

# **Vollzugs- und Rechtsschutzdefizite im Umweltrecht unter Berücksichtigung supranationaler und internationaler Vorgaben**

**Inaugural-Dissertation zur Erlangung der Würde eines  
doctor iuris Juristischen Fakultät der Julius-Maximili-  
ans-Universität Würzburg**

vorgelegt von  
**Alexandra Sußmann**  
aus Schweinfurt  
2006

**Erstgutachter:** Prof. Dr. Eckhard Pache  
**Zweitgutachter:** Prof. Dr. Fabian Wittreck  
**Tag der mündlichen Prüfung:** 26. Juli 2006

## **Vorwort**

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2006 von der Juristischen Fakultät der Universität Würzburg als Dissertation angenommen. Literatur und Rechtsprechung konnten bis Dezember 2005 berücksichtigt werden.

Mein erster Dank gilt meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Eckhard Pache, der die vorliegende Arbeit mit dem rechten Maß an Großzügigkeit und Nachdruck betreute. Herrn Prof. Dr. Fabian Wittreck danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens. Außerdem bedanke ich mich bei Herrn Dr. Michael Hein für die wertvollen Anregungen und fruchtbaren Diskussionen.

Mein innigster Dank gilt schließlich meinen Eltern, die mich in meiner Entscheidung zur Promotion stets in emotionaler und finanzieller Hinsicht liebevoll begleiteten und unterstützten. Ihrem Verständnis und Zuspruch verdanke ich es, dass ich die Arbeit in der vorliegenden Weise fertig stellen konnte. Ihnen ist die Arbeit daher gewidmet.

Frankfurt, im Juli 2006

Alexandra Sußmann



# Inhaltsverzeichnis

<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	XI
<b>I. Einführung</b> .....	1
<b>II. Gang der Untersuchung im Einzelnen</b> .....	2
<b>Kapitel 1: Einführung in das Umweltrecht</b> .....	4
<b>A. Das deutsche Umweltrecht</b> .....	4
<b>I. Entwicklung des deutschen Umweltrechts</b> .....	4
1. Aufbruchsphase von 1969-1973 .....	4
2. Abschwungphase von 1974-1978 .....	5
3. Aufschwungphase von 1978-1990 .....	5
4. Abschwungphase von 1990 .....	5
5. Aktueller Entwicklungsstand .....	6
<b>II. Gegenstandsbereich und Zielsetzungen</b> .....	7
1. Aufgabe des Umweltschutzes .....	7
a. Festlegung des Umweltbegriffes .....	7
b. Umweltrecht als Querschnittsrecht .....	8
2. Konkrete Ausgestaltung des Umweltrechts .....	9
<b>B. Das internationale Umweltrecht - internationale Vorgaben</b> .....	9
<b>I. Völkerrechtliche Verträge</b> .....	10
1. Begriffsdefinitionen .....	10
2. Geltung des Völkerrechts im innerstaatlichen Recht .....	11
3. Verbindlichkeit der Vereinbarungen .....	11
4. Eckpfeiler globaler Klimapolitik .....	12
a. Erste Umweltkonferenz der Vereinten Nationen in Stockholm - Grundstein für eine internationale Umweltpolitik .....	13
aa. Inhalt .....	13
bb. Verbindlichkeit .....	14
b. „Erd-Gipfel“ in Rio de Janeiro .....	14
aa. Inhalt .....	14
bb. Verbindlichkeit und Durchsetzungskraft .....	15
c. Klimakonferenz in Berlin 1995 .....	15
d. Klimakonferenz in Japan 1997 .....	16
<b>II. Gewohnheitsrechtliche Grundsätze des Umweltvölkerrechts</b> .....	17
1. Entstehung des Völkergewohnheitsrechts .....	18
2. Bindungswirkung des Gewohnheitsrechts .....	18
3. Allgemein anerkannte umweltvölkerrechtliche Grundsätze .....	19
a. Prinzip territorialer Integrität .....	19
b. Völkergewohnheitsrechtliche Informations- und Konsultations pflichten .....	20
4. Reichweite des gewohnheitsrechtlich entwickelten völkerrechtlichen Umwelt- schutzes - Beispiel internationales Gewässerschutzrecht .....	22
<b>III. Fazit und Ausblick auf die Entwicklung des internationalen     Umweltrechts</b> .....	23
<b>C. Supranationales Umweltrecht</b> .....	24
<b>I. Primäres Umweltschutzrecht</b> .....	24
1. Wandel zur Umweltschutzgemeinschaft .....	25

## II

2. Ziele und Grundsätze der Umweltpolitik der Gemeinschaft .....	27
a. Aufgaben und Ziele .....	27
b. Grundprinzipien der Umweltpolitik .....	28
c. Instrumente der Umweltpolitik .....	28
3. Umweltschutzrelevante Rechtsetzungszuständigkeit.....	29
a. Grundsatz der begrenzten Verbandskompetenz .....	29
b. Verbandskompetenz der Gemeinschaft .....	30
aa. Ausschließliche Kompetenz .....	30
bb. Konkurrierende Kompetenz .....	31
cc. Parallele Kompetenz .....	32
dd. „Annexkompetenz“ aus Art. 6 EGV .....	32
4. Kompetenzausübungsschranken .....	32
a. Subsidiaritätsprinzip .....	33
b. Prinzip der Verhältnismäßigkeit .....	34
c. Allgemeiner Regelungsgrundsatz des Art. 10 EGV .....	35
d. Erschwernisse europäischer Umweltpolitik durch Kosten- Nutzen-Analysen .....	35
<b>II. Sekundäres Gemeinschaftsrecht .....</b>	<b>35</b>
1. Bindungswirkung .....	36
2. Verordnungen .....	37
a. Verbindlichkeit von Verordnungen .....	37
b. Sonderfall der EG-Öko-Audit-Verordnung.....	38
c. Zusammenfassung .....	38
3. Richtlinien .....	39
a. Verbindlichkeit von Richtlinien.....	39
b. Besonderheit der unmittelbaren Geltung von Richtlinien.....	39
c. Reichweite des Gebietsschutzes im Vorfeld der Umsetzung -potentielle und faktische Schutzgebiete .....	40
aa. Faktisches Schutzgebiet .....	40
bb. Potentielles Schutzgebiet.....	42
4. Sonstige Rechtsakte .....	43
5. Zusammenfassung .....	43
<b>Kapitel 2: Vollzugsdefizite im deutschen Umweltrecht .....</b>	<b>44</b>
<b>A. Reaktionen auf das Vollzugsdefizit .....</b>	<b>44</b>
<b>I. Evaluationsforschung .....</b>	<b>44</b>
<b>II. Implementationsforschung .....</b>	<b>45</b>
<b>B. Ursachen für das Vollzugsdefizit .....</b>	<b>45</b>
<b>I. Institutionelle Ursachen .....</b>	<b>45</b>
1. Umweltgesetzgebung .....	46
a. Bundesumweltgesetzgebung.....	46
b. Landesumweltgesetzgebung .....	47
2. Auswirkungen der Kompetenzverteilung auf umweltrechtliche Gesetz- gebungsvorhaben .....	47
a. Verzögerung konkreter Gesetzgebungsvorhaben.....	47
b. Kompetenzabgrenzungsprobleme im Wasserrecht .....	48
3. Rechtszersplitterung und fehlende einheitliche Werteordnung im Naturschutzrecht .....	50
a. Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach § 19 Abs. 2 BNatSchG .....	50
b. Abwägungs- und Untersagungsprozess nach § 19 Abs. 3 BNatSchG.....	52

c. Uneinheitliche Rolle der Landschaftsplanung .....	53
aa. Integration der Landschaftsplanung in die raumordnungsrechtliche Planung .....	54
(1) Das Ausgangsmodell der Sekundärintegration .....	54
(2) Die eigenständige Planungsnorm .....	55
(3) Die Primärintegration .....	55
bb. Verbindlichkeit der Landschaftspläne .....	55
(1) Eigenständige Norm .....	56
(2) Primärintegration .....	56
(3) Sekundärintegration .....	56
4. Rechtszersplitterung durch Normenflut im Umweltrecht .....	56
<b>II. „Typische Vollzugshindernisse“ .....</b>	<b>60</b>
1. Administrative Vorgaben - materielle Grundprinzipien der Umweltpolitik .....	60
2. Instrumente der Umweltpolitik .....	62
3. Effizienzprobleme des geltenden Umweltordnungsrechts .....	63
a. Geringe Kontrollmöglichkeit .....	63
b. Gefahr einer symbolischen Umweltpolitik .....	63
c. Ausweichen auf den Weg des informalen Verwaltungsprozesses .....	64
<b>Kapitel 3: Durch- und Umsetzungsschwierigkeiten supranatio- naler und internationaler Vorgaben .....</b>	<b>65</b>
<b>A. Supranationales Recht .....</b>	<b>65</b>
<b>I. Schwierigkeiten europäischer Harmonisierungspolitik im         Umweltrecht .....</b>	<b>65</b>
1. Blockade des Gesetzgebungsverfahrens durch nationale Interessen vertretung im Ministerrat .....	65
2. Schwache Stellung des Europäischen Parlaments .....	66
3. Demokratiedefizite .....	67
4. Unzureichende Kontrolle durch Umweltorganisationen .....	67
5. Fehlende administrative Voraussetzungen für eine von der Europäischen Union gesteuerte „command and control“-Umweltpolitik .....	68
<b>II. Defizite im Vollzug des europäischen Umweltrechts .....</b>	<b>68</b>
1. Verspätete oder unterlassene Umsetzung von Richtlinien .....	70
2. Unvollständige oder unrichtige Umsetzung von Richtlinien .....	72
<b>B. Internationales Umweltrecht .....</b>	<b>73</b>
<b>I. Spannungsfeld: Welthandel und Umweltschutz .....</b>	<b>73</b>
<b>II. Unterschiedliche Durchsetzungsprobleme von völkerrechtlichen         Verträgen und Völkergewohnheitsrecht .....</b>	<b>74</b>
<b>III. Probleme bei der Umsetzung haftungsrechtlicher Grundsätze .....</b>	<b>74</b>
<b>Kapitel 4: Durchsetzungsmechanismen im europäischen und internationalen Umweltrecht .....</b>	<b>76</b>
<b>A. Durchsetzungsmechanismen im europäischen Umweltrecht .....</b>	<b>76</b>
<b>I. Öffentliche Durchsetzungsmechanismen .....</b>	<b>77</b>
1. Darstellung des Vertragsverletzungsverfahrens gemäß Art. 226 ff. EGV .....	77
2. Die häufigsten Fallgruppen des Vertragsverstoßes durch die Mitgliedstaaten .....	78

## IV

3. Schwächen des Vertragsverletzungsverfahrens .....	78
a. Ermessen der Kommission bei Verfahrenseinleitung und Klageerhebung .....	79
b. Lange Verfahrensdauer und hoher Kostenaufwand des Vertrags verletzungsverfahrens .....	80
c. Durchsetzung gemeinschaftlicher Titel .....	80
d. Reichweite des Kontrollumfangs .....	81
e. Fazit .....	81
<b>II. Private Durchsetzungsmechanismen .....</b>	<b>81</b>
1. Außergerichtliche Instrumente .....	81
a. Beschwerde .....	82
aa. Individualbeschwerde an die Kommission .....	82
bb. Beschwerde an das Parlament .....	82
b. Geringe Durchschlagkraft des Verfahrens .....	82
2. Gerichtliche Instrumente .....	83
a. Nichtigkeitsklage von Privaten und Verbänden .....	83
b. Vorabentscheidungsverfahren .....	84
3. Dezentrale Instrumente .....	85
a. Zugang zu Umweltinformationen und Unterrichtung der Öffentlichkeit .....	85
b. Beteiligung der Öffentlichkeit im Umweltverfahren .....	85
<b>B. Zusammenfassende Stellungnahme .....</b>	<b>86</b>

## **Kapitel 5: Judikative Rechtsdurchsetzung der umweltrecht- lichen Vorgaben in Deutschland .....**

87

<b>A. Grundlagen des deutschen Verwaltungsrechtsschutzes .....</b>	<b>88</b>
<b>I. Das Gebot des effektiven Rechtsschutzes aus         Art. 19 Abs. 4 GG .....</b>	<b>89</b>
1. Allgemeine Bedeutung des effektiven Rechtsschutzes .....	89
2. Entstehungsgeschichtliche Bedeutung des Art. 19 Abs. 4 GG .....	89
3. Ansatzpunkte des Effektivitätsgebots .....	90
a. Effektivität der Rechtsweggarantie .....	90
b. Wirksamkeit des Rechtsschutzes .....	90
4. Aspekte des effektiven Rechtsschutzgebots .....	90
a. Auftrag zur Verfahrensausgestaltung .....	90
b. Rechtswegeröffnung und Ausgestaltung .....	91
5. Problem der Relativierung von Art. 19 Abs. 4 GG .....	91
6. Zusammenfassung .....	91
<b>II. Der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten .....</b>	<b>92</b>
<b>III. Die Klagebefugnis gemäß § 42 Abs. 2 VwGO .....</b>	<b>92</b>
1. Funktion und dogmatisches Verständnis der Klagebefugnis .....	92
2. Voraussetzungen der Klagebefugnis .....	94
a. Historische Entwicklung der Lehre vom subjektiv-öffentlichen Recht zur Schutznormtheorie .....	94
aa. Lehre des subjektiv-öffentlichen Rechts .....	94
bb. Modifikation der Schutznormtheorie durch das Bonner Grundgesetz .....	94
b. Genaue Begriffsdetermination .....	95
aa. Das rechtlich geschützte Interesse .....	95
bb. Begriff des subjektiv-öffentlichen Rechts .....	95
c. Maßgebliche Bestimmungskriterien für die Schutznormtheorie .....	96

aa. Problemaufriss - Schwäche der Schutznormtheorie am Beispiel der Nachbarklage .....	96
bb. Methode der Auslegung .....	97
cc. Gesetzgeberischer Wille .....	97
dd. Differenzierungsschwierigkeiten zwischen Allgemeininteressen und Sonderinteressen .....	97
d. Modifizierungsvorschläge für die Schutznormtheorie .....	98
<b>IV. Kontrolldichte des Verwaltungsrechtsschutzes im Umweltrecht .....</b>	<b>99</b>
1. Entscheidungsverlagerung der Legislative auf die Exekutive .....	100
2. Die Lehre vom Beurteilungsspielraum und ihre Auswirkung auf den verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz .....	100
a. Aufgabe der Theorie des Tatbestandsermessens .....	100
b. Beurteilungsspielraum auf Rechtsfolgenseite .....	101
c. Unbestimmte Gesetzesbegriffe und Beurteilungsspielräume .....	102
aa. Meinungsstand der Literatur .....	102
bb. Rechtsprechungsübersicht .....	103
(1) Grundsätzliche Ablehnung des Beurteilungsspielraums .....	103
(2) Anerkennung des Beurteilungsspielraums in Einzelfällen .....	103
(3) Differenzen bzgl. Ermessensermächtigungen und unbestimmter Rechtsbegriffe .....	104
(a) Unterschiedliche Auffassungen von Ermessensermächtigungen und unbestimmten Rechtsbegriffen .....	104
(b) Gleiche Handhabung von unbestimmten Rechtsbegriffen und Ermessenseinräumungen .....	104
3. Beurteilungsspielraum im Umweltrecht .....	105
a. Prognoseentscheidungen und Risikobewertungen im Bereich des Umweltrechts .....	105
b. Normkonkretisierungsbefugnis .....	105
4. Bedenken gegen die Normkonkretisierungsbefugnis und Beurteilungsspielraum im Umweltrecht .....	106
a. Verfassungsrechtliche Zuständigkeitsverteilung der Staatsgewalten .....	106
b. Ermessen im unvollkommenen Verwaltungsrechtsverhältnis .....	108
<b>B. Problemlagen des Individualrechtsschutzes gegen Umweltbelastungen in Verwaltungsrechtsverhältnissen .....</b>	<b>110</b>
<b>I. Probleme durch neue Formen der Verhaltenssteuerung .....</b>	<b>110</b>
1. Wandel von der klassischen imperativen Steuerung zur „nichtimperativen Verhaltenssteuerung“ .....	110
2. Verhaltenssteuerung im Umweltrecht .....	111
a. Neue Handlungsformen im Umweltrecht .....	111
b. Kooperationsformen .....	112
aa. Absprachen .....	112
bb. Verträge und vertragsähnliche Institute .....	113
cc. Gemischtwirtschaftliche Gesellschaften .....	113
c. Rechtsschutzprobleme bezüglich indirekter Verhaltenssteuerung .....	114
aa. Grundrechtsverpflichtung und -berechtigung für Privatrechtssubjekte .....	115
bb. Immissionsschutzverpflichtung hoheitlicher Anlagenbetreiber .....	116
<b>II. Individualrechtsschutz gegen Umweltbelastungen .....</b>	<b>117</b>
1. Grundsätzliche Strukturen des Umwelt Nachbarrechts .....	118
a. Fehlende Einheitlichkeit der Klägerstellung und der Reichweite der Ansprüche .....	118
b. Unterschiedliche Reichweite der gerichtlichen Ansprüche .....	120
2. Differenzierung zwischen Schutz und Vorsorge .....	120

a. Immissionsschutzrecht.....	121
b. Atomrecht und Strahlenschutzrecht .....	123
c. Wasserrecht .....	124
d. Naturschutz- und Landschaftspflegerecht.....	124
<b>III. Stellungnahme .....</b>	<b>124</b>

## **Kapitel 6: Inter- und supranationale Anforderungen an die Ausgestaltung des Rechtsschutzes im Umweltrecht .....**

<b>A. Internationales Recht .....</b>	<b>126</b>
<b>I. Einflüsse der EMRK auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit .....</b>	<b>126</b>
<b>II. Verpflichtungen aus der Aarhus-Konvention .....</b>	<b>127</b>
1. Überblick über den Regelungsgehalt der Aarhus-Konvention .....	127
a. Erste Säule: Zugang zu Umweltinformationen (Art. 4-5 AK) .....	128
b. Zweite Säule: Beteiligung der Öffentlichkeit (Art. 6-8 AK) .....	129
aa. Beteiligung der Öffentlichkeit bei Entscheidungen über bestimmte Tätigkeiten.....	129
bb. Beteiligung der Öffentlichkeit bei umweltbezogenen Plänen, Programmen, Politiken .....	129
cc. Beteiligung der Öffentlichkeit bei normativen Instrumenten.....	130
dd. Fazit.....	130
c. Dritte Säule: Zugang zu gerichtlicher und sonstiger Überprüfung gemäß Art. 9 AK .....	130
aa. Zugang zu Überprüfungsverfahren bei Verletzung von Art. 4 AK.....	130
bb. Zugang zu Überprüfungsverfahren bzgl. der von Art. 6 AK erfassten Entscheidungen .....	131
cc. Zugang zu Überprüfungsverfahren bzgl. sonstiger in den Anwendungsbereich des Abkommens fallender Vorschriften.....	131
dd. Zugang zu Überprüfungsverfahren bei Verletzung innerstaatlichen Umweltrechts .....	131
2. Verbindlichkeit und unmittelbare Geltung der Aarhus-Konvention.....	131
a. Klassifizierung des Übereinkommens.....	132
b. Verpflichtungen aus der Aarhus-Konvention .....	132
aa. Verpflichtungen aus Art. 9 AK .....	132
(1) Verpflichtungen aus Art. 9 Abs. 2 AK.....	132
(a) Einführung einer allgemeinen umweltrechtlichen Verbandsklage? .....	132
(b) Abkehr vom deutschen Individualrechtsschutzsystem? .....	132
(2) Verpflichtungen aus Art. 9 Abs. 3 AK.....	133
bb. Vorgaben im europäischen Sekundärrecht .....	133
(1) Verpflichtung der EG/EU durch Unterzeichnung der Aarhus-Konvention zur Umsetzung der Vorgaben in verschiedenen Richtlinien.....	133
(2) Verpflichtung der Bundesregierung zur endgültigen Umsetzung der Aarhus-Konvention in innerstaatliches Recht nach erfolgter europäischer Regelung .....	134
<b>B. Einwirkungen auf den Rechtsschutz und das Umweltrecht .....</b>	<b>135</b>
<b>I. Besonderheiten und spezielle Strukturen der Gemeinschaftsrechtsakte .....</b>	<b>136</b>
1. Ausrichtung des europäischen Umweltrechts auf den Vorsorgegrundsatz.....	136
2. Integrativ konzipiertes europäisches Umweltrecht .....	136
3. Grundsatz der Verwaltungsöffentlichkeit.....	137
4. Prozeduralisierung des Rechts .....	138
5. Instrumentalisierung des Bürgers zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts .....	138

<b>II. Erscheinungsformen der Einwirkung</b> .....	139
1. Rechtsetzungsrecht.....	139
a. Gemeinschaftskompetenz zur Regelung des Gerichtszugangs in Umweltangelegenheiten .....	140
b. Bewertung .....	142
2. Gemeinschaftliche Vorgaben durch Richterrecht .....	143
a. Einflussbereiche der Europäisierung des Umweltverwaltungsverfahrens und des Rechtsschutzes.....	143
aa. Im Rahmen des Verwaltungsrechts .....	143
bb. Im Rahmen des Prozessrechts .....	144
cc. Bewertung .....	144
b. Kompetenz des EuGH zu Strukturvorgaben des Gemeinschaftsrechts.....	145
aa. Gemeinschaftsrechtliche Mindestanforderungen - Diskriminierungsverbot und gemeinschaftliches Effizienzgebot .....	145
bb. Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips .....	147
c. Anforderungen des EuGH an die Umsetzung von Richtlinien.....	147
d. Klagefähige Rechtspositionen des Gemeinschaftsrechts.....	148
(1) Deutsches oder europäisches Recht als Beurteilungskriterium.....	148
(2) Der Meinungsstand: Stellungnahmen in der Literatur zur subjektivrechtlichen Qualität von Richtlinienbestimmungen.....	150
(a) Lehre vom allgemeinen Normvollziehungsanspruch .....	151
(b) Rückgriff auf EG-Eigenprozessrecht.....	151
(c) Anhaltspunkte zur Begründung klagefähiger Rechtspositionen aus der Kasuistik des EuGH.....	151
3. Transformation der Vorgaben in den deutschen Verwaltungsprozess .....	153
a. Rechtsposition aus Gemeinschaftsrecht als subjektives Recht i.S.v. § 42 Abs. 2 VwGO.....	153
aa. Explizite Einräumung von subjektiven Rechten bei Richtlinien im deutschen Recht .....	153
bb. Konstruierung subjektiver Rechte durch richtlinien-konforme Auslegung.....	153
b. Rechtsnormen ohne subjektiv-rechtliche Relevanz .....	154
4. Fortentwicklung der Schutznormtheorie .....	157
<b>C. Verfassungsrechtliche Leitpunkte des deutschen Umweltschutzes und ihre Grenzen</b> .....	157
<b>I. Staatsziel Umweltschutz (Art. 20a GG)</b> .....	158
1. Reichweite des Schutzauftrags.....	159
a. Gebot des Erhalts überlebensnotwendiger Umweltgüter .....	159
b. Art. 20a GG als Abwägungsgesichtspunkt .....	159
2. Adressaten des Umweltstaatsprinzips .....	160
a. Bindung der Judikative.....	160
b. Bindung der Exekutive und Judikative .....	160
3. Verfahrensrechtliche Konsequenzen.....	161
4. Bewertung .....	161
<b>II. Staatliche Schutzpflichten</b> .....	162
1. Klassische Grundrechtsfunktionen und Konsequenzen für den Umweltschutz .....	162
2. Das allgemeine Persönlichkeitsrecht gemäß Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG.....	163
3. Das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit gemäß Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG .....	164
4. Status negativus als Grenze eines aktiven Umweltschutzes.....	167
5. Resümee .....	167

<b>Kapitel 7: Änderungsvorschläge für das deutsche Verfahrens- und Prozessrecht</b> .....	168
<b>A. Veränderung institutioneller Rahmenbedingungen - Harmonisierung staatlicher, gesetzgeberischer und administrativer Maßnahmen</b> .....	168
<b>I. Vereinfachungsgebot für die Umweltgesetzgebung im Sinne einer Vorprägung auf der supra- und internationalen Ebene</b> .....	168
1. Anforderungen der Umsetzungen supranationaler und internationaler Vorgaben.....	169
2. Wertung.....	170
<b>II. Erlass eines Umweltgesetzbuchs zur Harmonisierung umwelt rechtlicher Regelungen</b> .....	171
1. Notwendigkeit des Harmonisierungs- und Fortentwicklungsbedarfs im Umweltrecht .....	172
2. Fazit .....	173
<b>III. Reform des Umweltverfahrens</b> .....	173
1. Bedenken gegen den Ausschluss von Einwendungen wegen Präklusion .....	174
2. Harmonisierung des Umweltverfahrensrechts.....	175
3. Erleichterter Zugang zu Umweltinformationen.....	176
a. Darstellung der bisherigen Rechtslage (Umsetzung der Richtlinie 90/313/EWG) .....	177
b. Neufassung des UIG zum 14.02.2005 (Umsetzung der Richtlinie 2003/4/EG) .....	178
c. Fazit.....	180
<b>B. Stärkung des Rechtsschutzes im Umweltrecht</b> .....	181
<b>I. Ausdehnung des Rechtsschutzes gegen administrative Entscheidungen</b> .....	181
1. Vergleich mit europäischen Nachbarstaaten .....	181
2. Fehlerfolgen und ihre Auswirkungen auf UVP-RL.....	181
<b>II. Einführung einer Bürger- oder Popularklage im Umweltrecht</b> .....	184
1. Ausschluss der Popularklage.....	184
2. Bedenken gegen die Popularklage .....	185
a. Vereinbarkeit mit der Struktur des Verwaltungsrechtsschutz systems.....	185
b. Prozessökonomische Bedenken .....	185
<b>III. Einführung einer allgemeinen umweltrechtlichen Verbandsklage</b> .....	186
1. Stellung der Verbände im Umweltrecht .....	187
2. Darstellung der Verbandsklage .....	188
a. Egoistische Verbandsklage.....	189
b. Altruistische Verbandsklage .....	189
c. Einführung der bundesrechtlichen Verbandsklage im neuen Bundesnaturschutzgesetz .....	189
aa. Darstellung der bisherigen Rechtslage .....	189
bb. Klage auf Durchsetzung der Beteiligung im Verfahren.....	190
3. Prozessökonomische Bedenken der Einführung.....	190
a. Vereinbarkeit mit Art. 19 Abs. 4 GG .....	190
b. Demokratietheoretische Bedenken.....	191
c. Vorteile der Verbandsklage .....	192
aa. Ausgleich des Vollzugs- und Repräsentationsdefizits.....	192
bb. Konzentrationswirkung von Verwaltungsverfahren .....	193
d. Ausgestaltungsauftrag an den Gesetzgeber .....	193
e. Zusammenfassung .....	194

<b>IV. Modifizierung der Schutznormtheorie vor dem Hintergrund der Schwierigkeiten der Abgrenzung des Kreises der Begünstigten im Rahmen der Schutznormtheorie</b> .....	195
1. Ausgangssituation.....	195
2. Modifizierung der Klagebefugnis.....	196
a. Problem der Verletztenklage bei Gemeinwohlbelangen.....	196
b. Annäherung an die Interessentenklage.....	198
c. Vergleich mit der Rechtsprechung des EuGH .....	198
d. Vergleich mit dem französischen Rechtssystem.....	199
e. Vorschlag.....	199
<b>V. Auswirkungen auf Kontrolldichte</b> .....	200
1. Verstoß gegen den Gewaltenteilungsgrundsatz.....	200
2. Auswirkungen der Europäisierung auf die Kontrolldichte .....	201
a. Vergleich mit der französischen Verwaltungsgerichtsbarkeit.....	201
b. Vergleich der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes und des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte .....	202
c. Bewertung .....	203
d. Anpassung an den Wandel des staatlichen Aufgabenverständnisses .....	203
e. Tragweite des Art. 19 Abs. 4 GG .....	204
<b>VI. Resümee</b> .....	204
<b>Kapitel 8: Thesenartige Zusammenfassung</b> .....	206
<b>A. Veränderung der Rahmenbedingungen im Umweltrecht</b> .....	206
<b>I. Harmonisierung des Umweltrechts</b> .....	206
<b>II. Einheitliche Gesetzgebungskompetenz</b> .....	206
<b>III. Konzeption eines UGB</b> .....	206
<b>IV. Reform des Umweltverfahrens</b> .....	206
1. Präklusionsvorschriften.....	206
2. Umweltinformationen .....	207
<b>B. Intensivierung einer judiziellen Rückkopplung</b> .....	207
<b>I. Modifikation der Fehlerfolgenbestimmung</b> .....	207
<b>II. Einführung einer umweltrechtlichen Verbandsklage</b> .....	207
<b>III. Modifikation der Schutznormtheorie</b> .....	207
<b>C. Reduktion der Kontrolldichte</b> .....	208
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	209

## Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
ABl.	Amtsblatt
AbIEG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
AbfG	Abfallgesetz
Abs.	Absatz
a.F.	alte Fassung
Alt.	Alternative
AnwBl.	Anwaltsblatt (Zeitschrift)
AO	Abgabenordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
Art.	Artikel
ArtikelG	Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz vom 27.07.2001 (BGBl. I 1950)
AtG	Atomgesetz
Aufl.	Auflage
AVR	Archiv des Völkerrechts
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BaWüNatSchG	Naturschutzgesetz für Baden-Württemberg
BayBO	Bayerische Bauordnung
BayNatSchG	Bayerisches Naturschutzgesetz
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BB	Betriebsberater
BBergG	Bundesberggesetz
BBodSchG	Bundesbodenschutzgesetz
Bd.	Band
Beschl.	Beschluss
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl. I	Bundesgesetzesblatt, Teil 1
BGBl. II	Bundesgesetzesblatt, Teil 2
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts
BGH	Bundesgerichtshof
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BImSchV	Bundesimmissionsschutzverordnung
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
Bst.	Buchstabe
BT	Besonderer Teil
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BV	Bayerische Verfassung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht

## XI

BVerfGE	Bundesverfassungsgericht (Entscheidung)
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Bundesverwaltungsgericht (Entscheidung)
BWaldG	Bundeswaldgesetz
bzgl.	bezüglich
CDU	Christlich Demokratische Union
ChemG	Chemikaliengesetz
CO	Kohlenmonoxid
CO <sub>2</sub>	Kohlendioxid
d.h.	das heißt
DB	Der Betrieb
dB (A)	Dezibel (A-bewertet)
ders.	derselbe
diff.	differenzierend
Diss.	Dissertation
DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
dt.	deutsch
DV	Die Verwaltung
DVBl.	Deutsche Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
DVO	Durchführungsverordnung
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
endg.	endgültig
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
EPIL	Encyclopedia of Public International Law
EU	Europäische Union
EUDUR	Europäisches Handbuch des Umweltrechts
EUGHE	Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag zur Gründung der EWG
F	Fassung
f.	und folgende Seite
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FernStrG	Fernstraßengesetz
FDP	Freie Demokratische Partei
ff.	und fortfolgende Seiten
FFH-Richtlinie	Flora-Fauna-Habitat, Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift

## XII

FStrG	Fernstraßengesetz
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GBI.	Gesetzesblatt
gem.	gemäß
GenTG	Gentechnikgesetz
GewArch	Gewerbearchiv
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
ggf.	gegebenenfalls
GO EP	Geschäftsordnung Europäisches Parlament
GS	Gedächtnisschrift
GVBl.	Gesetzes- und Verordnungsblatt
HENatG	Hessisches Gesetz über Naturschutz- und Landschaftspflege
HessVerf.	Hessische Verfassung
Hdb.	Handbuch
h.M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
HStR	Handbuch des Staatsrechts
i.d.F.	in der Fassung
i.d.R	in der Regel
i.e.S.	im engeren Sinne
IGH	Internationaler Gerichtshof
ILR	International Law Report
insbes.	insbesondere
i.R.d.	im Rahmen des/der
i.S.	im Sinne
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
IVU-RL	Richtlinie 96/61/EG über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung
i.w.S.	im weiteren Sinne
Jhdt.	Jahrhundert
JA	Juristische Arbeitsblätter (Zeitschrift)
Jura	Juristische Ausbildung (Zeitschrift)
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JZ	Juristen Zeitung (Zeitschrift)
KKW	Kernkraftwerk
KOM	Dokument der Kommission der Europäischen Gemeinschaft
KOME	Entwurf eines Dokuments der Kommission der Europäischen Gemeinschaft
KostV	Kostenverordnung
KrW-/AbfG	Kreislaufwirtschaft- und Abfallgesetz
LAWA	Länderarbeitsgemeinschaft Wasser
Lit.	Literatur
M	Meinung
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht (Zeitschrift)
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen

### XIII

NeuregG	Neuregelungsgesetz
n.F.	neue Fassung
Nachw.	Nachweise
NatSchG	Naturschutzgesetz
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
NuL	Natur und Landschaft (Zeitschrift)
NuR	Natur- und Umweltrecht (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht –Rechtsprechungsreport
NWVBl.	Nordrheinwestfälisches Verwaltungsblatt
OVG	Oberverwaltungsgericht
PflSchG	Pflanzenschutzgesetz
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen.
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz des Bundes
RpfVerf	Rheinlandpfälzische Verfassung
Rs.	Rechtssache
Rspr.	Rechtsprechung
S.	Seite
s.	siehe
SaarlVerf.	Saarländische Verfassung
SächsVBl.	Sächsisches Verwaltungsblatt
Slg.	Sammlung (der Rechtsprechung des EuGH)
s.o.	siehe oben
sog.	sogenannter
SRU	Rat von Sachverständigen für Umweltfragen
str.	streitig
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
StGB	Strafgesetzbuch
SVN	Satzung der Vereinten Nationen
TA-Lärm	Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm
TA-Luft	Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft
TierseuchenG	Tierseuchengesetz
Tz.	Textziffer
u.a.	unter anderem
Uabs.	Unterabsatz
UAG	Umweltauditgesetz
UBA	Umweltbundesamt
UGB	Umweltgesetzbuch
UGB-AT	Umweltgesetzbuch Allgemeiner Teil
UGB-BT	Umweltgesetzbuch Besonderer Teil
UGB-KomE	Umweltgesetzbuch Kommissionsentwurf
UIG	Umweltinformationsgesetz

## XIV

UURL	Umweltinformationsrichtlinie
UN	Vereinte Nationen
UNCED	Konferenz der UN über Umwelt und Entwicklung
UNDP	United Nations Development Programme
UNEP	United Nations Environmental Programme
UPR	Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)
UTR	Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
UVP-RL	Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (Zeitschrift)
verb.	verbunden
VerpackungsVO	Verpackungsverordnung
VerwArch.	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
Vogelschutz-RL	Richtlinie 79/409/56 über die Erhaltung wildlebender Vogelarten
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WG	Wassergesetz
WgBW	Wassergesetz Baden-Württemberg
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WHO	World Health Organization
WIR	Wirtschaftsrecht (Zeitschrift)
WiVerw.	Wirtschaft und Verwaltung
WRV	Weimarer Reichsverfassung
WTO	World Trade Organization
WVK	Wiener Vertragsrechtskonvention
WVKIO	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge zwischen Staaten und Internationalen Organisationen oder zwischen Internationalen Organisationen vom 21.03.1986
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZEuS	Zeitschrift für Europarechtliche Studien
ZfBR	Zeitschrift für Baurecht
ZfRSoz.	Zeitschrift für Rechtssoziologie (Zeitschrift)
ZfS	Zeitschrift für Soziologie (Zeitschrift)
ZfW	Zeitschrift für Wasserrecht
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
Ziff.	Ziffer
ZÖR	Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

## I. Einführung

„Macht euch die Erde untertan!“<sup>1</sup> Dieses biblische Zitat wurde lange Zeit allzu wörtlich genommen. Was als wissenschaftlicher und technischer Fortschritt gefeiert werden konnte, machte zunächst unabhängiger von der Natur und äußerte sich in steigender wirtschaftlicher Produktivität, in Wirtschaftswachstum und zunehmendem Wohlstand. Auch der Ausspruch John Lockes, dass die Menschheit „ihr Glück nur finde“, „wenn sie sich gegen die Natur stelle“, spiegelt einen Zeitgeist wider, der in Industrialisierung und Technisierung der Welt einen wünschenswerten Zustand sah. Noch immer meinen viele Menschen, dass Umweltschutz und Wirtschaftswachstum in einem ständigen Zielkonflikt stehen.

Erst mit exponentiell ansteigender Bevölkerung seit dem vergangenen Jahrhundert, der wachsenden Siedlungsdichte in Großstädten, mit der Ausweitung industrieller Produktionsweisen und steigendem Massenkonsum geriet die Fähigkeit der Natur, Schadstoffe aufzunehmen und abzubauen, an ihre Grenzen. Im Wandel der Zeit ist somit längst die essentielle Bedeutung der Erhaltung der Umwelt für alles menschliche Leben offenkundig geworden. Nachdem jahrhundertlang die Natur aus ökonomischen Prozessen und Entscheidungen ausgegrenzt wurde, ist in den vergangenen Jahrzehnten die Sensibilität für Umweltprobleme und Risiken neuer Technologien enorm gewachsen und errang im öffentlichen Bewusstsein, wie auf der politischen Agenda, einen hohen Stellenwert.

Doch die Umweltzerstörung schreitet trotz mancher Erfolge im Einzelnen auf vielen Ebenen ununterbrochen fort. Atomkraftwerke besitzen ein nach wie vor hohes Risikopotential, da sie über Zehntausende von Jahren strahlende Altlasten produzieren. Industrialisierte Massentierhaltung führt zu Seuchen wie BSE. Durch Flussbegradigungen kommt es gehäuft zu Überschwemmungskatastrophen. Großstädtische industrielle Ballungen führen zu Luftverschmutzungen. Selbst wo modernste Filtertechnologien zur Bekämpfung von Emissionsproblemen eingesetzt werden, tauchen neue Probleme in Form von Sondermüll auf. Die Anzeichen umweltbedingter Klimaänderungen – Stürme, Dürren, Überschwemmungen, häufen sich: Für das Jahr 2004 gab das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) zusammen mit der Münchner Rück bekannt, dass Naturkatastrophen bereits bis Oktober zu Schäden in Rekordhöhe geführt hätten. Es trat ein Gesamtschaden von ca. 90 Milliarden US-Dollar (der nur bis zu einer Höhe von 35 Milliarden US-Dollar versichert war) ein<sup>2</sup>.

Die Brisanz dieser Probleme zeigt, dass die für die Umweltzerstörung verantwortlichen gesellschaftlichen Strukturen eine immense Wirkung haben, die selbst durch ein relativ dicht geknüpftes Netz an umweltpolitischen Regulierungen nicht eingedämmt werden konnte. Zugleich verstärkt sich die Sensibilität für umwelt- und technikbedingte Gesundheitsrisiken zunehmend; auch wenn in vielen Fällen unklar ist, ob etwa die Belastungen angestiegen sind oder lediglich die Aufmerksamkeit für Umweltbelange in der Bevölkerung gewachsen ist.

Zahlreiche Wissenschaftler, Umweltgruppen und Politiker rufen verstärkt nach einem Umdenken in der Umweltpolitik. Denn das veränderte Problemverständnis im Umweltrecht führte zu einer Besinnung auf das Prinzip Vorsicht und Vorsorge. Zugleich wurden mit diesem Wandel aber auch Zweifel an der regulativen Fähigkeit des Rechts bei der Bewältigung des veränderten Aufgabenbereiches laut.

Die gesamte Staatstätigkeit sieht sich vor dem Hintergrund der Fragen nach Grenzen und Alternativen der Steuerung durch Recht vor die schwierige Aufgabe gestellt, ein geeignetes Modell für die Abschätzung und Vorhersage von Entwicklung zu finden. Somit wandelt sie sich zunehmend von der ursprünglich rein reagierenden Staatstätigkeit des Ordnungsstaates hin zur präventiven Tätigkeit des Vorsorgestaates, wobei in Form des Handlungsdefizits der zuständigen Behörden eine neue, vieldiskutierte Problematik auf dem Gebiet des Umweltrechts auftauchte.

---

<sup>1</sup> 1. Buch Moses 1, 28.

<sup>2</sup> LÜTKES, STEFAN/ELL, MARCUS, UN-Klimakonferenz zieht Bilanz und blickt in die Zukunft, Wesentliche Ergebnisse der 10. Vertragsstaatenkonferenz zur Klimarahmenkonvention in Buenos Aires, Umwelt 2005, S. 88 ff. (89 f.).

Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, ob und welchen Beitrag die Gerichte leisten können, auftretende Mängel auf exekutiver Ebene durch Rechtsschutzgewährung zu kompensieren. Die Betrachtung lässt dabei nicht unberücksichtigt, dass es nicht zum primären Aufgabenbereich der Gerichte gehört, Mängel auf exekutiver Ebene, die im Folgenden ebenfalls aufgezeigt werden, zu kompensieren. Das Hauptaugenmerk der Arbeit richtet sich dabei auf den prozessualen Zugang, um Umweltschutzinteressen effektive Durchsetzungskraft zu verleihen. Denn die Problematik der prozessualen Geltendmachung von Umweltschutzinteressen liegt in dem deutschen Rechtssystem verankert, das einen Rechtsschutz lediglich für den Fall der individuellen Rechtsverletzung gewährt, was sich insbesondere an den maßgeblichen Regelungen der §§ 42 Abs. 2, 113 Abs. 1 VwGO und Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG deutlich zeigt. Die deutsche Rechtsschutzmöglichkeit im Umweltrecht wird stark durch den Schutz individueller Rechte eingeschränkt. Die gängige Form ist dabei der Schutz der Gemeinwohlsgüter. Der Zugang zu den Gerichten ist in Deutschland stark von dem besonderen Erfordernis der möglichen Verletzung eines eigenen individuellen Rechtes gekennzeichnet und grenzt dadurch die Klagemöglichkeit ein.

Im Vergleich der europäischen Rechtssysteme im Umweltbereich besteht Verbesserungsbedarf des deutschen Rechtsschutzsystems in Umweltfragen. Es stellt sich somit die Frage, inwieweit das gegenwärtige Rechtsschutzmodell im Hinblick auf die prozessuale Durchsetzungskraft umweltrechtlicher Belange vor dem Hintergrund rechtspolitischer, supranationaler und internationaler Vorgaben neu überdacht werden muss, und auf welche Weise man der Probleme Herr werden kann.

Denn auf internationaler und supranationaler Ebene gab es in den letzten Jahren bedeutende agrar-, wirtschaftspolitische und rechtliche Veränderungen. Das europäische Naturschutzrecht forciert durch immer konkreter werdende Vorgaben zu gemeinschaftlichen Bemühungen einer Harmonisierung unterschiedlicher nationaler Bestimmungen.

Dass die Entwicklung keine einfache ist, wird an der teilweise zeitlich verzögerten und unzureichenden Umsetzung von EG- bzw. EU-Richtlinien, die im Einzelnen näher dargestellt wird, deutlich. Vielfache Barrieren stehen einer einheitlichen Entwicklung entgegen. Die föderalistische Konzeption des Grundgesetzes sowie die Fassung des Art. 75 Abs. 2 GG zur Rahmengesetzgebung stellen mitunter Hemmnisse dar. Vor allem der Gesetzgeber ist in die Verantwortung gerufen zu einer kooperativen Gesetzgebung. Ein Umdenken ist angebracht zu einer stärkeren Einbeziehung von Wissenschaft und Praxis.

Denn auf keinen Fall darf man sich auf den pessimistischen Standpunkt stellen, eine grundlegende, umfassende Umweltpolitik sei nicht möglich. Vielmehr sollte man in Umweltschutzanforderungen eine Chance zur Innovation sehen, die auch zur Modernisierung der Wirtschaft beitragen und sich auf die deutsche Wettbewerbsfähigkeit steigernd auswirken kann.

## II. Gang der Untersuchung im Einzelnen

Gegenstand des *ersten Kapitels* ist die Entwicklung der nationalen, internationalen und supranationalen Umweltpolitik. Unter Hervorhebung der Bedeutung des Umweltschutzes als Querschnittsaufgabe werden die Konsequenzen für die Willensbildung und den Entscheidungsfindungsprozess im politischen Alltag aufgezeigt. Daneben wird der Frage der Rechtsnatur völkerrechtlicher Verträge und deren Verbindlichkeit ebenso nachgegangen wie der Existenz umweltgewohnheitsrechtlicher Pflichten. Die Darstellung des Wandels der europäischen Umweltpolitik mit Blick auf Ziele, Grundsätze und Instrumente bildet den Abschluss des ersten Kapitels. Dabei richtet sich - nach einem kurzen Überblick über die Rechtsetzungskompetenzen der Gemeinschaft - das Hauptaugenmerk der Untersuchung auf das sekundäre Gemeinschaftsrecht in Form der Verordnung und Richtlinie sowie deren Bindungswirkung.

Das *zweite Kapitel* widmet sich den Vollzugsdefiziten im deutschen Umweltrecht. Dabei werden zwei mögliche institutionelle Ursachen herausgegriffen und deren Konsequenzen für die effektive Durchsetzung des Umweltrechts aufgezeigt. Im Anschluss daran wird die Vollzugsebene auf Hemmnisse einer effektiven Umweltpolitik untersucht, wobei sich die Untersuchung auf die Effizienzprobleme des geltenden Umweltordnungsrechts beschränkt.

Im *dritten Kapitel* werden einige bestehende Durch- und Umsetzungsschwierigkeiten im Rahmen internationaler und europäischer Umweltpolitik aufgezeigt. Das Hauptaugenmerk richtet sich dabei auf die Problemlagen supranationalen Umweltrechts. Als mögliche Ursache werden Schwachstellen des Gesetzgebungsprozesses ebenso aufgezeigt wie eine schwache Kontrollmöglichkeit durch Umweltorganisationen, sowie Defizite im Vollzug des europäischen Gemeinschaftsrechts.

Sowohl im supranationalen als auch im internationalen Recht gibt es eine Reihe von Mechanismen, auf die Durchsetzung des Umweltrechts hinzuwirken. Die zur Verfügung stehenden Instrumente sind dabei zum Teil mehr oder weniger effektiv. Die Durchsetzungsmechanismen stehen im *vierten Kapitel* im Mittelpunkt der Betrachtung, wobei die Mechanismen des europäischen Umweltrechts einen Schwerpunkt bilden. Sie lassen sich grob in öffentliche und private Durchsetzungsmechanismen einteilen. Während für die erste Fallgruppe das Vertragsverletzungsverfahren auf seine Effektivität untersucht wird, werden für die zweite Fallgruppe das Petitionsrecht, Nichtigkeitsklagen durch Private und Verbände und das Vorabentscheidungsverfahren dargestellt. Daneben werden beispielhaft Möglichkeiten der dezentralen Kontrolle durch Zugang zu Umweltinformationen und die Beteiligung der Öffentlichkeit am Verfahren aufgezeigt.

Untersuchungsgegenstand des *fünften Kapitels* bildet die gerichtliche Durchsetzbarkeit umweltrechtlicher Vorgaben. Dabei werden die Grundlagen des Verwaltungsrechtsschutzes unter besonderer Hervorhebung der Schutznormtheorie und der Kontrolldichte des Verwaltungsrechtsschutzes an den Anfang gestellt. Im Anschluss daran folgt eine Untersuchung auf Rechtsschutzlücken gegen Umweltbelastungen, die in eine kritische Auseinandersetzung mit der Schutznormtheorie einmündet. Insbesondere wird der schlechte Rechtsschutz im Umweltnachbarrecht und gegen Normen der Gefahrenvorsorge näher beleuchtet.

Das *sechste Kapitel* knüpft an die gerichtliche Durchsetzbarkeit von Umweltbelangen an und gibt einen groben Überblick über internationale, supranationale und verfassungsrechtliche Anforderungen an die Ausgestaltung des Rechtsschutzes im Umweltrecht. Besondere Hervorhebung verdienen dabei die Verpflichtungen aus der Aarhus-Konvention, die im Einzelnen näher beleuchtet werden. Wegen der umfassenderen und konkreteren Ausgestaltung gemeinschaftlicher Vorgaben bilden diese den Schwerpunkt des sechsten Kapitels. Zum besseren Verständnis leitet ein kurzer Überblick über die Besonderheiten des Gemeinschaftsrechts in die Thematik ein. Anschließend werden die Erscheinungsformen der Einwirkung grob in die Einflussnahmen durch Rechtsetzungsrecht und Richterrecht unterteilt, wobei auch der Frage der Kompetenz nachgegangen wird. Nach der Herausarbeitung der Vorgaben wird die Überlegung angestellt, wie diese in das deutsche Recht übertragen werden können und welche Konsequenzen sich daraus für die Schutznormtheorie ableiten lassen. Den Abschluss des Kapitels bildet die Frage, inwieweit das Staatsziel Umweltschutz oder staatliche Schutzpflichten als Grundlage herangezogen werden können, eine Intensivierung des Rechtsschutzes in Umweltbelangen zu stützen.

Die Arbeit schließt mit dem *siebten Kapitel*, in dem der Versuch unternommen wird, denkbare Lösungsansätze zu einer umweltschutzfreundlicheren Ausgestaltung des deutschen Verfahrens- und Prozessrechts zu finden. Dabei wird einmal unterschieden zwischen einer Änderung der institutionellen Rahmenbedingungen, die eine Vereinfachung der legislativen Rechtsetzung sowie Modifizierungen des Umweltverfahrensrechts im Auge haben, und Möglichkeiten der Intensivierung der judiziellen Rückkopplung. Letzteres bildet hierbei den Schwerpunkt der Betrachtung. Die Änderungsvorschläge beschränken sich auf die Ausdehnung des Rechtsschutzes gegen behördliche Verfahrensfehler, die Einführung einer Popular- bzw. einer allgemeinen umweltrechtlichen Verbandsklage oder einer Modifizierung der Schutznormtheorie. Denknotwendig geht mit diesen Vorschlägen eine Reduktion der Kontrolldichte einher. Die einzelnen Vorschläge werden anschließend einer kritischen Hinterfragung unterzogen und mit Ausnahme der Popularklage im Einzelnen befürwortet.

Die Ergebnisse der Untersuchung werden thesenartig im *achten Kapitel* zusammengefasst.

# Kapitel 1: Einführung in das Umweltrecht

## A. Das deutsche Umweltrecht

### I. Entwicklung des deutschen Umweltrechts

Als das Verhältnis von Mensch und Natur zum ersten Mal im modernen Staat zum umfassenden Problem erstarkte, wurde mit dem Umweltschutz ein neues Politikfeld erschlossen. Mittlerweile ist das Umweltrecht fest an politische Vorgaben gekoppelt und von diesen abhängig.

Die Herauskristallisierung eines eigenständigen Politikbereichs „Umweltschutz“ mit speziellen Rechtsgrundlagen und ausdifferenzierten Problemlösungsinstitutionen reicht bis Mitte der 1960er Jahre zurück<sup>3</sup>. Initiatoren des neuen Politikfeldes waren nicht außerparlamentarische Kräfte, sondern die Bundesregierung selbst<sup>4</sup>: 1969 erklärte Willy Brandt als Kanzler einer SPD/FDP-Bundesregierung den Umweltschutz zu einer wichtigen politischen Reformaufgabe.

Seither hat die Umweltpolitik der Bundesregierung viele Höhen und Tiefen erlebt. Der Wissenschaftler Helmut Weidner differenziert dabei zwischen vier Stufen der Umweltpolitik. Auf der ersten Stufe werden die Probleme trotz ihrer Wahrnehmung abgestritten, da andere Interessen wie z.B. ökonomische oder soziale von vorrangiger Bedeutung sind. Sind die Auswirkungen der Umweltveränderung unumgänglich, dann werden die Probleme auf der zweiten Stufe mit symbolischer Politik bekämpft. Die dritte Stufe bringt schließlich technokratische Lösungen zum Einsatz, wobei es sich in der Regel um problemnachgeschaltete Lösungen handelt, die an den Folgen ansetzen, anstatt das Übel an der Wurzel zu packen. Letztendlich sieht erst die vierte Stufe eine ökologische Umsteuerung mit grundsätzlichen Maßnahmen vor<sup>5</sup>.

#### 1. Aufbruchsphase von 1969-1973

Symptomatisch für die Entwicklung des Deutschen Umweltrechts war ein großes Ereignis: der „Earth Day“<sup>6</sup>. Der Umweltschutzgedanke war, lanciert durch die Massenmedien, in aller Munde und die außerparlamentarische Umweltbewegung entwickelte sich zu einem Motor der Umweltpolitik<sup>7</sup>. Das Bundesinnenministerium kreierte das Wort „Umweltschutz“ - das bis zu diesem Zeitpunkt in keinem Lexikon zu finden war - zur Übersetzung der amerikanischen Bezeichnung „Environment Protection“<sup>8</sup>. Die damalige SPD/FDP-Bundesregierung machte Umweltpolitik zum Teil des Reformprogramms und verabschiedete ein Umweltschutzprogramm, dem ein Jahr darauf ein umfassendes erstes Umweltprogramm folgte und eine erste legislative Phase des Umweltrechts einleitete. Diese erste Phase war geprägt durch eine neue umfassende umweltpolitische Ausrichtung, die über die vorangegangenen gesetzgeberischen Umweltschutzbemühungen.

Zu erwähnen seien z.B.: die Modifizierung der Gewerbeordnung, die Einführung der nachbarrechtlichen Vorschrift des § 906 BGB im Jahr 1959 sowie die Neufassung der Gesetze über Vorsorgemaßnahmen zur Luftreinhaltung und zum Schutz gegen Baulärm im Jahre 1965<sup>9</sup> - weit hinausreichte. Auf die Konzeption eines allgemeinen Umweltgesetzbuches wurde jedoch ebenso verzichtet wie auf die explizite Verankerung der Umweltpflege im Grundgesetz - sei es als Grundrecht oder als Staatsziel<sup>10</sup>. Doch folgte eine umweltbedeutsame Änderung der Gesetzgebungskompetenzen durch eine Ausdehnung

<sup>3</sup> HUCKE, JOCHEN, in: NOHLEN, DIETER (Hrsg.), Wörterbuch Staat und Politik, Bonn 1995, S. 786 ff. (792).

<sup>4</sup> JÄNICKE, MARTIN/KUNIG, PHILIP/STITZEL, MICHAEL, Umweltpolitik, Politik, Recht und Management des Umweltschutzes in Staat und Unternehmen, 2. Aufl., Bonn 2003, S. 30.

<sup>5</sup> Vgl. KÖSTERS, WINFRIED, Umweltpolitik, 3. Aufl., München 2004, S. 33.

<sup>6</sup> Die Idee zum „Tag der Erde“, die 1970 zum ersten Mal von zahlreichen Basisaktivisten umgesetzt wurde, hatte ein US-Senator initiiert.

<sup>7</sup> JÄNICKE, MARTIN/KUNIG, PHILIP/STITZEL, MICHAEL, Umweltpolitik, Politik, Recht und Management des Umweltschutzes in Staat und Unternehmen, 2. Aufl., Bonn 2003, S. 30.

<sup>8</sup> Vgl. KÖSTERS, WINFRIED, Umweltpolitik, 3. Aufl., München 2004, S. 14.

<sup>9</sup> STORM, PETER-CHRISTOPH, Umweltrecht, Einführung, 7. Aufl., Berlin 2002, S. 31.

<sup>10</sup> STORM, PETER-CHRISTOPH, Umweltrecht, Einführung, 7. Aufl., Berlin 2002, S. 31.

der konkurrierenden Gesetzgebung zugunsten des Bundes<sup>11</sup>. Wenngleich die Errichtung eines Bundesumweltministeriums bis dato noch ausstand, so richteten doch mehrere Bundesländer Umweltministerien ein und erließen innerhalb weniger folgender Jahre eine Fülle von Umweltgesetzen.

## 2. Abschwungphase von 1974-1978

Nach Inkrafttreten des BImSchG als Höhepunkt der umweltpolitischen Dynamik kam es zu einem Rückgang umweltpolitischer Reformbestrebungen. Die Ölversorgungskrise 1973/74 und die nachfolgende Rezession führten zu wirtschaftlichen Schwierigkeiten und einem Anstieg der Arbeitslosigkeit im Jahr 1974. Diese Entwicklung hemmte einen durchgreifenden Umweltschutz, in dem man eine Bremse für die ökonomische Entwicklung sah<sup>12</sup>. Die Rezession Mitte der 1970er Jahre legte die Umweltgesetzgebung somit erst mal auf Eis. Denn trotz erster Demonstrationen gegen Kernkraftwerke in den Jahren 1975/76 und des erstmaligen Einzugs der Partei „die Grünen“ in den Landtag im Jahr 1979 standen Arbeitslosigkeit und Friedenspolitik wesentlich stärker im Blickpunkt der Öffentlichkeit als Belange der Umwelt<sup>13</sup>.

## 3. Aufschwungphase von 1978-1990

Öffentliche Auseinandersetzungen um Kernenergie, Giftmüll, Öltankerunfälle, Flussverschmutzungen, Chemieunfälle oder Waldsterben brachten den Umweltschutz jedoch wieder auf die Tagesordnung. Bürgerinitiativbewegungen, die ab 1973 an organisatorischer Stärke enorm anwuchsen, sensibilisierten die Öffentlichkeit für Umweltbelange. Aufgrund großer Wahlerfolge zog die Partei „Die Grünen“ erstmals 1983 in den Bundestag ein. Apokalyptische Prophezeiungen durch die Probagierung des Minutenzeigers auf „fünf vor zwölf“ als Metapher für den kritischen Zustand der Umwelt gingen durch die Medien. Angeheizt wurde die Endzeitstimmung durch den größten Unfall in der chemischen Industriegeschichte am 3. Dezember 1984 im indischen Bhopal, bei dem 3.000 Menschen starben und über 200.000 schwer geschädigt wurden.

Die Schattenseite des Fortschritts rückte mit einem Schlag ins Augenmerk der Öffentlichkeit und ließ Ängste vor möglichen Folgewirkungen einer ähnlichen Katastrophe in Deutschland aufkeimen. Diese Ängste bestätigten sich durch die größte Nuklearkatastrophe im ukrainischen Tschernobyl am 26. April 1986. Da sich die Reaktionen der Politiker auf die Katastrophe von Bundesland zu Bundesland unterschieden und zu Irritationen in der Bevölkerung führten, veranlasste der damalige Bundeskanzler Helmut Kohl, das „Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit“ mit der alleinigen Zuständigkeit für Reaktorsicherheit einzurichten.

Doch bereits am 1. November 1986 erfuhr die Glaubwürdigkeit der Politik einen erneuten Rückschlag, als in der Lagerhalle der Baseler Chemie-Firma Sandoz Feuer ausbrach und 1.351 Tonnen Agrarchemie, darunter giftige Insektizide, verbrannten. Nachdem der Großteil des Löschwassers in den Rhein geflossen war, wurde auf vielen hundert Kilometern alles Leben vernichtet. Sensibilisiert durch eben dargestellte Katastrophen, war 1989 das Robbensterben, für das man unberechtigterweise<sup>14</sup> die chemische Industrie verantwortlich machte, Topthema in der Bevölkerung - noch vor Arbeitslosigkeit, Gesundheit, Internationaler Sicherheit, Kriminalität, Terrorismus oder Menschenrechten<sup>15</sup>.

## 4. Abschwungphase von 1990

Die deutsche Einheit rückte Wirtschaftsprobleme wieder in das Hauptaugenmerk der Politik. Bezeichnend für die Entwicklung war, dass die Partei Bündnis 90/Die Grünen bei der Bundestagswahl am 2. Dezember 1990 die Fünf-Prozent-Hürde nicht erreichte. Der Zusammenbruch der ostdeutschen Wirtschaft und die exponentiell ansteigende Massen-

<sup>11</sup> Z.B 1971 der Tierschutz, 1972 die Abfallbeseitigung, Luftreinhaltung, Lärmbekämpfung.

<sup>12</sup> JÄNICKE, MARTIN/KUNIG, PHILIP/STITZEL, MICHAEL, Umweltpolitik, Politik, Recht und Management des Umweltschutzes in Staat und Unternehmen, 2. Aufl., Bonn 2003, S. 31.

<sup>13</sup> Vgl. KÖSTERS, WINFRIED, Umweltpolitik, 3. Aufl., München 2004, S. 15.

<sup>14</sup> Heute weiß man, dass eine Virusinfektion ursächlich für das Robbensterben war.

<sup>15</sup> Vgl. KÖSTERS, WINFRIED, Umweltpolitik, 3. Aufl., München 2004, S. 16.

arbeitslosigkeit drängte den Umweltschutz - zumindest dort, wo er als Investitionsbremse betrachtet wurde - wieder zurück auf das Abstellgleis der Regierungspolitik. Daran vermochten auch der Golfkrieg mit den brennenden Ölquellen oder die Umweltkonferenzen in Rio 1992, in Berlin oder Kyoto nichts ändern.

Aber international und in der EG nahm die Bundesrepublik insbesondere unter der Amtszeit von Klaus Töpfer (1978 bis 1994) auf dem Gebiet der Luftreinhaltepolitik eine Vorreiterrolle ein. Dies galt besonders für die Großfeuerungsanlagen-Verordnung (1983), die novellierten TA Luft (1986) und die durch Abgasregulierungen für Kraftfahrzeuge betriebene Luftreinhaltepolitik, sowie später auch für das 1994 beschlossene und 1996 in Kraft getretene KrW-/AbfG. Weitere internationale Maßstäbe setzte auch die Klimaschutzpolitik der Bundesregierung<sup>16</sup>. Die Regierungsneubildung nach der Bundestagswahl von 1994 bewirkte jedoch eine deutliche Bremse für die deutsche Umweltpolitik, wobei dies weniger an der neuen Ministerin Merkel, als vielmehr an den veränderten gesellschaftlichen und politischen Prioritäten nach der Wiedervereinigung lag. Unterstützt wurde die Tendenz der abnehmenden Bedeutung von Umweltbelangen auch durch nationale Beschleunigungsdebatten, die vielfältige Verfahrenserleichterungen, insbesondere bei umweltrechtlichen Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren z.B. durch Einschränkung von Bürgerbeteiligung mit sich brachten<sup>17</sup>.

## 5. Aktueller Entwicklungsstand

Der Abwärtstrend, den die Umweltpolitik Mitte der 1990er Jahre nahm, konnte sich nicht durchsetzen. Die im Herbst 1998 gegründete rot-grüne Bundesregierung setzte neue Zeichen in der Bundesrepublik. Der „Ausstieg aus der Atomenergie“ durch eine Laufzeitbegrenzung für die 19 Atomkraftwerke auf ca. 32 Jahre wurde ebenso gesetzlich geregelt wie Maßnahmen der Verzehnfachung der Deckungsvorsorge<sup>18</sup>.

Der Klimaschutz, für den die Regierung Kohl den Grundstein gelegt hat, wurde weiter ausgebaut, das Bundesnaturschutzgesetz, das 2001 grundlegend erneuert wurde, ebenso wie die „Ökosteuer“, das „Dosenpfand“ oder die geplante „LKW-Maut“ auf Autobahnen setzten neue Akzente in der Umweltpolitik. Lediglich das Vorhaben eines einheitlichen Umweltgesetzbuches steht noch aus.

Repräsentativ für den Stellenwert des Umweltschutzes ist ein im Juni 2000 durch das Bundesministerium für Umwelt veröffentlichtes Ergebnis einer repräsentativen Umfrage zum Umweltbewusstsein in Deutschland, welches folgende Erkenntnis ergab: „Die Ergebnisse der vorliegenden Studie legen eine differenzierte Sichtweise bei der Beurteilung des gegenwärtigen Umweltbewusstseins in Deutschland nahe. Es gab im letzten Jahrzehnt zwar einen Rückgang bei der tagespolitischen Bedeutung des Umweltschutzes, doch gilt der Schutz der Umwelt einer großen Mehrheit der Bevölkerung weiterhin als wichtige längerfristige politische Aufgabe.“<sup>19</sup> Lediglich für 6 % der Befragten war Umweltschutz weniger, bzw. überhaupt nicht wichtig. Doch zeigte sich die Bevölkerung insgesamt nach wie vor sehr unwillig, durch finanzielle Einbußen einen Beitrag für die Umwelt zu leisten. Während 12 % eine sehr hohe Bereitschaft zeigten, höhere Preise für umweltfreundlichere Produkte zu zahlen, waren 59 % „eher bereit“ und nur 5 % nicht bereit, ein finanzielles Opfer zu erbringen. Noch geringer fiel die Akzeptanz in der Bevölkerung gegenüber höheren Steuern für einen verbesserten Umweltschutz aus: 13 % waren „sehr bereit“, 47 % „eher bereit“, während 26 % „eher nicht bereit“ waren und sogar 14 % eine Steuererhebung ablehnten. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang auch, dass 58 % der Befragten in der ökologischen Steuerreform der Bundesregierung Gerhard Schröder kein geeignetes Mittel sehen, auf die Umweltprobleme zu reagieren.

<sup>16</sup> JÄNICKE, MARTIN/KUNIG, PHILIP/STITZEL, MICHAEL Umweltpolitik, Politik, Recht und Management des Umweltschutzes in Staat und Unternehmen, 2. Aufl., Bonn 2003, S. 32.

<sup>17</sup> Vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT (Hrsg.), Investitionsförderung durch flexible Genehmigungsverfahren, Baden-Baden 1994, Rn. 7 ff.

<sup>18</sup> JÄNICKE, MARTIN/KUNIG, PHILIP/STITZEL, MICHAEL, Umweltpolitik, Politik, Recht und Management des Umweltschutzes in Staat und Unternehmen, 2. Aufl., Bonn 2003, S. 33.

<sup>19</sup> Vgl. zur Studie des Bundesministeriums für Umwelt über das „Umweltbewusstsein in Deutschland 2000“ <http://www.upi-institut.de/umfrage.htm>. v. 10.02.2005.

Insgesamt sind umweltpolitische Themen gegenwärtig in mehreren Strukturen auf verschiedenen Ebenen angesiedelt<sup>20</sup>. Während Tierschutz, Landschaftspflege, Forst- und Landwirtschaft in den Zuständigkeitsbereich des Verbraucherschutzes, Ernährung und Landwirtschaft fallen, ist für die ökologische Erneuerung der Wirtschaft das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie zuständig. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung hingegen entscheidet über die Vergabe von Fördermitteln für Umweltforschung und für die Entwicklung neuer Umwelttechnologien. Bzgl. des stetig wachsenden Verkehrs, der eine große Umweltbelastung nach sich zieht, ist das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen in die Verantwortung gerufen und sogar dem Ministerium der Verteidigung kommt bei der Altlastensanierung kontaminierter Landstriche auf ehemaligen Bundeswehrstandorten eine umweltbezogene Aufgabe zu. Weiterhin bedürfen die zahlreichen Umweltgesetze einer Abstimmung mit dem Fachressort für Justiz.

Wegen der Verquickung umweltpolitischer Themen ist Umweltschutz mittlerweile eine Querschnittsaufgabe und bedarf bzgl. der Willensbildung und des Entscheidungsfindungsprozesses im politischen Alltag einer Abstimmung auf horizontaler sowie vertikaler Ebene.

## II. Gegenstandsbereich und Zielsetzungen

### 1. Aufgabe des Umweltschutzes

Umweltschutz und Umweltrecht sind zwangsläufige Reaktion auf Umweltbelastungen und -gefährdungen. Sie beinhalten die Gesamtheit der Maßnahmen zu deren Vermeidung und Verminderung<sup>21</sup>.

Das Umweltrecht kann vereinfacht umrissen werden als Summe der Rechtssätze, die dem Schutz der Umwelt zu dienen bestimmt sind<sup>22</sup>. Das Recht dient dazu, in Form seiner Rechtsvorschriften menschliches Verhalten verbindlich zu lenken. Es erfüllt diese Funktionen durch Festlegung von Zielen und Grundsätzen, von Maßnahmen und Sanktionen zur Zielverwirklichung einschließlich der Organisation und des Verfahrens<sup>23</sup>. Es gibt der Umweltpolitik scharfe Konturen oder setzt ihr Schranken; Umweltpolitik bedarf daher in erster Linie des Rechts zu ihrer Verwirklichung, während andere Ebenen - wie Umwelt-erziehung oder Aufklärungsarbeit bzgl. der Öffentlichkeit - nur komplementär wirken.

#### a. Festlegung des Umweltbegriffes

Die Unbestimmtheit des Rechtsbegriffes „Umwelt“ führt zu Schwierigkeiten bei der Kategorisierung, was genau zu schützen ist. Insgesamt umfasst die Umwelt das Konglomerat der äußeren Lebensbedingungen, die auf eine bestimmte Lebensseinheit einwirken, wozu insbesondere Boden, Luft, Wasser, Natur, Tiere und Mikroorganismen gehören<sup>24</sup>. Diese weite Begriffsdetermination kann allerdings der spezifischen Aufgabe Umweltschutz keine Konturen verleihen.

Lange Zeit lag daher der umweltpolitischen und rechtswissenschaftlichen Diskussion ein auf die natürlichen Lebensgrundlagen beschränkter Umweltbegriff zugrunde. Denn da es eine von Menschen unberührte Umwelt nicht mehr gibt, war damit der von den Menschen gestaltete natürliche Lebensraum beschrieben<sup>25</sup>. Auf menschliches Verhalten zurückzuführende Umweltbeeinträchtigungen führen immer öfter zu irreversiblen Schädigungen von Flora und Fauna, was durch die dichte Besiedelung und den hohen Industrialisierungsgrad der BRD begünstigt wird<sup>26</sup>. Diese Beeinträchtigungen konzentrieren sich

<sup>20</sup> Vgl. KÖSTERS, WINFRIED, Umweltpolitik, 3. Aufl., München 2004, S. 27.

<sup>21</sup> SPARWASSER, REINHARD/ENGEL, RÜDIGER/VOBKUHLE, ANDREAS, Umweltrecht. Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts, 5. Aufl., Heidelberg 2003, § 1 Rn. 13.

<sup>22</sup> Vgl. KLOEPFER, MICHAEL, Umweltrecht, 3. Aufl., München 2004, § 1 Rn. 23.

<sup>23</sup> RÖHL, KLAUS F., Rechtssoziologie. Ein Lehrbuch, München 1987, S. 534 f.

<sup>24</sup> HOPPE, WERNER/BECKMANN, MARTIN/KAUCH, PETRA, Umweltrecht, 2. Aufl., München 2000, § 1 Rn. 1 ff.

<sup>25</sup> DEMPFLER, ULRICH/MÜGGENBORG, HANS-JÜRGEN, Die „Umwelt“, ein Rechtsbegriff?, NuR 1987, 301 ff.

<sup>26</sup> Grundsätzlich zu der damit verbundenen neuen Aufgabe des Rechts vgl. ZACHER, HANS F., Erhaltung und Verteilung der natürlichen Gemeinschaftsgüter - eine elementare Aufgabe des Rechts, in: BADURA, PETER/SCHOLZ, RUPERT (Hrsg.), Wege und Verfahren des Verfassungslebens. Festschrift für Peter Lerche zum

dabei weitgehend auf die Bestandteile des den Lebensbereich bildende Elemente Boden, Wasser und Luft<sup>27</sup>.

Neueren Umweltgesetzen<sup>28</sup> liegt meist ein mittleres Begriffsverständnis zugrunde, das eine Zwischenstellung zwischen dem restriktiven Umweltbegriff der Beschränkung auf „natürliche Lebensgrundlagen“ und dem weiten Umweltbegriff „der Gesamtheit der äußeren Lebensbedingungen“ einnimmt.

Der Begriff der Umwelt von mittlerer Reichweite umfasst Mitmenschen, Tiere, Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima, Landschaft, Kultur- und Sachgüter sowie das dazwischen bestehende Wirkungsgefüge<sup>29</sup>.

## b. Umweltrecht als Querschnittsrecht

Als umfassende und gesellschaftsübergreifende Aufgabe kann Umweltschutz nur wirksam durch staatliches Handeln gewährleistet werden. Der Staat muss immer dann eingreifen, wenn Beeinträchtigungen des Naturhaushalts, eine Gefährdung natürlicher Ressourcen oder Schäden für Natur und Umwelt drohen. Die Maßnahmen des Umweltschutzes beschränken sich dabei auch nicht auf eine bloße reaktive Abwehr, vielmehr rückt die planende und vorsorgende Umweltpflege zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen immer stärker in den Vordergrund. Umweltschutz ist damit eine „problembezogene Querschnittsaufgabe“, die sich nicht allein auf einen bestimmten Lebensbereich reduzieren lässt<sup>30</sup>. Dem Umweltrecht als Querschnittsrecht liegen zwei wichtige Grundaussagen zugrunde.

Bisweilen existiert in der BRD ungeachtet zahlreicher Bestrebungen kein einheitliches Umweltgesetzbuch. Das derzeitige Umweltrecht besteht aus einer Vielzahl der Umwelt dienlicher Einzelgesetze. Dazu zählen einmal die reinen Umweltgesetze wie das Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG), das Bundesbodenschutzgesetz (BBodSchG), das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG), das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) und das Umweltinformationsgesetz (UIG). Das Umweltrecht durchzieht aber als Querschnittsrecht nahezu auch alle Rechtsmaterien und ist folglich über alle Rechtsgebiete verstreut<sup>31</sup>. Querschnittsmaterie bedeutet somit auch, dass Gesetzesmaterien, die im ursprünglichen Sinne nichts mit Umweltschutz zu tun haben, zum Umweltrecht zählen, wenn sie im Umweltschutz einen nachrangigen Regelungsschwerpunkt aufweisen<sup>32</sup>. So enthält das besondere Verwaltungsrecht in Spezialgesetzen, wie z.B. in § 1 Abs. 2 S. 2 Nr. 2, § 2 Abs. 2 Nr. 1 und 8 ROG; § 1 Abs. 1 und 2 Nr. 7, § 1 a, § 5 Abs. 2 S. 2 Nr. 6 und 10, § 9 Abs. 1 Nr. 20 und 23-25, §§ 5 Abs. 2a, 9 Abs. 1a BauGB; § 17 Abs. 1 S. 2 und Abs. 4 FernStrG, § 1 Nr. 3 BBergG, § 1 Nr. 1 BWaldG einzelne Bestimmungen, die neben sonstigen Zielsetzungen auch umweltrelevante Belange berücksichtigen<sup>33</sup>.

Aber auch das StGB enthält in seinem vorletzten Abschnitt dreizehn Straftatbestände zum Schutz der Umwelt. Das Zivilrecht regelt im Umwelthaftungsgesetz die Haftungsfrage für Schäden durch Umweltbeeinträchtigung. Letztendlich hat am 27.10.1994 der Umweltschutz auch über Art. 20a GG als Staatsziel in das Verfassungsrecht des Bundes und der Länder Einzug gefunden.

---

65. Geburtstag, München 1993, S. 107 ff.

<sup>27</sup> Vgl. KOTULLA, MICHAEL, Umweltrecht, Stuttgart, München u.a. 2001, S. 1

<sup>28</sup> Vgl. § 2 Abs. 1 UVPG.

<sup>29</sup> Vgl. KLOEPFER, MICHAEL/REHBINDER, ECKARD/SCHMIDT-ABMANN, EBERHARD/KUNIG, PHILIP, Umweltgesetzbuch - Allgemeiner Teil, 2. Aufl., Berlin 1991, S. 116 f.

<sup>30</sup> Vgl. BREUER, RÜDIGER, Umweltschutzrecht, in: SCHMIDT-ABMANN, EBERHARD (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 13. Aufl., Berlin u.a. 2005, S. 576.

<sup>31</sup> Vgl. SPARWASSER, REINHARD/ENGEL, RÜDIGER/VOBKUHLE, ANDREAS, Umweltrecht. Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts, 5. Aufl., Heidelberg 2003, § 1 Rn. 29.

<sup>32</sup> Vgl. WOLF, JOACHIM, Umweltrecht, München 2002, § 1 Rn. 10.

<sup>33</sup> Vgl. KLOEPFER, MICHAEL, Umweltrecht, 3. Aufl., München 2004, § 1 Rn. 61 ff.

Neue Umweltgesetze kollidieren mit Materien, die meist bereits von anderen Ansätzen gesetzlich geregelt sind. Hierdurch kommt es zu Überlagerungen vorhandener Regelungen durch eine neue Umweltgesetzgebung<sup>34</sup>. Deutlich wird dies am Schutz von Natur und Landschaft nach dem Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG), der die kommunale Bauleitplanung nach dem Baugesetzbuch (BauGB) und die Regionalplanung nach dem Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG) überlagert.

In der zweiten Bedeutung kommt dem Querschnittscharakter des Umweltrechts der rechtsanwendungsbezogene Auftrag zu, Umweltschutz mit anderen Verwaltungsaufträgen, wie z.B. dem Straßenbau, durch Abwägungsentscheidungen so gut wie möglich zu harmonisieren<sup>35</sup>.

## 2. Konkrete Ausgestaltung des Umweltrechts

Konkretere Ausgestaltung findet der Umweltschutz im besonderen Verwaltungsrecht. Dort gibt es eine Vielzahl umweltschutzspezifischer Gesetze, d.h. Regelungsmaterien, die primär den Umweltschutz intendieren. Besondere Hervorhebung verdienen dabei:

- das **BImSchG** zum Schutz von Menschen, Tieren, Pflanzen, Boden und Wasser vor schädlichen Umwelteinwirkungen und vor genehmigungsbedürftigen industriellen Anlagen,
- das **BNatSchG** zum Erhalt und Schutz der Landschaft im besiedelten und unbesiedelten Bereich,
- das **WHG** zur Sicherung des Grundwassers und der Gewässer als Bestandteil des Naturhaushalts und als Lebensraum für Tiere und Pflanzen,
- das **BBodSchG** zur Sicherung und Wiederherstellung der nachhaltigen Funktion des Erdreichs und
- das **KrW-/AbfG** zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und der Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen.

## B. Das internationale Umweltrecht - internationale Vorgaben

Die ökologischen Gründe für den hohen Stellenwert des internationalen Umweltschutzes ergeben sich aus der Erkenntnis, dass die Erde und die darüber befindliche Luft ein Ökosystem darstellen. Aus Eingriffen an der einen Stelle resultieren Folgen an anderer Stelle, was am Beispiel der Klimabeeinflussung deutlich wird<sup>36</sup>. Nach Auffassung von Klaus Töpfer, Direktor des „United Nations Environment Programme“ (UNEP) und ehemaliger Umweltminister, sind „globale Risikopotentiale und ihre Wechselwirkungen mit ökonomischen, sozialen und ökologischen Wandlungsprozessen zu einer Herausforderung für die internationale Staatengemeinschaft geworden“. Deswegen herrscht mittlerweile einhellige Einstimmigkeit über die Notwendigkeit internationaler Lösungen für zwischen- oder übernationale Umweltprobleme, die mit einzelnen nationalen Maßnahmen lediglich unvollkommen oder gar nicht bewältigt werden können<sup>37</sup>.

Da globale Umweltrisiken nationalstaatliche Kompetenzgefüge unterlaufen, macht die Universalität und Übernationalität des Schadstoffverkehrs effektiven Umweltschutz letztendlich von internationalen Abkommen und deren Einhaltung abhängig und eine internationale Zusammenarbeit unabdingbar. Eine effektive Umweltpolitik darf sich somit nicht nur auf nationaler, sondern muss sich auch auf internationaler Ebene am Prinzip der Umweltvorsorge orientieren.

<sup>34</sup> Vgl. WOLF, JOACHIM, Umweltrecht, München 2002, § 1 Rn. 10.

<sup>35</sup> Vgl. WOLF, JOACHIM, Umweltrecht, München 2002, § 1 Rn. 10.

<sup>36</sup> Umfassend hierzu vgl. SCHMÖLLING, JÜRGEN, Bestandsaufnahme und aktuelle Situation der grenzüberschreitenden Umweltverschmutzung, in: MOLTKE, HEINRICH VON/SCHMÖLLING, JÜRGEN/KLOEPFER, MICHAEL/KOHLER, CHRISTIAN (Hrsg.), Grenzüberschreitender Umweltschutz in Europa. Rechtsfragen und Rechtstatistiken, Heidelberg 1984, S. 27 ff.

<sup>37</sup> Vgl. KÖSTERS, WINFRIED, Umweltpolitik, 3. Aufl., München 2004, S. 192.

Völkerrecht und nationales Recht unterscheiden sich im Wesentlichen darin, dass Geltungsgrund des innerstaatlichen Rechts der Wille des jeweiligen Gesetzgebers ist, wohingegen die Grundlage des Völkerrechts die Rechtsüberzeugung der gesamten Menschheit bildet. Denn es gibt mit Ausnahme des UN-Sicherheitsrats keine zentrale Rechtsetzungsinstanz, die für alle Staaten verbindliche Regeln erlassen kann. Während innerstaatliches Recht auf Subordination beruht, bewegt sich das Völkerrecht auf der Ebene der Koordination<sup>38</sup>. Letztendlich basiert der Grundgedanke des völkerrechtlichen Umweltrechts auf dem Ideal einer umfassenden internationalen Harmonisierung einschlägiger nationaler Rechte und Maßnahmen, die sich in das jeweilige Rechtssystem gut integrieren lassen. Das Völkerrecht setzt sich aus Völkergewohnheitsrecht und völkerrechtlichen Verträgen zusammen. Nachdem völkerrechtliches Gewohnheitsrecht an vielen Stellen lediglich nur allgemeine Grundsätze bietet, letztendlich nur formale Regelungen darstellt und somit wenig Steuerungskraft besitzt, bedarf es zu seiner Konkretisierung auf jeden Fall multilateraler Vereinbarungen. Diesen Vereinbarungen kommt wegen ihrer stärkeren Aussagekraft und Wirkung im internationalen Umweltrecht eine hervorgehobene Bedeutung zu; sie bilden die wichtigste Rechtsquelle des Umweltvölkerrechts.

## I. Völkerrechtliche Verträge

Denn im Gegensatz zu dem sehr vagen Völkergewohnheitsrecht kommt es bei der Deutung von Aussagen völkerrechtlicher Verträge zu weitaus weniger Schwierigkeiten. Mittlerweile existieren somit zahlreiche bi- und multilaterale völkerrechtliche Verträge zum Schutz der Umwelt. Oft legen die Vertragsparteien in einem Rahmenvertrag - der in der Regel lediglich soft-law-Charakter aufweist<sup>39</sup> - ihre gemeinsame Auffassung zu Umweltproblemen nieder. Die Anzahl der abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge mit einem Regelungsschwerpunkt im Bereich des Umweltschutzes oder zumindest einzelnen Regelungen für den Umweltschutz wird auf ca. 1.000 geschätzt<sup>40</sup>. Schwerpunktmäßig beschäftigen sich die Verträge mit dem Recht internationaler Binnengewässer sowie dem Seerecht<sup>41</sup>, hinzu kommt das Gebiet des internationalen Jagd-, Fischerei- und Naturschutzrechts<sup>42</sup>. Daneben laufen Verträge über den Schutz des Weltraums, den internationalen Transport gefährlicher Güter und zunehmend auch über grenzüberschreitende Umweltverschmutzung. Auch Vereinbarungen über zahlreiche internationale Umweltorganisationen bzw. Aktivitäten und Verfahrensweisen internationaler Organisationen sowie allgemeine Umweltdeklarationen stehen auf der Tagesordnung<sup>43</sup>.

### 1. Begriffsdefinitionen

Unter einem völkerrechtlichen Vertrag versteht man jede zwischen zwei oder mehreren Staaten bzw. anderen tragfähigen Völkerrechtssubjekten getroffene Vereinbarung, die dem Völkerrecht unterliegt<sup>44</sup>. Verträge zwischen Staaten werden in der WVK geregelt. Diese definiert den Vertrag in Art. 2 Abs. 1 lit. a als „... eine in Schriftform geschlossene und vom Völkerrecht bestimmte internationale Übereinkunft zwischen Staaten, gleichviel ob sie in einer oder in mehreren zusammengehörigen Urkunden enthalten ist und welche besonderen Beziehungen sie hat...“.

Art. 2 Abs. 1 lit. a WVKIO<sup>45</sup> regelt hingegen Verträge zwischen Staaten und internationalen Organisationen oder internationalen Organisationen untereinander folgendermaßen: „... Vertrag bedeutet eine vom Völkerrecht bestimmte und in Schriftform geschlossene internationale Übereinkunft zwischen einem oder mehreren Staaten und einer oder mehreren internationalen Organisationen oder zwischen internationalen Organisationen,

<sup>38</sup> Vgl. STEIN, TORSTEN/VON BUTTLAR, CHRISTIAN, Völkerrecht, 11. Aufl., Köln, Berlin u.a. 2005, Rn. 174 f.

<sup>39</sup> Vgl. BUCK, MATTHIAS/VERHEYEN, RODA, Umweltvölkerrecht, in: KOCH, HANS-JOACHIM (Hrsg.), Umweltrecht, Neuwied u.a. 2002, § 1 Rn. 18 ff.

<sup>40</sup> Vgl. BUCK, MATTHIAS/VERHEYEN, RODA, Umweltvölkerrecht, in: KOCH, HANS-JOACHIM (Hrsg.), Umweltrecht, Neuwied u.a. 2002, § 1 Rn. 17.

<sup>41</sup> Beispielsweise Abkommen zur Bekämpfung der Meeresverschmutzung.

<sup>42</sup> Beispielsweise das Washingtoner Artenschutzabkommen.

<sup>43</sup> Vgl. hierzu KLOEPFER, MICHAEL, Grenzüberschreitende Umweltbelastungen als Rechtsproblem, in: MOLTKE, HEINRICH VON/SCHMÖLLING, JÜRGEN/KLOEPFER, MICHAEL/KOHLER, CHRISTIAN, Grenzüberschreitender Umweltschutz in Europa, Rechtsfragen und Rechtstatsachen, Heidelberg 1984, S. 41 ff. (56).

<sup>44</sup> Vgl. GEIGER, RUDOLF, Grundgesetz und Völkerrecht, 3. Aufl., München 2002, § 20 I.

<sup>45</sup> ILM 1986, 543.

gleichviel ob diese Übereinkunft in einer oder in mehreren zusammengehörigen Urkunden enthalten ist und welche Bezeichnung sie hat“.

Als Partei eines völkerrechtlichen Vertrages kommen lediglich Völkerrechtssubjekte in Frage. Das Völkerrecht regelt demnach vorwiegend das Verhalten einzelner souveräner Staaten untereinander mit den von ihnen geschaffenen internationalen und supranationalen Organisationen sowie zwischen den Organisationen. Daneben gibt es noch die traditionellen Organisationen, wie z.B. der Heilige Stuhl, Malteserorden, IKRK. Zu den wichtigsten Völkerrechtssubjekten wird man aber doch in erster Linie die souveränen Staaten und die internationalen und supranationalen Organisationen zählen<sup>46</sup>.

## 2. Geltung des Völkerrechts im innerstaatlichen Recht

Art. 59 Abs. 2 GG ist die maßgebliche Vorschrift für den Abschluss völkerrechtlicher Verträge durch den Bund und die Übernahme des Vertragsinhalts in innerstaatliches Recht. Er normiert die innere Willensbildung beim Zusammenkommen völkerrechtlicher Verträge, indem er die Organe der auswärtigen Gewalt beim Abschluss der Verträge an die Mitwirkung der gesetzgebenden Bundesorgane bindet<sup>47</sup>. In zwei Fällen ist bei Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages die Bindung an die parlamentarische Zustimmung vorgeschrieben:

- ✓ Bei Verträgen, die politische Beziehungen des Bundes regeln (Art. 59 Abs. 2 S. 1, 1. Alt. GG)

Unter politischen Verträgen versteht man hierbei nur solche völkerrechtlichen Vereinbarungen, die besondere Bedeutung auf die Stellung der Bundesrepublik Deutschland innerhalb der Staatengemeinschaft haben<sup>48</sup>. Dazu zählen Friedensverträge, militärische Bündnis- oder Abrüstungsverträge sowie erhebliche Änderungen des Staatsgebietes.

- ✓ und bei Verträgen, die sich auf Gegenstände der Bundesregierung beziehen (Art. 59 Abs. 2 S. 1, 2. Alt. GG).

Die so genannten „gesetzesinhaltlichen“<sup>49</sup> Verträge beinhalten die Abgrenzung von Gesetzgebung und Verwaltung. Maßgebliches Kriterium ist dabei, „ob im konkreten Fall ein Vollzugsakt unter Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften erforderlich ist“<sup>50</sup>.

Nach dem parlamentarischen Zustimmungsgesetz richtet sich auch der Rang innerstaatlich anwendbarer Vertragsregelungen. Geht der Inhalt eines völkerrechtlichen Vertrages auf ein Zustimmungsgesetz gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG zurück, dann gilt der Vertrag in dem Range dieses Zustimmungsgesetzes und geht Rechtsverordnungen des Bundes und allem Landesrecht vor<sup>51</sup>. Bezüglich anderer Bundesgesetze gilt der Grundsatz des Vorrangs der speziellen vor der allgemeinen Norm und der späteren vor der früheren Vorschrift. Zur Konfliktvermeidung zwischen innerstaatlicher Rechtslage und völkerrechtlichen Pflichten gilt der Grundsatz, Gesetze möglichst im Einklang mit völkerrechtlichen Verträgen auszulegen<sup>52</sup>.

## 3. Verbindlichkeit der Vereinbarungen

Gemäß Art. 29 WVK besteht für jede Partei eine Vertragsbindung hinsichtlich ihres gesamten Hoheitsgebiets, „sofern keine abweichende Absicht aus dem Vertrag hervorgeht oder anderweitig festgestellt wird“. Tragender Aspekt einer völkerrechtlichen Vereinbarung ist demnach die von beiden Vertragsparteien intendierte Verbindlichkeit der Einigung. Die Klärung der Frage, ob eine verbindliche Einigung vorliegt, bestimmt sich nach

<sup>46</sup> Vgl. Vgl. STEIN, TORSTEN/VON BUTTLAR, CHRISTIAN, Völkerrecht, 11. Aufl., Köln, Berlin u.a. 2005, Rn. 244.

<sup>47</sup> Vgl. HERDEGEN, MATTHIAS, Völkerrecht, 4. Aufl., München 2005, § 22 Rn. 17.

<sup>48</sup> Vgl. BVerfGE 1, 372 ff. (380 f.).

<sup>49</sup> Vgl. HERDEGEN, MATTHIAS, Völkerrecht, 4. Aufl., München 2005, § 22 Rn. 17.

<sup>50</sup> Vgl. BVerfGE 1, 372 ff. (388).

<sup>51</sup> Vgl. HERDEGEN, MATTHIAS, Völkerrecht, 4. Aufl., München 2005, § 22 Rn. 19.

<sup>52</sup> BVerfGE 74, 358 ff. (370).

dem Inhalt der in Frage stehenden Erklärungen sowie den Umständen ihres Zusammenkommens<sup>53</sup>. Solange Zweifel an der Absicht der Parteien zur Verbindlichkeit der geschlossenen Einigung bestehen, ist eine Vereinbarung und damit ein völkerrechtlicher Vertrag abzulehnen<sup>54</sup>. Liegen verbindliche Erklärungen der Parteien vor, dann tritt der Vertrag grundsätzlich zu dem Zeitpunkt in Kraft, der in den Bestimmungen vorgesehen ist oder auf den sich die Parteien zusätzlich verständigt haben<sup>55</sup>.

Nach wie vor scheitern internationale Verhandlungen in vielen Fällen. Ursächlich hierfür sind unter anderem die Vielzahl der Beteiligten, ein unterschiedlicher Stellenwert des Umweltschutzes, festgelegte Mehrheitsverhältnisse in den Entscheidungsorganen der Beteiligten und vor allem auch unterschiedliche wirtschaftliche, technische und politisch-institutionelle Bedingungen<sup>56</sup>.

Vereinzelt wird auch Kritik an der Verbindlichkeit internationaler Abkommen laut. Jed Rubenfeld von der Yale Law School vertrat auf einer internationalen Tagung des Göttinger Instituts für Völkerrecht von Georg Nolte und der Yale School über europäisches und amerikanisches Verfassungsrecht die These, durch die Bindung an völkerrechtliche Verträge werden die Staaten in ihrer demokratischen Regierungsform beschränkt.

Als Begründung für seine Sorge führte er das Zustandekommen internationaler Abkommen außerhalb jeglicher demokratischer Prozesse an. Insbesondere gegen internationale Gerichte brachte er vor, dass diese außerhalb jeder demokratischen Kontrolle richten. Er erweiterte seinen Vorwurf sogar auf zahlreiche internationale Organisationen, denen er mangelndes Verantwortungsbewusstsein gegenüber der Menschheit vorwarf<sup>57</sup>.

Diesen Bedenken ist mit Armin von Bogdandy, dem Direktor des Heidelberger Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, entgegenzuhalten, dass das Völkerrecht weniger eine Gefahr für die Demokratie begründe, als vielmehr gerade der Verwirklichung der Demokratie diene. Denn durch die zunehmenden internationalen Verflechtungen aller Art seien die Menschen, unabhängig von den nationalen Grenzen, von vielen Entscheidungen betroffen, auf die sie keinen Einfluss nehmen können. Die rechtliche Zusammenarbeit der Staaten und die Schaffung internationaler Institutionen wirkten dem entgegen. Denn erst auf diese Weise kann den Betroffenen eine größere Mitsprache zukommen.

#### 4. Eckpfeiler globaler Klimapolitik

Erst im Laufe der Zeit rückten weltweite Umweltprobleme zunehmend in den politischen Blickpunkt. Globale Risikopotentiale und ihre Wechselwirkung mit ökonomischen, sozialen und ökologischen Wandlungsprozessen stellten die internationale Staatengemeinschaft vor eine der größten Herausforderungen. Die übergreifende Dimension der Globalisierung der Umweltpolitik zeigt sich sehr eindrucksvoll auf dem Gebiet des Klimaschutzes. Denn bis Ende der 1970er Jahre waren Luft und Atmosphäre nicht in den Schutzbereich völkerrechtlicher Verträge einbezogen. Im Folgenden werden die Eckdaten dieser Entwicklung, die über den Klimaschutz hinaus für den gesamten Bereich des Umweltschutzes Bedeutung hatten, kurz dargestellt.

<sup>53</sup> Vgl. HEINTSCHEL HEINEGG, WOLFF VON, in: IPSEN, KNUT, Völkerrecht, 5. Aufl., München 2004, § 9 Rn. 3.

<sup>54</sup> ICJ, Case Concerning maritime delimitation and territorial questions between Qatar and Bahrain (Qatar and Bahrain), ICJ Rep. 1994, 112 (120 f.).

<sup>55</sup> Art. 24 Abs. 1 WVK.

<sup>56</sup> Vgl. CANSIER, DIETER, Scheitern internationale Umweltvereinbarungen am Freifahrerverhalten der Staaten?, in: DÖRING, RALF/RÜHS, MICHAEL, Ökonomische Rationalität und praktische Vernunft, Gerechtigkeit, Ökologische Ökonomie und Naturschutz, Festschrift für Ulrich Hampicke, Würzburg 2004, S. 197 ff. (198).

<sup>57</sup> Vgl. Faz Nr. 124 v. 29. Mai 2003.

## a. Erste Umweltkonferenz der Vereinten Nationen in Stockholm - Grundstein für eine internationale Umweltpolitik

Die Vereinten Nationen spielen in der internationalen Umweltpolitik eine wichtige Rolle. Am 15.12.1972 wurde im Anschluss an die Konferenz in Stockholm das so genannte UNEP in Nairobi eingerichtet. Der Sonderverwaltung (Operational Agencies) obliegt die Umsetzung spezieller Umweltprogramme und die Koordination umweltpolitischer Maßnahmen der UNO<sup>58</sup>. Das System der Vereinten Nationen bietet sich förmlich an, da sich hier derzeit 191<sup>59</sup> Staaten der Welt regelmäßig versammeln, um über Probleme zu diskutieren. Themen, die hier auf der Tagesordnung stehen, sind länderübergreifend und werden weltweit diskutiert. Insbesondere Fragen des Umweltschutzes bieten heute mehr denn je umfassenden Diskussionsstoff.

Vor allem die Amerikaner leisteten erste Denkanstöße für Lösungen aus der weltökologischen Situation. 1970 beriefen sie die erste Weltklimakonferenz in das Massachusetts Institute of Technology ein. Dort wurden Folgen der Meeresverschmutzung untersucht und bei der UNESCO das internationale Programm „Mensch und Biosphäre“ angeregt.

Letztendlich trug auch die Rede zur Lage der Nation des amerikanischen Präsidenten Nixon im August 1970 entscheidend dazu bei, deutsche Vorbehalte gegenüber amerikanischen Initiativen im Klimaschutz auszuräumen<sup>60</sup>.

Die Umweltbotschaft von Präsident Nixon fand weltweite Beachtung und begründete eine neue weltökologische Öffentlichkeit mit einer neuen Tagesordnung für die internationale Politik. Die USA unterstützten auch als erste die Initiative der schwedischen Regierung, in Stockholm 1972 eine erste Weltkonferenz aller Regierungen zu Umweltfragen abzuhalten. Somit startete am 05.06.1972 die erste Umweltkonferenz der Vereinten Nationen, die auch heute noch alljährlich als „Tag der Umwelt“ gefeiert wird.

### aa. Inhalt

Zwar scheiterten die skandinavischen Staaten im Jahre 1972 bei ihrem Versuch, auch die weiträumige Luftverunreinigung zum Gegenstand der Konferenz zu machen, jedoch wurden der Schutz und die Verbesserung der Umwelt auf der Konferenz erstmals als dringliches Anliegen und Pflicht aller Staaten bezeichnet<sup>61</sup>. In Prinzip 21 der Schlussklärung fand der Grundsatz Anerkennung, dass die Staaten „durch Tätigkeiten innerhalb ihres Hoheits- oder Kontrollbereichs der Umwelt in anderen Staaten oder in Gebieten außerhalb ihres Hoheitsgebietes“ keinen Schaden zufügen dürfen<sup>62</sup>:

„States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other states or of areas beyond the limits of national jurisdiction.“<sup>63</sup>

Das Prinzip hebt hervor, dass die Umwelt des Menschen als solche zu den völkerrechtlich geschützten Gütern zu zählen ist. Zahlreiche weitere umweltvölkerrechtliche Grundsätze kristallisierten sich nach der Stockholmer Konferenz heraus, auf die hier im Einzelnen nicht eingegangen werden kann.

<sup>58</sup> Vgl. HERDEGEN, MATTHIAS, Völkerrecht, 4. Aufl., München 2005, § 40 Rn. 9.

<sup>59</sup> Stand Januar 2006.

<sup>60</sup> Vgl. GENSCHER, HANS-DIETRICH, Umweltschutz mit Augenmaß, in: KÖLLER, HENNING v. (Hrsg.), Umweltpolitik mit Augenmaß, Gedenkschrift für Staatssekretär Dr. Günther Hartkopf anlässlich seines 10. Todestages am 19. September 1999, Berlin 2000, S. 17 ff. (21).

<sup>61</sup> Vgl. HEINTSCHEL HEINEGG, WOLFF VON, in: IPSEN, KNUT, Völkerrecht, 5. Aufl., München 2004, vor § 57 Rn. 8 ff.

<sup>62</sup> Vgl. HERDEGEN, MATTHIAS, Völkerrecht, 4. Aufl., München 2005, § 51 Rn. 2.

<sup>63</sup> ILM 11 (1972), S. 1416.

## bb. Verbindlichkeit

Die UN-Umweltkonferenz in Stockholm konnte ihrem Wesen nach nur Empfehlungen aussprechen<sup>64</sup>, denn lediglich die Generalversammlung trifft bei den Vereinten Nationen die Entscheidungen. Allerdings wurden die Stockholmer Ergebnisse nach Überweisung und Beratung im Zweiten Ausschuss der Generalversammlung, dem Plenum auf Dok. A XXVII/8901 auf Empfehlung vorgelegt. Die Generalversammlung verabschiedete daraufhin in der 2.112. Sitzung am 15. Dezember 1972 elf Resolutionen, die entsprechend den Empfehlungen richtungsweisend für die Umweltpolitik der nächsten Jahre waren<sup>65</sup>.

## b. „Erd-Gipfel“ in Rio de Janeiro

### aa. Inhalt

Einen Meilenstein in der Entwicklung des Völkerrechts und des Umweltschutzes - wenn gleich mit weniger starken Auswirkungen auf das Umweltvölkerrecht als die Stockholmer Konferenz - bildete die UN-Konferenz von Rio zu Umwelt und Entwicklung<sup>66</sup>. Die UNO hielt im Juni 1992 in Rio De Janeiro die bislang größte Umweltkonferenz zwanzig Jahre nach der ersten Umweltkonferenz in Stockholm ab. 100 Staatschefs und etwa 15.000 Delegierte aus 178 Ländern kamen zu dieser Konferenz. Gegenstand der Vereinbarungen waren die Konvention zum Klima, die Konvention zur biologischen Vielfalt, die Rio-Walderklärung<sup>67</sup> und die Rio-Deklaration<sup>68</sup>, die Agenda 21<sup>69</sup>, sowie der Beschluss zur Errichtung der Kommission für nachhaltige Entwicklung, der den Zielen der Agenda 21 den Rahmen schaffte. Die UN-Klimarahmenkonvention sollte, „die Stabilisierung der Treibhausgaskonzentration auf einem Niveau zu erreichen..., dass sich die Ökosysteme auf natürliche Weise den Klimaänderungen anpassen können, die Nahrungsmittelerzeugung nicht bedroht wird und die wirtschaftliche Entwicklung auf nachhaltige Weise fortgeführt werden kann“<sup>70</sup>.

Der Begriff „sustainable development“, der in Deutschland mit der Bezeichnung „nachhaltige Entwicklung“<sup>71</sup> übersetzt wird, wurde zum Schlagwort der Konferenz<sup>72</sup>. Diese missglückte deutsche Übersetzung war bereits im Mittelalter gebräuchlich und stammt aus dem forstwirtschaftlichen Sektor. In der Agenda 21 verpflichteten sich die Unterzeichner bis zum Jahr 2002 ein auf nachhaltige Umweltstrategie ausgerichtetes Konzept zu entwickeln. Seitdem ist dieser Begriff untrennbarer Bestandteil jeder Umweltpolitik geworden.

Die Konferenz der UNCED<sup>73</sup> wurde insgesamt zum Symbol einer neuen gemeinsamen Verantwortung für das gemeinsame Ausarbeiten einer neuen Umwelt- und Entwicklungspolitik, da 178 Staaten eine gemeinsame Vereinbarung ausarbeiteten, in deren Zentrum die Förderung einer nachhaltigen Umweltpolitik stand<sup>74</sup>. Auf neun weiteren Konferenzen<sup>75</sup> versuchte man in Verhandlungen, die Rahmenkonvention in konkrete Re-

<sup>64</sup> Vgl. HEINTSCHEL HEINEGG, WOLFF VON, in: IPSEN, Völkerrecht, 5. Aufl., München 2004, vor § 57 Rn. 14.

<sup>65</sup> vgl. SCHMIDT, ERICH (Hrsg.), Die Basis der UN-Umweltpolitik. Die Resolutionen der Generalversammlung, Bd. A 16 der Schriftenreihe „Beiträge zur Umweltgestaltung“, 1973 Berlin, S. 101 ff.

<sup>66</sup> HERDEGEN, MATTHIAS, Völkerrecht, 4. Aufl., München 2005, § 4 Rn. 19.

<sup>67</sup> Statement of Principles for a Global Consensus on the Management, Conservation and Sustainable Development of All Types of Forests: ILM 1992, S. 882 ff.

<sup>68</sup> Rio Declaration on Environment and Development, ILM 1992, 876 ff.

<sup>69</sup> Das Aktionsprogramm für den Übergang in das 21. Jahrhundert: UN Doc. A/CONF. 151/26; HERDEGEN, MATTHIAS, Völkerrecht, 4. Aufl., München 2005, § 4 Rn. 19.

<sup>70</sup> Zitat aus der Klimarahmenkonvention 1992.

<sup>71</sup> Vgl. BÜCKMANN, WALTER/HEUI LEE, YEONG/SIMONIS, UDO ERNST, Das Nachhaltigkeitsgebot der Agenda 21 und seine Umsetzung in das Umwelt- und Planungsrecht, in: BÜCKMANN, WALTER (Hrsg.), Das Nachhaltigkeitsgebot der Agenda 21, Berlin 2002, S. 16.

<sup>72</sup> Vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT (Hrsg.), Umweltpolitik. Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro. Dokumente. Agenda 21, Bonn 1993, „Prinzip 4“.

<sup>73</sup> Offizielle Abkürzung für „Vereinte Nationen für Umwelt und Entwicklung“.

<sup>74</sup> Vgl. TÖPFER, KLAUS, Globaler Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung. Eine zentrale Herausforderung des 21. Jahrhunderts, in: KÖLLER, HENNING VON (Hrsg.) Umweltpolitik mit Augenmaß, Gedenkschrift für Staatssekretär Dr. Günther Hartkopf anlässlich seines 10. Todestages am 19. September 1999, Berlin 2000, S. 27 ff. (28).

<sup>75</sup> Diese fanden 1995 in Berlin, 1996 in Genf, 1998 in Kyoto und Buenos Aires, 1999 in Bonn, 2000 in Den

duktionszahlen für Staaten und Regionen und Reduktionsmaßnahmen und -verfahrensweisen durchzusetzen. Die Klima-Rahmen-Konvention wurde aufgrund des Berliner Mandats der 3. Vertragsstaatenkonferenz in Kyoto völkerrechtlich finalisiert<sup>76</sup>.

In Buenos Aires legte man für jedes einzelne Land die erwarteten CO<sub>2</sub>-Änderungen fest. Die Weltstaatengemeinschaft verpflichtete sich zu der weitergehenden Aufgabe, mit Maßnahmen der Umwelt-, Wirtschafts- und Sozialpolitik das Leitbild einer nachhaltigen zukunftsverträglichen Entwicklung auszufüllen<sup>77</sup>.

## bb. Verbindlichkeit und Durchsetzungskraft

Die Rio-Konvention zu Klima und Artenvielfalt enthielt zwar verbindliche weltökologische Eckwerte, die sich neben den Regierungen auch an die Weltwirtschaft richteten, denn Maßnahmen des Umweltschutzes sollten in die zulässigen Handelsbeschränkungen in einer Weise eingebaut werden, die den Belangen der Entwicklungsländer Rechnung trugen<sup>78</sup>. Der Hoffnung auf ein Vorantreiben des universellen Umweltschutzes in rechtsnormativer Hinsicht wurde die Umweltkonferenz von Rio jedoch nicht gerecht. Auch wenn sie einen großen Beitrag zum Schutz des Klimas und dem Erhalt der biologischen Vielfalt leistete und in der Rio-Erklärung und in der Agenda 21 Grundsätze über die nachhaltige Entwicklung, die besondere Verantwortung der Industrienationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung, die Umweltverträglichkeitsprüfung und die Vorsorge verankerte, so blieben die Rio-Deklaration und die Agenda 21 doch lediglich rechtlich unverbindlich.

Dem neuen Konzept des „sustainable development“ kam mehr bewussteinsschärfende als problemlösende Wirkung im Spannungsverhältnis zwischen einem wirtschaftlichen Fortschritt und schonenden Umgang mit natürlichen Ressourcen zu. Es diente vielmehr als Richtschnur für die vertragliche Konsolidierung der Berücksichtigung von Umweltbelangen, was sich an der 1992 nachfolgenden Staatenpraxis deutlich zeigt<sup>79</sup>. Denn die Industrienationen unternahmen keinerlei ernsthafte Anstrengungen zur Verwirklichung des Ziels einer nachhaltigen Entwicklung. Auch die Entwicklungsländer verhielten sich skeptisch und zurückhaltend. Herrschte doch bei ihnen die Furcht vor, unter dem Vorwand von Umwelt- und Investitionsschutz in ihrer wirtschaftlichen und industriellen Entwicklung behindert zu werden<sup>80</sup>. Insgesamt bleibt dennoch festzuhalten: Auch wenn die Konferenz in Rio zum Teil hinter den Anfangserwartungen zurückblieb, so leistete sie doch wichtige Impulse für den völkerrechtlichen Umweltschutz.

## c. Klimakonferenz in Berlin 1995

Vom 28.03 bis zum 07.04.1995 fand die erste Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention statt. Beschlossen wurde die Erarbeitung eines Protokolls oder eines anderen Wegs, um eine Basis für eine völkerrechtliche Vereinbarung zu legen, die verbindlich die Verringerung der schädlichen Treibhausgasemissionen vorschreiben sollte (sog. Berliner Mandat). Erst durch den Prozess, den die Berliner Konferenz in Gang setzte, war die Verabschiedung des Protokolls von Kyoto möglich. In Berlin verständigten sich die Vertragsparteien darauf, dass die Verpflichtungen der Industrieländer zur Reduktion ihrer Emissionen von Kohlendioxid und anderen Treibhausgasen, die nicht von dem Montrealer Protokoll zum Abkommen des Schutzes der Ozonschicht erfasst wurden, bis zum Jahre 2000 einzeln oder gemeinsam auf den Stand von 1999 zurückzuführen, nicht ausreichend sind, um eine Störung des Klimasystems zu vermeiden<sup>81</sup>.

---

Haag, 2001 in Bonn und in Marrakesch und 2002 in Neu-Delhi statt.

<sup>76</sup> Vgl. SCHMIDT-PREUB, MATTHIAS, Die Entwicklung des deutschen Umweltrechts als verfassungsgeleitete Umsetzung der Maßgaben supra- und internationaler Umweltpolitik, JZ 2000, S. 581 ff. (590).

<sup>77</sup> Vgl. zu den Herausforderungen für eine Politik der Nachhaltigkeit: FÜLLGRAFF, GEORGES, Institutionelle Herausforderungen für eine Politik der Nachhaltigkeit, Umweltschutz mit Augenmaß, in: KÖLLER, HENNING v. (Hrsg.), Umweltpolitik mit Augenmaß, Gedenkschrift für Staatssekretär Dr. Günther Hartkopf anlässlich seines 10. Todestages am 19. September 1999, Berlin 2000, S. 149 ff. (151).

<sup>78</sup> Vgl. HERDEGEN, MATTHIAS, Völkerrecht, 4. Aufl., München 2005, § 4 Rn. 19.

<sup>79</sup> Vgl. HERDEGEN, MATTHIAS, Völkerrecht, 4. Aufl., München 2005, § 51 Rn. 5.

<sup>80</sup> Vgl. HEINTSCHEL HEINEGG, WOLFF VON, in: IPSEN, KNUT, Völkerrecht, 5. Aufl., München 2004, vor § 57 Rn. 14.

<sup>81</sup> COP-3, Beschluss 1/CP.3 „Annahme des Protokolls von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen“.

Auch die UNO-Folgenkonferenz führte zu keiner verbindlichen Übereinkunft - trotz heftiger Proteste von Umweltschutzverbänden und der so genannten Inselstaaten<sup>82</sup>. Die Vertragsparteien vereinbarten eine Initiative, geeignete Maßnahmen für die Zeitspanne nach dem Jahre 2000 zu erreichen, indem sie sich auf ein Protokoll oder ein anderes Rechtsinstrument einigten<sup>83</sup>. Diese Verständigung war ausschlaggebend für die Annahme des Protokolls von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen.

#### d. Klimakonferenz in Japan 1997

Auf der Vertragsstaatenkonferenz im Dezember 1997 in Kyoto wurde das „Protokoll zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen“<sup>84</sup> verabschiedet. Ca. 160 Staaten verpflichteten sich, bis 2010/2012 verschiedene Treibhausgase<sup>85</sup> um durchschnittlich 5,2 % zu verringern. Zum ersten Mal wurden die Staaten in rechtsverbindlicher Form angewiesen, die Emissionen der schädlichsten Treibhausgase zu drosseln. Ausgehend vom Basisjahr 1990 sollten die Industrienationen in der Zeitspanne von 2008 bis 2012 auf eine Reduzierung der Emissionen von 5 % hinwirken<sup>86</sup>. Der Höhe nach unterschieden sich die einzelnen Reduktionsverpflichtungen über eine weite Spannweite. So waren die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten, ebenso wie die meisten osteuropäischen Staaten zu einer Reduktion von 8 % verpflichtet<sup>87</sup>, während die USA die Emissionen um 7 % reduzieren sollten. Niedrigere Reduktionsverpflichtungen trafen Japan und Kanada mit 6 %. Keine Reduktionspflichten, sondern ein Stabilisierungsgebot der bisherigen Emissionswerte beschloss man für Russland und Neuseeland und legte eine erlaubte Steigerung der Werte in Höhe von 1 % für Norwegen, 8 % für Australien und 10 % für Island fest. Die Bundesrepublik trifft demnach ein Anteil von -21 %<sup>88</sup>. Vergleicht man diesen Wert mit anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, so fällt auf, dass die einzelnen Quoten stark divergieren. So entfällt auf Großbritannien ein Wert von -12,5 %, wohingegen Portugal ein Betrag von +27 % gutgeschrieben wird und Frankreichs Quote sich als Bonus für die Reduktion des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes aufgrund der alternativen Stromerzeugung aus Kernenergie auf 0 % beläuft.

Die Klimakonferenz in Kyoto brachte anfangs keine nennenswerten Erfolge. In letzter Minute einigten sich die Delegierten der etwa 160 Teilnehmerstaaten zwar auf eine geringe Reduzierung von Treibhausgasen bis zu den Jahren 2010/2012. Aus heutiger Sicht ist damit aber keine wirkliche Reduzierung erreicht. Es gelang erst in der Marrakesch-Konferenz vom 29.10.-09.11.2001, letzte Unstimmigkeiten bzgl. des Emissionshandels, der Anrechnung von Senkungen und der Erfüllungskontrolle aus der Welt zu räumen, sodass das Kyoto-Protokoll grundsätzlich in Kraft treten konnte<sup>89</sup>. Voraussetzung war, dass mindestens 55 Staaten das Protokoll ratifizieren, die insgesamt mindestens 55 % der Emissionen darstellten<sup>90</sup>, denn das Kyoto-Protokoll galt erst als angenommen, wenn mindestens 55 % der Vertragsstaaten, die zugleich für mindestens 55% des weltweiten CO<sub>2</sub>-Ausstoßes der Industrieländer, bezogen auf das Basisjahr 1990, verantwortlich sein müssen, das Papier im eigenen Parlament ratifizieren. Geplant war es, dieses Ziel bis zum Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung (Rio+10 in Johannesburg/Südafrika<sup>91</sup>,

<sup>82</sup> Diese in der AOSIS-Gruppe organisierten und vor allem im Pazifik und asiatischen Ozean liegenden Inseln wären durch eine Klimaerwärmung und den damit einhergehenden Anstieg des Meeresspiegels besonders gefährdet.

<sup>83</sup> Beschluss 1/CP.1 „Berliner Mandat: Überprüfung der Angemessenheit von Art. 4 Absatz 2 Buchstaben a) und b) des Übereinkommens, einschließlich Vorschläge für ein Protokoll und Beschlüsse über Folgemaßnahmen.“

<sup>84</sup> Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, abrufbar unter <http://www.bmu.de/english/documents/doc/3324.php> am 12.10.2004.

<sup>85</sup> Zum Beispiel CO<sub>2</sub>, Methan etc.

<sup>86</sup> SPARWASSER, REINHARD/ENGEL, RÜDIGER/VOßKUHLE, ANDREAS, Umweltrecht. Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts, 5. Aufl., Heidelberg 2003, § 10 Rn. 29.

<sup>87</sup> SPARWASSER, REINHARD/ENGEL, RÜDIGER/VOßKUHLE, ANDREAS, Umweltrecht. Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts, 5. Aufl., Heidelberg 2003, § 10 Rn. 29.

<sup>88</sup> Vgl. Art. 3 i.V.m. Annex B des Kyoto-Protokolls.

<sup>89</sup> Beschluss 5/CP.6 „Umsetzung des Aktionsplans Buenos Aires“.

<sup>90</sup> Vgl. HEINTSCHEL HEINEGG, WOLFF VON, in: IPSEN, KNUT, Völkerrecht, 5. Aufl., München 2004, § 57 Rn. 65.

<sup>91</sup> Der v. 26.08. bis zum 4.09.2002 in Johannesburg abgehaltene Weltgipfel über nachhaltige Entwicklung sollte initial für größere Anstrengungen zur Verwirklichung der nachhaltigen Entwicklung sein. Das Echo über das Erreichen der Zielvorgabe war allerdings geteilt. Trotz alledem wurden auf dem Gipfel bedeutende Initiativen auf dem Energiesektor, dem Bereich der Gesundheit, sowie Landwirtschaft, Biodiversi-

26.08.-04.09.2002) zu erreichen. Leider wurde die Zielvorgabe verfehlt, da die USA und die erdölexportierenden Länder bei der 8. Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention vom 23.10.-1.11.2002 in Neu-Delhi den gesamten Verhandlungsprozess blockierten und behinderten.

Die Europäische Union beschloss am 04.03.2002 die Unterzeichnung des Klimaschutzabkommens von Kyoto. Demnach verpflichten sich die Länder der EU, ihren jeweiligen Ausstoß von Treibhausgasen in den fünf Jahren von 2008 bis 2012 um 8 % gegenüber dem Niveau von 1990 zu reduzieren. Wird das Ziel nicht erreicht, müssen die einzelnen Länder mit rechtlichen Konsequenzen rechnen. Insgesamt beträgt der EU-Anteil somit 24,3 %. Am 16. Februar 2005 trat das Kyoto-Protokoll in Kraft. Damit nimmt Europa eine Vorreiterrolle auf dem Gebiet des Klimaschutzes ein.

Auch der Deutsche Bundestag machte am 22.03.2002 mit den Stimmen aller Parteien den Weg zur Ratifizierung des Kyoto-Protokolls zum Klimaschutz frei<sup>92</sup>. Am 31.05.2002 ratifizierte Deutschland das Abkommen zum Abbau der schädlichen Treibhausgase als eines der ersten Länder in der Europäischen Union.

Die internationale Klimapolitik befindet sich momentan in einer entscheidenden Phase, denn die festgesetzten Reduktionswerte des Kyoto-Protokolls stellen völkerrechtliche Pflichten aus einem multilateralen Vertrag dar<sup>93</sup>. Nach der Aufkündigung des Kyoto-Protokolls durch die USA war Russland mit einem Anteil von 17,4 % das „Zünglein an der Waage“ für das vollständige Inkrafttreten des Protokolls<sup>94</sup>. Nachdem die russische Staatsduma der Ratifizierung des Kyoto-Protokolls am 22.10.2004 zustimmte, sind mit dem Anteil Russlands von 17,4 % nunmehr die 55 % erreicht, sodass das Klimaschutzabkommen zur Verringerung des Treibhausgases auch ohne die Zustimmung der USA in Kraft treten kann. Somit erfüllte sich die große Hoffnung, nicht nur allgemeine Absichtserklärungen, sondern verbindliche Abmachungen, z.B. über die Verminderung von CO<sub>2</sub>-Emissionen, ozonzerstörenden Gasen und von Waldrodungen, zu erreichen.

## II. Gewohnheitsrechtliche Grundsätze des Umweltvölkerrechts

Um grenzüberschreitenden Umweltproblemen entgegen zu treten, besteht ein dringendes Bedürfnis, unterschiedlich erarbeitete Umweltschutzmaßnahmen der Staaten zu harmonisieren und Normen in übergreifender Übereinstimmung herauszuarbeiten, die einen ebenso weitreichenden Geltungsbereich wie die Weitläufigkeit der Umweltprobleme haben. Somit sind alle einzelnen Staaten dazu angehalten, zwischenstaatlicher Umweltprobleme durch internationale Verständigung Herr zu werden<sup>95</sup>.

An dieser Erkenntnis setzt auch das gewohnheitsrechtlich fundierte Umweltvölkerrecht an. Denn weite Teile des Völkerrechts sind bisher nicht kodifiziert. Sie beruhen vielmehr auf Gewohnheitsrecht oder werden aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen abgeleitet. Dennoch sind Gewohnheitsrecht und allgemeine Rechtsgrundsätze auch Rechtsquellen innerstaatlichen Rechts. Völkerrechtliche Verträge nehmen bei der Fortentwicklung des Gewohnheitsrechts vielfach eine Katalysatorfunktion ein<sup>96</sup>.

Mittlerweile spielt das Völkergewohnheitsrecht jedoch in Anbetracht der Fülle umweltvölkerrechtlicher Verträge im internationalen Umweltschutz eine geringere Rolle<sup>97</sup>. Vor allem als übergreifende Leitlinie oder als Interpretationshilfe für die Verträge kommt dem Gewohnheitsrecht nach wie vor noch eine wichtige Funktion zu<sup>98</sup>.

---

tät und Bewirtschaftung von Ökosystemen vereinbart.

<sup>92</sup> Der Bundesrat stimmte am 26.04.02 der Ratifizierung zu.

<sup>93</sup> SCHMIDT-PREUB, MATTHIAS, JZ 2000, S. 581 ff. (590).

<sup>94</sup> Vgl. MRASEK, VOLKER, Masterplan gesucht, Aus Politik und Zeitgeschichte B 37/2004, in: Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, S. 3 ff. (8).

<sup>95</sup> Vgl. hierzu KLOEPFER, MICHAEL, Grenzüberschreitende Umweltbelastungen als Rechtsproblem, in: MOLTKE, HEINRICH VON/SCHMÖLLING, JÜRGEN/KLOEPFER, MICHAEL/KOHLER, CHRISTIAN, Grenzüberschreitender Umweltschutz in Europa, Rechtsfragen und Rechtstatsachen, Heidelberg 1984. S. 41 ff. (59).

<sup>96</sup> Vgl. HERDEGEN, MATTHIAS, Völkerrecht, 4. Aufl., München 2005, § 16 Rn. 1.

<sup>97</sup> BGBl 1993 II, S. 1742.

<sup>98</sup> Vgl. SPARWASSER, REINHARD/ENGEL, RÜDIGER/VOBKUHLE, ANDREAS, Umweltrecht. Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts, 5. Aufl., Heidelberg 2003, § 1 Rn. 80.

## 1. Entstehung des Völkergewohnheitsrechts

Das Gewohnheitsrecht bildet die Basis der Völkerrechtsordnung. Ganz allgemein entsteht Völkergewohnheitsrecht durch die über eine längere Zeitspanne andauernde Gewohnheit in Rechtsbefolgungsabsicht. In Art. 38 Abs. 1 lit. b des IGH-Status wird das Völkergewohnheitsrecht über seine beiden Entstehungsvoraussetzungen definiert: einmal von der allgemeinen Übung (*consuetudo*) und zum anderen von der Anerkennung der Übung als Recht (*a general practice accepted as law*)<sup>99</sup>. Das Gewohnheitsrecht setzt sich somit aus Rechtssätzen zusammen, die objektiv auf einer allgemeinen Übung und subjektiv auf einer dieser Übung entsprechenden Rechtsüberzeugung (*opinio iuris vel necessitatis*) basieren<sup>100</sup>. Mitunter können nur wenige Jahre ausreichen, Völkergewohnheitsrecht zur Entstehung zu bringen<sup>101</sup>. Der IGH hat sogar entschieden, dass eine kurze Zeitspanne „the passage of only a short period of time“ die Entstehung von Gewohnheitsrecht nicht notwendigerweise ausschließt<sup>102</sup>. Dabei divergieren die dogmatischen Erklärungsversuche zur wertenden Einordnung der beiden Elemente stark und werden hier nicht näher beleuchtet.

## 2. Bindungswirkung des Gewohnheitsrechts

Durch völkerrechtliches Gewohnheitsrecht können Staaten auch gegen ihren Willen verpflichtet werden. Es bedarf demnach keines Einverständnisses der Staaten, mit der Konsequenz, dass völkergewohnheitsrechtliche Regeln zu Umweltschutzfragen auch Staaten binden, welche die Regelungen nicht ausdrücklich oder stillschweigend anerkannt haben. Lediglich bei kontinuierlichem Widerstand eines Staates gegen die Entstehung einer gewohnheitsrechtlichen Norm (sog. „persistent objector“<sup>103</sup>) und nach außen getretener Ablehnung der Bindungswirkung, tritt diese trotz des Protestes gegen die entstandene Norm nicht ein.

Die zentrale Vorschrift für die Einbeziehung des Völkerrechts in den innerstaatlichen Rechtsraum bildet Art. 25 GG. Demnach sind die allgemeinen Regeln des Völkerrechts Bestandteil des Bundesrechts. Sie gehen den Gesetzen vor und erzeugen unmittelbare Rechte und Pflichten für die Bewohner des Bundesgebietes. Allgemein ist eine Regel des Völkerrechts immer dann, wenn sie auf die Allgemeinheit der Völkerrechtssubjekte bezogen ist<sup>104</sup>. Mit den „allgemeinen Regeln des Völkerrechts“ sind das völkerrechtliche Gewohnheitsrecht und die allgemeinen Rechtsgrundsätze des Völkerrechts gemeint. Die allgemeinen Regeln des Völkerrechts gehen nach Art. 25 S. 2 GG den Bundesgesetzen vor.

Dabei herrscht über die Frage, ob das Völkerrecht auf einer höheren Rangstufe als das Grundgesetz steht, Streit: Während eine auf die Entstehungsgeschichte der Vorschrift gestützte Auffassung die allgemeinen Regeln des Völkerrechts über das Grundgesetz stellt<sup>105</sup>, soll den allgemeinen Regeln nach einer anderen Meinung zumindest Verfassungsrang zukommen; wenngleich sie nicht zu Normen des deutschen Verfassungsrechts werden<sup>106</sup>. Die dritte und herrschende Ansicht hat sich weitgehend durchgesetzt. Nach dieser stehen die allgemeinen Regeln des Völkerrechts zwar über dem einfachen Bundesrecht, doch unter den Normen des Grundgesetzes<sup>107</sup>.

<sup>99</sup> Vgl. HEINTSCHEL HEINEGG, WOLFF VON, in: IPSEN, KNUT, Völkerrecht, 5. Aufl., München 2004, § 16 Rn. 2.

<sup>100</sup> Vgl. GEIGER, RUDOLF, Grundgesetz und Völkerrecht, 3. Aufl., München 2002, § 20 I.

<sup>101</sup> Vgl. STEIN, TORSTEN/VON BUTTLAR, CHRISTIAN, Völkerrecht, 11. Aufl., Köln, Berlin u.a. 2005, Rn. 123.

<sup>102</sup> Vgl. Nordsee-Festlandssockel, ICJ Reports 1969, 3, 43, Bundesrepublik Deutschland gegen Dänemark und Niederlande.

<sup>103</sup> Vgl. HEINTSCHEL HEINEGG, WOLFF VON, in: IPSEN, KNUT, Völkerrecht, 5. Aufl., München 2004, § 13 Rn. 1 ff.

<sup>104</sup> Vgl. RUDOLF, WALTER, Völkerrecht und deutsches Recht, Tübingen 1967, S. 240.

<sup>105</sup> Vgl. MENZEL, EBERHARD, in: DOLZER, RUDOLF/VOGEL, KLAUS/GRABHOF, KARIN (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Heidelberg 2004, Art. 25, I. 4.

<sup>106</sup> Vgl. STEINBERGER, HELMUT, Allgemeine Regeln des Völkerrechts, in: ISENSEE, JOSEF/KIRCHHOF, PAUL (Hrsg.), HdStR, Bd. VII, Normativität und Schutz der Verfassung - Internationale Beziehungen, Heidelberg 1992, § 173, Rn. 61.

<sup>107</sup> Vgl. HERDEGEN, MATTHIAS, in: MAUNZ, THEODOR/DÜRIG GÜNTHER (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar Bd. III (Loseblatt), München (Stand 09/2005), Art. 25, Rn. 42 ff.; TOMUSCHAT, CHRISTIAN, Deutsche Rechtsprechung in völkerrechtlichen Fragen 1958-1965. Teil A: Allgemeines Friedensvölkerrecht, ZaöRV 28 (1968), S. 63 ff.

Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts sind die Behörden und Gerichte der Bundesrepublik Deutschland grundsätzlich daran gehindert, innerstaatliches Recht in einer Weise auszulegen und anzuwenden, welche die allgemeinen Regeln des Völkerrechts verletzen. Nach Art. 25 S. 2, 2. Hs. GG begründen die allgemeinen Regeln des Völkerrechts somit für die Bürger des Bundesgebietes unmittelbare Rechte und Pflichten. Im Bereich des Umweltvölkerrechts zeichnet sich eine Entwicklung ab, die in Einschränkung des Territorialitätsprinzips eine Rücksichtnahme auf Umweltinteressen benachbarter Staaten ebenso wie auf globaler Ebene gebietet<sup>108</sup>. Die Rio-Erklärung, vor allem Prinzip 2, dürfte bereits einen internationalen Konsens über entsprechende Grundsätze widerspiegeln, die die künftige Praxis der Staaten zu leiten bestimmt sind<sup>109</sup>.

Abschließend bleibt festzuhalten, dass Art. 25 GG zusammen mit der Präambel, Art. 1 Abs. 2, Art. 23, 24 und 26 GG die Wertentscheidung des Grundgesetzes für eine internationale Offenheit widerspiegelt. Auch das BVerfG leitete hieraus bereits frühzeitig den Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit ab<sup>110</sup>. Nach diesem Grundsatz ist innerstaatliches Recht nicht nur verfassungskonform, sondern auch völkerrechtskonform auszulegen, bevor die Verletzung einer allgemeinen Regel des Völkerrechts begründet werden kann<sup>111</sup>. Der Grundsatz gebietet allerdings auch, fremde Rechtsordnungen und -anschauungen grundsätzlich zu achten<sup>112</sup>. Die Bindungswirkung entfaltet sich auch gegenüber neuen Staaten. Die These der „vorgefundenen Rechtsordnung“ ist mittlerweile herrschende Meinung, wonach auch die neuen Staaten an Völkergewohnheitsrecht gebunden sind<sup>113</sup>.

### 3. Allgemein anerkannte umweltvölkerrechtliche Grundsätze

Bereits in den frühen Anfängen des Umweltvölkerrechts anerkannten sowohl nationale wie internationale Gerichte, denen Streitigkeiten zu grenzüberschreitenden Umweltbeeinträchtigungen vorlagen, die Geltung bestimmter Beschränkungen der Souveränität und Integrität zugunsten der internationalen Gemeinschaft.

#### a. Prinzip territorialer Integrität

Grundsätzlich genießen die einzelnen Staaten weitgehend grenzenlose Souveränität, was zu einem wesentlichen völkerrechtlichen Grundproblem führen kann: Denn die Entscheidung über das Errichten einer umweltbelastenden Anlage trifft alleine der Staat, in dessen Hoheitsgebiet die Anlage stehen soll. Geht es im Anschluss daran um Differenzen über grenzüberschreitende Immissionen, kommt das Prinzip der territorialen Integrität zum Tragen<sup>114</sup>. Von grundlegender Bedeutung für dieses Prinzip war der *Trail-Smelter-Schiedsspruch*<sup>115</sup>:

Der von einem amerikanisch-kanadischen Schiedsgericht am 16.04.1938 und 11.03.1941 entschiedene Trail-Smelter-Fall behandelte grenzüberschreitende Luftverunreinigungen durch Abgase einer im kanadischen Ort Trail betriebenen Zink- und Bleischmelze, welche im US-Bundesstaat Washington zu schweren Schäden in der Land- und Forstwirtschaft führte. Zugunsten der USA entschied das Gericht: „A state owes at all time the duty to protect other states against injurious acts by individuals from within its jurisdiction“<sup>116</sup>.

<sup>108</sup> Vgl. ROJAHN, ONDOLF, in: MÜNCH, INGO VON/KUNIG, PHILIP (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, Bd. II, 5. Aufl., München 2001, Art. 25, Rn. 22; NETTESHEIM, MARTIN, Die ökologische Intervention. Gewalt und Druck zum Schutz der Umwelt?, AVR 34 (1996), S. 168 ff. (202 f.).

<sup>109</sup> Vgl. PERNICE, INGOLF, in: DREIER, HORST, GG-Kommentar Bd. II, Tübingen 1998, Art. 25 GG, Rn. 38.

<sup>110</sup> Vgl. BVerfGE 6, 309 ff. (362); BLECKMANN, ALBERT, Der Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit der deutschen Rechtsordnung, DÖV 1996, S. 137 ff.

<sup>111</sup> Vgl. BVerfGE 75, 1 ff. (19); STEINBERGER, HELMUT, Allgemeine Regeln des Völkerrechts, in: ISENSEE, JOSEF/KIRCHHOF, PAUL (Hrsg.), HdStR, Bd. VII, Normativität und Schutz der Verfassung - Internationale Beziehungen, Heidelberg 1992, § 173, Rn. 56.

<sup>112</sup> Vgl. BVerfGE 75, 1 ff. (17).

<sup>113</sup> Vgl. HEINTSCHEL HEINEGG, WOLFF VON, in: IPSSEN, KNUT, Völkerrecht, 5. Aufl., München 2004, § 16 Rn. 29; auf ein Eingehen der verschiedenen Begründungsansätze für die Bindungswirkung wird hier verzichtet.

<sup>114</sup> Vgl. JÄNICKE, MARTIN/KUNIG, PHILIP/STITZEL, MICHAEL, Umweltpolitik, Politik, Recht und Management des Umweltschutzes in Staat und Unternehmen, 2. Aufl., Bonn 2003, S. 269.

<sup>115</sup> Trail Smelter Arbitration (U.S. v. Canada), RIAA III, 1905; 9.I.L.R. 315 sub I.

Nach Auffassung des Gerichts sollte allerdings nicht jede Umweltbeeinträchtigung völkerrechtswidrig sein, vielmehr sollte völkerrechtliche Verantwortlichkeit für die nachbarschädigende Nutzung seines Gebietes nur dann eintreten, „when the case is of serious consequences and the injury is established by clear and convincing evidence“<sup>117</sup>.

Der Trail-Smelter-Fall zeigt, dass das territoriale Integritätsinteresse anderer Staaten einem absoluten Souveränitätsverständnis gewisse Grenzen setzt- wenn auch unter dem Vorbehalt des Eintretens „schwerwiegender Folgen“ und eines „nachweisbaren Schadens“. Diese Grenzen sind für die einzelnen Staaten verbindlich. Das Prinzip wurde zu einem Verbot ausgedehnt, das Hoheitsgebiet derart zu nutzen, dass der Umwelt anderer Staaten oder der Umwelt herrschaftsfreier Räume erhebliche Schäden zugefügt werden<sup>118</sup>.

Zwar begründet das Prinzip der territorialen Integrität dem Staat, der von den Immissionen betroffen ist, einen Anspruch darauf, dass ohne seine Zustimmung Immissionen zu unterbleiben haben, allerdings ist es de facto erdenklich schwieriger, aus einer räumlichen, grenzüberschreitenden Distanz gegen Umweltbeeinträchtigungen vorzugehen. Die Erfahrung aus der Vergangenheit zeigt, dass eine Bekämpfung von Umweltbeeinträchtigungen effektiv letztendlich nur aus dem Land betrieben werden kann, in dem die Anlage errichtet werden soll. Insofern hängt die Effizienz des Vorgehens gegen grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen von der Bereitschaft des emittierenden Staates ab. Teilweise sind auch Tendenzen erkennbar, das Souveränitätsprinzip zu umgehen, indem natürliche Umweltgüter, die einzelnen Staaten zur alleinigen Verfügung stehen, in den Status eines internationalen Gemeinguts erhoben werden („shared environment“) und auf diesem Weg die Völkergemeinschaft die Verfügungsgewalt über das Umweltgut erlangt<sup>119</sup>. Was an Gütern, die bisher außerhalb jeglicher staatlicher Souveränität standen, nicht weiter bedenklich ist, birgt bei den Gütern, die ins Souveränitätsgebiet eines Landes fallen, allerdings die Gefahr einer Gefährdung der völkerrechtlichen Friedensordnung.

## **b. Völkergewohnheitsrechtliche Informations- und Konsultationspflichten**

Für einen effektiven Umweltschutz verständigten sich die Staaten in völkerrechtlichen Vereinbarungen auf eine Kooperation zum Schutz der Umwelt. Sie einigten sich auf den Austausch von Informationen und Daten, Warnpflichten und Absprachen umweltrechtlicher Belange. Für den Fall des Eintritts von grenzüberschreitenden Risikolagen wurden verfahrensrechtliche Vorkehrungen in Form von völkergewohnheitsrechtlichen Informationspflichten getroffen<sup>120</sup>. Neu eingerichtete Kommissionen hatten die Aufgabe inne, die vereinbarten Aktivitäten zu kontrollieren<sup>121</sup>. Diese Warnpflichten greifen immer dann ein, wenn es Anlass für die Befürchtung erheblicher Umweltbeeinträchtigungen gibt<sup>122</sup>.

<sup>116</sup> Trail Smelter Arbitration (U.S. v. Canada), RIAA III, 1963.

<sup>117</sup> Trail Smelter Arbitration (U.S. v. Canada), RIAA III, 1965.

<sup>118</sup> Vgl. JÄNICKE, MARTIN/KUNIG, PHILIP/STITZEL, MICHAEL, Umweltpolitik, Politik, Recht und Management des Umweltschutzes in Staat und Unternehmen, 2. Aufl., Bonn 2003, S. 269.

<sup>119</sup> Vgl. KLOEPFER, MICHAEL, Kernkraftwerk und Staatsgrenze, Berlin 1981, S. 25 f.

<sup>120</sup> Vgl. GRAF VITZTHUM, WOLFGANG, Raum und Umwelt im Völkerrecht, in: GRAF VITZTHUM, WOLFGANG (Hrsg.), 2. Aufl., Völkerrecht, Berlin u.a. 2001, 5. Abschnitt Rn. 158; SCHMIDT, REINER/MÜLLER, HELMUT (Hrsg.), Einführung in das Umweltrecht, 6. Aufl., München 2001, § 7 Rn. 28; STREINZ, RUDOLF, Vorgaben des Völkerrechts für das deutsche Umweltrecht, UTR 1999, S. 319 ff. (331).

<sup>121</sup> Vgl. HEINTSCHEL HEINEGG, WOLFF VON, in: IPSEN, KNUT, Völkerrecht, 5. Aufl., München 2004, § 58 Rn. 32.

<sup>122</sup> Vgl. Stellungnahme des Internationalen Gerichtshofes zu entsprechenden Pflichten in der Streitsache „Korfu-Kanal“, IGH ICJ Reports 1949, S. 4 ff. (20).

Im Rahmen eines Benachrichtigungsabkommens von 1986 konnten sich die Staaten nicht auf eine uneingeschränkte Warnpflicht einigen. Das Abkommen schrieb den Staaten in Art. 1 Abs. 1 im Falle eines nuklearen Unfalls eine Warnpflicht vor. Die Warnpflicht griff allerdings nur unter drei Voraussetzungen ein, die kumulativ verwirklicht werden mussten: Der Unfall muss zur Freisetzung radioaktiver Stoffe führen, es muss zu einer grenzüberschreitenden Bewegung der radioaktiven Stoffe kommen und die Freisetzung muss so intensiv sein, dass sie für die Sicherheit anderer Staaten „von Bedeutung sein könne“. Zu guter Letzt wurde den Staaten eine Einschätzungsprärogative bzgl. der Überprüfung der drei Voraussetzungen zugestanden. Der eingeräumte Beurteilungsspielraum stellte einen Kompromiss zwischen den weitgehenden Vorschlägen der Niederlande und der Schweiz dar, den Auslöser des internationalen Frühwarnsystems durch Verknüpfung mit den jeweiligen Maßnahmen mit einer gewissen Automatik auszustatten, und der zurückhaltenden Position Indiens, das den Beurteilungsspielraum ausdrücklich durch das Einfügen des Satzes „in the judgement of the State“ gewahrt wissen wollte<sup>123</sup>. Es würde nicht verwundern, wenn die Angst vor dem Eingestehen des Versagens der Sicherheitsvorkehrungen oder vor wirtschaftlichen Einbußen sowie vor einem Ansehensverlust in der Staatengemeinschaft zu einer eigenen, restriktiven Interpretation des Beurteilungsspielraums führt<sup>124</sup>. Zu verweisen sei in diesem Zusammenhang lediglich auf die Tschernobyl-Erfahrung: Denn dem Benachrichtigungs- und Hilfeübereinkommen kam die Sowjetunion nach dem Reaktorunfall in Tschernobyl nur sehr zurückhaltend nach.

Fehlt es an völkerrechtlichen Vereinbarungen, so drängt sich die Frage auf, ob das Völkergewohnheitsrecht eine Zusammenarbeit der Staaten i.S.d. Informationsaustausches obligatorisch vorschreibt. Die Existenz völkergewohnheitsrechtlicher Informationspflichten ist nur schwer zu belegen, da die Staaten am Souveränitätsprinzip festhalten und der Nachweis für die Erheblichkeit des zu erwartenden Schadens nur schwer zu erbringen ist. Erst bei nachweisbarem Eintritt eines Ereignisses, das erhebliche Schäden erwarten lässt, wird aus dem unmöglich gewordenen Verbot erheblicher Schadenszufügung eine Schadensminderungspflicht abgeleitet, die den Staat verpflichtet, potentiell betroffene Staaten zu warnen oder mit Informationen zu versorgen, um diesen die Möglichkeit an die Hand zu geben, angemessen auf die drohende Umweltbeeinträchtigung zu reagieren.

Eine Pflicht zur Information, ohne dass es auf das Vorliegen oder die Gefahr erheblicher Schäden ankäme, wird man wohl nur für Teilbereiche des Umweltrechts annehmen können, in denen das sog. „*equitable apportionment*“-Prinzip<sup>125</sup> - wie es in dem Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung von 1979 niedergelegt ist - zur Anwendung gelangt. Es bleibt in seiner gewohnheitsrechtlichen Ausprägung auf das Wasserrecht beschränkt.

Auch die Aarhus-Konvention, die am 30.10.2001 für 36 Staaten einschließlich der EG bzw. EU in Kraft getreten ist und ein Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten darstellt, beinhaltet nur die Unterrichtung der Bürger und der Allgemeinheit<sup>126</sup>.

Eine Pflicht zur völkerrechtlichen Konsultation besteht somit auch nur in den Fällen, in denen das Prinzip des „*equitable apportionment*“ zur Anwendung kommt. Dies ist in der Praxis bislang nur soweit anerkannt, wie es um die Nutzung von internationalen Binnengewässern geht<sup>127</sup>. Weitergehende Konsultationspflichten bei Unglücksfällen lassen sich bislang trotz zahlreicher Forderungen<sup>128</sup> wohl nicht den allgemeinen Grundsätzen des Völkerrechts zuordnen.

<sup>123</sup> Vgl. LANG, WINFRIED, Frühwarnung bei Nuklearunfällen, ZÖR 1988, S. 9 ff. (11).

<sup>124</sup> Vgl. IPSEN, KNUT, Internationales und ausländisches Recht. Rechtsvergleichung, in: HÜFFER, UWE/IPSEN, KNUT/TETTINGER, PETER (Hrsg.), Berg- und Energierecht vor den Fragen der Gegenwart, Festschrift für Fritz Fabricius zum 70. Geburtstag, Stuttgart, München u.a. 1989, S. 357 ff. (370).

<sup>125</sup> Vgl. SCHMIDT-PREÜß, MATTHIAS, JZ 2000, S. 581 ff. (589).

<sup>126</sup> Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters v. 25.06.1998, ILM 38 (1999), S. 517 f.

<sup>127</sup> Vgl. die Empfehlung C (74) 224 u. C (77) 28, UNEP (vgl. Prinzip Nr. 5 der Grundsätze 1978).

<sup>128</sup> Vgl. HEINTSCHEL HEINEGG, WOLFF VON, in: IPSEN, KNUT, Völkerrecht, 5. Aufl., München 2004, § 58 Rn. 37; VERDROSS, ALFRED/SIMMA, BRUNO, Universelles Völkerrecht, Theorie und Praxis, 3. Aufl., Berlin 1984, § 1031; a.A. SCHMIDT, REINER/MÜLLER, HELMUT (Hrsg.), Einführung in das Umweltrecht, 6. Aufl., München 2001, § 7 Rn. 29; DAHM, GEORG/DELBRÜCK, JOST/WOLFRUM, DIETER, Völkerrecht I/1, Berlin u.a.1989, S.

#### 4. Reichweite des gewohnheitsrechtlich entwickelten völkerrechtlichen Umweltschutzes - Beispiel internationales Gewässerschutzrecht

Das internationale Wasserrecht, das ursprünglich dazu diente, freie Schifffahrt zu ermöglichen, wurde später auf das Gebiet der Veränderung und Ableitung des Gewässerbetts angewandt<sup>129</sup>. Somit steht das Gebiet internationaler bzw. mehrnationaler Binnengewässer längst nicht mehr unter unbegrenzter Souveränität der Mitgliedstaaten. In der Lac-Lanoux-Entscheidung<sup>130</sup> bzw. in den Helsinki-Rules der International Law Association<sup>131</sup> wurde dahingehend entschieden, dass es unzulässig ist, wenn Staaten Flussteile in ihrem Territorium soweit verändern, dass dies zu einer erheblichen Beeinträchtigung der Interessenlage anderer Staaten führt.

Das Schiedsgericht hatte im Falle Lac Lanoux zu entscheiden, ob das Vorhaben Frankreichs, den Fluss Font Vive, der das Wasser des vollständig auf französischem Gebiet liegenden Pyrenäensees Lanoux zum französisch-spanischen Grenzfluss Carol führt, vollständig zum Zweck der Energiegewinnung in das französische Ariege-Tal abzuleiten, der Einwilligung Spaniens bedarf. Am 16.11.1957 verneinte das Schiedsgericht wegen der Bereitschaft Frankreichs, das Wasser nach der Nutzung wieder dem Fluss Carol zuzuleiten, einen Völkerrechtsverstoß. Als Begründung führte das Gericht an, dass ernsthafte Schäden nicht zu befürchten seien. Zu einer Verletzung von Völkerrecht wäre es nur in dem Fall gekommen, wenn Spanien eine erhebliche Verunreinigung oder einen Temperaturanstieg des zurückgeleiteten Wassers moniert hätte.

Diese Entscheidung kann für die Geltung des Prinzips beschränkter territorialer Souveränität herangezogen werden. Staaten haben bei Nutzungen, die grenzüberschreitende Auswirkungen haben können, den Interessen anderer Staaten Rechnung zu tragen<sup>132</sup>. Diesen Ansatz übertrug man anschließend auf eine vermehrte Entnahme, Verschmutzung oder Erwärmung von Gewässern. Im Laufe der Zeit verfestigte sich auf diese Weise ein gewohnheitsrechtlich anerkannter internationaler Gewässerschutz. Noch weiter als der heute im Wasserrecht anerkannte Grundsatz des „equitable apportionment“ ging der Staatsgerichtshof in seiner Entscheidung im Donauversinkungs-Fall<sup>133</sup>, indem er feststellte, kein Staat dürfe den anderen in seiner durch die Natur ermöglichten Verwertung des Wasserlaufs erheblich beeinträchtigen. Seiner Ansicht nach handele es sich dabei um eine allgemein anerkannte Regel des Völkerrechts, die die Abwägung der berechtigten Interessen der beteiligten Staaten in billiger Weise vorschreibe<sup>134</sup>.

Es bleibt festzuhalten, dass ein gewohnheitsrechtlich verankertes Verbot erheblicher Schädigungen und Prinzipien beschränkter territorialer Souveränität und Integrität existiert. Wenngleich Teile des Schrifttums<sup>135</sup> weitergehende Pflichten aus den zahlreichen Entscheidungen der internationalen und nationalen Gerichte herzuleiten versuchen, so sind die gerichtlichen Entscheidungen bislang den Nachweis der völkerrechtlichen Geltung der geforderten Pflichten anhand der allgemeinen Staatspraxis schuldig geblieben<sup>136</sup>.

---

449; BRUNNÉE, JUTTA, „Common Interest“ - Echoes from an Empty Shell? Some Thoughts on Common Interest and International Environmental Law, *ZaöRV* 48 (1989), S. 791 ff. (795).

<sup>129</sup> Vgl. HEINTSCHEL HEINEGG, WOLFF VON, in: IPSEN, KNUT, *Völkerrecht*, 5. Aufl., München 2004, § 57 Rn. 1 f.

<sup>130</sup> LAKE LANOUX ARBITRATION (France v. Spain), *RIIA*, XII, S. 281; *ILR* 24 (1957), S. 201; *AJIL* 53 (1959) S. 101.

<sup>131</sup> Helsinki-Rules on the Uses of Waters of International Law Association, Report of the 52nd Conference, 1966.

<sup>132</sup> Vgl. RAUSCHNIG, DIETRICH, Lac Lanoux Arbitration, in: BERNHARDT, RUDOLF (Hrsg.), *EPIL*, Volume III, Amsterdam, Lausanne u.a. 1997, S. 111 ff.

<sup>133</sup> *RGZ* 116, Anhang, 18.

<sup>134</sup> *BGE* 4 (1878), 31 f.

<sup>135</sup> Vgl. GÜNDLING, LOTHAR, Environment, International Protection, in: BERNHARDT, RUDOLF (Hrsg.), *EPIL*, Volume II, Amsterdam, Lausanne u.a. 1995, S. 96 ff., RANDELZHOFFER, ALBRECHT, Transfrontier Pollution, in: BERNHARDT, RUDOLF (Hrsg.), *EPIL*, Volume IV, Amsterdam, London u.a. 2000, S. 913 ff.

<sup>136</sup> Vgl. HEINTSCHEL HEINEGG, WOLFF VON, in: IPSEN, KNUT, *Völkerrecht*, 5. Aufl., München 2004, § 58 Rn. 16.

### III. Fazit und Ausblick auf die Entwicklung des internationalen Umweltrechts

Das völkerrechtliche Gewohnheitsrecht stellt in erster Linie Deliktsrecht dar und ist bereits aus diesem Grund wenig geeignet, den Erfordernissen eines effektiven Umweltschutzes und einer schonenden Umweltnutzung Rechnung zu tragen<sup>137</sup>. Weiterhin besteht im Völkerrecht keine Einigkeit über die Dimension des Umweltbegriffes. Das Umweltrecht stellt keine geschlossene Materie dar, sondern ist vielmehr eingebettet in diverse Spannungslagen wie den Konflikten zwischen Schutz und Nutzung, gegenläufigen Souveränitätsansprüchen, ökonomischen und sozialpolitischen Erwägungen<sup>138</sup>. Der Weg des Umweltvölkerrechts von einem Nachbarrecht hin zu einem auf dem Bewirtschaftungs- und dem Kooperationsgedanken beruhenden Weltumweltrecht ist noch weit<sup>139</sup>.

Trotz augenscheinlicher Erfolge darf auch die normative Kraft völkerrechtlicher Erklärungen sowie Verträge nicht überschätzt werden. Zum Teil fehlt den Erklärungen jegliche rechtliche Substanz, da sie vielfach lediglich dilatorische Formelkompromisse und Absichtserklärungen enthalten<sup>140</sup>. Zudem werden entsprechende Vereinbarungen erst nach ihrer Umsetzung in die innerstaatlichen Gesetze der Länder verbindlich, da lediglich diese individuelle Rechte und Pflichten begründen können. Aber auch nach ihrer Transformation gehen völkerrechtliche Regeln dem nationalen Verfassungsrecht nicht vor. Wenngleich in der Vergangenheit in zahlreichen Bereichen Fortschritte erzielt wurden, stellen das Souveränitätsdenken der einzelnen Staaten einerseits und die gegenläufigen ökonomischen Interessen andererseits nach wie vor erhebliche Barrieren für einen umfassenden globalen Umweltschutz dar.

Da das Völkerrecht durch eine große Politiknähe, vage völkerrechtliche Aussagen und einen starken Anteil an gewohnheitsrechtlichen Rechtssätzen gekennzeichnet ist, weist es eine große Flexibilität und ständige Entwicklungsfähigkeit auf. Es muss sich ständig veränderten politischen, ökonomischen, sozialen, tatsächlichen, folglich auch umweltbezogenen Maßnahmen anpassen, um seine Normativität und konfliktschlichtende Kraft zu bewahren. Allerdings verhindert der gewohnheitsrechtliche Teil des Völkerrechts eine vorschnelle Gleichsetzung politischer Wünsche mit völkerrechtlichen Geboten. Eine Veränderung des Völkerrechts tritt erst am Ende des Prozesses einer politischen Entwicklung ein, da es einer längeren Übung auf der Grundlage einer entsprechenden Rechtsüberzeugung bedarf. Vor dem Hintergrund dieser Ausgangsposition wird deutlich, welcher langwieriger Prozess durchlaufen werden muss, bis eine klare völkerrechtliche Aussage zu einem neu aufgekommenen Problem des Umweltschutzes getroffen werden kann<sup>141</sup>.

Hinzu kommt, dass das völkerrechtliche Umweltrecht in vielen Bereichen lediglich Mindeststandards festlegt, da existente nationale Vorschriften häufig nur sehr schwer abänderbar sind. Dies erschwert die intendierte umfassende völkerrechtliche Harmonisierung der einschlägigen Rechte und Maßnahmen im Bereich des Umweltschutzes. Das Umweltrecht zeichnete sich als Teil des Völkerrechts durch eine dem Regelungsgegenstand entsprechende Dynamik, als auch aufgrund der Vielzahl der beteiligten Akteure mit gegenläufigen Interessen und der Vielzahl der Rechtsetzungsebenen (national, europäisch und international) durch eine gewisse Unübersichtlichkeit aus<sup>142</sup>. Die Versuche, im Wege universeller völkerrechtlicher Verträge einen Beitrag zum Schutz der Umwelt zu leisten, scheitern vielfach daran, dass sich die Ausgangspositionen sowie die Vielzahl der teilnehmenden Akteure unvereinbar gegenüberstehen. Die übergreifenden Verträge zum Schutz der Umwelt beschränken sich darauf, einen weiten Rahmen vorzugeben und kaum eindeutige Rechtspflichten vorzuschreiben. Vielerorts besteht eine nicht zu unterschätzende Bereitschaft der Staaten, den vorgegebenen Rahmen durch regionale Vereinbarungen auszufüllen. Nachdem in einer Region für gewöhnlich gleiche politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Rahmenbedingungen und eine größere Sachnähe zu

<sup>137</sup> SCHWARZ, KYRILL-A., Einführung in das Umweltvölkerrecht, JA 2004, S. 171 ff. (174).

<sup>138</sup> Vgl. GRAF VITZTHUM, WOLFGANG, Raum und Umwelt im Völkerrecht, in: GRAF VITZTHUM, WOLFGANG (Hrsg.), 2. Aufl., Völkerrecht, Berlin u.a. 2001, 5. Abschnitt Rn. 97.

<sup>139</sup> TIETJE, CHRISTIAN, Internationalisiertes Verwaltungshandeln, Berlin 2001, S. 349 ff.

<sup>140</sup> SCHWARZ, KYRILL-A., JA 2004, S. 171 ff. (175).

<sup>141</sup> Vgl. hierzu MICHAEL KLOEPFER, Grenzüberschreitende Umweltbelastungen als Rechtsproblem, in: MOLTKE, HEINRICH VON/SCHMÖLLING, JÜRGEN/KLOEPFER, MICHAEL/KOHLER, CHRISTIAN (Hrsg.), Grenzüberschreitender Umweltschutz in Europa, Rechtsfragen und Rechtsstatsachen, Heidelberg 1984, S. 41 ff. (55).

<sup>142</sup> SCHWARZ, KYRILL-A., JA 2004, S. 171 ff. (172).

Umweltschutzbestrebungen bestehen und von gleichen Interessen getragen werden, kann effektiver Umweltschutz durch strengere Regelungen vielfach leichter auf regionaler Ebene gewährleistet werden als auf universaler Ebene. Auch der für einen effektiven Umweltschutz unerlässlichen Adaption der nationalen Rechtsordnung an veränderte Bedingungen kann nur auf regionaler Ebene effektiv nachgekommen werden.

## C. Supranationales Umweltrecht

Weitaus stärkere Wirkung als völkerrechtliche Regeln entfalten supranationale Vorgaben. Die Ebene der Europäischen Union gewinnt deshalb an so großer Bedeutung, weil bestimmte Rechte vertraglich an die Gemeinschaftsinstitutionen von inzwischen 25 europäischen Staaten abgetreten worden sind. Auch die Umweltpolitik wird in den europäischen Hauptstädten Brüssel, Straßburg und Luxemburg formuliert<sup>143</sup>. Von der Europäischen Union gesetztes Umweltrecht spielt deshalb bereits seit langem - eine Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft gibt es seit 1972 - eine beträchtliche Rolle für Gesetzgebung und Verwaltung und damit auch für die Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland. Denn das Umweltrecht der Europäischen Union beeinflusst mittlerweile in zunehmendem Maße die nationalen Rechtsordnungen und überlagert diese in vielen Bereichen durch primär- und sekundärrechtliche Vorgaben. Schon bisher wurde das deutsche Umweltrecht in fast allen Teilbereichen vom EG-Recht, wenn auch in unterschiedlicher Weise, beeinflusst<sup>144</sup>.

Zahlreiche umweltpolitische Verordnungen und Richtlinien wurden seither EG-Recht. Nur beispielsweise zu erwähnen sei das seit 1976 geltende Washingtoner Artenschutzabkommen, das als EG-Recht in Deutschland zur Anwendung kommt, oder die EG-Vogelschutzrichtlinie von 1979, welche einigen Naturschutzgebieten eine neue Qualität verlieh. Grundlegende Bedeutung hatte weiterhin insbesondere die sog. Umweltverträglichkeitsprüfungs-Richtlinie<sup>145</sup>, die Grundlage für die Einführung der UVP<sup>146</sup> war. Die Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie vollzog Deutschland durch das sog. Artikelgesetz, dessen Gegenstand Änderungen des UVPG, des BImSchG, des WHG, des KrW-/AbfG, des AtG, des BNatSchG, des BauGB, einiger Verkehrsgesetze, des EnWG sowie des UIG waren<sup>147</sup>. Sie bewirkte eine umfangreiche Änderung des deutschen Umweltrechts und erweiterte den Anwendungsbereich der UVP stark. Auch die IVU-Richtlinie<sup>148</sup>, die sich entsprechend der Umsetzung der UVP-Richtlinie mit zeitlicher Verzögerung durch ein Artikelgesetz vollzog, bewirkte einige Änderungen auf das BImSchG, das WHG sowie das KrW-/AbfG, sowie die 4. und die 9. BImSchV.

### I. Primäres Umweltschutzrecht

Das primäre Umweltrecht bildet die Basis für das auf sekundärrechtlicher Ebene erlassene Umweltrecht. Die Verträge der einzelnen Gemeinschaften - Europäische Gemeinschaft (EG), Europäische Atomgemeinschaft (EAG) und Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) - stehen hierbei im Vordergrund. Der EG-Vertrag und der EU-Vertrag sehen neben dem Binnenmarkt und der Währungsunion eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie eine Zusammenarbeit in der Innen- und Rechtspolitik, sowie eine europäische Politik auf dem Gebiet der Sozial-, Bildungs-, Kultur-, Gesund-

<sup>143</sup> KÖSTERS, WINFRIED, Umweltpolitik, 3. Aufl., München 2004, S. 171.

<sup>144</sup> Vgl. hierzu KRÄMER, LUDWIG, in: VON DER GROEBEN, HANS/THIESING, JOCHEN/EHLERMANN, HANS (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag, 4. Aufl., Baden-Baden 1991, Vorbemerkungen zu den Art. 130r bis 10t, Rn. 1 ff.

<sup>145</sup> RL 97/11/EG des Rates v. 03.03.1997 zur Änderung der RL 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABIEG 1997 Nr. L 73, S. 5.

<sup>146</sup> Die UVP sind ein unselbständiger Teil bestehender Zulassungsverfahren. Zu ihren Kernpunkten zählen die Ermittlung, Deskription und Bewertung von unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen eines Projektes auf Menschen, Flora, Fauna sowie Umweltmedien und deren Wechselwirkung. Der Verwaltung soll es ermöglicht werden, bei umweltbedeutsamen Vorhaben bereits in einem sehr frühen Stadium umfassende Informationen über die umweltbezogenen Auswirkungen eines Vorhabens zu erlangen.

<sup>147</sup> Vgl. Gesetz zur Umsetzung der UVP-ÄnderungsRL, der IVU-RL und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz v. 27.07.2001, BGBl. I, S. 1950 f.

<sup>148</sup> Der IVU-RL liegt das Konzept eines sog. „integrativen Umweltschutzes“ - im Gegensatz zum sog. medienspezifischen Ansatz - zugrunde. Die IVU-RL regelt Voraussetzungen für neue Anlagen und für die wesentlichen Änderungen bestehender Anlagen. Die Hauptgenehmigungsanforderungen finden sich in den Betreiberpflichten nach Art. 3 und in dem Maßstab „beste verfügbare Techniken“ gemäß Art. 10.

heits-, Verbraucherschutz-, Wettbewerbs-, Agrar-, Regional-, Industrie-, Entwicklungs- und vor allem auf dem Gebiet der Umweltpolitik vor<sup>149</sup>.

## 1. Wandel zur Umweltschutzgemeinschaft

Wenngleich Umweltschutz anfangs kein spezieller Aufgabenbereich der Gemeinschaft war - weshalb der zur Gründung der Gemeinschaft abgeschlossene EWG-Vertrag auch für diesen Bereich keine Regelungen beinhaltete - so zählt Umweltschutz mittlerweile zu einer vorrangigen Aufgabe der Gemeinschaft<sup>150</sup>. Denn aus der Erkenntnis, dass Umweltverschmutzung keine nationalen Grenzen kennt und Umweltpolitik niemals nur aus nationaler Perspektive betrachtet werden kann, sondern vielmehr auch immer grenzüberschreitend angelegt ist, hat sich die Europäische Gemeinschaft mittlerweile von einer Gemeinschaft auf dem wirtschaftlichen und sozialen Gebiet auch in eine Gemeinschaft auf dem Gebiet der Umwelt gewandelt<sup>151</sup>. Die Geburtsstunde der Umweltpolitik wird meist in der Einrichtung einer Arbeitsgruppe „Umweltfragen“ durch Robert Toulemon, dem Generaldirektor für Industrie, Technologie und Wissenschaft, im Februar 1971 gesehen<sup>152</sup>. Die Arbeitsgruppe setzte sich aus Vertretern aller Generaldirektionen zusammen, die auch die „Erste Mitteilung der Kommission über Politik der Gemeinschaft auf dem Gebiet des Umweltschutzes“ vorbereiteten. Die Mitteilung war ein Jahr darauf Anstoß für die Schlusserklärung der Staats- und Regierungskonferenz zum Pariser Gipfeltreffen vom 20. Oktober 1972, in der die Ausarbeitung eines umweltpolitischen Aktionsprogramms forciert wurde.

Durch die EEA<sup>153</sup> wurde am 28.02.1986 die Vollendung des europäischen Binnenmarktes beschlossen und zugleich mit Einfügung der Abschnitte ex-Art. 130r bis 130t EGV eine vertragliche Grundlage für eine europäische Umweltpolitik, die zugleich eine ausdrückliche Ermächtigung der Gemeinschaft auf diesem Gebiet darstellte<sup>154</sup>, normiert. Mit vorsorgender Umweltpolitik hatte dieses Vorgehen allerdings noch nichts zu tun, vielmehr sollte durch den Binnenmarkt der Industriestandort Europa in der Weltwirtschaft gestärkt werden<sup>155</sup>. Dieses primäre Ziel wollte man durch Senkung der Produktionskosten und auf dem Sektor der Zukunftstechnologie erreichen. Umweltpolitik entwickelte sich somit anfangs im Schatten der Wirtschaftspolitik. Anstatt die gemeinschaftliche Umweltpolitik als Mittel zur Eindämmung der ökologischen Krise zu betrachten, sah man in ihr ausschließlich ein zweckmäßiges Mittel, um Handelshemmnisse durch verschiedene Produktionsstandards zu verhindern<sup>156</sup>. Dennoch betrieb die EG bereits vor Verabschiedung der EEA im Jahre 1987 eine eigene Umweltpolitik. Zum Beispiel wurde damals eine Verordnung zur Umsetzung des Washingtoner Artenschutzabkommens<sup>157</sup> erlassen.

Erst drei Jahre nach dem so genannten „Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes“ gab die Kommission einen Bericht - sog. „Task Force on the Environment and the Internal Market“ - in Auftrag, in welchem die Umweltdimension des Umweltschutzes untersucht werden sollte. In diesem Bericht wurde die bisherige Umweltpolitik moniert und eine Kursänderung gefordert<sup>158</sup>. Der Manteltarifvertrag von Maastricht vom 07.02.1992,

<sup>149</sup> Vgl. KARL, HELMUT, Umweltpolitik, in: KLEMMER, PAUL (Hrsg.), Handbuch Europäische Wirtschaftspolitik, Vahlen 1998, S. 1011.

<sup>150</sup> Vgl. KARL, HELMUT, Umweltpolitik, in: KLEMMER, PAUL (Hrsg.), Handbuch Europäische Wirtschaftspolitik, Vahlen 1998, S. 1011.

<sup>151</sup> Vgl. KARL, HELMUT, Umweltrecht, Bielefeld 2001, Rn. 65.

<sup>152</sup> Vgl. RINDERMANN, HOLGER, Die Entwicklung der EG-Umweltpolitik von den Anfängen bis 1991, Münster, Hamburg 1992, S. 41 ff.; WOLF-NIEDERMAIER, ANITA, Umweltpolitik, in: WEIDENFELD, WERNER/WESSEL, WOLFGANG (Hrsg.), Europa von A-Z. Taschenbuch der europäischen Integration, 6. Aufl., Bonn 1997, S. 305 ff. (306).

<sup>153</sup> Gesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte v. 28.02.1986 (EEAG) v. 19.12.1986, BGBl. II 1102; diese entsprechen den heute geltenden Art. 174 bis 176 EGV.

<sup>154</sup> Vgl. Titel XIX mit den Art. 174 ff. EGV; KRÄMER, LUDWIG, in: VON DER GROEBEN, HANS/SCHWARZE, JÜRGEN (Hrsg.), Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 6. Aufl., Baden-Baden 2003, Art. 6 EGV, Rn. 2.

<sup>155</sup> KÖSTERS, WINFRIED, Umweltpolitik, 3. Aufl., München 2004, S. 172.

<sup>156</sup> Vgl. HEY, CHRISTIAN, Umwelt und Freier Binnenmarkt in der EG, Europäisches Naturschutzrecht: Situation und Entwicklung in einigen westeuropäischen Nachbarländern in: ARBEITSGEMEINSCHAFT BERUFLICHER UND EHRENAMTLICHER NATURSCHUTZ E.V. (Hrsg.), Naturschutz für Europa, Jahrbuch für Naturschutz und Landschaftspflege für Europa Bd. 45, Bonn 1992, S. 24 ff. (24).

<sup>157</sup> VO (EWG) Nr. 3626/82.

<sup>158</sup> Vgl. HEY, CHRISTIAN, Umwelt und Freier Binnenmarkt in der EG, Europäisches Naturschutzrecht: Situation

der seit dem 01.11.1993 in Kraft ist, führte zur Aufnahme des Umweltschutzes in den Katalog der Gemeinschaftspolitiken (in Art. 2 EGV „umweltverträgliches Wachstum“; in Art. 3 lit. k EGV „gemeinschaftliche Umweltpolitik“)<sup>159</sup>.

Letzten Endes trug aber der Amsterdamer Vertrag vom 02.10.1997<sup>160</sup> - in Kraft seit dem 01.05.1999 - zur besonderen Stellung des Umweltschutzes bei. Der neue Stellenwert, den die Unterzeichnerstaaten der Umweltpolitik beimessen, kommt in der Präambel des Vertrages über die Europäische Union folgendermaßen zum Tragen: „... im Rahmen der Verwirklichung des Binnenmarktes sowie der Stärkung des Zusammenhaltes und des Umweltschutzes, den wirtschaftlichen Fortschritt ihrer Völker unter Berücksichtigung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung zu fördern...“; ein „hohes Maß an Umweltschutz zu sichern“ und „zur Verbesserung der Umweltqualität beizutragen...“. Die letzte Formulierung hat in den Aufgabenkatalog des Art. 2 EGV Einzug gefunden und stellt mittlerweile eines der Ziele der Gemeinschaft dar. Auch die umweltpolitische Integrationsklausel - so genannte Querschnittsklausel<sup>161</sup> -, die ursprünglich in ex-Art. 130r EGV geregelt war, zählt nunmehr durch Aufnahme in Art. 6 EGV zu den Grundsätzen der Gemeinschaft und stellt im Vergleich mit anderen Integrationsklauseln eine Besonderheit dar<sup>162</sup>. Auch der Grundsatz der „nachhaltigen Entwicklung“, der seinen Ursprung auf der Konferenz von Rio de Janeiro über Umwelt und Politik hatte, fand im Anschluss daran Einzug in das Gemeinschaftsrecht<sup>163</sup>.

Somit müssen die Bedürfnisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung der in Art. 3 EGV aufgezählten Praktiken der Gemeinschaft zur Förderung einer „nachhaltigen Entwicklung“ beitragen<sup>164</sup>. Des Weiteren wurde auch die Mitwirkung des Parlaments verstärkt, indem das in ex-Art. 130s EGV geregelte Verfahren der Zusammenarbeit durch Art. 175 Abs. 1 EGV substituiert und in das Verfahren der Mitentscheidung nach Art. 251 EGV umgeändert wurde<sup>165</sup>. Daneben löste das Kooperationsverfahren 1991 das bislang geltende Kooperationsverfahren ab und verlieh dem Europäischen Parlament eine echte Mitsprache<sup>166</sup>. Zuvor gestaltete das Einstimmigkeitsprinzip die Umweltentscheidungen im Ministerrat wenig effizient. Denn es bestand immer ein Veto-recht, das notwendige Beschlüsse verzögern oder verhindern konnte. Lediglich in den Fällen des Art. 175 Abs. 2 EGV ist nach wie vor eine einstimmige Beschlussfassung im Rat nach Anhörung des Parlaments vorgesehen, wobei der Rat auch in diesem Fall Bedingungen festlegen kann, unter denen Beschlüsse mit einer qualifizierten Mehrheit gefasst werden können. Dabei kann es sich z.B. auch um bestimmte Sachbereiche der Umweltpolitik handeln<sup>167</sup>.

---

und Entwicklung in einigen westeuropäischen Nachbarländern in: ARBEITSGEMEINSCHAFT BERUFLICHER UND EHRENAMTLICHER NATURSCHUTZ E.V. (Hrsg.), Naturschutz für Europa, Jahrbuch für Naturschutz und Landschaftspflege für Europa Bd. 45, Bonn 1992, S. 24 ff. (24).

<sup>159</sup> Umfassend hierzu vgl. WIEGAND, BODO, Bestmöglicher Umweltschutz als Aufgabe der Europäischen Gemeinschaft - Zur Bedeutung des Gemeinschaftszieles Umweltschutz für die Europäische Integration, DVBl. 1993, S. 533 ff.

<sup>160</sup> Vgl. BGBl. 1990 II S. 296; umfassend hierzu vgl. HILF, MEINHARD/PACHE, ECKHARD, Der Vertrag von Amsterdam, NJW 1998, S. 705 ff.

<sup>161</sup> Zur Querschnittsklausel auf S. 38 und 189.

<sup>162</sup> Vgl. Art. 151 Abs. 4 EGV, Art. 152 Abs. 1 EGV; zu diesem Thema vgl. auch KRÄMER, LUDWIG, in: VON DER GROEBEN, HANS/SCHWARZE, JÜRGEN (Hrsg.), Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 6. Aufl., Baden-Baden 2003, Art. 6 EG, Rn. 4 ff.

<sup>163</sup> Vgl. SCHRÖDER, MEINHARD, Aktuelle Entwicklungen im europäischen Umweltrecht - Unter besonderer Berücksichtigung des Vertrages von Amsterdam, NuR 1998, S. 1 ff. (2); HAIGH, NIGEL/KRAEMER, ANDREAS R., „Sustainable Development“ in den Verträgen der Europäischen Union, ZUR 1996, S. 239 ff. (240); EPINEY, ASTRID, Zum Konzept der nachhaltigen Entwicklung in der Europäischen Union, in: LANG, WINFRIED/HOHMANN, HARALD/EPINEY, ASTRID (Hrsg.), Das Konzept der nachhaltigen Entwicklung. Völker- und europarechtliche Aspekte, Bern 1999, S. 43 ff. (47 ff.).

<sup>164</sup> Vgl. FISCHER, HANS GEORG, Europarecht, 4. Aufl., München 2005, § 20 Rn. 637.

<sup>165</sup> Vgl. GEIGER, RUDOLF, EUV/EGV, 4. Aufl., München 2004, Art. 251, Rn. 1.

<sup>166</sup> Vgl. SCHMIDT-PREÜß, MATTHIAS, JZ 2000, S. 581 ff. (583).

<sup>167</sup> GEIGER, RUDOLF, EUV/EGV, 4. Aufl., München 2004, Art. 175, Rn. 3.

Auf dem EU-Gipfel in Nizza am 07.12.2000 wurde der Umweltschutz in die durch die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten proklamierte und durch Rat, Kommission und EU-Parlament unterzeichnete EU-Charta der Grundrechte<sup>168</sup> aufgenommen. Nach Art. 37 der Charta sollte ein hohes Umweltschutzniveau und die Verbesserung der Umweltqualität in die Politiken der Union einbezogen werden und nach dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung sichergestellt werden. Im Februar 2002 schlug der Europäische Konvent auf der Grundlage der Erklärung des Europäischen Rates von Leaken für die Europäische Union eine Europäische Verfassung mit neuen und zeitgemäßen Strukturen vor. An den Kompetenzen der EG für die Umweltpolitik waren keine Änderungen beabsichtigt, da diese als ausreichend für eine „solide Umweltpolitik“ erachtet wurden<sup>169</sup>. Demnach entsprechen die Grundrechte des Verfassungsentwurfes vom 18.07.2003 den bestehenden Vorschriften. Den europäischen Grundrechten kommt im Rahmen des Umweltschutzes lediglich über die Rechte der EMRK und auch nur im eingeschränkten Rahmen des öffentlich-rechtlichen Beschwerdeverfahrens vor dem EGMR Bedeutung zu<sup>170</sup>. Art. 37 der Grundrechts-Charta ist sehr allgemein formuliert und hat keine subjektive Rechtsqualität<sup>171</sup>. Ob die gemeinsame Verfassungstradition der Mitgliedstaaten<sup>172</sup> oder Art. 37 der Grundrechtscharta<sup>173</sup> einen Beitrag zum Umweltschutz leisten können, muss sich erst noch in der Praxis bewähren.

An der dargestellten Entwicklung zeigt sich deutlich, wie die europäische Umweltpolitik mit der Zeit erheblich aufgewertet wurde und sich die Gemeinschaft von einer anfänglichen Wirtschaftsgemeinschaft in eine Umweltschutzgemeinschaft gewandelt hat.

## 2. Ziele und Grundsätze der Umweltpolitik der Gemeinschaft

### a. Aufgaben und Ziele

Der EG-Vertrag normiert einige wichtige Aufgaben und Ziele für das europäische Umweltrecht. Nach Art. 2 EGV obliegt die Förderung „eines hohen Maßes an Umweltschutz und einer Verbesserung der Umweltqualität“ der Aufgabe der Gemeinschaft. Dieser Aufgabe soll unter anderem durch eine aktive Betätigung auf landwirtschafts-, verkehrs- und umweltpolitischen Gebiet nachgekommen werden<sup>174</sup>. Die systematische Stellung des Umweltschutzes am Anfang des Vertrages verdeutlicht die Ausrichtung der Gemeinschaft als Umweltschutzgemeinschaft<sup>175</sup>. Während die Bestimmungen über die Rechtsangleichung, mit dem Ziel der Herstellung einheitlicher Wettbewerbsbedingungen<sup>176</sup>, die Basis für eine Umweltpolitik in einer Wirtschaftsunion darstellten, bildet der Art. 174 EGV mittlerweile das Fundament für eine europäische Umweltunion. Das bedeutet die Loskoppelung des gemeinschaftlichen Umweltschutzes von wirtschaftlichen Zielen in alleiniger Verantwortung gegenüber dem Schutz menschlicher Gesundheit, eines verantwortungsvollen Umgangs mit natürlichen Ressourcen und der Bekämpfung internationaler Umweltprobleme<sup>177</sup>.

<sup>168</sup> ABIEG Nr. C 364/1 v. 18.12.2000.

<sup>169</sup> Tagung des Konvents v. 24./25.06.2002, CONV 167/02 Ziff. 16. Zur Diskussion standen daneben die Aufnahme von Umweltrechten in die Grundrechtscharta, die Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen und des Mitentscheidungsverfahrens sowie die Ablösung des Euratom-Vertrags.

<sup>170</sup> Vgl. KLOEPER, MICHAEL, Umweltrecht, 3. Aufl., 2004 München, § 9 Rn. 62 ff.

<sup>171</sup> Vgl. SZCZEKALLA, PETER, Allgemeine Rechtsgrundsätze, in: RENGELING, HANS-WERNER (Hrsg.), EUDUR, Bd. I, 2. Aufl., Köln, Berlin u.a. 2003, S. 294 ff. (§ 16 Rn. 77).

<sup>172</sup> Vgl. THYM, DANIEL, Umweltschutz in den Verfassungen der EU-Mitgliedstaaten, NuR 2000, S.557 ff. (559 f.).

<sup>173</sup> Vgl. SZCZEKALLA, PETER, Allgemeine Rechtsgrundsätze, in: RENGELING, HANS-WERNER (Hrsg.), EUDUR, Bd. I, 2. Aufl., Köln, Berlin u.a. 2003, S. 294 ff. (390 f.).

<sup>174</sup> Vgl. hierzu Art. 3 I lit. e, f, 1 EGV.

<sup>175</sup> Vgl. KOTULLA, MICHAEL, Umweltrecht, Bielefeld 2001, Rn. 65.

<sup>176</sup> Vgl. DOEHRING, KARL, Völkerrecht, 2. Aufl., Heidelberg 2004, § 24 Rn. 1196.

<sup>177</sup> Vgl. HELMUT, KARL, Symbolisches Handeln statt effizienter Umweltpolitik? - Zur Umweltpolitik der Europäischen Union, in: HANSJÜRGENS BERND/LÜBBE-WOLF GERTRUDE (Hrsg.), Symbolische Umweltpolitik, 1. Aufl., Frankfurt a.M. 2000, S. 192.

In Art. 174 Abs. 1 EGV werden die folgenden verbindlichen Ziele der gemeinschaftlichen Umweltpolitik aufgelistet, die der Konkretisierung von Art. 2 und 3 EGV dienen:

- ✓ 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 Probleme.

Eine genaue Definition des Begriffes „Umwelt“ fehlt hingegen im Vertrag. Allerdings lässt sich aus der Richtlinie 97/11/EG<sup>178</sup> des Rates, welche die Richtlinie 85/337/EWG<sup>179</sup> vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten am 3. März 1997 umänderte, die Ausdehnung der Prüfung auf Mensch, Fauna, Flora, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft, Sachgüter und das kulturelle Erbe sowie die Wechselwirkung der aufgezählten Faktoren untereinander entnehmen.

## b. Grundprinzipien der Umweltpolitik

Vier wesentliche Grundprinzipien liegen der europäischen Umweltpolitik zugrunde. Art. 174 Abs. 2 S. 2 EGV stellt die gesetzliche Verankerung der Prinzipien dar, die sich in das Vorsorgeprinzip, das Ursprungsprinzip und das Verursacherprinzip einteilen lassen.

- ✓ Das *Vorsorgeprinzip* setzt auf prophylaktische Maßnahmen, um denkbare Umweltbeeinträchtigungen a priori zu unterbinden.
- ✓ Eine Modifizierung zum Vorsorgeprinzip stellt das *Ursprungsprinzip* dar, welches Umweltbeeinträchtigungen von der Wurzel an beseitigt. Hierzu wird der Ursachenherd ermittelt, um die Gefahr so schnell und so frühzeitig wie möglich zu eliminieren.
- ✓ Das *Verursacherprinzip* verpflichtet denjenigen, welcher durch sein Verhalten zur Umweltverletzung beigetragen hat, die Folgen einer durch ihn hervorgerufenen Umweltzerstörung zu beseitigen.
- ✓ Durch den Amsterdamer Vertrag wurde das im Rahmen der internationalen Umweltpolitik schon länger bekannte „*Nachhaltigkeitsprinzip*“ (sustainable development) in Art. 2 Abs. 1, 1. Spiegelstrich EUV und Art. 2, Art. 6 EGV eingefügt<sup>180</sup>. Nach einem weiten Verständnis sollen ökologische, ökonomische und soziale Ziele interindividuell zwischen den Mitgliedern einer Gesellschaft, generationsübergreifend zwischen den Lebenden und deren Nachkommen sowie zwischen den Industrie- und Entwicklungsländern harmonisiert werden<sup>181</sup>.

## c. Instrumente der Umweltpolitik

Instrumente der Umweltpolitik sind Aktionsprogramme, Erklärungen des Europäischen Rates zu allgemeinen Umweltfragen und Entschlüssen in besonderen Umweltangelegenheiten. Das am 1. Februar 1993 gebilligte Programm der Europäischen Gemeinschaft für Umweltpolitik und Maßnahmen „für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung“<sup>182</sup>, welches durch Beschluss Nr. 2179/98/EG des Europäischen Parlaments und des

<sup>178</sup> ABIEG 1997 Nr. L 73, S. 5.

<sup>179</sup> ABIEG 1985 Nr. 175, S. 40, NVwZ 1987, S. 305 ff.

<sup>180</sup> Vgl. STREINZ, RUDOLF, Europarecht, 7. Aufl., Heidelberg 2005, Rn. 1111.

<sup>181</sup> Vgl. KAHL, WOLFGANG, Der Nachhaltigkeitsgrundsatz im System der Prinzipien des Umweltrechts, in: BAUER, HARTMUT/CZYBULKA, DETLEV/KARL, WOLFGANG/VOSSKUHLE, ANDREAS (Hrsg.), Umwelt, Wirtschaft und Recht. Wissenschaftliches Symposium aus Anlass des 65. Geburtstags von Reiner Schmidt, Tübingen 2002, S. 111 ff. (123); SPARWASSER, REINHARD/ENGEL, RÜDIGER/VOßKUHLE, ANDREAS (Hrsg.), Umweltrecht. Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts, 5. Aufl., Heidelberg 2003, § 2 Rn. 23.

<sup>182</sup> ABIEG 1998 Nr. C 138, S. 1.

Rates vom 24. September 1998<sup>183</sup> bestätigt und aktualisiert wurde, galt bis 2000. Das Programm zielte darauf ab, die Umweltpolitik vollständig in andere Politikbereiche der Gemeinschaft zu integrieren, wobei die Konzentration auf den fünf Bereichen Landwirtschaft, Verkehr, Energie, Industrie und Tourismus lag. Nachdem das Programm Wirtschaft und Gesellschaft eine Verhaltensänderung abverlangte und die gesellschaftlichen Kräfte aktiv einbezogen wurden, hieß das Programm auch „Konzept der gemeinsamen Verantwortung“. Das momentan maßgebliche 6. Aktionsprogramm trägt den Titel „Umwelt 2010: Unsere Zukunft liegt in unserer Hand“<sup>184</sup>. In erster Linie bezweckt das Aktionsprogramm eine Verbesserung der Umsetzung von Umweltvorschriften durch die Mitgliedstaaten, insbesondere in den neuen Beitrittsländern, sowie eine stärkere Einbindung von Umweltbelangen in wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen. Die Priorität liegt auf dem Klimaschutz und der Umsetzung des Kyoto-Protokolls<sup>185</sup>.

Rat und Kommission präferieren als Instrumente eine „command and control policy“<sup>186</sup>. Den Mitgliedstaaten werden zum einen neben den Umweltzielen die Instrumentenauswahl sowie die Implementierung von Umweltstrategien mehr oder weniger im Detail vorgeschrieben. Zum anderen werden solche Instrumente gewählt, welche die Wirtschaftssubjekte mittels Auflagen zu ganz konkreten Umweltschutzmaßnahmen zwingen. Nach dem „polluter pays principle“<sup>187</sup> sind Adressaten der administrativen Vorgaben diejenigen, die durch die umweltbelastende Nutzung der Ressourcen einen wirtschaftlichen Vorteil erlangen. Dominierende Instrumente sind neben Umweltbeihilfen auch Instrumente des planenden Umweltschutzes, wie beispielsweise:

- ✓ Immissionsstandards
- ✓ Emissionsgrenzwerte für mobile und stationäre Emissionsquellen
- ✓ Verfahrensstandards, die Umweltschutztechniken im Verlauf von Herstellungsprozessen vorschreiben
- ✓ Managementstandards, die das betriebliche Umweltmanagement regeln<sup>188</sup>

### 3. Umweltschutzrelevante Rechtsetzungszuständigkeit

Seit der EEA und der Einfügung des Kapitels über die gemeinschaftliche Umweltpolitik (Art. 174 ff. EGV) ist der Umweltschutz ausdrücklich primärrechtlich verankert<sup>189</sup>. Der Gemeinschaft kommt eine weitreichende Zuständigkeit für den Umweltschutz zu. Sie trägt somit die Aufgabe der Erhaltung und der Verbesserung der Umweltqualität.

#### a. Grundsatz der begrenzten Verbandskompetenz

Den Rechtsetzungskompetenzen liegt grundsätzlich das in Art. 5 EGV normierte Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung zugrunde. Dieses verpflichtet die Rechtsetzungsorgane der Gemeinschaft dazu, nur innerhalb der durch den EG-Vertrag zugewiesenen Handlungsbefugnisse tätig zu werden<sup>190</sup>. Gemäß Art. 249 Abs. 1 EGV richtet sich das Tätigwerden nach den im Vertrag festgelegten Rechtsakten. Die alleinige prinzipielle Zuständigkeit liegt somit bei den Mitgliedstaaten.

Dieser klare Rechtsetzungsgrundsatz wird jedoch durch die zum Teil sehr weitreichende Fassung des Art. 308 EGV, die Vertragslücken zu schließen sowie der Ermächtigungen in Art. 94, 95 EGV, am Ziel des gemeinsamen Marktes bzw. Binnenmarkts orientierte

<sup>183</sup> ABIEG 1998 Nr. L 275, S. 1.

<sup>184</sup> KOM (2001) 31 endg. v. 24.01.2001.

<sup>185</sup> Vgl. hierzu WÄGENBAUER, ROLF, Ein neues Aktionsprogramm für die Umweltpolitik, EuZW 2001, S. 194 ff.

<sup>186</sup> Vgl. ENDRES, ALFRED, Umweltökonomie. Eine Einführung, 2. Aufl., Darmstadt 2000, S. 246 ff.

<sup>187</sup> Vgl. KRÄMER, LUDWIG, EC Environmental Law, 4. Ed., London 2000, S. 19 f.

<sup>188</sup> Vgl. KARL, HELMUT, Umweltpolitik, in: KLEMMER, PAUL (Hrsg.), Handbuch Europäische Wirtschaftspolitik, Vahlen 1998, S. 1087.

<sup>189</sup> Vgl. PEINE, FRANZ-JOSEPH/SAMSEL, ANNA, Die Europäisierung des Umweltrechts und seine deutsche Umsetzung, EWS 7 (2003), S. 297 ff. (298).

<sup>190</sup> Vgl. HOBE, STEFAN, Europarecht, Köln, Berlin u.a. 2002, Rn. 87.

Rechtsangleichungen vorzunehmen, in einem bedeutenden Umfang ausgehöhlt<sup>191</sup>. Denn das Prinzip der beschränkten Einzelermächtigung schließt den Rückgriff auf „implied powers“ bzw. Art. 303 EGV nicht aus<sup>192</sup>. Art. 6 Abs. 4 EUV hingegen, der die Union ermächtigt, sich mit den zur Verwirklichung ihrer Ziele nötigen Mitteln auszustatten, wird seit der Maastrichtentscheidung des Bundesverfassungsgerichts<sup>193</sup> einvernehmlich nicht als Kompetenznorm betrachtet, da dies das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung vollständig leer laufen ließe<sup>194</sup>.

## b. Verbandskompetenz der Gemeinschaft

Während früher als Rechtsgrundlage für den Erlass umweltrechtlicher Rechtsakte hauptsächlich auf die sog. „Abrundungsklausel“ des Art. 308 (ex-Art. 235) EGV i.V.m. Art. 2, 3 EWGV und die ergänzte marktbezogene Rechtsangleichungsklausel des Art. 94 EGV (ex-Art. 100 EGV) Rückgriff genommen wurde<sup>195</sup>, bestimmen mittlerweile die in Art. 174 EGV (ex-Art. 130r EGV) aufgezählten Ziele den Umfang der durch Art. 175 Abs. 1 EGV (ex-Art. 130s EGV)<sup>196</sup> festgelegten, jedoch nicht näher determinierten Verbandskompetenz der Gemeinschaft. Die EG besitzt demnach ausdrücklich die Zuständigkeit für die Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung von Umweltproblemen. Gestützt auf diese Kompetenz hat die EG bereits mehrfach umweltvölkerrechtliche Übereinkommen geschlossen, wie z.B. das UN-Rahmenübereinkommen über Klimaänderungen<sup>197</sup>, das Kyoto-Protokoll<sup>198</sup>, das UN-Übereinkommen über die biologische Vielfalt<sup>199</sup>, um nur einige zu nennen.

Nachdem Rechtsakte, die auf Art. 175 EGV gestützt werden, in den meisten Fällen lediglich Mindeststandards festlegen, bleibt es den Mitgliedstaaten unter Berufung auf Art. 176 EGV in der Regel unbenommen, weitgreifendere rechtliche Maßnahmen zum Schutz der Umwelt beizubehalten oder zu ergreifen. Voraussetzung für die einzelstaatlichen Regelungen ist allerdings, dass die Maßnahme in die gleiche Richtung zielt wie die Gemeinschaftsmaßnahme und keine andere Lösung als die gemeinschaftliche vorsieht. Denn der Gemeinschaft darf durch mitgliedstaatliche Regelungen nicht die Möglichkeit genommen werden, ihre Maßnahme zu einem späteren Zeitpunkt zu verstärken, zu dem Mitgliedstaat aufzuschließen und auf diese Weise die Einheitlichkeit der Regelung für die gesamte Gemeinschaft wieder herzustellen<sup>200</sup>. Weiterhin besteht ein Vereinbarkeitsgebot mit den übrigen Vertragsvorschriften. Dies bedeutet vor allem, dass die Diskriminierungsverbote und die Regeln über den freien Warenverkehr ebenso zu beachten sind wie auf anderer Rechtsgrundlage erlassene Sekundärvorschriften<sup>201</sup>.

### aa. Ausschließliche Kompetenz

Das momentan geltende primäre EG-Recht kennt keine dem Grundgesetz entsprechende in Art. 70 ff. GG normierte Differenzierung der Kompetenzverteilung. Der Vertrag schweigt sich zwar darüber aus, wann eine ausschließliche Zuständigkeit besteht, doch

<sup>191</sup> Vgl. JARASS, HANS DIETER, EG-Kompetenzen und das Prinzip der Subsidiarität nach Schaffung der Europäischen Union, EuGRZ 1994, S. 209 ff. (209 f.).

<sup>192</sup> Vgl. GEIGER, RUDOLF, EUV/EGV, 4. Aufl., München 2004, Art. 5, Rn. 3.

<sup>193</sup> Vgl. BVerfGE 89, 155 ff. (207 ff.).

<sup>194</sup> Vgl. BEUTLER, BENGT, in: VON DER GROEBEN, HANS/SCHWARZE, JÜRGEN (Hrsg.), Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 6. Aufl., Baden-Baden 2003, Art. 6 EUV, Rn. 208.

<sup>195</sup> Vgl. STREINZ, RUDOLF, Europarecht, 7. Aufl., Heidelberg 2005, Rn. 1110.

<sup>196</sup> Vgl. EPINEY, ASTRID, Umweltrecht in der Europäischen Union, 2. Auflage, Köln, Berlin u.a. 2004, S. 55.

<sup>197</sup> Vgl. Beschluss 94/69/EG des Rates v. 15.12.1993 über den Abschluss des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen, ABIEG 1994 Nr. L 130, S. 1 f.

<sup>198</sup> Vgl. Entscheidung 2002/358/EG des Rates v. 25.04.2002 über die Genehmigung des Protokolls von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen im Namen der EG sowie die gemeinsame Erfüllung der daraus erwachsenden Verpflichtungen, Entscheidung, ABIEG 2002 Nr. L 130, S. 1 f.

<sup>199</sup> Vgl. Beschluss 93/626/EWG des Rates v. 25.10.1993 über den Abschluss des Übereinkommens über die biologische Vielfalt, ABIEG 1993 Nr. L 309, S. 1 f.

<sup>200</sup> Vgl. KRÄMER, LUDWIG, in: VON DER GROEBEN, HANS/SCHWARZE, JÜRGEN (Hrsg.), Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 6. Aufl., Baden-Baden 2003, Art. 176 EGV, Rn. 8.

<sup>201</sup> Vgl. GEIGER, RUDOLF, EUV/EGV, 4. Aufl., München 2004, Art. 176 EGV, Rn. 5.

beruht die Definition des Art. 5 Abs. 2 EGV auf einer Differenzierung zwischen ausschließlichen und anderen Kompetenzen<sup>202</sup>. Aus diesem Grund wird zur Bestimmung der ausschließlichen Kompetenz auf die Rechtsprechung des EuGH, der in Anlehnung an das deutsche Recht eine Differenzierung in ausschließliche, konkurrierende und Rahmen- bzw. Parallele-Rechtsetzungsbefugnis übernommen hat, zurückgegriffen<sup>203</sup>. Eine ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft ist z.B. anerkannt für:

- ✓ Gemeinsame Handelspolitik (Art. 133 EGV)
- ✓ Internationalen Verkehr in der EG (Art. 71 Abs. 1 lit. a. EGV)
- ✓ Dienstleistungs- und Verkehrsunternehmen (Art. 71 Abs. 1 lit. b. EGV)
- ✓ Materielles Zollrecht und die Festlegung des Zollltarifs (Art. 26 EGV)
- ✓ Erhaltung der Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik (Art. 102 Beitrittsakte 1972)
- ✓ Internes Verfahrens- und Organisationsrecht<sup>204</sup>
- ✓ Währungspolitik gemäß Art. 105 ff EGV sowie nach Art. 111 EGV und für die geldpolitischen Rechtsetzungskompetenzen nach Art. 110 EGV<sup>205</sup>
- ✓ Regelung eines Beamtenstatus (Art. 283).

Besteht eine ausschließliche Kompetenz der EG, dann sind die Mitgliedstaaten in ihrer Rechtsetzungstätigkeit gesperrt<sup>206</sup>. Eine Ausnahme begründet lediglich der Fall der Handlungsunfähigkeit des Rates. Nur in diesem Fall und unter der Option, dass die Kommission nach vorheriger Konsultation den Maßnahmen zugestimmt hat, bleibt es den Mitgliedstaaten als „Sachwalter des gemeinsamen Interesses“ unbenommen, eigenständige Regelungen zu erlassen<sup>207</sup>. In allen anderen Fällen besteht ein Exklusivitätsverhältnis zwischen europäischem und deutschem Umweltrecht immer dann, wenn eine Bestimmung des EGV der Realisierung des Binnenmarktes dient<sup>208</sup>. Demnach gibt es im engeren Sinne zwar keine ausschließliche umweltrechtliche Gesetzgebungskompetenz der Gemeinschaft, allerdings ist der Umweltschutz wegen der umweltrechtlichen Querschnittsklausel in Art. 6 EGV<sup>209</sup> in andere Aufgabenbereiche der Gemeinschaft mit einzu- beziehen. So wird beispielsweise bereits bei Regelungen der Gemeinschaft bzgl. des grenzüberschreitenden Verkehrs verfahren<sup>210</sup>.

## bb. Konkurrierende Kompetenz

Zwar unterscheidet der EuGH streng dogmatisch zumeist nur zwischen ausschließlichen und parallelen Zuständigkeiten<sup>211</sup>, doch erscheint es sinnvoll, den Bereich der nicht ausschließlichen Zuständigkeiten weiter zu unterteilen, nämlich in konkurrierende und parallele Kompetenzen. Liegt eine konkurrierende Gesetzgebung vor, sind sowohl die EG als auch die Mitgliedstaaten nebeneinander zur Rechtsetzung befugt. Soweit ein be-

<sup>202</sup> Vgl. ZULEEG, MANFRED, in: VON DER GROEBEN, HANS/SCHWARZE, JÜRGEN (Hrsg.), Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 6. Aufl., Baden-Baden 2003, Art. 5 EGV, Rn. 7; ausführlich hierzu DITTERT, DANIEL, Die ausschließlichen Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft im System des EG-Vertrags, Frankfurt a. M. 2001.

<sup>203</sup> Vgl. EuGH, Slg. 1981, 1045 ff., 1072 f.

<sup>204</sup> Vgl. BOGDANDY, ARMIN VON/BAST, JÜRGEN, Die vertikale Kompetenzordnung in der Europäischen Union, rechtsdogmatischer Bestand und verfassungspolitische Reformperspektiven, EuGRZ 2001, S. 441 ff. (447).

<sup>205</sup> Vgl. FISCHER, HANS GEORG, Europarecht, 4. Aufl., München 2005, § 6 Rn. 168.

<sup>206</sup> Vgl. ausführlich zu den ausschließlichen, konkurrierenden und parallelen Kompetenzen JARASS, HANS DIETER, Die Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten, AÖR 121 (1996), S. 173 ff. (185 ff.).

<sup>207</sup> EuGH, Rs. 804/79, Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg 1981, S. 1045, Rn. 22 ff.

<sup>208</sup> Vgl. KOTULLA, MICHAEL, Umweltrecht, Bielefeld 2001, Rn. 74.

<sup>209</sup> Auf Art. 6 EGV wird im Folgenden noch näher eingegangen.

<sup>210</sup> Vgl. Art. 71 Abs.:1 lit. a und b EGV.

<sup>211</sup> Vgl. BOGDANDY, ARMIN VON/BAST, JÜRGEN, EuGRZ 2001, S. 441 ff. (447).

stimmter Bereich durch die EG nicht abschließend geregelt wird, ist den Mitgliedstaaten der Erlass nationaler Regelungen unbenommen. Ein Fall der konkurrierenden Rechtsetzung betrifft auch den von Art. 175 EGV umfassten Kernbereich der Umweltpolitik.

Zudem sind als weitere bedeutsame Vorschriften Art. 37 EGV für den Bereich der Landwirtschaft - welcher aus dem spezifischen Umweltschutzbereich ausgeklammert ist -, sowie das in Art. 71 Abs. 1 lit. c und d EGV normierte innerstaatliche Verkehrswesen zu erwähnen<sup>212</sup>. Werden durch eine nationale Regelung Ziele einer bereits bestehenden gemeinschaftlichen Regelung beeinträchtigt, ist eine abschließende Regelung anzunehmen. Wird der Gemeinschaftsgesetzgeber tätig, sind die Mitgliedstaaten gehalten, das EG-Recht normativ umzusetzen.

Im Unterschied zur Verteilung der deutschen Kompetenzen geht der EuGH von einer Pflicht zur Ausübung der den Mitgliedstaaten verbliebenen Zuständigkeit aus<sup>213</sup> oder legt den Anknüpfungspunkt für die Entstehung bis dato nicht gegebener ausschließlicher Gesetzeszuständigkeiten abweichend fest<sup>214</sup>.

### cc. Parallele Kompetenz

Soweit eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz der EG besteht, schließt dies die Annahme einer parallelen Kompetenz auf Seiten der EG grundsätzlich aus. Aber der EG-Vertrag enthält im Hinblick auf einen verstärkten Umweltschutz einige Regelungsvorbehalte zugunsten der Mitgliedstaaten. Diese sind in Art. 176 EGV, Art. 95 Abs. 4, 5 und Art. 11 EGV normiert. Den Mitgliedstaaten bleibt die Möglichkeit, gemeinschaftliche Rahmenvorgaben zu präzisieren, sodass sowohl die Gemeinschaft als auch die Mitgliedstaaten Gesetzgebungskompetenz für dasselbe Sachgebiet haben<sup>215</sup>. Zum Beispiel erlaubt Art. 176 EGV den Mitgliedstaaten, bei Rechtsakten, welche auf Art. 175 EGV gestützt werden, eigenständige Regelungen zu treffen, soweit diese das bestehende Schutzniveau nicht unterschreiten<sup>216</sup>. Allerdings müssen die Maßnahmen mit den Bestimmungen des EG-Vertrags konform laufen und dürfen weder gegen das Verhältnismäßigkeitsgebot noch gegen das Diskriminierungsgebot verstoßen.

### dd. „Annexkompetenz“ aus Art. 6 EGV

Wie bereits erwähnt, bezeichnet man das EG-Umweltrecht auch als Querschnittsrecht<sup>217</sup>. Seine gesetzliche Normierung findet dieses Prinzip durch die so genannte „Querschnittsklausel“ in Art. 6 EGV. Die Klausel fordert Handlungen - zur Unterstützung einer nachhaltigen Entwicklung der Umwelt - und die Einbeziehung umweltrechtlicher Aspekte bei der Festlegung und Durchführung der in Art. 3 EGV erwähnten Politiken<sup>218</sup>. Dies führt dazu, dass EG-Umweltrecht nicht nur als Teilaufgabe der EG einzustufen ist, sondern einen festen Bestandteil aller Gemeinschaftsaufgaben darstellt<sup>219</sup>. Der Gemeinschaft kommt demnach in allen zugewiesenen Bereichen eine am Umweltschutz orientierte Regelungskompetenz zu. Dies führt zu einer Art Annexkompetenz neben Art. 175 EGV<sup>220</sup>, wenn negative Auswirkungen auf die Umwelt durch Regelungen, die nicht von der Kompetenz des Art. 175 EGV erfasst werden, zu befürchten sind.

## 4. Kompetenzausübungsschranken

Im Laufe der Jahre wurde der Gemeinschaft immer wieder vorgeworfen, sie zentralisiere zu viele Entscheidungsrechte in Brüssel und regiere zu sehr in die einzelnen Mitgliedstaaten hinein. Dieser Sorge vor einem zentralistischen Europa vorbeugend, wurden ei-

<sup>212</sup> Vgl. KOTULLA, MICHAEL, *Umweltrecht*, Bielefeld 2001, Rn. 75 f.

<sup>213</sup> Vgl. EuGH, Rs. 32/79, *Kommission/Vereinigtes Königreich*, Slg 1980, S. 2403, Rn. 25.

<sup>214</sup> Vgl. EuGH, Rs. 804/97, *Kommission/Vereinigtes Königreich*, Slg 1980, S. 1045, Rn. 21.

<sup>215</sup> Vgl. ZULEEG, MANFRED, in: VON DER GROEBEN, HANS/SCHWARZE, JÜRGEN (Hrsg.), *Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, 6. Aufl., Baden-Baden 2003, Art. 5 EGV, Rn. 12.

<sup>216</sup> Vgl. EuGH - *Walt Wilhelm/Bundeskartellamt*, 14/86 - Slg. 1969, 1 ff., 13 f.

<sup>217</sup> Vgl. PEINE, FRANZ-JOSEPH/SAMSEL, ANNA, *EWS* 7 (2003), S. 297 ff. (299).

<sup>218</sup> Vgl. EPINEY, ASTRID, *Umweltrecht in der Europäischen Union*, 2. Auflage, Köln, Berlin u.a. 2004, S. 108 ff.

<sup>219</sup> Vgl. KOTULLA, MICHAEL, *Umweltrecht*, Bielefeld 2001, Rn. 72 f.

<sup>220</sup> Vgl. EPINEY, ASTRID, *Gemeinschaftsrecht und Verbandsklage*, NVwZ 1999, S. 485 ff. (492).

nige Prinzipien entwickelt, bzw. im Vertrag von Maastricht verankert, welche auch für die Umweltschutzpolitik gelten.

### a. Subsidiaritätsprinzip

Das Subsidiaritätsprinzip wurde durch den Vertrag über die Europäische Union vom 07.02.1992 eingeführt und im Vertrag von Maastricht verankert. Es stellt ein allgemeines Handlungsprinzip der Europäischen Union und Gemeinschaft dar<sup>221</sup>. Im Gegensatz zu dem anfänglich speziell für die Umweltpolitik in Art. 130r Abs. 4 EWGV a.F. festgelegten Subsidiaritätsprinzip herrscht grundsätzliche Einmütigkeit über die Möglichkeit der gerichtlichen Überprüfbarkeit<sup>222</sup>.

Die Ziele der Union sollen nach Art. 2 Abs. 2 EUV unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips gemäß Art. 5 EGV verwirklicht werden. Das Prinzip dient als Garant für den möglichst bürgernahen Erlass von Entscheidungen<sup>223</sup>. Eine inhaltliche Bestimmung findet das Prinzip in Art. 5 Abs. 2 EGV<sup>224</sup>. Demnach soll die Gemeinschaft in den Bereichen, die nicht in ihren ausschließlichen Kompetenzbereich fallen, nur tätig werden, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder der Wirkung ihrer Zielvorgaben besser auf Gemeinschaftsebene umgesetzt werden können. Dem Prinzip liegt der Gedanke zugrunde, der kleineren Handlungseinheit nach Maßgabe ihrer Leistungsfähigkeit Vorrang vor der größeren Handlungseinheit zukommen zu lassen<sup>225</sup>. Sind sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Gemeinschaft für einen Bereich zuständig, sollen vorrangig die Mitgliedstaaten handeln und die Gemeinschaft erst für den Fall einschreiten, wenn ein Handeln auf der höheren Ebene notwendig ist. Das Subsidiaritätsprinzip erfüllt somit die Funktion einer „Kompetenzausübungsklausel“, da es festlegt, „ob“ die Gemeinschaft im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten von ihrer Befugnis Gebrauch machen kann<sup>226</sup>. Keine Anwendung findet das Subsidiaritätsprinzip, wenn eine ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft vorliegt<sup>227</sup>. Ob Maßnahmen zur Verwirklichung des Binnenmarktes in den ausschließlichen Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaft fallen, kann dahingestellt bleiben, wengleich dies vor dem Hintergrund des Gedankens des Subsidiaritätsprinzips abzulehnen ist. Der Umweltschutz hingegen fällt in jedem Fall mangels ausdrücklicher Erwähnung nicht in den ausschließlichen Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaft.

Die Gemeinschaft hat also vor Ausübung ihrer Kompetenzen eine doppelte Voraussetzung zu erfüllen. Einmal dürfen die angestrebten Ziele nicht ausreichend auf Mitgliedstaatsebene erreicht werden und zum anderen müssen die Ziele wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkung besser auf Gemeinschaftsebene verwirklicht werden<sup>228</sup>. Erst nachdem Notwendigkeit und Effizienz kumulativ vorliegen, kann die Gemeinschaft ihre Kompetenz ausüben. Zu den Maßnahmen zählen in diesem Zusammenhang alle Legislativakte der Gemeinschaft, eingeschlossen des Aufstellens von Grundsätzen für bestimmte Politikbereiche.

Wegen der Unbestimmtheit von Notwendigkeit und Effizienz des Handelns der Gemeinschaft wurde in dem Vertrag von Amsterdam ein Protokoll „über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ angehängt, welches die bei-

<sup>221</sup> Am 7. Februar 1992 wurde in der niederländischen Stadt Maastricht der Vertrag über die Europäische Union unterzeichnet. Durch den Vertrag wurde die Europäische Union unter dem Vorzeichen gegründet, dass der Vertrag „eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer enger werdenden Union der Völker Europas darstellt, in der die Entscheidungen möglichst offen und möglichst bürgernah gefällt werden“ (Art. 1 EUV).

<sup>222</sup> Vgl. JANS, JAN H., *European Environmental Law*, 2. Aufl., Groningen 2000, S. 7; JANS, JAN H./VON DER HEIDE, ANN-KATHRIN, *Europäisches Umweltrecht*, Groningen 2003, S. 11 ff.

<sup>223</sup> Dies ergibt sich aus der Präambel des EUV, im 12. Erwägungsgrund; Art. 1 Abs. 2 EUV.

<sup>224</sup> Vgl. GEIGER, RUDOLF, *EUV/EGV*, 4. Aufl., München 2004, Art. 5, Rn. 6.

<sup>225</sup> Vgl. CALLIES, CHRISTIAN, in: CALLIES, CHRISTIAN/RUFFERT, MATTHIAS (Hrsg.), *Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag*, 2. Aufl., Neuwied 2002, Art. 5 EGV, Rn. 1.

<sup>226</sup> Vgl. FISCHER, HANS GEORG, *Europarecht*, 4. Aufl., München 2005, § 6 Rn. 171 ff.

<sup>227</sup> Vgl. GEIGER, RUDOLF, *EUV/EGV*, 4. Aufl., München 2004, Art. 5, Rn. 7.

<sup>228</sup> Vgl. CALLIES, CHRISTIAN, in: CALLIES, CHRISTIAN/RUFFERT, MATTHIAS (Hrsg.), *Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag*, 2. Aufl., Neuwied 2002, Art. 5 EGV, Rn. 6; eine umfassende Darstellung findet sich bei SCHWEITZER, MICHAEL/FIXSON, OLIVER, *Subsidiarität und Regionalismus in der Europäischen Gemeinschaft*, Jura 1992, S. 579 ff.

den Grundsätze konkretisiert<sup>229</sup>. Nach Ziff. 5 des Protokolls soll eine Überprüfung der Kriterien Notwendigkeit und Effizienz an folgenden Kriterien überprüft werden:

- ✓ Der betreffende Bereich weist transnationale Aspekte auf, die durch Maßnahmen der Mitgliedstaaten nicht ausreichend geregelt werden können.
- ✓ Alleinige Maßnahmen der Mitgliedstaaten oder das Fehlen von Gemeinschaftsmaßnahmen würden gegen Anforderungen des Vertrages verstoßen oder auf sonstige Weise die Interessen der Mitgliedstaaten erheblich beeinträchtigen.
- ✓ Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene würden wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkung im Vergleich zu Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten deutliche Vorteile mit sich bringen.

## b. Prinzip der Verhältnismäßigkeit

Das Verhältnismäßigkeitsprinzip, dem in Deutschland der Status eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes als Ausdruck des Rechtsstaatsprinzips im Verhältnis von Staat und Bürger zukommt, findet auch im Verhältnis der Gemeinschaft zu den einzelnen Mitgliedstaaten Anwendung, da er Bestandteil jeder nationalen, supranationalen oder internationalen Rechtsordnung ist<sup>230</sup>, die auch materiell den Anforderungen des Rechtsstaatsprinzips gerecht werden will<sup>231</sup>. In Art. 5 Abs. 3 EGV wird geregelt, wie die Gemeinschaft tätig werden darf, wozu auch die Frage gehört, welcher Handlungsspielraum den Mitgliedstaaten verbleibt, wenn die Gemeinschaft tätig wird<sup>232</sup>. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz greift sowohl bei ausschließlicher als auch konkurrierender Gesetzgebungskompetenz ein und verbietet der Gemeinschaft, im Rahmen gemeinschaftlicher Maßnahmen über das zur Erreichung des Ziels notwendige Maß hinauszugehen<sup>233</sup>. Auf diese Weise soll der Spielraum für nationale Maßnahmen so groß wie möglich gehalten und den Mitgliedstaaten weiterhin Raum bleiben, über die eingeführten Gemeinschaftsstandards als Mindeststandard hinaus eigenständige Regelungen auf einem höheren Niveau zu treffen<sup>234</sup>.

Daher spielt der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz eine große Rolle bei der Wahl der Handlungsformen: nämlich bei der Entscheidung für eine Richtlinie oder Verordnung oder zwischen verbindlichen und unverbindlichen Instrumenten<sup>235</sup>. Bevor die Gemeinschaft eine Verordnung erlässt, welche die Handlungsfreiheit der Mitgliedstaaten erheblich einschränkt, muss sie zuerst die Möglichkeit eines Richtlinienerlasses in Erwägung ziehen. Gerade im Hinblick auf Forderungen nach Deregulierung ist die Kommission mit dem Erlass umweltrechtlicher Maßnahmen vorsichtiger geworden, was mit Rücksicht auf das Initiativmonopol der Kommission mit eine entscheidende Rolle für die europäische Gesetzgebung spielt.

<sup>229</sup> Vgl. FISCHER, HANS GEORG, *Europarecht*, 4. Aufl., München 2005, § 6 Rn. 174.

<sup>230</sup> Vgl. zur Herausbildung des Verhältnismäßigkeitsprinzips in England und Frankreich SCHWARZE, JÜRGEN, *Konvergenz im Verwaltungsrecht der EU-Mitgliedsstaaten - zugleich ein Beitrag zu Chancen und Risiken der Kodifikation allgemeiner Grundsätze des indirekten Vollzugs von Gemeinschaftsrecht*, DVBl. 1996, S. 881 ff. (883).

<sup>231</sup> Vgl. PACHE, ECKHARD, *Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Rechtsprechung der Gerichte der Europäischen Gemeinschaften*, NVwZ 1999, S. 1033 ff. (1033); MOSLER, HERMANN, *Völkerrecht als Rechtsordnung*, ZaöRV 36 (1976), S. 6 ff. (45).

<sup>232</sup> Vgl. CALLIES, CHRISTIAN, in: CALLIES, CHRISTIAN/RUFFERT, MATTHIAS (Hrsg.), *Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag*, 2. Aufl., Neuwied 2002, Art. 5 EGV, Rn. 45 ff.

<sup>233</sup> Vgl. ZULEEG, MANFRED, in: VON DER GROEBEN, HANS/SCHWARZE, JÜRGEN (Hrsg.), *Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, 6. Aufl., Baden-Baden 2003, Art. 5 EGV, Rn. 12.

<sup>234</sup> Der nationale Gesetzgeber kann über Mindestregelungen zugunsten des Umweltschutzes hinausgehen, soweit die strengeren Regelungen mit den strengeren Regelungen des EG-Vertrages vereinbar sind.

<sup>235</sup> Vgl. CALLIES, CHRISTIAN, in: CALLIES, CHRISTIAN/RUFFERT, MATTHIAS (Hrsg.), *Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag*, 2. Aufl., Neuwied 2002, Art. 5 EGV, Rn. 49 ff.

### c. Allgemeiner Regelungsgrundsatz des Art. 10 EGV

Eine weitere Kompetenzausübungsschranke stellt die Regelung des Art. 10 EGV<sup>236</sup> dar. Neben einer Pflicht der Mitgliedstaaten zur Gemeinschaftstreue werden auch die Organe der Gemeinschaft im umgekehrten Sinne zur loyalen Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten angehalten. Demnach ist es den Gemeinschaftsorganen untersagt, sich durch angeordnete Maßnahmen über wesentliche Grundsätze der mitgliedstaatlichen Verfassungsordnungen hinwegzusetzen. Jedoch kommt diesem Prinzip wegen der mangelnden Durchsetzbarkeit oder Einklagbarkeit der Mitgliedstaaten eine eher untergeordnete Bedeutung zu.

### d. Erschwernisse europäischer Umweltpolitik durch Kosten-Nutzen-Analysen

Durch die EEA wurde festgelegt, bei umweltpolitischen Entscheidungen eine Vorteils-Nachteils-Analyse zu erstellen<sup>237</sup>. In der Praxis entwickelte sich aus dieser Vorgabe das „Kostenwirksamkeitsprinzip“<sup>238</sup>, welches fortan zu einer Bremse europäischer Umweltpolitik wurde. Zwar ist das Kostenwirksamkeitsprinzip keine Kompetenzausübungsschranke im engen Sinne, allerdings führte es zu ähnlichen Folgeerscheinungen. Denn die Kommission befand sich fortan in der Schwierigkeit, eine wirtschaftliche Bewertung von Umweltschäden und vergleichbaren Nachteilen vorzunehmen. Zu diesem Zweck lässt die Kommission seitdem regelmäßig „Kostenwirksamkeitsanalysen“ erstellen, die im Zusammenspiel mit allen Beteiligten und durch Einholung von Sachverständigengutachten zustande kommen. Auf diese Weise werden die Kosten für die Vermeidungs- und/oder Verminderungsmaßnahmen zu den Kosten des Untätigbleibens in Relation gesetzt, um zwischen beiden Alternativen einen „Balance-Punkt“ zu finden.

Obwohl dieser Punkt stark subjektiv geprägt ist, hat er den Stellenwert eines naturgesetzlichen Faktums. Denn von der Kostenwirksamkeitsanalyse abweichende Vorschläge sind kaum durchsetzbar. Gerade auch im Hinblick auf die veränderte Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage verhält sich die Kommission wegen hoher Kostenfolgen bei manchen umweltpolitischen Entscheidungen sehr zurückhaltend<sup>239</sup>.

## II. Sekundäres Gemeinschaftsrecht

Ein Großteil des europäischen Umweltrechts spielt sich auf sekundärrechtlicher Ebene ab. Unter sekundärem Gemeinschaftsrecht versteht man das von den Gemeinschaftsorganen im Rahmen ihrer gesetzlichen Ermächtigungen geschaffene Recht, welches auch als organschaffenes oder Folgerecht bezeichnet wird<sup>240</sup>. Eine Unterteilung des sekundären Gemeinschaftsrechts ist einmal nach seiner Rechtswirkung in den Mitgliedstaaten möglich. Neben der unmittelbaren Anwendung ist auch eine mittelbare Anwendung, die im Rahmen von mitgliedstaatlicher Rechtsetzung zu beachten ist, denkbar. Eine Aufzäh-

<sup>236</sup> Vgl. EuGH, Rs. 204/86, Griechenland/Rat, Slg. 1988, 5323, Rn. 16; STREINZ, RUDOLF, in: STREINZ, RUDOLF (Hrsg.), EUV, EGV. Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, München 2003, Art. 10 EGV, Rn. 7; gegen eine Herleitung aus Art. 10 EGV, vgl. BOGDANDY, ARMIN VON, in: GRABITZ, EBERHARD/HILF, MEINHARD (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. I EUV/EGV, München Stand 2004, Art. 5 EGV, Rn. 9.

<sup>237</sup> Vgl. BOISSERÉE, KLAUS, Europäische Umweltpolitik im Wirtschafts- und Sozialausschuss der Europäischen Union. Ein Beitrag zur Einflussnahme wirtschaftlicher und sozialer Gruppen auf den europäischen Gesetzgebungsprozess, in: KÖLLER, HENNING V. (Hrsg.), Umweltpolitik mit Augenmaß, Gedenkschrift für Staatssekretär Dr. Günther Hartkopf anlässlich seines 10. Todestages am 19. September 1999, Berlin 2000, S. 287 ff. (295).

<sup>238</sup> Vgl. BOISSERÉE, KLAUS, Europäische Umweltpolitik im Wirtschafts- und Sozialausschuss der Europäischen Union. Ein Beitrag zur Einflussnahme wirtschaftlicher und sozialer Gruppen auf den europäischen Gesetzgebungsprozess, in: KÖLLER, HENNING V. (Hrsg.), Gedenkschrift für Staatssekretär Dr. Günther Hartkopf anlässlich seines 10. Todestages am 19. September 1999, Berlin 2000, S. 287 ff. (295).

<sup>239</sup> Vgl. BOISSERÉE, KLAUS, Europäische Umweltpolitik im Wirtschafts- und Sozialausschuss der Europäischen Union. Ein Beitrag zur Einflussnahme wirtschaftlicher und sozialer Gruppen auf den europäischen Gesetzgebungsprozess, in: KÖLLER, HENNING V. (Hrsg.), Gedenkschrift für Staatssekretär Dr. Günther Hartkopf anlässlich seines 10. Todestages am 19. September 1999, Berlin 2000, S. 287 ff. (296).

<sup>240</sup> Vgl. GELLERMANN, MARTIN, Europäisches Gemeinschaftsrecht als Gegenstand des nationalen Rechtsschutzes, in: RENGELING, HANS-WERNER/MIDDEKE, ANDREAS/GELLERMANN, MARTIN (Hrsg.), Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union, 2. Aufl., München 2003, § 33, Rn. 3.

lung der möglichen Rechtsakte findet sich in Art. 249 EG, wo zwischen Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen, Empfehlungen und Stellungnahmen differenziert wird.

Weiter kann in prozedurale und materielle Regelungsmaterien unterteilt werden. Ein in erster Linie lediglich verfahrensrechtlicher Charakter kommt beispielsweise der UVP-Richtlinie<sup>241</sup> über die Umweltverträglichkeit bei bestimmten privaten und öffentlichen Projekten zu, die der Rat 1985 verabschiedete<sup>242</sup>. Die Notwendigkeit der Richtlinie wurde mit den unterschiedlichen Rechtsvorschriften für die Umweltverträglichkeitsprüfung in den Mitgliedstaaten begründet, welche die Funktionsfähigkeit des Gemeinsamen Marktes berühren. Gegenstand der Richtlinie ist eine Umweltfolgenprüfung<sup>243</sup>. Die UVP-Richtlinie soll die Prüfungsvorschriften innerhalb der Gemeinschaften harmonisieren. Sie dient ausschließlich der Sachverhaltsermittlung und ermöglicht dem Entscheidungsträger, aufgrund eines besseren Informationsstandes eine sachgerechte Entscheidung zu treffen<sup>244</sup>. Private und öffentliche Projektträger sollen verpflichtet werden, die Behörden darüber zu informieren, welche Umweltbeeinträchtigungen voraussichtlich zu erwarten sind. Im Verlauf des Genehmigungsverfahrens nimmt die Umweltbehörde zu dem Vorhaben Stellung, und die Mitgliedstaaten haben dafür zu sorgen, dass der betroffenen Öffentlichkeit die Informationen zugänglich gemacht werden und sie die Möglichkeit zur Stellungnahme hat. Auch die UVP-Änderungsrichtlinie von 1997 ist nur verfahrensrechtlich konzipiert<sup>245</sup>.

Materielle Regelungsmaterien finden sich u.a. auf den Gebieten Luftreinhaltung, Lärm-bekämpfung, Abfallvermeidung und Abfallentsorgung, Natur und Landschaftsschutz, Gewässer-, Bodenschutz<sup>246</sup> - sog. sektorales EG-Umweltrecht<sup>247</sup>. Diese teilweise sehr komplexen und ständig veränderlichen Regelungen führen mitunter bei den Mitgliedstaaten zu erheblichen Anpassungsschwierigkeiten. Die Zuordnung einzelner Materien weicht dabei von der im deutschen Recht vorgenommenen Unterteilung ab<sup>248</sup>. So wird der Schutz des Waldes vor Luftverschmutzung in erster Linie unter dem Aspekt des Naturschutzes und nicht wie im deutschen Recht unter dem des Immissionschutzrechts behandelt.

## 1. Bindungswirkung

Dem Europäischen Recht kommt Vorrang vor allem nationalem Recht zu<sup>249</sup>. Dieser Grundsatz findet auch gegenüber später erlassenenem Recht Anwendung, sodass die „Lex posterior-Regel“ für diesen Fall nicht eingreift<sup>250</sup>. Einen so weitreichenden Vorrang des EG-Rechts gegenüber Bundesrecht wie den von Bundesrecht gegenüber Landesrecht

<sup>241</sup> Vgl. RL 85/337/EWG; BVerwG, Urt. v. 25.01.1996 - 4C 5.95, UPR 1996, S. 228; SCHMIDT-PREUB, MATTHIAS, Der verfahrensrechtliche Charakter der Umweltverträglichkeitsprüfung, DVBl. 1995, S. 485 ff.; SCHMIDT-PREUB, MATTHIAS, Die Umweltverträglichkeitsprüfung im deutschen Recht und in der Rechtspraxis, in: VOLLKOMMER, MAX (Hrsg.), Die Erhaltung der Umwelt als Herausforderung und Chance. Atzelsberger Gespräche 1994, Erlangen 1995, S. 39 ff. (50 ff., 55).

Daneben wird der UVP-Richtlinie auch eine materielle Wirkung zugesprochen, da sich der Bewertungsschritt der UVP unmittelbar auf die Gewichtung in der Abwägung und die Berücksichtigung im Sinne des § 12 UVPG auf den Ausgleich der Belange als dritten und abschließenden Schritt planerischer Abwägung richtet. Aus diesem Grund vertritt Erbguth die Ansicht, dass die UVP-Bestimmungen, die der Ermittlung der Umweltauswirkungen dienen, einerseits Verfahrensrecht darstellen und auf der anderen Seite der Ermittlung und Bewertung von Umweltbelastungen im Rahmen des Ermittlungs- und Bewertungsvorgangs als Schritt der planerischen Abwägung dienen. Vgl. ERGUTH, WILFRIED, Das Bundesverwaltungsgericht und die Umweltverträglichkeitsprüfung - Einige Anmerkungen, ausgehend von BVerwG, Urt. v. 21.3.1996 - 4 C 19.94, NuR 1997, S. 265 ff.

<sup>242</sup> V. 27.6.1985, ABIEG Nr. L 175 v. 5.7.1985, S. 14.

<sup>243</sup> Vgl. CUPEI, JÜRGEN, Umweltverträglichkeitsprüfung, Köln, München u.a. 1986, S. 4 ff.; PETERS, HEINZ-JOACHIM, Die UVP-Richtlinie der EG und die Umsetzung in das Deutsche Recht, 1. Aufl., Baden-Baden 1994, S. 17; SCHINK, ALEXANDER, Gemeinschaftsrechtliche Fortentwicklung der UVP, DVBl. 1995, S. 73 ff. (73).

<sup>244</sup> Vgl. BVerwGE 100, 238 ff. (242 ff.); SCHMIDT-PREUB, MATTHIAS, DVBl. 1995, S. 485 ff.

<sup>245</sup> RL 97/355/EWG, ABIEG Nr. L 73 v. 14.03.1997, S. 5.

<sup>246</sup> Einen Überblick über die erlassenen Rechtsakte bietet KLOEPER, MICHAEL, Umweltrecht, 3. Aufl., München 2004, § 9 Rn. 129.

<sup>247</sup> Vgl. SCHMIDT-PREUB, MATTHIAS, JZ 2000, S. 581 ff. (585).

<sup>248</sup> Vgl. KLOEPFER, MICHAEL, Umweltrecht, 3. Aufl., München 2004, § 9 Rn. 128 f.

<sup>249</sup> Vgl. EuGHE 1964, 1251 ff. - Costa/ENEL; EuGH, RIW 1987, S. 555 ff., umfassend hierzu EVERLING, ULRICH, Zum Vorrang des EG-Rechts vor nationalem Recht, DVBl. 1985, S. 1201 ff.

<sup>250</sup> Vgl. EuGHE 1964, 1251 ff. (1271) - Costa/ENEL; 1987, 629, 644 - Simmenthal.

gibt es allerdings nicht. Denn bei einer Kollision von EG-Recht und nationalem Recht kommt der Europäische Gerichtshof grundsätzlich nur zu dem Ergebnis, die Unanwendbarkeit der nationalen Norm und nicht deren Nichtigkeit festzustellen<sup>251</sup>. Aus diesem Grund spricht das Bundesverfassungsgericht auch vom Anwendungsvorrang des Europäischen Rechts<sup>252</sup>. Aus Rechtssetzungsakten der Gemeinschaft ergeben sich demnach sowohl für die gesetzgeberische als auch die exekutive Tätigkeit eine Reihe von Verpflichtungen. Während die Art und Weise der Umsetzung relativ frei ist, so ist das vorgegebene Ziel allerdings verbindlich. Neben den in Art. 4 EGV normierten Zielen und Aufgaben ergeben sich aus den Art. 5 - 16 EGV weitere Bestimmungen, die für die Tätigkeit der Gemeinschaft von essentieller Bedeutung sind, wenngleich sie auch einen unterschiedlichen Inhalt aufweisen. Hierzu zählt unter anderem auch das Erfordernis des Umweltschutzes als so genannte Querschnittsklausel (Art. 6 EGV)<sup>253</sup>.

## 2. Verordnungen

Die EG schafft in erster Linie Umweltrecht durch Verordnungen und Richtlinien. Zu fragen ist nach den Rechtswirkungen, denn deren Beschreibung offenbart ihren Einfluss auf das deutsche Umweltrecht.

### a. Verbindlichkeit von Verordnungen

Verordnungsgeber sind nach Art. 249 EGV der Rat und die Kommission. Seit Maastricht ist auch das Europäische Parlament in das Verfahren für den Erlass von Verordnungen einbezogen<sup>254</sup>.

Nach Art. 249 Abs. 2 EGV besitzen Verordnungen<sup>255</sup> des Rates und der Kommission eine unmittelbare und in allen Teilen verbindliche Wirkung. Wegen der unmittelbaren Geltung der Verordnung bedarf es keiner Umsetzung durch nationale Rechtsetzung. Denn aufgrund ihrer „Durchgriffswirkung“ wird die Verordnung mit ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt automatisch wirksam<sup>256</sup>, d.h. sie legt den Mitgliedstaaten, einschließlich ihrer Behörden, Gerichte sowie Einzelpersonen Pflichten auf und gewährt Rechte. Sie entfaltet demnach grundsätzlich eine Sperrwirkung für die nationale Rechtsetzung<sup>257</sup>, da der EuGH an dem unabdingbaren Rechtscharakter der Verordnung festhält und feststellt, dass Nachformungen des Verordnungsinhaltes wegen der „Durchgriffswirkung“ überflüssig und wegen der Doppelung des Rechts sogar schädlich seien<sup>258</sup>.

Entgegenstehendes nationales Recht wird durch die Verordnung verdrängt und gilt als unanwendbar, solange die Verordnung Bestand hat. Auch später erlassenes Recht kommt nicht zur Anwendung, wenn der Inhalt einer bereits existenten Verordnung entgegensteht. Europarecht hat demnach absoluten Vorrang. Existiert eine Verordnung, dann verliert der Mitgliedstaat seinen eigenständigen Regelungsspielraum, sodass die Verordnung auf europäischer Ebene die gleichen Bedürfnisse nach abstrakt-genereller Rechtsetzung wie das einfache Gesetz auf nationaler Ebene erfüllt<sup>259</sup>.

<sup>251</sup> Vgl. MÖGELE, RUDOLF, Grundzüge der Rechtsordnung der Europäischen Gemeinschaften, BayVBl. 1989, S. 577 ff. (579).

<sup>252</sup> Vgl. BVerfGE 75, 232 ff. (244).

<sup>253</sup> Vgl. FISCHER, HANS GEORG, Europarecht, 4. Aufl., München 2005, § 4 Rn. 63.

<sup>254</sup> Zum Ordnungsverfahren vgl. KOENIG, CHRISTIAN, Europarecht, 3. Aufl., Tübingen 2003, S. 77 f.; BOEST, REINHARD, die Rolle des Europäischen Parlaments in der Rechtsetzung nach dem Vertrag über die Europäische Union, in: RENGELING, HANS-WERNER/BORRIES, REIMER (Hrsg.), Aktuelle Entwicklungen in der Europäischen Gemeinschaft, Köln, Berlin u.a. 1992, S. 133 ff. (133 ff.).

<sup>255</sup> Zur Verordnung vgl. OPPERMANN, THOMAS, Europarecht, 2. Aufl., München 1999, S. 174 f.

<sup>256</sup> Vgl. PEINE, FRANZ-JOSEPH/SAMSEL, ANNA, EWS 7 (2003), S. 297 ff. (301).

<sup>257</sup> Vgl. KÖSTERS, WINFRIED, Umweltpolitik, 3. Aufl., München 2004, S. 176.

<sup>258</sup> Vgl. EuGH, 14.12.1971 - Rs. 43/71, Politi/Italien, Slg. 1971, 1039 ff., 1049.

<sup>259</sup> Vgl. EuGH, 16.07.1956 - RS. 8/55, Federation Charbonniere de Belgique/Hohe Behörde, Slg. 1955/56, 197 ff., 227, seitdem ständige Rechtsprechung.

## b. Sonderfall der EG-Öko-Audit-Verordnung

Einen Sonderfall hinsichtlich der Sperrwirkung bzgl. nationaler Rechtsetzungskompetenz stellte die Öko-Audit-Verordnung dar. Der Rat hat die Verordnung (EWG) Nr. 1836/93 über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung am 29.06.1993 verabschiedet<sup>260</sup>. Wegen der mit der Verordnung einhergehenden Grundrechtseingriffe auf Art. 12 bzw. 14 GG bedurfte es formellgesetzlicher, nationaler Ausführungsvorschriften<sup>261</sup> in Form eines Umweltauditgesetzes (UAG) vom 7.12.1995<sup>262</sup>. In dem Gesetz sind wesentliche Regelungen zur Zulassung, zur Aufsicht über die Umweltgutachter und zum Registrierungsverfahren enthalten.

Inhaltlich wurde den Mitgliedstaaten ein weitreichender verwaltungsorganisatorischer Gestaltungsspielraum belassen<sup>263</sup>, denn Art. 6 EG-Öko-Audit-Verordnung räumt den Mitgliedstaaten explizit eine Rechtsetzungsmöglichkeit innerhalb eines abgesteckten Rahmens ein. Denn die EG-Öko-Audit-Verordnung setzt verstärkt auf eigenverantwortliches Handeln privater Akteure<sup>264</sup>. Dieses tritt anstelle eines staatlich imperativen „command and control“<sup>265</sup>. Gewerbliche Unternehmen können sich freiwillig an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und für die Betriebsprüfung beteiligen. Nach erklärter Beteiligung hat das Unternehmen seine Umweltpolitik zu erläutern und geht eine Verpflichtung über die Einhaltung eines Mindestmaßes einschlägiger Umweltvorschriften und über eine angemessene kontinuierliche Verbesserung des betrieblichen Umweltschutzes ein<sup>266</sup>. Das jeweilige Unternehmen muss für einen bestimmten Standort ein Umweltprogramm<sup>267</sup> erläutern und ein Umweltmanagementsystem<sup>268</sup> errichten. Eine Umwelterklärung seitens des Unternehmens ist nach einer ersten Umweltprüfung<sup>269</sup> und im Anschluss daran regelmäßig nach weiteren internen Umweltbetriebsprüfungen<sup>270</sup> abzugeben. Die Umwelterklärung<sup>271</sup> hat Themen der Umweltpolitik, des -programms, des -managements zu beinhalten und muss eine auf den Standort bezogene Stellungnahme zu Schadstoffemissionen, Abfallproduktion, Rohstoff-, Wasser, Energieverbrauch, sowie eventuell über Lärm und andere umweltrelevante Aspekte abliefern. Die staatliche Letztentscheidungsverantwortung wird dabei durch die Selbstregulierung der Unternehmen nicht berührt<sup>272</sup>.

## c. Zusammenfassung

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass Verordnungen direkt und unmittelbar gelten; sie bewirken die Außerkraftsetzung nationalen Rechts, dem nur insoweit Geltung zukommt, als die Verordnung lückenhaft ist. Vor Außerkraftsetzung des nationalen Rechts bedarf es einer europarechtskonformen Auslegung. Ist die Auslegung möglich, hat das deutsche Recht weiterhin Bestand. Greift die EG auf das Rechtsinstrument der Verordnung zurück, dann ist ihr Einfluss auf das nationale Umweltrecht umfassend, soweit die Regelung greift<sup>273</sup>.

<sup>260</sup> ABIEG 1993 Nr. L 168, S. 1.

<sup>261</sup> Vgl. KÖCK, WOLFGANG, Umweltschutzsichernde Betriebsorganisation als Gegenstand des Umweltrechts: Die EG-„Öko-Audit“-Verordnung, JZ 1995, S. 643 ff. (649).

<sup>262</sup> BGBl. I, S. 1591.

<sup>263</sup> Vgl. KAHL, WOLFGANG, Europäisches und nationales Verwaltungsorganisationsrecht. Von der Konfrontation zur Kooperation, Die Verwaltung 29 (1996), S. 343 ff. (368).

<sup>264</sup> VO (EWG) Nr. 1836/93 des Rates v. 26.6.1993, ABIEG Nr. L 168, S. 1 ff.

<sup>265</sup> Vgl. SCHMIDT-PREÜß, MATTHIAS, JZ 2000, S. 581 ff. (585).

<sup>266</sup> Art. 3 lit. a EG-Öko-Audit-VO; LÜBBE-WOLFF, GERTRUDE, Die EG-Verordnung zum Umwelt-Audit, DVBl. 1994, S. 361 ff. (362 ff.).

<sup>267</sup> Art. 3 lit. c. i.V.m. Art. 2 lit. c EG-Öko-Audit-Verordnung.

<sup>268</sup> Art. 3 lit. c. i.V.m. Art. 2e EG-Öko-Audit-Verordnung.

<sup>269</sup> Art. 2 lit. b EG-Öko-Audit-Verordnung.

<sup>270</sup> Art. 4 Abs. 1. i.V.m. Anhang II EG-Öko-Audit-Verordnung.

<sup>271</sup> Art. 5 EG-Öko-Audit-VO.

<sup>272</sup> Vgl. SCHMIDT-PREÜß, MATTHIAS, JZ 2000, S. 581 ff. (585).

<sup>273</sup> Vgl. PEINE, FRANZ-JOSEPH/SAMSEL, ANNA, EWS 7 (2003), S. 297 ff. (301).

### 3. Richtlinien

#### a. Verbindlichkeit von Richtlinien

Anders als Verordnungen entfalten Richtlinien nach Art. 189 Abs. 3 EGV keine direkte Bindungswirkung, sondern verpflichten den betreffenden Mitgliedstaat gemäß Art. 249 Abs. 3 EGV zur Umsetzung der EG-rechtlichen Vorgaben ins nationale Recht. Für die Umsetzung und Rechtsangleichung wird dem Mitgliedstaat in der Regel ein Zeitraum von zwei Jahren eingeräumt<sup>274</sup>. Dies hat allerdings nur zur Folge, dass sich die Staatsbürger, abgesehen vom Ausnahmefall der unmittelbaren Geltung, nicht auf die Richtlinie als innerstaatliches Recht berufen können - allerdings kommt umweltrechtlichen Normen in der Regel nach deutscher Auffassung ohnehin keinerlei Drittschutz zu. Unabhängig davon muss die Umsetzung der Richtlinien formal durch Außenrechtssätze erfolgen, welche in der deutschen Rechtsordnung Gesetze, Rechtsverordnungen und Satzungen sind. Inhaltlich richten sich die Vorgaben nach den jeweiligen Zielen der Richtlinie. Je nach Detailliertheit ihrer Vorgaben wird den Mitgliedstaaten ein kleiner oder großer Gestaltungsspielraum eingeräumt. Die einzelnen Mitgliedstaaten sind aber nicht in ihrer Entscheidung zu EG-rechtlichen Zielsetzungen frei, sondern ein Freiraum wird ihnen nur bzgl. der Wahl von Form und Mittel eingeräumt<sup>275</sup>. Richtliniengeber ist in erster Linie der Rat oder die Kommission. Entsprechend dem Verfahren bei Verordnungen ist das Parlament seit Maastricht auch in den Erlass von Richtlinien eingeschaltet<sup>276</sup>.

Die Umsetzungsverpflichtung trifft in erster Linie die Mitgliedstaaten in ihrer Gesamtheit. Die Verbindlichkeit der Richtlinie besteht im doppelten Sinne: einmal hinsichtlich des verfolgten Zieles und zum anderen darin, dass die Mitgliedstaaten ihrer Umsetzungsverpflichtung entsprechend der Vorgaben der Richtlinie nachzukommen haben<sup>277</sup>. Der Veröffentlichung im Amtsblatt kommt rein informatorische Wirkung zu, sodass die Richtlinie erst mit der Bekanntgabe an ihren Adressaten rechtswirksam wird. Adressaten sind demnach zunächst die staatlichen Stellen - dazu zählen der Bund und die Länder, aber auch die Gemeinden sowie alle anderen Personen des öffentlichen Rechts. Man spricht insoweit von einer vertikalen Wirkung<sup>278</sup>. In innerstaatliche Kompetenzverteilung wird aber nicht eingegriffen<sup>279</sup>. Für das deutsche Umweltrecht bedeutet dies, dass sich die Umsetzungsverpflichten in erster Linie an die Bundesländer richten. Für den Fall, dass keine Umsetzung erfolgt, ist der Bund Adressat eines Vertragsverletzungsverfahrens. Bereits aus der Bundestreue sind daher die Bundesländer verpflichtet, die Richtlinien im geforderten Maße umzusetzen<sup>280</sup>.

#### b. Besonderheit der unmittelbaren Geltung von Richtlinien

Zwar entfalten Richtlinien ihre unmittelbare Bindungswirkung erst nach erfolgter Umsetzung durch die Mitgliedstaaten, allerdings kann bereits vor Ablauf der Umsetzungsfrist eine Vorwirkung der Richtlinie eintreten, die es dem Mitgliedstaat untersagt, während der Umsetzungsfrist Regelungen zu treffen, welche dem in der Richtlinie vorgegebenen Ziel zuwider laufen. Abgeleitet wird diese Sperrwirkung aus dem Vorrang des Unionsrechts<sup>281</sup>.

<sup>274</sup> Vgl. KÖSTERS, WINFRIED, *Umweltpolitik*, 3. Aufl., München 2004, S. 176.

<sup>275</sup> Vgl. JARASS, HANS DIETER, Folgen der innerstaatlichen Wirkung von EG-Richtlinien, NJW 1991, S. 2665 ff.; KLEIN, ECKART, Objektive Wirkung von Richtlinien, in: DUE, OLE/LUTHER, MARCUS/SCHWARZE, JÜRGEN (Hrsg.), *Festschrift für Ulrich Everling*, Bd. I, Baden-Baden 1995, S. 641 ff. (642); NETTESHEIM, MARTIN, in: GRABITZ, EBERHARD/HILF, MEINHARD (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, Bd. II EUV/EGV, München Stand 2004, Art. 249 EGV, Rn. 133.

<sup>276</sup> Vgl. PEINE, FRANZ-JOSEPH/SAMSEL, ANNA, EWS 7 (2003), S. 297 ff. (301).

<sup>277</sup> Vgl. PEINE, FRANZ-JOSEPH/SAMSEL, ANNA, EWS 7 (2003), S. 297 ff. (301).

<sup>278</sup> Zum Begriff *EUGHE* 1987, 3969 ff. (3973) - Kolpinghuis Nijmegen; HARTLEY, TREVER C., *The Foundations of European Community Law. An introduction to the constitutional and administrative law of the European Community*, 4. Aufl., Oxford 1998, S. 208 f.

<sup>279</sup> Vgl. GRABITZ, EBERHARD, Die Rechtsetzungsbefugnis von Bund und Ländern bei der Durchführung von Gemeinschaftsrecht, AöR 111 (1986), S. 1 ff. (9 f.).

<sup>280</sup> Vgl. KÖSSINGER, WINFRIED, *Die Durchführung des Europäischen Gemeinschaftsrechts im Bundesstaat. Bund/Länder-Verhältnis und europäisches Gemeinschaftsrecht*, Berlin 1989, S. 75 und 151; umfassend zur Bundestreue vgl. BAUER, HARTMUT, *Die Bundestreue - zugleich ein Beitrag zur Dogmatik des Bundesstaatsrechts und zur Rechtsverhältnislehre*, Tübingen 1992.

<sup>281</sup> Vgl. GRABITZ, EBERHARD, *Gemeinschaftsrecht bricht nationales Recht*; Hamburg 1966, S. 118.

Darüber hinaus besteht für den einzelnen Bürger die Möglichkeit, trotz grundsätzlich fehlender unmittelbarer, Wirkung unter bestimmten Voraussetzungen eine unmittelbare begünstigende Rechtswirkung zu konstruieren. Der EuGH geht in ständiger Rechtsprechung davon aus<sup>282</sup>, dass einzelne Bestimmungen einer Richtlinie in Ausnahmefällen unter ähnlichen Voraussetzungen wie Bestimmungen des Primärrechts unmittelbare Anwendung finden können, ohne dass es eines Umsetzungsaktes durch die Mitgliedstaaten bedarf. Bestimmungen einer Richtlinie sind somit nur für den Fall unmittelbar anwendbar, wenn eine Richtlinie nach Ablauf der Umsetzungsfrist nicht oder nur unzureichend in innerstaatliches Recht umgesetzt wird, der Bürger negativ von der unzulänglichen Umsetzung betroffen ist, d.h. dass die Bestimmung dem Einzelnen gegenüber den Mitgliedstaaten Rechte gewährt und die Vorschrift hinreichend bestimmt und unbedingt formuliert ist<sup>283</sup>.

Folge der unmittelbaren Anwendbarkeit der Richtlinie ist, dass die nationalen Behörden bis zur untersten Verwaltungsebene sowie die Gerichte verpflichtet sind, die maßgebliche Richtlinienregelung zu beachten<sup>284</sup>. Für den Einzelnen besteht - unter den genannten Voraussetzungen - die Möglichkeit, sich gegenüber allen Trägern der öffentlichen Gewalt auf die Richtlinienbestimmung auch dann zu berufen, wenn der Mitgliedstaat die Richtlinie nicht, verspätet oder lediglich unzulänglich in innerstaatliches Recht umgesetzt hat<sup>285</sup>.

Die unmittelbare Anwendbarkeit einer Richtlinie findet zunächst nur im Verhältnis des Einzelnen zum Mitgliedstaat statt; man spricht daher von einer so genannten „vertikalen Direktwirkung“<sup>286</sup>. Eine horizontale Wirkung von Richtlinien, d.h. Vorschriften, die Rechtsbeziehungen zwischen Privaten untereinander regeln, wird seitens des EuGH und der herrschenden Lehre in der Literatur allgemein abgelehnt<sup>287</sup>.

### c. Reichweite des Gebietsschutzes im Vorfeld der Umsetzung - potentielle und faktische Schutzgebiete

Die BRD zählt zu den Schlusslichtern bei der Meldung von Schutzgebieten für das europäische Schutzgebietenetz NATURA 2000<sup>288</sup>. Auch zur Abwehr weiterer Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland müssen die zuständigen Bundesländer endlich abschließend die einschlägigen Gebiete melden. Im Folgenden werden anhand der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie und der Vogelschutzrichtlinie zwei Möglichkeiten des Geltungsbereichs einer Richtlinie aufgezeigt.

#### aa. Faktisches Schutzgebiet

Die FFH-RL<sup>289</sup>, die am 21.05.1992 beschlossen wurde und den Erhalt natürlicher Lebensräume sowie wildlebender Tiere und Pflanzen sichern soll, verlangt für Vorhaben, die europäische Schutzgebiete beeinträchtigen können, eine besondere Verträglichkeitsprüfung (§§ 34, 35 BNatSchG)<sup>290</sup>. Nachdem die Bundesregierung die Richtlinie erst mit dem

<sup>282</sup> Ständige Rechtsprechung des EuGH seit EuGH, Rs. 41/74 (van Duyn/Home Office), Slg. 1974, 1337 ff. - Diese Rechtsprechung wurde v. BVerfG als „im Rahmen richterlicher Rechtsfortbildung liegend“ gebilligt, BVerfG 75, 223, 245. Zur Entwicklung vgl. NETTESHEIM, MARTIN, in: GRABITZ, EBERHARD/HILF, MEINHARD (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. II EUV/EGV, München Stand 2004, Art. 249, Rn. 155 ff.

<sup>283</sup> Vgl. EuGH, Rs. 80/86 (Kolpinghuis Nijmegen), Slg. 1987, 3969 ff., 3985; EuGH, Rs. 103/88 (Fratelli Costanzo), Slg. 1989, 1839 ff., 1870 f. - Becker; EuGH, Rs. 103/88 (Fratelli Costanzo), Slg. 1989, 1839 ff., 1870 f.

<sup>284</sup> Vgl. EuGH, Rs. 103/88 (Fratelli Costanzo), Slg. 1989, 1839 ff., 1870 f.

<sup>285</sup> Vgl. EuGH, Rs. 80/86 (Kolpinghuis Nijmegen), Slg. 1987, 3969 ff., 3985; EuGH, Rs. 103/88 (Fratelli Costanzo), Slg. 1989, 1839 ff., 1870 f.

<sup>286</sup> Vgl. EuGH, Rs. 152/84 (Marshall I), Slg. 1986, 723 ff., 749; EuGH, Rs. 80/86 (Kolpinghuis Nijmegen), Slg. 1987, 3969 ff., 3985.

<sup>287</sup> Vgl. EuGH, Rs. 152/84 (Marshall I), Slg. 1986, 723 ff., 749; Rs. C-106/89 (Marleasing), Slg. 1990, I-4135 ff., 4158; JARASS, HANS DIETER, Folgen der innerstaatlichen Wirkung von EG-Richtlinien, NJW 1991, S. 2665 ff. (2666 f.); SCHERZBERG, ARNO, Die innerstaatliche Wirkung von EG-Richtlinien, Jura 1993, S. 225 ff. (228).

<sup>288</sup> Vgl. Empfehlungen des Rats von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU), Sondergutachten „Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern“, Berlin 2004, S. 2.

<sup>289</sup> RL 92/43/EWG des Rates v. 21.5.1992, ABIEG Nr. L 206 v. 22.7.1992, S. 7.

<sup>290</sup> Umfassend hierzu vgl. SCHINK, ALEXANDER, Die Verträglichkeitsprüfung nach der FFH-Richtlinie, UPR 1999, S. 417 ff.; SCHINK, ALEXANDER, Die Verträglichkeitsprüfung der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie der EG, DÖV 2002, S. 45 ff.; BECKMANN, MARTIN/LAMBRECHT, HEINER, Verträglichkeitsprüfung und Ausnahme-

2. Änderungsgesetz zum BNatSchG<sup>291</sup>, das am 09.05.1998 in Kraft getreten ist, erst mit zeitlicher Verzögerung umsetzte und auch der Gebietsmeldungspflicht nicht im gebotenen Umfang nachkam, stellte sich in der Praxis zwangsläufig die Frage, ob für Projekte, die im Zeitraum des Richtlinienerrlasses bis zur tatsächlichen Umsetzung beantragt wurden, die FFH-RL Anwendung findet und inwieweit der grundsätzliche Gebietsschutz im Vorfeld der Richtlinienumsetzung reicht.

Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang, dass sich Deutschland, obwohl es mittlerweile ca. 3.533 FFH-Gebiete - am 14.10.1998 waren es lediglich 375 FFH-Gebiete<sup>292</sup> - gemeldet hat, nach wie vor im unteren Drittel der Mitgliedstaaten befindet. Aus diesem Grund drohte der BRD eine erneute Klage mit Bußgeldverfahren seitens der Kommission<sup>293</sup>.

Die FFH-RL enthält Vorkehrungen zum vorläufigen Gebietsschutz in Art. 6 Abs. 2 FFH, der durch § 35 Abs. 5 BNatSchG umgesetzt wird. Für den Fall, dass ein Gebiet nach § 10 Abs. 1 Nr. 6 BNatSchG vorliegt, erstreckt sich ein vorläufig unmittelbar geltendes Verschlechterungsverbot und Störungsverbot auf alle Vorhaben, Maßnahmen, Veränderungen oder Störungen, die zu einer erheblichen Beeinträchtigung des Gebietes in seinen für die Erhaltungsziele maßgeblichen Bestandteilen führen können (§ 33 Abs. 5 BNatSchG). In einer entsprechenden europarechtskonformen Auslegung des § 33 Abs. 5 BNatSchG<sup>294</sup> kommt bereits den Veröffentlichungen der Gebiete auf der Liste der Kommission Bindungswirkung zu. In einem Konzertierungsgebiet nach § 10 Abs. 1 Nr. 7 BNatSchG beschränkt sich dieses Verbot auf prioritäre<sup>295</sup> Biotop- und Arten, da für diese kein Auswahlermessens besteht. Vorhaben, die unter § 34 Abs. 3 oder Abs. 4 BNatSchG fallen, können ausnahmsweise zugelassen werden, auch wenn die Umweltverträglichkeitsprüfung negativ ausfällt<sup>296</sup>. Das Schutzregime des Art. 6 Abs. 2 und 3 FFH-RL greift somit erst ab der tatsächlichen Unterschutzstellung, d.h. ab der Bekanntgabe nach § 10 Abs. 6 BNatSchG<sup>297</sup>.

Auch die fristgemäße Umsetzung der Vogelschutzrichtlinie ließ zu wünschen übrig. Die Bundesländer haben zu Beginn des Jahres 2003 lediglich ca. 459 Gebiete ausgewiesen und als offizielle Schutzgebiete nach Brüssel gemeldet, was 7,6 % der Landesfläche ausmachte. Im mitgliedstaatlichen Vergleich haben zur gleichen Zeit Dänemark 22,3 % und Österreich 14,4 % ihrer Landesfläche ausgewiesen<sup>298</sup>. Gegenwärtig sind immer noch nicht alle Flächen, die als europäische Vogelschutzgebiete in Frage kommen, auch als solche förmlich ausgewiesen<sup>299</sup>. Im Gegensatz zur FFH-Richtlinie ist bei der Vogelschutz-RL ein Konzertierungsverfahren nicht vorgesehen<sup>300</sup>. Die Vogelschutz-RL<sup>301</sup> konzentriert sich zum Schutz wildlebender Vogelarten auf die Sicherung von Lebensräumen sowie das Verbot der Jagd und des Handelns bestimmter wildlebender Vögel. § 33 Abs. 5 Nr. 2 BNatSchG bezieht sich über seinen Wortlaut hinaus sogar auf noch nicht ausgewiesene Vogelschutzgebiete<sup>302</sup>. Gebiete, die nach den maßgeblichen Gesichtspunkten des Art. 4

---

regelung nach § 19 c BNatSchG, ZUR 2000, S. 1 ff.

<sup>291</sup> Zweites Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes v. 30.4.1998, BGBl. I, S. 823.

<sup>292</sup> Die Kommission hatte die Liste für nicht ausreichend erachtet und im April 1998 Klage erhoben. Daraufhin wurde Deutschland am 11.09.2001 vom EuGH verurteilt, da es seiner Gebietsmeldungspflicht nicht im vollen Umfang nachkam. Vgl. EuGH, Urte. v. 11.09.2001, C 71/99, Slg. 2001 I-5811.

<sup>293</sup> Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU), Sondergutachten „Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes“, Stuttgart 2002, Tz. 298.

<sup>294</sup> Vgl. FISCHER-HÜFTLE, PETER, Zur Umsetzung der FFH-Richtlinie in das Bundes- und Landesnaturschutzrecht, ZUR 1999, S. 66 ff. (68).

<sup>295</sup> Unter prioritären natürlichen Lebensräumen sind die in Art. 2 genannten Gebiete zu verstehen: Dies folgt aus einem Verweis aus Art. 1. Im Anhang I werden diese Lebensräume mit einem Sternchen gekennzeichnet.

<sup>296</sup> Vgl. APFELBACHER, DIETER/ADENAUER, URSULA/IVEN, KLAUS, Das zweite Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes - Innerstaatliche Umsetzung und Durchführung gemeinschaftlicher Vorgaben auf dem Gebiet des Naturschutzrechtes - Teil 2 Biotopschutz, NuR 1999, S. 63 ff. (69); FISCHER-HÜFTLE, ZUR 1999, S. 66 ff. (71).

<sup>297</sup> EuGH, NVwZ 2001, S. 549 ff. - Basses Corbierès; BVerwG, DVBl. 2003, S. 534 ff. (536).

<sup>298</sup> Vgl. KLOEPFER, MICHAEL, Umweltrecht, 3. Aufl., München 2004, § 11 Rn. 187.

<sup>299</sup> Stand November 2005.

<sup>300</sup> RL des Rates v. 02.04.1979 über die Erhaltung wildlebender Vogelarten.

<sup>301</sup> Vgl. RL 79/409/EWG.

<sup>302</sup> Vgl. WILRICH, THOMAS, in: MARZIK, ULF/WILRICH, THOMAS (Hrsg.), Bundesnaturschutzgesetzkommentar, 1. Aufl., Baden-Baden 2004, § 33 Rn. 23.

Vogelschutz-RL besonders geeignet sind, unterfallen auch ohne förmliche Ausweisung dem Schutz des Art. 4 Abs. 4 Vogelschutz-RL, weshalb man diese Gebiete auch als faktische Vogelschutzgebiete bezeichnet<sup>303</sup>.

Wenngleich dem Mitgliedstaat zwar ein Auswahlermessen zugestanden wird, kann dieses Ermessen sich aufgrund spezifischer Kriterien auf Null reduzieren<sup>304</sup>. Aus diesem Grund hat der EuGH dahingehend entschieden, die Möglichkeit eines potentiellen und faktischen Vogelschutzgebietes anzunehmen<sup>305</sup>. Jedenfalls vor Straßenbauten genießen die faktischen Vogelschutzgebiete größeren Schutz als die rechtlich festgelegten Gebiete<sup>306</sup>.

## bb. Potentielles Schutzgebiet

Obwohl das Schutzregime des Art. 6 Abs. 2 und 3 FFH-Richtlinie grundsätzlich erst ab der tatsächlichen Unterschützstellung greift<sup>307</sup>, hat das BVerwG dennoch für den Fall, dass sich ein Gebiet ohne verbleibende Zweifel unter den von der Richtlinie vorausgesetzten Tatbestand subsumieren lässt, ein potentielles FFH-Gebiet bejaht<sup>308</sup>. Auch der EuGH neigt dazu, den nach der FFH-Richtlinie auszuweisenden, jedoch noch nicht vollständig gemeldeten Gebieten einen materiellen Schutzstatus anzuerkennen<sup>309</sup>. Zwar spricht nach Schmidt-Preuß die Möglichkeit eines Konzertierungsverfahrens dagegen, denn wenn zwischen der Kommission und dem Mitgliedstaat keine Einigung über die Ausweisung eines Schutzgebietes erzielt werden kann, dann kann eine einstimmige Beschlussfassung im Rat gemäß Art. 5 Abs. 3 FFH-Richtlinie angeordnet und dem Mitgliedstaat ein eigenständiges Bestimmungsrecht zur Ausweisung von Schutzgebieten eingeräumt werden. Mit diesem Argument müsste ein faktisches und potentielles FFH-Gebiet wohl eher abgelehnt werden<sup>310</sup>. Mangels inhaltlicher Unbedingtheit und fehlender hinreichender Bestimmtheit entfaltet die FFH-Richtlinie auch keine unmittelbare Wirkung, so dass lediglich von einem potentiellen FFH-Gebiet gesprochen werden darf. Allerdings muss der Mitgliedstaat bereits vor Ablauf der Frist auf die Umsetzung der Richtlinie hinwirken und darf nicht den Zielen der Richtlinie entgegensteuern. Dem Bundesverwaltungsgericht ist insoweit zuzustimmen, als dem Mitgliedstaat die Vertragsverletzung nicht zum Vorteil gereichen darf<sup>311</sup>. Nach Auffassung von Halama handelt es um eine „Erhaltungspflicht“<sup>312</sup> des Staates, die einer Veränderungssperre sehr nahe kommt. Art. 6 Abs. 3 und 4 gelten entsprechend, wenn die hohe Wahrscheinlichkeit besteht, dass ein potentielles FFH-Gebiet in die Gemeinschaftsliste für FFH-Gebiete aufgenommen wird.

Die Umsetzung der FFH-RL ist auch mit der Einfügung der §§ 32-38 BNatSchG nicht zufriedenstellend gelungen, denn es gibt in Deutschland noch keine FFH-Gebiete unter Naturschutz. Das Natura-2000-Schutzgebiet erstreckt sich lediglich auf bereits ausgewiesene Vogelschutzgebiete<sup>313</sup>. An den eben angeführten Beispielen der erforderlichen und zeitnahen Umsetzung offenbart sich die Schwäche der Rechtsetzungsform von Richtlinien. Denn ein effektiver Umweltschutz kann nur gewährleistet werden, wenn die Mitgliedstaaten ihrer Umsetzungspflicht form- und fristgemäß nachkommen. Durch zahlreiche Vertragsverletzungsverfahren musste die Kommission der Beschleunigung des Umsetzungsprozesses nachhelfen. Dennoch ist die Richtlinie aber nach wie vor das häufigs-

<sup>303</sup> EuGH, Urt. v. 2.08.1993, Rs. C-355/90, Slg. 1993, I-4221 ff., NuR 1994, S. 521 ff.; Urt. v. 11.07.1996, Rs C-44/95, NuR 1997, S. 36 ff.; BVerwG, NVwZ 2002, 1103 ff. (1105).

<sup>304</sup> EuGH Slg.1993, I - 4221 ff., 4278 ff. - Santona; EuGH Slg. 1991, I - 883 ff., 930 f. - Leybucht.

<sup>305</sup> EuGH Slg.1993, I - 4221 ff., 4278 ff. - Santona.

<sup>306</sup> HIEN, ECKART, Umweltrecht in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsrechts – Luftqualität, Vogelschutz, Verbandsklage, Umweltprüfung, Überwindung von Belangen durch „Trauerarbeit“ - , DVBl. 2005 S. 1341 ff. (1342).

<sup>307</sup> EuGH, NVwZ 2001, S. 549 - Basses Corbierès; BVerwG, DVBl. 2003, S. 534 ff. (536).

<sup>308</sup> Vgl. BVerwGE 110, 302 ff.; 112, 140 ff.; BVerwG, NVwZ 2002, S. 1103 ff. (1106); NIEDERSTADT, FRANK, Die Umsetzung der Flora-Fauna-Habitatrichtlinie durch das zweite Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes, NuR 1998, S. 515 ff. (520 f.).

<sup>309</sup> EuGH, Urt. v. 11.07.1996, C 44/95, Slg. 1996 I-3805, Rn. 36 ff.

<sup>310</sup> Vgl. SCHMIDT-PREÜß, MATTHIAS, JZ 2000, S. 581 ff. (587).

<sup>311</sup> BVerwGE 107, 1 ff. (22).

<sup>312</sup> Vgl. HALAMA, GÜNTHER, Die FFH-Richtlinie - unmittelbare Auswirkungen auf das Planungs- und Zulassungsrecht, NVwZ 2001, S. 506 ff. (508).

<sup>313</sup> Vgl. BEAUCAMP, GUY, Rostocker Umweltrechtstag 1999 zu den Neuregelungen des Bundesnaturschutzgesetzes, DVBl. 1999, S. 1345 ff. (1347).

te Rechtsetzungsmittel der Gemeinschaft. Es existieren zahlreiche einschlägige Richtlinien, sodass nahezu alle Bereiche des nationalen Umweltrechts mittlerweile europarechtlich bestimmt sind<sup>314</sup>. Die Richtlinie ermöglicht der Gemeinschaft, die Integration der Rechtsvereinheitlichung voranzutreiben, ohne dabei zu stark in die mitgliedstaatlichen Entscheidungsspielräume und nationalen Rechtsverordnungen einzugreifen<sup>315</sup>.

#### 4. Sonstige Rechtsakte

Die übrigen in Art. 249 EGV aufgezählten Rechtsakte spielen lediglich eine untergeordnete Bedeutung. Während Entscheidungen gemäß 249 Abs. 4 EGV ihre unmittelbare Bindungswirkung lediglich gegenüber den in der Entscheidung bezeichneten Personen entfalten, sind Stellungnahmen und Empfehlungen nach Art. 249 Abs. 5 EGV lediglich unverbindlicher Natur. Mit Entscheidungen werden grundsätzlich Einzelfälle geregelt, doch können sie auch eine unbestimmte Vielzahl von Fällen regeln<sup>316</sup>. Stellungnahmen und Empfehlungen stellen hingegen keine rechtsnormativen Regelungen dar<sup>317</sup>.

#### 5. Zusammenfassung

Anhand zahlreicher Verordnungen und Richtlinien der EG offenbart sich der enorme Einfluss des Umweltrechts der EG auf das deutsche Umweltrecht<sup>318</sup>. Während die Richtlinie primär auf Rechtsangleichung zielt, intendiert die Verordnung die Rechtsvereinheitlichung<sup>319</sup>. Nationalen Regelungen kommt zwangsläufig nur noch zweitrangige Bedeutung zu.

Die Verantwortung für den Vollzug der Umweltschutzgesetze liegt allerdings in erster Linie bei den Bundesländern, bzw. deren Verwaltungen und den Kommunen. Ob die Gesetze wirksam werden, entscheidet sich letztendlich dort, wo sie in die Praxis umgesetzt werden. Fehlt es den durchführenden Verwaltungen an effektiven Kontrollmöglichkeiten, dann bleiben Gesetze ohne Folgen. Das europäische Recht setzt somit verstärkt - vor allem im Bereich des Umweltrechts - auf Regulierungsmechanismen, die diese optimierenden Strategien in den einzelnen Mitgliedstaaten erfordern. Diese Modelle bedürfen somit funktioneller, an den sachgesetzlichen Vorgaben des jeweiligen Regelungsbereichs orientierter Vorgaben.

---

<sup>314</sup> Eine Ausnahmestellung nahm bislang das Bodenschutzrecht ein. Allerdings hat auch hier die Kommission mit ihrer Stellungnahme v. April 2002 die Basis für eine gemeinschaftliche Bodenschutzstrategie gelegt.

<sup>315</sup> Vgl. NETTESHEIM, MARTIN, in: GRABITZ, EBERHARD/HILF, MEINHARD (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. II EUV/EGV, München Stand 2004, Art. 249 EGV, Rn. 124.

<sup>316</sup> Vgl. GEIGER, RUDOLF, EUV/EGV, Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 4. Aufl., München 2004, § 249 EGV, Rn. 19 ff.

<sup>317</sup> Vgl. SCHMIDT, GUDRUN, in: VON DER GROEBEN, HANS/SCHWARZE, JÜRGEN, Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Bd. IV, 6. Aufl., Baden-Baden 2004, Art. 249 EGV, Rn. 47 ff.

<sup>318</sup> Vgl. PEINE, FRANZ-JOSEPH/SAMSEL, ANNA, EWS 7 (2003), S. 297 ff. (303).

<sup>319</sup> Vgl. NETTESHEIM, MARTIN, in: GRABITZ, EBERHARD/HILF, MEINHARD (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. II EUV/EGV, München Stand 2004, Art. 249 EGV, Rn. 124.

## Kapitel 2: Vollzugsdefizite im deutschen Umweltrecht

Während bis in die 1970er Jahre allgemeines Vertrauen in die Kompetenz des Staates zur Regulierung der Gesellschaft herrschte, sind im Laufe der Zeit doch begründete Zweifel aufgekommen, ob und inwieweit der Staat zur Regulierung fähig ist und mit welchen Instrumenten er dies am besten erreichen kann<sup>320</sup>. Mit dem Ende der Regierung Brandt überschattete die Reformpolitik eine Krise, die zu einer Veränderung des Blickwinkels von der bis dahin favorisierten Planung auf den Vollzug führte. Die Vorgehensweise der 1960er Jahre, welche in neue staatliche Programme vermehrt öffentliche Mittel und Personal investierte, sowie die Intensivierung zentraler Steuerung hatte nicht die erhoffte Wirkung. Insbesondere auf dem Umweltsektor brachten eine Reihe von Untersuchungen das Problem des Vollzugsdefizits zum Vorschein<sup>321</sup>.

Die etwas plakative Bezeichnung des eben dargestellten Sachproblems als Vollzugsdefizit führt in der Literatur mitunter zu kontroversen Diskussionen über die Vielschichtigkeit seiner Begrifflichkeit. Die Problematik liegt nämlich darin, welcher Maßstab zum Nachweis des Vollzugsdefizits anzulegen ist. Soll auf politische Zielvorgaben, wie etwa die Regierungserklärung oder der Grundrechtsschutz, z.B. die körperliche Unversehrtheit gemäß Art. 2 Abs. 2 GG oder einfach-gesetzliche Normen, wie die Zielbestimmungen des § 1 BNatSchG, abgestellt werden? Für das Ergebnis dieser Arbeit kann dieser Streit jedoch dahingestellt bleiben, da er rein theoretischer Natur ist.

### A. Reaktionen auf das Vollzugsdefizit

In geraffter Form werden der Vollständigkeit halber die Darstellung von zwei neuen sozialwissenschaftlichen Forschungsbereichen, die sich aus Untersuchungen des Vollzugsdefizits im Laufe der Zeit entwickelt haben, vor die Klammer gezogen: Evaluations- und Implementationsforschung.

#### I. Evaluationsforschung

Ihren Ursprung fand die Evaluationsforschung in den 1960er Jahren in den USA. Erst Mitte der 1980er Jahre schwappte das Interesse an dieser Methodik für den Bereich des Umweltschutzes auf Deutschland über<sup>322</sup>.

Man versteht darunter den Einsatz wissenschaftlicher Methoden zur Analyse und Bewertung der Wirksamkeit sozialer Maßnahmen im Hinblick auf bestimmte Ziele<sup>323</sup>. Evaluationsforschung untersucht die Wirkung von Interventionsprogrammen, sowohl bezüglich beabsichtigter Zielverwirklichung, als auch bezüglich unbeabsichtigter Nebenwirkungen. Während die Legislative anfangs die Wirkung ihrer erlassenen Gesetze anhand von internen Untersuchungsberichten abschätzte, ging sie im Laufe der Zeit dazu über, Berichtspflichten gesetzlich zu verankern<sup>324</sup>. Zuerst werden die relevanten Begrifflichkeiten geklärt und im Anschluss daran Versuchsplanung und das Verfahren zur Datenerhebung erörtert. Erst im Anschluss daran rücken die experimentellen und quasi-experimentellen Versuchspläne in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit<sup>325</sup>. Die Intention der Evaluation

<sup>320</sup> Vgl. RÖHL, KLAUS F., Rechtssoziologie. Ein Lehrbuch, München 1987, S. 300 f.; NARR, WOLF DIETER (Hrsg.), Politik, Ökonomie - Autonome Handlungsmöglichkeiten des politischen Systems, Sonderheft 6/1975 der PVS, Vorwort.

<sup>321</sup> Vgl. hierzu umfassend RÖHL, KLAUS F., Rechtssoziologie. Ein Lehrbuch, München 1987, S. 301; MAYNTZ, RENATE/DERLIEN, HANS-ULRICH/HUCKE, JOCHEN u.a., Vollzugsprobleme der Umweltpolitik, Stuttgart 1978; WINTER, GERD, Das Vollzugsdefizit im Wasserrecht, Berlin 1975.

<sup>322</sup> Vgl. SCHAM, JOACHIM/BOHMER, GERD, Methodische Aspekte sozialwissenschaftlicher Evaluationsforschung im Umweltbereich, in: DIEKMANN, ANDREAS/JÄGER, CARLO C. (Hrsg.), Umweltsoziologie, Opladen 1996, S. 548 ff. (549).

<sup>323</sup> Vgl. DIEKMANN, ANDREAS, Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen, Reinbek 1995, S. 33 ff.

<sup>324</sup> Vgl. JÄNICKE, MARTIN/KUNIG, PHILIP/STITZEL, MICHAEL, Umweltpolitik, Politik, Recht und Management des Umweltschutzes in Staat und Unternehmen, 2. Aufl., Bonn 2003, S. 65.

<sup>325</sup> Vgl. SCHAM, JOACHIM/BOHMER, GERD, Methodische Aspekte sozialwissenschaftlicher Evaluationsforschung

geht dahin, mit Gesetzesänderungen zu reagieren, falls sich durch eine Untersuchung ergeben sollte, dass das Gesetz entweder gar nicht oder nur sehr ineffektiv sein Ziel erreichen kann<sup>326</sup>. Gerade die Selbstverpflichtungserklärungen wären ohne ein verlässliches Monitoring kaum mehr wert als eine „public relations“-Aktion<sup>327</sup>.

Beispielsweise wurde für den weitläufigen Bereich des Umweltrechts ein Raumordnungsbericht über das Bundesraumordnungsgesetz in Auftrag gegeben. Daneben gibt es mittlerweile zahlreiche Gesetzesvaluierungen von Wissenschaftlern, die privat und ohne staatlichen Auftrag tätig werden.

## II. Implementationsforschung

Die Implementationsforschung untersucht den Prozess des Programmvollzugs nach Gründen, die zu einem Vollzugsdefizit beitragen können. Die Untersuchungen fanden heraus, dass sich das Augenmerk eines Juristen „wegen seiner rechtlichen Programmierung“ kaum auf den problematischen Verwaltungsvollzug richtet, obwohl gerade dieser Bereich sehr anfällig für Störungen ist<sup>328</sup>. Vielfach werden somit Gesetze erlassen, ohne eine vorherige Überprüfung auf die Vollzugsfähigkeit vorzunehmen. Die Implementationsforschung soll einen Beitrag dazu leisten, Gesetze vollziehbarer und sie in der praktischen Umsetzung weniger störungsanfällig zu machen.

### B. Ursachen für das Vollzugsdefizit

Vollzugsdefizite treten hauptsächlich im Bereich der Vollziehung von umweltrechtlichen Normen zu Tage. Viele Ursachen des Vollzugsdefizits sind allerdings bereits im Vorfeld angelegt und ihre Auswirkungen treten erst beim Gesetzesvollzug zu Tage, deshalb beschränken sich die folgenden Ausführungen nicht nur auf „typische Vollzugshindernisse“<sup>329</sup>.

#### I. Institutionelle Ursachen

Umweltschutzpolitik wird auf allen Ebenen des politischen Systems betrieben: durch den Bund, die Bundesländer sowie die Kommunen. Dies erfordert klare Zuständigkeitszuweisungen zur optimalen Effektivierung von Umweltschutzmaßnahmen. Das föderale System der Bundesrepublik Deutschland weist zwar im Vergleich zu anderen zentralstaatlichen Systemen - auch dem europäischen Umweltrecht liegt ein ökozentrisches Verständnis zugrunde - den Vorteil auf, über die Ländergesetzgebung raum- und problembezogene vollzugsnahe gesetzliche Grundlagen für die Wahrnehmung von Umweltschutzaufgaben zur Verfügung zu haben, allerdings besteht auch die Gefahr, die gesamtstaatliche Dimension des Umweltschutzes aus den Augen zu verlieren. In weiten Teilen des Umweltrechts ist zwar eine zentralisierende Tendenz feststellbar - so liegt z.B. dem Naturschutzrecht in Übereinstimmung mit Art. 20a GG ein ökozentrischer Ansatz zugrunde<sup>330</sup> und das Grundgesetz ermöglicht eine bundesweite und bundeseinheitliche legislative Umsetzung der Umweltziele -, doch verbleiben insbesondere im Natur- und Gewässerschutz einige Abstriche. Gerade überregionale Projekte wie große Infrastrukturprojekte verdeutlichen immer wieder, wie wichtig bundeseinheitliche Standards und Verfahrensrichtlinien für eine einheitliche Projektorganisation sind.

---

im Umweltbereich, in: DIEKMANN, ANDREAS/JÄGER, CARLO C. (Hrsg.), *Umweltsoziologie*, Opladen 1996, S. 548 ff. (548).

<sup>326</sup> Vgl. RÖHL, KLAUS F., *Rechtssoziologie*. Ein Lehrbuch, München 1987, S. 302 f.

<sup>327</sup> Vgl. RUDOLF, STEINBERG, *Anforderungen an eine Reform von Staat und Umweltrecht*, in: *AKADEMIE DER POLITISCHEN BILDUNG, UMWELTSCHUTZ* (Hrsg.), *Umweltschutz zwischen Globalisierung und Deregulierung. Die Grenzen des Rechts in der Risikogesellschaft*, Bonn 1998, S. 20 ff. (23).

<sup>328</sup> Vgl. RÖHL, KLAUS F., *Rechtssoziologie*. Ein Lehrbuch, München 1987, S. 303.

<sup>329</sup> Die Darstellung erfolgt lediglich beispielhaft.

<sup>330</sup> Vgl. GELLERMANN, MARTIN, *Das modernisierte Naturschutzrecht. Anmerkungen zur Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes, NVwZ 2002*, S. 1025 ff. (1026 f.).

Denn auf hoheitlicher wie auf nicht hoheitlicher Ebene, zum Beispiel der Umweltverbände, fehlt es häufig an einem am Gesamtstaat ausgerichteten Aufgabenverständnis. Neben großen Organisationen wie „Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.“, oder „Greenpeace e.V.“, um zwei große anerkannte Naturschutzverbände zu nennen, existiert auf Landesebene und kommunaler Ebene eine große Zahl von Umweltschutzaktivitäten. Im Gegensatz dazu gibt es in vielen zentral ausgerichteten Ländern stets nationale Organisationen, die landesweit operieren. Entsprechend sind deren Umweltprojekte auch an einem an der Gesamtdimension ausgerichteten Umweltschutz orientiert. Nicht zuletzt fehlt es vielfach in den umweltpolitischen Bereichen, in denen dem Bund lediglich eine Rahmenkompetenz zukommt, an medienübergreifenden und querschnittsorientierten Richtlinien.

## 1. Umweltgesetzgebung

Die Verfassung schränkt den Gesetzgeber insoweit ein, als er die aufgrund des Bundesstaatsprinzips verankerte Zuständigkeitsverteilung bei der Erledigung seiner staatlichen Aufgaben zwischen Bund und Ländern im legislativen und exekutiven Bereich beachten muss (Art. 30, 70, 83 GG)<sup>331</sup>.

### a. Bundesumweltgesetzgebung

Das föderative System der Bundesrepublik ist durch die Grundsatznorm des Art. 30 GG ausgestaltet und für die einzelnen Staatsgewalten in Art. 70 Abs. 1 GG, Art. 83 Abs. 1 GG und letztendlich in Art. 92 GG in der Weise formuliert, dass als Regel-Ausnahme-Verhältnis das Übergewicht bei den Ländern liegen soll.

Art. 70 Abs. 1 GG verleiht den Ländern das Recht der Gesetzgebung, soweit nicht das Grundgesetz dem Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz zuspricht oder er konkurrierend oder rahmensetzend tätig werden darf, um gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet herzustellen oder die Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse zu wahren. An einer ausdrücklichen, umfassenden Kompetenz zum Erlass von Umweltgesetzen für Bundesgesetzgeber fehlt es.

In Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG ist die Regelungskompetenz des Bundes für die Bereiche der Luftreinhaltung, der Lärmbekämpfung und der Abfallbeseitigung normiert. Hinzu treten die in Art. 74 Abs. 1 GG aufgezählten umweltrelevanten Bereiche, wie das Recht der Wirtschaft in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG, das Atomrecht in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11a und in Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG das Bodenrecht. Somit hat die Bundesgesetzgebung Vorrang. Die Landesgesetze dürfen diese Bereiche nur so lange regeln, wie auf Bundesebene keine Gesetze erlassen worden sind.

Der Bund hat von seiner konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit auf den Gebieten des Tierschutzes, der Abfallbeseitigung, der Luftreinhaltung, des Schutzes vor den Gefahren der Kernenergie durch den Erlass entsprechender Bundesgesetze Gebrauch gemacht.

Eine Rahmenkompetenz kommt dem Bund hinsichtlich des Jagdwesens, des Naturschutzes und der Landschaftspflege nach Art. 75 Abs. 1 Nr. 3 GG zu und nach Art. 75 Abs. 1 Nr. 4 GG bezüglich der Bodenverteilung, der Raumordnung und des Wasserhaushalts. Diese weitaus schwächere Rechtsetzungsform beschränkt die Befugnis des Bundes darauf, für diese Bereiche lediglich Rahmenvorschriften zu erlassen. In der Rahmengesetzgebung werden somit Grundsätze aufgestellt, die durch die Gesetzgebung der Länder auszufüllen sind<sup>332</sup>. Deshalb fällt das Recht der Landschaft, der Raumordnung, des Naturschutzes und der Wasserreinhaltung primär in den Aufgabenbereich der Länder.

Jedoch verschiebt sich in der Praxis dieses Regel-Ausnahme-Verhältnis immer stärker zugunsten des Bundes. Die Ansatzpunkte für dieses Vorgehen sind zahlreich, sei es durch die Konstruktion ungeschriebener Kompetenzen, die großzügige Auslegung der in Art. 72 Abs. 2 GG enthaltenen Grenzen und den Kompetenzkatalog des Art. 74 Abs. 1

<sup>331</sup> Vgl. IPSEN, JÖRN, Staatsrecht I, Staatsorganisationsrecht, 17. Aufl., München 2005, Rn. 532 ff.

<sup>332</sup> Vgl. STETTNER, RUPERT, in: DREIER, HORST (Hrsg.) GG-Kommentar Bd. II, Tübingen 1998, Art. 75 GG, Rn. 6.

GG. Neben den eben angeführten umweltrechtlichen Kompetenzen kann der Bund umweltrechtliche Normierungen auch auf andere Zuständigkeitsregelungen, insbesondere auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG stützen, sofern die Regelung an der wirtschaftlichen Tätigkeit der Produktion oder des Vertriebs eines Produktes anknüpft<sup>333</sup>.

Weitere mögliche Zuständigkeitsregelungen für den Erlass von Umweltgesetzen können Art 73 Nr. 4 (Zeitbestimmung), Art. 73 Nr. 5 (Warenverkehr mit dem Ausland), Art. 73 Nr. 6 (Luftverkehr), Art. 73 Nr. 6a (Eisenbahnen des Bundes), Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 (Land- und forstwirtschaftliche Erzeugnisse, Hochsee- und Küstenfischerei, Küstenschutz), Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 (Lebens- und Genussmittel, Bedarfsgegenstände, Futtermittel, Saat- und Pflanzengut), Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 (Straßenverkehr, Kraftfahrwesen, Bau- und Unterhaltung von Fernverkehrsstraßen...), um nur einige zu nennen, sein.

## **b. Landesumweltgesetzgebung**

Das Ausschöpfen der Bundesgesetzgebungskompetenzen hat zur Folge, dass ein Übergewicht der Umweltgesetze an Bundesgesetzen besteht. Lediglich den Regelungsbereichen von Naturschutz und Landschaftspflege, des Gewässerschutzes und der Bauordnung in der raumbezogenen Planung und im Allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht kommt noch Bedeutung für die Umweltpflege zu.

## **2. Auswirkungen der Kompetenzverteilung auf umweltrechtliche Gesetzgebungsvorhaben**

### **a. Verzögerung konkreter Gesetzgebungsvorhaben**

Bund und Länder haben zwar ihre ausschließlichen Aufgabenbereiche, da sie jedoch bei der Erfüllung der meisten staatlichen Aufgaben zusammenwirken müssen, ist eine umfassende Kooperation und Koordination zwischen den Institutionen des Bundes und der Länder sowie den Länderinstitutionen untereinander unerlässlich. Das voraussichtliche Handeln der einzelnen Länder ist oft nicht kalkulierbar und die Auswirkungen der eigenen Handlungen für die Politik anderer Länder nicht abschätzbar.

Gerade horizontal fehlt es bisweilen unter den Ländern an einem Instrument der Harmonisierung für eine bessere Koordination. Zwar finden regelmäßig Fachministerkonferenzen statt, um über Fachgesetze der Länder abzustimmen und diese zu synchronisieren oder Gesetzesvorhaben des Bundes frühzeitig zu beeinflussen. Intention dieser Konferenzen ist die Angleichung der Verwaltungspraxis, insbesondere der Vollzug von Bundesgesetzen, indem gemeinsam Länderverwaltungsvorschriften formuliert werden, sowie bei Verwaltungsvorschriften des Bundes mitzuwirken. Allerdings ist die regelmäßige Teilnahme daran freiwillig und die Beschlüsse entfalten keinerlei Rechtsverbindlichkeit. Eine formal-rechtliche Absicherung dieser Konferenzen, die für eine föderale Ordnung unentbehrlich ist, fehlt bislang.

Auch der Beitrag des Bundesrats, durch den die Länder an der Gesetzgebung, Regierung und Verwaltung des Bundes mitwirken, trägt kaum zur besseren Koordination der Länder bei. Schließlich ist der Bundesrat kein „Länderrat“, der dazu dienen könnte, die Anliegen der Länder untereinander zu koordinieren - dazu ist er weder konzipiert noch geeignet. Vielmehr ist es gerade umgekehrt: Die Funktionsfähigkeit des Bundesrates hängt von den Absprachen ab, die bereits im Vorfeld seiner Beratungen in den vielfältigen formellen und informellen Koordinierungsinstanzen getroffen werden. Dieses Vorgehen nimmt nur leider oft sehr viel Zeit in Anspruch. Die Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenzen sowie Auseinandersetzungen darüber führten bereits in vielen Fällen zu Handlungsunsicherheiten.

So reichte die Auseinandersetzung über die Einführung von Abfallabgaben im Vorfeld der Bundesverfassungsgerichtsentscheidung von 1998<sup>334</sup> bis in die 1980er Jahre zurück. Die Sonderabfallabgaben in Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein sind letztendlich vom BVerfG als bundesrechtswidrig eingestuft worden. Zur Begründung führte das BVerfG aus, dass dem BImSchG und dem KrW-/AbfG ein „ziel-

<sup>333</sup> Vgl. STORM, CHRISTOPH-PETER, Umweltrecht, Einführung, 7. Aufl., Berlin 2002, S. 56.

<sup>334</sup> Vgl. BVerfGE 98, 83 ff.

gebundenes Konzept der Kooperation“ zwischen Anlagenbetreiber und Staat bei der Konkretisierung der abfallrechtlichen Pflichten zur Vermeidung und Verwertung zugrunde liege, welches den Landesgesetzgeber hindere, Regelungen zu treffen, die dieser Zielsetzung zuwiderlaufen.

Auch bei der Schaffung des BBodSchG lief man - ausgelöst durch eine gemeinsame Intervention des Innen- und Justizministeriums - Gefahr, den Erfolg des gesamten Kodifikationsprojekts aufs Spiel zu setzen<sup>335</sup>. Die Bundesregierung legte am 07.03.1985 ihre Bodenschutzkonzeption vor<sup>336</sup>, in der auf die dem Boden drohenden Gefährdungen hingewiesen wurde und programmatische Ansätze für eine Bodenschutzpolitik sowie Strategien zum Bodenschutz entwickelt wurden. Während der Referentenentwurf des potentiellen BBodSchG bereits am 07.02.1994 vorgelegt wurde, konnte das zwischenzeitlich noch merklich umgestaltete Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten (BBodSchG) erst am 24.03.1998 verkündet werden<sup>337</sup>.

In diesem Zusammenhang übte die Bundesregierung erst jüngst in ihrem aktuellen Papier zur Föderalismusreform heftige Kritik am Bundesverfassungsgericht<sup>338</sup>. Dieses legte der Bundesregierung „stärkere Beschränkungen“ auf, „als dies mit der Verfassungsänderung von 1994<sup>339</sup> beabsichtigt war“. Die Bundesregierung moniert, dass „keine verlässlichen Gestaltungsspielräume mehr bestehen“, weshalb die Gesetzgebung des Bundes mit großer Ungewissheit belastet“ sei.

## b. Kompetenzabgrenzungsprobleme im Wasserrecht

Eindrucksvoll deutlich wird die gerade im Wasserrecht<sup>340</sup> gehäuft auftretende Problematik, wer Entscheidungen treffen kann, durch die Reaktion der Bundesregierung auf die Hochwasserkatastrophe in Deutschland im August 2002, die sie zu einem „Fünf-Punkte-Programm“ zum Hochwasserschutz veranlasste. Auf Anfrage der FDP im Bundestag, welche Schritte bereits zur Verwirklichung der fünf Punkte in die Wege geleitet wurden, kam folgende Antwort:

„Die Umweltministerkonferenz hat (...) beschlossen, bei der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser unter Beteiligung des Bundesumweltministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit eine Arbeitsgruppe einzurichten, die sich mit dem in den Bundesländern bereits vorhandenen Hochwasseraktionsplänen befassen und Vorschläge für eine flussgebietsbezogene Verbesserung des Hochwasserschutzes (...) vorlegen soll. Sie sollen verbindliche Maßnahmen enthalten und mit den jeweiligen Flussgebieten abgestimmt werden (...). Die EU-Kommission wurde gebeten, gemeinsam mit den EU-Wasserdirektoren (...) Wege zur Strategie für die Union zu einer nachhaltigen Hochwasservorsorge als Basis für weitere Entscheidungen zu entwickeln<sup>341</sup>.

Im Wasserrecht tauchen immer wieder Unklarheiten bzgl. der Abgrenzung der Kompetenzen auf. Auf der Kompetenzgrundlage des Art. 75 GG hat der Bundestag am 27.06.1957 das Wasserhaushaltsgesetz (WHG) verabschiedet, welches seitdem sieben Male - zuletzt Mitte 2002 zur Umsetzung der WRRL - geändert wurde<sup>342</sup>; das Wasser-

<sup>335</sup> Vgl. BRANDT, EDMUND, in: SANDEN, JOACHIM/SCHOENECK, STEFAN (Hrsg.), Bundes-Bodenschutzgesetz, Kurzkomentar, Heidelberg 1998, Geleitwort S. V ff.

<sup>336</sup> BT-Drs. 10/2977.

<sup>337</sup> Gesetz zum Schutz des Bodens v. 01.09.1991, GBl. 1991, S. 434, zuletzt geändert durch Gesetz v. 12.12.1994, GBl. 1994, S. 653.

<sup>338</sup> Im Juli 2004 entschied das Bundesverfassungsgericht im „Juniorprofessor-Urteil“, dass der Bund in Konkurrenz zu den Ländern nur noch eigene Gesetze erlassen dürfe, „wenn gerade durch unterschiedliches Recht in den Ländern eine Gefahrenlage entsteht“, vgl. umfassend BVerfG, DVBl. 2004, S. 1233 ff.

<sup>339</sup> Im Bereich der Rahmenkompetenz darf der Bund Regelungen, die unmittelbar gelten oder ins Detail gehen, nur in Ausnahmefällen erlassen und bedarf einer besonderen Rechtfertigung nach Art. 75 Abs. 2 GG.

<sup>340</sup> Das Wasserrecht ist Teil des medienbezogenen Umweltrechts, wie etwa das Bodenschutzrecht oder das Immissionsschutzrecht, vgl. SPARWASSER, REINHARD/ENGEL, RÜDIGER/VOBKUHLE, ANDREAS, Umweltrecht. Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts, 5. Aufl., Heidelberg 2003, § 9 Rn. 49.

<sup>341</sup> Vgl. Der Spiegel, Heft 21/2003, S. 62.

<sup>342</sup> Zum Inhalt der 1.-7. Novelle vgl. BREUER, RÜDIGER, Öffentliches und privates Wasserrecht, 3. Aufl., München 2004, Rn. 8 ff.; REINHARDT, MICHAEL, Vierzig Jahre Wasserhaushaltsgesetz, ZfW 2000, S. 1 ff. (2 ff.).

recht stellt somit einen der ältesten Teile des Umweltrechts dar. Wenngleich es nur als Rahmengesetz ausgestaltet ist, bedarf es zum Großteil - im Unterschied zum BNatSchG - nicht der Umsetzung durch die Länder, da es genaue Regelungen beinhaltet und die meisten Normen unmittelbar vollzugsfähig sind<sup>343</sup>. Trotz alledem bedarf es zur Gewährleistung einer ausreichenden Gesamt-Wasserrechtsordnung als Rahmengesetz der Ausfüllung durch die Länder durch detailliertere landesrechtliche Regelungen. Nach Art. 84 GG liegt die Vollzugshoheit für das WHG ebenfalls bei den Ländern. Das Bundesverfassungsgericht vereitelte den Versuch des Bundes, per Gesetz die wasserrechtliche Vollzugshoheit an sich zu ziehen<sup>344</sup>. Seit 1994 dürfen Vollregelungen im Bereich der Rahmengesetzgebung nach Art. 75 Abs. 2 GG nur noch in Ausnahmefällen erlassen werden<sup>345</sup>. Art. 125a Abs. 2 GG hält eine Regelung für die bereits im WHG verankerten Vollregelungen bereit. Danach kann Bundesrecht bestimmen, dass Landesrecht diese Vorschrift ersetzen kann. Im Zuge der 7. Novelle zur Umsetzung der WRRL, die Regelungsaufträge aus der Änderung des WHG an die Landeswassergesetzgeber und eine Änderung wassergesetzlicher Verfahrensvorschriften beinhaltete, wurde deutlich, dass die bloße Rahmengesetzgebungskompetenz nicht ausreichend für den Bereich des Wasserhaushalts ist und einer Modifizierung in die konkurrierende Gesetzgebung bedarf, um den Erlass bundesweit einheitlicher Regelungen fristgerecht zu gewährleisten<sup>346</sup>.

Denn mit Erlass der WRRL vom 23.10.2000<sup>347</sup>, wurde allen europäischen Staaten ein völlig neuer Umgang mit dem Wasser oktroyiert. Sie verfolgt den Zweck, bis 2015 europaweit eine gute Wasserqualität zu erreichen<sup>348</sup>. Hierzu wurde das deutsche Gewässerschutzrecht umfassend reformiert. Lediglich einige ältere wasserrechtliche Regelungen bleiben noch für eine Übergangsfrist bis zum 22.12.2007 gültig<sup>349</sup>. Die Wasserrahmenrichtlinie wurde mit der 7. Novelle des WHG bundesrechtlich umgesetzt. Im neuen § 1 b Abs. 1 WHG wurde entsprechend den Vorgaben der WRRL das Prinzip verankert, die Gewässer nicht mehr nach einzelnen fachlichen Gesichtspunkten und durch nach Ländergrenzen aufgeteilte Gewässerabschnitte zu bewirtschaften, sondern übergreifend nach Flussgebietseinheiten<sup>350</sup>. Hierbei tauchten neue Kompetenzprobleme auf. Die Verwaltung des Wassers soll „innerhalb von Flussgebietseinheiten“ nach dem so genannten „River Basin Management Plan“ ablaufen. Hierzu soll die Republik in zehn Einzugsgebiete ihrer Flüsse, sprich in „Donau-Land, Rhein-Land, Ems-Land (...)“ unterteilt werden. An der Nordsee wird von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, nach Artikel 3 Abs. 1 S. 2 WRRL kleine Einzugsgebiete mit größeren Einzugsgebieten zusammenzulegen oder mit benachbarten kleinen Einzugsgebieten eine Flussgebietseinheit bilden zu können. Unter Beteiligung der Öffentlichkeit sollen bis zum 22.12.2009 neue Bewirtschaftungspläne ausgearbeitet werden. Um konkrete Mängel festzustellen, bedarf es nicht nur einer Bestandsaufnahme und Bewertung der Gewässer, sondern auch einer laufenden Kontrolle. Ergänzende landesrechtliche Regelungen sollten bis zum 22.12.2003 folgen.

Die vollzugspraktische Umsetzung soll stufenweise bis 2015 folgen. Der Bund reformierte das Wasserhaushaltsgesetz bis Mitte 2002 und kam somit fristgerecht seiner Verpflichtung aus Brüssel nach. Allerdings musste das Wasserhaushaltsgesetz lediglich als Richtlinie ausgestaltet werden, sodass die Umsetzung der Richtlinie den Ländern obliegt.

<sup>343</sup> Anders verhält es sich z.B. mit folgenden Normen: §§ 1 III, 1a III, 18a II, 32, 35, 36, 36b WHG.

<sup>344</sup> Vgl. BVerfGE 15, 1 ff.

<sup>345</sup> Vgl. SPARWASSER, REINHARD/ENGEL, RÜDIGER/VOBKUHLE, ANDREAS, Umweltrecht. Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts, 5. Aufl., Heidelberg 2003, § 8 Rn. 62.

<sup>346</sup> Vgl. REICHERT, RONALD, Verfassungsmäßigkeit der Novelle zum Wasserhaushaltsgesetz? - Grenzen der Rahmengesetzgebung, NVwZ 1998, S. 17 ff. (21).

<sup>347</sup> RL 2000/60/EG v. 23.10.2000 zur Schaffung des Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABIEG Nr. L 237, S. 1; BREUER, RÜDIGER, Europäisierung des Wasserrechts, NuR 2000, S. 541 ff. (541); APPEL, IVO, Das Gewässerschutzrecht auf dem Weg zu einem qualitätsorientierten Bewirtschaftungsregime - Zum finalen Regelungsansatz der EG-Wasserrahmenrichtlinien, ZUR 2001, S. 129 (135); RUCHAY, DIETRICH, Die Wasserrahmenrichtlinie der EG und ihre Konsequenzen für das deutsche Wasserrecht, ZUR 2001, S. 115 ff. (119 f.); KNOPP, GÜNTHER-MICHAEL, Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie - Neue Verwaltungsstrukturen und Planungsinstrumente im Gewässerschutzrecht, NVwZ 2003, S. 275 ff.

<sup>348</sup> Vgl. Empfehlungen des Rats von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU), Sondergutachten „Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern“, Berlin 2004, S. 4.

<sup>349</sup> Eine Übersicht über die Richtlinien, die bis zum 23.10.2007 aufgehoben werden, bietet RUCHAY, DIETRICH, ZUR 2001, S. 115 ff. (119 f.).

<sup>350</sup> Vgl. SPARWASSER, REINHARD/ENGEL, RÜDIGER/VOBKUHLE, ANDREAS, Umweltrecht. Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts, 5. Aufl., Heidelberg 2003, § 8 Rn. 82.

Ausschüsse und Unterausschüsse der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser<sup>351</sup> setzten sich anschließend zusammen, um ihre Grundwasserfließrichtungen mit den Landesvorschriften abzustimmen. Voraussichtlich sollen die „Lawa“-Sitzungen noch bis ins Jahr 2012 greifen. Der derzeitige Umsetzungsstand lässt bezweifeln, dass die erforderliche Abstimmung zwischen den Ländern gelingt. Ähnlich wie im Naturschutzrecht ist die föderale Kompetenzordnung im Wasserrecht weder europatauglich noch sachgerecht<sup>352</sup>.

Der integrative Ansatz der WRRL für die Bewirtschaftung aller europäischen Gewässer mit ihren Einzugsgebieten erfordert überregionale Planungen und Programme, die nicht in erster Linie von örtlichen Besonderheiten geprägt sind. Die Maßnahmeprogramme und Bewirtschaftungspläne, die nach Art. 11 und 13 WRRL für die oben genannten Flussgebietseinheiten zu erstellen sind, überschreiten in nahezu allen Fällen die Hoheitsgebiete der einzelnen Bundesländer und reichen sogar über das Bundesgebiet hinaus<sup>353</sup>. Die stufenweise Erarbeitung von Bewirtschaftungsplänen und Maßnahmeprogrammen wird die wasserrechtliche Diskussion dominieren. Diese Umsetzungsphase stellt das Modell der rahmenrechtlichen Kompetenzordnung im Wasserrecht auf den Prüfstand. Ob die Umsetzung der WRRL rechtzeitig, funktionsgerecht und in abgestimmter Weise gelingt, liegt in den Händen der Landesgesetzgeber<sup>354</sup>. Für den Fall, dass das Vorhaben scheitert, müsste ernsthaft über eine konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes nachgedacht werden<sup>355</sup>.

Allein die erwähnten Beispiele zeigen, wie wichtig ein höheres Maß an Konsistenz und einheitlicher Rechtsanwendung durch eine fachübergreifende Verfahrenssteuerung und Bündelung der Kompetenzen für die Bereiche ist, in denen bislang der Bund lediglich die Rahmengesetzgebung innehat - hin zu einer Überführung in die konkurrierende Gesetzgebung nach Art. 74 GG. Die Rahmenkompetenz des Bundes reicht nicht aus, europäischen Naturschutzbelangen ausreichend Geltung zu verschaffen und die Rechtszersplitterung im Umweltrecht auf ein praxistaugliches Niveau zurückzuführen<sup>356</sup>.

### **3. Rechtszersplitterung und fehlende einheitliche Werteordnung im Naturschutzrecht**

Das Bundesnaturschutzgesetz wurde im April 2002 umfassend novelliert. Ein Großteil der Regelungen findet keine unmittelbare Anwendung, weil der Bundesgesetzgeber bislang nur eine Rahmengesetzgebungskompetenz hat. Die Länder sollten bis zum 04.04.2005 die Rahmenvorgaben des Bundes in Landesrecht umsetzen. Auch nach dem 04.04.2005 war der Umsetzungsprozess der Länder zu den Kernpunkten der Novelle nicht abgeschlossen.

#### **a. Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach § 19 Abs. 2 BNatSchG**

Da es keine einheitliche Werteordnung im Naturschutz gibt, tauchen immer wieder Probleme bei der Bewertung von Natur und Landschaft auf. Es fehlt an einer einheitlichen gesellschaftlichen Bedeutung des Begriffs Naturschutz. Dies ist vor allem vor dem Hintergrund des in § 18 BNatSchG bundesrechtlich einheitlich geregelten Eingriffsbereichs zu beklagen, wonach unter Eingriffen in Natur und Landschaft die Gestaltveränderungen der äußeren Erscheinungsform von Grundflächen und deren Nutzungsänderungen zu verstehen sind, wenn diese Veränderungen die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich oder nachhaltig beeinträchtigen können<sup>357</sup>.

<sup>351</sup> Die Ausschüsse und Unterausschüsse der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser werden mit der Bezeichnung „Lawa“ abgekürzt.

<sup>352</sup> Vgl. Empfehlungen des Rats von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU), Sondergutachten „Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern“, Berlin 2004, S. 5.

<sup>353</sup> Vgl. BREUER, RÜDIGER, Öffentliches und privates Wasserrecht, 3. Aufl., München 2004, Rn. 18.

<sup>354</sup> Vgl. BREUER, RÜDIGER, Öffentliches und privates Wasserrecht, 3. Aufl., München 2004, Rn. 18.

<sup>355</sup> Vgl. SPARWASSER, REINHARD/ENGEL, RÜDIGER/VOBKUHLE, ANDREAS, Umweltrecht. Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts, 5. Aufl., Heidelberg 2003, § 8 Rn. 292.

<sup>356</sup> Vgl. Empfehlungen des Rats von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU), Sondergutachten „Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern“, Berlin 2004, S. 3.

<sup>357</sup> Vgl. § 18 Abs. 1 BNatSchG.

Die §§ 18 ff. BNatSchG bedürfen zur unmittelbaren Wirkung der Umsetzung in Landesrecht. Die 4. BNatSchG-Novelle führte zu einem neuen Regelungskanon in § 19 BNatSchG, der die alte Prüfungsreihenfolge<sup>358</sup> durch eine dem Vermeidungsverbot des Absatzes 1 nachgelagerte Stufe des Naturalausgleichs modifiziert hat<sup>359</sup>. Demnach begründet § 19 Abs. 2 BNatSchG eine Rechtspflicht zum Ausgleich nicht vermeidbarer Beeinträchtigungen, die auch nicht dadurch entfällt, dass der ursprüngliche Zustand nicht perfekt wiederhergestellt werden kann. Denn die Ausgleichspflicht dient weniger der Restitution als der Kompensation<sup>360</sup>. Der Gesetzgeber wollte die Schwierigkeiten der Abgrenzung zwischen Ausgleich und Ersatz aufheben, um das damit verbundene Vollzugsdefizit der Eingriffsregelung zu beheben<sup>361</sup>. Problematisch ist nun insbesondere, ob die Länder ihre frühere Prüfungsreihenfolge von Vermeidung - Ausgleich - Abwägung - Ersatz unverändert beibehalten können oder an die neue Prüfungsfolge gebunden sind. Richterlich ist diese Frage bislang noch nicht entschieden, doch stellte das BVerwG fest, dass der Eingriffsbereich und die Ausgleichsrahmenregelung abschließend ist<sup>362</sup>. Wegen der detaillierten und genau definierten Regelungsbereiche sind die Länder wahrscheinlich verpflichtet, die neue Prüfungsreihenfolge einzuführen.

Für den Ausgleich müssen die Länder einen sachlichen räumlichen Bezugsrahmen festlegen. Von den Eingriffsfolgen ausgehend, welche die Funktion des Landschaftsbildes beeinträchtigen, sind diese Funktionen wieder gleichartig herzustellen (sachlich-funktioneller Zusammenhang). Die Gleichartigkeit folgt aus dem Ausgleichsbegriff<sup>363</sup>: Ist an Ort und Stelle des Eingriffs ein Ausgleich nicht möglich, so muss ein weiterer Rahmen zum Ausgleich abgesteckt werden (räumlicher Bezug). Demnach muss zwischen Eingriffs- bzw. Auswirkungs- und Ausgleichsort ein funktioneller Zusammenhang bestehen<sup>364</sup>. Auf diese Weise soll im Rahmen des Ausgleichs der funktionelle ökologische Zusammenhang und Naturschutz in einem Gesamtkonzept bewertet werden. Allerdings ordnen die Länder in der Praxis den Ausgleich vielfach nicht im funktionalen Zusammenhang ein, sondern lassen diesen an den fehlenden Möglichkeiten des Ausgleichs in räumlicher Nähe scheitern<sup>365</sup>, sodass der funktionale Ansatz nur in der Theorie Bestand hat.

Neben Ausgleichmaßnahmen sieht § 19 Abs. 2 BNatSchG noch Ersatzmaßnahmen vor. Diese kompensieren in sonstiger Weise - d.h. nicht in gleicher Weise - und lockern den räumlichen und funktionalen Zusammenhang zwischen Eingriff und Ausgleich auf<sup>366</sup>. Nachdem der Bundesgesetzgeber keine Abgrenzungsregel zwischen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahme formuliert hat und eine klare Grenzziehung nicht möglich ist, divergieren die Landesnaturschutzgesetze - sofern sie überhaupt zwischen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahme differenzieren - sehr stark untereinander<sup>367</sup>.

<sup>358</sup> Ausführlich zur alten Regelung vgl. BREUER, RÜDIGER, Die Bedeutung des § 8 BNatSchG für Planfeststellungen und qualifizierte Genehmigungen nach anderen Fachgesetzen, NuR 1980, S. 89 ff. (89).

<sup>359</sup> Vgl. KLOEPFER, MICHAEL, Umweltrecht, 3. Aufl., München 2004, § 11 Rn. 88.

<sup>360</sup> Vgl. GASSNER, ERICH, in: GASSNER, ERICH/BENDOMIR-KAHL, GABRIELE/SCHMIDT-RÄNTSCH, JÜRGEN, Bundesnaturschutzgesetz, Kommentar, 2. Aufl., München 2003, § 19 Rn. 24 ff.

<sup>361</sup> Gesetzesbegründung, BT-Drs. 14/6378, S. 49.

<sup>362</sup> BVerwGE, Urteil v. 31.08.2000 - 4 CN 6.99, NuR 2001, S. 150 ff. (151).

<sup>363</sup> BVerwGE 85, 348 ff. (360).

<sup>364</sup> BVerwG, UPR 1997, S. 36 f.

<sup>365</sup> Vgl. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU), Sondergutachten „Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes“, Stuttgart 2002, Tz. 323.

<sup>366</sup> Vgl. KLOEPFER, MICHAEL, Umweltrecht, 3. Aufl., München 2004, § 11 Rn. 96; dagegen sieht Ronellenfitsch diesen Zusammenhang komplett aufgehoben, vgl. RONELLENFITSCH, MICHAEL, Rechts- und Verwaltungsaspekte der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelungen - Ausgewählte Fragen des Verfahrens- und materiellen Rechts, NuR 1986, S. 284 ff. (288); ähnlich auch KUCHLER, FERDINAND, Die Rechtsfolgen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung, NuR 1991, S. 465 ff. (471); zurückhaltend hingegen GASSNER, ERICH, Die rechtliche Relevanz der Grundwasserentnahme im Rahmen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung, NuR 1999, S. 378 ff. (381).

<sup>367</sup> Vgl. im Einzelnen § 11 Abs. 4 BaWüNatSchG, Art. 6 a Abs. 3 BayNatSchG, § 14 Abs. 5 NatSchGBln, § 14 BbgNatSchG, § 11 Abs. 5 BremNatSchG, § 9 Abs. 6 HmbNatSchG, § 15 Abs. 5 LNatSchG M-V, § 12 Nds. NatSchG, § 5 Abs. 1 LG NW, § 5 Abs. 3 LPflG Rh.-Pf., § 11 Abs. 3 SNG, § 9 Abs. 3 SächsNatSchG, § 13 NatSchG LSA, § 8 Abs. 3 Nr. 1 LNatSchG Schl.-H., § 7 Abs. 5 ThürNatG.

Zum Teil muss auch an der Gleichwertigkeit der Ersatzmaßnahme in einigen Bundesländern gezweifelt werden: Im Hinblick auf möglichst gleichartige Ersatzmaßnahmen ist z.B. eine in einigen Bundesländern aus einer Kompensation folgende Umgestaltung eines Baggersees in einen Badensee sehr fragwürdig<sup>368</sup>.

### b. Abwägungs- und Untersagungsprozess nach § 19 Abs. 3 BNatSchG

Durch die Vorziehung der Prüfung von Ersatzmaßnahmen vor die Abwägung nach § 19 Abs. 3 BNatSchG wurde die Eingriffsregelung stark flexibilisiert<sup>369</sup>. Somit darf nach § 19 Abs. 3 BNatSchG ein Eingriff nicht zugelassen werden, wenn die Beeinträchtigungen nicht zu vermeiden oder nicht in angemessener Frist auszugleichen oder in sonstiger Weise zu kompensieren sind und die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege bei der Abwägung aller Anforderungen an Natur und Landschaft gegenüber anderen Belangen im Rang vorgehen. Bestehen Zweifel, ist nachzuweisen, dass Naturschutzbelange überwiegen. In einigen Landesnaturschutzgesetzen wird eine dem entgegengesetzte Wertung vorgenommen, wonach ein Eingriff nur zuzulassen ist, wenn „seine Belange“ überwiegen<sup>370</sup>. Das BVerwG wertete dies jedoch nicht als Verstoß gegen das BNatSchG<sup>371</sup>. Die Möglichkeit von Ersatzmaßnahmen, die wegen der hohen Funktionalität nahezu immer möglich sind, schwächt insgesamt betrachtet den Eingriffsbegriff, denn eine Ersatzmaßnahme wird aufgrund des funktionalen Zusammenhangs nahezu immer möglich sein<sup>372</sup>.

Im Rahmen des Abwägungsprozesses ist weiterhin die Frage umstritten und vom Gesetzeswortlaut offen, ob „die Abwägung aller Anforderungen an Natur und Landschaft“ lediglich öffentliche Belange berücksichtigt<sup>373</sup> oder vielmehr auch private Belange, vor allem Eigentümerinteressen, erfasst<sup>374</sup>. Nachdem sich die Abwägungsklausel des §§ 1, 2 BNatSchG lediglich an den Zielen und Grundsätzen des Naturschutzes orientiert und private Belange nicht erwähnt, spricht wohl mehr dafür, die privaten Belange außer Acht zu lassen. Allerdings ist der Rechtsfolge des § 19 Abs. 3 BNatSchG zu entnehmen, dass ein Eingriff in Natur und Landschaft auch dann zulässig sein soll, wenn die Beeinträchtigungen des Naturhaushalts nicht vollständig kompensiert werden können. Somit stellt § 19 Abs. 3 BNatSchG lediglich die Rechtsgrundlage für die Untersagung des Eingriffs dar, wenn Naturschutzbelangen im Abwägungsprozess der Vorrang eingeräumt wird. Aus diesem Grund wäre es unvereinbar mit dem Sinngehalt der Regelung, im Abwägungsprozess private Interessen unberücksichtigt zu lassen. Die Frage hängt somit davon ab, ob § 2 Abs. 1 BNatSchG im Rahmen der Erforderlichkeit eine umfassende Würdigung privater Interessen vorsieht<sup>375</sup>. Dies wird zum Teil mit dem Argument abgelehnt, dass § 1 BNatSchG lediglich Staatsaufgaben normiert und gerade keine Befugnisnorm darstellt. Weiter kann wohl auch der eindeutige Wortlaut des § 2 BNatSchG dagegen angeführt werden<sup>376</sup>.

<sup>368</sup> Vgl. SOELL, HERMANN, Naturschutz- und Landschaftspflegerecht, in: SALZWEDEL, JÜRGEN (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, Berlin 1982, S. 481 ff. (491 f.).

<sup>369</sup> Vgl. KLOEPFER, MICHAEL, Umweltrecht, 3. Aufl., München 2004, § 11 Rn. 101.

<sup>370</sup> Vgl. z.B. § 11 Abs. 3 S. 1 BaWüNatSchG; § 14 Abs. 5 S. 2 NatSchGBln, § 6 a Abs. 2 HENatG, § 15 Abs. 3 Nr. 2 LNatSchG M-V., § 7 a Abs. 3 S. 2 LNatSchG Schl-H.

<sup>371</sup> Zur Berücksichtigung von Natur- und Landschaftsschutz bei straßenrechtlichen Planfeststellungen - „Sachsendamm“, vgl. BVerwG, NVwZ 1993, S. 565 ff. (565, 568 f.).

<sup>372</sup> Vgl. EKARDT, FELIX, Effektivierende Steuerungsoptionen im allgemeinen Flächenschutz, ZUR 2001, S. 249 ff. (251); GELLERMANN, MARTIN, NVwZ 2002, S. 1025 ff. (1030); LOUIS, HANS WALTER, Das Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege (BNatSchG NeuregG). Die wesentlichen Änderungen des Bundesnaturschutzgesetzes durch das BNatSchG NeuregG v. 25.03.2002, NuR 2002, S. 385 ff. (388).

<sup>373</sup> Die Beschränkung auf das öffentliche Interesse vertreten z.B. VGH München, UPR 1992, S. 29 f. (30); LADEUR, KARL-HEINZ, Rechtsdogmatische Grundlagen des Nachbarrechtsschutzes im Wasserrecht, UPR 1992, S. 81 ff.; PAETOW, STEFAN, Die gerichtliche Überprüfbarkeit der Entscheidung über die Zulassung von Eingriffen in Natur und Landschaft, NuR 1986, S. 144 ff. (147); CZYBULKA, DETLEV, Die Eingriffsregelung im Naturschutzgesetz Baden-Württembergs (§ 11 NatschG BW), VBIBW 1991, S. 85 ff. (90).

<sup>374</sup> Dieser Auffassung sind z.B. OVG Hamburg, NVwZ-RR 1993, S. 8 ff. (9, 13); OVG Münster, NVwZ 1995, S. 308 ff. (309); KUCHLER, FERDINAND, NuR 1991, S. 465 ff. (470); SCHINK, ALEXANDER, Die Eingriffsregelung im Naturschutz- und Landschaftsrecht, DVBl. 1992, S. 1390 ff. (1400).

<sup>375</sup> Vgl. zu § 1 Abs. 2 BNatSchG a. F., GASSNER, ERICH, in: GASSNER, ERICH/BENDOMIR-KAHLO, GABRIELE/SCHMIDT-RÄNTSCH, JÜRGEN, Bundesnaturschutzgesetz Kommentar, 2. Aufl., München 2003, § 2 Rn. 19 ff.

<sup>376</sup> Vgl. Literatur zu § 1 Abs. 2 BNatSchG a.F.: PAETOW, STEFAN, Die gerichtliche Überprüfbarkeit der Entscheidung über die Zulassung von Eingriffen in Natur und Landschaft, NuR 1986, S. 144 ff. (147).

Da auch die gerichtliche Kontrolldichte in Abhängigkeit zu der Zulassungsentscheidung, in deren Rahmen sie getroffen wird, steht, gibt es auch hier länderspezifische Unterschiede. Z.B. sieht § 6a HENatG eine echte Ermessensentscheidung vor: Demnach kann ein Eingriff, der zu nicht vermeidbaren Beeinträchtigungen führt, zugelassen werden, wenn die Folgen des Eingriffes in angemessener Frist ausgeglichen werden können oder bei einer Abwägung anderer Belange gegenüber Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege Vorrang eingeräumt wird. Nachdem hier eine Ermessensentscheidung vorliegt, unterliegt diese auch einer lediglich beschränkten Überprüfbarkeit. Liegt eine gebundene Entscheidung vor, dann besteht auch eine vollständige gerichtliche Kontrolle, in Planungsentscheidungen auf die bekannten Abwägungsfehler begrenzt<sup>377</sup>. Unabhängig davon unterliegt auch die der Abwägungsentscheidung vorgelagerte Frage, wie viel Ausgleich und wie viel Ersatz zur Kompensation des Eingriffes zu leisten sind, trotz des Vorrangs der Ausgleichsmaßnahmen wohl nur einem lediglich beschränkt überprüfbar Beurteilungsspielraum, da sich die Behörde wohl auf den überlegenen Sachverstand und die planende Komponente berufen kann<sup>378</sup>.

### c. Uneinheitliche Rolle der Landschaftsplanung

Hinzu treten Abwägungsdefizite und Akzeptanzschwierigkeiten bei der Landschaftsplanung, denn die Rechtszersplitterung ist insbesondere im Bereich der Landschaftsplanung sehr augenscheinlich. Das Bundesnaturschutzgesetz schöpft die Rahmenkompetenz des Art. 75 Abs. 1 Nr. 3 GG nicht voll aus. Nach § 11 BNatSchG beinhaltet es nur sehr wenige unmittelbar geltende Vorschriften, insbesondere im Bereich des Artenschutzes<sup>379</sup>. Obwohl die Regelung der Landschaftsplanung auf Landes-, Regional- und Kommunalebene 1976 eine wesentliche Neuerung des Bundesnaturschutzgesetzes darstellte, erfuhr sie wegen mangelnder Effizienz viel Kritik<sup>380</sup>. Die bundesrechtliche Rahmenregelung der §§ 13, 14 Abs. 1 S. 1 BNatSchG sieht eine grundsätzlich dreistufige Landschaftsplanung, unterteilt in Landschaftsprogramm, Landschaftsrahmenplan und Landschaftsplan, vor. Diese soll die Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege planerisch darstellen und begründen (§ 13 BNatSchG). Der Landschaftsplanung kommt dabei die Aufgabe zu, unterschiedliche Nutzungsansprüche auf verschiedenen Ebenen innerhalb eines Gesamtkonzepts für die räumliche Entwicklung zu koordinieren. § 13 Abs. 2 BNatSchG sichert dabei die föderale Vielfalt durch die Möglichkeit des Erlasses weitergehender Vorschriften durch die Länder und damit die heterogene Ausgestaltung der Landschaftsplanung bundesrechtlich ab<sup>381</sup>. Doch durch die unterschiedlich ausgestaltete Konzeption und Verbindlichkeit der Landschaftsplanung der Länder können zahlreiche landesspezifische Besonderheiten auftreten.

Die Rolle der Landschaftsplanung ist, soweit es über das Bundesnaturschutzgesetz hinausgeht, nicht einheitlich. Denn das Verfahren und die Verbindlichkeit der Landschaftspläne richten sich nach den jeweiligen Landesnaturschutzgesetzen. Eine Repräsentierung der überörtlichen Landschaftspläne findet sich in den jeweiligen Landschaftsprogrammen. Allerdings sind beispielsweise bei den Stadtstaaten beide Ebenen der Landschaftsprogramme und Landschaftsrahmenprogramme zusammengesetzt. Die einzelnen Bundesländer besitzen jeweils unterschiedliche Regelungen, mit dementsprechend sich unterscheidenden Rechtsverbindlichkeiten. Da die zuständigen Planungsbehörden von den Ländern zu regeln sind, gibt es auch länderspezifische Unterschiede bzgl. der Zuständigkeitsverteilungen. So gibt es in Brandenburg und dem Saarland keine oberen Naturschutzbehörden, in Schleswig-Holstein ist das Landesamt für Naturschutz und Landschaftspflege und in Thüringen das Thüringer Landesverwaltungsamt obere Naturschutzbe-

<sup>377</sup> Vgl. SPARWASSER, REINHARD/ENGEL, RÜDIGER/VOBKUHLE, ANDREAS, Umweltrecht. Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts, 5. Aufl., Heidelberg 2003, § 4 Rn. 187.

<sup>378</sup> Vgl. SPARWASSER, REINHARD/ENGE, RÜDIGER/VOBKUHLE, ANDREAS, Umweltrecht. Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts, 5. Aufl., Heidelberg 2003, § 6 Rn. 148.

<sup>379</sup> Vgl. APFELACHER, DIETER/ADENAUER, URSULA/IVEN, KLAUS, Das Zweite Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes. Innerstaatliche Umsetzung und Durchführung gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben auf dem Gebiet des Naturschutzrechtes, Teil I: Artenschutz, NuR 1998, S. 509 ff. (509 f.).

<sup>380</sup> Vgl. RAMSAUER, ULRICH, Strukturprobleme der Landschaftsplanung - Eine kritische Bestandsaufnahme, NuR 1993, S. 108 ff. (117); SCHÜTZE, BERND, Aufgabe und rechtliche Stellung der Landschaftsplanung im räumlichen Planungssystem. Vergleichende rechts- und verwaltungswissenschaftliche Studie zur Aufgabe und Leistungsfähigkeit der Landschaftsplanung in den Flächenländern, Berlin 1994, S. 12 ff.

<sup>381</sup> Vgl. GASSNER, ERICH, in: GASSNER, ERICH/BENDOMIR-KAHLO, GABRIELE/SCHMIDT-RÄNTSCH, JÜRGEN (Hrsg.), Bundesnaturschutzgesetz Kommentar, 2. Aufl., München 2003, § 13 Rn. 16.

hörde (§ 45 Abs. 1 Nr. 2 LNatSchGSchl.-H.; § 36 Abs. 3 ThürNatG)<sup>382</sup>. Hinzu kommt, dass die Behörden für Naturschutz und Landschaftspflege zugleich eine Träger-, als auch eine Adressatenstellung einnehmen, da die Landschaftsplanung in erster Linie Fachplanung für den Naturschutz und die Landschaftspflege ist. Erst in zweiter Linie ist im Bereich der Fachplanung Naturschutz landschaftsplanenden Aufgaben nachzugehen. Bei der Koordinierung der Nutzungsansprüche innerhalb eines Gesamtkonzepts sind nach den gesetzlichen Vorschriften<sup>383</sup> auch alle Aspekte des Naturschutzes und der Landschaftspflege in den Abwägungsprozess einzubeziehen.

Diese Vorgabe wird am effektivsten über die Landschaftsplanung erreicht. In den meisten Bundesländern sind die raumbedeutsamen Festsetzungen der Landschaftsplanung als Abwägungselemente in die Raum- und Bauleitplanung integriert und somit rechtlich verbindlich. Die Behörden, in deren Zuständigkeit die Gesamtplanung fällt, sind Hauptadressaten der Landschaftsplanung. Den übrigen Fachplanungen kommt die Aufgabe zu, einen Beitrag zur Unterstützung der Landschaftspflege zu leisten. Die Landschaftsplanung soll auch für die übrigen Fachplanungen dazu beitragen, die Gesamtheit der Naturgüter und ihrer Wirkung aufeinander sowie die Einflüsse der Fachplanungen auf andere Nutzungen, die sich natürlicher Reserven bedienen, in die planenden Abwägungen miteinzubeziehen<sup>384</sup>. Somit dient die Landschaftsplanung als Planungsinstrument des Naturschutzes in jeweils unterschiedlicher Weise einmal als sektorale Fachplanung, als Beitrag zu anderen Fachplanungen und als Beitrag zur Gesamtplanung.

## aa. Integration der Landschaftsplanung in die raumordnungsrechtliche Planung

### (1) Das Ausgangsmodell der Sekundärintegration

Bzgl. der Aufstellung und Durchsetzung von Landschaftsplanungen gibt es zahlreiche länderspezifische Unterschiede, die immer wieder zu Problemen führen. Während in Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen das Verfahren für das Landschaftsprogramm und den Landschaftsrahmenplan eigenständig geregelt wird<sup>385</sup>, folgt Nordrhein-Westfalen diesem Modell lediglich bzgl. des Landschaftsprogramms (§ 15 Abs. 1 LGNW). Das Ausgangsmodell der Sekundärintegration ist einfachgesetzlich in § 15 Abs. 2 BNatSchG angelegt und hat zur Voraussetzung, dass die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege zuerst in einem eigenständigen Planwerk nach den Kriterien (Vollständigkeitskriterium, Exklusivitätskriterium, Ableitungskriterium) des § 13 BNatSchG optimiert und erst in einem zweiten Schritt „unter Abwägung mit den anderen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen“ in die Raumordnungspläne aufgenommen werden<sup>386</sup>. Da bestimmte Inhalte eines Landschaftsplans nur dann festgesetzt werden können, wenn sie in einem ausreichenden städtebaulichen Bezug eingebettet sind<sup>387</sup>, spricht für dieses Modell, dass die Landschaftsprogramme nach § 15 BNatSchG auch den Artenschutz umfassen. Denn nachdem Aussagen zum Artenschutz weit über die raumbedeutsame Aussage hinausgehen, kommt diesem Bereich als Teil der Landschaftsprogramme eigenständige Bedeutung zu. Insbesondere wird durch dieses Modell sichergestellt, dass vor einer externen Abwägung die interne Optimierung aller Naturschutz- und Landschaftspflegebelange als Gesamtheit ihre Wirkung entfalten kann<sup>388</sup>.

<sup>382</sup> Vgl. GASSNER, ERICH, in: GASSNER, ERICH/BENDOMIR-KAHLO, GABRIELE/SCHMIDT-RÄNTSCH, JÜRGEN (Hrsg.), Bundesnaturschutzgesetz Kommentar, 2. Aufl., München 2003, § 6 Rn. 12.

<sup>383</sup> Nach dem Raumordnungsgesetz des Bundes, Landesplanungsgesetzen und dem Baugesetzbuch.

<sup>384</sup> Vgl. hierzu RIEDEL, WOLFGANG, Europäische Landschaftsplanung auf dem Hintergrund von Anspruch und Wirklichkeit der Landschaftsplanung in ausgewählten deutschen Bundesländern, in: DETLEV CZYBULKA (Hrsg.), Naturschutzrecht und Landschaftsplanung in europäischer Perspektive/Erster Warnemünder Naturschutzrechtstag. 1. Aufl., Baden-Baden 1996, S. 25 ff. (26 f).

<sup>385</sup> Vgl. SPARWASSER, REINHARD/ENGEL, RÜDIGER/VOBKUHLE, ANDREAS, Umweltrecht. Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts, 5. Aufl., Heidelberg 2003, § 6 Rn. 120.

<sup>386</sup> Vgl. GASSNER, ERICH, in: GASSNER, ERICH/BENDOMIR-KAHLO, GABRIELE/SCHMIDT-RÄNTSCH, JÜRGEN (Hrsg.), Bundesnaturschutzgesetz Kommentar, 2. Aufl., München 2003, § 15 Rn. 6.

<sup>387</sup> Vgl. HENDLER, REINHARD, Das rechtliche Verhältnis von überörtlicher Landschaftsplanung und Raumordnungsplanung, NuR 1981, S. 41 ff. (46).

<sup>388</sup> Vgl. GASSNER, ERICH, in: GASSNER, ERICH/BENDOMIR-KAHLO, GABRIELE/SCHMIDT-RÄNTSCH, JÜRGEN (Hrsg.),

## (2) Die eigenständige Planungsnorm

Dagegen kommt den Landschaftsprogrammen in Berlin, Bremen, Hamburg eine eigene Außenverbindlichkeit zu, denn die Stadtstaaten erlassen ihre Landschaftsrahmenpläne als verbindliche Festsetzungen in Form von Satzungen, Rechtsverordnungen oder Gesetzen<sup>389</sup>, mit durchaus sehr unterschiedlichen Zielvorgaben oder Effekten<sup>390</sup>. Die Landschaftspläne treten an die Stelle von Landschaftsprogrammen und Landschaftsrahmenplänen (§ 16 Abs. 3 BNatSchG). Deren planerische Festsetzungen sind aufgrund der Abwägung mit anderen als Naturschutzbelangen für alle Behörden des Landes verbindlich.

## (3) Die Primärintegration

Im Unterschied zu den oben genannten Modellen folgen Bayern, Nordrhein-Westfalen (bzgl. des Landschaftsrahmenplans), Rheinland-Pfalz und Sachsen<sup>391</sup> dem Modell der unmittelbaren oder Primär-Integration<sup>392</sup>. Für die Landschaftsprogramme, soweit sie vorgesehen sind, und für die Landschaftsrahmengestaltung gibt es kein eigenes Verfahren. Vielmehr sind diese Pläne ein Teil im Verfahren der entsprechenden Raumordnungspläne und werden im Rahmen der Bauleitplanung aufgestellt<sup>393</sup>.

Dieses Modell impliziert die Gefahr, dass die fachspezifischen Kriterien ihre Wirkung nicht zur vollen Entfaltung bringen können. Die Eigenständigkeit planerischer Äußerungsformen führt zu dem Verlust eines wesentlichen Elements eigener Interessenabwägung<sup>394</sup>. Ramsauer sieht in der Primärintegration sogar eine Verfehlung des Hauptzwecks der Landschaftsplanung, denn Aufgabenbereichen, die keine eigenständige Ermittlung, Bewertung und Artikulation ihrer Belange vornehmen, sondern von Beginn an in Planungszusammenhänge eingebunden sind, ist der jeder eigenständigen Planung zukommende Rationalitätsanspruch, welcher das Gewicht der in ihr dargestellten Interessen stärkt, abzuerkennen<sup>395</sup>. In der Praxis ist jedoch in den meisten Ländern eine Optimierung im Sinne der Maßstäbe des § 13 BNatSchG gewährleistet<sup>396</sup>.

### bb. Verbindlichkeit der Landschaftspläne

Die Verbindlichkeit der örtlichen Landschaftspläne für die kommunale Bauleitplanung regeln nach § 16 Abs. 2 BNatSchG die Länder. Sie können festlegen, dass Darstellungen in die Flächennutzungspläne oder als Festsetzungen in die Bebauungspläne aufgenommen werden<sup>397</sup>, sodass die Verbindlichkeit der Landschaftsplanung für die Bauleitplanung in einzelnen Bundesländern auf unterschiedliche Weise erreicht wird.

---

Bundesnaturschutzgesetz Kommentar, 2. Aufl., München 2003, § 15 Rn. 6.

<sup>389</sup> Das Zustandekommen der Landschaftsprogramme wird in den Naturschutzgesetzen eigenständig geregelt (vgl. § 7 NatSchGBln, § 6 BremNatSchG, § 4 HmbNatSchG).

<sup>390</sup> Vgl. GASSNER, ERICH, Das Recht der Landschaft. Gesamtdarstellung für Bund und Länder, Radebeul 1995, S. 116 ff.

<sup>391</sup> Vgl. Art. 3 Abs. 1 BayNatSchG, § 15 Abs. 2 LG NW, § 16 LPflG Rhl.-Pf., §§ 5, 6 SächsNatSchG.

<sup>392</sup> Vgl. GASSNER, ERICH, Das Recht der Landschaft. Gesamtdarstellung für Bund und Länder, Radebeul 1995, S. 116 ff.; RIEDEL, WOLFGANG, Europäische Landschaftsplanung auf dem Hintergrund von Anspruch und Wirklichkeit der Landschaftsplanung in ausgewählten deutschen Bundesländern in: CZYBULKA, DETLEV (Hrsg.), Naturschutzrecht und Landschaftsplanung in europäischer Perspektive/Erster Warnemünder Naturschutzrechtstag, 1. Aufl., Baden-Baden 1996, S. 25 ff. (30).

<sup>393</sup> Vgl. SPARWASSER, REINHARD/ENGEL, RÜDIGER/VOBKUHLE, ANDREAS, Umweltrecht. Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts, 5. Aufl., Heidelberg 2003, § 6 Rn. 120.

<sup>394</sup> Vgl. GASSNER, ERICH, in: GASSNER, ERICH/BENDOMIR-KAHLO, GABRIELE/SCHMIDT-RÄNTSCH, JÜRGEN (Hrsg.), Bundesnaturschutzgesetz Kommentar, 2. Aufl., München 2003, § 15 Rn. 8.

<sup>395</sup> Ähnlich auch RAMSAUER, ULRICH, NuR 1993, S. 108 ff. (115); SCHMIDT-ABMANN, EBERHARD, Struktur und Gestaltungselemente eines Umweltplanungsrechts, DÖV 1990, S. 169 ff. (170).

<sup>396</sup> Vgl. GASSNER, ERICH, in: GASSNER, ERICH/BENDOMIR-KAHLO, GABRIELE/SCHMIDT-RÄNTSCH, JÜRGEN (Hrsg.), Bundesnaturschutzgesetz Kommentar, 2. Aufl., München 2003, § 15 Rn. 19.

<sup>397</sup> Vgl. WOLF, JOACHIM, Umweltrecht, München 2002, § 19 Rn. 1088.

### (1) Eigenständige Norm

In den Stadtstaaten Berlin, Bremen, Hamburg<sup>398</sup> sowie in Nordrhein-Westfalen<sup>399</sup> kommt den Landschaftsplänen eine eigenständige Außenverbindlichkeit zu<sup>400</sup>. Sofern die Pläne als eigenständige Normen geregelt werden, bedarf es Kollisionsregelungen für das Verhältnis von Landschaftsplanung und Bauleitplanung. Diese Kollisionsregelungen finden sich in § 8 Abs. 4 NatSchG für Berlin, in § 7 Abs. 5 BremNatSchG für Bremen und § 31 LG NW für Nordrhein-Westfalen, während Hamburg sogar in § 7 Abs. 2 HmbNatSchG eine Anpassungspflicht gegenüber dem Flächennutzungsplan vorsieht.

### (2) Primärintegration

In Bayern, Rheinland-Pfalz<sup>401</sup> und Saarland<sup>402</sup> werden Landschaftspläne im Rahmen der Bauleitplanung aufgestellt. Dem landschaftspflegerischen Input kommt nur insoweit Verbindlichkeit zu, als er an den Festsetzungen des § 9 bzw. an den Darstellungen des § 5 BauGB teilhat.

### (3) Sekundärintegration

In den übrigen Ländern werden Landschaftspläne gesondert aufgestellt und erlangen ihre Verbindlichkeit durch die Übernahme in die Bauleitplanung<sup>403</sup>. Die Verbindlichkeit der Landschaftspläne hängt davon ab, welche Teile in den Flächennutzungs- bzw. den Bebauungsplan übernommen und dort verbindlich dargestellt bzw. festgelegt werden<sup>404</sup>.

Da ein eigenständiger Querverweis vom BauGB ins BNatSchG bislang nicht normiert ist, wirkt sich das Fehlen einer klaren materiellen Planungsleitlinie negativ auf die Durchsetzungsfähigkeit der Landschaftsplanung im Verhältnis zur Bauleitplanung aus<sup>405</sup>.

## 4. Rechtszersplitterung durch Normenflut im Umweltrecht

Im Rahmen der verfassungsrechtlichen Kompetenzzuweisungen im Umweltrecht existiert vielfach weder ein übergreifender Ansatz im Sinne eines einheitlichen Konzepts, noch eine klare, einheitliche oder logische Angrenzung. Dies hat mitunter bereits zu einer aufretenden Rechtszersplitterung, Übernormierungen, unabgestimmten Regelungen innerhalb von Normwerken und zwischen ihnen geführt<sup>406</sup>, die zumindest mitursächlich für das vielbeklagte Vollzugsdefizit ist. Der grundgesetzlich statuierte „Gesetzesvorbehalt“ führt dazu, dass es mittlerweile nahezu 86.000 Einzelvorschriften und Gesetze in Deutschland gibt<sup>407</sup>. Nicht nur die Beschränkung von grundrechtlich geschützten Umweltnutzungen, sondern jede umweltrelevante Grundentscheidung bedarf nach der We-

<sup>398</sup> Vgl. § 9 NatSchG Bln, § 7 BremNatSchG, § 7 HmbNatSchG.

<sup>399</sup> Nach § 16 Abs. 2 LG NW beschließen die Kreise und kreisfreien Städte den Landschaftsplan als Satzung. Der Landschaftsplan soll dabei nur im Außenbereich Geltung haben, es sei denn, dass ein Bebauungsplan land- oder forstwirtschaftliche Nutzung oder Grünflächen ausweist und dieses Areal im Zusammenhang mit dem baulichen Außenbereich steht. An der Bundeskonformität dieser Regelung bestehen Zweifel, vgl. SPARWASSER, REINHARD/ENGEL, RÜDIGER/VOBKUHLE, ANDREAS, Umweltrecht. Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts, 5. Aufl., Heidelberg 2003, § 6 Rn. 120 Fn. 133.

<sup>400</sup> Vgl. GASSNER, ERICH, in: GASSNER, ERICH/BENDOMIR-KAHLO, GABRIELE/SCHMIDT-RÄNTSCH, JÜRGEN (Hrsg.), Bundesnaturschutzgesetz Kommentar, 2. Aufl., München 2003, § 16 Rn. 15.

<sup>401</sup> Art. 3 Abs. 2 BayNatSchG, § 17 LPflegG.

<sup>402</sup> § 9 SNG: Im Saarland ist die Integration allerdings lediglich auf den Grünordnungsplan beschränkt; vgl. GASSNER, ERICH, in: GASSNER, ERICH/BENDOMIR-KAHLO, GABRIELE/SCHMIDT-RÄNTSCH, JÜRGEN (Hrsg.), Bundesnaturschutzgesetz Kommentar, 2. Aufl., München 2003, § 16 Rn. 12.

<sup>403</sup> Vgl. SPARWASSER, REINHARD/ENGEL, RÜDIGER/VOBKUHLE, ANDREAS, Umweltrecht. Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts, 5. Aufl., Heidelberg 2003, § 6 Rn. 120.

<sup>404</sup> Vgl. GASSNER, ERICH, in: GASSNER, ERICH/BENDOMIR-KAHLO, GABRIELE/SCHMIDT-RÄNTSCH, JÜRGEN (Hrsg.), Bundesnaturschutzgesetz Kommentar, 2. Aufl., München 2003, § 16 Rn. 15.

<sup>405</sup> An diesem Punkt setzt das aus der Landschaftsplanung entwickelte Modell einer Umweltschutzleitplanung in §§ 19 ff. UGB-AT an.

<sup>406</sup> Vgl. KLOEPFER, MICHAEL, Die Europäische Herausforderung - Spannungslagen zwischen deutschem und europäischem Umweltrecht, NVwZ 2002, S. 645 ff. (653).

<sup>407</sup> Vgl. Der Spiegel, Heft 22/2003, S. 65.

sentlichkeitstheorie des BVerfG einer Entscheidung des parlamentarischen Gesetzgebers<sup>408</sup>.

Für das Jahr 2004 wurden exemplarisch herausgegriffene Politikfelder des Umweltrechts untersucht. Beim Bund wurden 17 Gesetze, 66 Verordnungen und 5 Verwaltungsvorschriften der Untersuchung unterzogen. Dabei ist zu beachten, dass das Bundesgesetzblatt 2004 76 Hefte zu insgesamt 3891 Seiten aufwies bzw. 7782 Spalten zu je ca. 50 Zeilen. Der textliche Bestand der 88 Rechtsvorschriften des Bundes belief sich auf 1373 Seiten DIN A 4. Von den 88 Vorschriften wurden weiterhin 32 geändert oder neu gefasst. Der Umfang dieser Änderungen und Neufassungen betrug ca. 700 Seiten im BGBl<sup>409</sup>. Bedenkt man zudem, dass irgendein Gesetz- und Verordnungsblatt eines Wohnsitzlandes ca. 1000 Seiten umfasst und das Amtsblatt der EU sich auf mehr als 4000-5000 Seiten beläuft, dann werden die wachsenden Probleme des Verstehens der Rechtsvorschriften, die schon durch die Überfülle von Normen und die schnelle Änderungsbeschleunigung bedingt sind, offensichtlich. Die kognitive Textanalyse der untersuchten Regelungen ergab darüber hinaus, dass die Rechtsvorschriften überwiegend unverständlich formuliert sind und ¼ der Gesetze sogar einem gebildeten Juristen Verständnisschwierigkeiten bereiten. Diese Entwicklung hat zur Folge, dass alle Normen zusammen nicht mehr exakt beachtet werden können und dies im günstigsten Fall zu „selektivem Gehorsam“ auf beiden Seiten der Rechtsanwendung, Verwaltung und Bürger, führen kann<sup>410</sup>.

Diese Entwicklung ist im Umweltrecht alles andere als wünschenswert. Denn allein für diesen Bereich existieren mittlerweile ca. 800 Umweltgesetze, 2.270 Verordnungen und 4.690 Verfahrensvorschriften<sup>411</sup>. Dieses Konglomerat unübersichtlicher und verworrener Regelungsdichte verstärkt die Problematik des im Bereich des Umweltrechts vielbeklagten Vollzugsdefizits, denn viele Vorschriften werden vor Erlass nicht auf ihre Umsetzung und Vollziehbarkeit überprüft. Führt man sich vor Augen, dass die immer weiter steigende Anzahl detaillierter Gesetze eine große Anzahl von Klagen nach sich zieht, so ist ein Umdenken auch vor dem finanziellen Hintergrund in Erwägung zu ziehen. Im Jahre 2002 waren 250.000 Verfahren bei den Verwaltungsgerichten anhängig. Daraus errechnete Wolfgang Reimer ein Investitionsvolumen von ca. 5,5 Milliarden Euro, das im Jahr 2002 vor den Verwaltungsgerichten festhing<sup>412</sup>.

Die eben angesprochene Normenflut im Umweltrecht führt mitunter zu einer Verteilung des deutschen Umweltrechts auf eine Vielzahl von Gesetzen. Es existiert ein dichtes Geflecht von Vorschriften, Gesetzen, Verwaltungsvorschriften, Technischen Regelwerken, DIN-Normen, Behördenempfehlungen sowie Umweltstatistik-Anforderungen<sup>413</sup>. Die jeweiligen Einzelgesetze beziehen sich zwar mehr oder weniger auf den Bereich Umwelt und weisen zum Großteil auch Übereinstimmung auf, allerdings fehlt es an einem querschnittsorientierten und medienübergreifenden Zusammenhang, der die einzelnen Gesetze aufeinander abstimmt<sup>414</sup>. Hinzu kommt die unterschiedliche Konzeption der einzelnen Gesetze, die als konkurrierende Gesetzgebungskompetenz in den Zuständigkeitsbereich des Bundes fallen und ein anderes Mal als Rahmengesetzgebungskompetenz den Ländern eine breitere Gesetzgebungskompetenz einräumen<sup>415</sup>. Diese jeweils unterschiedlichen Regelungsansätze der einzelnen Gesetze erschweren eine konsequente Vollziehung umweltschutzrechtlicher Vorgaben.

Die einzelnen Umweltgesetze verfolgen zwar das gemeinsame Ziel, Schutz vor Umweltgefahren zu gewähren, ihnen vorzubeugen sowie eine Ausgleichsmöglichkeit für eingetretene Schäden zu finden. Daneben liegt auch allen Gesetzen die schonende Nutzung

<sup>408</sup> BVerfGE 49, 89 ff. (126); 61, 260 ff. (275); 83, 130 ff. (142); 84, 212 ff. (226).

<sup>409</sup> BECKER, BERND, Menge, Umfang, Geschwindigkeit und Beschleunigung der Rechtsetzungszuständigkeit, UPR 2005, S. 418 ff. (420).

<sup>410</sup> BECKER, BERND, Menge, Umfang, Geschwindigkeit und Beschleunigung der Rechtsetzungszuständigkeit, UPR 2005, S. 418 ff. (423).

<sup>411</sup> Vgl. GLÜCK, ALOIS, Der Bayerische Weg, in: KÖLLER, HENNING VON (Hrsg.), Umweltpolitik mit Augenmaß, Gedenkschrift für Staatssekretär Dr. Günther Hartkopf anlässlich seines 10. Todestages am 19. September 1999, Berlin 2000, S. 99 ff. (106).

<sup>412</sup> Vgl. Der Spiegel, Heft 22/2003, S. 65.

<sup>413</sup> Vgl. JÄNICKE, MARTIN/KUNIG, PHILIP/STITZEL, MICHAEL, Umweltpolitik, Politik, Recht und Management des Umweltschutzes in Staat und Unternehmen, 2. Aufl., Bonn 2003, S. 181.

<sup>414</sup> Vgl. Der Spiegel, Heft 22/2003, S. 65.

<sup>415</sup> Vgl. ausführlich zur Gesetzgebungskompetenz Kapitel 2 B I.1.

der Umwelt als maßgeblicher Leitgedanke zugrunde, gleichermaßen wie das Ziel, Umweltbeeinträchtigungen möglichst gering zu halten. Allerdings fehlt es trotz der Einigung auf eine gemeinsame Zielvorgabe „effektiver Umweltschutz“ an einem einheitlichen, übergreifenden Weg, dieses Ziel zu erreichen.

Hauptgrund für die großen Unterschiede sind mitunter die unterschiedlichen Zeiträume, in denen die einzelnen Umweltgesetze entstanden sind. So reicht die Zeitspanne von der Entstehung der ursprünglichen Fassung des Wasserhaushaltsgesetzes 1957 über das Atomschutzgesetz 1959 bis zum Immissionsschutzgesetz 1974 über 17 Jahre. Vor Erlass neuer Gesetze fand keinerlei Abstimmung mit den bereits bestehenden Gesetzen statt. Anstatt die einzelnen Umweltgesetze als Teile eines großen Ganzen zu betrachten, war der Gesetzgeber lediglich bemüht, auf zeittypische ökologische Missstände zu reagieren. Darüber wurde die Konzeption eines einheitlichen Umweltrechts aus den Augen verloren.

Dass die einzelnen Gesetze so zahlreiche ressortspezifische Besonderheiten aufweisen und sich darüber der allen Einzelgesetzen zugrundegelegte Gedanke verlieren kann, wird anhand der folgenden Darstellung deutlich.

Bereits bei der Wahl der Termini gibt es zahlreiche Unterschiede zwischen den einzelnen Gesetzen. Immerhin gibt es in einigen Umweltgesetzen Regelungen zu nachträglichen Anordnungen (§ 17 BImSchG), nachträglichen Auflagen (§ 12 BImSchG), zu Widerrufsmöglichkeiten (§ 12 WHG und § 21 BImSchG) oder Rücknahmebescheiden (§ 16a PflSchG). Des Weiteren finden sich Normen, in denen die Einstellung eines Betriebs bzw. Untersagung, Stilllegung oder Beseitigung (§ 20 BImSchG) veranlasst werden kann, was wiederum in Zusammenhang mit dem in Art. 14 GG garantierten Bestandsschutz steht. Wengleich alle Termini im Großen und Ganzen Ähnliches regeln, so weichen sie doch im Detail enorm voneinander ab. Differenzierte Interpretationen durch die angerufenen Gerichte bei Streitigkeiten über die Anwendung von Vorschriften führten im Laufe des Bestehens der Gesetze zu zahlreichen abweichenden Aussagegehalten der Begrifflichkeiten:

Bsp.: Übertragung der nachträglichen Anordnung in § 17 Abs. 4 BImSchG.

Nach § 17 Abs. 4 BImSchG entfällt das Erfordernis einer Änderungsgenehmigung nach § 16 BImSchG, wenn die Anordnung selbst abschließend regelt, auf welche Art und Weise sie zu erfüllen ist. Obwohl sich weder im Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz noch im Atomgesetz eine dem § 17 Abs. 4 BImSchG vergleichbare Regelung finden lässt, wird § 17 Abs. 4 BImSchG auf das Atomschutzgesetz entsprechend angewandt, während die Übertragung auf das Abfallrecht abgelehnt wird<sup>416</sup>. Somit wird die wegen einer wesentlichen Änderung nötige abfallrechtliche Zulassung nicht durch die Anordnung nach § 35 S. 1 WHG ersetzt<sup>417</sup>.

Auch im Verfahrensrecht tauchen zahlreiche voneinander abweichende Begriffstermini auf. Die Rede ist von Genehmigung (§§ 4 ff. BImSchG; 31 ff. KrW-/AbfG; 19 g ff. WHG; 18 ff. PflSchG) Zulassung (§ 18c WHG; § 17h TierseuchenG; §§ 111 ff. PflSchG), Erlaubnis (§§ 2, 4, 7 ff. WHG) und Bewilligung (§§ 2, 4, 8 ff. WHG). Auch hier sind die Unterschiede nicht nur formeller Art, sondern wirken sich auch auf die damit verbundenen Voraussetzungen und die mit der Entscheidung einhergehende Wirkung aus:

<sup>416</sup> Der dem § 17 Abs. 4 BImSchG zugrunde liegende Rechtsgedanke kann aber insoweit für § 35 Abs. 1 S. 1 und § 32 Abs. 4 S. 3 KrW-/AbfG herangezogen werden, als der Erlass nachträglicher „Zielanordnungen“ zulässig ist, durch die dem Betreiber der Altdeponie erforderliche Änderungen mehr oder minder genau vorgegeben werden. Vgl. hierzu PAETOW, STEFAN, in: KUNIG, PHILIP/PAETOW, STEFAN/VERSTEYL, LUDGER-ANSELM (Hrsg.), KrW-/AbfG Kommentar, 2. Aufl., München 2003, § 35 Rn. 15.

<sup>417</sup> Vgl. SELLNER, DIETER, Immissionsschutzrecht und Industrieanlagen. Zulassung - Abwehr - Kontrolle nach dem BImSchG, 2. Aufl., München 1988, Rn. 294.

Bsp.: Unterschiedliche Verfahrensregeln im Immissionsschutz- und Wasserrecht.

Während die immissionsschutzrechtliche Genehmigung grundsätzlich gemäß § 21 BImSchG unbefristet und unwiderruflich ausgestaltet ist<sup>418</sup>, kann die wasserrechtliche Erlaubnis befristet und grundsätzlich frei widerruflich erteilt werden. Die Erlaubnis begründet nach § 7 WHG eine widerrufliche Befugnis, ein Gewässer zu einem bestimmten Zweck oder nach einer bestimmten Art und Weise zu nutzen, wobei eine Befristung möglich ist. Die Bewilligung hingegen begründet grundsätzlich das unwiderrufliche, notwendigerweise befristete Recht, das Gewässer in einer ganz bestimmten Weise zu nutzen (§ 8 Abs. 1 S. 1 und Abs. 5 WHG). Weiterhin ist auch der Widerruf der Bewilligung nur unter den in § 12 WHG geregelten Voraussetzungen möglich<sup>419</sup>.

Die Unterschiede der behördlichen Entscheidungen erstrecken sich auch auf die Rechtsfolgen:

Bsp.: Planfeststellungsbeschluss nach § 75 Abs. 1 VwVfG

Während der Planfeststellungsbeschluss nach § 75 Abs. 1 VwVfG alle anderen Behördenentscheidungen ersetzt, erfasst die Konzentrationswirkung<sup>420</sup> der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung nach § 13 BImSchG zwar die Baugenehmigung, allerdings nicht wasserrechtliche Erlaubnis.

Weitaus kürzer greift die Erteilung nach § 8 Abs. 2 AtG, die lediglich die immissionsschutzrechtliche Genehmigung von § 4 BImSchG mit einschließt. Demnach sind neben einem atomrechtlichen Genehmigungsverfahren regelmäßig weitere Genehmigungsverfahren notwendig, vor allem zur Erteilung baurechtlicher, wasserrechtlicher Genehmigungen, im Einzelfall sogar auch Genehmigungen nach dem Luftverkehrsgesetz, dem Schutzbereichsgesetz, den Forst- und Waldgesetzen sowie nach Straßenrecht<sup>421</sup>. Die atomrechtliche Genehmigung begründet somit kein Recht, kontaminiertes Wasser in ein Gewässer abzuleiten, sondern hierfür ist eine besondere Erlaubnis der Wasserbehörde erforderlich. Diese kann wiederum Grenzwerte der radioaktiven Kontamination festsetzen, wobei sie an die Entscheidung der Atombehörde über die zulässige Belastung des Abwassers nicht gebunden ist; vielmehr kann sie auch weitergehende Anforderungen an die Abwasserbeschaffenheit bzgl. der radioaktiven Belastung stellen<sup>422</sup>.

Diese hier beispielhaft dargestellte fehlende Systematik trägt zu Rechtunsicherheiten im Umweltrecht bei und stößt mitunter auf Unverständnis in der Bevölkerung. Wengleich natürlich zahlreiche Gründe für die entsprechend unterschiedlichen Handhaben ins Feld geführt werden können, so ist die rechtliche Praxis doch in vielen Fällen für den juristischen Laien schwer nachzuvollziehen bzw. ohne die erforderliche juristische Sachkunde kaum kalkulierbar. Es erschwert einerseits den Anlagenbetreibern in der Praxis, die Anforderungen für eine Genehmigung in Erfahrung zu bringen, als auch der Öffentlichkeit, ihre Rechte als Betroffene zu überschauen und sich dafür engagiert einzusetzen. Denn auch die Öffentlichkeitsbeteiligung gestaltet sich sehr unterschiedlich. Vielfach gibt es die Verpflichtung, im Vorfeld von Vorhaben die Öffentlichkeit in die Pläne des Initiierenden einzubeziehen. Allerdings tauchen auch in diesem Bereich immer wieder zahlreiche Abweichungen, was den Kreis der Öffentlichkeit anbelangt, auf:

<sup>418</sup> Die immissionsschutzrechtliche Genehmigung kann nur unter den Voraussetzungen des § 21 BImSchG widerrufen werden, vgl. SELLNER, DIETER, Immissionsschutzrecht und Industrieanlagen. Zulassung - Abwehr - Kontrolle nach dem BImSchG, 2. Aufl., München 1988, Rn. 496 ff.

<sup>419</sup> BREUER, RÜDIGER, Öffentliches und privates Wasserrecht, 3. Aufl., München 2004, Rn. 183.

<sup>420</sup> Vgl. HORN, THOMAS J., Die Behandlung ausgewählter formellrechtlicher Regelungen des BImSchG in der Rechtsprechung, UPR 1984, S. 113 ff.

<sup>421</sup> Ausführlich hierzu, vgl. JARASS, HANS DIETER, Die Abgrenzung parallel erforderlicher Anlagegenehmigungen. Für eine Konzentration von Genehmigungen, DÖV 1978, S. 21 ff.; PFEIFER, MARTEN, Konfliktbewältigung bei der Planung kerntechnischer Anlagen, DÖV 1989, S. 574 ff.

<sup>422</sup> BVerwG, DVBl. 1988, S. 489 f. (490).

Bsp.: Einwendungsberechtigung

Nach § 10 Abs. 3 S. 2 BImSchG ist es jedermann gestattet, Einwendungen zu erheben<sup>423</sup>, wohingegen im Rahmen der Planfeststellung nach § 73 Abs. 4 VwVfG die Einwendungsbefugnis nur den Bürgern zukommt, die durch das Vorhaben auch in ihren eigenen schutzwürdigen Rechten betroffen sind<sup>424</sup>. Kehrseite der Ausdehnung der Beteiligten im Verfahren ist jedoch der Einwendungsausschluss nach § 10 Abs. 3 S. 3 BImSchG. Die Vorschrift des § 10 Abs. 3 S. 2 BImSchG gilt nach § 19 BImSchG i.V.m. 4. BImSchV nicht im vereinfachten Verfahren, was dazu geführt hat, dass lediglich 10 % der immissionsschutzrechtlichen Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung stattfinden.

Für den im Normalfall rechtunkundigen Bürger kann somit das Eintreten für Umweltbelange zu einem hochkomplizierten und kaum nachvollziehbaren Vorhaben werden. Die Funktionalisierung des Bürgers zur objektiven Legalitätskontrolle der Verwaltung lässt sich unter den dargestellten Bedingungen somit nur schwer verwirklichen, denn das komplizierte Regelungsgeflecht schreckt Bürger eher ab, als sie dazu zu motivieren, für Umweltbelange einzutreten.

Überlegenwert wäre in diesem Rahmen auch durchaus eine Einschränkung der Gesetzesbindung des Staates. Da dies allerdings zu einer Steigerung der Machtposition des Staates führen würde, bedürfte es eines regulativen Elements. Eine erweiterte Beteiligung der Öffentlichkeit an politischen Entscheidungsprozessen oder eine Ausweitung der gerichtlichen Kontrolle könnte ihrerseits wiederum eine Kontrollfunktion einnehmen. Darüber hinaus ist es sehr fraglich, ob sich der Gesetzgeber tatsächlich zu einer qualitätssichernden Deregulierung und einer substanziellen Vereinfachung des bereits bestehenden Umweltrechts durchringen kann<sup>425</sup>.

## II. „Typische Vollzugshindernisse“

### 1. Administrative Vorgaben - materielle Grundprinzipien der Umweltpolitik

Die Umwelt gehört allen und ist somit ein öffentliches Gut, das nicht beliebig aufgeteilt werden kann. Gebrauch und Verbrauch der Umwelt erscheinen „kostenlos“. Durch die Unvollkommenheit der gegenwärtigen Marktbedingungen entsteht somit ein ökonomisches Defizit: Umweltgüter wie Luft, Wasser und Boden unterliegen bis zu den Schranken gesetzlicher Grenzwerte dem freien Zugriff der Bürger<sup>426</sup>. Wer die Umwelt verschmutzt, muss in der Regel nichts dafür bezahlen, vielmehr kommt die Allgemeinheit dafür auf, indem sie entweder in einer belasteten Umwelt lebten oder für deren Reinigung aufkommen muss. Da nicht zu erwarten ist, dass Haushalte und Unternehmen aus eigenem Antrieb die Umwelt schützen, muss die nationale Umweltpolitik im Interesse des Gemeinwohls eingreifen. Die Ausführung der Bundesgesetze obliegt aufgrund der Zuständigkeitsverteilung im Bereich der vollziehenden Gewalt (Art. 30, 83 GG) grundsätzlich den Ländern und deren Behörden. Sie vollziehen die Umweltgesetze des Bundes grundsätzlich in eigener Angelegenheit und entscheiden über die Einrichtung der Umweltbehörden und das Verwaltungsverfahren grundsätzlich in eigener Verantwortung. Den Gemeinden und Gemeindeverbänden kommt in den Ländern die Aufgabe zu, die bundes- und landesrechtlichen Gesetze zu vollziehen und vor allem in den Bereichen der Abfall- und Abwasserbeseitigung, des Raumschutzes, der Abgaben und der Bauleitplanung örtlich begrenzte Regelungen in Form von Satzungen zu treffen<sup>427</sup>.

Eine bundeseigene Umweltverwaltung findet sich lediglich auf der Zentralstufe der obersten und oberen Bundesbehörden. Die Aufgabe der Umweltpflege kommt auf der Ebene der Bundesregierung neben dem BMU auch anderen Ressorts zu. Seit 1970 existieren drei Koordinierungsinstrumente für ihr Zusammenwirken: einmal der Kabinettsaus-

<sup>423</sup> Vgl. KLOEPFER, MICHAEL, Umweltrecht, 3. Aufl., München 2004, § 14 Rn. 145.

<sup>424</sup> Vgl. BVerwGE 59, 101 ff.; 60, 297 ff.; KOPP, FERDINAND/RAMSAUER, ULRICH, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 9. Aufl., München 2005, § 73 Rn. 53 ff.

<sup>425</sup> Vgl. KLOEPFER, MICHAEL, NVwZ 2002, S. 645 ff. (653).

<sup>426</sup> SIEMS, THOMAS, Von Umweltökonomie und dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz: Wie die Ökonomie ins deutsche Umweltrecht einzog, Natur und Recht 2005, S. 443 ff. (443).

<sup>427</sup> Vgl. STORM, PETER-CHRISTOPH, Umweltrecht. Einführung, 7. Aufl., Berlin 2002, S. 60.

schuss für Umweltfragen (Umweltkabinett), der Ständige Abteilungsleiterauschuss für Umweltfragen und die Regelung (STALA BUND), dass das Bundesumweltministerium an Vorarbeiten zu Entwürfen von Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu beteiligen ist, wenn Belange der Umweltpflege tangiert werden können. Fragen der nachhaltigen Entwicklung soll ein Staatssekretärausschuss<sup>428</sup>, der aus zehn Bundesministerien besteht, klären.

Umweltpolitik kann nach dem Vorsorge- oder dem Nachsorgeprinzip gestaltet werden. Im ersten Fall sollen Umweltschäden von Anfang an vermieden werden. Das Vorsorgeprinzip ist in Art. 174 Abs. 2 S. 2 EGV sowie im Staatsvertrag Art. 16 Abs. 1 S. 2 und Art. 34 Abs. 1 Einigungsvertrag normiert. Es bezweckt einen vorbeugenden Schutz des Menschen vor Umweltbeeinträchtigungen und Umweltqualitätsverlusten ebenso wie den Schutz der Umweltgüter vor dem Menschen<sup>429</sup>.

Im zweiten Fall geht es um deren nachträgliche Beseitigung; während das Gefahrenabwehrprinzip der Abwehr von Gefahren im polizeilichen Sinne dient, zielt das Schutzprinzip auch auf die Abwehr lediglich erheblicher Nachteile unterhalb der Schwelle einer Gesundheitsgefahr ab<sup>430</sup>. Der Umweltpolitik der Bundesrepublik liegen beide Prinzipien zugrunde.

Während Vorschriften, die Höchstwerte für Schadstoffe in den Abgasen großer Industrieanlagen festlegen, wie z.B. TA-Luft<sup>431</sup>, dem vorsorgenden Umweltschutz dienen<sup>432</sup>, fällt die Aufbereitung von Trinkwasser oder die Sanierung von Mülldeponien in den Bereich der Nachsorge. Durch sicherheitsrechtliche Generalklauseln wie z.B. § 24 BImSchG oder Verbote gefährlicher Handlungen nach § 17 ChemG wird dem Gefahrenabwehr- und Schutzprinzip Rechnung getragen. Über das Völkerrecht und das Europarecht fand auch das Nachhaltigkeitsprinzip Einzug in das nationale Recht<sup>433</sup>. In seiner ökologischen Ausrichtung bewirkt das Nachhaltigkeitsprinzip eine stärkere Hinwendung auf eine qualitätsorientierte Umweltpolitik mit einer besonderen Hervorhebung planerischer Elemente<sup>434</sup>.

Nach dem Verursacherprinzip sollen diejenigen, die Umweltbelastungen verursachen, für die Kosten der vorsorglichen Verhinderung oder der nachträglichen Beseitigung aufkommen<sup>435</sup>. In der Bundesrepublik wird primär versucht, das Verursacherprinzip anzuwenden, wobei bzgl. der Konkretisierung des Verursacherbegriffs immer wieder Schwierigkeiten auftauchen, denn in der Regel wirken mehrere Faktoren zusammen, bevor eine ökologische Störung auftritt. Anhand normativer Gesichtspunkte muss der Verursacher erst ermittelt werden<sup>436</sup>.

Lediglich in den Fällen, in denen die Verursacher nicht zur Verantwortung gezogen werden können, muss die Allgemeinheit einspringen. Dann kommt das Gemeinlastprinzip<sup>437</sup> zum Zuge. Dies geschah etwa in den neuen Bundesländern bei ehemaligen Staatsunternehmen, die privatisiert werden sollten, auf deren Gelände aber Umweltverschmutzungen zu beseitigen waren.

<sup>428</sup> Das Strategiegremium wurde 2001 eingerichtet.

<sup>429</sup> Vgl. SCHMIDT, REINER, Der Staat der Umweltvorsorge, DÖV 1994, S. 749 ff. (752 ff.); KÖCK, WOLFGANG, Risikovorsorge als Staatsaufgabe, AöR 121 (1996), S. 1 ff. (14 ff.).

<sup>430</sup> Vgl. RID, URBAN, Die Vorsorgepflicht bei genehmigungsbedürftigen Anlagen im Bundesimmissionsschutzgesetz, Tübingen 1985, S. 39 ff.

<sup>431</sup> Die TA-Luft legt Emissionshöchstwerte für bestimmte Anlagen (z.B. Produktionsanlagen der chemischen Industrie) und den Ausstoß bestimmter Stoffe (z.B. Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid, Schwermetalle und Staub) fest.

<sup>432</sup> Vgl. KLOEPFER, MICHAEL, Umweltrecht, 3. Aufl., München 2004, § 14, Rn. 70.

<sup>433</sup> Umfassend hierzu vgl. LEIDIG, GUIDO, Nachhaltigkeit als umweltplanungsrechtliches Entscheidungskriterium, UPR 2000, S. 371 ff.; BÜCKMANN, WALTER/ROGALL, HOLGER, Nachhaltigkeit - rechtliche und wirtschaftliche Aspekte, UPR 2001, S. 121 ff.; REHBINDER, ECKARD, Das Deutsche Umweltrecht auf dem Weg zur Nachhaltigkeit, NVwZ 2002, S. 657 ff.

<sup>434</sup> Vgl. SPARWASSER, REINHARD/ENGEL, RÜDIGER/VOBKUHLE, ANDREAS, Umweltrecht. Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts, 5. Aufl., Heidelberg 2003, § 2 Rn. 30.

<sup>435</sup> Vgl. FRENZ, WALTER, Das Verursacherprinzip im Öffentlichen Recht, Berlin 1997, S. 43 ff.

<sup>436</sup> Zu den verschiedenen Deutungsvarianten des Verursacherprinzips vgl. KLOEPFER, MICHAEL, Umweltrecht, 3. Aufl., München 2004, § 4 Rn. 45 ff.

<sup>437</sup> Vgl. HELBERG, ANDREAS, in: KOCH, HANS-JOACHIM (Hrsg.), Umweltrecht, Neuwied 2002, § 3 Rn. 19.

Eine Zwitterstellung zwischen Verursacherprinzip und Gemeinlastprinzip stellt das „kollektive Verursacherprinzip“ dar. Kosten einer Umweltgefahr sind von einer Gruppe von Rechtssubjekten zu tragen, die für die Gefahren und Schäden in typischer Weise verantwortlich ist. Durch Bildung von Fonds und Erhebung von Sonderabgaben wird z.B. die Industrie für Schäden des Waldsterbens in Verantwortung genommen<sup>438</sup>.

## 2. Instrumente der Umweltpolitik

Der Staat kann die Umsetzung dieser Prinzipien mit unterschiedlichen Mitteln anstreben. Den administrativen Vorgaben liegt das Verursacherprinzip zugrunde, denn derjenige, der durch seine umweltbelastende Nutzung natürlicher Ressourcen wirtschaftliche Vorteile erzielt, wird in die Verantwortung genommen.

In den Kernbereichen des Schutzes von Luft, Wasser, Abfall- und Abwasserwirtschaft greift die Exekutive zur Durchsetzung ihrer Zielvorgaben nach wie vor primär auf polizeiliche und ordnungspolitische Instrumente zurück<sup>439</sup>. Diese sind streng genommen keine Instrumente des Umweltschutzes, da ordnungsrechtliche Tatbestände keine umweltpolitischen Ziele aufweisen, sondern allgemeine administrative Handlungsformen darstellen. Der Vollständigkeit halber werden sie in diesem Rahmen mitbehandelt:

- ✓ Zum einen kommen Verbote in Betracht, wie z.B. den Gebrauch bestimmter Pflanzenschutzmittel zu untersagen oder zu beschränken durch Gesetze oder aufgrund gesetzlicher Ermächtigungen durch Rechtsverordnungen oder durch Verwaltungsakte aus Gründen der Umweltpflege bestimmte umweltrelevante Aktionen vorzuschreiben.
- ✓ Zum anderen sind Gebote denkbar, wie z.B. Abgasuntersuchungen, Genehmigungspflichten für Industrieanlagen durch Gesetz und aufgrund gesetzlicher Ermächtigung durch Rechtsverordnungen oder Verwaltungsakte dem Einzelnen zur direkten Verhaltenslenkung bestimmte Verhaltensweisen vorzuschreiben<sup>440</sup>.

Der Staat kann daneben in Form von Anreizen wirtschaftliche und marktorientierte Instrumente für umweltverträgliche Entscheidungen bei Produzenten und Konsumenten schaffen. Hier kämen z.B. in Frage:

- ✓ Die Erhebung von Umweltabgaben und Steuern in Form von z.B. Abgaben von Industrieunternehmen, wenn sie Schadstoffe in Gewässer einleiten, oder niedrige Steuern für schadstoffarme Autos bzw. höhere Steuern für Benzin und Diesel. Typisch an den Umweltabgaben ist die Vermeidbarkeit bzw. die Reduktion der Abgaben durch das Unterlassen oder die Reduktion der Umweltbelastung.
- ✓ Auch finanzielle Hilfen können für Produktion und Konsum umweltfreundlicher Produkte, bzw. für Forschung im Umweltbereich - für Techniken für die Nutzung der Sonnenenergie - Anreize schaffen.

Letztendlich kann der Staat mittels informellen Verwaltungshandelns das Ziel der indirekten Verhaltenssteuerung zum Zwecke des Umweltschutzes verfolgen<sup>441</sup>. Mittels erzieherischer Instrumente, z.B. durch Informationen und Überzeugung über die Folgen eines hohen Energie- und Wasserverbrauchs, können das Verhalten der Bürger beeinflusst und somit verhaltenslenkende Effekte erzielt werden. Zu dem informellen Verwaltungshandeln zählt aber auch die beratende und informatorische Tätigkeit der Behörde im Vorfeld oder im Zuge eines Verwaltungsverfahrens.

<sup>438</sup> Vgl. BENDER, BERND, Zur staatshaftungsrechtlichen Problematik der Waldschäden, *VerwArch.* 77 (1986), S. 335 ff. (335).

<sup>439</sup> SIEMS, THOMAS, Von Umweltökonomie und dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz: Wie die Ökonomie ins deutsche Umweltrecht einzog, *Natur und Recht* 2005, S. 443 ff. (444).

<sup>440</sup> Vgl. STORM, PETER-CHRISTOPH, *Umweltrecht Einführung*, 7. Aufl., Berlin 2002, S. 60.

<sup>441</sup> Vgl. WOLF, JOACHIM, *Umweltrecht*, München 2002, § 2 Rn. 168.

### 3. Effizienzprobleme des geltenden Umweltordnungsrechts

In den Kernbereichen des Schutzes von Luft, Wasser, Abfall- und Abwasserwirtschaft greift die Exekutive zur Durchsetzung ihrer Zielvorgaben nach wie vor primär auf polizeiliche und ordnungspolitische Instrumente zurück<sup>442</sup>.

#### a. Geringe Kontrollmöglichkeit

Neben den Umweltzielen wird Unternehmen auch die Auswahl der Instrumente vorgegeben. Mittels Auflagen sollen die Wirtschaftssubjekte zu ganz bestimmten Umweltschutzmaßnahmen gezwungen werden. Dabei fehlt es oft an administrativen Instrumenten, um den Vollzug durch die Wirtschaftssubjekte zu kontrollieren. Denn ein effizienter Vollzug hängt maßgeblich von der Organisation und der personellen und sonstigen Ausstattung der Umweltverwaltung ab<sup>443</sup>. Die Umweltverwaltung ist vielfach zu schwach ausgestattet, was sich auf die Zahl und die Häufigkeit der Kontrollen, den Einsatz von Überwachungspersonal, das Verhängen von Sanktionen auswirken kann. Weiterhin nehmen polizeiliche Dienststellen Kontrollaufgaben bzgl. der Umwelt nur sehr selten wahr<sup>444</sup>.

Hoheitlicher Zwang kann zudem vielfach zu einer geringen Kooperationsbereitschaft, für das gemeinsame Gut Umwelt einzutreten, führen. Verstärkt wird die fehlende Kooperationsbereitschaft durch finanzielle Einbußen für das Unternehmen. Daneben tritt die Sorge, Umweltschutz und Naturschutz könnten Arbeitsplätze gefährden und die Entwicklung neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse und technischen Fortschritt einschränken. Denn umweltrechtliche Vorschriften können im Einzelfall die Ansiedlung eines Industrieunternehmens, die Produktion eines bestimmten Gutes, den Bau einer Straße oder die Platzierung einer Mülldeponie beeinflussen oder gar verhindern. Dieser für die Umweltpolitik typische Interessenkonflikt findet nicht so sehr auf der abstrakten Ebene statt, sondern dort, wo es um die konkreten politischen Entscheidungen und Verwaltungsmaßnahmen geht, d.h. im Vollzug. Hier zeigt sich im Einzelnen, welchen Interessen größere Durchsetzungskraft zukommt und nicht selten wird der Interessenkonflikt auf Kosten der Umwelt gelöst. Der Präsident des Bundesverwaltungsgerichts Hien stellt im Zusammenhang mit der Umsetzung von Schutzziele in seiner Ansprache zur Eröffnung der 28. Umweltrechtlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht zurecht folgende Frage „Kann es sein, dass es sich bei den Zielschließern und bei den Umsetzungs-pflichtigen um ganz verschiedene institutionelle Welten handelt?“<sup>445</sup>

#### b. Gefahr einer symbolischen Umweltpolitik

Die Wahl der Ordnungsinstrumente weist eine weitere Schwachstelle auf. Denn polizeiliche Instrumente können leicht als ökonomische Instrumente zugunsten einer symbolischen Umweltpolitik instrumentalisiert werden<sup>446</sup>. Wegen der Schwierigkeiten, umweltrechtliche Vorgaben zu vollziehen und zu kontrollieren, sind polizeiliche Instrumente besonders anfällig für opportunistische Zielsetzungen, da Belastungen mit umweltrechtlichen Vorgaben vielfach zu einem Verlust von Wählerstimmen führen<sup>447</sup>. Den Behörden fehlt es an klaren Vollzugsimperativen in den Umweltgesetzen, die ihnen eine Berufung auf die Verpflichtung zum gesetzeskonformen Vollzug ermöglichen<sup>448</sup>.

<sup>442</sup> SIEMS, THOMAS, Von Umweltökonomie und dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz: Wie die Ökonomie ins deutsche Umweltrecht einzog, *Natur und Recht* 2005, S. 443 ff. (444).

<sup>443</sup> Vgl. LÜBBE-WOLF, GETRUDE, Modernisierung des umweltbezogenen Ordnungsrechts, in: ROßNAGEL, ALEXANDER/NEUSER, UWE (Hrsg.), *Reformperspektiven im Umweltrecht*, 1. Aufl., Baden-Baden 1995, S. 97 ff. (99).

<sup>444</sup> Vgl. KRÄMER, LUDWIG, Defizite im Vollzug des EG-Umweltrechts und ihre Ursachen, in: LÜBBE-WOLF, GETRUDE (Hrsg.), *Der Vollzug des europäischen Umweltrechts*, Berlin 1996, S. 7 ff. (32).

<sup>445</sup> HIEN, ECKART, Umweltrecht in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsrechts – Luftqualität, Vogelschutz, Verbandsklage, Umweltprüfung, Überwindung von Belangen durch „Trauerarbeit“ – , *DVBl.* 2005 S. 1341 ff. (1342).

<sup>446</sup> Vgl. KARL, HELMUT, Symbolisches Handeln statt effizienter Umweltpolitik? – Zur Umweltpolitik der Europäischen Union, in: HANSJÜRGENS, BERND/LÜBBE-WOLF, GERTRUDE (Hrsg.), *Symbolische Umweltpolitik*, 1. Aufl., Frankfurt a. M. 2000, S. 209.

<sup>447</sup> Vgl. ENDRES, ALFRED, *Umweltökonomie. Eine Einführung*, 2. Aufl., Darmstadt 2000, S. 246 ff.

<sup>448</sup> Vgl. LÜBBE-WOLF, GETRUDE, Modernisierung des umweltbezogenen Ordnungsrechts, in: ROßNAGEL, ALEXAN-

Die starken gegenläufigen wirtschaftlichen Gruppierungen, denen sich die staatliche Seite beim Vollzug ihrer Vorgaben meist gegenüber sieht - zu erwähnen sind beispielhaft Wirtschaftsunternehmen und organisierte Verbände wie der Bundesverband der Deutschen Industrie, der Deutsche Industrie- und Handwerkstag, der Deutsche Bauernverband, der Zentralverband des Deutschen Handwerks - besitzen eine starke politische Schlagkraft. Sie verfügen zum Teil über einen hohen Sachverstand und finanzielle Mittel, die es ihnen ermöglichen, sich dem Programmvollzug effektiv zu widersetzen. Die Schlagkraft der wirtschaftlichen Verbände wird verstärkt durch das Druckmittel der Arbeitsplatzfrage. Denn schließlich liegt es in der Hand der Unternehmen auf umweltrechtliche Vorgaben mit Einstellungsstopps, Kündigungen oder Abwanderung zu reagieren. Da das Umweltrecht nicht dem Schutz einer spezifischen Personengruppe und ihrer Organisation dient, gibt es in der Alltagspraxis nur wenige Verbände oder Umweltorganisationen, die sich mit Umweltregeln und deren rechtlicher und praktischer Durchsetzung beschäftigen<sup>449</sup>. Zudem sind die Interessenvertreter des Naturschutzes gegenüber den Wirtschaftsverbänden weit weniger effektiv organisiert und besitzen eine schlechtere personelle Ausstattung. Eine Verbandstätigkeit ist auch nicht auf Durchführung bestehender Umweltregeln angelegt, da das Deklarieren echter Umweltskandale die Bürger weit stärker mobilisieren kann als die Überprüfung der behördlichen Anwendungspraxis von Genehmigungsverfahren<sup>450</sup>. Diese erwähnten Gründe führen zu einer eingeschränkten Vorgehensweise des Staates beim effektiven Gesetzesvollzug.

### c. Ausweichen auf den Weg des informalen Verwaltungsprozesses

Nachdem stärkere Anreize zu einem Eintreten für Umweltschutz zu einer höheren Akzeptanz von Umweltschutzmaßnahmen führten, ging die Verwaltungspraxis dazu über, Unternehmen Kooperationsgewinne in Aussicht zu stellen, um dazu beizutragen, eine freiwillige Zielverfolgung für Umweltschutz zu optimieren. Da die am Vollzugsprozess beteiligten bzw. betroffenen Unternehmen oder Organisationen ein starkes Gegengewicht zur öffentlichen Hand darstellen und ein zwanghaftes „Durchboxen“ staatlicher Interessen in Anbetracht der verfügbaren Ressourcen und Strategien dieser Organisationen zum Scheitern bzw. zu sehr langwierigen Prozessen führen würde, ist das Ausweichen auf den informellen Verwaltungsprozess in vielen Fällen unumgänglich. Denn übergreifende Anreize für ein freiwilliges Eintreten für Umweltschutz schaffen eine größere Akzeptanz von Umweltschutzmaßnahmen. Werden Unternehmen Kooperationsgewinne in Aussicht gestellt, trägt dies in vielen Fällen dazu bei, eine freiwillige Zielverfolgung für Umweltschutz zu optimieren. Im Rahmen von Vorverhandlungen bemühen sich die beteiligten Parteien, ihre Interessen aufeinander abzustimmen. Hierdurch bekommen sie bereits im Vorfeld einen Überblick über die Position der Gegenseite und greifen manchen Konflikten durch den Versuch einer Kompromisslösung vor. Als Beispiel für die gängige Praxis einer Selbstregulierung der Unternehmen sei die EG-Öko-Audit-Verordnung<sup>451</sup> zu erwähnen. Wegen großer Resonanz hat sich die Verordnung insgesamt bewährt.

Allerdings können die neueren Formen der Verhaltenssteuerung als Kehrseite der Medaille zum Teil zu Rechtsschutzproblemen führen, auf die noch an anderer Stelle näher eingegangen wird.

---

DER/NEUSER, UWE (Hrsg.), Reformperspektiven im Umweltrecht, 1. Aufl., Baden-Baden 1995, S. 97 ff. (99).

<sup>449</sup> Vgl. KRÄMER, LUDWIG, Defizite im Vollzug des EG-Umweltrechts und ihre Ursachen, in: LÜBBE-WOLF, GETRUDE (Hrsg.), Der Vollzug des europäischen Umweltrechts, Berlin 1996, S. 7 ff. (29).

<sup>450</sup> Vgl. KRÄMER, LUDWIG, Defizite im Vollzug des EG-Umweltrechts und ihre Ursachen, in: LÜBBE-WOLF, GETRUDE (Hrsg.), Der Vollzug des europäischen Umweltrechts, Berlin 1996, S. 7 ff. (29).

<sup>451</sup> VO (EWG) Nr. 1836/93 des Rates v. 29.6.1993 über die freiwillige Beteiligung von Gewerblichen Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für Umweltmanagement und die Betriebsprüfung, ABIEG Nr. L 168 v. 10.7.1993, S. 1.

## Kapitel 3: Durch- und Umsetzungsschwierigkeiten supranationaler und internationaler Vorgaben

### A. Supranationales Recht

#### I. Schwierigkeiten europäischer Harmonisierungspolitik im Umweltrecht

Der gemeinschaftlichen Umweltpolitik liegt in Art. 174 Abs. 2 S. 1 EGV das Ziel zugrunde, in den einzelnen Ländern der Gemeinschaft ein hohes Schutzniveau zu erreichen. Dies bezieht sich jedoch nicht auf jede einzelne Maßnahme, sondern auf die gesamte Umweltpolitik, bei der das Schutzniveau das vorgegebene Sollmaß durchaus unterschreiten darf<sup>452</sup>. Die Rechtsgrundlage für die Harmonisierung von Vorschriften bietet Art. 94 EGV. Danach erlässt der Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung durch das Parlament und des Wirtschafts- und Sozialausschusses Richtlinien für die Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, die sich unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des Gemeinsamen Markts auswirken. Wegen dieses Initiativrechts im Rechtsetzungsverfahren wird die Europäische Kommission auch als „Hüterin der Verträge“ bezeichnet<sup>453</sup>. Das Initiativrecht steht ihr gegenüber dem Ministerrat zu, der anschließend die Vorschläge der Kommission entweder annimmt und das Gesetzgebungsverfahren in Gang setzt oder diese verwirft. Der Kommission untersteht ein Verwaltungsapparat, der in 36 Dienststellen - wozu unter anderem auch die Generaldirektion Umwelt gehört - unterteilt ist<sup>454</sup>. Ihr kommt für ihre Amtszeit, die sich auf fünf Jahre erstreckt, die Aufgabe der Exekutive zu.

#### 1. Blockade des Gesetzgebungsverfahrens durch nationale Interessenvertretung im Ministerrat

Der Ministerrat, der sich nach Art. 203 Abs. 1 EGV aus den jeweils für das behandelte Thema zuständigen Ministern zusammensetzt und die Interessen der Länder rechtsverbindlich vertritt<sup>455</sup>, bestimmt das Vorantreiben des Integrationsprozesses durch die Kommission. Der Ministerrat wird auch als das föderative, diplomatische und eigentliche Rechtsetzungsorgan der Gemeinschaft bezeichnet<sup>456</sup>. Der Rat darf zwar nicht ungebunden agieren, sondern unterliegt starken Bindungen im Verhältnis zur Kommission, da er lediglich auf Vorschlag der Kommission Entscheidungen treffen darf<sup>457</sup>. Er kann aber das Vorschlagsrecht der Kommission dahingehend aushöhlen, sich über einen langen Zeitraum nicht mit den Vorschlägen zu befassen und es auf diese Weise zu blockieren. Die Mittel sind zahlreich, so steht es dem Ministerrat frei, ob er über Richtlinien oder Verordnungsentwürfe der Kommission nicht entscheidet oder das Gesetzgebungsverfahren unnötig in die Länge zieht, indem er zahlreiche Veränderungs- oder Adaptionsvorschläge einbringt. In einigen Fällen der Untätigkeit kann sogar die Entscheidungsbefugnis des Rates auf die Kommission übergehen (vgl. Art. 88 Abs. 2 UAbs. 4 EGV). Darüber hinaus hat sich der Rat in seiner Geschäftsordnung einer Reihe von Bindungen gegenüber der Kommission unterworfen<sup>458</sup>.

Hinzu kommt als nicht zu vernachlässigende Erschwernis für ein zügiges Gesetzgebungsverfahren die Beschlussfassung des Ministerrats. Immerhin treffen seit der letzten Erweiterung am 01.05.2004 Vertreter aus mittlerweile 25 Staaten, die alle von einer un-

<sup>452</sup> Vgl. KOTULLA, MICHAEL, Umweltrecht, Bielefeld 2001, Rn. 67.

<sup>453</sup> Vgl. ROMETSCH, DIETRICH, Europäische Kommission, in: WEIDENFELD, WERNER/WESSEL, WOLFGANG (Hrsg.), Europa von A-Z. Taschenbuch der europäischen Integration, 6. Aufl., Bonn 1997, S. 149 ff. (153).

<sup>454</sup> Vgl. KÖSTERS, WINFRIED, Umweltpolitik, 3. Aufl., München 2004, S. 177.

<sup>455</sup> Vgl. STREINZ, RUDOLF, Europarecht, 7. Aufl., Heidelberg 2005, Rn. 281.

<sup>456</sup> Vgl. SCHWEITZER, MICHAEL, in: GRABITZ, EBERHARD/HILF, MEINHARD (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. II EUV/EGV, München Stand 2004, Art. 202 EGV, Rn. 1.

<sup>457</sup> HUMMER, WALDEMAR/OBWEXER, WALTER, in: STREINZ, RUDOLF (Hrsg.), EUV, EGV. Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, München 2003, Art. 202 EGV, Rn. 9.

<sup>458</sup> Vgl. SCHWEITZER, MICHAEL, in: GRABITZ, EBERHARD/HILF, MEINHARD (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. II EUV/EGV, München Stand 2004, Art. 202 EGV, Rn. 8 ff.

terschiedlichen Vorstellung über Ziele und Wege der Umweltpolitik getragen sind, zusammen, um sich auf eine einheitliche Position, die mehrheitsfähig sein muss, zu verständigen. Grund für die Divergenzen sind vielfach die in den einzelnen Ländern unterschiedlichen Rechtstraditionen sowie eine unterschiedliche Gesetzgebungssystematik. Vielfach existieren unterschiedliche Programme zur Erreichung umweltpolitischer Ziele. Fragen der Modalitäten ziehen größere Auseinandersetzungen nach sich als das zu verwirklichende umweltpolitische Ziel. Ein Kompromiss findet sich meist auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner. Insbesondere die Art und Weise der Integration europäischen Rechts in die nationalen Gesetzgebungen wirft größere Probleme auf als die Verständigung auf das gleiche Schutzniveau<sup>459</sup>.

Bis zur EEA wurde im Ministerrat in Umwelt- und Binnenmarktfragen nach dem Einstimmigkeitsprinzip gehandelt, was das Entscheidungsverfahren einerseits deutlich in die Länge ziehen konnte, aber auch die Möglichkeit für eine nationale Vorreiterstellung ermöglichte und der Dynamik des europäischen Umweltrechts zugute kam<sup>460</sup>. Das Einstimmigkeitsprinzip verbot zwar keine Vorreiterstellungen der Mitgliedstaaten, allerdings verhinderte das Einstimmigkeitsprinzip eine gestaltende Einflussnahme dieser Mitgliedstaaten. Denn an einer fortschrittlichen Umweltpolitik weniger interessierte Einzelstaaten konnten die Entwicklung weitgehend blockieren. Somit bestimmten Industrienationen weitgehend die Entwicklung der Umweltpolitik. Auch wenn das Entscheidungsverfahren insoweit modifiziert wurde, dass in den meisten Binnenmarkt- und Umweltfragen mittlerweile eine qualifizierte Mehrheit des Ministerrats notwendig ist, so wird die europäische Umweltpolitik nach wie vor durch entgegenstehende und untereinander divergierende nationale Interessen blockiert. Eine gemeinsame Politik zur Abwendung von globalen Umweltgefahren scheitert somit in vielen Fällen an mangelnder Konsensfähigkeit.

## 2. Schwache Stellung des Europäischen Parlaments

Ein weiterer Grund für das Harmonisierungsdefizit ist die schwache Stellung des Europäischen Parlaments. Das Parlament setzt sich aus den in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Mitgliedstaaten zusammen<sup>461</sup>. Gesetzesentwürfe des Umweltministerrates und der Kommission werden dem Parlamentspräsidium zur Stellungnahme und parlamentarischen Beratung vorgelegt. Das Parlament entscheidet, soweit der Vertrag nichts anderes bestimmt, auf der Basis der absoluten Mehrheit<sup>462</sup>.

Von den insgesamt derzeit 723 Abgeordneten des in Straßburg angesiedelten Parlaments sind 99<sup>463</sup> aus Deutschland entsandt. Für Umweltangelegenheiten ist der Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpolitik zuständig, der aus 116 Mitgliedern besteht.

Zwar sind die Befugnisse des Europaparlaments seit dem Maastrichter und vor allem dem Amsterdamer Vertrag gesteigert worden - denn das Parlament besitzt neben dem Recht auf Stellungnahme auch in Art. 192 Abs. 2 EGV ein „Initiativaufrorderungsrecht“ gegenüber der Kommission, das auf den Erlass von Rechtsakten der beiden Gemeinschaften gerichtet sein muss<sup>464</sup> -, jedoch stellt das Europaparlament im Gegensatz zu den nationalen Parlamenten nicht das alleinige Legislativorgan dar, sondern sein Aufgabenbereich erstreckt sich lediglich auf die Mitwirkung an der Rechtsetzung. Diese Mitwirkung kann abgesehen vom Initiativrecht in verschiedenen Ausprägungen vorliegen. Die schwächste Form der Beteiligung ist die Form der Anhörung. Diese findet sich beispielsweise in der Agrarpolitik nach Art. 37 Abs. 2 EGV. Zwar kann das Parlament seine

<sup>459</sup> Vgl. BOISSERÉE, KLAUS, Europäische Umweltpolitik im Wirtschafts- und Sozialausschuss der Europäischen Union. Ein Beitrag zur Einflussnahme wirtschaftlicher und sozialer Gruppen auf den europäischen Gesetzgebungsprozess, in: KÖLLER, HENNING V. (Hrsg.), Gedenkschrift für Staatssekretär Dr. Günther Hartkopf anlässlich seines 10. Todestages am 19. September 1999, Berlin 2000, S. 287 ff. (296).

<sup>460</sup> Vgl. HEY, CHRISTIAN, Umwelt und Freier Binnenmarkt in der EG, in: ARBEITSGEMEINSCHAFT BERUFLICHER UND EHRENAMTLICHER NATURSCHUTZ E.V. (Hrsg.), Naturschutz für Europa, Jahrbuch für Naturschutz und Landschaftspflege für Europa Bd. 45, Bonn 1992, S. 24 ff. (29).

<sup>461</sup> Vgl. STREINZ, RUDOLF, Europarecht, 7. Aufl., Heidelberg 2005, Rn. 352.

<sup>462</sup> Vgl. Art. 198 EGV.

<sup>463</sup> Vgl. Art. 190 Abs. 2 EGV.

<sup>464</sup> Vgl. HÖLSCHIEDT, SVEN, in: GRABITZ, EBERHARD/HILF, MEINHARD (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. II EUV/EGV, München Stand 2004, Art. 192 EGV, Rn. 31.

Beratungsfunktion im umweltpolitischen Bereich dazu nutzen, Stellungnahmen zu Kommissionsvorschlägen abzugeben bzw. auf die politische Willensbildung Einfluss zu nehmen, seine Möglichkeiten sind allerdings begrenzt.

### 3. Demokratiedefizite

Der Abstand zwischen den betroffenen Bürgern und den internationalen bzw. supranationalen Entscheidungsträgern wächst. Die deutsche „Input-Legitimität“, wonach ein Gesetz Resultat eines demokratischen Prozesses ist – schließlich trifft das vom Volk gewählte Parlament eine verbindliche staatliche Entscheidung –, steht ganz im Gegensatz zu der auf europäischer Ebene existierenden „Output-Legitimität“<sup>465</sup>. Zwar besitzt die Europäische Union ein Parlament, allerdings geht die Entscheidungsgewalt der Kommission nicht direkt vom Volk aus. Im Gegensatz zu Gesetzen aus Berlin sind Richtlinien und Verordnungen aus Brüssel lediglich mittelbar legitimiert.

Ungeachtet dessen besteht aber ein demokratisches Band zwischen den Bürgern und den internationalen Entscheidungsträgern. Denn Hoheitsrechte sind grundsätzlich nur mit dem Willen des Souveräns übertragbar. Dies ändert aber nichts daran, dass die Bindung der Kommission an den Wähler schwach ausgeprägt ist, denn die Bürger entscheiden nicht über die Zusammensetzung der Kommission. Diese Aufgabe kommt nach Art. 214 Abs. 2 EGV den Mitgliedstaaten mit Zustimmung des Europäischen Parlaments zu. Es fehlt demnach an der Rückkopplung zwischen Unionsbürger und dem Parlament, sodass der politische Wille der Bürger nicht hinreichend zum Ausdruck gebracht werden kann. Nicht das verfassungsrechtlich korrekte Verfahren steht im Vordergrund, welches der Entscheidung vorgelagert ist, sondern die Akzeptanz des Resultats der Entscheidung. Die nach Art. 211 ff. EGV der Kommission zukommende Aufgabe, die Integration voranzutreiben, liegt im allgemeinen Interesse der Mitgliedstaaten, sodass die Arbeit der Kommission lediglich auf dieser Basis des Integrationsprozesses beurteilt wird. Die Output-Legitimität ermöglicht die Einbeziehung einer größeren Anzahl legitimierender Mechanismen. Aus diesem Grund ist ihre legitimierende Kraft im Vergleich zur identitätsgestützten Mehrheitsdemokratie stärker von Zusatzbedingungen abhängig und in ihrer Reichweite begrenzter.

Die „Herrschaft des Volkes leitet Legitimität von der Fähigkeit zur Lösung von Problemen ab, die kollektiver Lösungen bedürfen, weil sie weder durch individuelles Handeln noch durch den Markt und auch nicht durch freiwillig-gemeinsames Handeln in der Zivilgesellschaft gelöst werden könnten“<sup>466</sup>. Somit beruht Output-Legitimität zwar auf einem gemeinsamen Interesse aber nicht auf einer gemeinsamen Identität. Die europäische Politik nimmt dennoch ihren Lauf, so „als ob es auf die Legitimität nicht ankomme“, sodass die Sorge um die Legitimität nach Auffassung Fritz Scharpfs wohl hier eine akademische ist<sup>467</sup>.

Dennoch könnte die Gründung echter Europäischer Parteien einen wichtigen Beitrag zu diesem vielbeklagten Demokratiedefizit leisten<sup>468</sup>. Auch die Einführung eines einheitlichen Wahlrechts könnte eine Erhöhung der demokratischen Legitimation erreichen.

### 4. Unzureichende Kontrolle durch Umweltorganisationen

Das Beteiligungsverfahren für gesellschaftliche Gruppen ist bislang zu wenig institutionalisiert. Es fehlt bislang an einem Akteneinsichtsrecht, einer öffentlichen Anhörung zu den Gesetzesvorhaben auf EG-Ebene sowie der Beteiligung kritischer Wissenschaftler. Des Weiteren wäre wünschenswert, eine Umweltverträglichkeitsprüfung mit Öffentlichkeitsbeteiligung für alle Gemeinschaftsaktionen einzuführen sowie die Umweltverbände finanziell zu stärken, um ein effektiveres und professionelleres Tätigwerden im Rahmen des Umweltschutzes zu gewährleisten<sup>469</sup>.

<sup>465</sup> Der Spiegel, Heft 22/2003, S. 65.

<sup>466</sup> Vgl. SCHARPF, FRITZ, *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?*, Frankfurt a.M. u.a. 1999, S. 20.

<sup>467</sup> Vgl. SCHARPF, FRITZ, *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?*, Frankfurt a.M. u.a. 1999, S. 21.

<sup>468</sup> Vgl. NESSLER, VOLKER, *Deutsche und Europäische Parteien, Beziehungen und Wechselwirkungen im Prozess der Demokratisierung der Europäischen Union*, EuGRZ 1998, S. 191 ff. (191).

<sup>469</sup> Vgl. HEY, CHRISTIAN, *Umwelt und Freier Binnenmarkt in der EG*, in: ARBEITSGEMEINSCHAFT BERUFLICHER UND EHRENAMTLICHER NATURSCHUTZ E.V. (Hrsg.), *Naturschutz für Europa, Jahrbuch für Naturschutz und Land-*

## 5. Fehlende administrative Voraussetzungen für eine von der Europäischen Union gesteuerte „command and control“-Umweltpolitik

In Europa ist zu beobachten, dass die Emissionsgrenzwerte in vielen Bereichen der Luft- und Abwasserpolitik in jüngster Zeit nicht mehr novelliert und neueren Entwicklungen angepasst wurden. Dies basiert einerseits auf dem Charakter der Emissionsgrenzwerte als Mindeststandards, liegt andererseits aber auch darin begründet, dass es der Kommission und dem Ministerrat mitunter kaum möglich ist, ihre Umweltprogramme effektiv durchzusetzen. Denn es fehlen die administrativen Voraussetzungen. Schließlich beruht der Erfolg einiger „command and control“-Strategien in einzelnen Mitgliedstaaten, u.a. in Deutschland, hauptsächlich auf der weitgehenden Kontrolle der Mitgliedstaaten.

Da die Europäische Union nicht über administrative Voraussetzungen zur Durchsetzung ihrer Umweltpolitik verfügt<sup>470</sup>, griff sie vermehrt auf ordnungspolitische und ökonomisch verankerte Anreize zurück. Vor allem der Ministerrat präferierte verhaltenssteuernde ökonomische Instrumente. Dies zeigt sich unter anderem daran, dass er bereits 1975 anmahnte, bei der instrumentellen Umsetzung des Verursacherprinzips neben Auflagen vor allem auch Abgaben als Instrumente der Umweltpolitik heranzuziehen<sup>471</sup>. Die Umweltordnungspolitik bringt gegenüber dem „command and control“-Ansatz den Vorteil mit sich, einerseits in den Mitgliedstaaten das ökonomische Interesse am Umweltschutz stärker zu mobilisieren und auf der anderen Seite den Mitgliedstaaten ebenso wie den Wirtschaftssubjekten die Möglichkeit zu geben, ihren Wissensstand zu nutzen und zu effektuieren, um zu geringen Kosten Umweltqualitätsstandards einzuhalten<sup>472</sup>.

## II. Defizite im Vollzug des europäischen Umweltrechts

Die Jahresberichte der EU-Kommission über die Durchführung und Durchsetzung des Umweltrechts in der Gemeinschaft<sup>473</sup> belegen eindrucksvoll Vollzugsdefizite, die im Bereich des Umwelt- und Naturschutzrechts im maßgeblichen Umfang festzustellen waren. Die Berichte liefern einen anschaulichen Überblick über die zahlreichen Vertragsverletzungsverfahren in Umweltangelegenheiten, die die Europäische Kommission gegen die Mitgliedstaaten beim Europäischen Gerichtshof angestrengt und erfolgreich geführt hat. Sie enthalten ferner Umsetzungsstatistiken der EU-Kommission, denen zufolge Deutschland lediglich im unteren Mittelfeld rangiert<sup>474</sup>. Eine wesentliche Ursache für die Durchsetzungsdefizite liegt in der unzureichenden Vollzugskontrolle im Umweltrecht begründet<sup>475</sup>.

Da europäisches Umweltrecht primär durch Richtlinien geregelt ist und diesen nur in Ausnahmefällen unmittelbare Geltung zukommt, bedürfen die Richtlinien zur Wirksamkeit der Mitwirkung der Mitgliedstaaten. Gelegentlich kommt es aber bei der Umsetzung von europäischem und internationalem Recht zu Problemen. Insbesondere die Umsetzung des Europäischen Naturschutzrechtes ist defizitär und ineffizient<sup>476</sup>. Es lassen sich mehrere Problembereiche identifizieren, auf die im Folgenden eingegangen wird - wobei sich die Ausführungen auf die Umsetzung von Richtlinien beschränken.

---

schaftspflege für Europa, Bonn 1992, S. 24 ff. (30).

<sup>470</sup> Vgl. KRÄMER, LUDWIG, Defizite im Vollzug des EG-Umweltrechts und ihre Ursachen, in: LÜBBE-WOLF, GETRUDE (Hrsg.), Der Vollzug des europäischen Umweltrechts, Berlin 1996, S. 7 ff. (13).

<sup>471</sup> Vgl. Rat der europäischen Gemeinschaften (1973): Erklärung des Rates der Europäischen Gemeinschaften und der Rat vereinigter Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten v. 22. November 1973 über ein Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaften für den Umweltschutz, in ABIEG Nr. C 112 v. 20.12.1973, S. 6 ff.

<sup>472</sup> Vgl. KARL, HELMUT, Umweltpolitik, in: KLEMMER, PAUL (Hrsg.), Handbuch Europäische Wirtschaftspolitik, Vahlen 1998, S. 1091.

<sup>473</sup> Siehe EU-Kommission 2002; 2003 a, 2004.

<sup>474</sup> Siehe jeweils Anhänge der genannten Jahresberichte der EU-Kommission sowie EU-Kommission, 2003 b.

<sup>475</sup> Vgl. EU-Kommission 2003, S. 3.

<sup>476</sup> Vgl. Empfehlungen des Rats von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU), Sondergutachten „Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern“, Berlin 2004, S. 2.

Das Durchsetzungsdefizit des europäischen Umweltrechts, wozu unter anderem die Wechselwirkung zwischen gemeinschaftlichem und nationalem Umweltrecht beiträgt, ist ein viel beklagtes Problem. Neben den bereits für das staatliche Vollzugsdefizit angeführten Ursachen kommt auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene die erforderliche Umsetzung des europäischen Umweltrechts in innerstaatliches Recht hinzu, da das europäische Umweltrecht ohne Anwendung durch mitgliedstaatliche Verwaltungsbehörden und Gerichte keine Wirkung entfalten kann. Selbst wenn für alle europäischen Staaten gleiches Recht gilt, ist noch keineswegs sichergestellt, dass die aufgestellten Richtlinien in der praktischen Verwaltungsarbeit der einzelnen Staaten tatsächlich oder mit gleichem Nachdruck durchgesetzt werden. In vielen Ländern gibt es kein ausreichendes, gut geschultes und mit den notwendigen technischen Überwachungsmitteln ausgestattetes Personal, um die Einhaltung des Umweltrechts zu kontrollieren. Es existieren teilweise erhebliche Defizite in der Durchführung umweltrechtlicher Vorschriften. Hinter den nationalen Differenzen stehen in erster Linie unterschiedliche wirtschaftliche Interessen.

Denn jedes Land sieht sich vor der Durchführung einer Umweltschutzmaßnahme vor die Frage gestellt, was eine bestimmte Maßnahme die Wirtschaft und den Steuerzahler kostet oder ob eine Industrie Wettbewerbsnachteile erleidet, weil sie technisch noch nicht in der Lage ist, bestimmte Richtlinien zu konkurrenzfähigen Kosten einzuhalten. So herrschen, wenn es um konkrete Umweltschutzmaßnahmen geht, zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten nicht selten große Meinungsverschiedenheiten. So haben Frankreich und Italien zum Beispiel - auf Druck ihrer Automobilindustrie, die Wettbewerbsnachteile befürchtete - in den Jahren 1984 bis 1988 zunächst strengere Richtlinien bei den Autoabgasen und eine zeitigere Katalysatorenpflicht für Neufahrzeuge verhindert, für die sich die Bundesrepublik, Dänemark und die Niederlande eingesetzt hatten. Die Bundesregierung hingegen spricht sich als einziges EU-Land bislang hartnäckig gegen ein umwelt- und energieschonendes Tempolimit auf den Autobahnen aus. Insbesondere der mitgliedstarke ADAC und die deutsche Automobilindustrie sperren sich gegen eine solche Maßnahme.

Symptomatisch für die Erscheinungsform des Durchsetzungsdefizits im Europäischen Umweltrecht ist die erst in jüngster Vergangenheit in Deutschland erfolgte Debatte über den Standort des neuen Super-Airbus A 380<sup>477</sup>: Für den wirtschaftlich umstrittenen Bau musste das Areal des „Mühlenberger Lochs“, einer Bucht der Elbe bei Finkenwerder im Stadtgebiet der Freien und Hansestadt Hamburg trockengelegt werden. Problematisch war allerdings, dass dort ein sehr seltenes Doldengewächs, nämlich der Schierlings-Wasserfenchel, der lediglich am Elbufer an einigen wenigen Stellen gedeihen kann, seinen natürlichen Lebensraum hatte. Da der Schierlings-Wasserfenchel nach der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie in den Schutz der Europäischen Kommission gestellt ist, monierten die Kommissare die Zulässigkeit des Bauvorhabens wegen eines Verstoßes gegen die Festsetzungen der Richtlinie. Denn nach der Richtlinie sind Vorhaben und Projekte, die zu einer erheblichen Beeinträchtigung der ausgewiesenen Schutzgebiete führen, einer besonderen FFH-Verträglichkeitsprüfung zu unterziehen. Fällt das Ergebnis der Prüfung negativ aus, dann kann eine Genehmigung nur ausnahmsweise, und zwar aus Gründen des „überwiegenden öffentlichen Interesses einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art“ ergehen und auch nur für den Fall, dass zugleich Ausgleichsmaßnahmen vorgesehen sind<sup>478</sup>. Für den Fall, dass durch das Gebiet prioritäre Lebensraumtypen oder Arten - wie z.B. der Wasserfenchel - geschützt werden, dann können Ausnahmegenehmigungen ausschließlich zum Schutz der Gesundheit der Menschen, der öffentlichen Sicherheit oder der Umwelt oder aus entsprechenden zwingenden Gründen des öffentlichen Interesses erteilt werden<sup>479</sup>.

Bereits im Vorfeld unterlief das Vorhaben europarechtliche Vorgaben. Mit einer Spende von einer halbe Milliarde Euro holte Hamburg den Zuschlag für den Bau des Großprojekts. Da Zuschüsse an Industrieunternehmen einer Genehmigung von Brüssel bedürfen, wurde die Spende als Investition in die Infrastrukturmaßnahme eingekleidet. Auf diese Weise wies man die Thematik der Frage der europäischen Standortbestimmung zu. Da Brüssel für das Gebiet der europäischen Standortbestimmung keine Zuständigkeit besitzt, konnte die Unterschützstellung der Wasserpflanze auf eine einfache Weise umgangen werden, und die Kommission hatte das Nachsehen, indem sie nach Vorab-

<sup>477</sup> Vgl. BVerfG, NVwZ 2002, S. 337 ff.; OVG Lüneburg, ZUR 2002, S. 37 ff.; OVG Hamburg, Teilbeschluss v. 19.02.2001 - 2 Bs 370/00 (VG Hamburg), NuR 2001, S. 592 ff. (592).

<sup>478</sup> Vgl. Art.6 Abs. 4 Uabs. 1 FFH-Richtlinie; vgl. zudem EuGH, DVBl. 1997, S. 38 ff. (40).

<sup>479</sup> Vgl. Art.6 Abs. 4 Uabs. 2 FFH-Richtlinie i.V.m. Anhang I und II.

sprache mit dem Bundeskanzler dem Vorhaben zustimmte. Letztendlich erklärte sich Hamburg bereit, als Ausgleich für die Aufschüttung des Mühlenberger Lochs andere Gebiete zu fluten, um der Feucht-Fauna einen neuen Lebensraum zu schaffen. Protesten gegen Lärm und verbaute Aussicht durch die Anlieger des gegenüberliegenden Elbufers wurde durch einen Gesetzesbeschluss, in dem man die Trockenlegung des Mühlenberger Lochs als „gemeinnützig“ deklarierte, der Garau gemacht<sup>480</sup>. Trotz des Widerstands von Naturschutzorganisationen weigerte sich die Kommission unter Vorwand des Verbotes durch die Bundesrepublik - vor allem der Bundeskanzler drängte auf eine Verwirklichung des Projekts -, der Öffentlichkeit Einblick in ihre Entscheidungsgründe zu gewähren. Dieses Beispiel verdeutlicht sehr gut, welchen Durchsetzungsproblemen ein effektiver europäischer Umweltschutz ausgesetzt ist und wie wenig verbindliche Durchsetzungskraft dem supranationalen Umweltrecht in manchen Fällen zukommt.

Nachteilig für die Durchsetzung wirkt sich insbesondere aus, dass es de facto für die Bürger kaum Möglichkeiten gibt, eine Beachtung Europäischen Umweltrechts zu erzwingen.

## 1. Verspätete oder unterlassene Umsetzung von Richtlinien

Soweit es um die Umsetzung von Richtlinien der Europäischen Union geht und somit um die Harmonisierung europäischen Rechts im Sinne gleicher Wirtschaftsbedingungen, ist Deutschland von seiner anfänglichen Vorreiterrolle ins Hintertreffen geraten. Denn die Bundesrepublik überschritt schon oftmals die vorgegebene Umsetzungsfrist und wurde bereits mehrfach vor dem Europäischen Gerichtshof wegen Richtlinienverletzung verklagt. Einige davon handelte sie sich wegen versäumter Umsetzung von umweltbezogenen EG-Vorschriften ein: Zu nennen ist z.B. das Gesetz zur Umsetzung der EG-Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten<sup>481</sup>. Das vom Bundespräsidenten am 12. Februar 1990 unterschriebene Gesetz trat erst nach einer halbjährigen „Schonfrist“ zum 1. August 1990 in Kraft. Es ging auf eine 1985 verabschiedete EG-Richtlinie zur Einführung der Umweltverträglichkeitsprüfung zurück, die lediglich den verfahrensmäßigen und inhaltlichen Rahmen der UVP regelte, der von den Mitgliedstaaten verschiedenartig ausgestaltet werden konnte. Die zur Umsetzung eingeräumte Frist auf drei Jahre überschritt die Bundesrepublik mit einer über zweijährigen Verspätung. Die Umsetzung der UVP-Richtlinie durch die Länder kann als Musterbeispiel dafür herangezogen werden, wie die Intention der europäischen Kommission nach besseren Entscheidungen für die Umwelt durch die Festlegung einheitlicher Standards im „Dschungel kleinstaatlichen Kompetenzgerangels“ verloren geht<sup>482</sup>.

Auch der Umsetzung der Richtlinie 92/43/EWG<sup>483</sup> des Rates zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, die auf Art. 130r EWG zurückging und als FFH-Richtlinie bezeichnet wird<sup>484</sup>, kam die Bundesrepublik lediglich mit zeitlicher Verzögerung nach. Obwohl am 04.06.1995 die Frist zur Listenerstellung abgelaufen war, wurde von der Bundesregierung eine solche nicht eingereicht; mit der Konsequenz, dass der EuGH am 11.11.1997 die BRD wegen Nichtumsetzung der FFH-Richtlinie verurteilte<sup>485</sup>. Auch dem Ausweisungsverfahren nach Art. 4 FFH-Richtlinie kam Deutschland erst verspätet nach. Die Umsetzungsfrist, die bereits im BNatSchG von 1998 gesetzt wurde, lief am 08.05.2003 ab. Mittlerweile haben nach einigen Verzögerungen alle Bundesländer entsprechende landesrechtliche Regelungen getroffen. Das Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission (Nr. 2003/2071) wegen unvollständiger Umsetzung der FFH-Richtlinie wurde mit Entscheidung der Kommission vom 15.12.2004 eingestellt<sup>486</sup>.

<sup>480</sup> Vgl. Der Spiegel, Heft 21/2003, S. 52.

<sup>481</sup> Vgl. zur ursprünglichen Fassung BGBl. 1990 I, S. 205.

<sup>482</sup> Vgl. KUMPFER, WOLFGANG, Stand und Umfang der Umsetzung der UVP-Richtlinie durch die Länder, UVP-Report 17 (1), 2003, S. 5 ff. (9).

<sup>483</sup> Die Richtlinie, die am 5. Juni 1992 in den Mitgliedstaaten bekannt gegeben wurde, will in der EG die Artenvielfalt durch die Schaffung natürlicher Lebensräume erhalten. Den Mitgliedstaaten wurde aufgegeben, innerhalb des ausgewiesenen Umsetzungszeitraums eine Liste über mögliche Schutzgebiete zu erstellen.

<sup>484</sup> ABIEG Nr. L 206 v. 22.07.1992.

<sup>485</sup> Vgl. dazu auch BVerwG, NVwZ 1998, S. 961 ff.

<sup>486</sup> Eine Übersicht über die Novellierungsgesetze findet sich bei LÜTKES, STEFAN/ELL, MARCUS, Naturschutz gestärkt – Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes 2002 greift, Umwelt 2005, S. 392 ff. (395).

Mitunter ursächlich für die zahlreichen Schwierigkeiten bei der Umsetzung von EU-Richtlinien durch Gesetze sind die Komplikationen bei der Abgrenzung der Kompetenzverteilungen<sup>487</sup>. Insbesondere im Naturschutz- und Wasserrecht liegen die Kompetenzen teilweise bei den Ländern und für die Zusammenarbeit mit Brüssel beim Bund. Somit birgt die Rechtspflicht zur Umsetzung der Richtlinien aufgrund des Verhältnisses von Bund und Ländern im Naturschutzrecht bzw. Wasserrecht eine Fülle von Problemen und kann mitunter sogar eine Barriere für eine effektive Umsetzung supranationaler Vorgaben darstellen. Denn das Grundgesetz sieht in Art. 23 GG eine umfangreiche Beteiligung der Bundesländer in Fragen der EU vor<sup>488</sup>. Den Bundesumweltminister trifft eine Pflicht, den Bundestag und den Bundesrat rechtzeitig über entsprechende Vorhaben zu informieren und daran zu beteiligen. Den Ländern kommt immer dann ein Mitspracherecht zu, wenn die in nationales Recht umzusetzenden europäischen Richtlinien auch die Zuständigkeit der Länder tangieren. Somit sind zur Umsetzung in Landesrecht sowohl der Gesetzgeber als auch die Exekutive berufen. Denn den Ländern obliegt es nicht nur, innerhalb der Rahmengesetzgebung den Rahmen zu füllen, vielmehr besteht wegen Art. 75 Abs. 3 GG neben der Freiheit der Bundesländer auch eine aktive Rechtspflicht zur Ausfüllung des festgelegten Rahmens<sup>489</sup>. Darüber hinaus sind zum Beispiel im Bundesnaturschutzgesetz Ziele und Grundsätze des Naturschutzes normiert, denen die Länder, ihre Naturschutz- und sonstigen Behörden zur Unterstützung und Umsetzung in entsprechendes Landesrecht verpflichtet sind.

Allerdings haben die 16 Bundesländer insgesamt ca. 140 Ministerien. Diese haben im Durchschnitt 40 Referate. Somit wirken dort insgesamt mehr als 5.500 Referatsleiter zusammen<sup>490</sup>. Bevor ein Referatsleiter etwas beschließt, tritt er in Absprachen mit den übrigen Referatsleitern seines Fachgebiets aus den anderen Ländern. Dieses Verfahren stellt oftmals einen langwierigen Prozess dar, da in Berlin kein Gesetz verabschiedet wird, ohne dass der Bundesrat seinen Segen gibt. Eine genaue Bezifferung der im Land stattfindenden Arbeitsgemeinschaften vermag kaum jemand zu geben. Eine Zählung in Baden-Württemberg ergab 1998, dass Stuttgarter Ministerialbeamte insgesamt 928 Länderrunden beschickten<sup>491</sup>. Mit von der Partie sind hierbei Expertenkommissionen mit eigener Verwaltung, spezielle Untergruppen wie z.B. „Industrieabwasser“, „Grundwasser“, „Oberirdische Gewässer“ und nicht zu vergessen die „EU-Kontaktgruppe“. Meist mehrmals im Jahr finden Tagungen für alle statt. Gerade für den Geschäftsbereich der Umweltminister der Länder gibt es zahlreiche Anlässe, sich koordinierend in Gruppen zusammenzufinden<sup>492</sup>.

Allein der Arten- und Biotopschutz und die Erfahrungen mit der FFH-Richtlinie zeigen auf, wie wichtig eine zentral verfasste, konsistente Umsetzung des EU-Rechts in die nationale Gesetzgebung ist. Es besteht kein Zweifel daran, dass die Transformation in deutsches Recht bundesrechtlich garantiert sein muss. Immerhin ist die Bundesrepublik selbst das in erster Linie europarechtlich verpflichtete Subjekt, sodass ihr eine gewisse Garantiefunktion zukommt. Sofern einige Bundesländer die Umsetzung versäumen oder nicht kongruent zu den europarechtlichen Vorgaben agieren, ergeben sich komplizierte Kompetenzprobleme, die bei einer klaren Kompetenzzuweisung an den Bund vermieden werden könnten<sup>493</sup>.

Es bedarf hier eines höheren Maßes an Konsistenz und einheitlicher Rechtsanwendung durch eine fachübergreifende Verfahrenssteuerung und einer Bündelung der Kompetenzen für die Bereiche, in denen dem Bund bisher lediglich die Rahmengesetzgebung zukommt, hin zu einer Überführung in die konkurrierende Gesetzgebung nach Art. 74 GG. Denn weder Umwelt noch Wirtschaft dürften von dieser „Heterogenität in dem wachsenden Wirtschaftsraum Europa profitieren“<sup>494</sup>.

<sup>487</sup> Vgl. HANSMANN, KLAUS, Schwierigkeiten bei der Umsetzung und Durchführung des europäischen Umweltrechts, NVwZ 1995, S. 320 ff. (323).

<sup>488</sup> Vgl. PERNICE, INGOLF, in: DREIER, HORST, GG-Kommentar Bd. II, Tübingen 1998, Art. 23, Rn. 99.

<sup>489</sup> STETTNER, RUPERT, in: DREIER, HORST (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band 2, Tübingen 1998, Art. 75 C II, Rn. 14.

<sup>490</sup> Vgl. Der Spiegel, Heft 20/2003, S. 40.

<sup>491</sup> Vgl. Der Spiegel, Heft 20/2003, S. 41.

<sup>492</sup> Vgl. Der Spiegel, Heft 20/2003, S. 40.

<sup>493</sup> Vgl. WERK, KLAUS, Anforderungen zur neuen Kompetenzverteilung des Natur- und Umweltschutzes im Grundgesetz, UVP-Report 18 (1), 2004, S. 44 ff. (45).

<sup>494</sup> Vgl. KUMPFER, WOLFGANG, Stand und Umfang der Umsetzung der UVP-Richtlinie durch die Länder, UVP-Report 17 (1), 2003, S. 5 ff. (9).

## 2. Unvollständige oder unrichtige Umsetzung von Richtlinien

Problematisch ist auch, inwieweit die deutsche Ermessenslehre einer konsequenten und vollständigen Umsetzung entgegensteht. Denn der EuGH hatte bereits neben der langen Umsetzungsfrist mehrfach auch die Art und Weise der deutschen Richtlinienumsetzung beanstandet. So monierte er z.B. das Gesetz „zur Umsetzung der EG-Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten“. Denn die im UVPG verankerte Regelung, wonach Vorhaben, die bereits vor Inkraft-Treten des Gesetzes in Angriff genommen wurden und bereits öffentlich bekannt gemacht wurden, nicht der Umweltverträglichkeitsprüfung unterworfen werden sollten, war nach Auffassung des EuGH nicht vereinbar mit der Richtlinie und somit zu verwerfen<sup>495</sup>. Die Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 7. Juni 1985 wurde anschließend durch die Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 03.03.1997 geändert<sup>496</sup>. In der modifizierten Fassung soll die Umweltverträglichkeitsprüfung die unmittelbaren oder mittelbaren Auswirkungen eines Vorhabens auf den Menschen, die Fauna, Flora, den Boden, das Wasser, Klima und die Landschaft, Sachgüter und das kulturelle Erbe erfassen und die Wechselwirkungen der Faktoren untereinander untersuchen und bewerten<sup>497</sup>.

Auch bzgl. der Verpflichtungen aus der Vogelschutzrichtlinie nahm der EuGH in seiner „Santona-Entscheidung“ Stellung zum Ermessen. Die Vogelschutzrichtlinie sollte bis zum 06.04.1981 von den einzelnen Ländern umgesetzt werden. Nachdem die Bundesrepublik dieser Umsetzung nicht im nötigen Umfang nachgekommen war, wandte sich die Kommission mit einem mahnenden Schreiben vom 15.05.1994<sup>498</sup> erneut an die Bundesrepublik. Nach Auffassung der Kommission sollte die Bundesrepublik gegen eine Verpflichtung aus Art. 4 der Vogelschutz-RL verstoßen haben sowie gegen Art. 189 Abs. 3 EGV und Art. 5 Abs. 1 EGV. Wenngleich die deutsche Übersetzung der Richtlinie den Mitgliedstaaten einen Ermessensspielraum für die Ausweisung der geeignetsten Gebiete als Schutzgebiete zusprach, so war dieses Ermessen nicht in einem für Deutschland gewohnten Sinne zu verstehen. Grund für diese Annahme gab die Beanstandung der Kommission, dass die Bundesrepublik einige Schutzgebiete nicht als solche ausgewiesen hat. Darunter waren Schutzgebiete im Rheintal, den Donauauen, dem Niederrhein und dem schleswig-holsteinischen Wattenmeer. Der EuGH äußerte sich zu der seiner Ansicht nach vorbehaltlosen Verpflichtung, wonach die Behörden bei der Ausweisung der Schutzgebiete keine Abwägung der Schutzinteressen mit beliebig anderen Interessen vornehmen dürfe. Lediglich nationale Interessen der Allgemeinheit, welche dem Schutzinteresse der Richtlinie selbst übergeordnet sind, dürfen zur Berücksichtigung herangezogen werden<sup>499</sup>.

Ein weiteres Beispiel für die unterschiedliche Ermessensauffassung bietet auch wieder die FFH-RL. Bezüglich der konkreten Umsetzung der FFH-RL bei der Bezeichnung der Schutzgebiete gab es zwar keine konkreten Instruktionen, sondern die den Richtlinien beigefügten Anhänge enthielten lediglich eine Liste mit aufgeführten Lebensraumtypen. Allerdings war das Auswahlermessen der Mitgliedstaaten stark eingeschränkt. Denn für Gebiete mit „prioritären Lebensraumtypen“<sup>500</sup> und „prioritären Arten“<sup>501</sup> ist im Prinzip kein Auswahlermessen vorgesehen. Hinzu ergibt sich aus Art. 3 Abs. 1 FFH-RL eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten, ein System von Schutzgebieten auszuweisen, um ein „kohärentes ökologisches Netz“ zu schaffen. Diese Idee der Schaffung eines kohärenten ökologischen Netzes sollte der Auflistung zugrunde gelegt werden. Für den Fall, dass schutzwürdige Gebiete keine Aufnahme in den nationalen Vorschlaglisten fanden, war die Kommission befugt, ein Konzertierungsverfahren nach Art. 5 der Richtlinie einzuleiten. In einem besonderen Entscheidungsverfahren konnte die Kommission bisher von den Mitgliedstaaten unberücksichtigte Gebiete in ein spezielles Entscheidungsverfahren aufnehmen. Danach verbleibt eine Frist von sechs Monaten, um die Meinungsdivergenzen zu klären. Im Anschluss daran bedarf es einer einstimmigen Entscheidung des Rates ü-

<sup>495</sup> Vgl. EuGH Urteil v. 9.8.1994, Rs. C-396/92, „Bund Naturschutz in Bayern“, EuZW 1994, S. 660 f.

<sup>496</sup> ABIEG 1997 Nr. L 73, S. 5.

<sup>497</sup> Vgl. FISCHER, HANS GEORG, Europarecht, 4. Aufl., München 2005, § 20 Rn. 640.

<sup>498</sup> SG (94) D/6482 92/4575.

<sup>499</sup> EuGH, Urt. v. 02.08.1993 - Rs.C-355/90 Santona, NuR 1994, S. 521 ff.

<sup>500</sup> Unter prioritären natürlichen Lebensräumen sind die in Art. 2 genannten Gebiete zu verstehen; dies ergibt sich aus einem Verweis aus Art. 1. Im Anhang I werden diese Lebensräume mit einem Sternchen gekennzeichnet.

<sup>501</sup> Eine prioritäre Art ist nach Art. 1 der Richtlinie die in Art. 1 g. besonders beschriebene Art von gemeinschaftlichem Interesse. Diese werden im Anhang II mit einem Sternchen gekennzeichnet.

ber die abgeänderte Liste. Die Liste mit Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung begründet nach Art. 4 Abs. 4 der FFH-RL für die Staaten die Verpflichtung, so schnell wie möglich, allerdings bis spätestens zum 04.06.2004, die in der Liste aufgeführten Gebiete als Schutzgebiete auszuweisen.

Zuletzt wirft auch das Umsetzungskonzept der Wasserrahmenrichtlinie europarechtliche Bedenken auf. Denn es geht davon aus, dass Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme nicht rechtsförmlich erlassen werden müssen. Die Länder beabsichtigen momentan nicht, diese Pläne als Staatsvertrag abzuschließen<sup>502</sup>. In seiner Entscheidung zur Gewässerschutzrichtlinie hat der EuGH jedoch dahingehend tendiert, dass solchen Planungen ein „spezifischer“ Charakter zukommt, und in früheren Entscheidungen klargestellt, dass der Einzelne klar wissen muss, welche Rechte und Pflichten sich aus der Umsetzung einer Richtlinie ergeben müssen<sup>503</sup>. Aus diesem Grund sind Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme als Rechtsverordnung<sup>504</sup> zu erlassen. Die Verwaltungsvereinbarungen zur Koordinierung der Zusammenarbeit innerhalb der Flussgebiete bieten sich in Form eines Staatsvertrages<sup>505</sup> an.

Nachdem Umweltschutz nicht eine mehr oder weniger freie oder politische, ins Ermessen gestellte Entscheidung der Verwaltungsträger oder Gesetzgeber sein darf, da dies eine planmäßige und systematische Umsetzung der Ziele, Aufgaben und Anforderungen des Naturschutzes behindern würde, bedarf das deutsche Rechtsverständnis im Umweltschutzrecht mit Blick auf die europäische Rechtsentwicklung einiger Änderungen.

## B. Internationales Umweltrecht

Während bereits 26 vertraglich eng miteinander verbundene EU-Staaten Schwierigkeiten haben, eine gemeinsame Umweltpolitik zu formulieren und umzusetzen, sind die Chancen noch weitaus geringer, alle bzw. fast alle Staaten der Erde zu gemeinsamen Umweltschutzmaßnahmen zu bewegen.

### I. Spannungsfeld: Welthandel und Umweltschutz

Zwischen Handel und Umweltschutz besteht a priori ein Interessenkonflikt<sup>506</sup>. Einen maßgeblichen Faktor für den Internationalen Wettbewerb stellen vor allem niedrige Produktionskosten dar. Da es eine den Umweltschutz ernstnehmende Umweltpolitik mit sich bringt, den Ressourcenverbrauch möglichst gering zu halten und somit ökologisch verträglich, müssen regulative Maßnahmen erlassen werden.

Teilweise lässt sich aber die Grenze zwischen umweltpolitisch veranlassten Maßnahmen und verstecktem Protektionismus nur schwer ziehen. Um zu verhindern, dass unter dem Deckmantel des Umweltschutzes Protektionismus betrieben wird, wurde die Institution der Welthandelsorganisation (WTO) geschaffen. Geburtsstunde der WTO war die Uruguay-Runde als Folge der Marrakesch-Deklaration vom 15.04.1994. Bereits ein Jahr später ging das „Committee on Trade and Environment“ an die Arbeit. Eine im September 1999 von einer Expertenrunde beschlossene Studie widmete sich Vorschlägen zur Integration umweltpolitischer Elemente in das Welthandelssystem<sup>507</sup>. Als anschließend auf der drit-

<sup>502</sup> Vgl. KNOPP, GÜNTHER-MICHAEL, Die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im deutschen Wasserrecht, ZUR 2001, S. 368 ff. (372).

<sup>503</sup> EuGH, Urt. v. 30.05.1991, Rs. C-361/88, Slg. 1991, I-2567, Tz. 20 und Rs. C-59/89, Slg. 1991, I-2607, Tz. 23.

<sup>504</sup> Vgl. HOLTMEIER, ERNST-LUDWIG, Umsetzung der EG-Wasser-Rahmenrichtlinie (WRR), ZfW 1999, S. 69 ff. (72); REINHARDT, MICHAEL, Wasserrechtliche Richtlinien-Transformation zwischen Gewässerschutzrichtlinie und Wasserrahmenrichtlinie, DVBl. 2001, S. 145 ff. (150); CASPAR, JOHANNES, Die EU-Wasserrahmenrichtlinie: Neue Herausforderungen an einen europäischen Gewässerschutz, DÖV 2001, S. 529 ff. (536).

<sup>505</sup> Vgl. KNOPP, GÜNTHER-MICHAEL, Die künftige Europäische Wasserrahmenrichtlinie - Der deutsche Beitrag zur Entstehung und die deutsche Position zum Inhalt, ZfW 1999, S. 257 ff. (270); REINHARDT, MICHAEL, Deutsches Verfassungsrecht und Europäische Flussgebietsverwaltung, ZUR 2001, S. 124 ff. (128); KOTULLA, MICHAEL, Das Wasserhaushaltsgesetz und dessen 7. Änderungsgesetz, NVwZ 2002, S. 1409 ff. (1411).

<sup>506</sup> Vgl. GRAMLICH, LUDWIG, GATT und Umweltrecht - Konflikt oder Dialog? Ein Thema für die neunziger Jahre, AVR 33 (1995), S. 131 ff. (140 ff.).

<sup>507</sup> Vgl. FAZ v. 12.12.1999, S. 18, SCHMIDT-PREUB, MATTHIAS, JZ 2000, S. 581 ff. (591).

ten WTO-Ministerkonferenz in Seattle<sup>508</sup> das Mandat für eine neue Handelsrunde beschlossen werden sollte, machte sich die EG dafür stark, das Thema „Handel und Umwelt“ in die Agenda einfließen zu lassen. Nachdem ein Konsens nicht zustande kam, blieben diese Fragen bis dato offen.

Das geltende GATT/WTO-Regime bildet die rechtliche Grundlage für einen freien globalen Handel. Nichtdiskriminierung, Meistbegünstigung und Inländergleichbehandlung stellen grundlegende Prinzipien dar. Die WTO entwickelt sich zunehmend von einem Handelssystem zu einer umfassenden Wirtschaftsordnung, die nach und nach auch andere Politikbereiche betrifft. Betrachtet man das Umweltrecht, das bei der WTO ebenfalls dem Handelsrecht unterliegt, bedarf es innerhalb der WTO allerdings einer Konstitutionalisierung, womit die Aufgabe angesprochen ist, gleichwertige Politiken aufeinander abzustimmen und die hierfür erforderlichen Strukturen zu entwickeln. Das Spannungsverhältnis zum Umweltschutz erschließt sich bereits aus einigen Artikeln. So normierte beispielsweise Art. XI GATT das grundsätzliche Verbot mengenmäßiger Beschränkung, wozu auch Einfuhrbeschränkungen aus Umweltschutzgesichtspunkten kommen. Wenn gleich sämtliche Maßnahmen zwar nach Art. XX gerechtfertigt werden können, wenn sie „für den Schutz menschlichen Lebens oder der Gesundheit von Personen und Tieren oder die Erhaltung des Pflanzenwuchses“ (lit. b) oder „zur Erhaltung erschöpflicher Naturschätze...“ (lit. g) notwendig sind<sup>509</sup>, so wird doch deutlich, dass mengenmäßige Beschränkungen grundsätzlich nicht im Sinne der GATT stehen.

## **II. Unterschiedliche Durchsetzungsprobleme von völkerrechtlichen Verträgen und Völkergewohnheitsrecht**

Aus völkerrechtlichen Verträgen gibt es gegenüber den Staaten verhältnismäßig geringe Durchsetzungsprobleme, denn schließlich wurden die Verpflichtungen im Konsens getroffen. Allerdings liegen Vollzugsprobleme in den teilweise sehr unpräzise formulierten Vereinbarungen begründet. In Deutschland gelten zahlreiche völkerrechtliche Abkommen, die in das nationale Recht überführt wurden, wie z.B. unter anderem das Washingtoner Artenübereinkommen bis zu Konventionen über einzelne Arten und deren Verbreitung in Europa sowie die Aarhus-Konvention.

Anders verhält es sich hingegen mit dem völkerrechtlichen Gewohnheitsrecht. Denn in diesem liegt kein freiwilliger Konsens der beteiligten Staaten vor, vielmehr werden völkerrechtliche Umweltpflichten gegen den Willen der Staaten durchgesetzt.

## **III. Probleme bei der Umsetzung haftungsrechtlicher Grundsätze**

Einer effektiven Umsetzung internationalen Umweltrechts wirkt entgegen, dass Private bei Verstößen gegen internationales Umweltrecht haftungsrechtlich nicht zur Verantwortung gezogen werden können. Grundsatz 22 der Stockholmer Erklärung von 1972 bezeichnet die Existenz von Grundsätzen der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit lediglich als zu erreichendes Ziel des internationalen Umweltrechts. Internationale Abkommen behandeln diese Frage entweder peripher oder überhaupt nicht<sup>510</sup>.

Teile des Schrifttums vertreten daher die Auffassung, dass die Grundsätze der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit für grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen noch keine allgemeine Anerkennung in der internationalen Umweltpolitik gefunden haben. Nachdem allerdings das Verbot erheblicher Schädigungen ebenso wie die Tatsache des Rechts eines Staates, sich gegen grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen zur Wehr zu setzen, allgemein anerkannte Grundsätze sind, stellt ein Überschreiten dieser Grundsätze einen Verstoß gegen Primärregeln des Völkerrechts dar. Nachdem jeder Verstoß gegen Primärpflichten des Völkerrechts einen völkerwidrigen Zustand hervorruft, trifft den verantwortlichen Staat auch eine völkerrechtliche Verantwortlichkeit zur

<sup>508</sup> Die dritte WTO-Ministerkonferenz tagte in Seattle v 2.9.11 bis zum 3.12.1999.

<sup>509</sup> Vgl. SCHMIDT, REINER/KAHL, WOLFGANG, Umweltschutz und Handel, in: RENGELING, HANS-WERNER (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, Bd. II, 2. Aufl., Köln, Berlin u.a. 1999, S. 1683 ff. (§ 89 Rn. 104 ff).

<sup>510</sup> Vgl. HEINTSCHEL HEINEGG, WOLFF VON, in: IPSEN, KNUT, Völkerrecht, 5. Aufl., München 2004, § 31 Rn. 42.

Beseitigung dieses Zustandes<sup>511</sup>. Diese äußert sich - je nach Art des Verstoßes - entweder in Naturalrestitution oder in der Begleichung des Schadens.

Diese Grundsätze greifen allerdings nur dann ohne Probleme ein, wenn das Handeln staatlicher Organe kausal für die Umweltbeeinträchtigungen war. Weitaus schwieriger gestaltet sich die praktische Umsetzung dieser haftungsrechtlichen Grundsätze bei einer Umweltbeeinträchtigung durch Private auf dem Hoheitsgebiet eines Staates. Eine haftungsrechtliche Verantwortlichkeit des betreffenden Staates kann nur dann begründet werden, wenn dessen staatliche Organe es unterlassen haben, trotz der Existenz entsprechender völkerrechtlicher Pflichten, die Umweltbeeinträchtigungen gänzlich zu unterbinden oder auf ein unterhalb der Erheblichkeit liegendes Maß zu verringern<sup>512</sup>. Eine „Verschuldenshaftung“, wie sie zum Teil vertreten wird, ist grundsätzlich abzulehnen, denn immerhin ist die „Schuld“ auch bei den oben angesprochenen „Unterlassungsdelikten“ kein Anknüpfungspunkt für ein begründendes Tatbestandsmerkmal, weder im allgemeinen noch im Bereich des internationalen Umweltrechts. Deshalb lässt sich völkerrechtliche Verantwortlichkeit eines Staates nur dann bejahen, wenn der Staat es trotz Handlungsalternativen pflichtwidrig und zurechenbar unterlassen hat, der Umweltbeeinträchtigung entgegenzuwirken<sup>513</sup>.

Im nationalen Bereich führt dieser Grundsatz jedoch zu nicht unbeträchtlichen Problemen. Denn es fehlt den Behörden an geeigneten rechtlichen Instrumentarien zur Rücknahme oder zum Widerruf von Genehmigungen umweltschädigender Vorhaben, da diese meist nur bei Umweltbeeinträchtigungen innerhalb des Landes und nicht bei grenzüberschreitenden Umweltbeeinträchtigungen eingreifen.

---

<sup>511</sup> Vgl. GÜNDLING, LOTHAR, Verantwortlichkeit der Staaten für grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen, ZaöRV 45 (1985), S. 265 ff. (283).

<sup>512</sup> Vgl. GÜNDLING, LOTHAR, ZaöRV (45) 1985, S. 265 ff. (289 f).

<sup>513</sup> Vgl. HEINTSCHEL HEINEGG, WOLFF VON, in: IPSEN, KNUT, Völkerrecht, 5. Aufl., München 2004, § 30 Rn. 42; BLECKMANN, ALBERT, Allgemeine Staats- und Völkerlehre, Vom Kompetenz- zum Kooperationsvölkerrecht, Münster, Köln u.a. 1995, S. 411.

## Kapitel 4: Durchsetzungsmechanismen im europäischen und internationalen Umweltrecht

In den 1980er Jahren wurde immer offenkundiger, dass der praktische Vollzug europäischer Umweltnormen durch die einzelnen Mitgliedstaaten erhebliche Defizite aufweist. Vor allem Richtlinien, die zur unmittelbaren Wirkung der Umsetzung des jeweiligen Mitgliedstaates bedürfen, zeigten eine besondere Anfälligkeit für solche Vollzugsdefizite. Eine immer stärkere Bedeutung kam somit in der Folgezeit der Frage zu, wer die fristgerechte Umsetzung der Richtlinie kontrollieren soll und auf welche formelle oder informelle Instrumentenwahl hierfür zurückzugreifen ist.

Das Hauptaugenmerk der folgenden Untersuchung richtet sich daher auf Möglichkeiten der Überwachung der fristgerechten und korrekten Umsetzung europäischer Umweltrechtlinien.

### A. Durchsetzungsmechanismen im europäischen Umweltrecht

Der Kommission kommt nach dem EGV die Rolle einer „Hüterin der Verträge“ zu. Denn Art. 211 EGV überträgt der Kommission die Aufgabe, für die Anwendung des Vertrages und des auf ihrer Grundlage erlassenen Sekundärrechts „Sorge zu tragen“. Eine nähere Definition, auf welche Weise die Kommission ihrer Funktion nachkommen soll, enthält der Vertrag jedoch nicht.

Das wichtigste Instrument zur Überwachung der fristgerechten und korrekten Umsetzung europäischer Umweltrechtlinien in Recht und Verwaltungspraxis der Mitgliedstaaten stellt nach wie vor das Vertragsverletzungsverfahren dar<sup>514</sup>. Dies wird vor allem an der Frequenz der Vertragsverletzungsverfahren deutlich: Während die Kommission in den Jahren 1953 bis 1980 lediglich in 116 Fällen den Gerichtshof anrief, wurden in den Jahren 1981 und 1982 insgesamt bereits 96 Klagen eingereicht<sup>515</sup>. Von 1992 bis 1996 schwankte die Zahl zwischen 44 im Jahr 1993, 121 im Jahr 1992<sup>516</sup> und 123 im Jahr<sup>517</sup>. 1999 und 2000 gab es jeweils mehr als 170 Klagen<sup>518</sup>. Zwar gab es zahlreiche Bestrebungen, Implementationsdefizite durch die Gründung neuer Gremien<sup>519</sup> oder informeller Verhandlungsstrategien zu unterbinden, allerdings konnten sich diese gegenüber dem „altbewährten“ Vertragsverletzungsverfahren nicht durchsetzen. Denn zur präventiven Implementationskontrolle sind diese Instrumente lediglich bedingt geeignet.

Grundsätzlich wird von einem weiten Durchsetzungsbegriff ausgegangen, welcher die Durchsetzung des Europäischen Umweltrechts durch seine normative Umsetzung, seine Anwendung im Einzelfall und seine Durchsetzung im engeren Sinne mit Hilfe von Kontrollen und Zwangsmaßnahmen erfasst<sup>520</sup>. Man unterscheidet dabei zwischen öffentlichen und privaten Durchsetzungsmechanismen<sup>521</sup>.

<sup>514</sup> Rat von Sachverständigen in Umweltfragen, Rechtsschutz für die Umwelt – die altruistische Verbandsklage, Februar 2005, S. 3.

<sup>515</sup> Vgl. EHRICKE, ULRICH, in: STREINZ, RUDOLF (Hrsg.), EUV, EGV. Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, München 2003, Art. 226 EGV, Rn. 4.

<sup>516</sup> Vgl. CREMER, WOLFRAM, in: CALLIES, CHRISTIAN/RUFFERT, MATTHIAS (Hrsg.), Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, 2. Aufl., Neuwied 2002, Art. 226, Rn. 3.

<sup>517</sup> Vgl. KARPENSTEIN PETER/KARPENSTEIN ULRICH, in: GRABITZ, EBERHARD/HILF, MEINHARD (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. II EUV/EGV, München Stand 2004, Art. 226 EGV, Rn. 3.

<sup>518</sup> EHRICKE, ULRICH, in: STREINZ, RUDOLF (Hrsg.), EUV, EGV. Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, München 2003, Art. 226 EGV, Rn. 4.

<sup>519</sup> Beispielsweise wurde 1993 das beratende Forum für Umweltfragen eingesetzt, sowie 1990 die Europäische Umweltagentur, die seit 1994 in Kopenhagen an der Implementationsüberwachung teilnimmt, gegründet.

<sup>520</sup> Vgl. SCHEUING, DIETER H., Instrumente zur Durchführung des Europäischen Umweltrechts, NVwZ 1999, S. 475 ff. (476).

<sup>521</sup> Im Rahmen dieser Betrachtung werden nur einige Instrumente herausgegriffen. Ausführlich zu dieser Thematik vgl. SCHEUING, DIETER H., NVwZ 1999, S. 475 ff.

## I. Öffentliche Durchsetzungsmechanismen

Eine wesentliche Bedeutung unter den öffentlichen Durchsetzungsmechanismen nimmt das Vertragsverletzungsverfahren gegen die Mitgliedstaaten bei Gemeinschaftsrechtsverstößen ein. Denn die Kommission kann gemäß Art. 226 EGV bei der Missachtung einer Verpflichtung aus Gemeinschaftsrecht ein Vertragsverletzungsverfahren gegen einen Mitgliedstaat einleiten. Art. 226 EGV fordert vor der Klageerhebung die Durchführung eines Vorverfahrens. Dem Vertragsverletzungsverfahren ist ein verfahrenseröffnendes Mahnschreiben der Kommission, eine fakultative Erwiderung des Mitgliedsstaates und eine „mit Gründen versehene Stellungnahme“ vorgeschaltet<sup>522</sup>. Erst wenn der Mitgliedstaat nicht innerhalb von drei Monaten auf die Stellungnahme reagiert, kann die Kommission zum Vertragsverletzungsverfahren übergehen<sup>523</sup>. Der Gerichtshof stellt nach Art. 228 EGV die Vertragsverletzung des Mitgliedstaats fest und verurteilt den Mitgliedstaat - für den Fall, dass er dem EuGH Urteil nicht Folge leistet - nach Art. 228 Abs. 3 EGV zur Zahlung eines Pauschalbetrags oder einer Geldstrafe<sup>524</sup>. Die Verhängung von Zwangsgeldern oder Pauschalbeträgen gegen die Missachtung von Urteilen des EuGH kann dabei eine erhebliche Summe erreichen<sup>525</sup>. Im Gegensatz zum IGH besitzt der EuGH dabei eine obligatorische Zuständigkeit für Klagen zwischen Mitgliedstaaten und für Klagen eines Mitgliedstaates gegen Organe der Gemeinschaft wegen Vertragsverletzung und wegen Vertragsverletzungen der Mitgliedstaaten sowie Ermessensmissbrauch<sup>526</sup>.

Dem Mitgliedstaat obliegt anschließend nach Art. 10 EGV die Pflicht, geeignete Maßnahmen zur Erfüllung der Verpflichtung zu ergreifen, wobei Adressat des Vertragsverletzungsverfahrens immer die zentrale Regierung ist. Dieser Grundsatz findet auch dann Anwendung, wenn in einem föderalen System wie der Bundesrepublik ein Organ eines Teilstaates die Verantwortung für den Verstoß gegen eine vertragliche Verpflichtung trägt.

### 1. Darstellung des Vertragsverletzungsverfahrens gemäß Art. 226 ff. EGV

Das in Art. 226 ff. EGV normierte Vertragsverletzungsverfahren dient der Kommission zur Sicherstellung ihrer durch Art. 211 EGV übertragenen Aufgabe, für die Einhaltung des EGV und der aufgrund des Vertrages zwischen den Organen getroffenen Vereinbarungen zu sorgen<sup>527</sup>. Die Kommission kontrolliert das gesamte Gemeinschaftsrecht, daher neben Primär- und Sekundärrecht auch die allgemeinen Rechtsgrundsätze als ungeschriebenes Gemeinschaftsrecht und seine Befolgung durch die Organe der legislativen, exekutiven und judikativen Gewalt. Sie kann daher im allgemeinen Interesse gegen die Verletzung objektiven Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedstaaten einschreiten, wobei es auf die Verletzung subjektiver Rechte der Kommission oder der Gemeinschaftsbürger nicht ankommt<sup>528</sup>. Grundsätzlich kann gemäß Art. 227 EGV zwar auch ein Mitgliedstaat ein Vertragsverletzungsverfahren gegen einen anderen Mitgliedstaat betreiben, allerdings wurde von dieser Möglichkeit in der Vergangenheit bisher wenig Gebrauch gemacht<sup>529</sup>. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass im Vorfeld der Klage zwischen den Mitgliedstaaten zunächst die Kommission als „Dritter“ eingeschaltet werden muss. Auch gebieten Gründe der politischen Rücksichtnahme, das gerichtliche Vorgehen der

<sup>522</sup> Vgl. EHRICKE, ULRICH, in: STREINZ, RUDOLF (Hrsg.), EUV, EGV. Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, München 2003, Art. 226 EGV, Rn. 14.

<sup>523</sup> Vgl. CREMER, WOLFRAM, in: CALLIES, CHRISTIAN; RUFFERT, MATTHIAS (Hrsg.), Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, 2. Aufl., Neuwied 2002, Art. 226 EGV, Rn. 12 ff.

<sup>524</sup> Deutschland wurde bereits mehrfach mit Geldstrafen bedacht, vgl. hierzu Slg. 1991-I, 865 ff. (Missachtung des EuGH-Urteils zur EG-Grundwasserschutz-RL), Slg. 1990-I, 2721 ff. (EG-Vogelschutzrichtlinie), Slg. 1991-I, 4983 ff., 5019 ff. - (EG-Oberflächenwasserqualitätsrichtlinie).

<sup>525</sup> Vgl. ALBIN, SILKE, Zwangsgelder, Mittelkürzungen und Umweltinspektionen - Neuste Entwicklungen bei der Vollzugskontrolle von EG-Umweltrecht, DVBl. 2000, S. 1483 ff. (1489 Fn. 60).

<sup>526</sup> Vgl. STEIN, TORSTEN/VON BUTTLAR, CHRISTIAN, Völkerrecht, 11. Aufl., Köln, Berlin u.a. 2005, Rn. 957 ff.

<sup>527</sup> Vgl. ALBIN, SILKE, DVBl. 2000, S. 1483 ff. (1487).

<sup>528</sup> EuGH, Rs. C-431/92, Slg. I-1995 ff., 2189, Rn. 21 (Großkrotzenburg); Rs. C-422/92, Slg. I-1097 ff., Rn. 16 (Kommission/Deutschland); Rs. 167/73, Slg. 1974, 359 ff., Rn. 15 (Kommission/Frankreich).

<sup>529</sup> Der Gerichtshof hat erst zweimal im Verfahren nach Art. 227 EGV entschieden, EuGH, Rs. 141/78, Slg. 1979 ff., 2923 (Frankreich/Vereinigtes Königreich); Rs. C-388/95, Slg. 2000, I-3123 ff. (Belgien/Spanien); zu den Hintergründen der praktischen Relevanz des Art. 227 vgl. KARPENSTEIN PETER/KARPENSTEIN, ULRICH, in: GRABITZ, EBERHARD/HILF, MEINHARD (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. II EUV/EGV, München Stand 2004, Art. 227 EGV, Rn. 6 f.

Kommission zu überlassen, um die freundschaftlichen Beziehungen nicht zu gefährden<sup>530</sup>.

In der Praxis ist es Usus - wenn es auch über den Wortlaut des Art. 226 EGV hinausgeht -, dass bereits mit dem Einleitungsschreiben eine Frist zur Erwidern auf die vorgeworfene Vertragsverletzung gesetzt wird<sup>531</sup>. Findet in diesem Stadium keine Einigung statt, dann erlässt die Kommission eine „mit Gründen versehene Stellungnahme“ und setzt dem Mitgliedstaat eine Frist, innerhalb welcher der Mitgliedstaat seine Vertragsverletzung beseitigen kann. Nach ergebnislosem Fristablauf obliegt es der Kommission, Klage zu erheben.

## 2. Die häufigsten Fallgruppen des Vertragsverstoßes durch die Mitgliedstaaten

Insgesamt tauchen immer wieder die gleichen typischen Fallgruppen eines Vertragsverstoßes auf. Diese lassen sich in drei Grundtypen einordnen:

- ✓ Häufig kommt es vor, dass der Mitgliedstaat die Umsetzungsfrist der Richtlinie verstreichen lässt, ohne entsprechende Maßnahmen und Rechtsakte zu erlassen<sup>532</sup>.
- ✓ Während im ersten Fall um die fristgerechte Umsetzung gestritten wird, richtet sich der Vorwurf in der zweiten Fallgruppe an den Mitgliedstaat, mit den erlassenen Maßnahmen und Rechtsakten nicht den erforderlichen Mindeststandards zu genügen<sup>533</sup>.
- ✓ Im dritten Falltypus steht die praktische Richtlinienumsetzung im Hauptaugenmerk der Kritik. Nachdem der Umfang der Anwendungspraxis teilweise kaum noch überschaubar ist, ist es der Generaldirektion XI<sup>534</sup> oftmals nur schwer möglich, systematische Kontrollen und Erhebungen durchzuführen. Aus diesem Grund liefern Beschwerden Außenstehender<sup>535</sup> - Umweltverbände spielen hier eine wichtige Rolle - vielfach den Stein des Anstoßes zur Einleitung des Vertragsverletzungsverfahrens durch die Kommission.

## 3. Schwächen des Vertragsverletzungsverfahrens

Mit seiner seit den 1980er Jahren stetig wachsenden Anwendung offenbarte das Vertragsverletzungsverfahren einige strukturelle Mängel, die immer stärker ins Zentrum der Kritik rückten.

<sup>530</sup> Vgl. HAILBRONNER, KAY, Europa 1992: Das institutionelle System der Europäischen Gemeinschaften, JuS 1990, S. 439 ff. (443 Fn. 53); ORTLEPP, BEATE CHRISTINA, Das Vertragsverletzungsverfahren als Instrument zur Sicherung der Legalität im Europäischen Gemeinschaftsrecht, Baden-Baden 1987, S. 128.

<sup>531</sup> Vgl. CREMER, WOLFRAM, in: CALLIES, CHRISTIAN; RUFFERT, MATTHIAS (Hrsg.), Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, 2. Aufl., Neuwied 2002, Art. 226 EGV, Rn. 12.

<sup>532</sup> Vgl. dazu den 17. Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts (KOM 2000, S. 92 endg.), Anhang II, Übersicht 2.2; HENKE, WILHELM, EuGH und Umweltschutz. Die Auswirkungen der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften auf das Umweltschutzrecht in Europa, München 1992, S. 202 f.; Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1997), Vierzehnter Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts - 1996, ABIEG Nr. C 332/1, S. 13 ff. (56).

<sup>533</sup> Vgl. dazu den 17. Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts (KOM 2000, S. 92 endg.), Anhang II; CREMER, WOLFRAM, in: CALLIES, CHRISTIAN/RUFFERT, MATTHIAS (Hrsg.), Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, 2. Aufl., Neuwied 2002, Art. 226 EGV, Rn. 3.

<sup>534</sup> Die Generaldirektion XI ist im Bereich für Umwelt, nukleare Sicherheit und Katastrophenschutz zuständig.

<sup>535</sup> Zu 80 % bilden Umweltbeschwerden die Grundlage für die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens, vgl. hierzu ALBIN, SILKE, DVBl. 2000, S. 1483 ff. (1487).

### a. Ermessen der Kommission bei Verfahrenseinleitung und Klageerhebung

Grundsätzlich lässt der Wortlaut des Art. 226 EGV vermuten, dass die Kommission gegen jedes mitgliedstaatliche Verhalten, das nach ihrer Einschätzung einen Vertragsverletzungsverstoß darstellt, ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten muss. Daraus ziehen Teile des Schrifttums<sup>536</sup> eine Verpflichtung der Kommission zur Einreichung eines Klageverletzungsverfahrens. Zum Teil wird eine Verpflichtung lediglich für diejenigen Fälle abgelehnt, in denen es sich um Bagatellen oder grundlegende institutionelle Konflikte handelt. Nach überwiegender Auffassung<sup>537</sup> begründet das Vertragsverletzungsverfahren jedoch keinen einklagbaren Anspruch gegen die Kommission auf Einschreiten. Vielmehr steht die Durchführung oder Einleitung des Verfahrens im ordnungsgemäßen Ermessen der Kommission<sup>538</sup>. Mittlerweile wird trotz der fakultativen „kann“-Formulierung in Art. 226 Abs. 2 EG, die eigentlich auf ein noch weitergehendes Ermessen als zur Verfahrenseinleitung schließen ließe, nahezu einhellig eine Pflicht - abgesehen von schweren und evidenten Verstößen<sup>539</sup> - der Kommission zur Klageerhebung verneint<sup>540</sup>. Die Kommission muss das eingeräumte Ermessen jedoch an sachgerechten Überlegungen ausrichten<sup>541</sup> und vor allem den Grundsatz der Gleichheit der Mitgliedstaaten vor dem Gemeinschaftsrecht einhalten<sup>542</sup>. Diese Ermessensausübung ist dabei der Überprüfung durch den EuGH nicht zugänglich<sup>543</sup>.

Auch ein Rechtsverstoß durch innerstaatliche Gerichte, wenn sie Gemeinschaftsrecht unbeachtet lassen oder wenn sie trotz Verpflichtung zur Vorlage gemäß Art. 234 EGV dies unterlassen, wird dem Mitgliedstaat zugerechnet. Jedoch kann der Staat aus den Grundsätzen der Gewaltenteilung wegen der Unabhängigkeit der Justiz nur schwer bzw. kaum auf das Tätigkeitsfeld der mitgliedstaatlichen Gerichte einwirken.

Sieht die Kommission keine Erfolgsaussichten eines Klageverfahrens, dann muss sie ein solches nicht einleiten<sup>544</sup>. Der Einzelne hat in diesem Fall keinerlei Möglichkeiten, selbst ein Verfahren einzuleiten oder eine Klage nach Art. 232 Abs. 3 oder Art. 230 Abs. 4 EGV zu erheben<sup>545</sup>. Auch der Mitgliedstaat kann nicht auf ein solches Recht zurückgreifen, da dies die Spezialregelung des Art. 227 EGV ausschließt<sup>546</sup>. Ebenso wenig besteht die Möglichkeit, die Untätigkeit der Kommission mit einer Untätigkeitsklage zu rügen<sup>547</sup>.

<sup>536</sup> Vgl. ORTLEPP, BEATE CHRISTINA, Das Vertragsverletzungsverfahren als Instrument zur Sicherung der Legalität im Europäischen Gemeinschaftsrecht, Baden-Baden 1987, S. 76; DÄUBLER, WOLFGANG, Die Klage der EWG-Kommission gegen einen Mitgliedstaat, NJW 1968, S. 325 ff. (327); CONSTANTINESCO, LÉONTIN-JEAN, Das Recht der Europäischen Gemeinschaft/1. Das institutionelle Recht, 1. Aufl., Baden-Baden 1977, S. 887.

<sup>537</sup> Mittlerweile haben auch EuGH und EuG klargestellt, dass keine Pflicht der Kommission zur Verfahrenseinleitung besteht, vgl. EuGH, Rs. C-72/90, Slg. 1990, I-2181 ff., Rn. 13 (Asia Motor France/Kommission); EuG, Rs. T-47/96, Slg. 1996, II-1559 ff., Rn. 42 (SDDDA/Kommission).

<sup>538</sup> EuGH, Urt. v. 22. 05. 1996, Rs. T-227/94, „AITEC“, EuZW 1997, S. 27 ff. (32); eine gute Übersicht über die Diskussion bietet KARPENSTEIN, PETER/KARPENSTEIN, ULRICH, in: GRABITZ, EBERHARD/HILF, MEINHARD (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. II EUV/EGV, München Stand 2004, Art. 226 EGV, Rn. 39 ff.

<sup>539</sup> Vgl. NICOLAYSEN, GERT, Europarecht/1, 2. Aufl., Baden-Baden 2002, S. 447.

<sup>540</sup> Vgl. EuGH, Rs. 247/87, Slg. 1989, 291 ff., Rn. 12 (Star Fruit/Kommission); Rs. C-87/89, Slg. 1990, I-2005 ff., Rn. 7 (Sonito u.a./Kommission); GELLERMANN, MARTIN, Europäisches Gemeinschaftsrecht als Gegenstand des nationalen Rechtsschutzes, in: RENGELING, HANS-WERNER/MIDDEKE, ANDREAS/GELLERMANN, MARTIN (Hrsg.), Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union, 2. Aufl., München 2003, § 6 Rn. 24.

<sup>541</sup> Vgl. EuGHE 1984, 1861, 1878.

<sup>542</sup> Vgl. STOTZ, RÜDIGER, Rechtsschutz vor europäischen Gerichten, in: RENGELING, HANS-WERNER (Hrsg.), EUDUR, Bd I, Allgemeines Umweltrecht, 2. Aufl., Köln, Berlin u.a. 2003, S. 1659 ff. (§ 45 Rn. 30 ff.).

<sup>543</sup> Vgl. GELLERMANN, MARTIN, Europäisches Gemeinschaftsrecht als Gegenstand des nationalen Rechtsschutzes, in: RENGELING, HANS-WERNER/MIDDEKE, ANDREAS/GELLERMANN, MARTIN (Hrsg.), Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union, 2. Aufl., München 2003, § 6 Rn. 24.

<sup>544</sup> Vgl. BORCHARDT, KLAUS DIETER, in: DAUSES, MANFRED A. (Hrsg.), Handbuch des EG-Wirtschaftsrechts, München Stand 2004, PI Gerichtsbarkeit der EG, Rn. 26.

<sup>545</sup> Vgl. EuGH, Rs. 247/87, Slg. 1989 ff., 291, Rn. 12 (Star Fruit/Kommission); GELLERMANN, MARTIN, Europäisches Gemeinschaftsrecht als Gegenstand des nationalen Rechtsschutzes, in: RENGELING, HANS-WERNER/MIDDEKE, ANDREAS/GELLERMANN, MARTIN (Hrsg.), Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union, 2. Aufl., München 2003, § 6 Rn. 24.

<sup>546</sup> Vgl. NICOLAYSEN, GERT, Europarecht/1, 2. Aufl., Baden-Baden 2002, S. 449.

<sup>547</sup> EuGH, Rs. 247/87, Slg. 1989, 291 ff., 301.

## b. Lange Verfahrensdauer und hoher Kostenaufwand des Vertragsverletzungsverfahrens

Eine weitere Schwäche des Vertragsverletzungsverfahrens liegt darin begründet, dass sich das Verfahren in komplizierten Fällen sehr lange hinziehen kann. In den Fällen, in denen es zu EuGH-Urteilen kam, belief sich die Dauer des Verfahrens auf ca. vier Jahre - die informelle Vorphase nicht einberechnet<sup>548</sup>. Denn die klagende Partei, sprich insbesondere die Kommission, muss die behauptete Vertragsverletzung nachweisen<sup>549</sup>. Der Nachweis der Vertragsverletzung wird insbesondere dann schwierig, wenn sich der Mitgliedstaat darauf beruft, die umstrittene Richtlinie in nationales Recht umgesetzt zu haben, und zum Beweis umfangreiche und komplizierte Regelungen vorlegt<sup>550</sup>.

Neben der langen Verfahrensdauer ist das Vertragsverletzungsverfahren zudem sehr kostenintensiv: Aus diesem Grund kann das Verfahren auch nur „ultima ratio“ sein. Das zweistufige Vorverfahren (Mahnschreiben, eine mit Gründen versehene Stellungnahme) trägt dem Vertragsverletzungsverfahren als „ultima ratio-Lösung“ Rechnung. Denn vor Klageerhebung ist ein formalisiertes Vorverfahren durchzuführen, in welchem dem Mitgliedstaat die Möglichkeit eingeräumt werden muss, zu der vorgeworfenen Vertragsverletzung Stellung zu nehmen. Das Vorverfahren bezweckt, den Vorwurf außergerichtlich aus der Welt zu schaffen<sup>551</sup>. Dem formellen Verfahren sind jedoch in der Praxis vielfach informelle Kontakte vorgelagert. Der Zeitraum zwischen Einleitungsschreiben und einer klärenden Entscheidung des EuGH kann mitunter oftmals mehrere Jahre in Anspruch nehmen.

## c. Durchsetzung gemeinschaftlicher Titel

Urteile des EuGH sind zwar in den Mitgliedstaaten Vollstreckungstitel, nicht aber gegen einen solchen Staat selbst. Selbst wenn es zu einer Verurteilung kommt, lässt sich die korrekte Umsetzung nicht im Wege der Zwangsvollstreckung durchsetzen. Folglich ist es nicht möglich, unmittelbar durch das Verfahren gemeinschaftsrechtskonforme Zustände herzustellen. Bei Begründetheit der Klage erlässt der EuGH lediglich ein feststellendes Urteil in Form eines Feststellungsurteils<sup>552</sup>, in dem die Unvereinbarkeit der nationalen Maßnahme mit dem Gemeinschaftsrecht festgestellt wird. Dem Gerichtshof kommt keine Kompetenz zu, die beanstandete Maßnahme selbst aufzuheben oder den Mitgliedstaat zu ihrer Beseitigung aufzufordern. Die Pflicht zur Beseitigung des Verstoßes trifft den Mitgliedstaat nach Art. 228 Abs. 1 EGV. Diese Pflicht ist eine vertragliche, der innerhalb der Frist von Art. 228 EGV nachzukommen ist. Eine Vollstreckung des Urteils durch die Organe der Gemeinschaft ist ausgeschlossen. Erstens fehlt der Gemeinschaft bereits die Zwangsgewalt zur Vollstreckung von Urteilen und zweitens kommt eine Vollstreckung wegen des feststellenden Tenors gemäß Art. 228 EGV i.V.m. Art. 256 EGV ohnehin nicht in Betracht.

Wenn die Vertragsverletzung auch nach einer Verurteilung nicht oder nur unzureichend unterbunden wird, sieht Art. 228 EGV ein Verfahren vor, das in seinem Ablauf an Art. 226 EGV angeglichen ist<sup>553</sup>. Die Kommission gibt dem Mitgliedstaat Gelegenheit zur Äußerung und gibt erneut eine begründete Stellungnahme ab. Im Anschluss daran setzt sie dem Mitgliedstaat eine zweite Frist, innerhalb der die im ersten Urteil festgestellte Vertragsverletzung unterbunden werden soll. Da es allerdings in der Vergangenheit immer wieder vorkam, dass Mitgliedstaaten ihrer Verpflichtung aus den Feststellungsurteilen nicht nachkamen, kann seit dem Vertrag von Maastricht gemäß Art. 228 Abs. 2 EGV ei-

<sup>548</sup> Vgl. KRÄMER, LUDWIG, Die Rechtsprechung der EG-Gerichte zu Umweltrecht 1995-1997, EuGRZ 1998, S. 309 ff. (310).

<sup>549</sup> EuGHE 1994, I-393, 419; EuGHE 1997, I-5851, 5860.

<sup>550</sup> Vgl. EVERLING, ULRICH, Die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft vor ihrem Gerichtshof, EuR 1983, S. 101 ff. (107); HILF, MEINHARD, Die Richtlinie der EG - ohne Richtung, ohne Linie? Hans Peter Ipsen zum 85. Geburtstag, EuR 1993, S. 1 ff. (16 f.).

<sup>551</sup> Vgl. CREMER, WOLFGANG, in: CALLIES, CHRISTIAN/RUFFERT, MATTHIAS (Hrsg.), Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, 2. Aufl., Neuwied 2002, Art. 226 EGV, Rn. 1.

<sup>552</sup> Vgl. CREMER, WOLFGANG, in: CALLIES, CHRISTIAN/RUFFERT, MATTHIAS (Hrsg.), Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, 2. Aufl., Neuwied 2002, Art. 228 EGV, Rn. 1.

<sup>553</sup> Vgl. CREMER, WOLFGANG, in: CALLIES, CHRISTIAN/RUFFERT, MATTHIAS (Hrsg.), Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, 2. Aufl., Neuwied 2002, Art. 228 EGV, Rn. 9.

ne Sanktion gegen die Mitgliedstaaten verhängt werden<sup>554</sup>. Vorgesehen sind Zwangsgelder auf Tagessatzbasis für die Dauer des Verstoßes. Das Berechnungsverfahren richtet sich neben der Schwere und der Dauer des Verstoßes vor allem nach der ökonomischen Leistungsfähigkeit des betroffenen Mitgliedstaates<sup>555</sup>. Die drei genannten Faktoren werden mit einem fixen Grundbetrag, der sich aus dem Bruttoinlandsprodukt und der Stimmengewichtung im Rat berechnet, multipliziert. Dies führt mitunter zu erheblichen Unterschieden, die für Luxemburg bei 1,0 und für Deutschland bei 26,4 liegen<sup>556</sup>. Die Kommission intendiert, dass durch die Sanktionshöhe die Strafe für den Mitgliedstaat in der Haushaltsplanung spürbar ist, und verspricht sich davon eine zügige Abhilfe und einen Abschreckungseffekt<sup>557</sup>.

#### **d. Reichweite des Kontrollumfangs**

Ein weiterer Schwachpunkt liegt in dem Kontrollumfang des Vertragsverletzungsverfahrens. Neben einer systematischen Umsetzungskontrolle kann die Kommission aus Kapazitätsgründen keiner flächendeckenden Kontrolle der Anwendungspraxis der Mitgliedstaaten nachkommen, sondern nur selektiv prüfen<sup>558</sup>. Somit fällt die Anwendungskontrolle des Europarechts primär in den Aufgabenbereich der dezentralen Verwaltungskontrolle.

#### **e. Fazit**

Trotz seiner langen Verfahrensdauer und schwachen Durchsetzungskraft ist das Vertragsverletzungsverfahren bisher ohne nennenswerte Alternativen geblieben. Zwar gibt es „Ad-hoc-Dialoggruppen“ und zahlreiche informelle Verhandlungsstrategien, doch sind diese kaum geeignet, einen Beitrag zum Abbau der Implementationsdefizite im Umweltrecht zu leisten. Das Vertragsverletzungsverfahren in Umweltsachen ist beispielhaft für die Politikverflechtung zwischen Europäischer Union, Mitgliedstaaten und regionalen Ebenen. Dem EuGH kommt im Rahmen des Verfahrens nicht die Funktion eines Streitschlichters zu, dessen Rolle es wäre, „sich darum zu bemühen, den Gegensatz herunterzuspielen“<sup>559</sup>. Das Verfahren dient primär der Durchsetzung des europäischen Rechts. Ein hoher Standard der europäischen Integration und hierbei insbesondere das Niveau der Umweltpolitik nehmen einen größeren Stellenwert ein als der Ausgleich zwischen den einzelnen Interessen der europäischen Institutionen. Dies zeigt sich auch an der hohen Verurteilungsrate und der Konkretisierung der formellen und materiellen Anforderungen europäischer Richtlinien in Recht und Verwaltungspraxis der Mitgliedstaaten. Der Reichweite des Vertragsverletzungsverfahrens sind jedoch - wie gerade aufgezeigt - faktische Grenzen gesetzt, die einer effektiven Durchsetzung eines hohen Umweltstandards im Wege stehen.

## **II. Private Durchsetzungsmechanismen**

### **1. Außergerichtliche Instrumente**

Auch die Marktbürger der EU-Staaten oder Umweltschutzverbände können die Initiative ergreifen, wenn sie der Ansicht sind, dass in ihrem eigenen oder in einem anderen Land der EU Umweltschutzrichtlinien nicht oder nicht rechtzeitig in nationales Recht umgesetzt bzw. nicht korrekt angewendet werden. Eine entscheidende Rolle im Rahmen privater Umsetzungskontrollen stellt die Umweltbeschwerde dar.

<sup>554</sup> Vgl. ADEN, HARTMUT, Die Umsetzung europäischer Umweltrichtlinien: Kommission und EuGH als Akteure der Implementationskontrolle, ZfRSoz.1999, S. 317 ff. (322).

<sup>555</sup> Die Kriterien, die der Kommission als Orientierungshilfe bei der Beantragung finanzieller Sanktionen durch den EuGH dienen, gab die Kommission im August 1996 bekannt (vgl. ABIEG 1996 Nr. C 242/6) und verabschiedete Einzelheiten ihrer Berechnungsmethode im Januar 1997 (vgl. ABIEG 1997 Nr. C 63/2).

<sup>556</sup> Zum Verfahren für die Berechnung des Zwangsgeldes nach Art. 171 EGV a.F., vgl. ABIEG 1997 Nr. C 63/2.

<sup>557</sup> Vgl. Kommission, „Mitteilung über die Anwendung von Art 171 EGV“, ABIEG Nr. C 1997 242/6.

<sup>558</sup> Vgl. SCHEUING, DIETER H., NVwZ 1999, S. 475 ff. (478).

<sup>559</sup> Vgl. LUHMANN, NIKLAS, Das Recht der Gesellschaft, Frankfurt a. M. 1995, S. 167.

Mit dieser können die Bürger die Verletzung von europäischem Umweltrecht geltend machen und sich mit ihren Beschwerden direkt an die EU-Kommission wenden oder von ihrem Petitionsrecht an das Europäische Parlament Gebrauch machen.

## a. Beschwerde

### aa. Individualbeschwerde an die Kommission

Durch die seit Beginn der 1980er Jahre eingeführte Möglichkeit einer Individualbeschwerde wurde die Kommission schon sehr oft auf Vertragsverletzungen aufmerksam gemacht<sup>560</sup>. Denn jeder Unionsbürger kann ohne Form- und Fristenfordernisse sowie ohne ein besonderes Rechtsschutzinteresse gegenüber der Kommission darlegen, dass ein Mitgliedstaat europäisches Umweltrecht verletzt habe.

### bb. Beschwerde an das Parlament

Das Petitionsrecht, das in Art. 194 EGV geregelt ist, steht gemäß Art. 21 S. 1 EGV jedem Unionsbürger zu, d.h. natürlichen wie juristischen Personen mit Wohnsitz oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat<sup>561</sup>. Der Petent muss ein unmittelbares Interesse an dem Gegenstand der Beschwerde haben und somit gemäß Art. 174 EGV unmittelbar betroffen sein. Das Verfahren richtet sich nach der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments in Art. 174-176 GO EP<sup>562</sup>. Nach Art. 195 Abs. 1 EGV wird vom Europäischen Parlament ein Bürgerbeauftragter ernannt, dem die Befugnis zukommt, Untersuchungen über Fehler bei der Tätigkeit von Organen oder Institutionen der Gemeinschaft durchzuführen. Ausgenommen von den Untersuchungen ist jedoch der Bereich der Tätigkeit des Gerichtshofes wie des Gerichtes erster Instanz. Der Bürgerbeauftragte kann tätig werden aufgrund von Beschwerden oder aus eigener Initiative. Somit kann sich auch jeder Unionsbürger mit seinem Beschwerdeansinnen direkt an den Bürgerbeauftragten wenden.

Tauchen in einem Bereich Probleme auf oder gehen für einen Bereich Beschwerden ein, dann wendet sich der Bürgerbeauftragte an das jeweilige Organ und ersucht es um Stellungnahme. Daraufhin legt er dem Europäischen Parlament und dem betroffenen Organ das Ergebnis seiner Untersuchungen vor. Daneben hat der Bürgerbeauftragte jährlich dem Europäischen Parlament über seine Tätigkeit zu berichten<sup>563</sup>. Das Beschwerderecht umfasst daneben auch ein Recht auf Entgegennahme, prüfende Kenntnisnahme und Information über die Weiterbehandlung der Beschwerde durch den Bürgerbeauftragten<sup>564</sup>.

Ein formelles Verfahren liegt dem Petitionsrecht nicht zugrunde. Lediglich der Beschwerdegegenstand und die Person des Beschwerdeführers müssen erkennbar sein. Im Gegensatz zu Art. 194 EGV bedarf es bei Art. 195 EGV auch keiner unmittelbaren Betroffenheit<sup>565</sup>.

## b. Geringe Durchschlagkraft des Verfahrens

Die Individualbeschwerde leistet zwar einen wichtigen Beitrag im dezentralen Vollzugskonzept des Gemeinschaftsrechts, das in Anbetracht rechtlich und faktisch einge-

<sup>560</sup> Vgl. HENKE, WILHELM, *EuGH und Umweltschutz. Die Auswirkungen der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften auf das Umweltschutzrecht in Europa*, München 1992, S. 21 ff.; ALBIN, SILKE, *Die Vollzugskontrolle des europäischen Umweltrechts*, Berlin 1999, S. 213 ff.

<sup>561</sup> Vgl. HÖLSCHIEDT, SVEN, in: VON DER GROEBEN, HANS/SCHWARZE, JÜRGEN (Hrsg.), *Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, Bd. I, 6. Aufl., Baden-Baden 2003, Art. 194 EGV, Rn. 1.

<sup>562</sup> Vgl. KLUTH, WINFRIED, in: CALLIES, CHRISTIAN/RUFFERT, MATTHIAS (Hrsg.), *Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag*, 2. Aufl., Neuwied 2002, Art. 194 EGV, Rn. 6.

<sup>563</sup> Siehe z.B. *Europäischer Bürgerbeauftragter, Jahresbericht 1995*, ABIEG 1996 Nr. C 234/1 sowie entsprechende Berichte der Folgejahre.

<sup>564</sup> Vgl. HÖLSCHIEDT, SVEN, in: VON DER GROEBEN, HANS/SCHWARZE, JÜRGEN (Hrsg.), *Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, Bd. I, 6. Aufl., Baden-Baden 2003, Art. 195 EGV, Rn. 8.

<sup>565</sup> Vgl. KLUTH, WINFRIED, in: CALLIES, CHRISTIAN/RUFFERT, MATTHIAS (Hrsg.), *Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag*, 2. Aufl., Neuwied 2002, Art. 195 EGV, Rn. 9.

schränkter Kontrollkapazitäten der Kommission dem Bürger eine Kontrollmöglichkeit an die Hand gibt und seine Rolle als Kontrolleur des Gemeinschaftsrechts stärkt<sup>566</sup>. Es soll die Bürgernähe der Union fördern<sup>567</sup> und wirkt sich positiv auf die subjektive Rechtsstellung aus. Eine große Schwäche der Beschwerde stellt aber ihre geringe Durchschlagkraft dar, denn nach Auffassung des EuGH kann ein Vertragsverletzungsverfahren durch sie nicht forciert werden. Somit ist die primäre Funktion der Beschwerde lediglich informeller Art.

## 2. Gerichtliche Instrumente

Im Rahmen von privaten Umweltklagen kommen in erster Linie Nichtigkeitsklagen sowie das Vorabentscheidungsverfahren in Betracht.

### a. Nichtigkeitsklage von Privaten und Verbänden

Gegen Entscheidungen von EU-Organen im direkten Vollzug steht insbesondere die Nichtigkeitsklage nach Art. 230 EGV offen<sup>568</sup>. Sie dient der Rechtmäßigkeitsüberprüfung von Rechtsakten der Gemeinschaftsorgane. Soweit es um Individualklagen natürlicher oder juristischer Personen geht, können Gegenstand allein Entscheidungen i.S.d. Art. 249 EGV sein<sup>569</sup>. Maßgeblich ist hierbei nicht die Bezeichnung oder die äußere Form des in Frage stehenden Rechtsaktes, sondern ausschließlich dessen materieller Gehalt als Einzelfallregelung<sup>570</sup>. Art. 230 Abs. 4 EGV stellt insoweit klar, dass Gegenstand der Nichtigkeitsklage auch Entscheidungen sein können, die in Form einer Verordnung erlassen wurden. Die Zulässigkeit der Klage hängt von der Klagebefugnis ab, die in Art. 230 Abs. 4 EGV näher ausgestaltet ist. Einmal können nach Art. 230 Abs. 4, 1. Alt. EGV die Adressaten einer Entscheidung Klage erheben. Die Klagemöglichkeit der Adressaten wirft dabei keine größeren Probleme auf. So kann der Importeur z.B. im Falle der Ozon-Verordnung eine Adressatenstellung einnehmen<sup>571</sup>. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass in den meisten Fällen die Mitgliedstaaten Adressaten der Entscheidung der Kommission sind und somit lediglich diesen eine Klagebefugnis zukommt.

Zum anderen können nach Art. 230 Abs. 4, 2. Alt. EGV natürliche und juristische Personen im Wege der Nichtigkeitsklage auch solche Entscheidungen angreifen, die zwar an eine andere Person gegangen sind, die sie jedoch unmittelbar und individuell betreffen. Unmittelbar betroffen ist der Kläger durch eine an einen Dritten adressierte Entscheidung immer dann, wenn deren Auswirkungen ihn zwangsläufig treffen, ohne dass weitere Umstände hinzukommen müssen<sup>572</sup>. Es bedarf somit eines konkreten Eingriffs in die Rechtssphäre des Klagenden. Problematisch gestaltet sich dabei insbesondere das Merkmal der individuellen Betroffenheit; denn nach Rechtsprechung des EuGH liegt eine individuelle Betroffenheit nur dann vor, wenn die Entscheidung den Kläger wegen bestimmter persönlicher Eigenschaften oder besonderer ihn aus dem Kreis aller übrigen Personen heraushebender Umstände berührt und daher in ähnlicher Weise individualisiert wie den Adressaten<sup>573</sup>. Daran fehlt es immer dann, wenn der Kläger in einer Gruppe

<sup>566</sup> Vgl. ALBIN, SILKE, Die Vollzugskontrolle des europäischen Umweltrechts, Berlin 1999, S. 213 ff.

<sup>567</sup> Vgl. HAMERS, ANTONIUS, Der Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments und der Europäische Bürgerbeauftragte. Zu den außergerichtlichen Beschwerdeeinrichtungen der Europäischen Gemeinschaft, Pfaffenweiler 1999, S. 60 ff.

<sup>568</sup> Bzgl. Einzelheiten vgl. hierzu WÖLKER, ULRICH, Rechtsschutz Privater gegenüber dem deutschen Gesetzgeber, DÖV 2003, S. 570 ff. (570 ff.); GÜNDISCH, JÜRGEN/WIENHUES, SIGRID, Rechtsschutz in der Europäischen Union, 2. Aufl., Stuttgart 2003, S. 101 ff.

<sup>569</sup> Vgl. GRÖPL, CHRISTIAN, Individualrechtsschutz gegen EG-Verordnungen. Rechtsschutzlücken des Vorabentscheidungsverfahrens (Art. 177 Abs. 1 Buchst. b EGV) gegenüber der Nichtigkeitsklage (Art. 173 EGV), EuGRZ 1995, S. 583 ff. (585 ff.).

<sup>570</sup> Vgl. EuGH, Slg. 1980, 1949 ff., 1961.

<sup>571</sup> Vgl. EuGH, Rs. T-336/94, Efilol, Slg. II 1996, 1343 ff.

<sup>572</sup> Vgl. BOOB, DIERK, in: GRABITZ, EBERHARD/HILF, MEINHARD (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. II EUV/EGV, München Stand 2004, Art. 230, Rn. 50 ff.; vgl. CREMER, WOLFRAM, in: CALLIES, CHRISTIAN/RUFFERT, MATTHIAS (Hrsg.), Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, 2. Aufl., Neuwied 2002, Art. 230, Rn. 46 f.

<sup>573</sup> Vgl. CLASSEN, CLAUS DIETER, Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, Eine vergleichende Untersuchung zum deutschen, französischen und europäischen Verwaltungsprozess, Tübingen 1996, S. 67 ff.; EuGH, Slg. 1963, 213 ff., 38 f.; 1975, 1393 ff., 1403-Rn. 14; 1977, 709 ff., 726; 1984, 3915 ff., 3932 - Rn. 11.

gekennzeichnet und im Hinblick auf seine Gruppeneigenschaft von der Maßnahme betroffen ist<sup>574</sup>.

In der Regel werden daher die Nichtigkeitsklagen als unzulässig verworfen. Da der Bürger bzw. Verband durch umweltrechtliche Entscheidungen in der Regel lediglich als Teil der Allgemeinheit betroffen ist, kommt in dem Gros der Fälle - vor allem dann, wenn die Schädigung der Umwelt und damit die betroffene Gruppe besonders groß ist<sup>575</sup>- keine Klagebefugnis in Betracht. So verneinte das Gericht erster Instanz z.B. die Klagebefugnis von Greenpeace mit der Begründung, dass eine Vereinigung, die zur Wahrnehmung kollektiver Interessen einer Gruppe von Bürgern gegründet wurde, von einer Handlung, die die allgemeinen Interessen dieser Gruppe berührt, nicht im Sinne von Art. 230 UA 4 EGV individuell betroffen ist<sup>576</sup>.

Zusammenfassend bleibt somit festzuhalten, dass der Individualrechtsschutz gegen Entscheidungen der Kommission und des Rates nicht hinreichend gewährleistet wird. Wenngleich sich der Rechtsprechung des EuGH keine einheitliche Systematik entnehmen lässt, so verhält sie sich gegenüber den einzelfallbezogenen EU-Rechtsakten tendenziell sehr restriktiv<sup>577</sup>. Sind umweltbezogene Gründe Anlass für eine Klage, so fehlt in der Regel die spezifisch private Betroffenheit. Im Umweltrecht zieht dies weitreichende Konsequenzen nach sich, da in der Regel ausschließlich öffentliche Interessen tangiert sind<sup>578</sup>. Daraus folgt in vielen Fällen eine Unanwendbarkeit der Nichtigkeitsklage<sup>579</sup>, was insbesondere im Vergleich mit den häufiger vorkommenden Vorabentscheidungsverfahren zu einer lediglich eingeschränkten praktischen Bedeutung der Nichtigkeitsklagen führt<sup>580</sup>. Letztendlich führt der eingeschränkte Anwendungsbereich von Nichtigkeitsklagen zu Rechtsschutzdefiziten<sup>581</sup>. Dies ist umso bedauerlicher, weil auf diese Weise ein privat intendierter, effektiver Rechtsschutz im Bereich des Umweltrechts de facto entfällt<sup>582</sup>.

## b. Vorabentscheidungsverfahren

Sinn und Zweck des Vorabentscheidungsverfahrens ist es, die einheitliche Anwendung und Gestaltung des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten, indem die Befugnis zur letztverbindlichen Auslegung und Ungültigkeitserklärung von Gemeinschaftsrecht allein der europäischen Gerichtsbarkeit zugewiesen wird<sup>583</sup>. Es stellt eine der bedeutsamsten Bestimmungen des EGV zur Rechtseinheit dar<sup>584</sup>. Überdies erfüllt Art. 234 EGV eine Rechtsschutzfunktion, indem der Einzelne in einem Verfahren vor den mitgliedstaatlichen Gerichten die Vorlage an den EuGH anregen kann.

Wenngleich Vorabentscheidungsverfahren keine unbedeutende Rolle spielen, so sind sie doch primär als bloßer Dialog zwischen den Richtern ausgestaltet, sodass die Parteien des Ausgangsrechtsstreits de facto keine Rechte haben<sup>585</sup>. Denn der Einzelne hat kein Antragsrecht zur Einleitung des Verfahrens<sup>586</sup>. Dies mag mit ein Grund sein, weshalb es

<sup>574</sup> EuGH, Slg. 1988, 219 ff.

<sup>575</sup> Vgl. JANS, JAN H./VON DER HEIDE, ANN-KATHRIN, Lückenhafter Individualrechtsschutz im Europäischen Umweltrecht - Eine Bestandsaufnahme der Rechtsprechung des EuGH. Rechtsschutz gegen Handlungen des Rates und der Kommission, ZUR 2003, S. 390 ff. (391).

<sup>576</sup> EuGH, Rs. T-585/93 Greenpeace/Kommission, Slg. II 1995, 2205 ff.

<sup>577</sup> Vgl. SEDEMUND, JOACHIM, in: STÄNDIGE DEPUTATION DES DEUTSCHEN JURISTENTAGES (Hrsg.), Verhandlungen des Sechzigsten Deutschen Juristen-Tages, Münster 1994, Bd. II/1 N 42 ff. (47 ff.).

<sup>578</sup> Vgl. JANS, JAN H./VON DER HEIDE, ANN-KATHRIN, ZUR 2003, S. 390 ff. (392).

<sup>579</sup> Vgl. hierzu ALLKEMPER, LUDWIG, Der Rechtsschutz des Einzelnen nach dem EG-Vertrag, Möglichkeiten seiner Verbesserung, Baden-Baden 1995, S. 30 ff.

<sup>580</sup> Vgl. DANWITZ, THOMAS VON, Zur Grundlegung einer Theorie der subjektiv-öffentlichen Gemeinschaftsrechte, DÖV 1996, S. 481 ff. (485 f.).

<sup>581</sup> Vgl. hierzu SCHULZE-FIELITZ, HELMUTH, in: DREIER, HORST (Hrsg.), GG Bd. I, 2. Aufl., München 2004, Art. 19 Abs. 4 GG, Rn. 20.

<sup>582</sup> Vgl. SCHEUING, DIETER H., NVwZ 1999, S. 475 ff. (482).

<sup>583</sup> Vgl. ERICHSEN, HANS-UWE/WEIB, RICHARD, System des europäischen Rechtsschutzes, Jura 1990, S. 586 ff. (589).

<sup>584</sup> Vgl. GEIGER, RUDOLF, Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft. 4. Aufl., München 2004, Art. 234 EGV, Rn. 1.

<sup>585</sup> Vgl. SCHEUING, DIETER H., NVwZ 1999, S. 475 ff. (482).

<sup>586</sup> Vgl. MIDDEKE, ANDREAS, Das Vorabentscheidungsverfahren, in: RENGELING, HANS-WERNER/MIDDEKE, ANDREAS/GELLERMANN, MARTIN (Hrsg.), Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union, 2. Aufl., München 2003, § 10 Rn. 52 ff.

in der Praxis bis dato nur zu wenigen Vorabentscheidungen des EuGH kam<sup>587</sup>. Dabei stellt die Missachtung der Vorlagepflicht nach Art. 234 Abs. 3 EGV durch ein deutsches Gericht nicht nur einen Gemeinschaftsrechtsverstoß, sondern auch eine Verletzung des Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG - da der EuGH gesetzlicher Richter i.S.d. Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG ist - dar<sup>588</sup>. Allerdings führt ein Verstoß gegen die Vorlagepflicht nach Art. 234 Abs. 3 EGV nur ausnahmsweise zu einer Verletzung der Garantie des gesetzlichen Richters, da das BVerfG nicht jeden Verstoß gegen die Vorlagepflicht als Verstoß qualifiziert, sondern nur in den Fällen, in denen ein willkürliches Verhalten des Gerichts und daher eine Auslegung und Anwendung von Verfahrensnormen, die bei verständiger Würdigung der das Grundgesetz bestimmenden Gedanken nicht mehr verständlich erscheint und offensichtlich unhaltbar ist, vorliegt<sup>589</sup>. Hinsichtlich der Vorlagepflicht deutscher Gerichte hat das BVerfG die Anforderungen, unter denen ein willkürliches Verhalten anzunehmen ist, näher konkretisiert<sup>590</sup>. Ein Verstoß liegt nur bei einer grundsätzlichen Verkennung der Vorlagepflicht, bei einem bewussten Abweichen von der Rechtsprechung des EuGH ohne Vorlagebereitschaft und unter Umständen auch bei Unvollständigkeit der Rechtsprechung des EuGH vor. Ein Verstoß gegen die Vorlagepflicht nach Art. 234 Abs. 2 EGV führt somit aufgrund der restriktiven Auslegung nur in Ausnahmefällen zu einem Verstoß gegen das rechtliche Gehör.

Da sich das Vorabentscheidungsverfahren nur bedingt zur Verfolgung individueller Interessen eignet, gibt es auf europäischer Ebene ein Rechtsschutzdefizit<sup>591</sup>, das sich insbesondere im Bereich des Umweltrechts zu Lasten der Rechtsschutzsuchenden und insbesondere zu Lasten der Umwelt auswirkt.

### 3. Dezentrale Instrumente

Ein wesentlicher Beitrag im Rahmen der privaten Durchsetzungsmechanismen wird auch auf mitgliedstaatlicher Ebene geleistet<sup>592</sup>. Diese werden der Vollständigkeit halber nur kurz angerissen.

#### a. Zugang zu Umweltinformationen und Unterrichtung der Öffentlichkeit

Ein wichtiges Instrument zur Kontrolle der Durchführung des Gemeinschaftsrechts stellt die Eröffnung des Zugangs zu mitgliedstaatlichen Umweltinformationen durch die Umweltinformationsrichtlinie von 1990 dar<sup>593</sup>. Zahlreiche Umweltrichtlinien der Gemeinschaft fordern darüber hinaus sogar eine aktive Unterrichtung der betroffenen oder gesamten Bevölkerung<sup>594</sup>.

#### b. Beteiligung der Öffentlichkeit im Umweltverfahren

Zur Institutionalisierung der Bürger, die Beachtung europäischen Umweltrechts zu kontrollieren, wird einzelnen Bürgern und Verbänden neben dem Zugang zu mitgliedstaatlicher Umweltinformation sowie Pflichten zur aktiven Unterrichtung der Öffentlichkeit auch eine Beteiligung der Öffentlichkeit im Umweltverfahren vorgeschrieben<sup>595</sup>. Die Beteiligung der Öffentlichkeit kann aber in vielen Fällen umgangen werden. Zu verweisen sei in diesem Zusammenhang lediglich auf die erst in jüngster Vergangenheit in

<sup>587</sup> Vgl. KRÄMER, LUDWIG, EuGRZ 1998, S. 309 ff. (309).

<sup>588</sup> Vgl. BVerfGE 73, 339 ff. (366 ff.).

<sup>589</sup> Vgl. BVerfGE 29, 198 ff. (207).

<sup>590</sup> Vgl. hierzu BVerfG, DVBl. 1990, S. 984 ff.

<sup>591</sup> Vgl. DANWITZ, THOMAS VON, Die Garantie effektiven Rechtsschutzes im Recht der Europäischen Gemeinschaft, NJW 1993, S. 1108 ff. (1111).

<sup>592</sup> Anreize zur Selbstkontrolle oder neue Instrumente zur Durchführung des europäischen Umweltrechts werden im Rahmen der Betrachtung außer Acht gelassen.

<sup>593</sup> Richtlinie 90/313/EWG v. 07.06.1990 (ABIEG Nr. L 158, S. 56), auf die Bedeutung der Richtlinie wird im Folgenden noch näher eingegangen.

<sup>594</sup> Vgl. Art. 7 der Richtlinie 90/313/EWG v. 07.06.1990; Art. 5 der Richtlinie 92/72/EWG v. 21.09.1992.

<sup>595</sup> Vgl. EPINEY, ASTRID/STÜER, BERNHARD/RUDE, STEFAN, Gemeinschaftliche Einwirkungen auf den innerstaatlichen Rechtsschutz im Umweltrecht - Bericht über die 22. Umweltrechtliche Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e.V., DVBl. 1999, S. 154 ff. (155).

Deutschland erfolgte Debatte über den Standort des neuen Super-Airbus A 380<sup>596</sup>: Trotz des Widerstands von Naturschutzorganisationen weigerte sich die EU-Kommission unter Vorwand des Verbotes durch die Bundesrepublik, der Öffentlichkeit Einblick in ihre Entscheidungsgründe zu gewähren.

## B. Zusammenfassende Stellungnahme

Die eben dargestellten Durchsetzungsmechanismen reichen mangels Durchschlagkraft nicht aus, einheitliche gemeinschaftliche Umweltstandards effektiv durchzusetzen. Sie bedürfen einer Ergänzung, um eine Adaption für gesteigerte Ansprüche an eine intakte Umwelt zu gewährleisten<sup>597</sup>. Die Rechtsprechung des EuGH ist nur bedingt geeignet, einen Schutz für öffentliche Güter - wie die Umwelt - zu gewährleisten. In Anbetracht dessen, dass die Europäische Union eine Rechtsgemeinschaft darstellt, ist dies eine bedauerliche Erkenntnis. In der Rechtssache C-50/00 P<sup>598</sup> *Unión de Pequeños Agricultores* führte der EuGH aus, dass es Sache der Mitgliedstaaten ist, ein System von Rechtsbehelfen und Verfahren vorzusehen, mit denen die Einhaltung des Rechts auf effektiven Rechtsschutz gewährleistet werden kann: „In diesem Rahmen haben die nationalen Gerichte gemäß dem in Art. 10 EGV aufgestellten Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit die nationalen Verfahrensvorschriften über die Einlegung von Rechtsbehelfen möglichst so auszulegen und anzuwenden, dass natürliche und juristische Personen die Rechtmäßigkeit jeder nationalen Entscheidung oder anderer Maßnahmen, mit der eine Gemeinschaftshandlung allgemeiner Geltung auf sie angewandt wird, gerichtlich anfechten und sich dabei auf die Ungültigkeit dieser Handlung berufen können.“ Insofern liegt es an den Mitgliedstaaten, diese Rechtsschutzdefizite zu beseitigen.

Insbesondere für die Kontrolle auf nationaler Ebene besteht ein Bedarf an dezentralen Mechanismen wie einer Verbandsklage oder wirkungsvollen Kontrollstrukturen in den Behörden<sup>599</sup>. Es wäre überlegenswert, einen weiteren Anknüpfungspunkt zur Intensivierung der Durchschlagkraft gemeinschaftlicher und internationaler umweltrechtlicher Vorgaben im mitgliedstaatlichen Verfahrens- und Prozessrecht zu setzen. Dieses zusätzliche Korrektiv zur Effektivierung der Kontrolle kann am wirkungsvollsten über die Ausdehnung des Rechtsschutzes im Individualklageverfahren vor den mitgliedstaatlichen Gerichten bewerkstelligt werden.

<sup>596</sup> Vgl. BVerfG, NVwZ 2002, S. 337 ff.; OVG Lüneburg, ZUR 2002, S. 37 ff.; OVG Hamburg, Teilbeschluss v. 19.02.2001 - 2 Bs 370/00 (VG Hamburg), NuR 2001, S. 592 ff..

<sup>597</sup> Vgl. BAUM, GERALD RUDOLF, Stellenwert des Umweltschutzes im Spannungsverhältnis zu anderen politischen Zielen, in: KÖLLER, HENNING V. (Hrsg.), *Umweltpolitik mit Augenmaß*, Gedenkschrift für Staatssekretär Dr. Günther Hartkopf anlässlich seines 10. Todestages am 19. September 1999, Berlin 2000, S. 37 ff. (46 f.).

<sup>598</sup> C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores/Rat*, Slg. 2002, I-6677 ff.

<sup>599</sup> Vgl. ALBIN, SILKE, DVBl. 2000, S. 1483 ff. (1492).

## Kapitel 5: Judikative Rechtsdurchsetzung der umweltrechtlichen Vorgaben in Deutschland

Soweit das Gemeinschaftsrecht keine spezielleren Regelungen für die Durchführung des Gemeinschaftsrechts vorsieht, ist die Grundlage für die Durchführung das nationale Vollzugsrecht. Die Anwendung nationalen Vollzugsrechts muss allerdings sicherstellen, dass eine Verwirklichung des Gemeinschaftsrechts nicht praktisch unmöglich gemacht wird, keine Diskriminierungen im Verhältnis zu rein nationalen Sachverhalten hervorruft und nicht gegen allgemeine Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts verstößt<sup>600</sup>. Da nationale Behörden maßgeblich am Vollzug gemeinschaftlicher Regelungen beteiligt sind, spielen mitgliedstaatliche Gerichte bei der Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts eine bedeutende Rolle<sup>601</sup>. Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH kommt jedem im Rahmen seiner Zuständigkeiten zur Anwendung des Gemeinschaftsrechts berufenen Gericht die Aufgabe zu, für die volle Wirksamkeit Sorge zu tragen und die Rechte zu schützen, die das Gemeinwohl den Marktbürgern gewährt<sup>602</sup>. Die Gerichte sollen in Kooperation zwischen dem gemeinschaftsrechtlichen und nationalen Rechtssystem<sup>603</sup> den Schutz der gemeinschaftlich begründeten Rechte der Bürger sicherstellen<sup>604</sup>.

Wegen fehlender gemeinschaftlicher Vorgaben ist unter Rückgriff auf die nationale Rechtsordnung das zur Entscheidung berufene Gericht zu bestimmen sowie die Verfahrensmodalität festzulegen, durch die den gemeinschaftlich gewährten Rechten gerichtliche Geltung verschafft werden soll<sup>605</sup>. Problematisch an diesem Vorgehen gestaltet sich jedoch die unterschiedliche Ausgestaltung des mitgliedstaatlichen Prozessrechts, was die Gefahr einer uneinheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts mit sich bringt<sup>606</sup>.

Der EuGH hat bislang noch nicht abschließend festgelegt, welchen gemeinschaftlichen Anforderungen das deutsche Verfahrens- und Prozessrecht unterliegt, vielmehr nahm er nationale prozessuale Besonderheiten in Kauf<sup>607</sup>. Lediglich aus Gründen des Vorrangs und der einheitlichen Wirkung des Gemeinschaftsrechts legte der EuGH Mindestgrenzen fest, um sicherzustellen, dass gemeinschaftlichen Rechtspositionen keine geringere gerichtliche Durchschlagkraft zukommt als gleichgearteten innerstaatlichen Ansprüchen<sup>608</sup>.

<sup>600</sup> Vgl. GELLERMANN, MARTIN, Europäisches Gemeinschaftsrecht als Gegenstand des nationalen Rechtsschutzes, in: RENGELING, HANS-WERNER/MIDDEKE, ANDREAS/GELLERMANN, MARTIN (Hrsg.), Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union, 2. Aufl., München 2003, § 34 Rn.30.

<sup>601</sup> Vgl. RENGELING, HANS-WERNER, Europäisches Gemeinschaftsrecht und nationaler Rechtsschutz - unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes und deutscher Gerichte, in: BIEBER, ROLAND (Hrsg.), Das Europa der zweiten Generation, Gedächtnisschrift für Christoph Sasse, Baden-Baden 1981, S. 198.

<sup>602</sup> Vgl. EuGHE 1987, 4097, 4117 (Heylens); EuGHE 1991, I-5357, 5414 (Francovich); TONNE, MICHAEL, Effektiver Rechtsschutz durch staatliche Gerichte als Forderung des europäischen Gemeinschaftsrechts, Köln, München u.a. 1997, S. 200 f.; RENGELING, HANS-WERNER, Grundrechtsschutz in der Europäischen Gemeinschaft, Bestandsaufnahme und Analyse der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zum Schutz der Grundrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze, München 1993, S. 158 f.

<sup>603</sup> Der Kooperationsmechanismus zwischen dem gemeinschaftlichen und nationalen Rechtssystem findet in Art. 177 EGV (Art. 150 EAGV, Art. 41 EGKS) seine Grundlage.

<sup>604</sup> In folgenden Entscheidungen nahm der EuGH zum Rechtsschutzgebot Stellung: EuGH, Urt. zum 15.10.1987 - Rs. 222/86 (Heylens) - E 1987, 4097 (4117); Urteil v. 19.11.1991 - verb. Rs. C-6, 9/90 (Francovich) - E 1991, I-5357 (5416).

<sup>605</sup> Vgl. EuGH, U. v. 05.03.1980 - Rs. 265/78 (Ferwerda) - E 1980, 617 (629); RENGELING, HANS-WERNER, Das Zusammenwirken von Europäischem Gemeinschaftsrecht und nationalem, insbesondere deutschem Recht - Zu verwaltungsrechtlichen und prozessrechtlichen Fragen, DVBl. 1986, S. 306 ff. (308); SCHLEMMER-SCHULTE, SABINE, Gemeinschaftsrechtlicher vorläufiger Rechtsschutz und Vorlagepflicht, Anmerkungen zum verfahrensrechtlichen Teil des Urteils des EuGH v. 21.02.1991 in den verb. Rs C-143/88 und C-92/89, EuZW 1991, S. 307 ff. (309); jeweils mit Nachweisen aus der Rechtsprechung des EuGH WEBER, ALBRECHT, Verwaltungskollisionsrecht der Europäischen Gemeinschaften im Lichte neuerer Rechtsentwicklungen, EuR 1986, S. 1 ff. (13).

<sup>606</sup> Vgl. HUTHMACHER, KARL EUGEN, Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts bei indirekter Kollision, Köln, Berlin u.a. 1985, S. 203 ff.

<sup>607</sup> Vgl. GELLERMANN, MARTIN, Europäisches Gemeinschaftsrecht als Gegenstand des nationalen Rechtsschutzes, in: RENGELING, HANS-WERNER/MIDDEKE, ANDREAS/GELLERMANN, MARTIN (Hrsg.), Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union, 2. Aufl., München 2003, § 34 Rn. 46.

<sup>608</sup> EuGH, U. v. 16.12.1976 - Rs. 33/76 (Rewe) - E 1976, 1989 (1998); U. v. 16.12. 1976 - Rs. 45/76 (Comet) - E 1976, 2043 (2053); U. v. 05.03.1980 - Rs. 265/78 (Ferwerda) - E 1980, 617 (629); RENGELING, HANS-WERNER, DVBl. 1986, S. 306 ff. (309); SCHLEMMER-SCHULTE, SABINE, EuZW 1991, S. 307 ff. (309).

Mit Urteil vom 21.02.1991<sup>609</sup> brach der EuGH mit seiner bis dahin gängigen Praxis der Anerkennung nationaler Besonderheiten. Im Rahmen eines Antrags auf einstweiligen Rechtsschutz gegen einen auf eine gemeinschaftliche Verordnung zurückgehenden Verwaltungsakt stand der EuGH vor der Frage, ob sich die Voraussetzungen für die Gewährung des einstweiligen Rechtsschutzes nach nationalen oder gemeinschaftlichen Voraussetzungen bestimmen sollen. Unter Hinweis auf das grundlegende Erfordernis der einheitlichen Anwendung von Gemeinschaftsrecht in den Mitgliedstaaten<sup>610</sup> kam der EuGH zum Ergebnis, dass nicht nur ausreichende ernstliche Zweifel nach nationalem Recht an der gemeinschaftsrechtlichen Verordnung bestehen dürfen, sondern darüber hinaus die Anordnung auch dringlich sein muss. Dem Antragsteller muss demnach ein schwerer und nicht wiedergutzumachender Schaden drohen und das zuständige Gericht muss das Gemeinschaftsinteresse hinreichend würdigen<sup>611</sup>. Mit diesem Urteil konkretisierte der EuGH zusätzliche gemeinschaftsweit zu beachtende Voraussetzungen, was ihm zum Teil viel Kritik einbrachte<sup>612</sup>.

## A. Grundlagen des deutschen Verwaltungsrechtsschutzes

Da das Gemeinschaftsrecht in weiten Teilen als Verwaltungsrecht zu qualifizieren ist<sup>613</sup>, dessen Vollzug vielfach den nationalen Verwaltungsbehörden obliegt, kommt der Verwaltungsgerichtsbarkeit besondere Bedeutung zu. Es fällt somit in den Aufgabenbereich der Fachgerichte, die durch das Gemeinschaftsrecht zugewiesenen Rechte des Einzelnen in einem nach nationalem Recht vorgesehenen Verfahren zu schützen<sup>614</sup>. Dabei entspricht es einem allgemeinen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts, Entscheidungen einer innerstaatlichen Behörde der gerichtlichen Überprüfung zuführen zu können<sup>615</sup>. Das Gebot des effektiven Rechtsschutzes, das grundsätzlich die gleichen Anforderungen wie Art. 19 Abs. 4 GG stellt, folgt aus Art. 6 und 13 EMRK und entspricht der gemeinsamen Verfassungstradition der Mitgliedstaaten<sup>616</sup>. Bevor auf die Schwierigkeiten umweltrechtlicher Rechtsdurchsetzung - insbesondere des transformierten Umweltrechts - näher ein-

<sup>609</sup> EuGH, Verb. Rs. C-143/88, 92/89 (Süderdithmarschen) - E 1991, I-415 (542 ff.).

<sup>610</sup> Vgl. RENGELING, HANS-WERNER, Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht - wechselseitige Einwirkungen, VVDStRL 53 (1994), S. 202 ff. (216 f.); RENGELING, HANS-WERNER, Europäisches Gemeinschaftsrecht und nationaler Rechtsschutz - unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes und deutscher Gerichte, in: BIEBER, ROLAND (Hrsg.), Das Europa der zweiten Generation, Gedächtnisschrift für Christoph Sasse, Baden-Baden 1981, S. 198 ff.

<sup>611</sup> Vgl. Leitsatz 2 in E 1991, I-415 (542 ff.).

<sup>612</sup> Vgl. STEIN, THORSTEN, Richterrecht wie anderswo auch? Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften als „Integrationsmotor“, in: HOCHSCHULLEHRER DER JURISTISCHEN FAKULTÄT DER UNIVERSITÄT HEIDELBERG, Richterliche Rechtsfortbildung. Erscheinungsformen, Auftrag und Grenzen, Festschrift der Juristischen Fakultät zur 600-Jahr-Feier der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, Heidelberg 1986, S. 619 ff.; vgl. DÄNZER-VANOTTI, WOLFGANG, Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften beschränkt vorläufigen Rechtsschutz. Hat er seine Kompetenzen überschritten? Zugleich Besprechung des Urteils des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften v. 21.02.1991 - Rs. C-143/88 und C-92/89, BB 1991, S. 1015 ff. (1016); DÄNZER-VANOTTI, WOLFGANG, Unzulässige Rechtsfortbildung des Europäischen Gerichtshofes, RIW 1992, S. 733 ff. (739); SCHLEMMER-SCHULTE, SABINE, EuZW 1991, S. 307. ff. (309 f.); Anmerkungen zu EuGH, Urt. v. 21.2.1991 - C-143/88, vgl. GORNIG, GILBERT, Zur Frage der Befugnis nationaler Gerichte zur Aussetzung der Vollziehung eines auf einer EG-Verordnung beruhenden Verwaltungsakts, JZ 1992, S. 39 ff. (40); a.A. SCHWARZE, JÜRGEN, Vorläufiger Rechtsschutz im Widerstreit von Gemeinschaftsrecht und nationalem Verwaltungsverfahrens- und Prozessrecht, in: BAUER, JÜRGEN F./MÜLLER-GRAFF, PETER-CHRISTIAN/ZULEEG, MANFRED (Hrsg.), Europarecht, Energierecht. Wirtschaftsrecht. Festschrift für Bodo Börner zum 70.Geburtstag, Köln, Berlin u.a. 1992, S. 389 ff. (400 f.).

<sup>613</sup> Vgl. FRIAUF, KARL-HEINRICH, Die Bindung deutscher Verfassungsorgane an das Grundgesetz bei Mitwirkung an europäischen Organakten, in: FRIAUF KARL-HEINRICH/SCHOLZ, RUPERT (Hrsg.), Europarecht und Grundgesetz. Betrachtungen zu materiell- und formalrechtlichen Problemen bei Schaffung und Umsetzung sekundären Gemeinschaftsrechts, Berlin 1990, S. 43 ff.; STERN, KLAUS, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III, Allgemeine Lehren der Grundrechte 1. HalbBd., München 1988, S. 1236 f.

<sup>614</sup> Vgl. GELLERMANN, MARTIN, Europäisches Gemeinschaftsrecht als Gegenstand des nationalen Rechtsschutzes, in: RENGELING, HANS-WERNER/MIDDEKE, ANDREAS/GELLERMANN, MARTIN (Hrsg.), Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union, 2. Aufl., München 2003, § 34 Rn. 52.

<sup>615</sup> Vgl. BURGI, MARTIN, Deutsche Verwaltungsgerichte als Gemeinschaftsrechtsgerichte, DVBl. 1995, S. 772 ff. (777 f.); EHLERS, DIRK, in: SCHOCH, FRIEDRICH/SCHMIDT-ABMANN, EBERHARD/PIETZNER, RAINER (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, Bd. I, München Stand 2005, Vorb. § 40 Rn. 79 ff.; KOPP, FERDINAND O./SCHENKE, RÜDIGER, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 14. Aufl., München 2005, § 40 VWGO, Rn. 37.

<sup>616</sup> Vgl. ENDLER, JAN, Verwaltungsprozess und Europarecht, in: KUHLA, WOLFGANG/HÜTTENBRINK, JOST/ENDLER, JAN, Der Verwaltungsprozess, 3. Aufl., München 2002, Abschnitt L S. 912.

gegangen wird, sollen vorab die Grundlagen des Verwaltungsrechtsschutzes in der Bundesrepublik dargestellt werden.

## I. Das Gebot des effektiven Rechtsschutzes aus Art. 19 Abs. 4 GG

### 1. Allgemeine Bedeutung des effektiven Rechtsschutzes

Die grundrechtlich ausgestaltete Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG bestimmt, dass jeder Bürger, der durch die öffentliche Hand in seinen Rechten beeinträchtigt wird, dagegen Rechtsschutz vor einem unabhängigen Gericht beantragen kann. In Art. 19 Abs. 4 GG findet die Rechtsgebundenheit der Verwaltung ihre institutionelle Entsprechung<sup>617</sup>. Der Schutz des Rechtsstaates obliegt letztendlich den Gerichten, da nahezu jedes exekutive Handeln richterlicher Kontrolle unterzogen werden kann<sup>618</sup> und den Gerichten eine Letztentscheidungskompetenz für den Fall einer Verletzung subjektiver Rechte zukommt. Aus diesem Grund hat Richard Thoma Art. 19 Abs. 4 GG auch als „Schlussstein im Gewölbe des Rechtsstaates“<sup>619</sup> bezeichnet. Über die verwaltungsgerichtliche Generalklausel des § 40 VwGO kommt die letztverbindliche Kontrolle eingreifender Akte vollziehender Gewalt hauptsächlich den Verwaltungsgerichten zu.

### 2. Entstehungsgeschichtliche Bedeutung des Art. 19 Abs. 4 GG

Die Gewährleistung des Art. 19 Abs. 4 GG stellt eine der bedeutsamsten Erneuerungen des Grundgesetzes dar. Dadurch wurde das Verhältnis von Bürger und Staat neu definiert, indem den subjektiv-öffentlichen Rechten des Bürgers gerichtlicher Schutz gegenüber dem Staat verliehen wurde und den Bürgern somit eine echte subjektive Rechtsposition zukam<sup>620</sup>. Zwar gab es bereits vor Einführung des Art. 19 Abs. 4 GG eine Verwaltungsgerichtsbarkeit, doch war die gerichtliche Durchsetzbarkeit subjektiv-öffentlicher Rechte nicht immer möglich<sup>621</sup>. Der preußischen Verwaltungsgerichtsordnung war eine in der heutigen VwGO in § 40 VwGO zugrundegelegte Generalklausel völlig unbekannt. Stattdessen lag ihr ein Enumerationsprinzip zugrunde, das lediglich den klauselförmig aufgezählten Streitsachen eine gerichtliche Kontrolle vorbehielt<sup>622</sup>. Noch restriktiver verhielt es sich mit dem Verwaltungsrechtsschutz während der national-sozialistischen Herrschaft, da hier dem Einzelnen die Einklagbarkeit von Rechten sogar als Mittel der Entrechtung entzogen wurde<sup>623</sup>. Somit war zu dieser Zeit das subjektive Recht des Einzelnen und damit scheinbar einhergehende Rechtsmacht mangels gerichtlicher Kontrollmöglichkeiten reine Makulatur<sup>624</sup>. Durch Aufnahme des Art. 19 Abs. 4 GG in das Grundgesetz wurde dieses Missverhältnis beseitigt und jeder Akt der Exekutive, der in die Rechte des Bürgers eingreift, der richterlichen Kontrolle unterzogen. Nachdem sich in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts Rechtsschutz anfangs lediglich in Form einer justizähnlichen Kontrolle durch die Verwaltung selbst durchsetzen konnte<sup>625</sup>, beendete die Aufnahme von Art. 19 Abs. 4 GG in das Grundgesetz einen 100jährigen Kampf um einen gerichtlichen Rechtsschutz gegen Verwaltungshandeln und begründet zugleich dessen Höhepunkt<sup>626</sup>.

<sup>617</sup> Vgl. IPSEN, JÖRN, Staatsrecht I, Staatsorganisationsrecht, 17. Aufl., München 2005, Rn. 795.

<sup>618</sup> Vgl. IPSEN, JÖRN, Staatsrecht I, Staatsorganisationsrecht, 17. Aufl., München 2005, Rn. 795.

<sup>619</sup> Vgl. THOMA, RICHARD, Über die Grundrechte im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, in: WANDERSLEB, HERMANN/TRAUMANN, ERICH (Hrsg.), Recht, Staat und Wirtschaft III, Düsseldorf 1951, S. 9 ff. (9).

<sup>620</sup> Vgl. LORENZ, DIETER, Das Gebot des effektiven Rechtsschutzes des Art. 19 Abs. 4 GG, Jura 1983, S. 393 ff. (394).

<sup>621</sup> Vgl. HENKE, WILHELM, Das subjektive öffentliche Recht, Tübingen 1968, S. 26 ff.

<sup>622</sup> Vgl. IBLER, MARTIN, Rechtspflegender Rechtsschutz im Verwaltungsrecht. Zur Kontrolldichte bei werten- den Behördenentscheidungen vom Preußischen Oberverwaltungsgericht bis zum modernen Gerichtsschutz im Prüfungsrecht, Tübingen 1999, S. 195 ff.

<sup>623</sup> Vgl. RAMSAUER, ULRICH, in: DENNINGER, ERHARD/HOFFMANN-RIEM, WOLFGANG u.a. (Hrsg.), Alternativ-Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Neuwied (Stand 2004), Art. 19 Abs. 4 GG, Rn. 6; MAURER, HARTMUT, Rechtsstaatliches Prozessrecht, in: BADURA, PETER/DREIER, HORST (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Bd. 2, Klärung und Fortbildung des Verfassungsrechts, Tübingen 2001, S. 467 ff. (471 ff.); LORENZ, DIETER, Jura 1983, S. 393 ff. (394).

<sup>624</sup> Vgl. MAURER, HARTMUT, Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl., München 2004, § 2 Rn. 11.

<sup>625</sup> Vgl. SENDLER, HORST, 125 Jahre Verwaltungsgerichtsbarkeit: Woher - wohin?, VBIBW 1989, S. 41 ff. (42).

<sup>626</sup> Vgl. SCHULZE-FIELITZ, HELMUTH, in: DREIER, HORST (Hrsg.), GG Bd. I, 2. Aufl., München 2004, Art. 19 Abs. 4 GG, Rn. 2 ff.

### 3. Ansatzpunkte des Effektivitätsgebots

Art. 19 Abs. 4 GG wirft bei der Interpretation durch den unscharf formulierten Wortlaut seiner Tatbestands- und Rechtsfolgenmerkmale einige Fragen hinsichtlich seines Auftrags zu einem ausgewogenen Gerichtsschutz auf. Da der Tatbestand des Art. 19 Abs. 4 sehr offen ist, bedarf es einer näheren Untersuchung, worauf sich seine grundrechtlich gewährleistete Garantie erstreckt.

#### a. Effektivität der Rechtsweggarantie

Der Begriff der Effektivität bedarf daher einer inhaltlichen Konkretisierung. Einmal ist Effektivität auf die Garantie des Art. 19 Abs. 4 GG selbst zu beziehen<sup>627</sup>. Dies zieht die Folge nach sich, dass gegen Rechtsverletzungen nicht nur der Rechtsweg offen stehen muss, sondern darüber hinaus auch unzumutbare Hindernisse aus dem Weg geräumt werden müssen. Garantiert werden soll im Ergebnis ein real bestehender und gangbarer Zugang zum Gericht, was aber nicht bedeutet, dass über alle öffentlich-rechtlichen Streitfragen die Verwaltungsgerichte entscheiden müssen<sup>628</sup>.

#### b. Wirksamkeit des Rechtsschutzes

Des Weiteren dient Art. 19 Abs. 4 GG nach klassischem Verständnis primär dem Schutz subjektiver Rechte, wobei die Grundrechte hierbei eine vorrangige Stellung einnehmen. Es herrscht die Vorstellung eines exakt abgestimmten Komplementärverhältnisses<sup>629</sup> zwischen materiellen Grundrechten und Art. 19 Abs. 4 GG als formellem Grundrecht. Zur Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes muss am Ende des Rechtswegs eine sachliche Entscheidung stehen, welche der Rechtsverletzung wirksam entgegenwirkt. Wenngleich diese Ausdehnung der Rechtsschutzgarantie über den Wortlaut des Art. 19 Abs. 4 GG hinausgeht und auch bei isolierter Betrachtung nicht aus dem Gebot effektiven Rechtsschutzes gefolgert werden kann, so gibt doch der Schutz des materiellen Rechts den Maßstab für die Ausgestaltung des gerichtlichen Verfahrens vor und der Normzweck wird zum Regelungsgegenstand gehoben. Im Ergebnis erfolgt also eine Erweiterung der Rechtsweggarantie um die Rechtsschutzdimension<sup>630</sup>.

### 4. Aspekte des effektiven Rechtsschutzgebots

#### a. Auftrag zur Verfahrensausgestaltung

Obwohl Art. 19 Abs. 4 GG keine Rechte gegenüber dem Staat gewährt sondern voraussetzt, wird der Regelung unter ausdrücklicher Billigung des Bundesverfassungsgerichts entnommen, „dass im Zweifel diejenige Interpretation eines Gesetzes Vorzug verdient, die dem Bürger einen Rechtsanspruch einräumt“<sup>631</sup>. Allerdings darf die Prozessperspektive nicht einseitig auf das Rechtsschutzbegehren des klagenden Bürgers ausgerichtet werden, sondern muss gerade auch das öffentliche Interesse berücksichtigen, das oft in Widerspruch zum Klagebegehren steht.

Somit muss die Rechtskontrollzuständigkeit zwei staatlichen Funktionen gerecht werden: einmal dem Rechtsschutzauftrag des Bürgers und zum anderen dem von der Verwaltung wahrzunehmenden Vollzugauftrag zugunsten des Gemeinwohls<sup>632</sup>. Um den optimalen Rechtsschutz gegen Verletzungen individueller Rechte zu gewährleisten, müssen gewisse Rahmenbedingungen geschaffen werden. Zu diesen Rahmenbedingungen zählen das Bestehen einer Gerichtsorganisation und eines geordneten Gerichtsverfahrens, bei dessen Festlegung der Gesetzgeber weithin frei ist<sup>633</sup>.

<sup>627</sup> Vgl. BVerfGE 35, 263 ff. (275); BVerfG 60, 253 ff. (297).

<sup>628</sup> Vgl. IPSEN, JÖRN, Staatsrecht II, Grundrechte, 8. Aufl., München 2005, Rn. 837.

<sup>629</sup> Vgl. BETHGE, HERBERT, Grundrechtsverwirklichung und Grundrechtssicherung durch Organisation und Verfahren, NJW 1982, S. 1 ff. (5).

<sup>630</sup> Diese Auffassung entspricht der ständigen Rechtsprechung, vgl. BVerfGE 35, 382 ff. (401).

<sup>631</sup> Vgl. BVerfGE 15, 275 ff. (281).

<sup>632</sup> Vgl. FRANZEN, EVERHARDT, 50 Jahre Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik Deutschland, DVBl. 1998, S. 413 ff. (421).

<sup>633</sup> Vgl. hierzu SCHULZE-FIELTZ, HELMUTH, in: DREIER, HORST (Hrsg.), GG Bd. I, 2. Aufl., München 2004, Art.

## b. Rechtswegeröffnung und Ausgestaltung

Der Gesetzgeber ist vom Begriff der „öffentlichen Gewalt“ des Art. 19 Abs. 4 GG ausgenommen<sup>634</sup>, sodass seine Rechtsverletzungen keine Klagbarkeit begründen. Der Schutz des Bürgers bezüglich eines Rechtsschutzbegehrens, das sich unmittelbar gegen ein Gesetz wendet, wird über die Verfassungsgerichtsbarkeit gewährleistet. Allerdings richtet sich der verfassungsrechtliche Auftrag des Art. 19 Abs. 4 GG dennoch in erster Linie an den Gesetzgeber. Denn Art. 1 Abs. 3 GG bindet durch seinen weiterreichenden Tatbestand auch den Gesetzgeber als Teil der „öffentlichen Gewalt“ ein<sup>635</sup>. Aus dieser Grundrechtsbindung des Gesetzgebers resultiert somit seine Verpflichtung gegenüber dem Rechtsschutzgebot des Art. 19 Abs. 4 GG. Die Legislative wird durch das Gebot effektiven Rechtsschutzes dazu angehalten, den Rechtsschutz zu schaffen und auszugestalten<sup>636</sup>.

## 5. Problem der Relativierung von Art. 19 Abs. 4 GG

Mitunter werden Bestrebungen laut, die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG zu relativieren oder aufzulockern. Allerdings widersprechen diese Auffassungen dem klaren Wortlaut des Art. 19 Abs. 4 GG, wonach ein lückenloser und effektiver Rechtsschutz gewährleistet werden soll. Durch vorschnelle Interpretation darf die Rechtsschutzgarantie also nicht eingeschränkt werden. Immerhin stellt der gerichtliche Rechtsschutz eine der größten Errungenschaften des Rechtsstaates dar: Er wurde bereits im 18. Jahrhundert eingefordert, im 19. Jahrhundert mit Mühen erkämpft und letztendlich nach dem Rückfall in die nationalsozialistische Gewaltherrschaft durch Art. 19 Abs. 4 GG vollständig durchgesetzt. Diese Entwicklung sollte nicht zurückgedreht werden.

## 6. Zusammenfassung

Letztendlich ist primärer Adressat des Art. 19 Abs. 4 GG der Gesetzgeber, denn es steht in seinem Gestaltungsermessen, den gerichtlichen Zugang und die wirksame Kontrolle angemessen festzulegen<sup>637</sup>. Vor diesem Hintergrund wird insbesondere folgende Problematik deutlich: Art. 19 Abs. 4 GG gewährleistet dem Bürger zwar die Verfolgung eines Rechtes, bestimmt hingegen nicht, welche Rechte dem Bürger zukommen. Denn dies wird grundsätzlich - abgesehen von Grundrechten und sonstigen verfassungsmäßigen Rechten - durch den Gesetzgeber bestimmt. Die Legislative kann somit den Umfang der Rechtsschutzgarantie durch Gestaltung des materiellen Rechts bestimmen. Bezugspunkt ist dabei das verletzte Recht, das von Art. 19 Abs. 4 GG vorausgesetzt, jedoch nicht begründet wird. Ob eine Vorschrift subjektive Rechte verleiht, wird durch materielles Recht festgelegt<sup>638</sup>. Subjektive Rechte werden begründet, wenn das Gesetz nicht nur dem Schutz der Allgemeinheit dient, sondern gerade dem Schutz einzelner Dritter. Somit liegt es in der Hand des Gesetzgebers, bestimmte Rechtsfragen den Gerichten vorzuenthalten und auf diese Weise Art. 19 Abs. 4 GG über seine offene Flanke des Tatbestandes zu unterlaufen<sup>639</sup>.

Die Gestaltung von Normen als objektive Rechtssätze wird besonders im Bereich des Umweltrechts deutlich, da nur wenige umweltrechtliche Gesetze subjektiv einklagbare Rechtspositionen begründen.

---

19 Abs. 4 GG, Rn. 90 ff.

<sup>634</sup> BVerfGE 24, 29 ff.; 45, 334 ff.

<sup>635</sup> Vgl. DREIER, HORST, in: DREIER, HORST (Hrsg.), GG-Kommentar Bd. I, 2. Aufl., München 2004, Art. 1 Abs. 3 GG, Rn. 53.

<sup>636</sup> Vgl. LORENZ, DIETER, Jura 1983, S. 393 ff. (397).

<sup>637</sup> BVerfGE 10, 264 ff. (267 f.); 60, 253 ff. (268); 88, 118 ff. (123 f.).

<sup>638</sup> Vgl. PIEROTH, BODO/SCHLINK, BERNHARD, Grundrechte Staatsrechte II, 21. Aufl., Heidelberg 2005, Rn. 1012.

<sup>639</sup> Vgl. HERZOG, ROMAN, Verfassung und Verwaltungsgerichte - zurück zu mehr Kontrolldichte?, NJW 1992, S. 2601 ff. (2601).

## II. Der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten

Die verwaltungsgerichtliche Generalklausel eröffnet zur Gewährung des insoweit garantierten Rechtsschutzes für den Bereich des öffentlichen Rechts den Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten, soweit die Streitigkeit nicht verfassungsrechtlicher Art ist und nicht durch Bundesgesetz einem anderen Gericht zugewiesen ist<sup>640</sup>. Sie fand 1946 - anfänglich lediglich auf Verwaltungsakte beschränkt - in der Militärregierungs-Verordnung Nr. 165 und den Verwaltungsgerichtsgesetzen der amerikanischen Zone verankert, ihren Ursprung. Seit 1949 ist sie, ohne Präzisierung auf die Verwaltungsgerichte, im Bonner Grundgesetz sowie seit 1960 in der Verwaltungsgerichtsordnung normiert<sup>641</sup>. Dem Grundsatz nach basiert § 40 VwGO auf Art. 19 Abs. 4 GG<sup>642</sup>.

## III. Die Klagebefugnis gemäß § 42 Abs. 2 VwGO

Anfechtungs- und Verpflichtungsklage kann in zulässiger Weise nur durch denjenigen erhoben werden, der in Übereinstimmung mit § 42 Abs. 2 VwGO klagebefugt ist. Vorbehaltlich anderer Normen ist dies nur dann der Fall, wenn der Kläger geltend machen kann, durch einen Verwaltungsakt oder seine Ablehnung oder Unterlassung in eigenen Rechten verletzt zu sein.

### 1. Funktion und dogmatisches Verständnis der Klagebefugnis

Bevor die Grundlagen der Klagebefugnis einer näheren Betrachtung unterzogen werden, wird im Folgenden die Begrifflichkeit der Klagebefugnis näher dargestellt.

Über die seit dem 21.01.1960 in § 42 Abs. 2 2. Halbsatz VwGO normierte Prozessvoraussetzung herrschte lange Zeit Streit, wie sie zu bezeichnen sei. Unterschiedlichste Begriffe wurden vorgeschlagen. Unter anderem kursierten Bezeichnungen wie „Klage-recht“<sup>643</sup>, „Prozessführungsbefugnis“<sup>644</sup>, „Anfechtungsbefugnis“<sup>645</sup>, „Anfechtungsberechtig-ung“<sup>646</sup> sowie „Anfechtungslegitimation“<sup>647</sup>. Durchgesetzt hat sich letztendlich die mitt-lerweile geläufige Bezeichnung der Klagebefugnis.

Hinsichtlich der gesetzlich geschützten Individualinteressen ist anerkannt, dass der Inter-essenschutz nicht lediglich als Reflex des objektiven Rechts verwirklicht wird, sondern dass sich der einzelne Interessenträger auf den Schutz dieses Interesses berufen kön-nen soll. Diese Möglichkeit der Berufung auf den Interessenschutz wird durch die in § 42 Abs. 2 VwGO normierte Klagebefugnis gewährt<sup>648</sup>. Sie stellt eine Prozessvoraussetzung

<sup>640</sup> Vgl. hierzu KOPP, FERDINAND/SCHENKE, WOLF-RÜDIGER, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 14. Aufl., München 2005, § 40 Rn. 1 ff.

<sup>641</sup> Vgl. HERZOG, ROMAN, NJW 1992, S. 2601 ff. (2601).

<sup>642</sup> Vgl. HERZOG, ROMAN, NJW 1992, S. 2601 ff. (2601).

<sup>643</sup> Vgl. KOEHLER, ALEXANDER, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, Berlin u.a. 1960, § 42 S. 302 Ziff. C IV 4.

<sup>644</sup> Vgl. KOEHLER, ALEXANDER, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, Berlin u.a. 1960, § 42 S. 299 Ziff. C III; BARTLSPERGER, RICHARD, Der Rechtsanspruch auf Beachtung von Vorschriften des Verwaltungsverfahrensrechts, DVBl 1970, S. 30 ff.(30).

<sup>645</sup> Vgl. BVerwGE 11, 331 ff. (333); vgl. LÜKE, GERHARD, Die Abgrenzung der Klagebefugnis im Verwaltungsprozess, AöR 84 (1959), S. 185 ff. (201).

<sup>646</sup> Vgl. BETTERMANN, KARL AUGUST, Über die Legitimation zur Anfechtung von Verwaltungsakten, in: SALADIN, PETER/WILDHABER, LUZIUS (Hrsg.), Der Staat als Aufgabe, Gedenkschrift für Max Imboden, Basel u.a. 1972, S. 37 ff. (37, 45).

<sup>647</sup> Vgl. KAMM, REINHOLD, Beschwerdeberechtigung in der freiwilligen Gerichtsbarkeit und Klagebefugnis im Verwaltungsprozess, JuS 1961, S. 146 ff. (147); BERGER, ULRICH G., Grundfragen umweltrechtlicher Nachbarklagen zum verwaltungsrechtlichen Drittschutz im Bauplanungsrecht, Immissionsschutzrecht und Kernenergierecht, Köln, München u.a. 1982, S. 98.

<sup>648</sup> Vgl. WOLF, MANFRED, Die Klagebefugnis der Verbände. Ausnahme oder allgemeines Prinzip?, Tübingen 1971, S. 49; BACHOF, OTTO, Reflexwirkungen und subjektive Rechte im öffentlichen Recht, in: BACHOF, OTTO/DRATH, MARTIN/GÖNNENWEIN, OTTO/WALZ, ERNST (Hrsg.), Forschungen und Berichte aus dem öffentlichen Recht. Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, München 1955, S. 287 ff. (299); SCHMIDT-ABMANN, EBERHARD, in: MAUNZ, THEODOR/DÜRIG GÜNTHER (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar Bd. III, München (Stand 09/2005), Art. 19 Abs. 4, Rn. 184.; WOLFF, HANS J./BACHOF, OTTO/STOBER, ROLF, Verwaltungsrecht, Bd. 1, 11. Aufl., München 1999, § 43 I; KEMNADE, GERHARD, Der Rechtsschutz des Nachbarn im Baurecht, Göttingen 1965, S. 31 f.

besonderer Art für die Anfechtungs- und Verpflichtungsklage<sup>649</sup> und in analoger Anwendung für die allgemeine Leistungsklage dar<sup>650</sup>.

§ 42 Abs. 2 VwGO soll die Popularklage und die Interessentenklage<sup>651</sup> ausschließen<sup>652</sup>. Denn bei der Kodifizierung der VwGO knüpfte der bundesdeutsche Gesetzgeber, indem er sich in § 42 Abs. 2 VwGO für den Rechtsschutz wegen und gegen eigene Rechte entschied, an eine hundertjährige Tradition an. Denn blickt man in Retrospektive auf die Geschichte des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, der sich von 1863 bis zum Ende der Weimarer Republik entwickelte, so waren zwei Hauptströmungen bezüglich der Ausrichtung des Verwaltungsprozesses erkennbar. einmal die Ausrichtung auf das Individualrechtssystem in den süddeutschen Staaten (sog. „Süddeutsches System“<sup>653</sup>) und auf der anderen Seite die Funktion der verwaltungsgerichtlichen Klage in erster Linie als objektive Beanstandungsklage, durch welche die Einhaltung des objektiven Rechts durch die Verwaltung gewährleistet sein sollte (sog. „Preußisches System“<sup>654</sup>). Der maßgebliche Einfluss von Walter Jellinek trug dazu bei, dass sich der Gesetzgeber nach 1945 für das am Individualschutz ausgerichtete System entschied. Denn dieses entsprach dem materiellen Verfassungs- und Verwaltungsrecht, mit dem nach 1945 an die liberal-rechtsstaatliche Tradition vor 1933 angeknüpft wurde<sup>655</sup>. Die Basis für diesen Ansatz ist die relativ einfache Beziehung zwischen Bürger und Staat, sodass das verwaltungsgerichtliche Verfahren in Deutschland vom Prinzip des subjektiven Rechtsschutzes bestimmt ist. Ziel des Verwaltungsprozesses ist somit in erster Linie der Rechtsschutz des klagenden Bürgers, während der Kontrolle rechtswidriger Handlungen zur Wahrung der Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns eine untergeordnete Bedeutung zukommt<sup>656</sup>.

§ 42 Abs. 2 VwGO konkretisiert in positiver Hinsicht den Art. 19 Abs. 4 GG, der für die Rechtsweggarantie und die Garantie des effektiven Rechtsschutzes lediglich ein Mindestmaß festlegt. Eine Unterschreitung dieses Mindeststandards führt zu einem Grundrechtsverstoß. Ein Verbot dahingehend, dass Art. 19 Abs. 4 GG keinen über die Minimalgarantie hinausgehenden Grundrechtsschutz gewähren könnte, ist Art. 19 Abs. 4 GG aber nicht zu entnehmen. Verfassungsrechtlich ist dies solange unbedenklich, wie dies keine anderen Grundrechtsbeeinträchtigungen nach sich zieht. Schließlich stellt Art. 19

<sup>649</sup> Vgl. OERTZEN, HANS-JOACHIM, in: REDEKER, KONRAD/OERTZEN, HANS-JOACHIM (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 14. Aufl., München 2004, § 42 Rn. 14. Eine andere Ansicht wird lediglich von Kopp vertreten, der in § 42 Abs. 2 VwGO eine verwaltungsprozessuale Regelung der aktiven Prozessführungsbefugnis sieht, vgl. KOPP, FERDINAND/SCHENKE, WOLF-RÜDIGER, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 14. Aufl., München 2005, § 42 Rn. 60.

<sup>650</sup> Vgl. BVerwGE 43, 291 ff.; BVerwGE 17, 91 ff.; 18, 157 ff.

<sup>651</sup> Darunter versteht man die Klage einer Person, die ein eigenes materielles, aktuelles oder künftiges Interesse an der Aufhebung der Verwaltungsentscheidung hat, ohne jedoch in ihren Rechten verletzt zu sein.

<sup>652</sup> Zum Ausschluss der Popularklage vergleiche: GRUNSKY, WOLFGANG, Grundlagen des Verfahrensrechts. Eine vergleichende Darstellung von ZPO, FGG, VwGO, FGO, SGG, Bielefeld 1970, S. 271 (§ 28 II 2); BACHOF, OTTO, Reflexwirkungen und subjektive Rechte im öffentlichen Recht, in: BACHOF, OTTO/DRATH, MARTIN/GÖNNENWEIN, OTTO/WALZ, ERNST (Hrsg.), Forschungen und Berichte aus dem öffentlichen Recht. Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, München 1955, S. 287 ff. (300); BERNHARDT, RUDOLF, Zur Anfechtung von Verwaltungsakten durch Dritte, JZ 1963, S. 302 ff. (302); SCHMIDT, REINER, Der Rechtsschutz des Konkurrenten im Verwaltungsprozess, NJW 1967, S. 1636 ff. (1639); SCHOLZ, RUPERT, Die öffentlich-rechtliche Konkurrentenklage in der Rechtsprechung der Verwaltungs- und Zivilgerichte, WiR 1972, S. 35 ff. (50); ENGELHARDT, HANS, Zur Klagebefugnis im Verwaltungsprozessrecht, JZ 1961, S. 588 ff.; HENKE, WILHELM, Recht und Staat. Grundlagen der Jurisprudenz, Tübingen 1988, S. 138.; BARTLSPERGER, RICHARD, DVBl 1970, S. 30 ff. (30); ERICHSEN, HANS-UWE, in: ERICHSEN, HANS-UWE/EHLERS, DIRK (HRSG.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 12. Aufl., Berlin 2002, § 11 Rn. 30 ff; OERTZEN, HANS-JOACHIM, in: REDEKER, KONRAD/OERTZEN, HANS-JOACHIM (Hrsg.), zum Ausschluss der Interessentenklage vgl. ERICHSEN, HANS-UWE, in: ERICHSEN, HANS-UWE/EHLERS, DIRK (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 12. Aufl., Berlin 2002, § 11 Rn. 37.

<sup>653</sup> Vgl. BADURA, PETER, Grenzen und Alternativen des gerichtlichen Rechtsschutzes in Verwaltungsstreitsachen, JA 1984, S. 83 ff. (91); SARWEY, OTTO VON, Das öffentliche Recht und die Verwaltungsrechtspflege, Tübingen 1880, S. 405 ff. (411 ff.).

<sup>654</sup> Vgl. RUPP, HANS HEINRICH, Kritische Bemerkungen zur Klagebefugnis im Verwaltungsprozess, DVBl 1982, S. 144 ff. (145); GNEIST, RUDOLF, Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland, 3. Aufl., Nachdruck der 2. Aufl. von 1879, Darmstadt 1958, S. 270 ff.

<sup>655</sup> Vgl. BERGER, ULRICH G., Grundfragen umweltrechtlicher Nachbarlagen zum verwaltungsrechtlichen Drittschutz im Bauplanungsrecht, Immissionsschutzrecht und Kernenergierecht, Köln, München u.a. 1982, S. 3.

<sup>656</sup> Vgl. SCHWABE, JÜRGEN, Verwaltungsprozessrecht. Eine Einführung, 4. Aufl., Düsseldorf 1996, S. 21, 105; ULE, CARL HERMANN, Verwaltungsprozessrecht, 9. Aufl., München 1987, § 1 III; RAMSAUER, ULRICH, Verwaltungsrecht und Verwaltungsprozess, 2. Aufl., Hamburg 1985, S. 118.

Abs. 4 GG lediglich die Garantie für eine Verletztenklage auf, schließt jedoch nicht aus, dass der Gesetzgeber eine Interessentenklage oder Popularklage einführt.

## 2. Voraussetzungen der Klagebefugnis

### a. Historische Entwicklung der Lehre vom subjektiv-öffentlichen Recht zur Schutznormtheorie

#### aa. Lehre des subjektiv-öffentlichen Rechts

Die Lehre vom subjektiv-öffentlichen Recht widmet sich der Frage nach der Grenzziehung zwischen Rechten, die für konkrete Einzelpersonen Ansprüche normieren, und lediglich objektiven Rechten, die keine Anspruchsgrundlage für den Bürger darstellen. Ursprünglich geht das subjektive Recht bis ins 19. Jahrhundert zurück. Um die Jahrhundertwende wurde von Georg Jellinek das subjektive Recht als eine „von der Rechtsordnung anerkannte und geschützte, auf ein Gut oder Interesse gerichtete menschliche Willensmacht“<sup>657</sup> verstanden. Ottmar Bühler entwickelte anschließend die Lehre von Georg Jellinek weiter und bezeichnete sie als „diejenige rechtliche Stellung des Untertans zum Staat“, „in der er aufgrund eines Rechtsgeschäfts oder eines zwingenden, zum Schutz seiner Individualinteressen erlassenen Rechtssatzes, auf den er sich der Verwaltung gegenüber berufen soll können, vom Staat etwas verlangen kann oder ihm gegenüber etwas tun darf“<sup>658</sup>. Zusammenfassend sollten folgende drei Kriterien das subjektive Recht kennzeichnen:

- ✓ Einmal bedurfte es dazu eines objektiven Rechtssatzes mit zwingendem Charakter, welcher zugunsten eines bestimmten Personenkreises zur Befriedigung ihrer Individualinteressen und nicht lediglich im Interesse der Allgemeinheit erlassen wurde.
- ✓ Des Weiteren musste der Rechtssatz intendieren, dass sich die betroffenen Personen auf die Norm berufen können.
- ✓ Zu guter Letzt sollten auf diese Weise die Verwaltungsbehörden zu einem bestimmten Verhalten veranlasst werden.

Keine Voraussetzung für die Annahme eines subjektiv-öffentlichen Rechts war seine Klagbarkeit, wenngleich Bühler eine Klagbarkeit nur gegen subjektive Rechte annahm<sup>659</sup>. Die Lehre des subjektiv öffentlichen Rechts etablierte sich in den Verwaltungsrechtswissenschaften und wurde auch zu einem beträchtlichen Teil von der Rechtsprechung übernommen.

#### bb. Modifikation der Schutznormtheorie durch das Bonner Grundgesetz

Nach dem Sturz des Dritten Reiches griff das Bundesverwaltungsgericht für seine Rechtsprechung auf die von Bühler entwickelte ursprüngliche liberale Lehre des subjektiv-öffentlichen Rechts zurück<sup>660</sup>. Allerdings entfiel in Anbetracht der neuen Verfassungs- und Rechtslage das Erfordernis der Darlegung einer besonderen Rechtsmacht<sup>661</sup>. Insbesondere Art. 19 Abs. 4 GG bezweckte eine umfassende Absicherung des Rechtsschutzes gegen die öffentliche Gewalt. Maßgebliches Kriterium zur Abgrenzung war das Merkmal,

<sup>657</sup> Vgl. JELLINEK, GEORG, System der subjektiv öffentlichen Rechte, 2. Aufl., Darmstadt 1963, S. 44.

<sup>658</sup> Vgl. BÜHLER, OTTMAR, Die subjektiv öffentlichen Rechte und ihr Schutz in der Verwaltungsrechtsprechung, Berlin 1914, S. 224, BÜHLER, OTTMAR, Altes und Neues über Begriff und Bedeutung der subjektiven öffentlichen Rechte, in: BACHOF, OTTO/DRATH, MARTIN/GÖNNENWEIN, OTTO/WALZ, ERNST (Hrsg.), Forschungen und Berichte aus dem öffentlichen Recht. Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, München 1955, S. 269 ff. (274).

<sup>659</sup> Vgl. BÜHLER, OTTMAR, Die subjektiv öffentlichen Rechte und ihr Schutz in der Verwaltungsrechtsprechung, Berlin 1914, S. 21, 12, 50.

<sup>660</sup> Vgl. WIEDENBRÜG, GERNOT, Der Einfluss des Sozialstaatsprinzips auf die Zuerkennung subjektiv öffentlicher Rechte. Zugleich ein Beitrag über Wesen und Motorik des Sozialstaatsprinzips, Hamburg 1978, S. 367 f.; DÖRFLER, WOLFGANG, Verwaltungsakte mit Drittwirkung, NJW 1963, S. 14 ff. (14).

<sup>661</sup> Vgl. WIEDENBRÜG, GERNOT, Der Einfluss des Sozialstaatsprinzips auf die Zuerkennung subjektiv öffentlicher Rechte. Zugleich ein Beitrag über Wesen und Motorik des Sozialstaatsprinzips, Hamburg 1978, S. 367 f.

ob die Norm lediglich öffentliche Interessen schützen will oder zumindest auch dem Schutz von Privatinteressen dient<sup>662</sup>.

Allerdings nahm das Bundesverwaltungsgericht eine Modifikation in der Hinsicht vor, das Gericht zur Ermittlung des Normzwecks auf die Grundrechte zurückgreifen zu lassen und die formellen Elemente zugunsten einer stärkeren Berücksichtigung der tatsächlichen Lebensumstände zurückzudrängen<sup>663</sup>. Zur Ermittlung des subjektiven Rechts zog die Rechtsprechung somit lediglich das zweite Merkmal der ursprünglichen Definition von Bühler heran. Diese modifizierte Definition fand als „Schutznormtheorie“ ihren Einzug in die rechtswissenschaftliche Lehre. Sowohl in der Praxis<sup>664</sup> als auch in der Lehre<sup>665</sup> ist diese Definition längst herrschende Meinung.

Zusammenfassend enthält eine öffentlich-rechtliche Norm dann ein subjektiv-öffentliches Recht,

- ✓ wenn diese die Exekutive zu einem bestimmten Verhalten verpflichtet,
- ✓ die Norm zumindest auch dem Schutz der Interessen von einzelnen Bürgern dient
- ✓ und der Kläger dem Kreis der geschützten Bürger angehört.

## **b. Genaue Begriffsdetermination**

Zum besseren Verständnis der folgenden Auseinandersetzung mit der Schutznormtheorie folgt im Anschluss eine kurze Erläuterung ihrer einzelnen Elemente.

### **aa. Das rechtlich geschützte Interesse**

Die historischen subjektiven Rechte sind mit den in § 42 Abs. 2 und § 113 Abs. 1 S. 1, Abs. 4 S. 1 VwGO erwähnten Rechten nicht gleichzusetzen. Dies versagt die in Art. 19 Abs. 4 GG normierte Rechtsschutzgarantie<sup>666</sup>. Denn § 42 Abs. 2 und § 113 Abs. 1 S. 1 und Abs. 4 S. 1 VwGO stellen lediglich einfaches Recht dar und sind somit im Wege der verfassungskonformen Auslegung so zu deuten, dass sie nicht weniger Schutz gewähren dürfen, als die Grundrechte als Mindestgarantie festlegen. Unter Rechten i.S.d. § 42 Abs. 2 und § 113 Abs. 1 S. 1, Abs. 4 S. 1 VwGO sind somit alle Rechte zu verstehen, die mittels der Schutznormtheorie von bloßen Rechtsreflexen abgegrenzt werden können. Rechtsreflexe sind diejenigen Rechtsnormen, die ausschließlich im öffentlich-rechtlichen Interesse erlassen wurden und somit lediglich rein faktische Nebenwirkungen auf den klagenden Bürger haben<sup>667</sup>. Durch die Schutznormtheorie bleibt die Einklagbarkeit eines solchen Reflexrechtes versagt.

### **bb. Begriff des subjektiv-öffentlichen Rechts**

Der Begriff des subjektiv öffentlichen Rechts hat seinen Platz in einer der konstitutionellen Staatstheorie verhafteten Konzeption des Verhältnisses von Staat und Gesell-

<sup>662</sup> Vgl. DÖRFLER, WOLFGANG, NJW 1963, S. 14 ff. (15); APPEL, RUDOLF, Grundrechte als Grundlage von Rechten im Sinne des § 42 Abs. 2 VwGO, München 1974, S. 30; OERTZEN, HANS-JOACHIM, in: REDEKER, KONRAD/OERTZEN, HANS-JOACHIM (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 14. Aufl., München 2004, § 42 Rn. 102; SCHMIDT-ABMANN, EBERHARD, in: MAUNZ, THEODOR/DÜRIG GÜNTHER (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar Bd. III, München (Stand 09/2005), Art. 19 Abs. 4, Rn. 136.

<sup>663</sup> Vgl. WIEDENBRÜG, GERNOT, Der Einfluss des Sozialstaatsprinzips auf die Zuerkennung subjektiv öffentlicher Rechte - Zugleich ein Beitrag über Wesen und Motorik des Sozialstaatsprinzips, Hamburg 1978, S. 368.

<sup>664</sup> Spätestens seit BVerfGE 27, 297 ff. (307).

<sup>665</sup> Vgl. KOPP, FERDINAND O./SCHENKE, RÜDIGER, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 14. Aufl., München 2005, § 42 Rn. 83 ff.

<sup>666</sup> Vgl. WIEDENBRÜG, GERNOT, Der Einfluss des Sozialstaatsprinzips auf die Zuerkennung subjektiv öffentlicher Rechte - Zugleich ein Beitrag über Wesen und Motorik des Sozialstaatsprinzips, Hamburg 1978, S. 372.

<sup>667</sup> Vgl. KOPP, FERDINAND O./SCHENKE, RÜDIGER, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 14. Aufl., München 2005, § 42 Rn. 87.

schaft<sup>668</sup>. Unter Rückgriff auf den überlieferten Begriff des subjektiv öffentlichen Rechts sind Rechte i.S.v. Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG, §§ 42 Abs. 2, 113 Abs. 1, Abs. 4 S. 1 VwGO das historische subjektiv öffentliche Recht und daneben die rechtlich geschützten Interessen<sup>669</sup>. Wobei unter rechtlich geschützten Interessen nicht subjektiv-öffentliche Rechte im klassischen Sinne gemeint sind, sondern die von der Rechtsprechung als schutzwürdig anerkannten Individualinteressen. Diese Vorstellung von Rechten i.S.v. § 42 Abs. 2, 113 Abs. 1 S. 1, Abs. 4 S. 1 VwGO und Art. 19 Abs. 4 GG ist mittlerweile herrschend.

Zusammenfassend bleibt somit festzuhalten, dass unter subjektiv-öffentlichen Rechten i.S.v. Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG, §§ 42 Abs. 2, 113 Abs. 1, Abs. 4 S. 1 VwGO das subjektiv-öffentliche Recht im weiteren Sinne in Betracht kommt, welches sowohl die herkömmlichen historischen Rechte umfasst als auch sämtliche rechtlich geschützten Interessen.

Darüber hinaus könnte man die Frage aufwerfen, ob eine verfassungskonforme Auslegung des Begriffs subjektiv-öffentliches Recht in der Weise zu erwägen ist, dass durch Art. 19 Abs. 4 GG geschützte Rechte als subjektive Rechte aufzufassen sind. Dieses so genannte subjektiv-öffentliche Recht wäre dann weitreichender und würde neben den herkömmlichen subjektiven Rechten auch alle rechtlich anerkannten Interessen erfassen<sup>670</sup>.

### c. Maßgebliche Bestimmungskriterien für die Schutznormtheorie

#### aa. Problemaufriss - Schwäche der Schutznormtheorie am Beispiel der Nachbarklage

Probleme bei der Bestimmung eines subjektiven Rechts tauchen vor allem in den Fällen der Drittklage auf. Als Drittklage bezeichnet man die Klage eines lediglich Drittbetroffenen, der, ohne selbst Adressat zu sein, durch einen Verwaltungsakt, der sich seinem Inhalt nach an eine andere Person richtet, mittelbar rechtlich betroffen ist<sup>671</sup>. Es handelt sich in einem solchen Fall nicht um das Rechtsverhältnis des Staates zum Adressaten, wie es auch keinerlei rechtliche Beziehungen zwischen dem Adressaten und dem Dritten gibt. Maßgeblich ist lediglich das rechtliche Verhältnis zwischen dem Dritten zum Staat.

Beispielhaft zu erwähnen sei hier der Fall der baurechtlichen Nachbarklage:

Dass der Nachbar einen dem Bauwilligen gegenüber erlassenen Verwaltungsakt (Baugenehmigung bzw. Vorbescheid) mit Rechtsbehelfen angreifen kann, ist heute unstrittig<sup>672</sup>. Gleichwohl gibt es dennoch eine Fülle von Einzelproblemen. Der Kläger ist klagebefugt, wenn er möglicherweise in eigenen subjektiven Rechten verletzt ist - § 42 Abs. 2 VwGO. Nachdem der Nachbar nicht unmittelbarer Adressat der Baugenehmigung ist, sondern nur Adressat einer Ausfertigung der Baugenehmigung (Art. 71 Abs. 1 S. 6 BayBO), ist das gerichtliche Vorgehen gegen den Verwaltungsakt problematisch. In Betracht kommt lediglich die Verletzung drittschützender Vorschriften des materiellen Baurechts. Ob eine Vorschrift des Baurechts dem betroffenen Nachbarn tatsächlich eigene Rechte gewährt, ergibt sich in diesem Fall jedoch nicht aus dem Wortlaut der Norm. Es bedarf somit weiterer Methoden, um zu bestimmen, ob ein subjektiv-öffentliches Recht vorliegt.

<sup>668</sup> Vgl. RESS, GEORG, Das subjektiv öffentliche Recht, in: ERMACORA, FELIX u.a. (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien 1979, S. 105 ff. (107).

<sup>669</sup> Vgl. JARASS, HANS DIETER, Die Gemeinde als „Drittbetroffener“. Probleme der Klagebefugnis, insbesondere bei der Anfechtung einer atomrechtlichen Genehmigung, DVBl. 1976, S. 732 ff. (738 ff.); OVG Hamburg, NVwZ 1984, S. 48 ff. (48 f.).

<sup>670</sup> Vgl. KOPP, FERDINAND O./RAMSAUER, ULRICH, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 9. Aufl., München 2005, Einführung Rn. 67 ff. (77); BACHOF, OTTO, Reflexwirkungen und subjektive Rechte im öffentlichen Recht, in: BACHOF, OTTO/DRATH, MARTIN/GÖNNENWEIN, OTTO/WALZ, ERNST (Hrsg.), Forschungen und Berichte aus dem öffentlichen Recht. Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, München 1955, S. 287 ff. (301).

<sup>671</sup> Vgl. OERTZEN, HANS-JOACHIM, in: REDEKER, KONRAD/OERTZEN, HANS-JOACHIM (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 14. Aufl., München 2004, § 42 Rn. 16.

<sup>672</sup> Vgl. KOPP, FERDINAND O./SCHENKE, RÜDIGER, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 14. Aufl., München 2005, § 42 Rn. 96 ff.

## bb. Methode der Auslegung

Da sich in vielen Fällen - am obigen Beispiel kurz aufgezeigt - die Schutznormtheorie zur Bestimmung des Schutznormcharakters einer Norm als wenig brauchbar erweist, bedarf es weiterer Methoden zur Ermittlung. So ist nach mittlerweile einhelliger Meinung auf die Methodik der Auslegung zurückzugreifen. Die Frage nach der Schutzwirkung kann nicht für ein ganzes Rechtsgebiet oder für den Teilbereich eines Rechtsgebiets einheitlich beantwortet werden, womit jede Norm im Einzelfall in Zusammenschau mit der gesamten Rechtsordnung mitsamt ihren Schutz- und Zweckbestimmungen mittels juristischer Auslegungsmethoden zugrunde zu legen ist. Entscheidende Bedeutung kommt hierbei der teleologischen Auslegung zu, bei der auf den Zweck der Vorschrift abgestellt wird. Im Gegensatz zur älteren Schutznormtheorie, die bei der Frage nach dem Vorliegen von Individualinteressen auf den Willen des historischen Gesetzgebers zurückgriff, wird die neue Schutznormtheorie als eine „Sammelbezeichnung für einen Kanon von Methoden und Regeln, nach denen der subjektiv-rechtliche Gehalt eines Rechtssatzes erschlossen werden soll“, verstanden<sup>673</sup>. Während auf diese Weise zum einen der objektiven Auslegungstheorie Rechnung getragen wird, wird auf der anderen Seite den Grundrechten eine stärkere Berücksichtigung eingeräumt und der daraus resultierenden Verpflichtung des Gesetzgebers, sich bei der gesetzlichen Ausgestaltung subjektiver Rechte an den Grundrechten zu orientieren<sup>674</sup>.

## cc. Gesetzgeberischer Wille

Die Schutznormtheorie lässt nur solchen Normen Drittschutz zukommen, die auch den Individualinteressen des Klägers zu dienen bestimmt sind. Diese Auslegungsart geht auf den Willen des Gesetzgebers zurück. Zugrunde liegt dieser Auslegung die liberale Staatsidee des 19. Jahrhunderts, wonach Staat und Gesellschaft strikt zu trennen sind. Der jeweils gegenwärtige Gesetzgeber ist wegen der verfassungsrechtlich normierten rechtsstaatlichen Ausrichtung der Bundesrepublik und der Regelung des Art. 20 Abs. 3 GG sowie Art. 19 Abs. 4 GG nicht dispositionsbefugt, die normativen Begünstigungen als subjektive Rechte oder Rechtsreflexe auszugestalten. Nur soweit der Gesetzgeber mit seinen Entscheidungen im Einklang mit dem Grundgesetz steht, hat er eine freie Dispositionsbefugnis<sup>675</sup>. Denn obwohl Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG keine subjektiven Rechte begründet, so setzt er doch solche voraus. Ist es dem Gesetzgeber unbenommen, über die Einordnung als subjektives Recht oder Rechtsreflex nach Belieben zu bestimmen, dann könnte sich für ihn die Möglichkeit eröffnen, über diesen Weg die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG zu unterlaufen. Schließlich setzt die Gewährleistung von effektivem Rechtsschutz voraus, dass ein Grundbestand aus dem Grundgesetz, insbesondere den Grundrechten zu bestimmenden subjektiven Rechten besteht<sup>676</sup>. Somit ist der Gesetzgeber zwar im Ergebnis befugt, subjektive Rechte zuzuerkennen, dies allerdings lediglich im Rahmen der Grenzen, die durch die Verfassung vorgegeben sind. Bei der Ermittlung des Schutzzwecks einer Norm dienen die Grundrechte zwar zur Wertverdeutlichung und Systematisierung, allerdings eher als Rahmenvorgabe, die der Konkretisierung durch den Gesetzgeber bedürfen. Somit ist das subjektive Recht zwar nicht in seiner grundsätzlichen Anerkennung gesetzesabhängig, allerdings auf jeden Fall in seiner konkreten Ausgestaltung<sup>677</sup>.

## dd. Differenzierungsschwierigkeiten zwischen Allgemeininteressen und Sonderinteressen

Die Bedeutung des subjektiven Rechts ist von der Vorstellung getragen, dass Verwaltungsbehörden und Bürger gleichermaßen vor den Schranken des Gerichts stehen und

<sup>673</sup> Vgl. SCHMIDT-ABMANN, EBERHARD, in: MAUNZ, THEODOR/DÜRIG GÜNTHER (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar Bd. III, München (Stand 09/2005), Art. 19 Abs. 4, Rd. 128.

<sup>674</sup> Vgl. WAHL, RAINER, in: SCHOCH, FRIEDRICH, in: SCHOCH, FRIEDRICH/SCHMIDT-ABMANN, EBERHARD/PIETZNER, RAINER (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, Bd. I, München Stand 2005, § 42 Abs. 2 VwGO, Rn. 97 ff. vor § 42 Abs. 2 VwGO.

<sup>675</sup> Vgl. SCHOLZ, RUPERT, Wirtschaftsaufsicht und subjektiver Konkurrentenschutz, Berlin 1971, S. 125.

<sup>676</sup> Vgl. APPEL, RUDOLF, Grundrechte als Grundlage von Rechten im Sinne des § 42 Abs. 2 VwGO, München 1974, S. 87.

<sup>677</sup> Vgl. WAHL, RAINER, Der Nachbarschutz im Baurecht, JuS 1984, S. 577 ff. (579 f.); kritisch hierzu MARTENS, WOLFGANG, Der verwaltungsgerichtliche Nachbarschutz - eine unendliche Geschichte? NJW 1985, S. 2303 ff. (2306).

dort ihre Rechtsauffassung äußern<sup>678</sup>. Die übergeordnete Stellung, die den Behörden noch im Verwaltungsverfahren zukommt, und die Möglichkeit, einseitige Entscheidungen zu treffen, ist vor Gericht aufgehoben, sodass Bürger und Verwaltungsbehörden gleichgestellte Verfahrensbeteiligte sind. Die liberale Staatsidee, auf der die Schutznormtheorie basiert, trennt strikt zwischen Staat und Gesellschaft. Demselben Prinzip folgt die Lehre der Schutznormtheorie, indem sie als Unterscheidungskriterium das öffentliche und das private Interesse heranzieht. Allerdings hat sich das Staats- und Gesellschaftsverständnis mittlerweile gewandelt. Dem Bürger steht im sozialen Rechts- und Verwaltungsstaat die Möglichkeit eines aktiven Mitwirkungsrechts bei der Entscheidungsfindung der Behörden zu. Diese Aufweichung der strikten Trennungslinie zwischen Bürger und Staat hat zur Folge, dass sich öffentliches und privates Interesse nicht nur immer stärker einander annähern, sondern sich mitunter in einigen Bereichen sogar vermischen.

Diese Entwicklung lässt sich am besten anhand des Baurechts, insbesondere des Bauplanungsrechts verdeutlichen. Die gesetzlichen Regelungen im Bauplanungsrecht stellen hauptsächlich Verfahrensnormen und Verfahrensgrundsätze dar, aus denen sich eine Abgrenzung zwischen privaten und Sonderinteressen kaum mehr entnehmen lässt<sup>679</sup>. Nachbarliche Abwehr- oder Schutzansprüche bleiben hier sowohl bei baurechtlichen als auch anderen Genehmigungen unerwähnt. Allerdings wird bei jeder Verletzung eines Individualrechts zugleich auch das öffentliche Interesse beeinträchtigt. Denn schließlich fällt es in den Aufgabenkreis der Verwaltung, das Gemeinwohl und somit auch das öffentliche Interesse zu fördern und zu wahren. Erlässt die Verwaltung eine Sachentscheidung, die Individualrechte verletzt, dann kommt sie ihrer Aufgabe nicht in dem nötigen Umfang nach<sup>680</sup>.

Das Bundesverwaltungsgericht wandte zwar gegen die Entscheidung des OVG Münster vom 10. 09. 1982<sup>681</sup>, die jeder Norm des öffentlichen Baurechts eine potentiell nachbarschützende Wirkung zusprach, ein, dass im öffentlichen Baurecht durchaus zwischen Allgemein- und Sonderinteressen unterschieden werden kann<sup>682</sup>, allerdings enthält die Entscheidung keinerlei einheitliche Kriterien, anhand derer die Abgrenzung vorzunehmen ist. Die Problematik der Abgrenzungsschwierigkeiten wird zwar am Beispiel des Bauplanungsrechts besonders deutlich, kann jedoch auf viele Fälle übertragen werden, in denen das einfache Recht kaum mehr eine klare Abgrenzung zwischen Allgemein- und Sonderinteresse ermöglicht.

#### **d. Modifizierungsvorschläge für die Schutznormtheorie**

Bereits 1955 forderte Bachof, die traditionelle Lehre des subjektiv-öffentlichen Rechts in der Weise zu modifizieren, dass objektiv rechtlich geschützte Interessen von der Rechtsordnung gewährte und gewollte Begünstigungen von Verfassung wegen „subjektive Rechte“ werden<sup>683</sup>. Andere hingegen stellten aus der Gesamtkonzeption des Grundgesetzes die Vermutung auf, dass dort, wo das Gesetz eine tatsächliche Begünstigung des Bürgers vorsieht, ein subjektives Recht anzunehmen ist<sup>684</sup>. Zum Teil wurde auch die Ansicht vertreten, dass das Bonner Grundgesetz unabhängig vom Willen des Gesetzgebers und des Wortlauts subjektive Rechte begründet<sup>685</sup>. Dem Bürger kommt demnach ein subjektives Recht immer dann zu, wenn die Verwaltung durch gesetzeswidriges

<sup>678</sup> Vgl. MAURER, HARTMUT, Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl., München 2004, § 8 Rn. 5.

<sup>679</sup> Vgl. LAUDEUR, KARL-HEINZ, Die Schutznormtheorie - Hindernis auf dem Weg zur einer modernen Dogmatik der planerischen Abwägung?, UPR 1984, S. 1 ff. (4); RESS, GEORG, Das subjektive öffentliche Recht, in: ERMACORA, FELIX u.a. (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien 1979, S. 105 ff. (113).

<sup>680</sup> Vgl. BERGER, ULRICH G., Grundfragen umweltrechtlicher Nachbarklagen zum verwaltungsrechtlichen Drittschutz im Bauplanungsrecht, Immissionsschutzrecht und Kernenergiegesetz, Köln, München u.a. 1982, S. 151.

<sup>681</sup> OVG Münster, NVwZ 1983, S. 414.

<sup>682</sup> BVerwG, NVwZ 1984, S. 38 f.; WAHL, RAINER, JuS 1984, S. 577 ff. (579).

<sup>683</sup> Vgl. BACHOF, OTTO, Reflexwirkungen und subjektive Rechte im öffentlichen Recht, in: BACHOF, OTTO/DRATH, MARTIN/GÖNNENWEIN, OTTO/WALZ, ERNST (Hrsg.), Forschungen und Berichte aus dem öffentlichen Recht. Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, München 1955, S. 287 ff. (287, 299, 303).

<sup>684</sup> Vgl. GASSNER, ERICH, Anfechtungsrechte Dritter und „Schutzgesetze“, DÖV 1981, S. 615 ff. (617); LORENZ, DIETER, Der Rechtsschutz des Bürgers und die Rechtsweggarantie, München 1973, S. 57 m.w.N., S. 59 f.

<sup>685</sup> Vgl. BARTLSPERGER, RICHARD, Das Dilemma des baulichen Nachbarrechts, VerwArch. 60 (1969), S. 35 ff. (47 f.); MENDER, CHRISTIAN FRIEDRICH, Höchststrichterliche Rechtsprechung zum Verwaltungsrecht, VerwA 55 (1964), S. 73 ff. (84).

Handeln ihn in seinen Angelegenheiten stört<sup>686</sup>. Jede Verletzung einer gesetzlichen Vorschrift -und sei es eine Kompetenz- oder Verfahrensvorschrift - kann auch Dritte in ihren Rechten tangieren, wenn sie durch die exekutive Maßnahme betroffen sind<sup>687</sup>.

Einige hingegen sahen subjektive Rechte als gesetzesabhängig an. Nach dieser Auffassung liegt ein subjektiv-öffentliches Recht immer dann vor, „wenn eine Norm den Einzelnen willentlich und tatsächlich begünstigt“, oder wenn eine Norm den Einzelnen zwar nur tatsächlich begünstigt, aber dies auf Geheiß von übergeordneten Rechtsentscheidungen tut bzw. tun muss<sup>688</sup>. Somit kommt Normen immer dann ein subjektiv-öffentlicher Gehalt zu, wenn ihre Anwendung den Einzelnen in seinem grundrechtlich geschützten Bereich faktisch trifft und die Norm zum Grundrecht in einer Relation der Missbrauchsabwehr, Kollisionslösung oder Grundrechtsprägung steht<sup>689</sup>. Zu einem ähnlichen Ergebnis gelangt man auch über den Rückgriff auf Art. 2 Abs. 1 GG, auf den sich der Drittbetroffene berufen können soll, wenn gegen ein Recht verstoßen wird, das dessen Freiheit sichert, und wenn dieser durch den Verstoß konkret in seiner Freiheit betroffen ist<sup>690</sup>.

Trotz der Verschiedenartigkeit der Ansichten knüpfen diese dennoch das subjektive Recht an das Grundgesetz an; wenngleich jeweils in unterschiedlicher Weise, einmal unter Rückgriff auf die Gesamtkonzeption des Grundgesetzes, ein anderes Mal auf das Rechtsstaatsprinzip<sup>691</sup>. Bartlspenger zog den Art. 19 Abs. 4 GG<sup>692</sup> und das Sozialstaatsprinzip<sup>693</sup> heran sowie später Art. 2 Abs. 1 GG und Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG i.V.m. Art. 19 Abs. 4 GG<sup>694</sup>:

Die Uneinigkeiten über den Schutzzumfang der Grundrechte sind mittlerweile aus der Welt geräumt. Heute sind die Grundrechte als Ausdruck materieller Rechtsstaatlichkeit anerkannt. Sie gewähren materielle subjektive Rechte, sodass zur Begründung subjektiv-öffentlicher Rechte durchweg auf die Grundrechte abgestellt wird. Ein Rückgriff auf das Rechtsstaatsprinzip oder das formelle Grundrecht des Art. 19 Abs. 4 GG erübrigt sich:

Somit sind allgemein anerkannt als geschützte Rechtsnormen im Sinne von § 42 Abs. 2 VwGO alle einfachgesetzlichen Normen, die zum Schutz der Individualinteressen bestimmt sind, daneben die Grundrechte, und unter besonderen Umständen wird von der Rechtsprechung über die Konstruktion des „Gebots der Rücksichtnahme“ Drittschutz zuerkannt.

#### **IV. Kontrolldichte des Verwaltungsrechtsschutzes im Umweltrecht**

Untrennbar mit der judikativen Rechtsdurchsetzung ist die Frage der Kontrolldichte verbunden, die im Folgenden näher dargestellt wird.

<sup>686</sup> Vgl. HENKE, WILHELM, Das subjektive öffentliche Recht, Tübingen 1968, S. 60; LORENZ, DIETER, Der Rechtsschutz des Bürgers und die Rechtsweggarantie, München 1973, S. 52; BARTLSPERGER, RICHARD, Subjektives öffentliches Recht und störungspräventive Baunachbarklage, DVBl. 1971, S. 723 ff. (723); nach RAMSAUER, ULRICH, Verwaltungsrecht und Verwaltungsprozess, 2. Aufl., Hamburg 1985, S. 122, und SCHMIDT-ABMANN, EBERHARD, in: MAUNZ, THEODOR/DÜRIG GÜNTHER (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar Bd. III, München (Stand 09/2005), Art. 19 Abs. 4, Rn. 120, sollte die faktische Betroffenheit nicht ausreichen.

<sup>687</sup> Vgl. BROHM, WINFRIED, Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung, VVDStRL 30 (1972), S. 245 ff. (273); BROHM, WINFRIED, Verwaltungsgerichtsbarkeit im modernen Sozialstaat, DÖV 1982, S. 1 ff.(1, 4); MAYER-TASCH, PETER CORNELIUS, Umweltrecht im Wandel, Opladen 1978, S. 166 ff., 122, 135.

<sup>688</sup> Vgl. SCHOLZ, RUPERT, Wirtschaftsaufsicht und subjektiver Konkurrentenschutz, Berlin 1971, S. 125; SCHOLZ, RUPERT, Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, VVDStRL 34 (1976), S. 145 ff. (203).

<sup>689</sup> Vgl. PEINE, FRANZ-JOSEPH, Das Gebot der Rücksichtnahme im baurechtlichen Nachbarschutz, DÖV 1984, S. 963 ff. (970).

<sup>690</sup> Vgl. SENING, CHRISTOPH, Abschied von der Schutznormtheorie im Nachbarschutzrecht, NuR 1980, S. 102 ff. (105).

<sup>691</sup> Vgl. HENKE, WILHELM, Das subjektiv öffentliche Recht, Tübingen 1968, S. 52 ff.

<sup>692</sup> Vgl. BARTLSPERGER, RICHARD, VerwArch. 60 (1969), S. 35 ff. (49).

<sup>693</sup> Vgl. BARTLSPERGER, RICHARD, DVBl. 1970, S. 30 ff. (30, 32 f.).

<sup>694</sup> Vgl. BARTLSBERGER, RICHARD, DVBl. 1971, S. 723 ff. (730).

## 1. Entscheidungsverlagerung der Legislative auf die Exekutive

Die wachsende Komplexität der Lebensverhältnisse und Dynamik im gesellschaftlichen Leben erfordert eine flexible, schnell reagierende Gesetzgebung. Um der staatlichen Ordnungsfunktion nachzukommen, sind Gesetze an die wirtschaftliche, industrielle und gesellschaftliche Realität anzupassen. Diesen Anforderungen wird der Gesetzgeber jedoch nur ungenügend gerecht, denn wegen der teilweise sehr langen Verfahrensdauer von Gesetzgebungsvorhaben kann die Gesetzgebung nur zeitlich verzögert auf gesellschaftliche Entwicklungen reagieren. Beeinflusst von politischen Gründen wie der Berücksichtigung der Wählergruppen sowie dem Widerstand der Opposition, kann der Gesetzgeber Gesetze vielfach nicht in dem nötigen Umfang erlassen. Folge dieser Entwicklung sind weitgefasste, generalklauselartige unbestimmte Rechtsbegriffe, mit denen der Gesetzgeber der ständigen Anpassungsbedürftigkeit nachzukommen versucht. Wenngleich die Verwendung von Generalklauseln und unbestimmten Rechtsbegriffen auf der Tatbestandsseite und die Einräumung eines Ermessensspielraums auf der Rechtsfolgenreise in Anbetracht der Fülle von Verwaltungsaufgaben und in der Intention der Adaptionsfähigkeit des Rechts unerlässlich ist und auch keine rechtsstaatlichen Bedenken aufwirft, so hat diese Entwicklungstendenz doch eine Verlagerung der Entscheidungskompetenzen zur Folge. Denn dadurch, dass sich der Gesetzgeber auf Zielvorgaben beschränkt, wird die Art und Weise der Verwirklichung von Plan- und Zweckgesetzen der Exekutive überlassen. Dies führt zu einer Entscheidungsverlagerung des Gesetzgebers auf die Gesetzesanwendenden Organe, daher auf die Verwaltung und die Gerichte<sup>695</sup>.

Gerade das Umweltrecht erfordert ständige Anpassungen der Sicherheitsstandards an die laufende technische Entwicklung. Durch offene Gesetze, wie beispielsweise bei der atomrechtlichen Genehmigung wird dieser „dynamische Grundrechtsschutz“ sichergestellt<sup>696</sup>. Die Verwaltung soll befähigt sein, eigenständige Entscheidungen im Rahmen der durch Gesetz und Verfassung vorgegebenen rechtlichen Grenzen zu treffen<sup>697</sup>. Auf diese Weise trägt die Verwendung von Generalklauseln und unbestimmten Rechtsbegriffen auf der Tatbestandsseite und die Einräumung eines Ermessensspielraums auf der Rechtsfolgenreise wesentlich zur Verwirklichung von Einzelfallgerechtigkeit bei, indem so der Verwaltung die Möglichkeit gewährt wird, unter Berücksichtigung der gesetzlichen Vorgaben adäquate und sachgerechte Rechtsfolgen für den im Einzelfall vorliegenden Sachverhalt zu finden<sup>698</sup>.

## 2. Die Lehre vom Beurteilungsspielraum und ihre Auswirkung auf den verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz

### a. Aufgabe der Theorie des Tatbestandsermessens

Wie bereits oben aufgezeigt, kann die Steuerungskraft des Gesetzgebers je nach dem zu regelnden Bereich begrenzt sein, weshalb anfangs Wege für die Verwaltung eröffnet wurden, den Prozess der Rechtsgewinnung selbst zu steuern, auf die Reichweite der sie einschränkenden Handlungsschranken und auf diese Weise auf die Voraussetzungen ihres Handelns Einfluss zu nehmen. Da die Verwaltung allerdings die gerichtlich zu kontrollierende Partei ist, durfte ihr kein Einfluss auf die Reichweite der Rechtmäßigkeit ihres Handelns eingeräumt werden. Aus diesem Grund wurde zu Beginn der 1960er Jahre das Verwaltungsermessen von der Tatbestandsseite ausgenommen und nur noch auf der Rechtsfolgenreise für zulässig erachtet. Als Begründung wurde angeführt, dass Ermessen nicht auf Erkenntnisakte, sondern nur auf Handlungsmöglichkeiten bezogen sein könne<sup>699</sup>. Der Auftrag an die Verwaltung zur Normenkonkretisierung und hiermit zur selbständig zu verantwortenden Zielvorstellung im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben wurde somit aus rechtsstaatlichen Erwägungen zugunsten einer stärkeren Rechtsbindung abgesprochen<sup>700</sup>.

<sup>695</sup> Vgl. BÜHLER, OTTMAR, Die subjektiv öffentlichen Rechte und ihr Schutz in der Verwaltungsrechtsprechung, Berlin 1914, S. 12.

<sup>696</sup> Vgl. HELD, JÜRGEN, Der Grundrechtsbezug des Verwaltungsverfahrens, Berlin 1984, S. 125.

<sup>697</sup> Vgl. PACHE, ECKHARD, Tatbestandliche Abwägung und Beurteilungsspielraum, Tübingen 2000, S. 23.

<sup>698</sup> Vgl. MAURER, HARTMUT, Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl., München 2004, § 7 Rn. 13.

<sup>699</sup> Vgl. BACHOF, OTTO, Beurteilungsspielraum, Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff im Verwaltungsrecht, JZ 1955, 97 ff. (98).

<sup>700</sup> Vgl. FRANZEN, EVERHARDT, DVBl. 1998, S. 413 ff. (419).

Auch das Bundesverfassungsgericht forderte, über Art. 19 Abs. 4 GG ein Bestimmtheitspostulat in das anzuwendende Recht hineinzuzinterpretieren. Es hat aus dem Umfang des verfassungsgerichtlich für erforderlich gehaltenen Rechtsschutzes geschlossen, dass dem anzuwendenden Recht selbst eine möglichst zugängliche Struktur innewohnen müsse<sup>701</sup>. Seiner Ansicht nach würden Beurteilungsspielräume der Verwaltung ein „Letzterkenntnisprivileg“ bezüglich einer Rechtsfrage oder ein Mandat zur normativen Ausgestaltung einräumen, welche dem Gesetzgeber vorbehalten bleiben muss und daher auch nur in seltenen Ausnahmefällen zu gestatten ist<sup>702</sup>. Somit unterliegen die Ergebnisse, zu denen die Verwaltungsbehörden nach ihrem Entscheidungsprozess gelangen, vollumfänglich der durch Art. 19 Abs. 4 GG verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Kontrolle durch die Verwaltungsgerichte.

Nach wie vor stößt diese Rechtsanwendungspraxis mitunter auf große Kritik. Sie lässt nach Meinung ihrer Kritiker unberücksichtigt, dass es den meisten Verwaltungsrichtern an der nötigen Verwaltungserfahrung mangelt. Welche Vollzugslasten auf die Verwaltungsbehörden durch ihre Rechtsprechung zukommen, können sie nicht einschätzen<sup>703</sup>. Die Verwaltungspraktikabilität leide unter diesem Verrechtlichungsstreben, denn sie werde mit erfahrungs- und wirklichkeitsfremden Forderungen aufgeladen, die zu einer starken Intellektualisierung der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung führen<sup>704</sup>.

Nach Schmidt-Aßmann erweckt die weite Gleichsetzung des Gesetzesvollzugs mit dem Bereich bloßer Rechtsanwendung und die hiermit verbundene Vorstellung, dass prinzipiell alle im Zusammenhang mit dem Gesetzesvollzug einhergehenden Fragen automatische Rechtsfragen sind, den Eindruck, dass sich die gerichtliche Kontrolle immer stärker ausdehnt und damit in der Tendenz die Vollzugsverantwortung der Verwaltung „in das Schlepptau einer Vorstellung vom Rechtsschutzmaximum“ nimmt<sup>705</sup>.

Befürchtungen, das Verwaltungsverfahren würde seinen rechtlichen Eigenwert verlieren, wenn das Verwaltungsergebnis einer vollständigen gerichtlichen Kontrolle unterliegt, sind durchaus nicht ganz von der Hand zu weisen. Die Verwaltung sollte doch in einem gewissen Umfang ermächtigt werden, die gesetzlichen Vorgaben zu konkretisieren. Ihr sollte eine stärkere Vollzugsverantwortung zukommen, anstatt den Gerichten die vollständige verwaltungsgerichtliche Kontrolle zu überlassen. Eine dementsprechende Umorientierung bei der Verwaltungskontrolle im Rahmen der europäischen Rechtskontrolle könnte auch der Gefahr eines deutschen Sonderwegs bei der Verwaltungskontrolle im Rahmen der europäischen Rechtsentwicklung entgegenwirken<sup>706</sup>.

## b. Beurteilungsspielraum auf Rechtsfolgenseite

Die eben dargestellte Entwicklung hat auch die rechtliche Kontrolle des Ermessens stark beeinflusst. Allgemein anerkannt ist mittlerweile, dass das Zugeständnis eines Ermessensspielraums der Verwaltung nicht die Befugnis verleiht, nach Zweckmäßigkeitserwägungen zu urteilen, sondern die Verwaltungsbehörden vielmehr Rechtsgesichtspunkte zu berücksichtigen haben. Denn Ermessensermächtigungen sollen Einzelfallgerechtigkeit schaffen, sodass die Verwaltungsbehörden in gleicher Weise wie die Gerichte bei der Auslegung und Anwendung der unbestimmten Rechtsbegriffe diesem Ziel verpflichtet sind.

<sup>701</sup> Vgl. BVerfGE 84, 34 ff. (49).

<sup>702</sup> Vgl. BVerfGE, 88, 40 ff. (56).

<sup>703</sup> Vgl. FRANZEN, EVERHARDT, DVBl. 1998, S. 413 ff. (419).

<sup>704</sup> Vgl. FRANZEN, EVERHARDT, DVBl. 1998, S. 413 ff. (419).

<sup>705</sup> Vgl. SCHMIDT-ABMANN, EBERHARD, Funktionen der Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: ERICHSEN, HANS-UWE/HOPPE, WERNER/MUTIOS, ALBERT VON (Hrsg.), System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, Festschrift für Christian Friedrich Menger, Berlin, Bonn u.a. 1985, S. 107 ff. (116).

<sup>706</sup> Vgl. CLASSEN, CLAUS DIETER, Die Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Eine vergleichende Untersuchung zum deutschen, französischen und europäischen Verwaltungsprozess, Tübingen 1996, S. 149 ff.; vgl. zu Divergenzen der deutschen und europäischen Rechtsordnung DANWITZ, THOMAS VON, Verwaltungsgerichtliches System und europäische Integration, Tübingen 1996, S. 184 ff.; BRENNER, MICHAEL, Der Gestaltungsauftrag der Verwaltung in der Europäischen Union, Tübingen 1996, S. 390 ff.; SCHWARZE, JÜRGEN/SCHMIDT-ABMANN, EBERHARD (Hrsg.), Das Ausmaß der gerichtlichen Kontrolle im Wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrecht. Vergleichende Studien zur Rechtslage in Deutschland, Frankreich, Griechenland und in der Europäischen Gemeinschaft, 1. Aufl., Baden-Baden 2002, S. 276 ff.

### c. Unbestimmte Gesetzesbegriffe und Beurteilungsspielräume

Fraglich und strittig ist, ob und inwieweit den Verwaltungsgerichten die Befugnis zukommt, eine Entscheidung, die aufgrund eines unbestimmten Rechtsbegriffes erlassen wurde, zu überprüfen und gegebenenfalls durch eine eigene Entscheidung zu ersetzen<sup>707</sup>.

#### aa. Meinungsstand der Literatur

Die Literatur geht nuanciert im Detail, jedoch in weitgehender Übereinstimmung im Allgemeinen von einer lediglich eingeschränkten gerichtlichen Überprüfbarkeit aus. Bachof entwickelte 1985 die Lehre vom Beurteilungsspielraum der Verwaltung, wonach der Verwaltung durch die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe ein Beurteilungsspielraum zugestanden werden sollte. Er wollte der Verwaltung eine eigene Entscheidungsmöglichkeit zukommen lassen, die außerhalb einer gerichtlich überprüfbaren Wertung und Entscheidung der Verwaltungsgerichte liegen sollte<sup>708</sup>. Die Überprüfung der Gerichte sollte darauf beschränkt werden, Entscheidungen auf die Einhaltung rechtlicher Grenzen zu untersuchen.

Zu einem ähnlichen Ergebnis führte die von Ule entwickelte Vertretbarkeitslehre<sup>709</sup> sowie Wolffs Auffassung, die den Verwaltungsbehörden eine Einschätzungsprärogative<sup>710</sup> zustehen wollte. Diese Handhabung rechtfertigt sich vor allem durch die unterschiedlichen Wertungen der unbestimmten Rechtsbegriffe, für die es keine einzig richtige Lösung geben kann und für deren konkrete Auslegung die Verwaltung eine größere Sachkunde und Erfahrung mit sich bringt<sup>711</sup>. Einzelfallentscheidungen beinhalten manchmal eine unvertretbare und nicht wiederholbare Entscheidung, die der Verwaltung als eigenständiger Macht im Staat auch gegenüber der Gerichtsbarkeit zugestanden werden muss. Demnach ermächtigt der Gesetzgeber durch die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe die Verwaltung zu eigenverantwortlichen, gerichtlich lediglich beschränkt überprüfbaren Entscheidungen.

Allerdings wird mittlerweile eine Einschränkung dahingehend vorgenommen, dass ein gerichtlich nicht voll überprüfbarer Beurteilungsspielraum nur dann vorliegt, wenn und soweit ein entsprechendes Gesetz der Behörde die Ermächtigung zur abschließenden Beurteilung erteilt<sup>712</sup>. Die Ermächtigung muss sich allerdings nicht ausdrücklich aus dem Gesetzestext ergeben, vielmehr genügt es bereits, wenn sich durch Auslegung eine dementsprechende Ermächtigung entnehmen lässt. Insofern ergibt sich im Ergebnis kaum ein Unterschied zwischen beiden Ansätzen.

<sup>707</sup> Vgl. OETTL, GERHARD, Grenzen der Gerichtsbarkeit im sozialen Rechtsstaat, Berlin 1971, S. 78; REDEKER, KONRAD, Zur Ausgleichsfunktion von Teilhaberechten zwischen Freiheit und Bindung, in: BACHOF, OTTO/HEIGL, LUDWIG/REDEKER, KONRAD (Hrsg.), Festgabe aus Anlass des 25jährigen Bestehens des Bundesverwaltungsgerichts, München 1978, S. 511 ff. (521); GRIMM, DIETER, Verfahrensfehler als Grundrechtsverstöße, NVwZ 1985, S. 865 ff. (867).

<sup>708</sup> Vgl. BACHOF, OTTO, Beurteilungsspielraum, JZ 1955, S. 97 ff. (98).

<sup>709</sup> Vgl. ULE, CARL HERMANN, Zur Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe im Verwaltungsrecht, in: BACHOF, OTTO/DRATH, MARTIN/GÖNNENWEIN, OTTO/WALZ, ERNST (Hrsg.), Forschungen und Berichte aus dem öffentlichen Recht. Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, München 1955, S. 309 ff.; In Grenzfällen zwischen mehreren vertretbaren Lösungen sollte die von der Verwaltungsbehörde im Bereich des Vertretbaren getroffene Entscheidung als rechtmäßig erachtet sein.

<sup>710</sup> Wenn die Entscheidung der Verwaltungsbehörde durch die Gerichte weder nachvollziehbar noch nachprüfbar ist, soll die Verwaltung eine Einschätzungsprärogative haben, vgl. WOLFF, HANS J./BACHOF, OTTO/STOBER, ROLF (Hrsg.), Verwaltungsrecht. Bd. 1, 11. Aufl., München 1999, § 31 I Abs. 2 Rn. 16.

<sup>711</sup> Vgl. MAURER, HARTMUT, Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl., München 2004, § 7 Rn. 32.

<sup>712</sup> Sog. normative Ermächtigungslehre, vgl. SCHMIDT-ABMANN, EBERHARD, in: MAUNZ, THEODOR/DÜRIG GÜNTHER (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar Bd. III, München (Stand 09/2005), Art. 19 Abs. 4, Rn. 184 ff.; SACHS, MICHAEL, in: STELKENS, PAUL/BONK, HEINZ JOACHIM/SACHS, MICHAEL, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 6. Aufl., München 2001, § 40 Rn. 16 ff.; WAHL, RAINER, Risikobewertung der Exekutive und richterliche Kontrollrechte - Auswirkungen auf das verwaltungs- und das gerichtliche Verfahren, NVwZ 1991, S. 409 ff. (410 ff.).

## bb. Rechtsprechungsübersicht

### (1) Grundsätzliche Ablehnung des Beurteilungsspielraums

Mit Blick auf Art. 19 Abs. 4 GG, der eine vollständige Überprüfung der angegriffenen Verwaltungsmaßnahme in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht durch die Gerichte fordert, hielt das BVerwG, das unbestimmte Rechtsbegriffe anfangs nur eingeschränkt überprüfte, einen gerichtlich lediglich beschränkt überprüfbaren Beurteilungsspielraum der Verwaltung für bedenklich<sup>713</sup> und ging im Laufe der Zeit dazu über, unbestimmte Rechtsbegriffe - von einigen Ausnahmen abgesehen - der vollständigen gerichtlichen Überprüfung zu unterziehen. Ausnahmen waren durch besondere Gründe zu rechtfertigen und sollten sich aus den jeweiligen Regelungen genau ergeben<sup>714</sup>.

Bei Grundrechtseinschränkungen sollten die Ausnahmen in die vollständige Überprüfbarkeit mit einbezogen werden. Als Begründungsansatz diene die grundsätzliche Verpflichtung der Verwaltungsgerichte, exekutive Entscheidungen vollumfänglich zu überprüfen. Der Anwendungsbereich und Konkretisierungsbereich unbestimmter Rechtsbegriffe ist hiervon nicht ausgenommen. Nur wenn unbestimmte Rechtsbegriffe wegen ihrer hohen Komplexität und besonderen Dynamik und die Entscheidung wegen ihrer Unvertretbarkeit durch die Gerichte kaum nachvollziehbar ist, soll ein begrenzter Entscheidungsraum angenommen werden<sup>715</sup>.

### (2) Anerkennung des Beurteilungsspielraums in Einzelfällen

Die Rechtsprechung erkennt in sechs Fällen einen Beurteilungsspielraum der Exekutive an. Dazu zählen Prüfungsentscheidungen<sup>716</sup>, prüfungsähnliche Entscheidungen<sup>717</sup>, vor allem im Schulbereich<sup>718</sup>, beamtenrechtliche Beurteilungen<sup>719</sup>, Entscheidungen wertender Art durch weisungsfreie, mit Sachverständigen und/oder Interessenvertretern besetzte Ausschüsse<sup>720</sup>, Prognoseentscheidungen und Risikobewertungen vor allem im Bereich des Umweltrechts und Wirtschaftsrechts<sup>721</sup> sowie Entscheidungen bezüglich einzelner, dem unbestimmten Rechtsbegriff vorgegebenen Faktoren, insbesondere verwaltungspolitischer Art<sup>722</sup>. In diesen Fällen ist die Verwaltung berufen, den gesetzlich eingeräumten Spielraum auszufüllen, und damit letztentscheidungsbefugt zur Beurteilung der tatbestandlichen Voraussetzungen<sup>723</sup>.

<sup>713</sup> Vgl. RUPP, HANS HEINRICH, Grundfragen der heutigen Verwaltungsrechtslehre, Verwaltungsnorm und Verwaltungsrechtsverhältnis, 2. Aufl., Tübingen 1991, S. 212 f.; RUPP, HANS HEINRICH, „Ermessen“, „unbestimmter Rechtsbegriff“ und kein Ende, in: FÜRST, WALTER/HERZOG, ROMAN/URBACH, DIETER C. (Hrsg.), Festschrift für Zeidler, Berlin 1987, S. 455 ff. (456 ff.); KOPP, FERDINAND/RAMSAUER, ULRICH, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 9. Aufl., München 2005, § 40 Rn. 73.

<sup>714</sup> Vgl. BVerwGE 94, 307 ff. (309); 100, 221 ff. (225).

<sup>715</sup> Vgl. BVerfGE 84, 34 ff. (59); abgelehnt in NVwZ 1992, S. 55 und NJW 1993, S. 917 f. (918); BVerfGE 11, 168 ff. (191 f.), BVerfGE 61, 82 ff. (111); BVerfGE 64, 261 ff. (279); BVerfGE 83, 130 ff. (148); bejaht in BVerfGE 39, 334 ff. (354); 49, 89 ff. (136); 84, 34 ff. (50).

<sup>716</sup> Vgl. BVerfGE 84, 34 ff. (59) (juristische und medizinische Staatsprüfung); BVerwGE 99, 74 ff.; 104, 203 ff. (juristische und medizinische Staatsprüfung).

<sup>717</sup> Vgl. BVerwGE 8, 272 ff.; BVerwGE 75, 275 ff.; BVerfGE 88, 40 ff. (56 ff.).

<sup>718</sup> Vgl. BVerwGE 8, 272 ff. (Versetzung in eine nächsthöhere Klasse); BVerwGE 75, 275 ff. und BVerfGE 88, 40 ff. (56 ff.); Bad-Würt. VGH ESUGH 24, 225 ff.; OVG Lüneburg OVG 24, 327 ff.

<sup>719</sup> Vgl. BVerwGE 21, 127 ff.; 60, 245 ff.; 97, 128 ff. (129) (dienstliche Beurteilung des Beamten durch den Vorgesetzten); BVerwGE 61, 176 ff. (185 f.) (Prüfung der Verfassungstreue eines Beamtenbewerbers); BVerwGE 80, 224 ff. (225 f.) (Entscheidung über Aufstieg in höhere Laufbahngruppe); BVerwGE 92, 147 ff. (149) (Übernahme in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit); BVerwGE 106, 263 ff. (266 ff.) (Entlassung eines Beamten auf Probe wegen mangelnder Bewährung); BVerwGE 111, 22 ff. (23) (Eignung eines Soldaten für eine bestimmte Verwendung).

<sup>720</sup> Vgl. BVerwGE 12, 20 ff.; BVerwGE 59, 213 ff.; BVerwGE 62, 330 ff. (337 ff.); BVerwGE 72, 195 ff.; BVerwGE 91, 211 ff. (215 f.); BVerwGE 99, 371 ff. (377 f.).

<sup>721</sup> Zu den Prognoseentscheidungen BVerwGE 79, 208 ff. (213 ff.) und 82, 295 ff. (299 ff.); zu den Risikoeermittlungen und Risikobewertungen vgl. BVerwGE 72, 300 ff. (316 f.); 81, 185 ff. (190 ff.); BVerwG, DVBl. 1999, S. 1138 ff. (1139 f.).

<sup>722</sup> Vgl. BVerwGE 26, 65 ff. (77); 39, 291 ff. (299).

<sup>723</sup> Vgl. PACHE, ECKHARD, Tatbestandliche Abwägung und Beurteilungsspielraum, Tübingen 2000, S. 12.

Allerdings stellen die eben dargestellten Fallgruppen keinen unveränderlichen Status quo dar, denn dogmatische Entwicklungen in diesem Bereich können durchaus zu einem Wandel der bisherigen Rechtsprechung führen<sup>724</sup>.

### **(3) Differenzen bzgl. Ermessensermächtigungen und unbestimmter Rechtsbegriffe**

#### **(a) Unterschiedliche Auffassungen von Ermessensermächtigungen und unbestimmten Rechtsbegriffen**

Die Thematik des Ermessens und des unbestimmten Rechtsbegriffes stellt nach wie vor einen stark umstrittenen Bereich des Verwaltungsrechts dar. Sowohl bezüglich der Qualifizierung wie deren Unterscheidung herrscht Streit.

Während die Lehre vom Beurteilungsspielraum mehrdeutige Tatbestandsmerkmale als Rechtsgeschäfte betrachtet und der Verwaltungsbehörde bei der Ausfüllung eines unbestimmten Rechtsbegriffes einen Entscheidungsspielraum zugesteht, orientiert sich die Ermessenslehre bei der Ermessensausübung am Gesetzeszweck. Lediglich eine Entscheidung soll nach den Anhängern der Ermessenslehre zweckentsprechend sein. Nur wenn die Behörde die der gesetzlichen Zielbestimmung entsprechende Entscheidung getroffen hat, handelt sie ermessensfehlerfrei und dementsprechend rechtmäßig<sup>725</sup>.

Beide Ansichten unterscheiden sich vor allem darin, dass nach der Auffassung der Ermessenslehre jede Ermessensentscheidung vollständig gerichtlich überprüft werden kann. Die Anhänger dieser Ansicht lassen leider unberücksichtigt, dass es nicht nur eine einzige rechtliche Lösung geben muss, sondern durchaus mehrere gleichwertige Lösungen in Betracht kommen können. Zudem werden die Besonderheiten der generellen Ermessensausübung nicht hinreichend berücksichtigt.

#### **(b) Gleiche Handhabung von unbestimmten Rechtsbegriffen und Ermessenseinräumungen**

Von einigen Autoren werden in jüngster Zeit Parallelen zwischen unbestimmten Rechtsbegriffen und Ermessen aufgezeigt, insbesondere im Hinblick auf die Art der Rechtsanwendung, der Rechtsanwendungsfehler und der entsprechenden Weise gerichtlicher Kontrolle. Ausgangspunkt dieser Überlegung ist die Annahme, dass es dem Grunde nach lediglich zwei Arten der Rechtsanwendung zu unterscheiden gilt: Rechtsanwendung und Subsumtion<sup>726</sup>. Die Gleichsetzung beruht darauf, dass Entscheidungsvorgängen bei der Ermessensbetätigung, bei Planungsermessen und im Rahmen eines Beurteilungsspielraums ein einheitlicher Abwägungsvorgang zugrunde liegt<sup>727</sup>. Dieser Gleichstellung muss auch dadurch Rechnung getragen werden, Ermessen und Beurteilungsspielraum gleicher gerichtlicher Kontrolle zu unterziehen<sup>728</sup>. Im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Entscheidung des Art. 20 Abs. 3 GG (Rechtsbindung der Verwaltung) und Art. 19 Abs. 4 GG soll im Zweifel eine gebundene Verwaltungstätigkeit vorliegen, die vollständig gerichtlich überprüft werden kann<sup>729</sup>.

<sup>724</sup> Vgl. PACHE, ECKHARD, Tatbestandliche Abwägung und Beurteilungsspielraum, Tübingen 2000, S. 122 f.

<sup>725</sup> Vgl. RUPP, HANS HEINRICH, Grundfragen der heutigen Verwaltungsrechtslehre, Verwaltungsnorm und Verwaltungsrechtsverhältnis, 2. Aufl., Tübingen 1991, S. 177 ff.; LOHMANN, HANS HENNING, Die Zweckmäßigkeit der Ermessensausübung als verwaltungsrechtliches Rechtsprinzip, Berlin 1972, S. 41 ff.; SOELL, HERMANN, Das Ermessen der Eingriffsverwaltung, Heidelberg 1973, S. 116 ff. Ablehnend hierzu, vgl. OSSENBÜHL, FRITZ, Tendenzen und Gefahren der neuen Ermessenslehre, DÖV 1968, S. 618 ff.; OSSENBÜHL, FRITZ, Ermessen, Verwaltungspolitik und unbestimmter Rechtsbegriff, DÖV 1970, S. 84 ff.

<sup>726</sup> Vgl. ALEXY, ROBERT, Ermessensfehler, JZ 1986, S. 701 ff. (710).

<sup>727</sup> Vgl. PACHE, ECKHARD, Tatbestandliche Abwägung und Beurteilungsspielraum, Tübingen 2000, S. 117.

<sup>728</sup> Vgl. SCHMIDT-ABMANN, EBERHARD/GROB, THOMAS, Zur verwaltungsgerichtlichen Kontrolldichte nach der Privatgrundschul-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, NVwZ 1993, S. 617 ff. (622 ff.).

<sup>729</sup> Vgl. SCHMIDT-ABMANN, EBERHARD/GROB, THOMAS, NVwZ 1993, S. 617 ff. (622 f.).

### 3. Beurteilungsspielraum im Umweltrecht

Umweltrechtliche Normen bringen die Problematik mit sich, dass sie viele unbestimmte Rechtsbegriffe sowie Abwägungs- und Optimierungsspielräume beinhalten, welche nur eingeschränkter gerichtlicher Kontrolle unterliegen.

#### a. Prognoseentscheidungen und Risikobewertungen im Bereich des Umweltrechts

Da zahlreiche Normen des Umweltrechts eine besondere Offenheit und Weite aufweisen<sup>730</sup>, die häufig an den gegenwärtigen Stand von Wissenschaft und Technik als zentrale Genehmigungsvoraussetzung gekoppelt sind, ist die Verwaltung angehalten, den entsprechenden Stand der Technik zu ermitteln. Sie verschafft sich über den Stand der Technik einen Überblick, bewertet die unterschiedlichen Auffassungen und schafft anschließend in einer Abwägung zwischen Individual- und Gemeinwohlinteresse einen Ausgleich zwischen Nutzen und zu befürchtenden Risiken<sup>731</sup>. Aus den Gesetzesvorgaben alleine lässt sich keine konkrete Einzelentscheidung treffen, vielmehr müssen über die Auslegung hinaus unterschiedliche Kriterien entwickelt werden, die eine Entscheidungsfindung der Verwaltung erst ermöglichen<sup>732</sup>.

Das Umweltrecht bietet somit an vielen Stellen Raum für Prognoseentscheidungen und Risikobewertungen<sup>733</sup>. Da diesen zwangsläufig eine gewisse Unsicherheit zugrunde liegt, wird der Verwaltung in dieser Hinsicht ein Beurteilungsspielraum eingeräumt<sup>734</sup>. Auf diese Weise haben statistische Berechnungen und Eintrittswahrscheinlichkeiten Auswirkung auf Eingriffsregelungen und Abwehrstrategien gegen Umweltgefahren.

#### b. Normkonkretisierungsbefugnis

Die Normkonkretisierung der Verwaltung und ihre gerichtliche Überprüfung warfen zahlreiche Diskussionen auf. Den Grundstein für die Normkretisierungsbefugnis legte die Stellungnahme des Bundesverfassungsgerichts zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit offener, ausfüllungsbedürftiger Normen im „Kalkar-Beschluss“<sup>735</sup>. Es erklärte den auslegungsbedürftigen Tatbestand des § 7 Abs. 2 AtG unter Berücksichtigung der fachspezifischen Besonderheiten im Hinblick auf den Bestimmtheitsgrundsatz und den Vorbehalt des Gesetzes als verfassungsgemäß<sup>736</sup>. Hierbei deutete es an, dass eine aus Art. 19 Abs. 4 GG abgeleitete Nachprüfungspflicht unter Umständen in solchen Fällen zu reduzieren sei.

Denn insbesondere im Atomrecht ist der Bedarf nach der Anerkennung eines administrativen Beurteilungsspielraums weitaus größer als in anderen Bereichen des technischen Sicherheitsrechts. Vielfach haben die Gerichte Schwierigkeiten, sich in die schwierigen naturwissenschaftlich-technischen Fragen einzuarbeiten und die hochkomplexen Sachverhalte zu beurteilen<sup>737</sup>.

In der „Sasbach-Entscheidung“<sup>738</sup> wurde neben der Möglichkeit der Einschränkung gerichtlicher Kontrolle im Rahmen administrativer Beurteilungsspielräume die grundsätzliche Zuständigkeit der Verwaltung für die nötige Konkretisierung der offenen Tatbestän-

<sup>730</sup> Vgl. zu dieser Fallgruppe: MAURER, HARTMUT, Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl., München 2004, § 7 Rn. 41; WOLFF, HANS J./BACHOF, OTTO/STOBER, ROLF, Verwaltungsrecht, Bd. 1, 11. Aufl., München 1999, § 31 Rn. 20 m.w.N.; OSSENBÜHL, FRITZ, in: ERICHSEN, HANS-UWE/EHLERS, DIRK (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 12. Aufl., Berlin 2002, § 10 Rn. 38 ff.

<sup>731</sup> Vgl. PACHE, ECKHARD, Tatbestandliche Abwägung und Beurteilungsspielraum, Tübingen 2000, S. 81.

<sup>732</sup> Vgl. PACHE, ECKHARD, Tatbestandliche Abwägung und Beurteilungsspielraum, Tübingen 2000, S. 81.

<sup>733</sup> Vgl. Übersicht bei HUFEN, FRIEDHELM, Verwaltungsprozessrecht, 5. Aufl., München 2003, § 25 Rn. 54; MAURER, HARTMUT, Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl., München 2004, § 7 Rn. 41.

<sup>734</sup> Vgl. OSSENBÜHL, FRITZ, in: ERICHSEN, HANS-UWE/EHLERS, DIRK (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 12. Aufl., Berlin 2002, § 10 Rn. 38 ff.

<sup>735</sup> Vgl. BVerfGE 49, 89 ff.

<sup>736</sup> Vgl. BVerfGE 49, 89 ff. (135).

<sup>737</sup> Vgl. hierzu umfassend OSSENBÜHL, FRITZ, Die gerichtliche Überprüfung der Beurteilung technischer und wirtschaftlicher Fragen in Genehmigungen des Baus von Kernkraftwerken, DVBl. 1978, S. 1 ff.

<sup>738</sup> Vgl. BVerfGE 61, 82 ff.

de klargestellt, wonach sich die gerichtliche Kontrollbefugnis lediglich auf die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben beschränken soll.

Erstmals auf den Bereich des Atomrechts begrenzt, hat das Bundesverwaltungsgericht unter Hinweis auf die „Kalkar-Rechtsprechung“ des Bundesverfassungsgerichts in seiner „Wyhl-Entscheidung“<sup>739</sup> die Befugnis der Verwaltung zur Normenkonkretisierung vertreten und sich eindeutig für eine Restriktion der gerichtlichen Kontrolldichte entschieden<sup>740</sup>. Demnach dürfen Gerichte die Risikobeurteilungen der Genehmigungsbehörden „nur auf ihre Rechtmäßigkeit überprüfen, nicht aber ihre Bewertungen an deren Stelle setzen“<sup>741</sup>. Als Begründung wird die „nach der Normstruktur des § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG“ auf die Exekutive übertragene „Verantwortung für die Risikoermittlung und -bewertung“, die „hierbei die Wissenschaft zu Rate zu ziehen“ habe<sup>742</sup>, angeführt. Einen behördlichen Beurteilungsspielraum erkennt das BVerwG auch für die Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen des § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG an.

Diese Erwägungen wurden anschließend in weitere Bereiche, explizit das Immissionsschutzrecht, das Wasserrecht und das Gentechnikrecht, übertragen. Allerdings setzt das Bundesverwaltungsgericht bei der Auslegung dieser unbestimmten Rechtsbegriffe die Perspektive eines „gebildeten, für den Gedanken des Natur- und des Landschaftsschutzes aufgeschlossenen Betrachters“ an<sup>743</sup>. Durch diesen vorgegebenen Maßstab der Auslegung besteht bereits kein uneingeschränkter Spielraum der Verwaltung.

#### **4. Bedenken gegen die Normkonkretisierungsbefugnis und Beurteilungsspielraum im Umweltrecht**

##### **a. Verfassungsrechtliche Zuständigkeitsverteilung der Staatsgewalten**

Normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften eröffnen zwar der Verwaltung die Möglichkeit, flexibel auf Änderungen zu reagieren, allerdings sind die Bedenken gegen eine rechtliche Verbindlichkeit von generalisierenden Normkonkretisierungen nicht von der Hand zu weisen.

Denn letztendlich fällt es in den Aufgabenbereich des Parlaments, als vom Volk gewählten Vertreter, Gesetze zu erlassen, die durch die Gerichte im Rahmen der Auslegung auszufüllen sind. Aus diesem Grunde wurden Forderungen laut, das parlamentarische Gesetz soll auch über die Wertungskomponente der Technik und ihre Kontrolle entscheiden. Die Verwaltung hingegen soll durch Rechtsverordnungen handeln<sup>744</sup>, denn dies ist das ihr verfassungsrechtlich zugewiesene Modell der Steuerung. Überlässt man der Verwaltung die Aufstellung von Verwaltungsvorschriften, denen eine generalisierende rechtliche Verbindlichkeit zukommt, dann wird der verfassungsrechtlich verankerte Ansatz in seinem Wesen verkehrt<sup>745</sup>. Das Bundesverfassungsgericht sah hierin hingegen keinerlei Bedenken, denn seiner Ansicht nach ist „der Gesetzgeber verfassungsrechtlich nicht gehalten, die möglichen Risikoarten, Risikofaktoren, die Verfahren zu ihrer Ermittlung oder feste Toleranzwerte zu bestimmen“<sup>746</sup>.

<sup>739</sup> Vgl. BVerwGE 72, 300 ff. (315); Das Verwaltungsgericht Freiburg (VG Freiburg, NJW 1977, S. 1645 ff. [1646 ff.]) hatte die Genehmigung für das KKW Wyhl aufgehoben, da darin keine Berstschutzvorkehrungen vorgeschrieben waren, welche die Reaktorsicherheitskommission unmittelbar zuvor zur Vermeidung von Katastrophen nationalen Ausmaßes in einem anderen Fall vorgeschlagen hatte.

<sup>740</sup> Vgl. MARBURGER, PETER, Atomrechtliche Schadensvorsorge. Möglichkeiten und Grenzen einer normativen Konkretisierung, Köln, München u.a. 1983., S. 39 ff.

<sup>741</sup> Vgl. BVerwGE 72, 316 ff.

<sup>742</sup> Vgl. BVerwGE 72, 316 ff.

<sup>743</sup> Vgl. BVerwG, Beschl. v. 14.05. 1993 - 6 B 91.92, BayVBl. 1994, S. 57.

<sup>744</sup> Vgl. KOCH, HANS JOACHIM, in: KOCH, HANS JOACHIM/SCHUEING, DIETER/PACHE, ECKHARD (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschutzgesetz, Düsseldorf, Stand Mai 2005, § 48 Rn. 76.

<sup>745</sup> Vgl. ROBNAGEL, ALEXANDER, in: KOCH, HANS JOACHIM/SCHUEING, DIETER/PACHE, ECKHARD (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschutzgesetz, Düsseldorf Stand Mai 2005, § 10 Rn. 48 ff.

<sup>746</sup> Vgl. BVerfG 49, 139 ff.

Die unter dem Aspekt „dynamischer Grundrechtsschutz“<sup>747</sup> festgestellte Notwendigkeit einer ständigen flexiblen Anpassungsmöglichkeit an wandelnde Fortschritte verlor allerdings dadurch an Schlagkraft, dass die TA-Lärm trotz anerkannter Reformbedürftigkeit von 1968 bis zur Novellierung 1998 über 30 Jahre unverändert Bestand hatte<sup>748</sup>. Lange Zeit vor der Novellierung 1998 gab es Anzeichen dafür, dass die den Immissionsschutzwerten zugrunde liegenden Erkenntnisse der Wissenschaft oder die angewandten Messverfahren längst nicht mehr dem gegenwärtigen Stand der Technik entsprachen - insbesondere Emissionen von Altanlagen gerieten vielfach in die Kritik der Öffentlichkeit<sup>749</sup>. Insofern zeigte sich die Verwaltung in der Handhabung der TA-Lärm alles andere als flexibel. Auch das alte Regelwerk der TA-Luft wurde am 1.10. 2002 von der neuen TA-Luft abgelöst. Wenngleich auch hier der Novellierungsbedarf überfällig war, folgte die Novellierung vorrangig aus EG-Recht, denn dessen Luftqualitätsrichtlinien ebenso wie die Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Luftverschmutzung<sup>750</sup> forderten Änderungen des nationalen Rechts auch im unteren Regelwerk<sup>751</sup>.

Allerdings wird gerade die Flexibilität der Verwaltung als Hauptargument für die Notwendigkeit des Instituts der normkonkretisierenden Verwaltungsvorschriften immer wieder ins Feld geführt, womit die starre Haltung der Verwaltung verwundert und trotz Reformierung nach wie vor zwangsläufig die Frage nach dem Bedarf an normkonkretisierenden Verwaltungsvorschriften aufwirft. Immerhin steht der Verwaltung mit der Rechtsverordnung bereits ein geeignetes Handlungsinstrument zur Verfügung, das den Verwaltungsvorschriften hinsichtlich der formalen Aspekte der Normsetzung ebenbürtig ist.

Darüber hinaus kann das Flexibilitätsargument allenfalls die Handlungsform der Verwaltungsvorschrift rechtfertigen, nicht aber die Form der mit einer administrativen Letztentscheidungskompetenz verbundenen normkonkretisierenden Verwaltungsvorschrift<sup>752</sup>.

Da die Gerichte prinzipiell an die Festsetzungen in den Regelwerken gebunden sind und ein Abweichen von den Werten nur zulässig ist, wenn die Aussagen der TA-Lärm und -Luft veraltet sind<sup>753</sup> oder atypische<sup>754</sup> Fallgestaltungen vorliegen, führt die Frage des Beurteilungsspielraums und des Ermessens letztendlich zur Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Verwaltung und Verwaltungsgerichten. Denn Art. 20 Abs. 2 GG bestimmt die Verwaltung als eigene Staatsgewalt, die nach Art. 20 Abs. 3 GG an das Grundgesetz gebunden ist. Daneben unterliegt sie durch Art. 19 Abs. 4 GG der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle, soweit Rechte von Bürgern betroffen werden. Wenngleich die von der Rechtsprechung entwickelten Ausnahmen der gerichtlichen Überprüfbarkeit allgemein anzuerkennen sind, so reicht doch eine einfachgesetzliche Ermächtigungsgrundlage zur abschließenden Beurteilung durch die Verwaltungsbehörden alleine nicht aus. Denn schließlich steht Art. 19 Abs. 4 GG nicht unter einem Gesetzesvorbehalt. Eine gesetzliche Regelung ist nur dann verfassungsmäßig, wenn sie einen sachbedingten Ausnahmefall aufnimmt und regelt<sup>755</sup>. Ob dies hier der Fall ist, mag dahingestellt sein.

<sup>747</sup> Vgl. DANWITZ, THOMAS VON, Normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften und Gemeinschaftsrecht, *VerwArch.* 84 (1993), S. 73 ff. (94).

<sup>748</sup> Vgl. KOCH, HANS-JOACHIM, Die Gerichtliche Kontrolle technischer Regelwerke im Umweltrecht - Ein Plädoyer gegen die Ausdehnung administrativer Letztentscheidungskompetenz, *ZUR* 1993, S.103 ff. (106); KOCH, HANS-JOACHIM, Die rechtliche Beurteilung der Lärmsituation nach BImSchG und TA Lärm 1998, in: CZAJKA, DIETER/HANSMANN, KLAUS/REBENTISCH, MANFRED (Hrsg.), *Immissionsschutzrecht in der Bewahrung - 25 Jahre Bundes-Immissionsschutzgesetz -*. Festschrift für Gerhard Feldhaus zum 70. Geburtstag, Heidelberg 1999, S. 215 ff. (215).

<sup>749</sup> Vgl. WOLF, RAINER, Zur Antiquiertheit des Rechts in der Risikogesellschaft, in: BECK, ULRICH (Hrsg.), *Politik in der Risikogesellschaft*, 1. Aufl., Frankfurt a.M. 1991, S. 379 ff. (391).

<sup>750</sup> Richtlinie 96/61/EG v. 24.09.1996 (ABIEG Nr. L 257, S. 26 - IVU-Richtlinie.).

<sup>751</sup> Vgl. HANSMANN, KLAUS, Die neue TA-Luft, *NVwZ* 2003, S. 266 ff. (267).

<sup>752</sup> Vgl. KOCH, HANS-JOACHIM, *ZUR* 1993, S.103 ff. (106).

<sup>753</sup> Vgl. JANKOWSKI, KLAUS, Aktuelle Probleme des Immissionsschutzrechts. Bericht über ein Symposium der Forschungsstelle Umweltrecht der Universität Hamburg am 02.06.1998, *NuR* 1998, S. 534 ff. (535 f.).

<sup>754</sup> Vgl. *BVerwG*, *DVBf.* 1988, S. 539 f. (539).

<sup>755</sup> Vgl. MAURER, HARTMUT, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 15. Aufl., München 2004, § 7 Rn. 62.

## b. Ermessen im unvollkommenen Verwaltungsrechtsverhältnis

Ursprünglich wurde das Ermessen für das Verhältnis Bürger und Staat, daher für ein zweiseitiges Verwaltungsrechtsverhältnis, mit der Einräumung subjektiver Rechte und somit einer entsprechenden gerichtlichen Kontrollmöglichkeit konzipiert. Dieses besteht zwischen der Behörde und dem Betroffenen<sup>756</sup>. Das Umweltrecht hingegen ist durch ein unvollkommenes Verwaltungsrechtsverhältnis gekennzeichnet. Hier kann es um ein Verfahren einer Vielzahl von Beteiligten gehen, was zum einen an der immer komplexer und gefährlicher werdenden technischen Struktur der technischen Anlagen auf der einen Seite und an dem gewachsenen Umweltbewusstsein und Engagement in der Bevölkerung auf der anderen Seite liegen mag. Das auf ein ein- oder zweiseitiges Verwaltungsrechtsverhältnis konzipierte Rechtsinstitut des Verwaltungsermessens kann im Prinzip nicht auf unvollkommenes Verwaltungsrechtsverhältnis übertragen werden, denn es setzt eine entsprechende gerichtliche Kontrollmöglichkeit voraus. Der Grund der schlechten Übertragbarkeit liegt damit in dem fehlenden subjektiv-öffentlichen Recht auf Naturschutz. Denn auch vor dem Hintergrund einer „Grundrechtsbestätigung zugunsten aller (...), denen die Erhaltung der Natur zugute kommt“<sup>757</sup>, wird ein subjektives Recht allgemein abgelehnt. Die Problematik der Übertragbarkeit lässt sich an folgendem Beispiel veranschaulichen:

Während ein Bürger im Polizeirecht nach dem Opportunitätsprinzip einen Anspruch auf fehlerfreie Ermessensbetätigung haben kann, würde demselben Bürger ein solcher Anspruch auf fehlerfreie Ermessensbetätigung bei der Ausweisung eines benachbarten Grundstücks als Schutzgebiet verwehrt. § 22 BNatSchG legt fest, dass Teile von Natur und Landschaft als Naturschutzgebiet, Nationalpark, Biosphärenreservat, Landschaftsschutzgebiet, Naturpark (§ 22 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG) oder Naturdenkmal oder geschützter Landschaftsbestandteil (§ 22 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG) ausgewiesen werden können. Zusätzlich muss zur Begründung des Schutzzwecks erwiesen sein, dass zumindest ein in § 23 Abs. 1 BNatSchG aufgelisteter besonderer Schutzgrund erfüllt ist. Liegt ein besonderer Schutzgrund vor, so begründet dies aber keine Verpflichtung zur Ausweisung eines Naturschutzgebietes<sup>758</sup>. Da ein Naturschutzgebiet nach § 23 Abs. 1 BNatSchG ein „rechtsverbindlich festgesetztes Gebiet“ ist, stellt es ein Instrument des Flächenschutzes dar. Erst durch die rechtsverbindliche Festsetzung wird das ausgewiesene Gebiet zum Naturschutzgebiet. Diese rechtliche Ausgestaltung bei Naturschutzgebieten beruht auf einer langen Tradition. Im Wesentlichen werden dafür zwei Argumente angeführt: Einmal sind die Voraussetzungen für Naturschutzgebiete sehr weit gefasst und bedürfen somit einer Subsumtion, denn ohne besondere Festsetzung ist eine Kategorisierung nicht möglich. Zum anderen besitzt das Naturschutzgebiet keinen einheitlichen Schutzrahmen, sondern muss durch die Festlegung von Schutzmaßnahmen erst konkretisiert werden<sup>759</sup>.

Die bisherige Rechtsprechung räumt den Naturschutzbehörden bzgl. der räumlichen Eingrenzung von Schutzgebieten ein relativ breit gefasstes Ermessen ein<sup>760</sup>. Im Rahmen der Unterschutzstellung von Schutzgebieten hat eine Abwägung zwischen den erforderlichen öffentlichen und privaten Belangen sowie der Bindung durch Art. 14 GG und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz stattzufinden. Die gegenwärtige Rechtspraxis in Kombination mit der rechtlichen Konstruktion der Ausweisung von Naturschutzgebieten hat zur Folge, dass der Schutz der Natur nicht voraussetzungs- und bedingungslos garantiert wird: Denn der Exekutive bleibt immer ein Abwägungsvorbehalt. Aus diesem Grund wird die Unterschutzstellung von Gebieten nach dem BNatSchG nicht selten aus Rücksicht auf Wählerstimmen unterlassen und von einer politischen Motivation angetrieben. In Anbetracht der Bedeutung der Ausweisung von Naturschutzgebieten für eine intakte Umwelt erscheint diese Verfahrensweise äußerst bedenklich.

<sup>756</sup> Vgl. STELKENS, PAUL/SCHMITZ, HERBERT, in: STELKENS, PAUL/BONK, HEINZ JOACHIM/SACHS, MICHAEL, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, Kommentar, 6. Aufl., München 2001, § 9 Rn. 25.

<sup>757</sup> Vgl. BVerwG, Urt. v. 14.11.1975 - IV C 1.74.

<sup>758</sup> Vgl. BVerwG, DÖV 1998, S. 73 f. (74).

<sup>759</sup> Vgl. hierzu SCHMIDT-RÄNTSCH, JÜRGEN, in: GASSNER, ERICH/BENDOMIR-KAHL, GABRIELE/SCHMIDT-RÄNTSCH, JÜRGEN (Hrsg.), *Bundesnaturschutzgesetz Kommentar*, 2. Aufl., München 2003, § 22 Rn. 3.

<sup>760</sup> Vgl. VGH-Mannheim, UPR 1987, S. 392 ff. (393).

Denn die Unterschutzstellung zahlreicher Teile von Natur und Landschaft wird dabei zum Teil in das Ermessen der jeweils zuständigen Naturschutzbehörden gestellt. Wenngleich der Gesetzgeber im Rahmen seines Gestaltungsauftrags durch die Wahl unbestimmter Rechtsbegriffe die Eigenständigkeit und Letzterkenntnisbefugnis der Verwaltung fördert, kann durch die fehlende gerichtliche Überprüfbarkeit auf Abwägungsmängel die Durchsetzung von Umweltschutzbelangen erheblich geschwächt werden.

Dieses deutsche Selbstverständnis wirft insbesondere im Vergleich mit anderen Ländern und im Hinblick auf supranationale und internationale Vorgaben Bedenken auf. Denn dem europäischen Recht ist eine Aufteilung in Ermessensvorschriften und unbestimmten Rechtsbegriffen mit oder ohne Beurteilungsspielräumen gänzlich unbekannt<sup>761</sup>.

So besteht nach Gemeinschaftsrecht im Rahmen der Vogelschutz-RL und der FFH-RL eine Rechtspflicht zur Ausweisung von Schutzgebieten: Art. 4 Abs. 1 Vogelschutz-RL schreibt vor, dass Mitgliedstaaten die für die Erhaltung bestimmter Vogelarten am besten geeigneten Areale als Schutzgebiete deklarieren, wobei ihnen nur bzgl. der Ausweisung, jedoch nicht der Reduktion bestehender Gebiete ein begrenzter Beurteilungsspielraum zusteht<sup>762</sup>. Die Regelungen der FFH-RL bestimmen, dass zur Wiederherstellung oder Bewahrung eines günstigen Erhaltungszustandes natürlicher Lebensräume und Arten wegen gemeinschaftlichen Interesses besondere Schutzgebiete auszuweisen sind, um ein zusammenhängendes europäisches ökologisches Netz zu schaffen. Demnach führen die Vogelschutz-RL und die FFH-RL zu einer Einschränkung des Ermessensspielraums in quantitativer und qualitativer Weise.

Das relativ weit gefasste gestalterische Ermessen wird bei der Auswahl von FFH-Gebieten und Vogelschutzgebieten durch die Statuierung einer Benehmensregelung eingeschränkt. Denn die Ausführung des BNatSchG nach Art. 30, 75, 83, 84 GG durch die Länder wird der Eigenart mancher Schutzgebiete nicht gerecht. Somit wurde z.B. in § 33 Abs. 1 S. 2 BNatSchG mittlerweile eine Benehmensregelung ins BNatSchG eingefügt, was dem Bund ein Mitwirkungsrecht bei der Auswahl von FFH- bzw. Vogelschutzgebieten einräumt.<sup>763</sup> Da das Benehmen aber eine lediglich schwache Form der Mitwirkung darstellt - ein Einvernehmen ist nicht vorgeschrieben -, kann sich die zuständige Landesbehörde den geäußerten Bedenken des Bundes widersetzen. In diesem Fall stellt sich die gleiche Konfliktlage wie im Rahmen der Umsetzung von Richtlinien<sup>764</sup>. Auch hier ist der Bund in die Verantwortung gerufen, seinem europafreundlichen Verhalten Nachdruck zu verleihen und einem Konfliktfall - der möglicherweise in ein Vertragsverletzungsverfahren oder ein Konzertierungsverfahren münden kann - durch politische Aktivitäten vorzubeugen<sup>765</sup>.

Vor der Gefahr, einen Sonderweg in Europa zu beschreiten, und im Sinne einer Angleichung der europäischen Rechtsschutzsysteme ist ein Umdenken bzgl. der gängigen deutschen Praxis mit Ermessensvorschriften und unbestimmten Rechtsbegriffen angebracht. Wird aber an der herkömmlichen Auffassung der Ermessenslehre im Naturschutzrecht festgehalten, dann spricht doch einiges dafür, das Ermessen in angebrachten Fällen zumindest auf Null zu reduzieren<sup>766</sup>. Wenngleich sich Ermessensreduzierungen hauptsächlich gegen die Ausweitung von Schutzgebieten wenden, so könnte man im umgekehrten Fall konsequenterweise auch dann über eine Ermessensreduzierung nachdenken, wenn es um die Pflicht zum Gebietsschutz geht. Zu bedenken ist aber, dass es bei der Ermessensreduktion stärker um die Frage der Ausweisung eines Schutzgebiets gehen sollte als um die Modalitäten der Ausweisung. Eine Ermessensreduktion wäre z.B. in den Fällen angebracht, in denen eine Beeinträchtigung von Gebieten, die eine überragende Bedeutung für den Naturschutz haben, zu befürchten wäre<sup>767</sup>. Auf jeden Fall be-

<sup>761</sup> Vgl. RENGELING, HANS-WERNER, VVDStRL 53 (1994), S. 202 ff. (208).

<sup>762</sup> Vgl. EuGH, Urt. v. 28.02.1991, Rs. C-57/89, NuR 1991, S. 249 f. (250) - Leybucht.

<sup>763</sup> Vgl. KLOEPFER, MICHAEL, Umweltrecht, 3. Aufl., München 2004, § 11 Rn. 160.

<sup>764</sup> Vgl. hierzu ausführlich REHBINDER, ECKARD/WAHL, RAINER, Kompetenzprobleme bei der Umsetzung von europäischen Richtlinien, NVwZ 2002, S. 21 ff.

<sup>765</sup> Ausführlich SCHMIDT-RÄNTSCH, JÜRGEN, in: GASSNER, ERICH/BENDOMIR-KAHL, GABRIELE/SCHMIDT-RÄNTSCH, JÜRGEN (Hrsg.), Bundesnaturschutzgesetz Kommentar, 2. Aufl., München 2003, § 33 Rn. 6.

<sup>766</sup> Vgl. CZYBULKA, DETLEV, Rechtspflichten des Bundes und der Länder zur Ausweisung und Beibehaltung von Schutzpflichten und Biotopen, in: CZYBULKA, DETLEV (Hrsg.), Naturschutzrecht und Landschaftsplanung in europäischer Perspektive/Erster Warnemünder Naturschutzrechtstag, 1. Aufl., Baden-Baden 1996, S. 38 ff. (41).

<sup>767</sup> Vgl. hierzu LOUIS, HANS WALTER, Wirksamkeitsvoraussetzungen und Regelungsinhalte naturschutzrechtli-

steht zumindest ein Erfordernis, die Einhaltung der Regeln über das Entscheidungsverfahren sowie der Entscheidungsgründe zu ermitteln. Dass eine entsprechende Kontrollmöglichkeit im Zuge der Novellierung des Verwaltungsverfahrensgesetzes<sup>768</sup> aufgegeben wurde, ist aus Rechtsschutzgesichtspunkten sehr bedenklich.

## **B. Problemlagen des Individualrechtsschutzes gegen Umweltbelastungen in Verwaltungsrechtsverhältnissen**

Für die Darstellung der Anforderungen an eine Reform von Staat und Umweltrecht im heutigen Umweltstaat ist zuerst eine Beschreibung der gesellschaftlichen Probleme vorzunehmen; denn diese definieren die Herausforderungen, denen Staat und Recht bei der Ordnung des gesellschaftlichen Zusammenlebens Rechnung tragen müssen.

### **I. Probleme durch neue Formen der Verhaltenssteuerung**

#### **1. Wandel von der klassischen imperativen Steuerung zur „nichtimperativen Verhaltenssteuerung“**

Längst wird der Staat nicht mehr als Zentrum oder Spitze des Gemeinwesens angesehen, der für die Gesellschaft, insbesondere die Wirtschaft verbindliche Entscheidungen trifft, die mit staatlichem Zwang durchgesetzt werden. Die Vorstellung Max Webers<sup>769</sup>, wonach die staatliche Bürokratie deshalb die leistungsfähigste Organisationsform darstellt, weil sie Information und Macht an der Spitze konzentriert, ist längst der Erkenntnis gewichen, dass der Staat zur effektiven Durchsetzung seiner Ziele der Mitwirkung - vor allem bei der Informationsbeschaffung - und der Bereitschaft bedarf, seine Entscheidungen anzuerkennen. Somit stellen sich staatliche Entscheidungen immer öfter als das Ergebnis von Verhandlungsprozessen dar. Oft wird informales Verhalten mit dem Erlass regulativen Rechts verbunden, tritt neben dieses oder ersetzt dieses. Aus diesem Grund bezeichnet man den ökologischen Staat auch als Kooperationsstaat<sup>770</sup>.

Das ursprüngliche juristische Selbstverständnis ging vom Befehlsmodell des Rechts aus, welches in der Imperativtheorie<sup>771</sup> seinen Niederschlag gefunden hat. Grundbestandteile des Rechts sind demnach Verhaltensnormen und subjektive Rechte<sup>772</sup>. Auch der Staat bediente sich ursprünglich primär des Rechts als Mittel zur Durchsetzung seiner politischen Zielvorstellungen. Während das Recht für die Umsetzung der rechtsstaatlichen Ziele - die Gewährleistung individueller Freiheit - ein effektives Mittel war, da lediglich staatliche Zugriffsbefugnisse begrenzt werden mussten, was ohne weiteres durch begriffliche Festlegung zu bewerkstelligen war, so erwies sich das Recht bereits als Steuerungsinstrument zur Sozialgestaltung als viel zu starr und unflexibel. Denn die Gewährleistung sozialer Sicherheit und Gerechtigkeit stellte einen zu vielschichtigen Vorgang dar, als dass der Staat seiner Besonderheiten durch rechtliche Steuerung im vollen Umfang hinreichend gerecht werden konnte.

Somit wandelte sich das Recht von seiner klassischen Funktion als verbindliches Steuerungsinstrument zu einer reinen Rahmenvorgabe im Bereich der Sozialgestaltung. Neue Steuerungsinstrumente waren Generalklauseln und unbestimmte Rechtsbegriffe, die eine Unbestimmtheit beabsichtigten und diese offen zutage legten. Hierin unterschieden sie sich von den übrigen Rechtsnormen. Die Ausfüllung des Rahmens erfolgte durch andere Faktoren, die der Zielvorgabe der Sozialstaatlichkeit Rechnung tragen sollten<sup>773</sup>.

---

cher Verordnungen, DVBl. 1990, S. 800 ff. (801); GASSNER, ERICH, Das Recht der Landschaft. Gesamtdarstellung für Bund und Länder, Radebeul 1995, S. 198.

<sup>768</sup> Vgl. §§ 45, 46 VwVfG a.F.

<sup>769</sup> Vgl. WEBER, MAX, Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie. 5. Aufl., Tübingen 1980, S. 172.

<sup>770</sup> Vgl. GRIMM, DIETER, Verbände, in: BENDA, ERNST/MAIHOFFER, WERNER/VOGEL, HANS-JOCHEN (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Aufl., Berlin u.a. 1994, § 15 Rn. 7 ff.

<sup>771</sup> Vgl. GUGGENBERGER, BERND, in: NOHLEN, DIETER (Hrsg.), Wörterbuch Staat und Politik, Bonn 1995, S. 80 ff. (82).

<sup>772</sup> Vgl. THON, AUGUST, Rechtsnorm und subjektives Recht, Weimar 1878, S. 5 ff.

<sup>773</sup> Umfassend vgl. VOLKMANN, UWE, Der dezente Staat - Verhaltenssteuerung im Umweltrecht, JuS 2001, S.

## 2. Verhaltenssteuerung im Umweltrecht

Bezüglich der Durchsetzung umweltstaatlicher Zielvorgaben verstärkte sich die Tendenz zur Reduktion der Rechtsfunktion als bloßer Rahmenvorgabe. Denn der Bereich des Umweltrechts beinhaltet eine Großzahl komplexer naturwissenschaftlicher Probleme sowie zahlreiche Ungewissheiten, derer man nicht durch begriffliche Festlegungen in Form des Rechts habhaft werden kann. In großer Fülle sind konträre Standpunkte und Richtungen zahlreicher Akteure - Behörden, Unternehmen, Verbraucher, Verbände, Landwirte, Naturschützer - in Einklang zu bringen. Bei Zugrundelegung dieser zahlreichen gegenläufigen Positionen wird deutlich, dass das Recht in seiner Eigenschaft, Sachverhalte verbindlich festzulegen, im Bereich des Umweltrechts mangels Flexibilität und Offenheit versagt. Das Recht beschränkt sich somit im Umweltrecht zunehmend darauf, Anreize zu einem Prozess gesellschaftlicher Selbstregulierung zu schaffen<sup>774</sup>.

### a. Neue Handlungsformen im Umweltrecht

Das Umweltrecht - aus der Gewerbeaufsicht hervorgegangen - war anfangs lediglich ein unselbständiger Teil des Ordnungsrechts. Entsprechend der bewährten gewerbeaufsichtlichen Vorgehensweise wurde zur Durchsetzung umweltrechtlicher Zielvorgaben primär auf repressive und präventive Verbote, Genehmigungsvorbehalte, Auflagen, administrative Überwachung und polizeiliche Verfügungen zurückgegriffen<sup>775</sup>. Gekennzeichnet waren diese Instrumente durch ihren „rechtlich zwingenden, unmittelbar zu einem bestimmten Verhalten verpflichtenden, ggf. mit Sanktionen durchsetzbaren Regelungscharakter“<sup>776</sup>. Zwar zählen die eben aufgelisteten Instrumente nach wie vor zum Repertoire des Umweltrechts, allerdings können sie alleine heute nicht mehr den sich aus der Vielschichtigkeit umweltrechtlicher Problemkonstellationen ergebenden Anforderungen gerecht werden. Folge des alleinigen Einsatzes dieser starren und unflexiblen Mittel ist das im Umweltrecht verstärkt aufgetretene Vollzugsdefizit. Denn angesichts knapper Verwaltungsressourcen ist eine Durchsetzung der Zielvorgaben erheblich erschwert, bzw. kaum möglich.

Folge der sich verschärfenden Komplexität umweltrechtlicher Sachverhalte war somit die Aufnahme neuer indirekter Steuerungsmittel. In den 1980er Jahren erfuhr das schlichte Verwaltungshandeln in Form des informalen bzw. informellen, kooperativen und konsensualen Verwaltungshandelns einen enormen Bedeutungszuwachs<sup>777</sup>. Hierzu zählen Überredungstechniken, Appelle, verstärkte Informationen der Bürger über staatliche Umweltbeobachtungen, -Forschungen, Kooperation und Verhandlungen, Anreize und Prämien sowie die Monetarisierung des Umweltschutzes. Einige Stimmen der Literatur bezeichnen die Trendwende der Verschiebung von direkter Steuerung zu indirekter Steuerung sogar bereits als Prinzipienwende<sup>778</sup>. Zunehmend wird zur Beschreibung der inhaltlich unterschiedlichen Formen der Zusammenarbeit zwischen privaten und öffentlichen Rechtssubjekten der aus der amerikanischen und englischen Rechtspraxis entsprungene Begriff der „Public Private Partnership“ herangezogen. Dabei stellt der Begriff „Partnership“ die untechnische Bezeichnung von Kooperation im weitesten Sinne dar<sup>779</sup>.

---

521 ff.

<sup>774</sup> Umfassend vgl. VOLKMANN, UWE, JuS 2001, S. 521 ff.; SCHERZBERG, ARNO, Diskurse über den Umweltstaat, Die Verwaltung 28 (1995), S. 543 ff.

<sup>775</sup> Vgl. SCHULTE, MARTIN, Wer steuert den Umweltstaat - das Ordnungsrecht oder die Marktwirtschaft?, in: OEBBECKE, JANBERND/BAUER, JOACHIM/FABER, ANGELA, (Hrsg.), Umweltrecht und Kommunalrecht. Kolloquium aus Anlass des Ausscheidens von Werner Hoppe als Geschäftsführender Direktor des Freiherr-vom-Stein-Institut, Köln u.a. 1998, S. 86 ff. (87 f.).

<sup>776</sup> Vgl. SCHULZE-FIELITZ, HELMUTH, Recht des Immissionsschutzes, in: SCHMIDT, REINER (Hrsg.), Öffentliches Wirtschaftsrecht, BT 1, Berlin, Heidelberg u.a. 1995, S. 219 ff. (248).

<sup>777</sup> Vgl. SCHULTE, MARTIN, Wer steuert den Umweltstaat - das Ordnungsrecht oder die Marktwirtschaft?, in: OEBBECKE, JANBERND/BAUER, JOACHIM/FABER, ANGELA, (Hrsg.), Umweltrecht und Kommunalrecht. Kolloquium aus Anlass des Ausscheidens von Werner Hoppe als Geschäftsführender Direktor des Freiherr-vom-Stein-Institut, Köln u.a. 1998, S. 86 ff. (89).

<sup>778</sup> Vgl. SCHMIDT-PREUB, MATTHIAS, Verwaltung und Verwaltungsrecht zwischen gesellschaftlicher Selbstregulierung und staatlicher Steuerung, VVDStRL 56 (1997), S. 160 ff. (169).

<sup>779</sup> Vgl. TETTINGER, PETER J., Die rechtliche Ausgestaltung von Public Private Partnership, DÖV 1996, S. 764 ff. (764); BAUER, HARTMUT, Verwaltungsrechtliche und verwaltungswissenschaftliche Aspekte der Gestaltung von Kooperationsverträgen bei Public Private Partnership, DÖV 1998, S. 89 ff. (89).

## b. Kooperationsformen

Beispielhaft für den Übergang zu einer neuen nicht imperativen Verhaltensform sind die Kooperationsformen zu nennen. Unter Kooperation versteht man arbeitsteiliges Zusammenwirken zur öffentlichen Aufgabenerfüllung<sup>780</sup>. Entsprechend dem am 01.02.1993 beschlossenen fünften Gemeinschaftsprogramm für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung wird das Umweltrecht als eine Gemeinschaftsaufgabe von Staat und Gesellschaft gesehen und auf einen Schulterschluss zwischen beiden Gruppen- als „Wechselspiel zwischen den Hauptgruppen der Akteure (Regierung, Unternehmen, Öffentlichkeit) und den wichtigsten Wirtschaftssektoren (Industrie, Energie, Verkehr, Landwirtschaft und Tourismus)“<sup>781</sup> gesetzt. Durch das Aushandeln mit dem Staat soll der Bürger stärker in den umweltrechtlichen Prozess eingebunden und zum Einsatz für umweltrechtliche Belange motiviert werden. Zudem profitiert der Staat vom Sachverstand privater Organisationen oder Verbände. Somit werden konsensuale Handlungsformen dem Bedürfnis nach verbindlicher Festsetzung des gefundenen Kompromisses am besten gerecht. Die Kooperation zwischen Staat und Privaten wird wegen einer Reihe von Rechtsvorschriften bereits vielfach als allgemeines „Rechtsprinzip“ für den Bereich des Umwelt<sup>782</sup>- und Städtebaurechts<sup>783</sup> eingestuft. Auch in zwei Entscheidungen des BVerfG zur kommunalen Verpackungssteuer bzw. landesrechtlichen Abfallabgaben wurde der Begriff des „Kooperationsprinzips“ gewählt<sup>784</sup>.

Eng mit Fragen der Kooperation in Form einer Zusammenarbeit ist nicht selten die Frage der Mitfinanzierung öffentlicher Aufgaben durch Private verbunden, wofür sich die Bezeichnung der „Public Finance Initiative“ eingebürgert hat<sup>785</sup>. Vielfach gibt es Zwitterstellungen unter den Kooperationsformen, deren genaue Einordnung nicht möglich ist. Zu erwähnen sind z.B. freiwillige Selbstverpflichtungserklärungen, Abstimmungen, informelle Absprachen, Agreements und tatsächliche Verständigungen unterhalb der förmlichen Vertragsebene, deren Rechtswirkung zum Teil ungeklärt ist<sup>786</sup>.

### aa. Absprachen

Formen kooperativer Verhaltensformen finden sich in unterschiedlichster Intensität. Auf unterster Stufe rechtlicher Bindungswirkung stehen die bloßen Absprachen als nicht normierte Verhaltensformen. Es handelt sich hierbei um lockere informelle Kontakte auf der Führungsebene sowie um Abstimmungen, denen keine Rechtsverbindlichkeit zukommt<sup>787</sup>. Denn wenngleich Absprachen an rechtlicher Verbindlichkeit und Durchsetzbarkeit hinter dem Instrument der Umweltvereinbarungen zurückbleiben, so bevorzugt gerade die Industrie seit längerer Zeit immer stärker das Instrument der Selbstverpflichtung. Diese stoßen auf größere Akzeptanz als die dem Staat zur Verfügung stehenden ökonomischen Instrumente, bei denen die Regelungsadressaten weit weniger Einfluss auf die staatliche Entscheidung nehmen können. Dies bringt den Vorteil der Sicherheit und Berechenbarkeit für die beteiligten Akteure mit sich, da sie gegenseitig von den Plänen und Absichten der Gegenseite informiert sind. Je frühzeitiger sich die Beteiligten über diese Fragen Klarheit verschafft haben, desto sachgerechter verläuft der Entscheidungsprozess und umso geringer fällt das Prozessrisiko aus<sup>788</sup>.

<sup>780</sup> Vgl. GRZIWOTZ, HERBERT, Vertragsgestaltung im öffentlichen Recht, München 2002, Rn. 4.

<sup>781</sup> ABIEG 1993 Nr. C 138, S. 24 f.

<sup>782</sup> Vgl. etwa DI FABIO, UDO, Das Kooperationsprinzip - ein allgemeiner Rechtsgrundsatz im Umweltrecht, NVwZ 1999, S. 1153 ff. (1153); RENGELING, HANS-WERNER, Das Kooperationsprinzip im Umweltrecht, Köln, Berlin u.a. 1988, S. 1 und 13 f.; kritisch hierzu vgl. BAARS, BODO, Die Rechtmäßigkeit dualer Systeme gemäß § 6 Abs. 2 VerpackungsV auf dem Prüfstand, NVwZ 2000, S. 42 ff. (42).

<sup>783</sup> Ausführlich hierzu vgl. STICH, RUDOLF, Die Rechtsentwicklung von der imperativen zur kooperativen Städtebaupolitik, ZfBR 1999, S. 304 ff.; KAHL, WOLFGANG, das Kooperationsprinzip im Städtebaurecht, DÖV 2000, S. 793 ff.

<sup>784</sup> Vgl. BVerfGE 98, 83 ff.

<sup>785</sup> Vgl. BVerwG, NVwZ 2000, S. 555; vgl. hierzu nur HÖFLING, WOLFRAM, Private Vorfinanzierung öffentlicher Verkehrsinfrastrukturprojekte - ein staatschuldenrechtliches Problem?, DÖV 1995, S. 141 ff. (142 f.).

<sup>786</sup> Vgl. BULLING, MANFRED, Umweltschutz und Wirtschaftsüberwachung in: HILL, HERMANN (Hrsg.), Verwaltungshandeln durch Verträge und Absprachen, Baden-Baden 1990, S. 147 ff. (147).

<sup>787</sup> Vgl. BONK, HEINZ in: STELKENS, PAUL/BONK, HEINZ JOACHIM/SACHS, MICHAEL (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 6. Aufl., München 2001, § 54 Rn. 41.

<sup>788</sup> Vgl. STELKENS, PAUL, Die Rolle der Verwaltungsgerichte bei der Umsetzung der Verwaltungsverfahrensgesetze, NWVB. 1989, S. 335 ff. (338).

## bb. Verträge und vertragsähnliche Institute

Im Gegensatz zur informellen Zusammenarbeit begründen geschlossene Vereinbarungen und Verträge rechtliche Verbindlichkeit<sup>789</sup>. Das Institut der verwaltungsrechtlichen Schuldverhältnisse stellt ein Konstrukt der Rechtsprechung dar und wurde für besondere, enge Verhältnisse zwischen Verwaltung und Bürger geschaffen, in denen ein gesteigertes Bedürfnis daran besteht, über die allgemeinen öffentlich-rechtlichen Vorschriften hinaus, besondere Haftungsvorschriften des BGB ganz oder zumindest zum Teil eingreifen zu lassen<sup>790</sup>. Eine von den betroffenen Parteien ausgehandelte Vereinbarung, bzw. ein zustande gekommener Vertrag bringt dem beschlossenen Vorhaben eine wesentlich höhere Akzeptanz ein als ein einseitig hoheitlicher Akt.

Dem Verwaltungsvertrag kommt stetig wachsende rechtliche und praktische Bedeutung in vielen Bereichen der öffentlichen Verwaltung zu. Ein relativ neuer Anwendungsbereich hat sich im Umweltrecht entwickelt<sup>791</sup>. Soweit keine Normen oder Rechtsgrundsätze entgegenstehen, ergeben sich daraus auch keine Bedenken<sup>792</sup>. Insbesondere kann die Erfüllung öffentlicher Aufgaben auch mit Mitteln des Privatrechts wahrgenommen werden, sodass auch privatrechtliche Verträge zulässig sind<sup>793</sup>. Umweltrechtliche Verträge stellen auch die öffentlich-rechtlichen Altlasten-Sanierungsverträge nach dem BBodSchG dar; denn nach § 13 Abs. 4 BBodSchG kann mit dem Sanierungsplan gleichzeitig der Entwurf eines Sanierungsvertrags über die Ausführung des Plans vorgelegt werden, der auch Dritte einbeziehen kann. Somit liegt am Ende ein dreiseitiger Vertrag vor, der den Anforderungen an § 58 VwVfG Rechnung tragen muss. Auch naturschutzrechtliche Verträge sind nach § 8 BNatSchG ausdrücklich vorgesehen. § 8 BNatSchG beinhaltet eine Verpflichtung der Länder zur Sicherstellung konsensualen Verwaltungshandelns. Somit räumt das Bundesrecht den Behörden ein Ermessen ein, ob sie durch Verwaltungsakt oder öffentlich-rechtlichen Vertrag handeln wollen. Dieses Recht darf auch nicht durch anderweitige landesrechtliche Regelungen eingeschränkt werden. Entgegen dem Wortlaut können die Verträge auch in einen Bereich hineinreichen, der an sich der Regelung durch Rechtsverordnungen vorbehalten ist<sup>794</sup>.

Dass mitunter ein Spannungsverhältnis zwischen konsensuellem Verwaltungshandeln und der klassischen imperativen Handlungsform besteht, kommt insbesondere in § 8 BNatSchG deutlich zum Ausdruck. Denn während § 8 S. 1 BNatSchG eine favorisierende Tendenz zum Vertragsnaturschutz aufweist, bezweckt § 8 S. 2 BNatSchG die Sicherung der Integrität des Ordnungsrechts.

## cc. Gemischtwirtschaftliche Gesellschaften

Eine weitere Kooperationsform stellt die gemischtwirtschaftliche Gesellschaft dar. Diese wird als die engste Form der Zusammenarbeit der beteiligten Akteure verstanden. Private kooperieren mit dem Staat zusammen, indem sie in die Aufgabenerfüllung des Staates einbezogen werden<sup>795</sup>. Diese Form des Zusammenschlusses ist förderlich zur Verwirklichung gemeinsamer Ziele.

<sup>789</sup> Umfassend zum öffentlich-rechtlichen Vertrag, vgl. GUSY, CHRISTOPH, Öffentlich-rechtliche Verträge zwischen Staat und Bürgern, DVBl. 1983, S. 1222 ff.; und zu Grundfragen des Verwaltungsvertrages MAURER, HARTMUT, Der Verwaltungsvertrag - Probleme und Möglichkeiten, DVBl. 1989, S. 798 ff.

<sup>790</sup> Vgl. WILLEBRAND, ELMAR/GRIES, BERTHOLD, Entstehung der auf Leistung oder Nutzung gerichteten verwaltungsrechtlichen Schuldverhältnisse, JuS 1990, S. 103 ff. (103 f.).

<sup>791</sup> Vgl. KLOEPFER, MICHAEL, Zur Rechtsumbildung durch Umweltschutz, Heidelberg 1990, S. 1 ff.; KLOEPFER, MICHAEL, Zu den neuen umweltrechtlichen Handlungsformen des Staates, JZ 1991, S. 737 ff. (738 ff.).

<sup>792</sup> Vgl. BVerwGE 84, 236 ff.

<sup>793</sup> Vgl. BVerwGE 84, 236 ff.; 92, 56 ff.

<sup>794</sup> Das Verbot normersetzender Normen soll lediglich für den Fall bestehen, dass vertragliche Absprachen in sachlicher, zeitlicher und personeller Hinsicht in die Regelungsreichweite und -intensität der Rechtsverordnung vollständig hineinreichen, der an sich der Regelung durch Rechtsverordnung vorbehalten ist, vgl. GASSNER, ERICH, in: GASSNER, ERICH/BENDOMIR-KAHLÖ, GABRIELE/SCHMIDT-RÄNTSCH, JURGEN (Hrsg.), Bundesnaturschutzgesetz Kommentar, 2. Aufl., München 2003, § 8 Rn. 11.

<sup>795</sup> Vgl. SCHMITZ, HERIBERT, Moderner Staat - Modernes Verfahrensrecht, NVwZ 2000, S. 1238 ff. (1240 f.); HEINZ, WERNER, Public private partnership - ein neuer Weg zur Stadtentwicklung?, Stuttgart u.a. 1993, S. 10 f.

Ein gutes Beispiel für gemischtwirtschaftliche Gesellschaften findet sich im Bereich der Abfallbeseitigung. Durch das Abfallbeseitigungsgesetz des Bundes und die Ausführungsgesetze der Länder werden die kreisfreien Städte, Kreise und ausnahmsweise die kreisangehörigen Gemeinden zu den Trägern der Abfallbeseitigung benannt. Deren Anstrengungen auf diesem Gebiet werden unterstützt durch Bemühungen der privaten Wirtschaft. Diese Beauftragung Dritter zur Erfüllung ihrer Pflichten ist in § 16 KrW-/AbfG explizit vorgesehen - und seit der ersten Fassung des Abfallrechts aus dem Jahre 1972 im Gesetz verankert<sup>796</sup>. Immerhin stellt die Abfallwirtschaft mittlerweile einen bedeutenden Wirtschaftszweig in Deutschland dar, in dem öffentliche Hand und Private kooperativ zusammenarbeiten. Aufgrund des hohen Know-hows sind Versorgungsunternehmen für Aufgaben der Abfallverbrennung besser gewappnet als beispielsweise kommunale Zweckverbände. Standortfragen lassen sich oftmals leichter meistern, weil die Versorgungsunternehmen in vielen Fällen Abfallverbrennungsanlagen mit bereits existierenden Versorgungseinrichtungen verbinden können. Auf diese Weise kann die Wärme in Energie verwertet werden. Auch im Hinblick auf die finanziellen Kapazitäten haben die kommunalen Zweckverbände gegenüber den Versorgungsunternehmen das Nachsehen<sup>797</sup>.

Nach dem Vorbild des § 3 Abs. 2 S. 2 a.F. AbfG bekräftigt auch § 9a Abs. 3 S. 2 AtG für die Zwischenlagerung radioaktiven Abfalls den allgemeinen Grundsatz, dass sich die Verwaltungsträger zur Erfüllung ihrer Aufgaben der Hilfe Dritter, d.h. der Hilfe Privater bedienen dürfen<sup>798</sup>. Als private Verwaltungshelfer kommen insbesondere durch privaten Vertrag bestellte juristische Personen des Privatrechts in Frage. Vermögensrechtlich betrachtet ist der Verwaltungsträger zumeist neben den privaten Rechtsträgern in geringem Umfang beteiligt.

Für die kommunale Seite hat diese Entwicklung zur Folge, dass ein wichtiger Teil der öffentlichen Infrastruktur in private Rechtsformen abwandert. Zudem bringt diese Form des Zusammenschlusses auch einige Probleme der Wettbewerbsverzerrung mit sich, da sich für den Privaten, der aus einer Reihe von Mitbewerbern ausgewählt wird, erhebliche wirtschaftliche Vorteile und Vergünstigungen ergeben können.

### c. Rechtsschutzprobleme bezüglich indirekter Verhaltenssteuerung

Die Verzahnung zwischen öffentlichem und zivilem Recht kann insbesondere aus Rechtsschutzgesichtspunkten zu Bedenken führen. Indem der Staat zugunsten von Selbstverantwortung der beteiligten Akteure auf eigene Programmsetzung verzichtet, stellt sich dies auch als ein Stück Privatisierung der Wahrnehmung der Staatsaufgabe Umweltschutz dar. Zwar bleibt der Staat nach wie vor verantwortlich, allerdings wandelt sich die Vollzugsverantwortung in eine Gewährleistungsverantwortung. Die grundsätzliche Anerkennung konsensualen Handelns kann jedoch nicht über die rechtlichen Schwierigkeiten, welche die Überprüfung der Wirksamkeit einvernehmlicher Regelungen mit sich bringt, hinwegtäuschen, wobei die verfassungsrechtlichen Probleme bzgl. der technischen Voraussetzungen des kooperativen Handelns hier außer Acht bleiben sollen. Zu erwähnen sei lediglich, dass Vereinbarungen, sowohl im Ganzen als auch hinsichtlich einzelner Regelungen auf ihre Konformität hin zu prüfen sind. Insbesondere sind die Grundsätze der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, des Vorbehaltes des Gesetzes und des Gleichheitssatzes jeder verwaltungsrechtlichen Entscheidung zugrunde zu legen<sup>799</sup>.

Nach der sektoralen Staatsidee stellte der Staat den Gegenpol zur Gesellschaft dar<sup>800</sup>. Dieser Ansatz spiegelt die lange Tradition der kanonisierten Trennung von Staat und Gesellschaft wider, welche vor dem Hintergrund des monarchischen Obrigkeitsstaates Ende des 19. Jahrhunderts entstanden ist und auch in der Weimarer Republik herrschend

<sup>796</sup> Vgl. PAETOW, STEFAN, in: KUNIG, PHILIP/PAETOW, STEFAN/VERSTEYL, LUDGER-ANSELM (Hrsg.), KrW-/AbfG Kommentar, 2. Aufl., München 2003, § 16 Rn. 1.

<sup>797</sup> Vgl. hierzu VON DER HEIDE, HANS-JÜRGEN, Die Rolle der kommunalen Spitzenverbände in der Umweltpolitik des Bundes, in: SCHENKEL, WERNER/STORM, PETER-CHRISTOPH (Hrsg.), Umwelt: Politik, Technik, Recht, Heinrich von Lersner zum 60. Geburtstag, Berlin 1990, S. 129 ff. (130).

<sup>798</sup> Vgl. HOFMANN, HASSO, Rechtsfragen der atomaren Entsorgung, Stuttgart 1981, S. 210 f.

<sup>799</sup> Vgl. BONK, HEINZ JOACHIM, in: STELKENS, PAUL/BONK, HEINZ JOACHIM/SACHS, MICHAEL (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 6. Aufl., München 2001, § 54, Rn. 108 ff.

<sup>800</sup> Vgl. FROTSCHER, WERNER, Regierung als Rechtsbegriff. Verfassungsrechtliche und staatstheoretische Grundlagen unter Berücksichtigung der englischen und französischen Verfassungsrechtsgeschichte, Berlin 1975, S. 206 ff.

war<sup>801</sup>. Diese Charakterisierung des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft verlor allerdings - beeinflusst durch die Rezeption angelsächsischer politikwissenschaftlicher Forschungen sowie die von E. Fraenkel vertretene neopluralistische Demokratietheorie - an Schlagkraft<sup>802</sup>. Die Gegenpolarität ist nicht als unüberwindbare Kluft zweier gegenüberstehender Mächte anzusehen, sondern vielmehr eine funktionale Trennung zweier Sektoren, die aufeinander bezogen waren<sup>803</sup>. „Der Staat repräsentiert die Gesellschaft nicht in ihrer Totalität und schließt sie in sich ein, sondern stellt nur noch eine abgegrenzte Wirkeinheit dar, der gegenüber sich die Gesellschaft mit ihren einzelnen Rechtssubjekten als Besonderheit zur Geltung bringt“<sup>804</sup>. Wegen des kooperativen Zusammenwirkens von Staat und Privaten tragen beide Akteure gleichermaßen die Verantwortung für ihre gemeinsame Machtausübung. Mit zunehmendem Ausmaß der Einbindung Privater in öffentliche Zuständigkeiten geht die Gegenpolarität von Staat und Gesellschaft immer weiter verloren. Recht wird demzufolge nicht in den klaren Kompetenzstrukturen von Verwaltungsorganisation und Verwaltungsverfahren, sondern wie etwa Öko-Audit zeigt - in diesem Umfang durch Private implementiert<sup>805</sup>.

Wenngleich das gemeinsame, arbeitsteilige An-einem-Strang-Ziehen von Staat und Bürger zur Umsetzung umweltrechtlicher Vorhaben förderlich ist, so wird durch die Modifizierung der Kluft zwischen Staat und Bürger ein wesentlicher Grundgedanke des Rechtsschutzes verwischt bzw. aufgegeben. Denn die Gegenpolarität von Staat und Gesellschaft ist eine wesentliche Voraussetzung für die funktionale Trennung von Staat und Gesellschaft in Grundrechtsverpflichtete und Grundrechtsberechtigte<sup>806</sup>.

### aa. Grundrechtsverpflichtung und -berechtigung für Privatrechtssubjekte

Wenn Private zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben implementiert werden, tragen sie in gleicher Weise die Verantwortung für die Machtausübung wie der Staat. Für betroffene Dritte muss somit auch eine Möglichkeit bestehen, sich gegen belastende Vorhaben gegenüber privaten Verantwortlichen gleichermaßen zur Wehr zu setzen, wie wenn der Staat alleiniger Träger des Vorhabens wäre. Diese Grundrechtsverpflichtung darf auch nicht nur über eine mittelbare Drittwirkung erreicht werden, sondern vielmehr muss den privaten Rechtsträger die Grundrechtsverpflichtung unmittelbar treffen. Dem betroffenen Dritten muss somit die Möglichkeit offen stehen, sich auch gegenüber einem Privatrechtssubjekt, das gleichberechtigt mit staatlicher Seite zusammenwirkt, auf seine Grundrechte zu berufen<sup>807</sup>.

Neben der Frage, ob Privatrechtssubjekte durch Kooperation grundrechtsverpflichtet werden, drängt sich des Weiteren die Frage auf, inwieweit ihnen in einem Kooperationsverhältnis eine Grundrechtsberechtigung zukommt. Denn durch die Kooperation stehen sie auf gleichberechtigter Stufe mit dem Staat und befinden sich nicht in einer grundrechtstypischen Gefährdungslage. Sofern diese mit dem Staat gemeinsame Verantwortung für die öffentliche Machtausübung übernehmen, dürfte ein Grundrechtseingriff im Ergebnis abzulehnen sein. Ein Grundrechtseingriff dürfte ebenso nicht vorliegen, wenn Private durch Absprachen mit dem Staat Selbstverpflichtungen eingehen, denn auch in diesem Fall fehlt es an der typischen Gefährdungslage, da das Verhalten nicht imperativ

<sup>801</sup> Vgl. WEBER, JÜRGEN, in: NOHLEN, DIETER (Hrsg.), Wörterbuch Staat und Politik, Bonn 1995, S. 803 ff. (803 f.).

<sup>802</sup> Vgl. GUGGENBERGER, BERND, in: NOHLEN, DIETER (Hrsg.), Wörterbuch Staat und Politik, Bonn 1995, S. 80 ff. (83 f.).

<sup>803</sup> Vgl. FROTSCHER, WERNER, Regierung als Rechtsbegriff. Verfassungsrechtliche und staatstheoretische Grundlagen unter Berücksichtigung der englischen und französischen Verfassungsrechtsgeschichte, Berlin 1975, S. 206 ff.; RUPP, HANS HEINRICH, Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft, in: ISENSEE, JOSEF/KIRCHHOF, PAUL (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, Verfassungsstaat, Heidelberg 2004, § 31, Rn. 29 ff.; VOLKMAN, UWE, Relativität des Staates - Staatsbegriff und Staatsverständnis im Spiegel der jüngeren Geschichte, JuS 1996, 1058 ff. (1063).

<sup>804</sup> Vgl. BÖCKENFÖRDE, ERNST WOLFGANG, Recht, Staat, Freiheit, Frankfurt a.M. 1991, S. 219 ff.

<sup>805</sup> TRAUTE, HANS-HEINRICH, Die Verwaltung und das Verwaltungsrecht zwischen gesellschaftlicher Selbstregulierung und staatlicher Steuerung, DVBl. 1996, S. 950 ff. (963 f.).

<sup>806</sup> Vgl. hierzu SCHULTE, MARTIN, Schlichtes Verwaltungshandeln, Verfassungs- und verwaltungsrechtsdogmatische Strukturüberlegungen am Beispiel des Umweltrechts, Tübingen 1995, S. 85 ff.

<sup>807</sup> Vgl. KIETHE, KURT/SPROLL, HANS-DIETER, Die Privatisierung der Abfallentsorgung am Beispiel der Verpackungsverordnung, ZIP 1994, 275 ff. (280 f.); SCHOLZ, RUPERT/AULEHNER, JOSEF, Grundfragen zum Dualen System, BB 1993, S. 2250 ff. (2259 ff.).

durchgesetzt wird.

Zwar spricht für Selbstverpflichtungen im Umweltrecht der angeführte Vorteil wirtschaftsnaher und innovationsfreundlicher Lösungen, allerdings muss den Staat, je mehr er sich zugunsten selbstregulativer Beiträge zurückt und je höher die damit verbundenen Risiken sind, umso stärker auch eine aus der Schutzpflicht folgende Gewährleistungsverantwortung treffen<sup>808</sup>. Der Staat muss folglich dafür Sorge tragen, dass Rahmenbedingungen, wie z.B. der ordnungsgemäße Ablauf des Verfahrens, einer umfassenden Rechtsschutzkontrolle unterzogen werden können.

## **bb. Immissionsschutzverpflichtung hoheitlicher Anlagenbetreiber**

In diesem Zusammenhang stellt sich neben der Grundrechtsverpflichtung Privater zwangsläufig auch die Frage, inwieweit die zuständige Umweltschutzbehörde auch hoheitliche Anlagenbetreiber verpflichten kann, ihre Einrichtungen so zu betreiben, dass es zu keiner Überschreitung von Grenzwerten kommt. Genau diese Frage landete im Juli 2002 vor dem Bundesverwaltungsgericht. Ausgangspunkt war ein Rechtsstreit zwischen der Stadt Frankfurt a.M. als Klägerin und dem Land Hessen. Streitgegenständlich waren Geräuschimmissionen - mit über 50 dB(A) tagsüber - eines von der Stadt Frankfurt a.M. betriebenen Erlebnisbades. Auf einen Bescheid der zuständigen Immissionsschutzbehörde, die Lärmbeeinträchtigungen einzustellen, reagierte die Stadt mit Widerspruch. Daraufhin erließ das Regierungspräsidium Darmstadt eine Änderung des Bescheids dahingehend, dass der Stadt empfohlen werde, eine Schallschutzwand zu errichten bzw. für andere technische Einrichtungen Sorge zu tragen. Dem wollte die Stadt Frankfurt nicht nachkommen und wandte sich an den hessischen Verwaltungsgerichtshof, der in seinem Urteil zu dem Ergebnis gelangte, die Immissionsschutzbehörde sei unbefugt, die immissionsschutzrechtlichen Pflichten der Stadt durch feststellenden Verwaltungsakt zu regeln. Denn ein allgemeiner Grundsatz des Verwaltungsrechts gebietet es dem Hoheitsträger, seinen Pflichten selbst nachzukommen<sup>809</sup>.

Dem widersprach das Bundesverwaltungsgericht, nach dessen Ansicht das BImSchG an hoheitliche Betreiber von Anlagen gleiche rechtliche Anforderungen wie an private Anlagenbetreiber stellt. § 24 S. 1 BImSchG ermächtigt die zuständige Behörde, bei nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen im Einzelfall die Anordnungen zu treffen, die zur Durchführung von § 22 BImSchG und der auf das Gesetz gestützten Rechtsverordnungen erforderlich sind. Das Gesetz räumt der Immissionsschutzbehörde damit eine Befugnis zur Ausführung des Gesetzes ein. Die gesetzliche Ermächtigung differenziert nicht nach der Rechtsform, in der die Anlagen betrieben werden. Mit ihrer Bezugnahme auf § 22 BImSchG erfasst sie neben den von den Privaten betriebenen Anlagen auch Anlagen öffentlicher Betreiber, und zwar unabhängig davon, ob diese privatrechtlich oder hoheitlich betrieben werden. Die Wahrnehmung der Aufgaben nach dem BImSchG erfordert besondere technische Kenntnisse der Bediensteten sowie eine personelle und sachliche Ausstattung der zuständigen Behörde, die geeignet sind, schädliche Umwelteinwirkungen, deren Vermeidbarkeit nach dem Stand der Technik sowie Mittel und Wege ihrer Beschränkung auf das gebotene Mindestmaß festzustellen und damit einen effektiven Gesetzesvollzug zu gewährleisten. Das rechtfertigt die Annahme, dass die Immissionsschutzbehörde in ihrem Zuständigkeitsbereich eine gegenüber anderen Verwaltungsbehörden überlegene Sachkunde, Fachkompetenz und Organisation besitzt. Es entspricht darum dem Gesetzeszweck, diese Sach- und Fachkompetenz gegenüber allen Betreibern nutzbar zu machen, deren Anlagen den materiellen Anforderungen des Gesetzes unterliegen. Die Rechtsform des Adressaten als Maßstab der Vollzugskompetenz der Immissionsschutzbehörde zu wählen, wird dem Gesetzeszweck auch deswegen nicht gerecht, weil dieselben Daseinsvorsorgeaufgaben in schlicht-hoheitlicher und in privatrechtlicher Rechtsform wahrgenommen werden können. Dabei besteht für eine hieran orientierte Differenzierung beim Gesetzesvollzug angesichts übereinstimmender Immissionsschutzprobleme kein sachlicher Grund. Als Bundesregelung verdrängt § 24 S. 1 BImSchG den entgegenstehenden Grundsatz des Verwaltungsrechts, sodass die Anordnung der Immissionsschutzbehörde an die Stadt rechtmäßig war<sup>810</sup>.

<sup>808</sup> Vgl. SCHMIDT-PREuß, MATTHIAS, VVDStRL 56 (1997), S. 160 ff. (172).

<sup>809</sup> Vgl. VGH Kassel, NVwZ 2002, S. 889 ff. (889).

<sup>810</sup> Vgl. BVerwG, DVBl. 2003, S. 60 ff. (61).

## II. Individualrechtsschutz gegen Umweltbelastungen

Deutschland gehört mit seiner restriktiven Rechtsschutzkonzeption im Hinblick auf die Einklagbarkeit von Allgemeininteressen im Umwelt- und Naturschutzbereich zu den Nachzügler\*innen nicht nur im Kreis der bisherigen EU-15, sondern auch der erweiterten EU-25 sowie im Vergleich zu den USA<sup>811</sup>. Während die Verselbständigung des Gemeinwohlbegriffs jahrhundertlang zu den wirksamsten Herrschaftsinstrumenten gehörte, welche von der Rechts- und Politiktheorie den Trägern der politischen Ordnung angeboten wurde, wandelte sie sich im 19. Jahrhundert zur Kompromissformel, mit der das Bürgertum seine erste Emanzipationsstufe abzusichern versuchte. Der Preis für diese so gesicherte freie Privatsphäre war die Alleinzuständigkeit der öffentlichen Verwaltung für die Wahrung des Gemeinwohls - lediglich durch die Vorgabe allgemeiner Gesetze gebunden. Der repressive Charakter dieser Kompromissformel besteht heute in der prozessrechtlichen Polarisierung von Allgemein- und Sonderinteressen fort.

Zwei Gedanken liegen der Anerkennung der Klagebefugnis zugrunde. Zum einen soll der Einzelne nicht lediglich zum Objekt staatlichen Handelns degradiert werden, sondern eigenverantwortlich am staatlichen Zusammenleben teilnehmen. Hierzu bedarf es autonomer Entscheidungsfreiheit über die Inanspruchnahme gerichtlichen Rechtsschutzes. Zum anderen kommt der umfassende Rechtsschutz hinzu, wodurch die staatliche Machtausübung beschränkt werden soll. Beide Punkte ergeben den Grundsatz, dass der Träger eines rechtlich geschützten Interesses verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch nehmen kann. Somit ist vor den Verwaltungsgerichten lediglich klagebefugt, wer geltend machen kann, „in seinen Rechten“ verletzt zu sein<sup>812</sup>. Rechte im Sinne dieser Normen stellen, wie bereits im Vorfeld dargestellt wurde, die so genannten subjektiv-öffentlichen Rechte dar.

Nachdem sich der subjektiv-öffentliche Charakter allerdings in den meisten Fällen nicht aus der Norm selbst ergibt, muss die Feststellung, ob eine Norm öffentlich-rechtlich ist, auf andere Weise ermittelt werden. Nach der gängigen Interpretationsformel vermitteln lediglich solche Rechtsnormen ein subjektiv-öffentliches Recht und damit eine Klagebefugnis, welche nicht nur im Allgemeininteresse stehen, sondern zumindest auch im Sonderinteresse der jeweiligen Rechtssuchenden erlassen wurden.

Dies wirft insbesondere im Bereich des Umweltrechts, dessen Normen größtenteils ein objektiv rechtlicher Charakter zugrunde liegt, eine Reihe von Durchsetzungsproblemen auf. Im Hinblick auf die nicht nur nationale, sondern auch supra- bzw. internationale Bedeutung des Umweltschutzes stellt sich die Frage, inwieweit das nationale Recht den gemeinschaftlichen Anforderungen an eine gerichtliche Durchsetzbarkeit von Umweltbelangen genügen kann, denn im internationalen Vergleich erweist sich das deutsche Rechtsschutzkonzept als sehr restriktiv<sup>813</sup>. Insbesondere treten Probleme im Rahmen des Drittschutzes auf. Früher war es Personen, die sich im Einwirkungsbereich einer emittierenden Anlage befanden und die Auswirkungen auf sich befürchteten, nur möglich, über den ordentlichen Rechtsweg der Zivilgerichte Rechtsschutz zu suchen. Diese Versuche stellten sich häufig als sehr ineffektiv heraus<sup>814</sup>. Erst in der deutschen Nachkriegszeit dehnte die Rechtsprechung die Nachbarklage stark aus<sup>815</sup>.

Referenzgebiet dieser Entwicklung war anfangs das Baurecht: Gegen die Erteilung einer Baugenehmigung steht dem nicht unmittelbar benachbarten Bürger keinerlei Rechtsschutzmöglichkeit zu; zwar kann er sich protestierend und hilfeschend an die Öffent-

<sup>811</sup> Vgl. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU), Sondergutachten „Rechtsschutz für die Umwelt – die altruistische Verbandsklage ist unverzichtbar“, Berlin 2005, S.16.

<sup>812</sup> Vgl. BACHOF, OTTO, Reflexwirkungen und subjektive Rechte im öffentlichen Recht, in: BACHOF, OTTO/DRATH, MARTIN/GÖNNENWEIN, OTTO/WALZ, ERNST (Hrsg.), Forschungen und Berichte aus dem öffentlichen Recht, Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, München 1955, S. 287 ff. (302); WOLF, MANFRED, Die Klagebefugnis der Verbände. Ausnahme oder allgemeines Prinzip?, Tübingen 1971, S. 50.

<sup>813</sup> Eine Übersicht über die Rechtsordnungen anderer Mitgliedstaaten findet sich bei WEGENER, BERNHARD, Rechte des Einzelnen. Die Interessentenklage im europäischen Umweltrecht, Baden-Baden 1998, S. 148 ff.

<sup>814</sup> Mitunter ein Grund dafür ist, dass es Vorschriften für die Koordination des Verhältnisses von Privatrecht und öffentlichem Recht gibt, die öffentlich-rechtlichen Zulassungsbescheiden den Effekt beimessen, privatrechtliche Abwehransprüche gerade abzuschneiden.

<sup>815</sup> Vgl. JÄNICKE, MARTIN/KUNIG, PHILIP/STITZEL, MICHAEL, Umweltpolitik, Recht und Management des Umweltschutzes in Staat und Unternehmen, 2. Aufl., Bonn 2003, S. 225.

lichkeit wenden, die Möglichkeit, das Verwaltungsgericht anzurufen, bleibt ihm hingegen verwehrt. Dies gilt auch für den Fall, dass die Baugenehmigung wegen Verstoßes gegen bau- und naturschutzrechtliche Normen rechtswidrig wäre. Das Versagen des Rechtsschutzes liegt darin begründet, dass nach der vorherrschenden Meinung in Literatur und Rechtsprechung diese Normen lediglich im „Allgemeininteresse“ erlassen wurden.

Da sich im Umweltnachbarrecht eine ähnliche Problematik wie im Baunachbarrechtsschutz auftut, haben sich die Grundsätze in den Teilgebieten des Umweltrechts weiter entfaltet und modifiziert. Dies entsprach insgesamt der allgemeinen Tendenz der Rechtsprechung, die im Laufe der Zeit dazu überging, den Begriff des Rechtsschutzes primär auf dem Gebiet des Drittschutzes immer stärker zu intensivieren. Denn die wachsende Komplexität der Verwaltungsrechtsverhältnisse erschwerte auch die Anwendung des Art. 19 Abs. 4 GG. Insbesondere im Umweltrecht und Bau- und Planungsrecht geht es nicht mehr nur um die klassische zweipolige Beziehung von Staat und Gesellschaft, sondern mehrpolige Rechtsbeziehungen zwischen Staat, Bürgern und betroffenen Dritten müssen vor Gericht zum rechtlichen Ausgleich gebracht werden<sup>816</sup>.

## 1. Grundsätzliche Strukturen des Umweltnachbarrechts

### a. Fehlende Einheitlichkeit der Klägerstellung und der Reichweite der Ansprüche

Im Rahmen der Klagebefugnis gegen immissionsschutzrechtliche und atomrechtliche Genehmigungen können gleichgelagerte Probleme wie bei Klagen gegen Baugenehmigungen auftauchen - wenngleich auch mit einigen Unterschieden, denn sowohl die immissionsschutzrechtlichen als auch die atomrechtlichen Genehmigungsvoraussetzungen (§ 4 ff. BImSchG, § 7 AtG) werden von der Rechtsprechung als nachbarschützende Vorschriften anerkannt, wenngleich auch nur innerhalb eines festgesetzten Radius. Während sich dieser Radius für die immissionsrechtliche Rechtsprechung an den Festlegungen der TA-Luft bzw. TA-Lärm orientieren kann<sup>817</sup> und je nach den Auswirkungen der Anlage für den Normalbetrieb größer oder kleiner ist, wird für die atomrechtliche Genehmigung ein Durchmesser von ungefähr 10, 25, 50 oder bis 200 km angesetzt<sup>818</sup>. Einklagbar sind nur Individualinteressen, nicht jedoch das allgemeine Bevölkerungsrisiko. Darüber hinaus findet lediglich das konkrete Risikopotential Berücksichtigung und nicht der generelle Einsatz von Kernenergie, denn hierüber hat der Gesetzgeber - vom Bundesverfassungsgericht unbeanstandet - verbindlich entschieden<sup>819</sup>.

Wollen Anwohner, die außerhalb dieses Radius wohnen, sich gegen eine immissions- oder atomrechtliche Genehmigung zur Wehr setzen, dann wird ihnen das eigene rechtliche Interesse abgesprochen. Denn in diesem Fall nehmen sie nach Ansicht der Rechtsprechung lediglich ein „allgemeines Interesse wahr, welches gerichtlich nicht einklagbar ist“. Dass diese Unterscheidung gerade im Hinblick auf die weitreichenden Konsequenzen einer immissionsschutzrechtlich oder atomrechtlich genehmigungsbedürftigen Anlage sehr fragwürdig ist, liegt auf der Hand. Denn gerade die atomare Strahlenwirkung lässt sich - wie man an der Reaktorkatastrophe in Tschernobyl erkennen konnte - nicht auf maximal 200 km eingrenzen, sodass das Differenzierungskriterium mittels eines abgesteckten Radius zwischen einem „rechtlich geschützten“ Interesse und einem lediglich „allgemeinen Interesse“ sehr willkürlich ist. In ihrer prozessualen Konsequenz impliziert die rechtliche Unterscheidung zwischen Allgemein- und Sonderinteresse die repressive Unterscheidung zwischen Angelegenheiten, die den Bürger in seiner Eigenschaft als Rechtssubjekt berühren dürfen, und solchen, die er getrost den zuständigen Behörden überlassen darf. Die Frage der Übereinstimmung mit beispielsweise naturschutzrechtlichen Vorschriften soll den zuständigen Lokal- oder Regionalbehörden überlassen bleiben. Diesen können allerdings auch Fehler unterlaufen, wenn es um ihre Wahrnehmung von ökologischen und ästhetischen Allgemeininteressen geht.

<sup>816</sup> Vgl. BVerfGE 61, 82 ff. (114); BVerfGE 60, 297 ff. (307); SCHMIDT-PREUß, MATTHIAS, Kollidierende Privatinteressen im Verwaltungsrecht. Das subjektive öffentliche Recht im multipolaren Verwaltungsrechtsverhältnis, Berlin 1992, S. 1 ff., 84 ff.

<sup>817</sup> Strittig: vgl. OVG Lüneburg, GewArch. 1981, S. 341, sowie JARASS, HANS DIETER, Der Rechtsschutz Dritter bei der Genehmigung von Anlagen, NJW 1983, S. 2844 ff. (2847).

<sup>818</sup> Vgl. OVG-Lüneburg, Energiewirtschaftliche Tagesfragen-Zeitschrift 1974, S. 516 einerseits und BVerwG, DVBl. 1981, S. 405 ff. (405, 407) - Stade, BayVGH, DVBl. 1975, S. 199 ff. (202 f.) andererseits.

<sup>819</sup> Vgl. BVerfGE 49, 89 (2.Ls.) - Kalkar.

Enttäuschung über den administrativen Rechtsvollzug kann vor allem dann, wenn die Handlung der Behörde nicht gerichtlich korrigiert werden kann, in Resignation, Verdrossenheit und Verbitterung umschlagen. Insoweit lässt sich auf dem Gebiet des Umweltrechts sehr gut die Konsequenz eines lückenhaften Rechtsschutzsystems erkennen. Empirische Erhebungen ergaben, dass gerade auf dem Gebiet des sozioökologischen Sektors die Mehrzahl der existenten Bürgerinitiativen aktiv geworden ist<sup>820</sup>. Es kann mit Fug und Recht behauptet werden, dass die eine oder andere Initiative nicht entstanden wäre bzw. bei weitem nicht die Militanz Ende der 1960er und Anfang der 1970er Jahre entwickelt hätte, wenn den Initiatoren der Bewegung nicht der Weg vor den Richter versperrt worden wäre. Es wäre durchaus sinnvoll, gerade im Bereich des Umweltrechtes über eine stärkere judizielle Rückkoppelung nachzudenken, um dem zum Teil in der Gesellschaft vorhandenen Unmut über zahlreiche ökonomische und sozialpolitische Entwicklungstendenzen ein Gehör vor dem Richter zu verschaffen.

Das Wasserrecht bietet sich als gutes Beispiel für die Ausdehnung des Drittschutzes von Normen im Umweltrecht an. Während anfangs kaum eine Norm des Wasserrechts drittschützende Wirkung implizierte und Abwehrrechte lediglich unter Rückgriff auf die Grundrechte - insbesondere Art. 14 GG - und unter der Prämisse, dass die Ausnutzung der wasserrechtlichen Gestattung eine vorgegebene wasserwirtschaftliche Situation nachhaltig verändert und den Nachbarn schwer und unerträglich betrifft, hergeleitet werden konnten<sup>821</sup>, hat das BVerwG auf ähnliche Weise wie im Baurecht verschiedenen wasserrechtlichen Normen ein Rücksichtnahmegebot entnommen<sup>822</sup>. Für den Fall, dass ein Dritter qualifiziert und individuell betroffen ist, kann die wasserrechtliche Gestattung Drittschutz begründen. Als normative Grundlage wird das Rücksichtnahmegebot aus den wasserrechtlichen Normen entwickelt, die eine nachteilige Wirkung für andere verhindern wollen, wie §§ 1a Abs. 1, 4 Abs. 1 S. 2, 31 Abs. 2 WHG, bzw. einen Ausgleich entgegenstehender Interessen von Gewässerbenutzern intendieren, wie z.B. § 18 WHG<sup>823</sup>. Somit sind sowohl diejenigen drittschutzberechtigt, die befugte und berechnigte Wasserbenutzer sind, als auch die Personen, die durch die neue Benutzung in ihren Belangen betroffen sind und nach dem Gesetz vor einer Beeinträchtigung bewahrt werden sollen. Drittschutz genießen demnach vor allem die Inhaber von wasserrechtlichen Bewilligungen i.S.v. § 8 Abs. 3 und 4 WHG<sup>824</sup> sowie auch die Inhaber von Erlaubnissen i.S.v. § 7 WHG i.V.m. § 4 Abs. 1 S. 2 WHG<sup>825</sup>, während im Übrigen der dem WHG immanente Gedanke einer öffentlichen Bewirtschaftung individuelle Klagemöglichkeiten weitgehend einschränkt<sup>826</sup>. Die Betroffenen haben einen Anspruch auf ermessensgerechte Würdigung ihrer privaten Belange durch die Wasserrechtsbehörde. Sollten sie in diesem Anspruch verletzt sein, dann steht ihnen die Möglichkeit der Anfechtungs- bzw. Verpflichtungsklage zu.

Die Ausdehnung des Drittschutzes stößt nicht ausschließlich auf Zustimmung. Dies vermag auch nicht zu verwundern, da die Programmnorm des § 1a Abs. 1 WHG keinen unmittelbaren Drittschutz begründet, sondern der Drittschutz nur mittelbar über die Interpretation anderer Normen hergeleitet werden kann und das Merkmal einer qualifizierten Betroffenheit auch durch die Beeinträchtigung einer lediglich potentiellen Nutzung verwirklicht sein kann<sup>827</sup>.

Die eben dargestellte unterschiedliche Handhabung bzgl. der Nachbarstellung kann beim klagenden Bürger mitunter zu Unsicherheiten führen. Während im Baurecht die Erwähnung der Nachbarschaft als kaum widerlegbares Kriterium für den intendierten Drittschutz gilt, so gestaltet sich die Frage des Drittschutzes im Immissionsschutzrecht und Atomrecht anhand des Begriffs der Nachbarschaft schon um einiges schwieriger. Denn

<sup>820</sup> Vgl. MAYER-TASCH, PETER CORNELIUS, Die Bürgerinitiativbewegung. Der aktive Bürger als rechts- und politikwissenschaftliches Problem, 5. Aufl., Reinbek 1985, S. 90 ff.

<sup>821</sup> Vgl. BVerwGE 36, 248 ff.; 41, 58 ff.

<sup>822</sup> Vgl. BVerwGE 78, 40 ff.

<sup>823</sup> Vgl. BVerwGE 78, 40 ff.; BAUER, HARTMUT, Zum öffentlich-rechtlichen Nachbarschutz im Wasserrecht - BVerwG, NJW 1988, S. 434 -, JuS 1990, S. 24 ff. (26 ff.).

<sup>824</sup> Vgl. CZYCHOWSKI, MANFRED/REINHARDT, MICHAEL, Wasserhaushaltsgesetz, 8. Aufl., München 2003, § 8 Rn. 40 ff.

<sup>825</sup> Vgl. BVerwGE 78, 40 ff. (43).

<sup>826</sup> Vgl. MARBURGER, PETER, Ausbau des Individualschutzes gegen Umweltbelastungen als Aufgabe des bürgerlichen und des öffentlichen Rechts, in: Verhandlungen des 56. Deutschen Juristentages, Berlin 1986, Bd. I (Gutachten), C 3 ff.

<sup>827</sup> Vgl. OVG Münster, ZfW 1990, S. 340 f.

wenn man bedenkt, dass Immissionen auch noch in einem Radius von mehreren Kilometern auf Dritte einwirken können, war die Definition vom grundstücksbezogenen Nachbarn - wie er im Baurecht verwendet wird - kaum mehr aufrecht zu erhalten. Das Bundesverwaltungsgericht forderte schließlich als Kriterium zur Bestimmung des Nachbarbegriffs in § 3 und 5 BImSchG ein „qualifiziertes Betroffensein“. Darunter ist ein Betroffensein zu verstehen, das sich deutlich von den Auswirkungen abhebt, die den Einzelnen als Teil der Allgemeinheit treffen können. Im Interesse klarer und überschaubarer Konturen und somit auch im Interesse der Rechtssicherheit wird ein spezifisches Verhältnis zur Anlage gefordert i.S.e. engeren räumlichen und zeitlichen Beziehung des Bürgers zum Genehmigungsgegenstand<sup>828</sup>.

## b. Unterschiedliche Reichweite der gerichtlichen Ansprüche

Es gibt zum Teil Vorschriften für die Koordination des Verhältnisses von Privatrecht und öffentlichem Recht, die öffentlich-rechtlichen Zulassungsbescheiden den Effekt beimessen, privatrechtliche Abwehransprüche abzuschneiden<sup>829</sup>. Hier können Diskrepanzen bzgl. der Reichweite der eingeräumten Ansprüche auftreten. So sieht § 14 BImSchG für die Nachbarn, die durch eine immissionsschutzrechtliche Anlage beeinträchtigt werden, die Möglichkeit vor, sich an ordentliche Gerichte zu wenden, um dort Schutzvorkehrungen oder Schadensersatz einzuklagen. Ebenso findet § 14 BImSchG über die Verweisung in § 7 Abs. 6 AtG auch auf Einwirkungen, die von einer nach dem AtG genehmigten Anlage ausgehen, Anwendung. Keinerlei Ansprüche dieser Art sieht hingegen das Wasserhaushaltsgesetz nach § 11 WHG vor. Der von § 11 WHG verfassungsrechtlich nicht beanstandete Ausschluss<sup>830</sup> zivilrechtlicher und gleichartiger öffentlich-rechtlicher Ansprüche gegen den Inhaber der Bewilligung macht diese zu einem privatrechtsgestaltenden Verwaltungsakt und trägt dem Gedanken des Vertrauens- und Investitionsschutzes Rechnung<sup>831</sup>. Der einfachen Erlaubnis kommt allerdings keine privatrechtsgestaltende Wirkung zu<sup>832</sup>.

Weiterhin können nicht nur den Betroffenen unterschiedliche Ansprüche zustehen, sondern auch die Betreiber werden mit unterschiedlichen Ansprüchen bedacht. Wird einem Betreiber einer immissionsschutzrechtlichen Anlage eine nachträgliche Anordnung erteilt, dann verwehrt § 17 BImSchG - im Gegensatz zu der Situation eines Widerrufs einer Genehmigung nach § 21 BImSchG - sämtliche Entschädigungsansprüche. Anders hingegen verhält es sich bei einer nachträglichen Auflage nach § 18 Abs. 3 AtG, der einen Entschädigungsanspruch für den Betreiber vorsieht.

## 2. Differenzierung zwischen Schutz und Vorsorge

Weitere große Bedenken im Zusammenhang mit dem europäischen Rechtsschutzsystem wirft insbesondere die uneinheitliche Handhabung gerichtlicher Durchsetzbarkeit von Gefahrenabwehr und Gefahrenvorsorgemaßnahmen auf. Denn bislang fehlt es an griffigen juristischen Abgrenzungsinstrumentarien zur genauen Differenzierung von Gefahrenabwehr, Vorsorge und Risiko. Denn diese bedürfen zuerst einer Ausfüllung durch vorgegebene Umweltstandards und andere technische Normen. Das positive Recht und die juristische Auslegung sind nur bedingt geeignet, inhaltliche Maßstäbe für die Technik zu setzen. Bereits Niklas Luhmann veranschaulichte die Unmöglichkeit, mittels juristischer Instrumentarien präzise Vorgaben für Technik und technische Regelwerke zu errichten, folgendermaßen: „Jeder Ansatz zur Argumentation im üblichen Sinne juristischer Praxis“ lasse „die Probleme hydraartig vermehrt und vergrößert zurückkehren“ (...) „und parallel zum Anstieg des Willkürpegels“ (...) finden sich „leerformelhafte Unschärfen, die alle Entscheidungsprobleme offen lassen“<sup>833</sup>.

<sup>828</sup> Vgl. BVerfG, DVBl 1983, S. 183 (183); HORN, THOMAS J., UPR 1984, S. 85 ff. (86).

<sup>829</sup> Vgl. JÄNICKE, MARTIN/KUNIG, PHILIP/STITZEL, MICHAEL, *Umweltpolitik, Politik, Recht und Management des Umweltschutzes in Staat und Unternehmen*, 2. Aufl., Bonn 2003, S. 225.

<sup>830</sup> Vgl. PEINE, FRANZ-JOSEPH, *Privatrechtsgestaltung durch Anlagengenehmigung*, NJW 1990, S. 2442 ff. (2445).

<sup>831</sup> Vgl. BGH, DVBl. 2001, S. 927 ff. (929).

<sup>832</sup> Vgl. BGH, ZfW 1997, S. 27 ff. (27, 29 f.).

<sup>833</sup> Vgl. LUHMANN, NIKLAS, *Ökologische Kommunikation*, Opladen 1986, S. 135.

Eine praktische Konsequenz aus der eben dargestellten Problemlage ergibt sich für die Filterfunktion von „Gefahr“, „Vorsorge“ und „Risiko“ auf den Individualrechtsschutz. Denn nur Dosisgrenzwerte eröffnen eine gerichtliche Einklagbarkeit. Alle Belastungen unterhalb der Grenzwerte stehen lediglich im Allgemeininteresse. Eine gerichtliche Kontrollmöglichkeit von Normen, welche lediglich der Vorsorge und nicht der Gefahrenabwehr dienen, wird durch die individualrechtlich ausgerichtete Klagebefugnis verwehrt.

### a. Immissionsschutzrecht

Besonders eindrucksvoll zeigt sich die Auswirkung dieser Differenzierung im Immissionsschutzrecht. Dort begründet lediglich der Tatbestand der „Gefahrenabwehr“ nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG für die Anwohner die Möglichkeit, gegen umweltbelastende Maßnahmen verwaltungsgerichtlichen Schutz einzuklagen<sup>834</sup>.

§ 5 Abs. 1 BImSchG differenziert zwischen Gefahrenabwehr nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG und Gefahrenvorsorge nach § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG gegen schädliche Umwelteinwirkungen<sup>835</sup>. Während sich der Bürger auf die Gefahrenabwehr gerichtlich berufen kann, ist es ihm verwehrt, einen Verstoß gegen die Vorsorge vor schädlichen Umweltbeeinträchtigungen gerichtlich zu rügen. Auf die aus § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG resultierende Pflicht zur Emissionsschutzbegrenzung können sich die Anwohner nicht berufen, denn § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG wurde jeglicher Drittschutz aberkannt<sup>836</sup>. Dies gilt auch für den Fall, dass die Emissionsbegrenzungen objektiv erreichbar und objektivrechtlich erzwingbar sind.

Begründet wird diese Unterscheidung damit, dass es jenseits der eingehaltenen Immissionsschutzwerte keine nachweisbare Gefahr eines Umweltrisikos gebe und folglich Emissionsbegrenzungen unterhalb des Grenzwertes alleine einer abstrakten Umweltvorsorge dienen<sup>837</sup>. Auch die Modifizierung durch das Gesetz zur UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EU-Richtlinien vermag die gängige gerichtliche Praxis nicht zu ändern<sup>838</sup>. Immerhin versteht man in § 12 UVPG unter dem Begriff der „Umweltvorsorge“ neben Eingriffen in die Natur auch Eingriffe in die Landschaft. Die Versagung des Drittschutzes der Normen über die Reststoffentsorgung nach § 5 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG a.F. und § 5 Abs. 1 Nr. 4 BImSchG a.F.<sup>839</sup> dürfte auch nach der Gesetzesänderung vom 27.07.2001 für § 5 Abs. 1 Nr. 3, Nr. 4 BImSchG fortbestehen<sup>840</sup>.

Bedenken wirft diese Handhabung vor allem vor dem Hintergrund auf, dass die Grenzwerte nur in Ausnahmefällen überschritten werden, und sich somit die praktische Umweltpolitik, die auf der Implementation des Vorsorgegrundsatzes beruht, außerhalb juristischer Kontrollmöglichkeit betätigen kann<sup>841</sup>. Hinzu kommt, dass eine Abgrenzung von Gefahrenabwehr und Risikovorsorge nicht eindeutig möglich ist. Beide Begriffe werden als Produkt von Schadenshöhe und Eintrittswahrscheinlichkeit definiert. Der Begriff

<sup>834</sup> Vgl. BVerwGE 65, 313 ff. (320); 68, 58 ff. (59); JARASS, HANS DIETER (Hrsg.), Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG). Kommentar, unter Berücksichtigung der Bundes-Immissionsschutzverordnung und der TA-Luft sowie der TA-Lärm, 6. Aufl., München 2005, § 5 Rn. 120.

<sup>835</sup> Zum Verhältnis von Schutz- und Vorsorgepflichten vgl. BREUER, RÜDIGER, Anlageneignung und Grundpflichten, in: CZAJKA, DIETER/HANSMANN, KLAUS/REBENTISCH, MANFRED (Hrsg.), Immissionsschutzrecht in der Bewährung - 25 Jahre Bundes-Immissionsschutzgesetz, Festschrift für Gerhard Feldhaus zum 70. Geburtstag, Heidelberg 1999, S. 49 ff. (58 ff.).

<sup>836</sup> Vgl. BVerwGE 65, 313 ff. (320); 69, 37 ff. (42 ff.); BREUER, RÜDIGER, Ausbau des Individualschutzes gegen Umweltbelastungen als Aufgabe des öffentlichen Rechts, DVBl. 1986, S. 849 ff. (855); RENGELING, HANS-WERNER, Die immissionsschutzrechtliche Vorsorge als Genehmigungsvoraussetzung, DVBl. 1982, S. 622 ff. (628); SCHENKE, WOLF-RÜDIGER, Rechtsprechungsübersicht zum Verwaltungsprozess - Teil 2, JZ 1996, S. 1055 ff. (1057).

<sup>837</sup> Vgl. BVerwGE 61, 256 ff. (267); 65, 313 ff. (320).

<sup>838</sup> Vgl. KOPP, FERDINAND O./SCHENKE, RÜDIGER, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 14. Aufl., München 2005, § 42 Rn. 105.

<sup>839</sup> Vgl. OVG Koblenz, NVwZ 1991, S. 86 ff. (87); WAHL, RAINER, in: SCHOCH, FRIEDRICH/SCHMIDT-ABMANN, EBERHARD/PIETZNER, RAINER (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, Bd. I, München Stand 2005, § 42 Abs. 2 Rn. 171 ff.

<sup>840</sup> Vgl. KOPP, FERDINAND O./SCHENKE, RÜDIGER, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 14. Aufl., München 2005, § 42 Rn. 105.

<sup>841</sup> Vgl. WOLF, RAINER, Zur Antiquiertheit des Rechts in der Risikogesellschaft, in: BECK, ULRICH (Hrsg.), Politik in der Risikogesellschaft, 1. Aufl., Frankfurt 1991, S. 379 ff. (405).

des Risikos impliziert dabei eine niedrigere Eintrittswahrscheinlichkeit<sup>842</sup>, die aufgrund der bisherigen Erfahrungen auf einer Prognose beruht. Da die technische Entwicklung sehr schnell voranschreitet, ist ein Rückgriff auf den durchschnittlichen Erfahrungswert zur Ermittlung der Eintrittswahrscheinlichkeit von Schäden oftmals ungeeignet. An diesem Punkt setzt sich zunehmend die Erkenntnis durch, dass Risiken im Gegensatz zu Gefahren eine vollkommene Ungewissheit eines Schadenseintritts anhaftet, sodass man ein Produkt aus Schadenshöhe und Wahrscheinlichkeit des Eintritts nicht mehr konstruieren kann<sup>843</sup>. Daraus ist zu schlussfolgern, dass Risiken keine weniger wahrscheinlichen Schadensereignisse begründen, sondern vielmehr ein „aliud“ darstellen<sup>844</sup>, dessen Schadenspotential mitunter das einer Gefahr übersteigen kann<sup>845</sup>. Zwar ist der Rechtsprechung zuzugestehen, dass die Vorsorge insbesondere auch wegen der weiträumigen Verteilung von Luftschadstoffen dem Schutz der Allgemeinheit dient. Dies schließt aber nicht aus, dass innerhalb eines Einwirkungskreises, wo sich die den Nachbarn treffenden Immissionen konkret auf eine Anlage zurückführen lassen, die Vorsorge zugleich den Interessen des Nachbarn dienen kann. Zweck der Vorsorge ist insbesondere auch, den Schutz dort zu verbessern, wo Gefahrenabwehr wegen Erkenntnisdefiziten, wie sie insbesondere bei neuen Stoffen und neuen Technologien bestehen – z.B. im Nanopartikel-Fall des BVerwG<sup>846</sup>, zum effektiven Rechtsgüterschutz nicht ausreicht<sup>847</sup>.

Das gleiche Phänomen gilt für das Restrisiko, das die letzte Stufe im sicherheitsrechtlichen Dreistufenmodell<sup>848</sup> einnimmt und das Risiko bezeichnet, nach dem Schäden aufgrund des derzeitigen Stands der Technik nahezu ausgeschlossen sind<sup>849</sup>. Unter Risiko versteht man somit die Gefahr einer Fehleinschätzung eines nicht feststehenden Sachverhalts. Die Risikovorsorge dient der Gewährleistung des Sicherheitsabstandes zur Gefahrenschwelle. Da es keinen eindeutigen Abgrenzungsmaßstab gibt, bleibt die Abgrenzung zwischen beiden Stufen eine Wertungsfrage<sup>850</sup> und die Grenzziehung kann durchaus fließend sein. Weiterhin wird die Vorsorge auch über Immissionsbegrenzungen und die Gefahrenabwehr mittels Emissionsbeschränkungen gewährleistet<sup>851</sup>. Diesen Umstand berücksichtigte auch das BVerwG in seinem WhyI-Urteil, als es das Gebot einer bestmöglichen Gefahrenabwehr und Risikovorsorge nach Maßgabe der praktischen Vernunft als dritt-schützend auffasste, sofern es um die Reduktion von Individualrisiken geht<sup>852</sup>.

Bei einzelnen Grenzwerten sind mittlerweile Zweifel bzgl. der systematischen Zuordnung in Gefahrenabwehr und Vorsorge aufgekeimt. Insbesondere im Hinblick auf die Waldschäden wurde die Zuordnung der Grenzwerte der Großfeuerungsanlagenverordnung zur Vorsorge in Frage gestellt<sup>853</sup>. Dem trug der Professorenentwurf in § 44 UGB-KomE

<sup>842</sup> Vgl. BREUER, RÜDIGER, Anlagensicherheit und Störfälle - Vergleichende Risikobewertung im Atom- und Immissionsschutzrecht, NVwZ 1990, S. 211 ff. (213 f.); IPSEN, JÖRN, Die Bewältigung der wissenschaftlichen und technischen Entwicklungen durch das Verwaltungsrecht, VVDStRL 48 (1990), S. 177 ff. (186 f.).

<sup>843</sup> Vgl. SCHERZBERG, ARNO, Risiko als Rechtsproblem - Ein neues Paradigma für das technische Sicherheitsrecht, VerwArch. 84 (1993), S. 484 ff. (498); REICH, ANDREAS, Gefahr, Risiko, Restrisiko. Das Vorsorgeprinzip am Beisp. des Immissionsschutzrechts, Düsseldorf 1989, S. 85, 131; WAHL, RAINER/APPEL, IVO, Prävention und Vorsorge: Von der Staatsaufgabe zur rechtlichen Ausgestaltung, in: WAHL, RAINER (Hrsg.), Prävention und Vorsorge: Von der Staatsaufgabe zu den verwaltungsrechtlichen Instrumenten, Bonn 1995, S. 1 ff. (88).

<sup>844</sup> Vgl. SCHERZBERG, ARNO, VerwArch. 84 (1993), S. 484 ff. (498).

<sup>845</sup> Vgl. REICH, ANDREAS, Gefahr, Risiko, Restrisiko. Das Vorsorgeprinzip am Beispiel des Immissionsschutzrechts, Düsseldorf 1989, S. 232 f.

<sup>846</sup> BVerwG, NVwZ 2004, S. 610 – Nanopartikel.

<sup>847</sup> MURSWIEK, DIETRICH, Rechtsprechungsanalyse, Ausgewählte Probleme des allgemeinen Umweltrechts - Vorsorgeprinzip, Subjektivierungstendenzen am Beispiel der UVP, Verbandsklage, DV 38 (2005), S. 243 ff. (245).

<sup>848</sup> Vgl. DI FABIO, UDO, Risikoentscheidungen im Rechtsstaat. Zum Wandel der Dogmatik im öffentlichen Recht, insbesondere am Beispiel der Arzneimittelüberwachung, Tübingen 1994, S. 104 ff.

<sup>849</sup> BVerfGE 49, 89 ff. (143).

<sup>850</sup> Vgl. WAHL, RAINER/APPEL, IVO, Prävention und Vorsorge: Von der Staatsaufgabe zur rechtlichen Ausgestaltung, in: WAHL, RAINER (Hrsg.), Prävention und Vorsorge: Von der Staatsaufgabe zu den verwaltungsrechtlichen Instrumenten, Bonn 1995, S. 1 ff. (90 f.).

<sup>851</sup> Vgl. WAHL, RAINER, in: SCHOCH, FRIEDRICH/SCHMIDT-ABMANN, EBERHARD/PIETZNER, RAINER (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, Bd. 1, München Stand 2005, § 42 Abs. 2, Rn. 151 ff.; KOPP, FERDINAND O./SCHENKE, RÜDIGER, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 14. Aufl., München 2005, § 42 Rn. 105.

<sup>852</sup> Vgl. BVerwGE 72, 300 ff. (319).

<sup>853</sup> Vgl. BREUER, RÜDIGER, DVBl. 1986, S. 849 ff. (855).

Rechnung, nach dem sich in der Grauzone zwischen Schutz und Vorsorge ein Drittbetroffener u.U. auf solche Emissionsgrenzwerte berufen und auf deren Einhaltung klagen kann.

Somit soll Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften immer dann drittschützendes Charakter zukommen, wenn diese Grenzwerte zur Vorsorge gegen Risiken normieren.

Die Frage, welcher juristische Stellenwert den Immissionswerten der Richtlinie der 22. BImSchV zukommt, entschied der 9. Senat im Verfahren betreffend die B 170 im Zentrum Dresden: Danach ist die Einhaltung der Grenzwerte der 22. BImSchV keine Rechtmäßigkeitsvoraussetzung für die Planfeststellung eines Straßenbauvorhabens. Vielmehr habe die Legislative mit der Umsetzung der europäischen Luftqualitätsrichtlinie ein eigenständiges System der Luftreinhaltung geschaffen, das die Einhaltung bestimmter Grenzwerte immissionsquellenunabhängig sicherstellen soll<sup>854</sup>. Die Exekutive soll daher dafür sorgen, dass die Richt- und Grenzwerte innerhalb der bestimmten Fristen tatsächlich eingehalten werden. Keine hinreichende Klarheit besteht dabei über die Frage, was die einzelne Kommune wirksam zur Durchsetzung der Einhaltung tun kann. Daran zeigt sich deutlich, dass der Erlass von Rechtsvorschriften und deren Umsetzung zwei verschiedene Paar Schuhe sind. Während die hohen Schutzziele anfangs relativ euphorische beschlossen werden, kehrt bei der Umsetzung der maßgeblichen Normen sehr schnell Ernüchterung ein<sup>855</sup>.

## b. Atomrecht und Strahlenschutzrecht

Ganz anders gestaltet sich die klägerische Situation in § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG, wo zwar lediglich von „Vorsorge gegen Schäden“ im Gegensatz zur Formulierung „Schutz gegen Störmaßnahmen“ in § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG die Rede ist, allerdings darunter sowohl die Gefahrenabwehr als auch die Risikovorsorge verstanden werden kann<sup>856</sup>. Das Postulat der Gefahrenabwehr formt den Schutzgrundsatz des § 1 Nr. 2 AtG aus: Es dient somit sowohl dem Kollektivrisiko für die Bevölkerung als auch dem nachbarschaftlichen Individualrisiko und entfaltet dadurch wegen seines individualschützenden Charakters Drittschutz.

Hingegen setzt das Postulat der gefahrenunabhängigen Risikovorsorge jenseits des Individualschutzes das allgemeine Ziel der Risikominimierung in ein objektivrechtliches Gebot um und entfaltet keine drittschützende Wirkung<sup>857</sup>. Allerdings fällt im Anwendungsbereich des AtG die Grenzziehung zwischen Gefahrenabwehr und gefahrenunabhängiger Risikovorsorge sehr schwer. Nach Auffassung des BVerwG ist es im AtG nicht nur unerwünscht, sondern im Hinblick auf § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG darüber hinaus sogar verboten, bis an die Schwelle der Gefahrgrenze zu gehen<sup>858</sup>. Dieses Postulat gilt sowohl für den Kollektiv- als auch den Individualrechtsschutz.

In der Konsequenz gibt es für den Rechtsschutz des Bürgers keinen Unterschied zwischen Gefahrenabwehr und Vorsorge, da sich der Individualrechtsschutz über die Gefahrenabwehr auf die „Grauzone“ des Schutz- und Vorsorgegrundsatzes erstreckt<sup>859</sup>. Soweit es nicht um das Kollektivrisiko der Bevölkerung in ihrer Gesamtheit geht, sondern um das Individualrisiko, kommt somit § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG in seiner Ausprägung als Schutzgrundsatz<sup>860</sup> und dementsprechend den Dosisgrenzwerten gemäß § 47 StrlSchV<sup>861</sup> für

<sup>854</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 26.05.2004 – 9 A 5.03 -, DVBl. 2004, S. 1289 – B 170 Dresden.

<sup>855</sup> HIEN, ECKART, Umweltrecht in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsrechts – Luftqualität, Vogelschutz, Verbandsklage, Umweltprüfung, Überwindung von Belangen durch „Trauerarbeit“ -, DVBl. 2005 S. 1341 ff. (1342).

<sup>856</sup> Vgl. BREUER, RÜDIGER, Die rechtliche Bedeutung der Verwaltungsvorschriften nach § 48 BImSchG im Genehmigungsverfahren, DVBl. 1978, S. 28 ff. (36); MARBURGER, PETER, Atomrechtliche Schadensvorsorge. Möglichkeiten und Grenzen einer normativen Konkretisierung, Köln, München u.a. 1983, S. 57 ff.

<sup>857</sup> Vgl. MARBURGER, PETER, Atomrechtliche Schadensvorsorge. Möglichkeiten und Grenzen einer normativen Konkretisierung, Köln, München u.a. 1983, S. 105 ff.

<sup>858</sup> Vgl. BVerwG, DVBl. 1986, S. 190 ff. (194 f.).

<sup>859</sup> Vgl. BREUER, RÜDIGER, DVBl. 1986, S. 849 ff. (856).

<sup>860</sup> Vgl. BVerwG, DÖV 1982, S. 820 ff. (821).

<sup>861</sup> Vgl. BVerwGE 61, 256 ff. (264 ff.).

den Normalbetrieb und § 49 StrlSchV für den Störfall<sup>862</sup> sowie § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG Drittschutz<sup>863</sup> zu.

### c. Wasserrecht

Auch das Wasserrecht ist vom Grundsatz des Schutz- und Vorsorgegrundsatzes bestimmt. Die emissionsbezogenen Anforderungen an das Einleiten von Abwasser in § 7a WHG i.V.m. den Emissionswerten und dem Messverfahren nach den hierzu erlassenen Verwaltungsvorschriften als Instrumente allgemeiner ressourcenökonomischer und -ökologischer Ziele, haben lediglich vorsorgenden Charakter und demnach keine drittschützende Wirkung<sup>864</sup>. Denn eine Emissionsminderung stellt unabhängig von Gefahren für Dritte nicht auf die Interessen Dritter i.S.d Schutznormtheorie ab.

Ebenso lediglich vorsorglichen Charakter i.S.v. vorsorglicher Ressourcenökonomie begründet das wasserbehördliche Bewirtschaftungsermessen nach § 6 WHG<sup>865</sup> und spricht somit dem rechtsbegrifflichen gewässer- und immissionsschutzbezogenen Versagungsgrund die drittschützende Wirkung ab<sup>866</sup>. Denn der Versagungsgrund dient lediglich dem Kollektivschutz, da die Erlaubnis oder Bewilligung einer Gewässerbenutzung ausschließlich wegen einer zu erwartenden Beeinträchtigung des Gemeinwohls abgelehnt werden kann<sup>867</sup>. Einen nachbarrechtlichen Inhalt haben hingegen die Vorschriften des § 8 Abs. 3 und 4 WHG und des ergänzenden Landesrechts, deren Geltung sich auf die Erteilung einer Bewilligung oder einer gehobenen Erlaubnis reduziert<sup>868</sup>.

### d. Naturschutz- und Landschaftspflegerecht

Das Naturschutz- und Landschaftspflegerecht vermitteln in der Regel keinen Drittschutz<sup>869</sup>. Die fehlende Einklagbarkeit soll durch die Einführung der Verbandsklage im Naturschutzrecht nach § 61 BNatSchG kompensiert werden.

## III. Stellungnahme

Nachdem der Nachbarschaftsbegriff im Zuge der Rechtsprechung immer weiter ausgedehnt wurde, sahen manche darin die Gefahr, die Grenze zur Popularklage zu verwischen<sup>870</sup>. Denn während die Rechtsprechung die Voraussetzungen bei der Nachbarklage von Gemeinden sehr detailliert beschrieben hat<sup>871</sup>, misslang dies für die Abgrenzung anderer Klagen zur Popularklage. Die fehlende Einheitlichkeit von Begrifflichkeiten im Umweltrecht führt unter Rechtsschutzgesichtspunkten zu erheblichen Schwierigkeiten und Unsicherheiten der gerichtlichen Einklagbarkeit von Umweltbelangen. Wann und ob eine subjektiv-öffentliche Rechtsposition vorliegt, lässt sich für den Bürger nicht klar erkennen. Das eingeschränkte Anknüpfen der subjektiv-öffentlichen Rechtsposition an Vorschriften der Gefahrenabwehr und das Versagen der Einklagbarkeit von Vorsorgewerten vermag mangels klarer Abgrenzungslinien nicht zu überzeugen.

<sup>862</sup> Vgl. BVerwGE 70, 365 ff. (368 f.); zustimmend BREUER, RÜDIGER, DVBl. 1986, S. 849 ff. (857).

<sup>863</sup> Vgl. BVerwG, DÖV 1982, S. 820 ff. (821); Weiterhin drittschützend ist § 7 Abs. 2 Nr. 1 AtG (BVerwG, NVwZ 1990, S. 858 ff).

<sup>864</sup> Vgl. CZYCHOWSKI, MANFRED/REINHARDT, MICHAEL, Wasserhaushaltsgesetz, 8. Aufl., München 2003, § 7a Rn. 23.

<sup>865</sup> Vgl. BVerwG, ZfW 1965, S. 98 ff. (106).

<sup>866</sup> Vgl. CZYCHOWSKI, MANFRED/REINHARDT, MICHAEL, Wasserhaushaltsgesetz, 8. Aufl., München 2003, § 6 Rn. 36 ff.

<sup>867</sup> Vgl. BREUER, RÜDIGER, DVBl. 1986, S. 849 ff. (857).

<sup>868</sup> Vgl. BREUER, RÜDIGER, Öffentliches und privates Wasserrecht, München 2004, Rn. 386 ff.

<sup>869</sup> Vgl. MARBURGER, PETER, Ausbau des Individualschutzes gegen Umweltbelastungen als Aufgabe des bürgerlichen und des öffentlichen Rechts, in: Verhandlungen des 56. Deutschen Juristentages, Berlin 1986, Bd. I (Gutachten), C 84a f.

<sup>870</sup> Vgl. OERTZEN, HANS-JOACHIM, in: REDEKER, KONRAD/OERTZEN, HANS-JOACHIM (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 14. Aufl., München 2004, § 42 Rn. 17.

<sup>871</sup> Vgl. z.B. VGH Baden-Württemberg, DVBl. 1977, S. 345 ff. (345 ff.); sowie VG Würzburg, NJW 1977, S. 1649 ff. (1650 f.) und VGH München, NJW 1980, S. 723.

Insgesamt bleibt damit festzuhalten, dass Individualrechtsschutz im Umweltrecht primär in den grundsätzlichen Strukturen des Umweltnachbarrechts eingebettet ist, was den Individualrechtsschutz zwar variabel und flexibel macht, aber auch mit einer gewissen Unsicherheit oder Willkür behaftet. Diese unterschiedlichen Regelungen können zu Verunsicherung des klagenden Bürgers führen und erfordern eine intensive Auseinandersetzung mit den entsprechenden Regelungskomplexen. Es stellt sich zwangsläufig die Frage, inwieweit die praktische Handhabung der deutschen Rechtsschutzsystematik im Umweltrecht im Einklang mit inter- und supranationalen Rechtsschutzvorgaben steht und darüber hinaus den umweltrechtlichen Vorgaben gerecht wird.

## Kapitel 6: Inter- und supranationale Anforderungen an die Ausgestaltung des Rechtsschutzes im Umweltrecht

Während noch vor einigen Jahren die Regelung des Rechtsschutzes und der gerichtlichen Kontrolle im Umweltrecht im Wesentlichen in den Kompetenzbereich der nationalen Gesetzgeber fiel, beeinflusst die Internationalisierung und Europäisierung des Verwaltungsrechtsschutzes mittlerweile die nationalen Rechtssysteme grundlegend. Grundsätzlich entfalten diese Vorgaben ihre Bindungswirkung nur, wenn sie in Zusammenhang mit der Beachtung oder Durchsetzung konkreter gemeinschaftlicher Bestimmungen stehen<sup>872</sup>. Nachdem aber das deutsche Umweltrecht in weiten Teilen auf gemeinschaftlichem Primär- oder Sekundärrecht basiert, bieten sich insbesondere für das Umweltrecht aus völker- und europarechtlichen Vorgaben, vor allem bzgl. der Regelung des gerichtlichen Zugangs, der Öffentlichkeitsbeteiligung und der Ausgestaltung der gerichtlichen Kontrolle positive Impulse zur effektiven Kontrolle der Einhaltung des Umweltrechts. Dabei lassen sich in zunehmendem Umfang Verquickungen zwischen nationalem Recht, Gemeinschaftsrecht, Konventionsrecht und internationalem Recht feststellen. Im Folgenden werden internationale und supranationale Vorgaben für die gerichtliche Kontrolle im Bereich des Umweltrechts untersucht, wobei sich die Untersuchung im Wesentlichen auf den gerichtlichen Zugang und die Auswirkung auf die Kontrolldichte beschränkt.

### A. Internationales Recht

#### I. Einflüsse der EMRK auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit

Als Staat der EU ist Deutschland in das System des Europarates und die in ihrem Rahmen geschaffene EMRK eingebunden. Maßgebliche Vorschrift der EMRK stellt das in Art. 6 EMRK enthaltene Recht auf ein faires Verfahren und Art. 13 EMRK dar. Die Justizverfahrensrechte, die in Art. 6 EMRK garantiert werden, gelten lediglich für solche Verfahren, deren materiell-rechtliche Grundlagen vom Geltungsbereich des Art. 6 EMRK umfasst sind. Nach dem englischen Vertragstext beschränkt sich der Geltungsbereich auf Streitigkeiten, in denen es um „civil rights“ geht. Allerdings findet Art. 6 EMRK mittlerweile in weiten Bereichen auch auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit Anwendung<sup>873</sup>, sodass die Vorgaben dieser Bestimmung in diesem Rahmen zu beachten sind<sup>874</sup>. Umfasst sind Streitverfahren, die Konsequenzen auf das Eigentum, die Berufsfreiheit und vermögenswerte Rechte haben. Art. 13 EMRK ist beschränkt auf den Rechtsschutz gegen die Verletzung von Rechten, die von der Konvention garantiert sind<sup>875</sup>.

Beispielhaft für den Zusammenhang zwischen nationalem und internationalem Recht war die Rechtsprechung des Europäischen Menschenegerichtshofes in der Sache „Wait und Kennedy“<sup>876</sup>. In dieser Entscheidung wiederholte der Gerichtshof seine wesentlichen Grundsätze des Verfahrensrechts: Danach stellt der Zugang zu Gericht einen Bestandteil des Art. 6 EMRK dar. Dieser Zugang soll aber nicht grenzenlos weit ausufern, sondern bedarf eines staatlich ausgestalteten Rahmens. Bzgl. der Ausgestaltung des Rahmens kommt den Staaten ein Beurteilungsspielraum zu, der seine Grenzen im Wesensgehalt der Konventionsrechte findet. Verfahrensrechtliche Zugangsschranken sind überdies lediglich zur Erreichung eines berechtigten Ziels möglich und müssen mit den Zielen der Konvention im verhältnismäßigen Einklang stehen.

<sup>872</sup> So etwa EuGH, Rs. C-213/89 (Factortame), Slg. 1990, I-2433 ff.

<sup>873</sup> Vgl. EGMR, EuGRZ 1978, S. 880 ff. Rn. 90, 94 - König/Deutschland; GRABENWARTER, CHRISTOPH, Europäische Menschenrechtskonvention, München 2003, § 24 Rn. 6 f.

<sup>874</sup> Umfassend hierzu SCHWARZE, JÜRGEN, Der Beitrag des Europarats zur Entwicklung von Rechtsschutz und Verfahrensgarantie im Verwaltungsrecht, EuGRZ 1993, S. 377 ff.

<sup>875</sup> Vgl. REDEKER, MARTIN, Der Einfluss des Europarechts auf den Verwaltungsprozess, AnwBl. 2/2004, S. 71 ff. (71).

<sup>876</sup> Vgl. EGMR, NJW 1999, S. 1173 ff., Rn. 54 - Wait und Kennedy/Deutschland.

Zusammenfassend kann Art. 6 EMRK somit auch für den öffentlich-rechtlichen Rechtsschutz<sup>877</sup> als „europäisches rechtsstaatliches Verfassungsprinzip“<sup>878</sup> bezeichnet werden. Seine Garantien reichen von der Gewährleistung einer angemessenen Verfahrensdauer<sup>879</sup> über das Recht auf einen fairen Prozess<sup>880</sup> bis hin zum Anspruch auf mündliche Verhandlung im Normenkontrollverfahren<sup>881</sup>.

Allerdings reicht die Bindungswirkung nicht so weit, dass sie für die Staaten verbindliche Vorgaben zur Ausgestaltung für die Gesamtkonzeption der Verwaltungsgerichtsbarkeit begründet. Vielmehr können die Staaten im Rahmen des zugesprochenen Beurteilungsspielraums - unter der Prämisse der Einhaltung der wesentlichen Grundbedingungen der EMRK - über die Ausgestaltung ihrer Gerichtsbarkeit frei entscheiden<sup>882</sup>. Die EMRK kann somit nur den Geltungsrang eines einfachen Bundesrechts beanspruchen und führt nicht zu einer Verdrängung der geltenden Regelungen der VwGO. Allerdings entfaltet die EMRK über den Grundsatz der konventionsfreundlichen Auslegung des Bundesrechts<sup>883</sup> ihre Wirkung im Rahmen der Auslegung nationalen Rechts, da die Gerichte verpflichtet sind, für eine möglichst effektive Umsetzung der Verfahrensregelungen der EMRK zu sorgen.

## II. Verpflichtungen aus der Aarhus-Konvention

### 1. Überblick über den Regelungsgehalt der Aarhus-Konvention

Die am 25.06.1998 im dänischen Aarhus unterzeichnete gleichnamige Aarhus-Konvention löste einen erheblichen gesetzlichen Regelungsbedarf aus<sup>884</sup>. Auch Deutschland trat als eines der letzten Länder dem Abkommen bei, das seit dem 31.10.2001 in Kraft gesetzt ist. Im Bereich des allgemeinen Umweltrechts stellt die Konvention die erste Vereinbarung internationaler Mindeststandards bezüglich des Zugangs zu Informationen („erste Säule“), Öffentlichkeitsbeteiligung („zweite Säule“) und des Zugangs zu gerichtlichen Verfahren dar („dritte Säule“)<sup>885</sup>. Die Konvention nimmt Bezug auf den Grundsatz 1 der Erklärung von Stockholm über die Umwelt des Menschen, den Grundsatz 10 der Erklärung von Rio über Umwelt und Entwicklung, die Resolution 37/7 der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 28. Oktober 1982 über die Weltcharta für die Natur und die Resolution 45/94 der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 14. Dezember 1990 über die Notwendigkeit, eine gesunde Umwelt für das Wohl der Menschen zu sichern, sowie auf die Europäische Charta über Umwelt und Gesundheit der Weltgesundheitsorganisation in Frankfurt am Main<sup>886</sup>.

Das Übereinkommen wurde u.a. in Bekräftigung der Notwendigkeit, den Zustand der Umwelt zu schützen, zu erhalten und zu verbessern und eine nachhaltige und umweltverträgliche Entwicklung zu gewährleisten, beschlossen sowie der Erwägung dessen,

<sup>877</sup> Vgl. SCHWARZE, JÜRGEN, Europäische Rahmenbedingungen für die Verwaltungsgerichtsbarkeit, NVwZ 2000, S. 241 ff. (244).

<sup>878</sup> So z.B. GRABENWARTER, CHRISTOPH, Verfahrensgarantien in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, Wien u.a. 1997, S. 707.

<sup>879</sup> Auf Deutschland bezogen EGMR EuGRZ 1978, S. 406; vgl. dazu PEUKERT, WOLFGANG, Die überlange Verfahrensdauer (Art. 6 Abs. 1 EMRK) in der Rechtsprechung der Straßburger Instanzen, EuGRZ 1979, S. 261 ff.; SPERDUDI, GUISEPPE, Bemerkungen zum Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte v. 28. Juni 1978 im Fall König, EuGRZ 1979, S. 300 ff.

<sup>880</sup> Umfassend hierzu PACHE, ECKHARD, Das europäische Grundrecht auf einen fairen Prozess, NVwZ 2001, S. 1342 ff.

<sup>881</sup> Vgl. BVerwGE 110, 203 ff.; dazu LENZ, CHRISTOFER/KLOSE, DANIEL, Der menschenrechtliche Anspruch auf mündliche Verhandlung über Normenkontrollanträge, NVwZ 2000, S. 1004 ff. (1004 ff).

<sup>882</sup> Vgl. SCHWARZE, JÜRGEN, NVwZ 2000, S. 241 ff. (244).

<sup>883</sup> Vgl. SCHMIDT-ABMANN, EBERHARD, in: SCHOCH, FRIEDRICH/SCHMIDT-ABMANN, EBERHARD/PIETZNER, RAINER (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, Bd. I, München Stand 2005, § 42 Abs. 2 VwGO, Einl. Rn. 132.

<sup>884</sup> Vgl. hierzu umfassend WALTER, CHRISTIAN, Internationalisierung des deutschen und Europäischen Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrechts – am Beispiel der Aarhus-Konvention, EuR 2005, S. 302 ff.

<sup>885</sup> Vgl. SEELIG, ROBERT/GÜNDLING, BENJAMIN, Die Verbandsklage im Umweltrecht, NVwZ 2002, S. 1033 ff. (1039).

<sup>886</sup> Vgl. vor Art. 1 AK im Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten.

dass Bürger zur Wahrnehmung dieses Rechts und zur Erfüllung dieser Pflicht Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten haben müssen. Ferner liegt dem Abkommen die Erkenntnis zugrunde, welche wichtige Rolle die einzelnen Bürger, nicht-staatliche Organisationen und der private Sektor im Umweltschutz spielen können<sup>887</sup>. Somit markiert die Konvention einen neuen Meilenstein in der Entwicklung des Umweltrechts, der der Öffentlichkeit eine verstärkte Rolle in der praktischen Durchsetzung des Umweltschutzes zuweist<sup>888</sup>. Damit eng verbunden ist ein neues Verständnis der partizipativen Demokratie und der Informationsfreiheit<sup>889</sup>. Durch die stärkere Einbeziehung der Öffentlichkeit in die Verwirklichung des Umweltschutzes soll die Demokratie gefördert werden. Somit dient ein einklagbares Recht auf Zugang zu Informationen und Beteiligung am Umweltverfahren nicht nur als Mittel zum Umweltschutz, sondern wird darüber hinaus auch als essentielles Element des Brückenschlags in Europa verstanden<sup>890</sup>.

Von Danwitz brachte das Anliegen des Abkommens auf der 27. Umweltrechtlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht in Leipzig auf einen einfachen Nenner: „Die Konvention verfolgt das Ziel, die Bürger in verstärktem Maße an der Durchsetzung des Umweltrechts zu beteiligen und durch ihre Einbeziehung in die Umweltschutzpolitik zur Stärkung der Demokratie beizutragen. Das Handeln der Verwaltung im Umweltbereich soll transparenter gemacht und Vollzugsdefizite mit Hilfe einer informierten Öffentlichkeit bekämpft werden.“<sup>891</sup>

### a. Erste Säule: Zugang zu Umweltinformationen (Art. 4-5 AK)

Die erste Säule ergänzt die bislang im Umweltvölkerrecht schon bekannten Informationspflichten der Staaten<sup>892</sup> durch konkrete Ansprüche auf Seiten der Öffentlichkeit. Neben dem statuierten Recht des Einzelnen auf Zugang zu Umweltinformationen beinhaltet der erste Pfeiler auch einige Verpflichtungen der Vertragsparteien, die einen effektiven Zugang gewährleisten sollen. Nach Art. 4 Abs. 1 AK haben die Vertragsparteien im Rahmen innerstaatlicher Rechtsvorschriften dafür Sorge zu tragen, dass dem Einzelnen ein Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen gewährt wird.

Die Geltendmachung des Anspruchs ist an kein besonderes Interesse geknüpft<sup>893</sup> und daher als Popularklage ausgestaltet<sup>894</sup>. Anspruchsgegner sind Behörden. Nach Art. 2 Abs. 2 Uabs. a AK werden alle Stellen der öffentlichen Verwaltung, unabhängig von ihrer Aufgabenzuweisung im Zusammenhang mit der Umwelt, verpflichtet, wobei die Judikative und die Legislative vom Behördenbegriff ausgenommen sind. Gegenstand des Anspruchs sind nach Art. 2 Abs. 3 AK sämtliche Umweltinformationen<sup>895</sup> in schriftlicher, visueller, akustischer, elektronischer oder sonstiger materieller Form. Verschräfft wird die praktische Wirksamkeit des Informationszugangs durch Art. 5 Abs. 2 AK, der Art. 5 AK - der die behördliche Pflicht zur Bereithaltung und Mitteilung der entsprechenden Informationen regelt - durch die Pflicht zur unaufgeforderten Mitteilung wesentlicher Daten er-

<sup>887</sup> Vgl. vor Art. 1 AK im Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten.

<sup>888</sup> Vgl. DANWITZ, THOMAS VON, Aarhus-Konvention: Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Zugang zu den Gerichten, NVwZ 2004, S. 272 ff. (273).

<sup>889</sup> Vgl. PARTSCH, CHRISTOPH J., Brandenburgs Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG) - Vorbild für Deutschland?, NJW 1998, S. 2559 ff. (2259 f.); WEGENER, BERNHARD W., in: SCHOMERUS, THOMAS/SCHRADER, CHRISTIAN/WEGENER, BERNHARD, W. (Hrsg.), Umweltinformationsgesetz, Kommentar, 2. Aufl., Baden-Baden 2002, § 1 Rn. 3 ff.

<sup>890</sup> Vgl. ZSCHIESCHE, MICHAEL, Die Aarhus-Konvention - mehr Beteiligung durch umweltrechtliche Standards? ZUR 2001, S. 177 ff. (177 f., 183).

<sup>891</sup> Vgl. STÜER, BERNHARD, 27. Umweltrechtliche Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht in Leipzig - Aarhus-Konvention und Flughafenzulassung, DVBl. 2004, S. 27 ff. (28).

<sup>892</sup> Vgl. erstmals das Prinzip 10 der Rio Declaration of Environment and Development ILM 31, (1992), 876; zu weiteren Beispielen vgl. SCHEYLI, MARTIN, Aarhus-Konvention über Informationszugang, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz in Umweltbelangen, AVR 38 (2000), S. 217 ff. (222).

<sup>893</sup> Vgl. „ohne Nachweis eines Interesses“ in Art. 4 Abs. 1. a) AK.

<sup>894</sup> Vgl. dazu EPINEY, ASTRID, Zu den Anforderungen der Aarhus-Konvention an das europäische Gemeinschaftsrecht, ZUR 2003, S. 176 ff. (178).

<sup>895</sup> Nach der weit gefassten Legaldefinition fällt darunter jede denkbare Variante der Informationsspeicherung von nahezu sämtlichen Umweltdaten, die sich auf den Zustand von Umweltmedien - wie Luft und Wasser - und Faktoren - wie Energie und Strahlung - sowie ihre Auswirkungen auf den Zustand der Menschen beziehen, vgl. Art. 2 Nr. 3 AK. Daneben werden nach Art. 2 Abs. 3 a) AK auch Informationen über gentechnisch veränderte Organismen erfasst.

gänzt. Begehrt der Antragssteller eine bestimmte Art des Informationszugangs, so darf die Behörde diese nur dann durch ein anderes geeignetes Informationsmittel gewähren, wenn die Informationen der Öffentlichkeit schon in anderer Form vorlagen oder die verlangte Form für die Behörde unzumutbar oder mit unverhältnismäßigem Aufwand verbunden wäre - was sie begründen muss<sup>896</sup>. Der Antrag darf nur unter bestimmten und in einem Ausnahmekatalog<sup>897</sup> abschließend aufgezählten und im Einzelnen abzuwägenden Gründen abgelehnt werden. Die Gründe sind kraft ausdrücklicher Anordnung in Art. 4 Abs. 4 S. 2 eng auszulegen. Im Rahmen der Abwägung ist insbesondere das öffentliche Interesse an einer Offenlegung sowie ein etwaiger Bezug der Informationen im Zusammenhang mit Emissionen zu berücksichtigen. Diesem kommt im Rahmen der Abwägung mit den Ausnahmetatbeständen im Zweifel ein stärkeres Gewicht zu<sup>898</sup>.

## **b. Zweite Säule: Beteiligung der Öffentlichkeit (Art. 6-8 AK)**

Das Informationsrecht der ersten Stufe findet seine Ergänzung in einem Beteiligungsrecht auf der zweiten Stufe. Die Öffentlichkeitsbeteiligung unterteilt sich in drei verschiedene Mitwirkungsformen.

### **aa. Beteiligung der Öffentlichkeit bei Entscheidungen über bestimmte Tätigkeiten**

Art. 6 Abs. 1 AK normiert eine Pflicht zur weitgehenden Öffentlichkeitsbeteiligung in Bezug auf Entscheidungen über bestimmte Tätigkeiten. I.V.m. Anhang I differenziert Art. 6 Abs. 1 AK nach zwei unterschiedlichen Kategorien von Tätigkeiten<sup>899</sup>: Obligatorisch wird eine Beteiligung verlangt, wenn sie im Anhang I aufgeführt ist. Ist dies nicht der Fall, wird eine Beteiligung der Öffentlichkeit nur dann verlangt, wenn sie erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben kann. Während der Zugang zu Umweltinformationen jedem zusteht, erfasst die Öffentlichkeitsbeteiligung nur die „betroffene Öffentlichkeit“<sup>900</sup>. Nach Art. 2 Abs. 5 AK bedeutet „betroffene Öffentlichkeit“ „die von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit“ oder mit einem Interesse an dem Entscheidungsverfahren ausgestattete Öffentlichkeit. Bei Verbänden („Nicht-Regierungsorganisationen“ gemäß Art. 2 Abs. 5, 2. Hs. AK), die sich für den Umweltschutz einsetzen und nach innerstaatlichem Recht anerkannt sind<sup>901</sup>, vermutet man ipso jure ein solches Interesse. Das Ergebnis der Öffentlichkeitsbeteiligung ist im Rahmen der Entscheidung angemessen zu berücksichtigen.

### **bb. Beteiligung der Öffentlichkeit bei umweltbezogenen Plänen, Programmen, Politiken**

Die zweite Konstellation stellt die Beteiligung der Öffentlichkeit bei umweltbezogenen Plänen, Programmen und Politiken mit Umweltbezug dar (Art. 7 AK). Eine genaue Definition des Anwendungsbereichs der Öffentlichkeitsbeteiligung findet sich in Art. 7 AK nicht. In Zusammenschau mit den Anwendungsbereichen von Art. 6 und Art. 8 AK lässt sich aber der Schluss ziehen, dass Art. 7 AK politische Planungsinstrumente, denen grundsätzlich lediglich verwaltungsinterne Wirkung zukommt, erfassen möchte<sup>902</sup>. Bezüglich der Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung unterscheidet Art. 7 AK zwei Modalitäten. Einmal haben die Vertragsparteien „angemessene praktische und bzw. oder sonstige Vorkehrungen“ zu treffen, dass die Öffentlichkeit während der Vorbereitung

<sup>896</sup> Vgl. Art. 4 Abs. 1, Art. 4 Abs. 1 b).

<sup>897</sup> In Art. 4 Abs. 3 AK befindet sich ein präziser - eng auszulegender - Ausnahmekatalog für die Fälle, in denen der Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen abgelehnt werden kann.

<sup>898</sup> Vgl. EPINEY, ASTRID/SOLLBERGER, CASPAR u.a., in: UMWELTBUNDESAMT (Hrsg.), Zugang zu Gerichten und gerichtliche Kontrolle im Umweltrecht: Rechtsvergleich, völker- und europarechtliche Vorgaben und Perspektiven für das deutsche Recht, Berlin 2002, S. 317.

<sup>899</sup> Nach deutschem Recht versteht man unter dem Tätigkeitsbegriff z.B. das Zulassungsverfahren nach dem BImSchG, Planfeststellungen oder atom- und gentechnische Genehmigungsverfahren, vgl. ZSCHIESCHE, MICHAEL, ZUR 2001, S. 177 ff. (179).

<sup>900</sup> Vgl. Art. 6 Abs. 2 AK.

<sup>901</sup> Vgl. Art. 2 Abs. 5 Hs. 2 AK.

<sup>902</sup> Vgl. EPINEY, ASTRID/SOLLBERGER, CASPAR u.a., in: UMWELTBUNDESAMT (Hrsg.), Zugang zu Gerichten und gerichtliche Kontrolle im Umweltrecht: Rechtsvergleich, völker- und europarechtliche Vorgaben und Perspektiven für das deutsche Recht, Berlin 2002, S. 320.

umweltbezogener Pläne und Vorhaben beteiligt wird. Soweit es um die Vorbereitung umweltbezogener Praktiken geht, hat sich jede Vertragspartei „im angemessenen Umfang“ zu bemühen, „Möglichkeiten für eine Beteiligung der Öffentlichkeit“ zu schaffen.

### **cc. Beteiligung der Öffentlichkeit bei normativen Instrumenten**

Letztendlich sieht das Abkommen noch in Art. 8 AK die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Vorbereitung von exekutiven Vorschriften und sonstigen allgemein anwendbaren rechtsverbindlichen Bestimmungen, die Auswirkungen auf die Umwelt haben können, vor. In diesem Bereich findet sich die schwächste Form der Beteiligung, da sich nach Art. 8 AK die Vertragsparteien lediglich „bemühen“, die Beteiligung zu „fördern“, weshalb der Beteiligung der Öffentlichkeit in diesem Rahmen lediglich untergeordnete Bedeutung zukommt und der Vorschrift keine hinreichend konkrete Rechtsfolge zu entnehmen ist<sup>903</sup>.

### **dd. Fazit**

Das Abkommen beinhaltet keine detaillierten Vorgaben, auf welche Weise die Öffentlichkeit zu berücksichtigen ist. Da die Voraussetzungen einer „angemessenen Beteiligung“ nicht näher konkretisiert werden, legt die Konvention den politischen Entscheidungsträgern keine spezifischen Handlungspflichten über die Modalitäten der Öffentlichkeitsbeteiligung auf. Daher dürfte die rechtliche Tragweite der Verpflichtung auch nur begrenzt sein<sup>904</sup>.

Die Gemeinschaft setzte diese beiden Teile der Aarhus-Konvention bereits durch Richtlinienrecht der EU um<sup>905</sup>.

### **c. Dritte Säule: Zugang zu gerichtlicher und sonstiger Überprüfung gemäß Art. 9 AK**

Den größten Sprengstoff bietet die dritte Stufe, die den Zugang zu gerichtlichen Verfahren in bestimmten Umweltbelangen regelt. Art. 9 AK knüpft an die beiden ersten Stufen an. Nicht nur gegen die Ablehnung von Informationsbegehren (Art. 9 Abs. 1 AK), sondern auch bezüglich der materiell-rechtlichen und verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit einer Entscheidung, Handlung oder eines Unterlassens von Vorhaben mit einer Pflicht zur Öffentlichkeitsbeteiligung (Art. 6 AK) muss der Weg zu den Gerichten ermöglicht werden (Art. 9 Abs. 2 AK). Neben der Gewährleistung des gerichtlichen bzw. quasigerichtlichen Überprüfungsverfahrens sind die Vertragsparteien sogar verpflichtet, weitergehende Vorkehrungen, die einen effektiven und fairen Rechtsschutz gewährleisten (Art. 9 Abs. 4 und Abs. 5 AK), zu treffen.

### **aa. Zugang zu Überprüfungsverfahren bei Verletzung von Art. 4 AK**

Jede Ablehnung eines Informationsbegehrens muss einem Prüfungsverfahren nach den Vorgaben des Art. 9 AK zugänglich sein. Klagebefugt ist jede Person, deren Informationsanspruch verletzt ist. Da dieser Anspruch jedermann zusteht, sind keine besonderen Anforderungen an die gerichtliche Geltendmachung zu stellen<sup>906</sup>. Das Verfahren kann nach Art. 9 Abs. 1 Uabs. 1 AK entweder vor einem Gericht oder einer unabhängigen, unparteiischen Stelle, die auf einer innerstaatlichen Rechtsgrundlage beruhen muss, stattfinden.

<sup>903</sup> Vgl. SCHEYLI, MARTIN, AVR 38 (2000), S. 217 ff. (241); EPINEY, ASTRID, ZUR 2003, S. 176 ff. (177 f.).

<sup>904</sup> Vgl. EPINEY, ASTRID/SOLLBERGER, CASPAR u.a., in: UMWELTBUNDESAMT (Hrsg.), Zugang zu Gerichten und gerichtliche Kontrolle im Umweltrecht: Rechtsvergleich, völker- und europarechtliche Vorgaben und Perspektiven für das deutsche Recht, Berlin 2002, S. 319 f.

<sup>905</sup> Art. 9 Abs. 1 Aarhus-Konvention durch die Richtlinie 2003/4/EG v. 28.01.2003 (ABIEG Nr. L 41/26), die den Informationsanspruch der Konvention durch ein Klagerecht absichert; Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention durch die Richtlinie 2003/35/EG v. 26.05.2003 (ABIEG Nr. L 156/17), welche die durch die Konvention erweiterte Öffentlichkeitsbeteiligung in bestimmten Verfahren der UVP-Richtlinie (Richtlinie 85/337/EWG) und der IVU-Richtlinie (Richtlinie 96/61/EG) durch den Zugang zu den Gerichten ermöglicht.

<sup>906</sup> Vgl. EPINEY, ASTRID, ZUR 2003, S. 176 ff. (178).

### **bb. Zugang zu Überprüfungsverfahren bzgl. der von Art. 6 AK erfassten Entscheidungen**

Gemäß Art. 9 Abs. 2 AK muss Mitgliedern der „betroffenen Öffentlichkeit“ durch innerstaatliches Recht die Möglichkeit eröffnet werden, Handlungen und Untätigkeiten von Behörden im Rahmen von Verfahren nach Art. 6 AK gerichtlich anzufechten und auf ihre verfahrensrechtliche sowie materiell-rechtliche Rechtmäßigkeit zu überprüfen. Klagebefugt sind lediglich die Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit (Art. 9 Abs. 2 Uabs. 1 AK), die ein ausreichendes Interesse (Art. 9 Abs. 2 Uabs. 1 AK Bst. a) haben oder eine Rechtsverletzung (Art. 9 Abs. 2 Uabs. 1 AK Bst. b) geltend machen, sofern das Verwaltungsprozessrecht einer Vertragspartei dies als Voraussetzung erfordert.

Insofern verlangt Art. 9 Abs. 2 AK im Gegensatz zu Art. 9 Abs. 1 AK eine Klagebefugnis. Aufgrund der verschiedenen Rechtsschutzkonzepte der Vertragsstaaten stellte die Konvention keine einheitliche Konzeption der Klagebefugnis auf. Vielmehr stellt sie den Vertragsparteien zwei alternative Möglichkeiten anheim. Dabei ist das „ausreichende Interesse“ stark an das französische Verwaltungsrechtsschutzmodell angeglichen, während das Erfordernis der „Geltendmachung einer eigenen Rechtsverletzung“ an die deutsche Konzeption der Schutznormtheorie erinnert<sup>907</sup>. Was die Vertragsparteien unter den jeweiligen Voraussetzungen verstehen, obliegt solange ihrem Recht, wie nicht das Ziel, einen weiteren Zugang zu den Gerichten zu eröffnen, unterlaufen wird. Nach Art. 9 Abs. 2 Uabs. 2 S. 2 AK unterliegt die Klagebefugnis von Nichtregierungsorganisationen strengeren Vorgaben. Dagegen wird jedes von anerkannten Regierungsorganisationen geltend gemachte Interesse als ausreichend fingiert.

### **cc. Zugang zu Überprüfungsverfahren bzgl. sonstiger in den Anwendungsbereich des Abkommens fallender Vorschriften**

Sieht das innerstaatliche Recht entsprechende Rügemöglichkeiten vor, dann kann sich der Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht und/oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle zusätzlich auf die Rechtmäßigkeit sonstiger in den Anwendungsbereich des Abkommens fallender Verhaltensweisen erstrecken. Die Vertragsparteien sind nicht verpflichtet, eine solche Rügemöglichkeit zu gewähren. Falls sie sich für eine solche Einrichtung entscheiden, dann müssen die Vertragsparteien dafür sorgen, dass die Mindestvoraussetzungen des Art. 9 Abs. 2 AK eingehalten werden.

### **dd. Zugang zu Überprüfungsverfahren bei Verletzung innerstaatlichen Umweltrechts**

Art. 9 Abs. 3 AK bezieht sich auf die Gewährleistung des Zugangs der Öffentlichkeit zu gerichtlichen und verwaltungsinternen Überprüfungsverfahren bei Handlungen und Untätigkeiten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen. Diese Möglichkeit der gerichtlichen Überprüfung tritt kumulativ neben die Möglichkeit, Verfahren nach Art. 9 Abs. 2 und 3 AK zu führen.

## **2. Verbindlichkeit und unmittelbare Geltung der Aarhus-Konvention**

Die von der Gemeinschaft mit Drittstaaten oder internationalen Organisationen nach Art. 300 EGV geschlossenen völkerrechtlichen Abkommen stellen einen „integrierenden Bestandteil“ des Gemeinschaftsrechts dar<sup>908</sup>. Art. 300 Abs. 7 EGV normiert die unmittelbare verbindliche Geltung für die Organe der Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten. Es bedarf keiner Transformation des Völkerrechts in das Gemeinschaftsrecht oder das Recht der Mitgliedstaaten. Ebenso ist für das Völkergewohnheitsrecht eine Umsetzung entbehrlich. Da das Völkerrecht Bestandteil des Gemeinschaftsrechts ist, geht es dem Sekundärrecht vor, tritt jedoch hinter dem Primärrecht zurück.

<sup>907</sup> Vgl. EPINEY, ASTRID/SOLLBERGER, CASPAR u.a., in: UMWELTBUNDESAMT (Hrsg.), Zugang zu Gerichten und gerichtliche Kontrolle im Umweltrecht: Rechtsvergleich, völker- und europarechtliche Vorgaben und Perspektiven für das deutsche Recht, Berlin 2002, S. 100 ff.

<sup>908</sup> Vgl. FISCHER, HANS GEORG, Europarecht, 4. Aufl., München 2005, § 23 Rn. 696; EPINEY, ASTRID, ZUR 2003, S. 176 ff. (181 f.).

## a. Klassifizierung des Übereinkommens

Fragen des gerichtlichen Zugangs und der Information und Beteiligung der Öffentlichkeit an umweltrelevanten Entscheidungen sind zwar bereits in vielen völkerrechtlichen Verträgen Vertragsinhalt geworden, aber ihnen fehlte es vielfach an rechtlicher Verbindlichkeit bzgl. der Rechte Einzelner. Auch gewohnheitsrechtliche Verpflichtungen konnten nicht ausgemacht werden. Die Aarhus-Konvention stellt im Bereich des allgemeinen Umweltrechts das erste völkerrechtliche Übereinkommen über internationale Mindestanforderungen bezüglich des Zugangs zu Informationen, Öffentlichkeitsbeteiligung und des Zugangs zu gerichtlichen Verfahren dar. Vor diesem Hintergrund bezeichnete Kofi Annan das Übereinkommen als „the most ambitious venture in the area of environmental democracy, so far undertaken under the auspices of the United Nations“<sup>909</sup>. Selbst wenn das Abkommen keinerlei rechtliche Verpflichtungen mit sich bringt, so könnte sich doch rechtlich auch über das Abkommen die Durchschlagkraft der Normen intensivieren, was im Völkerrecht ein bekanntes Phänomen darstellt<sup>910</sup>.

## b. Verpflichtungen aus der Aarhus-Konvention

### aa. Verpflichtungen aus Art. 9 AK

#### (1) Verpflichtungen aus Art. 9 Abs. 2 AK

##### (a) Einführung einer allgemeinen umweltrechtlichen Verbandsklage?

Da sich die Konvention ganz allgemein dem „Umweltschutz“ verschrieben hat und nicht lediglich auf den Naturschutz beschränkt ist, stellt sich die Frage einer Verpflichtung der Vertragsstaaten zur Einführung einer allgemeinen umweltrechtlichen Verbandsklage. Nach Art. 9 Abs. 2 AK sind die Staaten grundsätzlich zu einer Einführung der umweltrechtlichen Verbandsklage zur Überprüfung von Verfahren nach Art. 6 AK verpflichtet, soweit Umweltverbände unter den Begriff der betroffenen Öffentlichkeit subsumiert werden können und die Klagemöglichkeit der Verbände unabhängig von einer eigenen Rechtsverletzung garantiert sein muss<sup>911</sup>.

Eine Legaldefinition des Öffentlichkeitsbegriffs findet sich in Art. 2 Abs. 4 und 5 AK. Während Art. 2 Abs. 4 AK die nicht betroffene Öffentlichkeit erfasst, worunter auch nach innerstaatlichem Recht anerkannte Verbände fallen<sup>912</sup>, bedeutet „betroffene Öffentlichkeit“ nach Art. 2 Abs. 5 AK, dass die Öffentlichkeit von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren tatsächlich bzw. zumindest wahrscheinlich betroffen ist oder zumindest ein Interesse an einem solchen Verfahren hat. Anerkannten Umweltverbänden („Nicht-Regierungsorganisationen“ gemäß Art. 2 Abs. 5, 2. Hs. AK), die sich für den Umweltschutz einsetzen, wird von vornherein ein solches Interesse zugesprochen. Demnach stellen anerkannte Umweltverbände immer eine „betroffene Öffentlichkeit“ i.S.d. Art. 9 Abs. 2 AK dar, und sie sind klagebefugt zur gerichtlichen Überprüfung von behördlichen Handlungen und Unterlassungen im Rahmen von Verfahren nach Art. 6 AK. Zu den Nichtregierungsorganisationen zählen auch anerkannte Umweltverbände, womit die Verbandsklage auf dem Vormarsch ist<sup>913</sup>.

##### (b) Abkehr vom deutschen Individualrechtsschutzsystem?

Unklar ist, welchen Anforderungen die Klagebefugnis nach Art. 9 Abs. 2 AK unterliegt. Denn neben dem „ausreichenden Interesse“ ist darüber hinaus in Art. 9 Abs. 2 Uabs. 1

<sup>909</sup> Vgl. Vorwort in: STEC, STEPHEN/CASEY-LEFKOWITZ, SUSAN, *The Aarhus Convention - An Implementation Guide*, New York u.a. 2000.

<sup>910</sup> Vgl. GOLLNISCH, LUTZ-PETER, *Entwicklungstendenzen im internationalen Umweltrecht*, Aachen 1995, S. 74 ff., 91 ff.

<sup>911</sup> Vgl. SEELIG, ROBERT/GÜNDLING, BENJAMIN, *NVwZ* 2002, S. 1033 ff. (1039).

<sup>912</sup> Vgl. SCHEYLI, MARTIN, *AVR* 38 (2000), S. 217 ff. (228 f.); SCHMIDT-ABMANN, EBERHARD, *Rechtsdurchsetzung im internationalen und im nationalen Umweltrecht: Beobachtungen zur Annäherung ihrer Instrumente*, in: EPPING, VOLKER/FISCHER, HORST/HEINTSCHEL VON HEINEGG, WOLFF, *Brücken bauen und begehen, Festschrift für Knut Ipsen zum 65. Geburtstag*, München 2000, S. 305 ff. (316 ff.).

<sup>913</sup> Vgl. STÜER, BERNHARD, *DVBl.* 2004, S. 27 ff. (29).

Bst. b AK „alternativ“ vorgesehen, dass der Verfahrenszugang an die Geltendmachung einer Rechtsverletzung geknüpft werden kann, sofern das Verwaltungsprozessrecht einer Vertragspartei dies zur Voraussetzung hat. Letztendlich obliegt es den Mitgliedstaaten, die Aktivlegitimation zu einem entsprechenden Verfahren an ein rechtlich geschütztes Interesse zu knüpfen, wenn der Rechtsschutz in den erfassten Umweltbelangen nicht schwächer ist als der in anderen Bereichen<sup>914</sup>. Was als ausreichendes Interesse oder eine Rechtsverletzung gilt, ist in Art. 9 Abs. 2 Uabs. 3 AK normiert. Die Besonderheit des jeweiligen nationalen Rechts darf allerdings nicht zu einer Beeinträchtigung des Zugangs zu einem Überprüfungsverfahren führen, sodass ein effektiver Zugang zu einem solchen Verfahren unter den Voraussetzungen der Aarhus Konvention sichergestellt sein muss. Aus diesem Grund besteht kein zwingendes Bedürfnis zu einer grundsätzlichen Abkehr vom Individualrechtsschutz zugunsten einer objektiven Verwaltungskontrolle auf der Basis einer Popularklage, allerdings könnte die Ausweitung der Verbandsklage zu einer Entlastung der Gerichte beitragen.

## **(2) Verpflichtungen aus Art. 9 Abs. 3 AK**

Da die Öffentlichkeit ohne Einschränkung auf das Merkmal der Betroffenheit aktivlegitimiert ist und auch Private passivlegitimiert werden, schafft Art. 9 Abs. 3 AK weitreichendere Klagerechte als Art. 9 Abs. 2 AK. Die Aarhus-Konvention enthält jedoch keinerlei verbindliche Vorgaben für die Verfahrensausgestaltung, insbesondere bzgl. der Aktivlegitimation. Die Vorgabe begründet lediglich die Verpflichtung, ein den Anforderungen des Art. 9 Abs. 3 AK entsprechendes Verfahren zu garantieren und der Öffentlichkeit zu ermöglichen, gegen Verstöße des innerstaatlichen Verwaltungsrechts klageweise vorzugehen. Die gegenwärtigen innerstaatlichen Verwaltungsrechtsschutzanforderungen entsprechen demnach den Anforderungen von Art. 9 Abs. 3 AK<sup>915</sup>.

### **bb. Vorgaben im europäischen Sekundärrecht**

#### **(1) Verpflichtung der EG/EU durch Unterzeichnung der Aarhus-Konvention zur Umsetzung der Vorgaben in verschiedenen Richtlinien**

Am 25.06.1998 ratifizierte die EG das Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten.

Die EG hat mit der Richtlinie 2003/4/EG und der Richtlinie 2003/35/EG die ersten beiden Säulen der Aarhus-Konvention bereits umgesetzt<sup>916</sup>. Als Beitrag zur Umsetzung des Übereinkommens von Aarhus und mit Blick auf die Ratifizierung des Übereinkommens wurde eine neue Umweltinformationsrichtlinie<sup>917</sup> erlassen, deren Ziel es ist, den Zugang zu Umweltinformationen weiter auszubauen. Die neue Richtlinie wurde zum 14.02.2005 von den Mitgliedstaaten umgesetzt und erleichtert insgesamt den Zugang zu Umweltinformationen. Die Richtlinie geht auf den Vorschlag für eine Richtlinie über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen<sup>918</sup> zurück, die sicherstellt, dass das Recht auf Informationszugang vor einem Gericht oder einer anderen auf rechtlicher Grundlage beruhenden Stelle, mit dem die Handlungen oder Unterlassungen der betreffenden Behörde angefochten werden können, geltend gemacht werden kann.

<sup>914</sup> Vgl. EPINEY, ASTRID/SOLLBERGER, CASPAR u.a., in: UMWELTBUNDESAMT (Hrsg.), Zugang zu Gerichten und gerichtliche Kontrolle im Umweltrecht: Rechtsvergleich, völker- und europarechtliche Vorgaben und Perspektiven für das deutsche Recht, Berlin 2002, S. 100 ff., 325.

<sup>915</sup> ABIEG Nr. L 156 v. 26.05.2003, S. 17 ff., zur Änderung der UVP-Richtlinien 85/337/EWG und der IVU-Richtlinie 96/61/EG.

<sup>916</sup> Zu den Vorgaben vgl. BUTT, MARK, Die Ausweitung des Rechts auf Umweltinformation durch die Aarhus-Konvention, Regensburg 2001.

<sup>917</sup> Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 28.01.2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates, ABIEG Nr. L 41/26 v. 14.02.2003.

<sup>918</sup> KOM (2000) 402 end.; ABIEG 2000 Nr. C 337 E, S. 156 f.

Im Zusammenhang mit dem Recht der Öffentlichkeit auf eine Beteiligung am Entscheidungsverfahren sind zu Art. 6 AK, Art. 3 und 4 der Richtlinie 2003/35/EG über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter Pläne und Programme zur Änderung der UVP-Richtlinien 85/337/EWG und der IVU-Richtlinie 96/61/EG im Rahmen von innerstaatlichen Vorschriften erlassen worden<sup>919</sup>. Sie sieht in Art. 3 Nr. 7 und Art. 4 vor, dass die betroffene Öffentlichkeit Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht oder einer anderen Stelle hat, um die materielle und formelle Rechtmäßigkeit der Entscheidungen, Handlungen und Unterlassungen, für die die Bestimmungen dieser Richtlinie über die Öffentlichkeitsbeteiligung Geltung finden, anzufechten, und entspricht demnach den Vorgaben der Konvention. Bzgl. der Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Vorbereitung, Änderung und Überarbeitung von Plänen und Programmen zu informieren sowie ihr die Gelegenheit zur Stellungnahme zu gewähren.

Für Art. 9 Abs. 3 AK der Richtlinie liegt bislang lediglich ein Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie<sup>920</sup> vor. Die Richtlinie regelt den Zugang zu nationalen Gerichten zur Überprüfung der Verletzung von Umweltrecht gemeinschaftlichen Ursprungs. Daneben obliegt es den Mitgliedstaaten, auch innerstaatliches Recht in die Überprüfung einzubeziehen. Ebenso wie die Aarhus-Konvention räumt der Richtlinienvorschlag den Mitgliedstaaten die Wahlmöglichkeit zwischen einem „ausreichenden Interesse“ und einer „Rechtsverletzung“ ein<sup>921</sup>. Diese Wahlmöglichkeit wird für Nichtregierungsorganisationen allerdings stark reduziert, denn Art. 5 beabsichtigt, Umweltverbänden auch dann einen Zugang zu einem Verfahren in Umweltangelegenheiten zuzusprechen, wenn diese kein ausreichendes Interesse bzw. keine Rechtsverletzung darlegen können. Diese weite Fassung der Klagebefugnis gilt allerdings nur für staatlich anerkannte Verbände, deren Satzungszweck den Streitgegenstand umfasst und die in geographischer Nähebeziehung zum Streitgegenstand liegen.

Somit ist nicht nur eine Verbandsklage auf dem Vormarsch, sondern Einzelnen ist schon immer dann ein entsprechendes Klagerecht zu gewähren, wenn sie Teil der „betroffenen Öffentlichkeit“ sind. Diese Begrifflichkeit dürfte sich aber gerade nicht mit der Verletzung eigener Rechte i.S.d. § 42 Abs. 2 VwGO decken, sondern geht darüber hinaus. Insofern stellt sich zwangsläufig die Frage, inwieweit das traditionelle deutsche Rechtssystem den neuen Entwicklungen noch Stand hält oder es zu einer Modifikation des in der VwGO angelegten Systems des subjektiven Rechtsschutzes kommt.

## **(2) Verpflichtung der Bundesregierung zur endgültigen Umsetzung der Aarhus-Konvention in innerstaatliches Recht nach erfolgter europäischer Regelung**

Die Vorgaben der Richtlinie 2003/4/EG setzte der bundesdeutsche Gesetzgeber durch die Novelle zum Umweltinformationsgesetz in nationales Recht um, das zum 14.02.2005 in Kraft getreten ist. Die Richtlinie 2003/35/EG über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten sollte bis zum 25. Juni 2005 in das deutsche Recht umgesetzt werden. Zur Umsetzung dieser Richtlinie hat das Bundesumweltministerium bislang erst folgende Gesetzesentwürfe vorgelegt: Entwurf eines Gesetzes über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten nach der Richtlinie 2003/35/EG und Entwurf eines Gesetzes über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG. Die o.g. Gesetzesentwürfe sind von der Bundesregierung noch nicht beschlossen worden. Sie sind mit den anderen Ressorts vorerörtert worden, aber noch nicht in allen Punkten endgültig abgestimmt worden. Zu diesen Punkten zählen insbesondere die Regelungen des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes: Hier kommt in Betracht, die allgemeinen Regelungen über die Verbandsklage in die Verwaltungsgerichtsordnung einzustellen. Des Weiteren könnte als

<sup>919</sup> KOM (2000) 839 end.; ABIEG 2001 Nr. C 154 E, S. 123 f.

<sup>920</sup> Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, KOM (2003) 624 (endg.).

<sup>921</sup> Von der Wahlmöglichkeit können allerdings nur diejenigen Staaten Gebrauch machen, bei denen die Klagebefugnis bereits an eine Rechtsverletzung gekoppelt ist, da die Aarhus-Konvention keine Reduktion des gerichtlichen Zugangs erlaubt, vgl. STEC, STEPHEN/CASEY-LEFKOWITZ, SUSAN (Hrsg.), *The Aarhus Convention - An Implementation Guide*, New York u.a. 2000, S. 129.

Alternative zu der im Gesetzesentwurf vorgesehenen gerichtlichen Prüfung der Klagebefugnis von Vereinen ein Anerkennungsverfahren in Anlehnung an das Bundesnaturschutzgesetz geregelt werden; hierbei wäre jedoch zu prüfen, wie mit Vereinen zu verfahren ist, die nicht anerkannt sind, die aber – dies gilt insbesondere für ausländische Vereine – von einem Klageverfahren nicht ausgeschlossen werden sollten.

Eine weitreichende Änderung der VwGO, wie sie der im Gesetzesentwurf eingebrachte Alternativentwurf<sup>922</sup> vorsah, wird wohl wenig Erfolg auf eine zeitnahe Umsetzung bringen. Denn zur Komplettierung des „Aarhus-Pakets“ steht noch die Umsetzung der 3. Säule aus, durch die ein gewaltiger Bürokratisierungsschub zu erwarten ist.

Insofern wäre eine Integration einer dem Wortlaut des § 29 BNatSchG (a.F.) entsprechenden Regelung in die übrigen Umweltgesetze ein denkbarer Ansatz für einen Kompromiss, um von dem Sonderweg, den Deutschland im Rahmen der europäischen Verwaltungsgerichtsbarkeit geht, abzukommen. Damit wären weitere Beteiligungsrechte mit der Möglichkeit verbunden, diese bei einer Nichtbeteiligung klageweise durchzusetzen sowie eine materiell rechtliche Überprüfung der Verwaltungsentscheidung, bzw. der Partizipation des Verbandes sicherzustellen. Während die Verbandsklage anerkannter Naturschutzverbände auf dem Vormarsch ist, besteht kein zwingendes Bedürfnis zu einer grundsätzlichen Abkehr vom Individualrechtsschutz zugunsten einer objektiven Verwaltungskontrolle auf der Basis einer Popularklage. Denn die Konvention enthält keine Vorgaben über die Reichweite der gerichtlichen Kontrolle und damit die Kontrolldichte. Handlungsbedarf besteht in erster Linie im Hinblick auf die Einführung einer umweltrechtlichen Verbandsklage. Denn da die Konvention von der grundsätzlichen Zulässigkeit der Verbandsklage bzgl. konkreter Entscheidungen mit erheblichen Umweltauswirkungen ausgeht, müsste eine dementsprechende Ergänzung vorgenommen werden.

Nach von Danwitz könnte die Ausweitung der Verbandsklage hier eine entsprechende Entlastungsfunktion übernehmen und zu einer „Rationalisierung und Versachlichung des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten beitragen“. Darüber hinaus stellt er auch klar, dass die unveränderte Beibehaltung des deutschen Individualrechtsschutzsystems mit den Zielvorgaben der Aarhus-Konvention, der betroffenen Öffentlichkeit einen weiten Zugang zu den Gerichten zu ermöglichen, nicht konform laufen würde<sup>923</sup>.

## B. Einwirkungen auf den Rechtsschutz und das Umweltrecht

Die Anwendung nationalen Verfahrens- und Prozessrechts kann die praktische Wirksamkeit und Durchsetzbarkeit des Gemeinschaftsrechts erheblich beeinträchtigen, sog. „indirekte Kollision“. Aus diesem Grund besteht ein Spannungsverhältnis zwischen dem grundsätzlich autonomen mitgliedstaatlichen Vollzug und dem Erfordernis einer gleichmäßigen, einheitlichen und wirksamen Anwendung des Gemeinschaftsrechts. Erschwerend kommt hinzu, dass der Kommission keine Weisungsbefugnis gegenüber den Mitgliedstaaten zukommt, sodass die effektive Kontrolle der tatsächlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts einigen Schwierigkeiten begegnet<sup>924</sup>.

Dies ist mitunter ein Grund für die zunehmende Vernetzung von nationalem und europäischem Recht - nicht mehr nur auf einzelne Fragen des besonderen Verwaltungsrechts reduziert -, das sich längst auch auf die Bereiche des allgemeinen Verwaltungs- und zunehmend auch des Prozessrechts erstreckt<sup>925</sup>. Im Folgenden geht es nicht um den Rechtsschutz auf Gemeinschaftsebene, sondern um die supranationalen Vorgaben auf die Ausgestaltung des nationalen Rechts. Da die Gemeinschaft im Bereich des Umweltrechts primär die Handlungsform der Richtlinie wählt<sup>926</sup>, werden sich die nachfolgenden

<sup>922</sup> Vgl. BT-Drs 14/5766, S. 42 ff.

<sup>923</sup> Vgl. Aussage von Danwitz auf der 27. Umweltrechtlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht in Leipzig, STÜER, BERNHARD, DVBl. 2004, S. 27 ff. (29).

<sup>924</sup> Vgl. EuGH, Slg. 1982 ff., 2233; EuGH, Slg. 1989 ff., 1255.

<sup>925</sup> Vgl. KAHL, WOLFGANG, Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht. Eine Untersuchung zur Rechtsidee des „bestmöglichen Umweltschutzes“ im EWG-Vertrag, Heidelberg 1993, S. 145 ff.; DANWITZ, THOMAS VON, DÖV 1996, S. 481 ff.; SCHMIDT-ABMANN, EBERHARD, Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht, DVBl. 1993, S. 924 ff.; CLASSEN, CLAUS-DIETER, Strukturunterschiede zwischen deutschem und europäischem Verwaltungsrecht. Konflikt oder Bereicherung?, NJW 1995, S. 2457 ff. (2463).

<sup>926</sup> Vgl. PERNICE, INGOLF, Kriterien der normativen Umsetzung von Umweltrichtlinien der EG im Licht der Rechtsprechung des EuGH, EuR 1994, S. 325 ff. (325); HATJE, ARMIN, Gemeinschaftskonforme Auslegung des nationalen Rechts - unter besonderer Berücksichtigung des Umweltrechts, in: RENGELING, HANS-

Überlegungen darauf konzentrieren. Von Bedeutung sind dabei insbesondere die Richtlinien zum medienübergreifenden europäischen Umweltrecht.

## **I. Besonderheiten und spezielle Strukturen der Gemeinschaftsrechtsakte**

Zum besseren Verständnis der nachfolgenden Darstellungen werden die typischen Besonderheiten und speziellen Strukturen der Gemeinschaftsrechtsakte in geraffter Form vor die Klammer gezogen.

### **1. Ausrichtung des europäischen Umweltrechts auf den Vorsorgegrundsatz**

Die Umweltpolitik der Gemeinschaft beruht auf dem Prinzip des präventiven Umweltschutzes<sup>927</sup>, während dem deutschen Umweltrecht aufgrund seines entstehungsgeschichtlichen Ursprungs aus dem allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsrecht noch vielfach der Gedanke der Gefahrenabwehr immanent ist<sup>928</sup>. Das Vorsorgeprinzip findet seine Verankerung in Art. 174 Abs. 2 EGV. Es dient dem vorausschauenden und vorbeugenden Schutz des Menschen vor Umweltbeeinträchtigungen, Umweltqualitätsverlusten und dem Schutz von Umweltgütern vor dem Menschen<sup>929</sup>. Besonders durch die (rechtlich unverbindliche) Mitteilung der Kommission über „die Anwendung des Vorsorgeprinzips“<sup>930</sup> vom 02.02.2000 trat das Vorsorgeprinzip im europäischen Umweltrecht ins Blickfeld. Die 33-seitige Mitteilung deckte sich zwar teilweise mit Inhalten, die dem deutschen Vorsorgeprinzip zugrunde liegen, doch griff sie auch neue Aspekte auf<sup>931</sup>.

Beispielhaft für die Regelung des Vorsorgeprinzips im Sekundärrecht ist die IVU-Richtlinie, wo das Vorsorgeprinzip als Grundpflicht normiert ist. Obwohl Art. 9 Abs. 1 IVU-RL die Mitgliedstaaten verpflichtet, den Inhalt aller Grundpflichten als Genehmigungsvoraussetzung ins nationale Recht zu integrieren, so sind die Grundpflichten nach dem deutschen Regelungssystem im Bundes-Immissionsschutzgesetz lediglich zu berücksichtigen.

### **2. Integrativ konzipiertes europäisches Umweltrecht**

Das deutsche Umweltrecht ist verstärkt durch einen medienbezogenen, spezifischen Umweltschutz gekennzeichnet. Sowohl das Immissionsschutzrecht, das sich dem Umweltmedium Luft widmet, wie auch das Wasserrecht oder das Bodenschutzrecht gehören zum medienbezogenen Umweltschutz. Da an mögliche Belastungsfaktoren des spezifischen Umweltmediums „Luft“, „Wasser“ oder „Boden“ angeknüpft wird, ist es zugleich kausal-medienbezogen. Während zum Beispiel das Immissionsschutzrecht einen anlagenbezogenen Ansatz verfolgt und auf diesem seine Genehmigungs- und Überwachungssystematik aufbaut, tendiert das Europarecht immer stärker in die Richtung eines integrativ konzipierten Umweltrechts, das auf eine Verbesserung der Umweltqualität insgesamt angelegt ist.<sup>932</sup> Sowohl der UVP-RL als auch der IVU-RL liegt ein integrativer

---

WERNER (Hrsg.), EUDUR, Bd. I, Allgemeines Umweltrecht, 2. Aufl., Köln, Berlin u.a. 2003, S. 1086 ff. (§ 33 Rn. 1).

<sup>927</sup> Umfassend hierzu vgl. FALKE, JOSEPH, Aktuelles zum Vorsorgeprinzip und anderen programmatischen Orientierungen im Europäischen Umweltrecht, ZUR 2000, S. 265 ff. (265 f.); LÜBBE-WOLF, GETRUDE, Präventiver Umweltschutz - Auftrag und Grenzen des Vorsorgeprinzips im deutschen und im europäischen Recht, in: BIZER, JOHANNES/KOCH, HANS, JOACHIM (Hrsg.), Sicherheit, Vielfalt, Solidarität: ein neues Paradigma des Verfassungsrechts? Symposium zum 65. Geburtstag Erhard Denningers am 20. Juni 1997, 1. Aufl., Baden-Baden 1998, S. 47 ff.

<sup>928</sup> Vgl. SPARWASSER, REINHARD/ENGEL, RÜDIGER/VOBKUHLE, ANDREAS, Umweltrecht. Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts, 5. Aufl., Heidelberg 2003, § 2 Rn. 15.

<sup>929</sup> Vgl. SCHMIDT, REINER, DÖV 1994, S. 749 ff. (752 ff.); DI FABIO, Udo Voraussetzungen und Grenzen des umweltrechtlichen Vorsorgeprinzips, in: KLEY, MAX DIETRICH/SÜNNER, ECKART/WILLEMSEN, ARNOLD (Hrsg.), Festschrift für Wolfgang Ritter zum 70. Geburtstag, Köln 1997, S. 807 ff. (810 f).

<sup>930</sup> Vgl. 02.02.2000, KOM (2000) (1), S. 9.

<sup>931</sup> Vgl. RENGELING, HANS-WERNER, Bedeutung und Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips im europäischen Umweltrecht, DVBl. 2000, S. 1473 ff. (1473).

<sup>932</sup> DI FABIO, UDO, Integratives Umweltrecht. Bestand, Ziele, Möglichkeiten, NVwZ 1998, S. 329 ff. (329); VOLKMANN, UWE, Umweltrechtliches Integrationsprinzip und Vorhabensgenehmigung, VerwArch. 89

Ansatz zugrunde. Die UVP, die eine medienübergreifende Regelung darstellt, soll alle mittelbaren und unmittelbaren Umweltauswirkungen eines Vorhabens inklusive der ökologischen Wechselwirkungen vorsorgend medien- und fachübergreifend unter Beteiligung der Öffentlichkeit ermitteln, beschreiben und bewerten. Die IVU-RL über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung stellt medienübergreifende Anforderungen an die Anlagenzulassung und den Anlagenbetrieb.

Bei der Rezeption des Europarechts in deutsches Recht war Deutschland bemüht, seine bestehende Struktur zu bewahren und ändernde Einflüsse abzuwehren, oder zu minimieren, sodass viele Neuregelungen eine Zwischenstellung zwischen altem und neuem System beinhalten. Auch das Artikelgesetz zur Umsetzung der UVP-RL, der IVU-RL und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz<sup>933</sup> griff die europarechtlichen Systemprinzipien nicht „offensiv“ auf, sondern beließ es bei einer - der europarechtlichen Systemausrichtung fremden, aber dennoch europarechtskonformen - minimalistischen Umsetzung über Integrationsklauseln (z.B. §§ 1 Abs. 2, 3 Abs. 6, 5 Abs. 1, 7 Abs. 1 BImSchG) und deren Ausfüllung durch untergesetzliche Regelungen.

### 3. Grundsatz der Verwaltungsöffentlichkeit

Ein weiterer Unterschied zwischen deutschem und europäischem Umweltrecht liegt in dem Recht auf Akteneinsicht. Das Recht auf Akteneinsicht bedeutet, dass den Beteiligten auf Wunsch Einsicht in die behördliche Aktenführung, soweit sie das jeweilige Verfahren tangieren, zu gewähren ist<sup>934</sup>. Das deutsche Umweltverwaltungsrecht war bisher gekennzeichnet von dem Grundsatz der „beschränkten Aktenöffentlichkeit“<sup>935</sup>, das nach § 29 VwVfG nur den Beteiligten ein Recht auf Akteneinsicht bewilligte. Danach sind nur die am konkreten Verfahren, für die die Akten von Bedeutung sind, Beteiligte i.S.d. § 13 VwVfG<sup>936</sup>. Erst langsam setzt sich in der Bundesrepublik die Erkenntnis durch, dass dem Zugang zu Informationen der Verwaltung über den verfahrensrechtlichen Rechtsschutz hinaus eine selbständige Funktion immanent ist und die Information des Bürgers eine maßgebliche Grundbedingung für eine funktionierende Demokratie ist<sup>937</sup>.

Da das EG-Recht in hohem Maße die Transparenz im Verwaltungsverfahren sicherstellen will, liegt ihm eher der Grundsatz der „Aktenöffentlichkeit“ zugrunde. Der Zugang des Bürgers zu Umweltinformationen nimmt im Zusammenhang mit informatorischen Instrumenten eine zentrale Stellung ein. Insbesondere der Druck des Gemeinschaftsrechts bewirkte einen Wandel im deutschen Verfahrensrecht, in dessen Ziellinie die „gläserne Verwaltung“ stehen könnte<sup>938</sup>.

Insbesondere die europarechtlichen Veröffentlichungspflichten im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung, die Informationsrechte und -pflichten nach der Umweltinformationsrichtlinie und die Unterrichtungspflichten über die Ergebnisse laufender Überwachungsmaßnahmen bewirkten einen Anpassungsbedarf<sup>939</sup>. Die neue Umweltinformationsrichtlinie, die die bisherige ablöste und von der BRD durch Neufassung des UIG umgesetzt wurde, trägt zur Stärkung der Verwaltungsöffentlichkeit bei.

---

(1998), S. 363 ff. (368).

<sup>933</sup> Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz v. 27.07.2001, BGBl. I 1950.

<sup>934</sup> MAURER, HARTMUT, Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl., München 2004, § 19 Rn. 21.

<sup>935</sup> Vgl. BURMEISTER, JOACHIM H./WINTER, GERD, Akteneinsicht in der Bundesrepublik, in: WINTER, GERD (Hrsg.), Öffentlichkeit von Umweltinformationen. Europäische und nordamerikanische Rechte und Erfahrungen, 1. Aufl., Baden-Baden 1990, S. 87 ff. (87).

<sup>936</sup> Vgl. BVerwGE 61, 24 ff.; 67, 303 ff.; 84, 376 ff.; BVerwG DVBl. 1990, S. 707 ff. (707).

<sup>937</sup> Vgl. SPARWASSER, REINHARD/ENGEL, RÜDIGER/VOBKUHLE, ANDREAS, Umweltrecht. Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts, 5. Aufl., Heidelberg 2003, § 2 Rn. 184.

<sup>938</sup> Umfassend hierzu GURLIT, ELKE, Auf dem Weg zur gläsernen Verwaltung? Zum Vorschlag der EG-Kommission für eine Richtlinie über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt, ZRP 1989, S. 253 ff.

<sup>939</sup> Vgl. MAURER, HARTMUT, Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl., München 2004, § 19 Rn. 21b.

#### 4. Prozeduralisierung des Rechts

Während das deutsche Recht von einer lediglich untergeordneten dienenden Funktion des Verfahrensrechts im Verhältnis zum materiellen Recht ausgeht, setzt das Gemeinschaftsrecht auf einen verstärkten verfahrensrechtlichen Schutz der Beteiligten und ist schon im Ansatz zu einer objektiven Rechtskontrolle verpflichtet<sup>940</sup>. Zusammengefasst unter dem Stichwort der Prozeduralisierung des Rechts soll prozedurales Recht als „Kontextsteuerung“ und als „reflexives Recht“ zu einer verbesserten „umweltgerechten Selbststeuerung gesellschaftlicher Subsysteme“ eingesetzt werden<sup>941</sup>.

Die gegenläufigen Rechtsschutzkonzepte gehen auf die unterschiedlichen rechtsstaatlichen Traditionen zurück. Während die europäische Regulierung die Richtigkeit einer getroffenen Lösung weniger an einem rechtlich festgeschriebenen Entscheidungsergebnis als an der Einhaltung von Verfahrensregeln misst, geht das deutsche Konzept davon aus, dass es im Regelfall eine einzige richtige Lösung gibt, die von den Verwaltungsgerichten anhand des Entscheidungsergebnisses bewertet werden kann<sup>942</sup>. Das prägende Element der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit stellt die Schutzfunktion für den Bürger und dessen subjektive Rechte dar. Aus diesem Grund ist die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland ähnlich einer ordentlichen Gerichtsbarkeit konstruiert, an deren Basis sich der Bürger befindet, der eine Klage erhebt, weil er sich in seinen Rechten beeinträchtigt sieht und aus diesem Grund eine Nachprüfung begehrt<sup>943</sup>. Das europäische Rechtsschutzkonzept setzt hingegen nicht am Bürger und seinen Rechten an, sondern geht vom Staat aus. Vorrangiges Ziel ist es, die Gesetzmäßigkeit und dadurch Legitimität des Staates zu gewähren. Somit ist die Hauptfunktion des gerichtlichen Verfahrens die objektive Kontrolle der Verwaltung. Die Gewährleistung der Rechte des Bürgers tritt lediglich als Nebenfolge der objektiven Rechtskontrolle der Verwaltung ein<sup>944</sup>.

#### 5. Instrumentalisierung des Bürgers zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts

Wie bereits erwähnt, instrumentalisiert das Gemeinschaftsrecht den Bürger im Rahmen des gerichtlichen Verfahrens zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts und nimmt im Vergleich zum individualrechtlich geprägten Rechtsschutzsystem eine erweiterte Klagebefugnis an<sup>945</sup>. Da die nach dem EG-Vertrag zur Verfügung stehenden „zentralen“ Instrumente, die eine Aktivität der Gemeinschaft erfordern, jedoch nur begrenzt effektiv sind, spielen die „dezentralen Durchsetzungsmechanismen“<sup>946</sup> eine wichtige Rolle.

Sie begründen den Vorteil, unabhängig von einem Einschreiten einer gemeinschaftlichen Institution oder der Einleitung eines Verfahrens auf Ebene der Mitgliedstaaten zur Geltung zu gelangen. Neben der Verpflichtung mitgliedstaatlicher Verwaltungen und Gerichte spielt das Einklagen von Rechtspositionen des Einzelnen eine hervorgehobene Rolle. Die gerichtliche Durchsetzung eigener und/oder allgemeiner Interessen unterstützt die tatsächliche und effektive Einhaltung supranationaler Vorgaben allerdings nur unter der Option, dass dem Einzelnen auch faktisch gerichtlich durchsetzbare Rechte eingeräumt werden. Aus den gemeinschaftlichen Grundsätzen ergeben sich diese Rechte, indem einschlägige gemeinschaftliche Bestimmungen aus der Perspektive einer „Funktionalisierung“ des Bürgers zur effektiven Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts ausgelegt wer-

<sup>940</sup> Vgl. SCHOCH, FRIEDRICH, Die europäische Perspektive des Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrechts, in: SCHMIDT-ABMANN, EBERHARD/HOFFMANN-RIEM, WOLFGANG (Hrsg.), Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts, Baden-Baden 1999, S. 279 ff. (295 ff.); BURGI, MARTIN, Verwaltungsprozess und Europarecht. Eine systematische Darstellung, München 1996, S. 52.

<sup>941</sup> Umfassend hierzu vgl. TEUBNER, GUNTHER, Reflexives Recht, Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie 68 (1982), S. 13 ff.; TEUBNER, GUNTHER/WILLKE, HELMUT, Kontext und Autonomie: Gesellschaftliche Selbststeuerung und reflexives Recht, ZfRSoz. 1984, S. 4 ff.

<sup>942</sup> Vgl. HOFFMANN-RIEM, WOLFGANG, Modernisierung von Recht und Justiz, eine Herausforderung des Gewährleistungsstaates, 1. Aufl., Frankfurt 2001, S. 108.

<sup>943</sup> Vgl. WOEHRLING, JEAN-MARIE, Die deutsche und die französische Verwaltungsgerichtsbarkeit an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, NVwZ 1998, S. 462 ff. (463).

<sup>944</sup> Vgl. WOEHRLING, JEAN-MARIE, NVwZ 1998, S. 462 ff. (463).

<sup>945</sup> Vgl. REMMERT, BARBARA, Die nationale Ausgestaltung richtlinienrechtlich geforderter subjektiver Rechtsstellungen. Am Beispiel der Umweltinformationsrichtlinie und der Richtlinie zur Vergabe öffentlicher Liefer- und Bauverträge, Die Verwaltung 29 (1996), S. 465 ff. (476, 585).

<sup>946</sup> Umfassend zu der strukturellen Unzulänglichkeit zentraler Kontrolle vgl. WEGENER, BERNHARD, Rechte des Einzelnen. Die Interessentenklage im europäischen Umweltrecht, Baden-Baden 1998, S. 22 ff.

den<sup>947</sup>. In diesem Zusammenhang sind auch der Grundsatz der unmittelbaren Wirkung von Richtlinien und das Recht - bei einer Verletzung des Gemeinschaftsrechts - in bestimmten Fällen den Staat auf Schadensersatz in Anspruch zu nehmen, zu erklären<sup>948</sup>.

## II. Erscheinungsformen der Einwirkung

Was zunächst die Einwirkungen des Gemeinschaftsrechts auf die nationale Verwaltungsgerichtsordnung bzw. das -verfahren angeht, so kann zwischen Rechtsetzungsrecht und Richterrecht differenziert werden.

### 1. Rechtsetzungsrecht

Im Rahmen des Rechtsetzungsrechts nehmen das primäre Gemeinschaftsrecht sowie Verordnungen und Richtlinien eine herausragende Stellung ein. Ausdrückliche gemeinschaftliche Bestimmungen für den Vollzug durch die Mitgliedstaaten existieren nur im geringen Umfang und ein unmittelbarer legislativer Zugriff des Gemeinschaftsrechts auf das nationale Verwaltungsprozessrecht fehlt bislang. Deshalb ist der mitgliedstaatliche Vollzug des Gemeinschaftsrechts grundsätzlich der Regelfall und die Anwendung ebenso wie der Vollzug des Gemeinschaftsrechts richtet sich in erster Linie nach den nationalen Verfahrens- und Prozessvorschriften. Am 24.10.2003 legte die Kommission allerdings einen Richtlinienentwurf<sup>949</sup> vor, der den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten regeln soll.

Während die Aarhus-Konvention im Rahmen bestehender Zuständigkeiten von der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten abgeschlossen wurde<sup>950</sup>, wirft die anstehende Ratifizierung zwangsläufig die Frage nach der Kompetenzverteilung zwischen Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten auf. Soweit es um die Umsetzung der ersten beiden Säulen geht, die das materielle Umweltrecht - insbesondere den Anwendungsbereich der UVP- und IVU-Richtlinie - erfasst, wird der Gemeinschaft eine Regelungszuständigkeit zugesprochen. Somit gibt es keine Bedenken zur Zuständigkeit von Regelungen zur Umsetzung von Art. 2 - 6 AK durch die Gemeinschaft<sup>951</sup>.

Anders könnte es sich jedoch mit einer gemeinschaftlichen Regelungskompetenz zur Umsetzung der dritten Säule des Abkommens verhalten. Anfang der 1990er Jahre versuchte die Kommission eine Regelung zum Zugang zu Gerichten in den Mitgliedstaaten durchzusetzen, was allerdings am Widerstand der Mitgliedstaaten scheiterte. Begründet wurde die mitgliedstaatliche Ablehnung mit einer fehlenden Kompetenz der Gemeinschaft<sup>952</sup>.

Im Rahmen der bereits erfolgten Umsetzung<sup>953</sup> der ersten beiden Säulen der Konvention und des Entwurfs zur dritten Säule der Konvention hegte die Kommission jedoch keinerlei Zuständigkeitsbedenken. Vielmehr sieht sie sich als umfassend legitimiert, Regelungen nach Art. 9 Abs. 1-3 AK zu treffen, soweit es der Durchsetzung umweltrechtlicher Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts dient. Nach Art. 2 Abs. 1 lit. g des Richtlinien-

<sup>947</sup> Vgl. REMMERT, BARBARA, Die Verwaltung 29 (1996), S. 465 ff.; DANWITZ, THOMAS VON, DÖV 1996, S. 481 ff. (482); RUFFERT, MATTHIAS, Dogmatik und Praxis des subjektiv-öffentlichen Rechts unter Einfluss des Gemeinschaftsrechts, DVBl 1998, S. 69 ff. (71).

<sup>948</sup> Vgl. EuGH, Rs. 9/70 (Grad/Finanzamt Taunusstein), Slg. 1970, 825 ff., Ziff. 5 ff.; EuGH, Rs. 148/78 (Ratti), Slg. 1979, 1629 ff., Ziff. 18 ff.; EuGH, Rs. C-6/90, 9/90 (Francovich), Slg. 1991, I-5357 ff.; EPINEY, ASTRID, Umweltrecht in der Europäischen Union, 2. Auflage, Köln, Berlin u.a. 2004, S. 163 ff.; EPINEY, ASTRID, Dezentrale Durchsetzungsmechanismen im gemeinschaftlichen Umweltrecht. Dargestellt am Beispiel der UVP-Richtlinie, ZUR 1996, S. 229 ff. (233 f.).

<sup>949</sup> Vgl. Kommissionsentwurf KOM (2003) 624 endg. v. 24.10.2003 betreffend einen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten.

<sup>950</sup> Vgl. ARNOLD, RAINER, Der Abschluss gemischter Verträge durch die Europäischen Gemeinschaften, AVR 19 (1980/1981), S. 419 ff. (419 f.).

<sup>951</sup> Vgl. DANWITZ, THOMAS VON, NVwZ 2004, S. 273 ff. (277).

<sup>952</sup> Vgl. WEGENER, BERNHARD W., Ein Silberstreif für die Verbandsklage am Horizont des europäischen Rechts, in: CREMER, WOLFRAM/FISAHN, ANDREAS (Hrsg.), Jenseits der marktregulierten Selbststeuerung - Perspektiven des Umweltrechts, Berlin 1997, S. 185 ff. (189 ff.).

<sup>953</sup> Vgl. insbesondere Art. 6 der Richtlinie 2003/4/EG und Art. 3 Nr. 7 und Art. 4 Nr. 4 der Richtlinie 2003/35/EG.

vorschlags will sie die anerkannte Regelungszuständigkeit über die klassischen Umweltbereiche sogar auf das Chemikalienrecht und die Biotechnologie erweitern<sup>954</sup>. Um Bedenken gegen die Gemeinschaftskompetenz entgegenzutreten beschränkte die Kommission den Anwendungsbereich des Richtlinienentwurfes auf die Durchsetzung des gemeinschaftlichen Umweltrechts<sup>955</sup>. Die Mitgliedstaaten können darüber hinaus die Richtlinienbestimmung über den Zugang zu Gericht auch auf das rein nationale Umweltrecht ausdehnen<sup>956</sup>.

Der Richtlinienentwurf regelt den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten wegen der Verletzung von Umweltrecht zunächst für natürliche und juristische Personen. Die Regelung zur Klagebefugnis beinhaltet, dass die betroffene Öffentlichkeit im Rahmen der innerstaatlichen Rechtsvorschriften Zugang zu Umweltverfahren haben muss, wenn sie entweder ein „ausreichendes Interesse“ oder - sofern dies in der Rechtsordnung der Mitgliedstaaten vorgesehen ist - eine „Rechtsverletzung“ nachweisen kann. Insoweit entspricht der Richtlinienentwurf der Vorgabe der Aarhus-Konvention.

Dieser Ausgestaltungsspielraum wird für Klagerechte von Nichtregierungsorganisationen allerdings erheblich eingeschränkt. In Art. 5 soll Umweltverbänden, Bürgerinitiativen und sonstigen Verbänden, sofern sie nach Art. 8 in den Mitgliedstaaten anerkannt sind, in geographischer Nähe zum Klagegegenstand liegen und der Streitgegenstand von ihrem jeweiligen Satzungszweck umfasst ist, auch dann ein Zugang zu einem Verfahren in Umweltangelegenheiten gewährt werden, wenn sie kein ausreichendes Interesse bzw. keine Rechtsverletzung nachweisen<sup>957</sup>.

#### **a. Gemeinschaftskompetenz zur Regelung des Gerichtszugangs in Umweltangelegenheiten**

Ausdrückliche gemeinschaftsrechtliche Bestimmungen kann die Gemeinschaft nur in den Bereichen erlassen, in denen sie rechtsetzend tätig werden kann. Im Kollisionsfall findet dann lediglich das Gemeinschaftsrecht aufgrund seines Vorrangs Anwendung. Allerdings besitzt die Gemeinschaft keine ausdrückliche Verbandskompetenz zur Regelung des mitgliedstaatlichen Prozessrechts. Ihr steht allerdings eine gemeinschaftliche Rechtsetzungsbefugnis für die Umweltpolitik nach Art. 175 Abs. 1 und 2 i.V.m. Art. 174 EGV zu<sup>958</sup>. Eine Beschränkung der gemeinschaftlichen Handlungsbefugnis auf bestimmte Instrumente gibt es nicht<sup>959</sup>. Die Gemeinschaft besäße somit nur umfassende Rechtsetzungszuständigkeit für das Prozessrecht, wenn dieser Komplex als bloßer verfahrensrechtlicher Annex zum materiellen Umweltrecht verstanden werden könnte, bzw. der Effet utile des materiellen Gemeinschaftsrechts die Grundlage einer begrenzten Annexkompetenz der Gemeinschaft begründen kann<sup>960</sup>. In diese Richtung argumentiert die Kommission, indem sie die erlassenen Regelungen zum Zugang zu den Gerichten im Richtlinienentwurf als umweltpolitische Maßnahmen qualifiziert<sup>961</sup>.

Diesem Ansatz liegt auch die Vorstellung der Aarhus-Konvention zugrunde, die den gerichtlichen Zugang vor dem Hintergrund der Effektuierung des Umweltschutzes erweitern möchte. Ebenso ist auch der Gemeinschaftsgesetzgeber seit einigen Jahren bemüht, die Rechte des Einzelnen zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts zu stärken<sup>962</sup>. Seine Bestrebungen werden von dem Ziel getragen, einen Teil der Kontrollaufga-

<sup>954</sup> Vgl. Art. 2 Abs. 1 lit. g KOM (2003) 624 endg.

<sup>955</sup> Vgl. PERNICE, INGOLF/RODENHOFF, VERA, Die Gemeinschaftskompetenz zur Regelung des Gerichtszugangs in Umweltangelegenheiten, ZUR (3) 2004, S. 149 ff. (151).

<sup>956</sup> Vgl. Art. 2 Abs. 2 KOM (2003) 624 endg.

<sup>957</sup> Vgl. DROSS, MIRIAM, Die Access-Studie: Konsequenzen für den Richtlinienentwurf zu Klagerechten in Umweltangelegenheiten, ZUR 3 (2004), S. 153 ff. (155).

<sup>958</sup> Vgl. KOM (2003) 624 endg. S. 3; BECKER, ULRICH, Der Gestaltungsspielraum der EG-Mitgliedstaaten im Spannungsverhältnis zwischen Umweltschutz und freiem Warenverkehr, Baden-Baden 1991, S. 39 ff.

<sup>959</sup> Vgl. EPINEY, ASTRID, NVwZ 1999, S. 485 ff. (491 f).

<sup>960</sup> Auf die Frage nach dem Rückgriff auf den Effet utile des materiellen Gemeinschaftsrechts als Grundlage für die Annahme einer begrenzten Annexkompetenz für das innerstaatliche Prozessrecht wird im Rahmen der EuGH-Rechtsprechung näher eingegangen.

<sup>961</sup> Vgl. KOM (2003) 624 endg. S. 3 ff.; EPINEY, ASTRID, NVwZ 1999, S. 485 ff. (492).

<sup>962</sup> Vgl. SACH, KARSTEN/SIMM, MARION, Kontrolle der Durchführung und der Beachtung von Gemeinschaftsrecht - eingeschlossen praktische Fragen der Durchführung - Sanktionen gegenüber Mitgliedstaaten, in: RENGELING, HANS-WERNER (Hrsg.), EUDUR, Bd. 1, 2. Aufl., Köln, Berlin u.a. 2003, S. 1607 ff. (§ 44 Rn.

ben auf „die kleinste gemeinsame Einheit herabzuziehen“<sup>963</sup>. Deswegen unterscheidet das Gemeinschaftsrecht auch nicht zwischen materiellem und verfahrensrechtlichem Umweltrecht<sup>964</sup>. Diese Gleichstellung von formellem und materiellem Umweltrecht findet - bei einer rechtsvergleichenden Betrachtung - in den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen allerdings keine Nachahmung. Vielmehr richten sich die Anwendung und der Vollzug des Gemeinschaftsrechts nach den einschlägigen Vorschriften und Verfahren, sodass zunächst von einem Grundsatz der Anwendung nationalen Verfahrens- und Prozessrechts auszugehen ist<sup>965</sup>. Bzgl. der Durchführung des Gemeinschaftsrechts wurde dieser Grundsatz explizit in Art. 175 Abs. 4 EGV aufgegriffen.

Dieser Grundsatz reicht allerdings nur soweit, wie das Gemeinschaftsrecht nicht von vornherein ausdrückliche Vorgaben über Klagemöglichkeiten oder Anforderungen an die Durchführung bestimmter Verfahren enthält<sup>966</sup>. Außerdem schließt Art. 175 Abs. 4 EGV nicht die Regelungskompetenz aller verfahrensrechtlichen Vorschriften im Bereich des Umweltrechts aus. Vielmehr kann die Gemeinschaft nach Art. 175 Abs. 1 i.V.m. 174 EGV verfahrensrechtliche Regelungen erlassen, sofern diese im mittelbaren Sachzusammenhang mit dem materiellen gemeinschaftlichen Umweltrecht stehen<sup>967</sup>. Nach der Implie-Powers-Lehre kann das Gemeinschaftsrecht somit eine ungeschriebene Zuständigkeit für die Vollzugs- und Durchsetzungsmodalitäten des Gemeinschaftsrechts vor mitgliedstaatlichen Gerichten begründen, wenn das Fehlen einer bestimmten Verfahrensmodalität das materielle Umweltrecht der Gemeinschaft ganz oder nahezu leer laufen ließe<sup>968</sup>. Auf eine kurze Formel gebracht, muss der Regelungsbedarf für den Vollzug des materiellen Gemeinschaftsrechts nachweislich unerlässlich sein<sup>969</sup>.

Entsprechend den Maßgaben des EuGH besteht ein unmittelbarer Sachzusammenhang für den Informationszugangsanspruch nach Art. 4 AK, die Öffentlichkeitsbeteiligung nach Art. 6 AK und die dazugehörigen spezifischen Zugangsregelungen in Art. 9 Abs. 1 und 2 AK. Auch wenn die bisherigen Regelungen der UVP- und der IVU-Richtlinie auch ohne Verfahrensregelungen zur gerichtlichen Geltendmachung nicht unterlaufen wurden und somit die Verfahrensregelungen auch nicht unerlässlich für die Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts waren, so verknüpft die Aarhus-Konvention die Gewährung einer subjektiven Rechtsposition und deren gerichtliche Geltendmachung auf eine solch maßgebliche Art, dass zwischen beiden Elementen gerade dieser unmittelbare Sachzusammenhang besteht<sup>970</sup>. Aus diesen Erwägungen tauchen bzgl. der auf Art. 175 Abs. 1 EGV gestützten Änderungsrichtlinien über den Zugang zu Umweltinformationen bzw. über die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Ausarbeitung umweltbezogener Pläne keine Kompetenzprobleme auf.

Anders könnte es sich jedoch bzgl. der Umsetzung der dritten Stufe der Aarhus-Konvention verhalten. Bei der Frage nach dem Verhältnis zwischen einem gerichtlichen Zugang und dem materiellen Umweltrecht verneint von Danwitz den unmittelbaren Sachzusammenhang<sup>971</sup>. Seiner Meinung nach beschränkt sich der Sachzusammenhang lediglich auf das generelle Erfordernis einer gerichtlichen Geltendmachung gemeinschaftlichen Rechts und unterscheidet sich insoweit nicht vom übrigen bereits bestehenden Gemeinschaftsrecht, das zu seiner Durchsetzung der gerichtlichen Geltendmachung vor nationalen Gerichten bedarf.

---

96).

<sup>963</sup> Vgl. PERNICE, INGOLF, Gestaltung und Vollzug des Umweltrechts im europäischen Binnenmarkt - Europäische Impulse und Zwänge für das deutsche Umweltrecht, NVwZ 1990, S. 414 ff. (423 f.).

<sup>964</sup> Vgl. DANWITZ, THOMAS VON, NVwZ 2004, S. 272 ff. (277).

<sup>965</sup> Vgl. ALBIN, SILKE, Die Vollzugskontrolle des europäischen Umweltrechts, Berlin 1999, S. 163 f.; WEGENER, BERNHARD, Rechte des Einzelnen. Die Interessentenklage im europäischen Umweltrecht, Baden-Baden 1998, S. 83.

<sup>966</sup> Vgl. EPINEY, ASTRID/SOLLBERGER, CASPAR u.a., in: UMWELTBUNDESAMT (Hrsg.), Zugang zu Gerichten und gerichtliche Kontrolle im Umweltrecht: Rechtsvergleich, völker- und europarechtliche Vorgaben und Perspektiven für das deutsche Recht, Berlin 2002, S. 100 ff., S. 340.

<sup>967</sup> Vgl. DANWITZ, THOMAS VON, NVwZ 2004, S. 272 ff. (277).

<sup>968</sup> Vgl. EuGH, Slg. 1955/56, 297 ff., 312; Fédération Charbonnière; Slg. 1960, 743 ff., 780 ff.

<sup>969</sup> Vgl. EuGH, Slg. 1988, 5545 ff., 5560 = RIW 1989, S. 239 Rn. 8 - Zolltarifnomenklatur; PACHE, ECKARD, EG-rechtliche Möglichkeiten und Grenzen einer Harmonisierung nationaler Vollzugssysteme, in: EPINEY, ASTRID (Hrsg.), der Vollzug des europäischen Umweltrechts, Berlin 1996, S. 177 ff. (183).

<sup>970</sup> Vgl. DANWITZ, THOMAS VON, NVwZ 2004, S. 272 ff. (277).

<sup>971</sup> Vgl. DANWITZ, THOMAS VON, NVwZ 2004, S. 272 ff. (278).

Da Art. 175 Abs. 4 EGV eine restriktive Auslegung verlangt, sei die Umsetzung der allgemeinen Vorschriften über den Zugang zu den Gerichten gemäß Art. 9 Abs. 3 AK durch die Gemeinschaft nicht von der Regelungskompetenz nach Art. 174 und 175 EGV erfasst.

Andere Auffassungen lehnen solche „Tabu-Zonen“ bezüglich der der Gemeinschaft zur Verfügung stehenden Instrumente der Umweltpolitik ab. Dies solle auch für das nationale Prozessrecht gelten, sodass die grundsätzliche Kompetenz der Gemeinschaft für eine Regelung des Gerichtszugangs in Umweltangelegenheiten weitgehend befürwortet wird<sup>972</sup>. Die Beschränkung einer Gemeinschaftskompetenz auf den Gerichtszugang zur Durchsetzung allein des Gemeinschaftsrechts lässt unberücksichtigt, dass sich die in Art. 174 und 175 EGV aufgezählten Ziele auf das gesamte Umweltrecht beziehen und nicht lediglich auf den Gegenstand gemeinschaftlicher Sekundärrechtsetzung. Explizit werde daher in Art. 2, 175 Abs. 2 S. 1 EGV ein hohes Schutzpotential vorgesehen. Wollte man zwischen nationalem und europäischem Umweltrecht differenzieren, wäre dies willkürlich und konträr zu den Zielvorgaben, das gesamte Umweltrecht zu schützen.

Einen vermittelnden Weg schlägt Epiney ein, indem sie zwar eine Gemeinschaftskompetenz zur Regelung des Zugangs zu Gerichten bejaht, allerdings nur soweit die Regelung gemeinschaftliches Umweltrecht tangiert<sup>973</sup>. Auch nach dieser Auffassung wird eine bloße Annexkompetenz der Gemeinschaft aus Art. 174 i.V.m. 175 EGV abgeleitet<sup>974</sup>. Allein aus der Verantwortung der Gemeinschaft für eine effektive Umweltpolitik folge, dass die Gemeinschaft bei Bedarf auch die Durchsetzungsmechanismen des Gemeinschaftsrechts normieren können muss, um die Effektuierung des Umweltrechts zu gewährleisten<sup>975</sup>. Diese Kompetenz erfasst nicht nur die verfahrensrechtlichen Durchsetzungsmechanismen, sondern auch die gerichtlichen Durchsetzungsmechanismen, soweit es für eine effektive Durchsetzung der Ziele des Art. 174 EGV notwendig ist<sup>976</sup>.

## b. Bewertung

Da sich die Kommission in ihrem Richtlinienentwurf auf die Durchsetzung des gemeinschaftlichen Umweltrechts beschränkte, kam sie eventuellen Bedenken gegen die Gemeinschaftskompetenz zuvor. Die eingeschlagene Richtung der Kommission würde jedoch auf Dauer zwangsläufig zu einem Sonderprozessrecht für Sachverhalte mit Gemeinschaftsrechtsbezug führen. Zudem ist aufgrund einer ständig wachsenden Verzahnung des gemeinschaftlichen und nationalen Umweltrechts eine Unterscheidung danach, ob ein Aspekt national oder gemeinschaftlich geregelt ist, nur noch schwer möglich. Auf lange Sicht gesehen wäre eine Zugangsregelung für das gesamte Umweltrecht eine wünschenswerte Perspektive<sup>977</sup>. Denn an der Notwendigkeit der Existenz europarechtlicher Rahmenbedingungen bestehen kaum Zweifel, allerdings tauchen bzgl. der Reichweite immer wieder Probleme auf. Ein vielfach geforderter „Europäischer Verfassungsvertrag“ mit einer klaren Kompetenzabgrenzung zwischen Gemeinschaft, Mitgliedstaaten und den Bundesländern könnte sich hier sehr hilfreich erweisen<sup>978</sup>.

<sup>972</sup> Vgl. EHLERMANN, CLAUS-DIETER, Ein Plädoyer für die dezentrale Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedstaaten, in: CAPORTORI, FRANCESCO u.a. (Hrsg.), *Du droit international au droit de l'intégration. Liber Amicorum Pierre Pescatore*, 1. Aufl., Baden-Baden 1987, S. 205 ff. (220 f.); WEGENER, BERNHARD W., Ein Silberstreif für die Verbandsklage am Horizont des europäischen Rechts, in: CREMER, WOLFRAM (Hrsg.), *Jenseits der marktregulierten Selbststeuerung - Perspektiven des Umweltrechts*, Berlin 1997, S. 185 ff. (189 ff.); CALLIES, CHRISTIAN, Die umweltrechtliche Verbandsklage nach der Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes, NJW 2003, S. 97 ff. (99).

<sup>973</sup> Vgl. EPINEY, ASTRID, NVwZ 1999, S. 485 ff. (491 ff.).

<sup>974</sup> Vgl. EPINEY, ASTRID, NVwZ 1999, S. 485 ff. (492).

<sup>975</sup> Vgl. HATJE, FRANK, Die gemeinschaftsrechtliche Steuerung der Wirtschaftsverwaltung. Grundlagen, Erscheinungsformen, verfassungsrechtliche Grenzen am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, Hamburg 1998, S. 95 ff.

<sup>976</sup> Vgl. EPINEY, ASTRID/SOLLBERGER, CASPAR u.a., in: UMWELTBUNDESAMT (Hrsg.), *Zugang zu Gerichten und gerichtliche Kontrolle im Umweltrecht: Rechtsvergleich, völker- und europarechtliche Vorgaben und Perspektiven für das deutsche Recht*, Berlin 2002, S. 100 ff., 350.

<sup>977</sup> Vgl. PERNICE, INGOLF/RODENHOFF, VERA, ZUR (3) 2004, S. 149 ff. (151).

<sup>978</sup> Vgl. SCHWARZE, JÜRGEN, NVwZ 2000, S. 241 ff. (252).

## 2. Gemeinschaftliche Vorgaben durch Richterrecht

Dem Richterrecht kommt im vorliegenden Zusammenhang ein größeres Gewicht zu<sup>979</sup>, denn die verwaltungsgerichtlich- und verfahrensbezogenen Aussagen stammen im großen Umfang nicht von den legislativen Organen der Gemeinschaft, sondern vom EuGH. Der Gerichtshof sichert nicht nur die „Wahrung des Rechts“ durch Auslegung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts, wie es Art. 220 EGV aufträgt, vielmehr beflügelte das Selbstverständnis von seiner Funktion als „Motor der Integration“<sup>980</sup> von Anfang an seine richterliche Rechtsfortbildung. Er entwickelte gemeinschaftsrechtliche Grundrechtsstandards<sup>981</sup>, schuf allgemeine Rechtsgrundsätze<sup>982</sup> und betrieb zum Teil mehr oder minder freie Rechtsschöpfung<sup>983</sup>. Zum Teil wird sogar offen von der Entfaltung eines „judicial activism“<sup>984</sup> gesprochen.

### a. Einflussbereiche der Europäisierung des Umweltverwaltungsverfahrens und des Rechtsschutzes

Im Folgenden werden in komprimierter Form einige Bereiche, die im Zuge der Rechtsprechung des EuGH eine Änderung erfahren haben, dargestellt.

#### aa. Im Rahmen des Verwaltungsrechts

Das Gemeinschaftsrecht wirkt insgesamt betrachtet in einem erheblichen Umfang auf das nationale Verwaltungsverfahrensrecht ein. Grundsätzlich weisen zwar Inhalt und Funktion des europäischen und deutschen Verfahrensrechts Übereinstimmungen auf - dies gilt insbesondere für die vom EuGH entwickelten Rechtsgrundsätze<sup>985</sup> -, allerdings bestehen auch große Unterschiede.

Ein Unterschied findet sich z.B. in der Konsequenz von Fehlerfolgen im Verwaltungsverfahren: Die Auffassung des EuGH nimmt hierbei eine Zwischenstellung<sup>986</sup> ein: Sie liegt zwischen dem französischen Rechtsschutzkonzept des umfassenden Legalitätsprinzips<sup>987</sup> und der deutschen Konzeption, die dem Verfahrensrecht lediglich einen dienenden Charakter zuspricht<sup>988</sup>.

Weiterhin modifizierte die Entscheidung des EuGH zur gemeinschaftswidrigen Umsetzung von EG-Richtlinien durch Verwaltungsvorschriften<sup>989</sup> die deutsche verwaltungsrechtliche Rechtsquellen- und Handlungsformenlehre<sup>990</sup>. In der Entscheidung zur Umsetzung von Richtlinien in Verwaltungsvorschriften, wie in Form der TA-Luft und TA-Lärm, verlangte der EuGH, dass sich der Einzelne auf „zwingende Vorschriften“ berufen können

<sup>979</sup> Vgl. hierzu ausführlich BLECKMANN, ALBERT, Methoden der Bildung europäischen Verwaltungsrechts, DÖV 1993, S. 837 ff.

<sup>980</sup> Vgl. STEINBERGER, HELMUT, Der Verfassungsstaat als Glied einer europäischen Gemeinschaft, VVDStRL 50 (1991), S. 9 ff. (12).

<sup>981</sup> Umfassend hierzu vgl. SCHWARZE, JÜRGEN, Europäischer Grundrechtsschutz - Grundfragen, aktuelle Rechtsentwicklungen, künftige Perspektiven, ZfV 1993, S. 1 ff.

<sup>982</sup> Vgl. EuGH, 02.08.1993 - Rs. 87/92.

<sup>983</sup> Vgl. SCHOCH, FRIEDRICH, Die Europäisierung des Allgemeinen Verwaltungsrechts, JZ 1995, S. 109 ff. (113).

<sup>984</sup> Vgl. SCHEUING, DIETER H., Europarechtliche Impulse für innovative Ansätze im deutschen Verwaltungsrecht, in: HOFFMANN-RIEM, WOLFGANG/SCHMIDT-ABMANN, EBERHARD (Hrsg.), Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns, Schriften zur Reform des Verwaltungsrechts Bd. 2, 1. Aufl., Baden-Baden 1994, S. 289 ff. (351).

<sup>985</sup> Vgl. CLASSEN, CLAUS DIETER, Das nationale Verwaltungsverfahren im Kraftfeld des europäischen Gemeinschaftsrechts, Die Verwaltung 31 (1998), S. 306 ff. (333).

<sup>986</sup> Vgl. EuGH, Slg. 1991, I-5494 ff., 5529 - FNCE; Slg. 1996, I-3547 ff., 3597 - SFEL.

<sup>987</sup> Vgl. MOREAU, JACQUES, Droit administratif, Paris 1989, S. 136.

<sup>988</sup> Vgl. SCHOCH, FRIEDRICH, Der Verfahrensgedanke im allgemeinen Verwaltungsrecht. Anspruch und Wirklichkeit nach 15 Jahren VwVfG, Die Verwaltung 25 (1992), S. 21 ff. (51).

<sup>989</sup> Vgl. EuGH, 30.05.1991 - Rs. 361/88 = Slg. I 1991, 2567 ff., 2602.

<sup>990</sup> Zur Kritik aus Perspektive des deutschen Umweltrechts vgl. BREUER, RÜDIGER, Entwicklungen des Europäischen Umweltrechts - Ziele, Wege und Irrwege, Berlin u.a. 1993, S. 8 ff.

muss, soweit er von diesen nachteilig betroffen sein kann<sup>991</sup>. Diesen Anforderungen genüge das deutsche Umsetzungskonzept seiner Ansicht nach nicht.

## bb. Im Rahmen des Prozessrechts

Im Rahmen des Rechtsschutzes beeinflusst das Erfordernis der praktischen Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts die Auslegung und Anwendbarkeit des innerstaatlichen Prozessrechts<sup>992</sup>. Der in Art. 19 Abs. 4 verankerte Grundsatz des effektiven Rechtsschutzes, der in der Positivierung der aufschiebenden Wirkung in § 80 Abs. 1 VwGO seinen Ausdruck findet<sup>993</sup>, wird nunmehr durch eine gemeinschaftskonforme Auslegung des § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 VwGO unterlaufen<sup>994</sup>. Nach der Rechtsprechung der deutschen Gerichte ist § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 VwGO grundsätzlich restriktiv auszulegen. Seine Anwendung ist erst dann in Erwägung zu ziehen, wenn das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung gerade im Einzelfall des konkret Betroffenen besteht und gewichtige Interessen der Allgemeinheit auf dem Spiel stehen<sup>995</sup>. Nach Auffassung des EuGH<sup>996</sup> haben Behörden nunmehr bei Vollzug von Verordnungen das Gemeinschaftsinteresse im Rahmen des § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 VwGO hinreichend zu berücksichtigen. Die Behörden müssen die sofortige Vollziehung eines Verwaltungsaktes, der auf einer Verordnung beruht, immer dann anordnen, wenn dies im Interesse der effektiven Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts geboten ist.

Weiterhin schuf der EuGH einen verschuldensunabhängigen staatsrechtlichen Haftungsanspruch, der sich auch auf die Haftung für normatives Unrecht<sup>997</sup> erstreckt. Der Grund für die Kreation des sekundärrechtlichen Anspruchs war nicht zuletzt die unzureichende Umsetzung der Richtlinien durch die Mitgliedstaaten. Nach der Rechtsprechung des EuGH ist es ein Grundsatz des Gemeinschaftsrechts, die Mitgliedstaaten zum Ersatz von Schäden zu verpflichten, die dem Einzelnen durch zurechenbare Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht entstanden sind<sup>998</sup>.

## cc. Bewertung

Die Rechtsprechung des EuGH ist vielfach von dem Bemühen gekennzeichnet, eine möglichst konforme Anwendung des Gemeinschaftsrechts auch durch Vorgaben für die nationale Gerichtsbarkeit durchzusetzen, und leistet damit einen funktionsgerechten Ausgleich zwischen den verschiedenen mitgliedstaatlichen Staatsgewalten. Nicht von ungefähr wird darauf hingewiesen, dass sich der EuGH auf dem Weg zur Entwicklung eines verfahrensrechtlichen „ius commune“ befindet<sup>999</sup>.

Nachdem das europäische Umweltrecht primär im mittelbaren Vollzug von nationalen Behörden und Gerichten ausgeführt wird, sind umfassendere gemeinschaftsrechtliche Vorgaben für das nationale Verwaltungsprozessrecht früher oder später unumgänglich<sup>1000</sup>. Die Richtlinienumsetzung im Umweltrecht beanstandete der EuGH nicht zuletzt deswegen, weil nach der gewählten deutschen Umsetzungskonzeption nicht hinreichend

<sup>991</sup> Vgl. EuGH, Slg. 1991, I-825, Tz. 61 ff. (Grundwasser); I-2567, Tz. 15 f. (Schwefeldioxid); I-2607, Tz. 19 (Blei); I-4983, Tz. 14 (Oberflächenwasser).

<sup>992</sup> Vgl. hierzu JANASCH, ALEXANDER, Einwirkungen des Gemeinschaftsrechts auf den vorläufigen Rechtsschutz, NVwZ 1999, S. 495 ff. (495 ff.); SCHWARZE, JÜRGEN, NVwZ 2000, S. 241 ff. (244 ff.).

<sup>993</sup> Vgl. BVerfGE 35, 263 ff. (272, 274); BVerfGE 35, 382 ff. (402); BVerfGE 38, 52 ff. (57).

<sup>994</sup> Vgl. hierzu SCHOCH, FRIEDRICH, Vorläufiger Rechtsschutz und Risikoverteilung im Verwaltungsrecht, Heidelberg 1988, S. 1128 ff.

<sup>995</sup> Vgl. SCHMIDT, JÖRG, in: EYERMANN, ERICH/FRÖHLER, LUDWIG (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar, 11. Aufl., München 2000, § 80 Rn. 34; KOPP, FERDINAND O./SCHENKE, RÜDIGER, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 14. Aufl., München 2005, § 80 Rn. 92 f.

<sup>996</sup> Vgl. EuGH, Rs. C-217/88 (Tafelwein), Slg. 1990, I-2899 ff., 2906 ff.

<sup>997</sup> Vgl. EuGH, Slg. 1996, I-1029.

<sup>998</sup> Vgl. EuGH, Verb. Rsn. C-6/90 u.a. (Francovich u.a.), Slg. 1991, 5357 ff.; Verb. Rsn. C-46/93 und C-48/93 (Brasserie Du Pecheur/Bundesrepublik u.a.).

<sup>999</sup> Vgl. GURLIT, ELKE, Umsetzungsverpflichtung der Mitgliedstaaten und subjektive Rechte der Gemeinschaftsbürger - subjektives Recht auf Umsetzung?, in: KRÄMER, LUDWIG/MICKLITZ, HANS-WERNER/TONNER, KLAUS (Hrsg.), Recht und diffuse Interessen in der europäischen Rechtsordnung, 1. Aufl., Baden-Baden 1997, S. 55 ff. (75).

<sup>1000</sup> Vgl. KOKOTT, JULIANE, Europäisierung des Verwaltungsprozessrechts, Die Verwaltung 31 (1998), S. 335 ff. (335).

geklärt schien, inwieweit sich der Einzelne vor Gericht auf die Umweltschutzrichtlinie berufen kann. Aus diesem Grund hatte die Rechtsprechung auch über den konkreten Regelungsgegenstand hinausreichende Bedeutung. Der Europäisierungsprozess hat die Voraussetzungen für subjektiv-öffentliche Rechte längst erreicht, aber bislang fehlt es der Rechtsprechung des EuGH an einer klaren einheitlichen Systematik.

Im Folgenden soll den Fragen nachgegangen werden, welche Voraussetzungen der EuGH an eine effektive Rechtsschutzgewährung stellt, ob das deutsche Prozessrecht den gemeinschaftlichen Anforderungen an effizienten Rechtsschutz noch gerecht wird, welche Konsequenzen die gemeinschaftlichen Vorgaben für das deutsche Verwaltungsprozessrecht mit sich bringen und inwieweit ein Änderungsbedarf des deutschen Umweltverfahrensrechts angebracht ist.

Zudem bedarf es einer kurzen Auseinandersetzung mit der Frage, inwieweit der EuGH die erforderliche Kompetenz für seine „Schrittmacherdienste“ auf dem Weg zu einer Harmonisierung des Gemeinschaftsrechts besitzt oder ob die einschlägige Rechtsprechung des EuGH „ultra vires“ bzw. jenseits des deutschen Zustimmungsgesetzes zu dem EG-Vertrag liegt und daher für deutsche Gerichte unverbindlich und unbeachtlich ist<sup>1001</sup>.

## **b. Kompetenz des EuGH zu Strukturvorgaben des Gemeinschaftsrechts**

Die Kompetenz des EuGH setzt zur richterlichen Rechtsfortbildung eine Verbandskompetenz der Gemeinschaft voraus. Im Rahmen des einstweiligen Rechtsschutzes begründete der EuGH seine Kompetenz zur Einflussnahme auf das innerstaatliche Verwaltungsprozessrecht folgendermaßen: Die Befugnis des EuGH im Rahmen von Klagen nach Art. 173 EGV gemäß Art. 186 EGV einstweilige Anordnungen zu treffen, korreliere mit den Befugnissen nationaler Gerichte. Aus diesem Grund sollen nationale Gerichte einstweilige Anordnungen auch nur unter den Voraussetzungen des einstweiligen Rechtsschutzes gemäß Art. 186 EGV gewähren dürfen<sup>1002</sup>. Der EuGH wendete somit das für die Gemeinschaft entwickelte Verwaltungsrecht im engeren Sinne analog auf das mitgliedstaatliche Verwaltungshandeln an<sup>1003</sup>.

### **aa. Gemeinschaftsrechtliche Mindestanforderungen - Diskriminierungsverbot und gemeinschaftliches Effizienzgebot**

Soweit es um gemeinschaftsrechtlich begründete Rechtspositionen geht, kommt den staatlichen Gerichten die Funktion zu, für deren effektiven Rechtsschutz Sorge zu tragen<sup>1004</sup>. Der Rechtsschutzauftrag ist nach Maßgabe des nationalen Gerichtsorganisations- und Prozessrechts zu erfüllen, wobei sich die Art und Weise der judikativen Durchsetzung nach dem nationalen Gerichtsorganisations- und Prozessrecht richtet. Das Diskriminierungsgebot bestimmt, dass die Modalitäten in gemeinschaftsrechtlich relevanten Fällen nicht ungünstiger sein dürfen als in solchen rein nationaler Art<sup>1005</sup>. Daneben verbietet das Vereitelungsverbot die praktische Unmöglichkeit der Ausübung von gemeinschaftsrechtlich verliehenen Rechten<sup>1006</sup>. Somit könnte der Effet utile des Gemeinschaftsrechts die Grundlage für eine begrenzte Annexkompetenz des EuGH zur Einwirkung auf das gesamte innerstaatliche Verwaltungsprozessrecht bieten<sup>1007</sup>. Diese Kompetenz darf allerdings nicht weiter reichen als es auf die Durchsetzung von Gemeinschaftsrecht im

<sup>1001</sup> So SCHOCH, FRIEDRICH, in: SCHOCH, FRIEDRICH/SCHMIDT-ABMANN, EBERHARD/PIETZNER, RAINER (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, Bd. I, München Stand 2005, § 80 Rn. 270.

<sup>1002</sup> Vgl. EuGH, Slg. 1995 - 11, I-3781 ff., 3802; EuGRZ 1995, S. 605 ff. (608) - Atlanta Fruchthandelsgesellschaft mbH u.a./Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft.

<sup>1003</sup> Vgl. SCHEUING, DIETER H., Europarechtliche Impulse für innovative Ansätze im deutschen Verwaltungsrecht, in: HOFFMANN-RIEM, WOLFGANG/SCHMIDT-ABMANN, EBERHARD (Hrsg.), Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns, Schriften zur Reform des Verwaltungsrechts Bd. 2, 1. Aufl., Baden-Baden 1994, S. 289 ff. (326, 351).

<sup>1004</sup> Vgl. GELLERMANN, MARTIN, Europäisches Gemeinschaftsrecht als Gegenstand des nationalen Rechtsschutzes, in: RENGELING, HANS-WERNER/MIDDEKE, ANDREAS/GELLERMANN, MARTIN, Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union, 2. Aufl., München 2003, § 36 Rn. 12.

<sup>1005</sup> Vgl. EuGH, Slg. 1980, 1887 ff., 1900; Verb. Rs. 205-215/82 (Milchkontor); 1983, 2633 ff., 2666 f.

<sup>1006</sup> Vgl. GELLERMANN, MARTIN, Europäisches Gemeinschaftsrecht als Gegenstand des nationalen Rechtsschutzes, in: RENGELING, HANS-WERNER/MIDDEKE, ANDREAS/GELLERMANN, MARTIN, Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union, 2. Aufl., München 2003, § 36 Rn. 12.

<sup>1007</sup> Vgl. KOKOTT, JULIANE, Die Verwaltung 31 (1998), S. 335 ff. (339).

Verwaltungsprozess ankommt, sodass auf rein nationale Sachverhalte auch rein nationales Verwaltungsprozessrecht Anwendung finden muss<sup>1008</sup>.

Grundsätzlich stehen dem Erfordernis, eine eigene Rechtsverletzung geltend zu machen, keinerlei gemeinschaftsrechtliche Bedenken entgegen. Schließlich obliegt es dem Grundsatz nach den Mitgliedstaaten, eigenständig zu bestimmen, an welche Voraussetzungen die Klagebefugnis gekoppelt sein soll. Weder das gemeinschaftliche Effizienzgebot noch das Diskriminierungsverbot begründen Zweifel an der Zulässigkeit der Klagebefugnis, zumal auch gemeinschaftsrechtlich begründete Rechtspositionen Rechte im Sinne des § 42 Abs. 2 VwGO darstellen können<sup>1009</sup>.

Doch gibt es mitunter Fälle, in denen die Feststellung der Klagebefugnis - worauf später im Einzelnen noch näher eingegangen wird - Probleme aufwirft. Ein solcher Fall läge vor, wenn der Kläger versucht, ein Recht aus einer unmittelbar anwendbaren Gemeinschaftsnorm, die keine ausdrücklichen Rechte verleiht, herzuleiten<sup>1010</sup>. Insbesondere im Rahmen des Individualrechtsschutzes im Umweltrechts kann die Koppelung verwaltungsgerichtlicher Einklagbarkeit mit dem subjektiv-öffentlichen Recht Probleme aufwerfen.

Zu erwähnen seien z.B. die bereits a.a.O. dargestellten Schwierigkeiten im Rahmen der Drittklagen gegen behördliche Genehmigungsakte, die zu einer Einschränkung der klageweisen Durchsetzung umweltschutzrechtlicher Normen führen. Hier zeigt sich eine grobe Ungleichgewichtung der Interessenlage von Umweltschützern und Umweltnutzern. Denn der Genehmigungsinhaber als Adressat von Umweltschutzmaßnahmen kann wesentlich einfacher Abwehrrechte geltend machen als im umgekehrten Fall der Umweltschützer, dem die Hürde des subjektiv-öffentlichen Rechts und das Problem der Zurechenbarkeit der Störquelle entgegenstehen kann.

Zum anderen zeigt sich der Modernisierungsrückstand im deutschen Umweltrecht auch in der unsystematischen Differenzierung von drittschützenden der Gefahrenabwehr dienenden Rechtsnormen und der Vorsorge gewidmeten Rechtsnormen, denen ein Drittschutz aberkannt wird.

Und nicht zuletzt stehen die im Umweltrecht verstärkte Geringschätzung des Verwaltungsverfahrens und die Fehlerfolgenlehre im Gegensatz zum europäischen Rechtsschutzsystem.

Soweit der Gemeinschaft hier eine Kompetenz zur Regelung der Umweltpolitik zukommt, können für diesen Bereich durch Auslegung sekundärrechtlicher Bestimmungen Vorgaben für die Mitgliedstaaten abgeleitet werden.

Ob der Gemeinschaft eine Kompetenz zukommt, Fragen des Rechtsschutzes bzw. des gerichtlichen Zugangs im Umweltrecht zu regeln, wurde bereits oben angesprochen. Festzuhalten bleibt, dass der Gemeinschaft immer dann, wenn sie materiell auf dem Gebiet des Umweltrechts tätig wird, auch eine Regelungskompetenz für den Bereich des gerichtlichen Zugangs im Umweltrecht - unter der Voraussetzung, dass es um die effektive Beachtung der gemeinschaftsrechtlichen Regelungen geht - zukommt. Dies führt im Ergebnis dazu, dass sich eine Auslegungspflicht bestimmter gemeinschaftsrechtlicher Normen, wonach die Mitgliedstaaten - ggf. mit gewissen Einschränkungen - für die gerichtliche Einklagbarkeit vor ihren nationalen Gerichten Sorge tragen, sich im Rahmen der Kompetenzen der Gemeinschaft bewegt<sup>1011</sup>. Für einen weitgehend einheitlichen Vollzug sprechen nicht zuletzt die Gebote der Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten und ein unverfälschter Wettbewerb zwischen den Unternehmen<sup>1012</sup>.

<sup>1008</sup> Vgl. KOKOTT, JULIANE, Die Verwaltung 31 (1998), S. 335 ff. (339).

<sup>1009</sup> Vgl. BURGI, MARTIN, Verwaltungsprozess und Europarecht. Eine systematische Darstellung, München 1996, S. 64.

<sup>1010</sup> Vgl. GELLERMANN, MARTIN, Europäisches Gemeinschaftsrecht als Gegenstand des nationalen Rechtsschutzes, in: RENGELING, HANS-WERNER/MIDDEKE, ANDREAS/GELLERMANN, MARTIN, Rechtsschutz in der Europäischen Union, 2. Aufl., München 2003, § 36 Rn. 15.

<sup>1011</sup> Vgl. EPINEY, ASTRID/SOLLBERGER, CASPAR u.a., in: UMWELTBUNDESAMT (Hrsg.), Zugang zu Gerichten und gerichtliche Kontrolle im Umweltrecht: Rechtsvergleich, völker- und europarechtliche Vorgaben und Perspektiven für das deutsche Recht, Berlin 2002, S. 100 ff., S. 350.

<sup>1012</sup> Vgl. SCHWARZE, JÜRGEN, NVwZ 2000, S. 241 ff. (246).

## bb. Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips

Wie bereits dargestellt enthält das Subsidiaritätsprinzip abstrakt den Grundsatz, dass eine höhere allgemeine Ebene nur dann zum Handeln befugt ist, wenn eine niedrigere speziellere Ebene nicht tätig werden wird oder werden kann. Das Subsidiaritätserfordernis setzt demnach den Vorrang der niederen vor der höheren Ebene fest<sup>1013</sup>. Es stellt sich zwangsläufig die Frage, ob bzw. inwieweit das Subsidiaritätsprinzip gemäß Art. 5 Abs. 2 EGV auch die Auslegung gemeinschaftlicher Bestimmungen und somit die Befugnisse des EuGH einschränken bzw. die Reichweite gemeinschaftlicher Kompetenzen im Zusammenhang mit der primärrechtskonformen Auslegung begrenzen kann.

Nachdem das Subsidiaritätsprinzip in erster Linie zuständigkeitsbegrenzende Funktion hat und sich lediglich auf den Gemeinschaftsgesetzgeber bezieht, wird die Auslegungsbefugnis des EuGH nicht berührt. Anders verhält es sich aber bzgl. der Reichweite gemeinschaftlicher Kompetenzen, für die Art. 5 Abs. 2 EGV naturgemäß Anwendung findet. Dies hat zur Folge, dass der EuGH nur soweit Regelungen treffen darf, wie der Gemeinschaft über Art. 174 i.V.m. 175 EGV eine Regelungskompetenz zukommt. Da, wie bereits dargestellt wurde, das Vollzugsdefizit des gemeinschaftlichen Umweltrechts ein vielbeklagtes Problem ist, erfordert eine Effektivierung des Umweltschutzes rechtschutzbetreffende Regelungen, um dem Gemeinschaftsrecht zur besseren Geltung zu verhelfen und auf diese Weise zu einer einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts beizutragen<sup>1014</sup>.

Somit bleibt festzuhalten, dass die Voraussetzungen des Art. 5 Abs. 2 EGV erfüllt sind, da das Ziel der Durchsetzung des europäischen Umweltrechts durch ein Handeln der Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene nicht hinreichend erreicht werden kann. In Anbetracht des Umfangs und der Wirkung einer den Rechtsschutz betreffenden Regelung über den Zugang bestimmter Personen kann das Ziel deshalb besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden. Das Subsidiaritätsprinzip setzt dem Betätigungsfeld des EuGH im Rahmen seiner Entscheidungen zur Geltendmachung von Rechten, dem Zugang vor Gericht oder dem Rahmen gerichtlicher Kontrolle keine Grenzen. Im Rahmen der Rechtsprechung zum gemeinschaftlichen Umweltrecht handelt der EuGH demnach im Rahmen der Verbandskompetenz der Gemeinschaft. Dies hat zur Folge, dass die einschlägige Rechtsprechung nicht „ultra vires“ ist und somit für deutsche Gerichte weder unverbindlich noch unbeachtlich. Darüber hinaus lässt sich aus dem Urteil von Maastricht<sup>1015</sup> in Verbindung mit dem darauf folgenden Urteil zur Fernsehrichtlinie<sup>1016</sup> folgern, dass das Bundesverfassungsgericht den Vorrang des Europarechts aus verfassungsrechtlichen Gründen wohl eher in anders gelagerten, wirklich schwer wiegenden Fällen in Frage stellen würde<sup>1017</sup>.

## c. Anforderungen des EuGH an die Umsetzung von Richtlinien

Bzgl. der Richtlinienumsetzung ist auf Art. 249 EGV zu verweisen, wonach es Sache der Mitgliedstaaten ist, wie sie die Richtlinienbestimmungen in nationales Recht umsetzen. Bei der Umsetzung müssen die Mitgliedstaaten allerdings diejenige Handlungsform wählen, die für die Gewährleistung der praktischen Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts („Effet utile“) am besten geeignet ist (Art. 10 EGV)<sup>1018</sup>. Richtlinien müssen somit in verbindliche innerstaatliche Rechtsvorschriften transformiert werden, die den Erfordernissen der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit genügen. Insbesondere bei Richtlinien im Bereich des Umweltschutzes, die Ansprüche Dritter begründen sollen, muss die nationale Umsetzungsnorm dem Einzelnen eine klare Kenntnis seiner Rechte sowie deren gerichtliche Durchsetzung ermöglichen<sup>1019</sup>. Die mitgliedstaatlichen Umsetzungsmaßnahmen müssen die Rechte und Pflichten aus den Vorschriften einer Richtlinie hinreichend klar

<sup>1013</sup> Vgl. SCHWEITZER, MICHAEL/FIXSON, OLIVER, Jura 1992, S. 579 ff. (579).

<sup>1014</sup> Vgl. EPINEY, ASTRID/SOLLBERGER, CASPAR u.a., in: UMWELTBUNDESAMT (Hrsg.), Zugang zu Gerichten und gerichtliche Kontrolle im Umweltrecht: Rechtsvergleich, völker- und europarechtliche Vorgaben und Perspektiven für das deutsche Recht, Berlin 2002, S. 100 ff., S. 353.

<sup>1015</sup> Vgl. BVerfGE 89, 155.

<sup>1016</sup> Vgl. BVerfGE 92, 203.

<sup>1017</sup> Vgl. KOKOTT, JULIANE, Die Verwaltung 31 (1998), S. 335 ff. (340).

<sup>1018</sup> Vgl. EuGH, Slg. 1976, 497 ff., 517.

<sup>1019</sup> Vgl. EuGH, Slg. 1990, I-851, Tz. 25; 1991, I-2567, Tz. 16; EuGH Rs. C-96/95 (Kommission/Bundesrepublik), Slg. 1997, I-1668 (Aufenthaltsrecht RL 90/364 u. 365/EWG).

und bestimmt erkennen lassen, sodass für den Gemeinschaftsbürger die Möglichkeit besteht, sie vor den nationalen Gerichten geltend zu machen oder sich gegen sie zur Wehr zu setzen<sup>1020</sup>. Nicht erforderlich ist hingegen, dass - wie der EuGH ausdrücklich betont - die Bestimmung einer Richtlinie zwangsläufig „förmlich und wortwörtlich“ wiedergegeben werden muss, wenn und solange die nötige Transparenz - und Durchsetzbarkeit - im nationalen Recht gewährleistet ist<sup>1021</sup>.

#### **d. Klagefähige Rechtspositionen des Gemeinschaftsrechts**

In dem Maße, wie das deutsche Umweltrecht zunehmend durch die Richtlinien und Verordnungen der Europäischen Gemeinschaft bestimmt wird, nimmt auch die Bedeutung des EuGH zu. Diese Entwicklungstendenz wird sich in den nächsten Jahren wahrscheinlich noch intensivieren. Im Folgenden wird anhand der bisherigen Rechtsprechungspraxis des EuGH versucht, eine Antwort auf die hochumstrittene Frage zu finden, wann eine Rechtsposition des Gemeinschaftsrechts ein klagefähiges Recht begründet.

Maßgeblich ist somit in erster Linie, welche Kriterien für die Ermittlung der Existenz gemeinschaftsrechtlicher Rechtspositionen heranzuziehen sind. Der EuGH hat bisher noch nicht abschließend festgelegt, wann eine Rechtsposition des Gemeinschaftsrechts ein klagefähiges Recht begründet<sup>1022</sup>. Vielmehr befindet sich die gemeinschaftsrechtliche Dogmatik für diesen Bereich nach wie vor im Fluss. Der EuGH stellte lediglich explizit dar, dass klagefähige Rechtspositionen nicht ausdrücklich eingeräumt werden müssen, sondern es vielmehr ausreicht, wenn einer Rechtsnorm klar und ohne Zweifel eine bedingungslose und sofortige Vergünstigung einzelner zu entnehmen ist und diese der Gemeinschaft oder den Mitgliedstaaten keinen Ermessensspielraum zur Ausgestaltung einräumt<sup>1023</sup>. Demnach bleibt festzuhalten, dass die Begründung einer klagefähigen Rechtsposition in erster Linie einmal davon abhängt, ob die Gemeinschaftsnorm eine unbedingte und genaue Handlungsanweisung beinhaltet und auf diese Weise unmittelbar anwendbar wäre<sup>1024</sup>. Denn vor diesem Hintergrund scheitert die Verleihung individueller Rechte bereits daran, dass der Richtlinie lediglich ein programmatischer Charakter zukommt<sup>1025</sup>. Im Falle der ausdrücklichen Rechtsverleihung, in dem der obligatorische Charakter der Norm feststeht, liegt unumstritten eine klagefähige Rechtsposition des Gemeinschaftsrechts vor.

Fehlt es an einer ausdrücklichen Rechtseinräumung und somit am zwingenden Charakter der Gemeinschaftsnorm, ist stark umstritten, welche Kriterien für die Beantwortung der Frage heranzuziehen sind. Erschwerend kommt hinzu, dass der europäischen Rechtsprechung Begriffe wie „subjektiv-öffentliches Recht“, „Rechte Einzelner“ und „Individualrechte“ nicht bzw. kaum zu entnehmen sind<sup>1026</sup>. Unumstritten ist lediglich die lapidare Feststellung, dass im Gemeinschaftsrecht geringere Voraussetzungen an die Einklagbarkeit von Rechtspositionen als im deutschen Recht gestellt werden<sup>1027</sup>.

#### **(1) Deutsches oder europäisches Recht als Beurteilungskriterium**

Unumstritten ist weiterhin, dass auch gemeinschaftsrechtlich begründete Rechtspositionen Rechte i.S.d. § 42 Abs. 2 VwGO darstellen können. Fraglich ist lediglich das Beurteilungskriterium, das zur Ermittlung der subjektiv-öffentlichen Rechtsqualität heranzuziehen ist. Bei der Frage nach dem heranzuziehenden Maßstab für die Gewährung klagefähiger

<sup>1020</sup> Vgl. EuGH, Rs. C-96/95 (Kommission/Bundesrepublik), Slg. 1997, I-1668 (Aufenthaltsrecht RL 90/364 u. 365/EWG).

<sup>1021</sup> Vgl. EuGH, Slg. 1991, I-2567, Tz. 15.

<sup>1022</sup> Vgl. GELLERMANN, MARTIN, Europäisches Gemeinschaftsrecht als Gegenstand des nationalen Rechtsschutzes, in: RENGELING, HANS-WERNER/MIDDEKE, ANDREAS/GELLERMANN, MARTIN, Rechtsschutz in der Europäischen Union, 2. Aufl., München 2003, § 36 Rn. 13.

<sup>1023</sup> Exemplarisch für die ständige Rechtsprechung: vgl. EuGH, Slg. 1969, 211, Tz. 22/23; EuGH, Slg. 1982, 53, Tz. 27 ff.

<sup>1024</sup> Vgl. HALFMANN, RALF, Entwicklung des Verwaltungsrechtsschutzes in Deutschland, Frankreich und Europa, VerwArch. 91 (2000), S. 74 ff. (81).

<sup>1025</sup> Vgl. EuGHE 1994, I-483 ff., 502; EuGHE 1999, I-7773 ff., 7823.

<sup>1026</sup> Vgl. TRIANTAFYLLOU, DIMITRIS, Zur Europäisierung des subjektiv öffentlichen Rechts, DÖV 1997, S. 192 ff. (193); KINGREEN, THORSTEN/STÖRMER, RAINER, Die subjektiv-öffentlichen Rechte des primären Gemeinschaftsrechts, EuR 1998, S. 263 ff.; DANWITZ, THOMAS VON, DÖV 1996, S. 481 ff. (484 f.).

<sup>1027</sup> Vgl. EHLERS, DIRK, Die Europäisierung des Verwaltungsprozessrechts, Köln, Berlin u.a. 1999, S. 58.

higer Rechtspositionen spaltet sich die literarische Diskussion in zwei Grundpositionen. Nach einer Ansicht ist die Antwort dem nationalen Recht, nach einer anderen dem Gemeinschaftsrecht zu entnehmen.

Zöge man die herrschende Schutznormtheorie zur Bestimmung der subjektiv-rechtlichen Qualität der Gemeinschaftsnorm heran<sup>1028</sup>, so verliehe die Gemeinschaftsnorm nur dann Rechte, wenn sie nach dem Willen des Gemeinschaftsgesetzgebers nicht nur im Allgemeininteresse steht, sondern zumindest auch den Individualinteressen zu dienen bestimmt ist. Wenngleich die Mitgliedstaaten unter gewissen Voraussetzungen grundsätzlich die Voraussetzungen der Klagebefugnis festsetzen können, so wirft das Heranziehen der Schutznormtheorie auf gemeinschaftliche Sachverhalte doch einige Bedenken auf. Denn anerkennt man den Mitgliedstaaten die Befugnis, die entscheidenden Beurteilungskriterien zur Klagebefugnis selbst festzulegen, dann würde dies wegen der unterschiedlichen Handhabungen<sup>1029</sup> bzgl. der Bestimmung der Klagebefugnis zu einer gemeinschaftsweit uneinheitlichen Rechtsgewährung führen, was gegen den Grundsatz der einheitlichen Geltung des Gemeinschaftsrechts verstoßen könnte<sup>1030</sup>. Zudem würde der Versuch, den gesetzgeberischen Willen im Rahmen der Auslegung zu ermitteln, in Anbetracht der in verschiedenartigen Rechtstraditionen stehenden Gemeinschaftsgesetzgeber, Parlament, Rat und Kommission, denen Begriffe wie Drittschutz und Abgrenzung von Allgemeininteresse unbekannt sind, fehlschlagen<sup>1031</sup>.

Deshalb kann nach mittlerweile nahezu einhelliger Meinung die Schutznormtheorie, soweit es um die Erweisung gemeinschaftsrechtlicher Rechte geht<sup>1032</sup>, nicht herangezogen werden. Ein Rekurs auf die Schutznormtheorie des deutschen Rechts<sup>1033</sup> scheitert somit an ihrer mangelnden Exporttauglichkeit<sup>1034</sup>.

Außerdem basiert die Entwicklung des Gemeinschaftsrechts auf einem „Prozess des Gebens und Nehmens zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten, aber auch der Mitgliedstaaten untereinander selbst“<sup>1035</sup>, sodass der Maßstab für die Frage der Gewährung klagefähiger Rechtspositionen aus Gemeinschaftsrecht nicht aus der Rezeption einer einzigen mitgliedstaatlichen Dogmatik, sondern vielmehr aus dem gesamten Gemeinschaftsrecht entnommen werden muss. Somit muss zur Beantwortung der Frage, welche Beurteilungskriterien für die Rechtsverleihung herangezogen werden sollen, auf das Gemeinschaftsrecht zurückgegriffen werden<sup>1036</sup>.

<sup>1028</sup> Vgl. TRIANTAFYLLOU, DIMITRIS, Haftung der Mitgliedstaaten für Nichtumsetzung von EG-Recht - zur Europäisierung des Staatshaftungsrechts, DÖV 1992, S. 564 ff. (569); FUCHS, WERNER/RAPSCH, ARNULF, Das deutsche Gentechnikrecht im Lichte quantitativer Vorgaben europarechtlicher Provenienz, DÖV 1991, S. 873 ff. (875).

<sup>1029</sup> Eine umfassende Darstellung der Unterschiede findet sich bei BLECKMANN, ALBERT, Das Ziel des gerichtlichen Rechtsschutzes: Schutz des Einzelnen oder objektive Kontrolle der vollziehenden Gewalt? Die Rolle der Klagebefugnis, das Ziel des gerichtlichen Rechtsschutzes: in: MOSLER, HERMANN (Hrsg.), Gerichtsschutz gegen die Exekutive III, Köln, München u.a. 1971, S. 21 ff.

<sup>1030</sup> Vgl. LANGENFELD, CHRISTINE, Zur Direktwirkung von EG-Richtlinien, DÖV 1992, S. 955 ff. (962).

<sup>1031</sup> Vgl. WINTER, GERD, Rechtsschutz gegen Behörden, die Umweltrichtlinien der EG nicht beachten, NuR 1991, S. 453 ff. (455).

<sup>1032</sup> Vgl. BURGI, MARTIN, Verwaltungsprozess und Europarecht. Eine systematische Darstellung, München 1996, S. 53; FRENZ, WALTER, Subjektiv-öffentliche Rechte aus Gemeinschaftsrecht vor deutschen Verwaltungsgerichten, DVBl. 1995, S. 408 ff. (409 f.); KOPP, FERDINAND O./SCHENKE, RÜDIGER, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 14. Aufl., München 2005, § 42 Rn. 153; MOENCH, CHRISTOPH/SANDER, WOLFRAM, Rechtsschutz vor deutschen Gerichten, in: RENGELING, HANS-WERNER, EUDUR, Bd. 1, 2. Aufl., Köln, Berlin u.a. 2003, S. 1754 ff. (§ 46 Rn. 65); RUFFERT, MATTHIAS, DVBl. 1998, S. 69 ff. (72); SCHOCH, FRIEDRICH, Individualrechtsschutz im deutschen Umweltrecht unter dem Einfluss des Gemeinschaftsrechts, NVwZ 1999, S. 457 ff. (463); STERN, KLAUS, Die Einwirkung des europäischen Gemeinschaftsrechts auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit, JuS 1998, S. 769 ff. (770).

<sup>1033</sup> So anfangs FRENZ, WALTER, DVBl. 1995, S. 408 ff. (412); FUCHS, WERNER/RAPSCH, ARNULF, DÖV 1991, S. 873 ff. (875); KRÄMER, LUDWIG, Zur innerstaatlichen Wirkung von Umweltrichtlinien der EWG, WiVerw. 1990, S. 138 ff. (156 f.); TRIANTAFYLLOU, DIMITRIS, DÖV 1992, S. 564 ff. (569).

<sup>1034</sup> Vgl. BURGI, MARTIN, Verwaltungsprozess und Europarecht. Eine systematische Darstellung, München 1996, S. 53; FRENZ, WALTER, DVBl. 1995, S. 408 ff. (410); KOPP, FERDINAND O./SCHENKE, RÜDIGER, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 14. Aufl., München 2005, § 42 Rn. 153; SCHOCH, FRIEDRICH, NVwZ 1999, S. 457 ff. (463).

<sup>1035</sup> Vgl. STEINBERG, RUDOLF, Probleme der Europäisierung des deutschen Umweltrechts, AöR 120 (1995), S. 549 ff. (589).

<sup>1036</sup> Vgl. SCHOCH, FRIEDRICH, NVwZ 1999, S. 457 ff. (463).

## (2) Der Meinungsstand: Stellungnahmen in der Literatur zur subjektiv-rechtlichen Qualität von Richtlinienbestimmungen

Während Teile des Schrifttums einen allgemeinen Normvollziehungsanspruch vertreten, indem sie zur Begründung der subjektiv-rechtlichen Qualität einer Gemeinschaftsnorm bereits ihre unmittelbare innerstaatliche Wirkung genügen lassen<sup>1037</sup>, postulieren andere eine allgemeine Ausrichtung auf den Schutz personenbezogener Rechtsgüter<sup>1038</sup>. Wiederum eine andere Auffassung geht dahin, eine personenbezogene Schutzrichtung zwar grundsätzlich als mögliche, hingegen nicht als hinreichende Kondition für die Verleihung subjektiver Rechtsräume zu bezeichnen<sup>1039</sup>. Diese Ansicht verlangt eine faktische Betroffenheit der einzelnen Bürger in ihren eigenen Interessen. Zu guter Letzt spricht sich eine Auffassung dafür aus, die Kriterien für die Schutzrichtung und die Betroffenheit der Einzelnen zusammenzuführen<sup>1040</sup>.

Bei einem Blick auf die Rechtsprechung des EuGH finden sich keinerlei Anhaltspunkte für die maßgeblichen Beurteilungskriterien. Im Gemeinschaftsrecht zeigen sich jedoch Tendenzen, das Umweltrecht zu versubjektivieren. Das Einklagen individueller Rechte führt dazu, dass die Entscheidungen der mitgliedstaatlichen Verwaltung - entsprechend dem französischen Vorbild<sup>1041</sup> - auf ihre objektive Rechtmäßigkeit überprüft werden, um auf diese Weise die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts zu sichern. In seiner Grundentscheidung in der Rechtssache „van Gend&Loos“ stärkte der Europäische Gerichtshof erstmals die Durchsetzung der im Gemeinschaftsrecht begründeten Rechte des Einzelnen. Sinn und Zweck waren die stärkere Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des europäischen Rechts vor den nationalen Gerichten<sup>1042</sup>. Wenngleich sich die europäische Rechtsprechung in jüngeren Entscheidungen zum Umweltrecht bzgl. der Annahme einer individuellen Betroffenheit äußerst restriktiv verhielt<sup>1043</sup>, so legte der Gerichtshof bei seiner Rechtsprechung zum europäischen Umweltrecht<sup>1044</sup> bereits vielfach die Dogmatik der Interessentenklage zugrunde. Dieser Rückgriff auf das Grundmodell der Interessentenklage bei der gerichtlichen Durchsetzung von Gemeinschaftsrecht vor nationalen Gerichten mag zwar verwundern, denn im Bereich der Direktklage knüpft der EuGH an die in Art. 230 Abs. 4 EGV verankerten Kriterien - der direkten und unmittelbaren Betroffenheit - an. Diese Praxis der Einschränkung der Klagebefugnis ähnelt stark der Konzeption der in Deutschland herrschenden Schutznormtheorie<sup>1045</sup>. Gleichwohl erklärt sich das Modell der Interessentenklage vor dem Hintergrund einer Funktionalisierung

<sup>1037</sup> Vgl. ZULEEG, MANFRED, Das Recht der Europäischen Gemeinschaften im innerstaatlichen Bereich, Köln, München u.a. 1969, S. 178, 294 ff.; ZULEEG, MANFRED, Die Umformung der Handelsmonopole, in: FÜB, ERNST-WERNER in Gemeinschaft mit dem ARBEITSKREIS EUROPÄISCHE INTEGRATION E.V. (Hrsg.), Der Beitrag des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften zur Verwirklichung des gemeinsamen Marktes, Referate und Diskussionsberichte der Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration e.V. in Würzburg, 21.-23. Februar 1980, Baden-Baden 1981, S. 29 ff. (40 f.); WERBKE, AXEL, Das Recht des Einzelnen zur Berufung auf staatterichtete Entscheidungen (Art. 189 EWGV), NJW 1970, S. 2137 ff. (2140).

<sup>1038</sup> Vgl. JARASS, HANS DIETER, Folgen der innerstaatlichen Wirkung von EG-Richtlinien, NJW 1991, S. 2665 ff. (2667); HAILBRONNER, KAY, Staatshaftung bei säumiger Umsetzung von EG-Richtlinien, JZ 1992, S. 284 ff. (288); FISCHER, HANS GEORG, Staatshaftung nach Gemeinschaftsrecht, EuZW 1992, S. 41 ff. (43).

<sup>1039</sup> Vgl. WINTER, GERD, Direktwirkung von EG-Richtlinien, DVBl. 1991, S. 657 ff. (662); WINTER, GERD, NuR 1991, S. 455 ff. (455); NICOLAYSEN, GERT, Anmerkung zum Urteil des FG des Saarlandes v. 15. 11. 66 - Gz 357 - 358/64, EuR 1967, S. 146 ff. (150); SÖLLNER, RENATE, Art. 5 EWGV in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, München 1985, S. 48.

<sup>1040</sup> Vgl. KOPP, FERDINAND O./SCHENKE, RÜDIGER, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 14. Aufl., München 2005, § 42 Rn. 153; MOENCH, CHRISTOPH/SANDER, WOLFRAM, Rechtsschutz vor deutschen Gerichten, in: RENGELING, HANS-WERNER, EUDUR, Bd. I, 2. Aufl., Köln, Berlin u.a. 2003, S. 1754 ff. (§ 46 Rn. 72 ff.).

<sup>1041</sup> Vgl. DANWITZ, THOMAS VON, Die Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten für die Durchführung von Gemeinschaftsrecht, Zu den europarechtlichen Vorgaben für das nationale Verwaltungs- und Gerichtsverfassungsrecht, DVBl. 1998, S. 421 ff. (425 f.); HALFMANN, RALF, VerwArch. 91 (2000), S. 74 ff. (82 f.); KOKOTT, JULIANE, Die Verwaltung 31 (1998), S. 335 ff. (365 f.).

<sup>1042</sup> Vgl. EuGH, Rs. 26/62, Urt.v.5.2.1963, van Gend&Loos, Slg. 1963, 1 ff., 26; zur Entwicklung dieser Rechtsprechung hinsichtlich des gemeinschaftlichen Primärrechts: KINGREEN, THORSTEN/STÖRMER, RAINER, EuR 1998, S. 263 ff.

<sup>1043</sup> Vgl. EuG, Slg. 1995, II-2205, Rn. 46 ff.; EuG, Slg. 1995, II-3051, Rn. 66 ff.; die erste Entscheidung des EuG bestätigend EuGH, Slg. 1998, I-1651.

<sup>1044</sup> Vgl. EuGH, Rs. C-131/88, Urt.v.28.2.1991, Grundwasser, Slg. 1991, I-825 ff., 867; Rs. c-59/89, Urt. v. 30.5.1991, Blei, Slg. 1991, I-2607 ff., 2631; Rs. C-361/88, Urt. v. 30.5.1991, Schwefeldioxid/Schwefelstaub, Slg. 1991, I-2567 ff., 2601.

<sup>1045</sup> Vgl. überlickmäßig zu den subjektiven Voraussetzungen in einzelnen Rechtsordnungen WEGENER, BERNHARD, Rechte des Einzelnen. Die Interessentenklage im europäischen Umweltrecht, Baden-Baden 1998, S. 141 ff.

der Bürger zur dezentralen Verwaltungskontrolle, da das Gemeinschaftsrecht individuelle Rechte nicht nur als Selbstzweck, sondern darauf beruhende Klagen auch als Mittel zur allgemeinen Legalitätskontrolle und effektiven Durchsetzbarkeit des Gemeinschaftsrechts begreift<sup>1046</sup>.

### **(a) Lehre vom allgemeinen Normvollziehungsanspruch**

Die Entscheidung des EuGH in der Rechtssache Großkrotzenburg widerlegte die These des allgemeinen Normvollziehungsanspruchs, indem in der Entscheidung unmissverständlich deutlich zum Ausdruck kam, dass die Frage der unmittelbaren Wirkung einer Richtlinie nicht den Schluss zulässt, dass sich der Einzelne auf die unbedingt hinreichend bestimmte Vorschrift der Richtlinie vor den nationalen Gerichten berufen kann<sup>1047</sup>. Insbesondere ist die Möglichkeit des Gemeinschaftsbürgers, sich auf hinreichend genaue und bestimmte Richtlinien zu berufen, „nicht Voraussetzung, sondern lediglich eine Folge der unmittelbaren Wirkung“<sup>1048</sup>. Mit einem Teil des Schrifttums ist die Fähigkeit einer Norm, unmittelbare innerstaatliche Wirkung zu entfalten, zur Rechtsbegründung somit wohl eher abzulehnen<sup>1049</sup>.

### **(b) Rückgriff auf EG-Eigenprozessrecht**

Auch die Auffassung<sup>1050</sup>, die einen Rückgriff auf die Rechtsprechung des EuGH nach europäischem Gemeinschaftsrecht nimmt und sich insbesondere an dessen Vorgaben zur Zulässigkeit der Nichtigkeitsklagen Privater (Art. 230 Abs. 4 EGV), die eine „unmittelbare und individuelle Betroffenheit“ erfordern, orientiert, ist abzulehnen. Das Streben des EuGH nach einer Etablierung eines kohärenten Rechtsschutzsystems<sup>1051</sup> spräche zwar grundsätzlich dafür, einen Rückgriff beim EG-Eigenprozess zu nehmen<sup>1052</sup>, doch bestehen zwischen der Einklagbarkeit von Gemeinschaftsrecht vor nationalen Gerichten und der Einklagbarkeit von Gemeinschaftsrecht vor dem EuGH doch wesentliche Strukturunterschiede. In seiner grundlegenden Entscheidung „Plaumann“ nahm der EuGH die Klagebefugnis eines Drittklägers wegen individueller Betroffenheit nur für den Fall an, dass ihn die Entscheidung wegen bestimmter persönlicher Eigenschaften oder besonderer ihn aus dem Kreis aller übrigen Personen heraushebender Umstände berührt und ihn daher in ähnlicher Weise individualisiert wie den Adressaten einer Entscheidung<sup>1053</sup>. Ist er wie die übrigen Marktteilnehmer von der Entscheidung betroffen, so wird eine Klagebefugnis verneint. Insbesondere die unsystematische, kasuistische Rechtsprechung des EuGH spricht dagegen, die Systematik des EG-Eigenprozessrechts heranzuziehen<sup>1054</sup>. Somit ist die Klagebefugnis analog Art. 230 Abs. 4 EGV kaum zur Begründung individueller Rechte rezeptionstauglich.

### **(c) Anhaltspunkte zur Begründung klagefähiger Rechtspositionen aus der Kasuistik des EuGH**

Das Entstehen individueller Rechte hängt vielmehr von der Erfüllung weiterer Voraussetzungen ab, für die die Rechtsprechung Anhaltspunkte liefert und deren wesentliche Grundzüge kurz dargestellt werden. Auf die europäische Rechtsprechungspraxis wird noch detailliert im Rahmen der Erörterung der Transformation der Vorgaben in das deutsche Prozessrecht eingegangen.

<sup>1046</sup> Vgl. KOKOTT, JULIANE, Die Verwaltung 31 (1998), S. 335 ff. (336).

<sup>1047</sup> Vgl. EuGHE 1995, I-2189, 2218.

<sup>1048</sup> So auch BVerwGE 100, 238 ff. (242).

<sup>1049</sup> Vgl. hierzu CLASSEN, CLAUS DIETER, Der Einzelne als Instrument zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts, VerwArch. 88 (1997), S. 645 ff. (657); SCHOCH, FRIEDRICH, NVwZ 1999, S. 457 ff. (463).

<sup>1050</sup> Vgl. FRENZ, WALTER, DVBl. 1995, S. 408 ff. (412).

<sup>1051</sup> Vgl. MÜLLER, HERMANN, Die Aufhebung von Verwaltungsakten unter dem Einfluss des Europarechts, Berlin 2000, S. 278.

<sup>1052</sup> Vgl. WEGENER, BERNHARD, Rechte des Einzelnen. Die Interessentenklage im europäischen Umweltrecht, Baden-Baden 1998, S. 158 ff.

<sup>1053</sup> Vgl. EuGH, Slg. 1963, 211 ff., 263.

<sup>1054</sup> Vgl. WEGENER, BERNHARD, Rechte des Einzelnen. Die Interessentenklage im europäischen Umweltrecht, Baden-Baden 1998, S. 160 ff.

Zum Teil zog der EuGH zur Begründung einer klagefähigen Position des Gemeinschaftsrechts das Merkmal des Schutzzwecks der Regelung heran. So verband er in seiner Entscheidung zur Grundwasserrichtlinie das Richtlinienziel (Schutz des Grundwassers) über die vorgeschriebenen Handlungen (Verbote, Genehmigungen etc.) mit der Einräumung individueller Rechte<sup>1055</sup>. Im Rahmen der Trinkwasserrichtlinien-Entscheidung ließ er es genügen, dass die zweite Richtlinienprüfung dem Schutz der Volksgesundheit diene. Die Benennung personenbezogener Schutzgüter reicht für sich genommen allerdings noch nicht aus, klagefähige Rechtspositionen zu begründen<sup>1056</sup>. Vielmehr stellt der Schutz typischer personenbezogener Schutzgüter eine Indizwirkung für die Begründung subjektiver Rechte dar.

Weiterhin ist unbestritten ein gewisser Individualbezug der Gemeinschaftsnorm nötig. Denn Normen, die ausschließlich Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft regeln, begründen keine für den Bürger einklagbaren Rechte. Insbesondere deutlich wurde dies in der Entscheidung „Enichem Base“<sup>1057</sup> und im Rahmen der Abfallrichtlinie<sup>1058</sup>. Vor diesem Hintergrund scheiterte die Entstehung individueller Rechte daran, dass den Richtlinien ein lediglich programmatischer Charakter zukam. Ein Gegenbeispiel für inhaltliche Unbedingtheit und hinreichende Bestimmtheit bietet hingegen die UVP-Richtlinie. Dies bestätigte der EuGH für Art. 2 UVP-RL, Art. 3 UVP-RL und Art. 8 UVP-RL<sup>1059</sup>. In seiner Entscheidung in der Rechtssache Wells vom 7. Januar 2004 stellte der EuGH schlicht fest, dass sich der Einzelne gegenüber dem Mitgliedstaat auf Art. 2 Abs. 1 UVP-RL berufen kann<sup>1060</sup>. Einem Individualbezug steht auch nicht entgegen, dass eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende Richtlinie vorliegt. So verknüpfte der EuGH in seiner Entscheidung zur Grundwasserrichtlinie das Richtlinienziel (wirksamer Schutz des Grundwassers) über die vorgeschriebenen Maßnahmen (Verbote, Genehmigungen) mit der Einräumung subjektiver Rechte<sup>1061</sup>. Der Individualrechtsbezug liegt somit immer dann vor, wenn eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende Bestimmung zwangsläufig den Schutz der Interessen Einzelner beinhaltet<sup>1062</sup>.

Zuletzt bleibt festzuhalten, dass trotz der weitreichenderen Einräumung klagefähiger Positionen das Gemeinschaftsrecht in prozessualer Hinsicht keine Popularklage verlangt<sup>1063</sup>. Denn auch Rechtsordnungen, die auf eine objektive gerichtliche Kontrolle ausgerichtet sind, kennen Zugangssperren für die Klageberechtigten<sup>1064</sup>. So bedarf es auch nach Auffassung des EuGH einer gewissen „Betroffenheit“, ohne jedoch eine genauere Spezifizierung vorzunehmen. Individuell berechtigt ist demnach lediglich, wer infolge der Missachtung der einschlägigen Rechtsnorm tatsächliche Nachteile in seinen geschützten Individualinteressen erleidet<sup>1065</sup>.

Wenngleich die Kriterien zu Ermittlung des subjektiv-rechtlichen Charakters der Gemeinschaftsrechtsnorm bislang relativ ungeklärt sind<sup>1066</sup>, so kann man doch insgesamt festhalten, dass die Einordnung als subjektive Rechte von folgenden Bedingungen abhängen kann: Zum einen muss ein Rechtssatz vorliegen, der eine Verhaltenspflicht obli-

<sup>1055</sup> Vgl. EuGH, NVwZ 1991, S. 973 ff. Rn. 7.

<sup>1056</sup> Vgl. GELLERMANN, MARTIN, Europäisches Gemeinschaftsrecht als Gegenstand des nationalen Rechtsschutzes, in: RENGELING, HANS, WERNER/MIDDEKE, ANDREAS/GELLERMANN, MARTIN (Hrsg.), Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union, 2. Aufl., München 2003, § 36 Rn. 18; anderer Auffassung sind: HATJE, FRANK, Die gemeinschaftsrechtliche Steuerung der Wirtschaftsverwaltung. Grundlagen, Erscheinungsformen, verfassungsrechtliche Grenzen am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, Hamburg 1998, S. 312; HAILBRONNER, KAY, JZ 1992, S. 284 ff. (288).

<sup>1057</sup> Vgl. EuGHE 1998, 2491 ff., 2518.

<sup>1058</sup> Vgl. EuGH, Slg. 1994, I-483 ff.

<sup>1059</sup> Vgl. EuGH, Slg. 1995, I-2189 ff.

<sup>1060</sup> Vgl. DVBl. 2004, S. 370 ff.

<sup>1061</sup> Vgl. EuGH, NVwZ 1991, S. 973 ff. Rn. 7.

<sup>1062</sup> Vgl. EuGHE 1996, I-4845 ff., 4883; EPINEY, ASTRID, NVwZ 1999, S. 485 ff. (487); WEGENER, BERNHARD W., Vollzugskontrolle durch Klagerechte vor mitgliedstaatlichen Gerichten, in: LÜBBE-WOLFF, GERTRUDE (Hrsg.), Vollzug des europäischen Umweltrechts, Berlin 1996, S. 145 ff. (160 f.).

<sup>1063</sup> Vgl. KRINGS, MICHAEL, Die Klagbarkeit europäischer Umweltstandards im Immissionsschutzrecht, UPR 1996, S. 89 ff. (97); STERN, KLAUS, JuS 1998, S. 769 ff. (771).

<sup>1064</sup> Vgl. EHLERS, DIRK, Die Klagebefugnis nach deutschem, europäischem Gemeinschaftsrecht und US-amerikanischem Recht, VerwArch. 84 (1993), S. 139 ff. (171); WEGENER, BERNHARD, Gemeinwohl und Gemeinschaftsgerichtsbarkeit, ZEuS 1998, S. 183 ff. (185 f.).

<sup>1065</sup> Vgl. STEINBERG, RUDOLF, AöR 120 (1995), S. 549 ff. (586).

<sup>1066</sup> Vgl. BVerwG, NVwZ 1992, S. 370 f.

gatorisch vorschreibt. Zum anderen muss der Rechtssatz Angelegenheiten regeln, die für die Marktbürger von Interesse sind und sie etwas angehen. Als letzte Voraussetzung muss der Rechtssatz für den Einzelnen eine Rechtsmacht zur Durchsetzung der normativen Vorgaben einräumen, sodass eine Betroffenheit in dessen Interesse bestehen muss<sup>1067</sup>.

### 3. Transformation der Vorgaben in den deutschen Verwaltungsprozess

Sofern klagefähige Rechtspositionen des Gemeinschaftsrechts vorliegen, bedürfen diese der gerichtlichen Geltendmachung vor den mitgliedstaatlichen Gerichten. Schwierigkeiten können bei der Frage auftauchen, wie die gemeinschaftliche Rechtsposition auf das nationale Prozessrecht einwirkt.

#### a. Rechtsposition aus Gemeinschaftsrecht als subjektives Recht i.S.v. § 42 Abs. 2 VwGO

##### aa. Explizite Einräumung von subjektiven Rechten bei Richtlinien im deutschen Recht

Wenn die Norm eindeutig einen zwingenden Charakter aufweist, stellt die Bestimmung ihrer subjektiv-rechtlichen Qualität in den Fällen expliziter Rechtsverleihung keinerlei Schwierigkeiten dar<sup>1068</sup>. In diesem Fall hat die Verwendung von Formulierungen wie z.B. „hat das Recht“, „ist berechtigt“, „darf“ usw. Indizwirkung auf die Verleihung klagbarer Positionen an den Einzelnen. Beispielhaft sei Art. 3 der Umweltinformationsrichtlinie heranzuziehen, die ein klares Informationszugangsrecht der Bürger normiert<sup>1069</sup>. Diese gemeinschaftsrechtlich begründeten Positionen, die auch bei Anwendung der Schutznormtheorie einklagbar wären, stellen somit ohne weiteres Rechte im Sinne des § 42 Abs. 2 VwGO dar<sup>1070</sup>.

##### bb. Konstruierung subjektiver Rechte durch richtlinien-konforme Auslegung

Lässt sich die subjektive Rechtsqualität der Umsetzungsnorm nicht eindeutig ermitteln, dann muss im Wege der richtlinienkonformen Auslegung ermittelt werden, ob die Zweckbestimmung zumindest auch den Individualinteressen zu dienen bestimmt ist.

Vor dem Hintergrund, dass das Gemeinschaftsrecht keine verbindliche Entscheidung darüber trifft, wie die Transformation ins nationale Recht zu bewerkstelligen ist und demnach die Einklagbarkeit nach § 42 Abs. 2 VwGO grundsätzlich vom materiell subjektiven Recht entkoppelt werden kann<sup>1071</sup>, können gemeinschaftsrechtliche Positionen einerseits als anderweitige Regelungen i.S. des § 42 Abs. 2 VwGO (prozessuale Lösung<sup>1072</sup>) oder als echte subjektive Rechte begriffen werden (materiell-rechtliche Lösung<sup>1073</sup>).

<sup>1067</sup> Vgl. GELLERMANN, MARTIN, Europäisches Gemeinschaftsrecht als Gegenstand des nationalen Rechtsschutzes, in: RENGELING, HANS-WERNER/MIDDEKE, ANDREAS/GELLERMANN, MARTIN, Rechtsschutz in der Europäischen Union, 2. Aufl., München 2003, § 36 Rn. 22.

<sup>1068</sup> Vgl. ZULEEG, MANFRED, Das Recht der Europäischen Gemeinschaften im innerstaatlichen Bereich, Köln, München u.a. 1969, S. 178; EHLERS, DIRK, Die Europäisierung des Verwaltungsprozessrechts, Köln, Berlin u.a. 1999, S. 47 f.

<sup>1069</sup> ABIEG 1990 Nr. L 158, S. 56.

<sup>1070</sup> Vgl. MOENCH, CHRISTOPH/SANDER, WOLFRAM, Rechtsschutz vor deutschen Gerichten, in: RENGELING, HANS-WERNER (Hrsg.), Handbuch des europäischen und deutschen Umweltrechts, Bd. I: Allgemeines Umweltrecht, 2. Aufl., Köln, Berlin u.a. 2003, S. 1754 ff. (§ 46 Rn. 68 ff.).

<sup>1071</sup> Vgl. DANWITZ, THOMAS VON, DÖV 1996, S. 481 ff. (484); RUTHIG, JOSEF, Transformiertes Gemeinschaftsrecht und die Klagebefugnis des § 42 Abs. 2 VwGO, BayVBl. 1997, S. 289 ff. (295); KOKOTT, JULIANE, Die Verwaltung 31 (1998), S. 335 ff. (336).

<sup>1072</sup> Vgl. EVERLING, ULRICH, Umsetzung von Umweltrichtlinien durch normkonkretisierende Verwaltungsanweisungen, RIW 1992, S. 379 ff. (384 f.); WAHL, RAINER, in: SCHOCH, FRIEDRICH/SCHMIDT-ABMANN, EBERHARD/PIETZNER, RAINER (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, Bd. I, München Stand 2005, Vorb. § 42 Abs. 2 VwGO, Rn. 128; REMMERT, BARBARA, Die Verwaltung 29 (1996), S. 465 ff. (477 ff.); DANWITZ, THOMAS VON, DÖV 1996, S. 481 ff. (484, 488).

<sup>1073</sup> Vgl. CLASSEN, CLAUS DIETER, VerwArch. 88 (1997), S. 645 ff. (678); WEGENER, BERNHARD, Rechte des Ein-

Für das materiell-rechtliche Modell spricht allerdings das Diskriminierungsverbot<sup>1074</sup>, denn ein im materiellen Recht verankerter Interessenschutz kann sich besser in die nationale Rechtsordnung einfügen als ein „dem gerichtlichen Schutz gemeinschaftsrechtlicher Interessen dienendes objektives Beanstandungsverfahren gemäß § 42 Abs. 2, 1. Hs. VwGO“<sup>1075</sup>. Eine rein prozessrechtliche Konzeption würde dem verwaltungsrechtlichen Element, das in dem durch das Gemeinschaftsrecht statuierten Interessenschutz angelegt ist und dem der EuGH in seiner Rechtsprechung hohe Bedeutung für einen effektiven Interessenschutz beimisst, nicht hinreichend gerecht werden<sup>1076</sup>.

Die Schutznormtheorie zeigt sich indifferent gegenüber der Art des geschützten Interesses. Immerhin genügt es nach der Schutznormtheorie zur Begründung eines subjektiven Rechts, wenn einer Rechtsnorm, die Pflichten für die Verwaltung beinhaltet, zu entnehmen ist, dass sie nicht ausschließlich dem öffentlichen Interesse dient, sondern zumindest auch dem Schutz natürlicher und juristischer Personen<sup>1077</sup>. Somit wird einer Rechtsnorm immer dann, wenn sie auch dem Schutz von Personen dient, eine Rechtsmacht zur Durchsetzung der Rechte entnommen<sup>1078</sup>. Wann und ob dies der Fall ist, muss durch Auslegung ermittelt werden. Dabei reicht es im Endeffekt für die Bejahung eines subjektiven Rechts aus, wenn sich aus der Norm im Wege einer vertretbaren Auslegung schließen lässt, dass auch ein Individualinteresse begünstigt werden soll. Dies sind Fälle, in denen zwischen typisierten Belangen der Gemeinschaft und den Belangen des Einzelnen unterschieden wird.

## b. Rechtsnormen ohne subjektiv-rechtliche Relevanz

Probleme bzgl. der Verleihung subjektiver Rechtspositionen tauchen in den Fällen auf, in denen die in Frage stehende Rechtsnorm zwar einen objektiv-rechtlichen Gehalt hat, sich die subjektiv-rechtliche Relevanz jedoch nicht im Wege der Auslegung ermitteln lässt. Insbesondere im Umweltrecht taucht dieses Problem häufig auf, weil das einschlägige Richtlinienrecht die Typisierung von Interessen der Gesamtheit (z.B. Schutz der Volksgesundheit) normiert und somit nach deutschem Verständnis insoweit lediglich die Allgemeinheit geschützt sein kann. Die detaillierte Pflicht der Trinkwasserrichtlinie zur regelmäßigen Entnahme von Trinkwasserproben bei Wasserversorgungsunternehmen kann z.B. wohl kaum nach deutschem Recht ein subjektives Recht des Einzelnen auf regelmäßige Probenentnahme begründen. Noch schwieriger ist die Frage des subjektiv-rechtlichen Normcharakters zu beantworten, wenn der Umsetzungsnorm sowohl Vorgaben bzgl. des Regelungsziels als auch Konkretisierungen zur Umsetzung des Zieles fehlen. Insbesondere handelt es sich dabei um Vorschriften, die Grenzwerte für bestimmte gesundheitsgefährdende Stoffe treffen. In diesen Fällen scheitert die Verleihung der subjektiven Rechte an der Unbestimmtheit des Personenkreises ebenso wie an der Unbestimmtheit der für den Fall des Überschreitens zu treffenden Maßnahmen<sup>1079</sup>.

Allerdings hat das Gemeinschaftsverwaltungsrecht diesbezüglich eine eigene Systemlogik entwickelt. Unter gerichtlicher Durchsetzbarkeit versteht der EuGH nicht zwangsläufig unmittelbar durch die Richtlinie - bzw. die transformierte Regelung - begründete subjektiv-öffentliche Rechte<sup>1080</sup>, sondern verlangt in sachlicher Hinsicht lediglich, dass ein

---

zelenen. Die Interessentenklage im europäischen Umweltrecht, Baden-Baden 1998, S. 113 f.; FRENZ, WALTER, DVBl. 1995, S. 408 ff. (412); PERNICE, INGOLF, EuR 1994, S. 325 ff. (339 f.); differenzierend RUFFERT, MATTHIAS, DVBl. 1998, S. 69 ff. (74).

<sup>1074</sup> Vgl. CLASSEN, CLAUS DIETER, VerwArch. 88 (1997), S. 645 ff. (678).

<sup>1075</sup> Vgl. KOPP, FERDINAND O./SCHENKE, RÜDIGER, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 14. Aufl., München 2005, § 42 Rn. 154.

<sup>1076</sup> Vgl. KOPP, FERDINAND O./SCHENKE, RÜDIGER, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 14. Aufl., München 2005, § 42 Rn. 154.

<sup>1077</sup> Vgl. RUTHIG, JOSEF, BayVBl. 1997, S. 289 ff. (294).

<sup>1078</sup> Vgl. MAURER, HARTMUT, Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl., München 2004, § 8 Rn. 8 ff.

<sup>1079</sup> Vgl. EVERLING, ULRICH, Durchführung und Umsetzung des Europäischen Gemeinschaftsrechts im Bereich des Umweltschutzes unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des EuGH, NVwZ 1993, S. 209 ff. (214 f.).

<sup>1080</sup> Vgl. GELLERMANN, MARTIN, Auflösung von Normwidersprüchen zwischen europäischem und nationalem Recht - Zu den Folgen der Gemeinschaftswidrigkeit der Übergangsvorschrift des §§ 22 UVPG, DÖV 1996, S. 433 ff. (436); PERNICE, INGOLF, NVwZ 1990, S. 414 ff. (424 ff.); WINTER, GERD, DVBl. 1991, S. 657 ff. (659); SCHEUING, DIETER H., NVwZ 1999, S. 475 ff. (484); SCHOCH, FRIEDRICH, NVwZ 1999, S. 457 ff. (460); TRIANTAFYLLOU, DIMITRIS, DÖV 1997, S. 192 ff. (193 f.).

wesentliches Schutzgut der Richtlinie zumindest auch dem Einzelnen zugute kommen muss. So verband der EuGH in seiner Entscheidung zur Grundwasserrichtlinie das Richtlinienziel (Schutz des Grundwassers) über die vorgeschriebenen Handlungen (Verbote, Genehmigungen etc.) mit der Einräumung individueller Rechte<sup>1081</sup>. Im Rahmen der Trinkwasserrichtlinien-Entscheidung folgte der EuGH aus der zweiten Richtlinienerwägung, dass sie dem Schutz der Volksgesundheit diene. Aus diesem Grund müsste es Betroffenen in den Fällen, in denen die Nichtbefolgung der von der Richtlinie geforderten Maßnahmen die Gesundheit von Menschen gefährde, ermöglicht werden, ihren Rechten Durchsetzungskraft zu verleihen<sup>1082</sup>. Daran wird deutlich, dass die gemeinschaftliche Erwähnung personenbezogener Rechtsgüter genügt, um dem Grunde nach individuelle Rechte anzuerkennen; was aber noch nichts über die Reichweite und den Inhalt eines Individualrechts aussagt<sup>1083</sup>. Denn emissionsbezogene Richt- und Grenzwerte begründen noch nicht die unausweichliche Konsequenz, dass alle Einwohner auf die Einhaltung der Grenzwerte klagen können. Sie können allerdings drittschützend wirken, wenn eine nicht nur unerhebliche Beeinträchtigung der Schutzgüter vorliegt<sup>1084</sup>. In diesem Zusammenhang läuft die deutsche Differenzierung der immissionsschutzrechtlichen Regelungen in prinzipielle (drittschützende) Gefahrenabwehrbestimmungen und (nicht drittschützende) Vorsorgenormen gemeinschaftsrechtlich nicht konform<sup>1085</sup>.

Deshalb muss man nach der Entscheidung des EuGH im Jahr 1991 zu den EG-Luftqualitätsrichtlinien, als der EuGH das Ziel hervorhob, dass die europäischen Mitgliedstaaten zum Schutz der menschlichen Gesundheit Grenzwerte vorschreiben und somit den Betroffenen die Möglichkeit einräumen müssen, in allen Fällen, in denen durch die Überschreitung eine Gefahr für ihre Gesundheit vorliegt, ihre Rechte geltend machen zu können<sup>1086</sup>, den Grenzwerten der 22. BImSchV grundsätzlich drittschützende Wirkung zukommen lassen<sup>1087</sup>.

Über die richtlinienkonforme Auslegung der Umsetzungsnorm und die Erwägungsgründe der Richtlinie lässt sich ermitteln, dass auch ein Individualinteresse vom intendierten Schutz umfasst sein soll. Die Erwähnung personenbezogener Rechtsgüter wie Gesundheit oder Eigentum reichen grundsätzlich aus, da nach dem EuGH vom Schutzzweck der Volksgesundheit auch der Gesundheitsschutz jedes einzelnen Marktbürgers intendiert sein soll<sup>1088</sup>. Das Individualinteresse wird demnach immer dann bejaht, wenn es einen von der „Allgemeinheit“ abgrenzbaren Betroffenen bzw. Berechtigten gibt<sup>1089</sup>. Auf eine zahlenmäßige Begrenzung kommt es hingegen nicht an, vielmehr maßgeblich darauf, ob die Norm eine unzweideutige Verpflichtung begründet und nicht lediglich einen bloßen Programmsatz enthält<sup>1090</sup>.

In personeller Hinsicht koppelt der EuGH die Klagemöglichkeit ebenfalls an den individualschützenden Charakter einer Vorschrift<sup>1091</sup>, wobei er ihn weiter interpretiert und somit seine Rechtsprechung weniger an das deutsche Modell der Verletztenklage als an das französische Modell der Interessentenklage angelehnt ist<sup>1092</sup>. Der EuGH verlagert zudem eine „Betroffenheit“, ohne aber den Begriff näher zu spezifizieren. Die Wahl der Bezeichnung des „Betroffenen“ versteht er nicht im Sinne eines zahlenmäßig betroffenen

<sup>1081</sup> Vgl. EuGH, NVwZ 1991, S. 973 ff. Rn. 7.

<sup>1082</sup> Vgl. EuGH, NVwZ 1992, S. 495 ff. Rn. 14.

<sup>1083</sup> Vgl. RUTHIG, JOSEF, BayVBl. 1997, S. 289 ff. (294).

<sup>1084</sup> Vgl. SCHOCH, FRIEDRICH, NVwZ 1999, S. 457 ff. (464).

<sup>1085</sup> Vgl. KUTSCHEID, ERNST, Immissionsschutzrechtliche Vorsorge und Drittschutz in: BENDA, BERND/BREUER, RÜDIGER/OSSENBÜHL, FRITZ/SENDLER, HORST (Hrsg.), Rechtsstaat zwischen Sozialgestaltung und Rechtsschutz. Festschrift für Konrad Redeker zum 70. Geburtstag, München 1993, S. 439 ff. (454); a.A. SCHMIDT-PREUß, MATTHIAS, Kollidierende Privatinteressen im Verwaltungsrecht, Berlin 1992, S. 69 ff.

<sup>1086</sup> Vgl. EuGH, NVwZ 1991, S. 866 ff., Rn. 16.

<sup>1087</sup> Vgl. JARASS, HANS DIETER (Hrsg.), Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG). Kommentar, unter Berücksichtigung der Bundes-Immissionsschutzverordnung und der TA-Luft sowie der TA-Lärm, 6. Aufl., München 2005, § 48 a Rn. 24.

<sup>1088</sup> Vgl. hierzu auch WINTER, GERD, Individualrechtsschutz im deutschen Umweltrecht unter dem Einfluss des Gemeinschaftsrechts, NVwZ 1999, S. 467 ff. (468).

<sup>1089</sup> Vgl. EuGH, Slg. 1991, I-3757 ff., 3790.

<sup>1090</sup> Vgl. EuGH, Slg. 1994, I-497 ff.

<sup>1091</sup> Vgl. GELLERMANN, MARTIN, DÖV 1996, S. 433 ff. (436); PERNICE, INGOLF, NVwZ 1990, S. 414 ff. (424 ff.).

<sup>1092</sup> Vgl. SCHWARZE, JÜRGEN, Grundlinien und neuere Entwicklungen des Verwaltungsrechtsschutzes in Frankreich und Deutschland, NVwZ 1996, S. 22 ff. (23 f.).

Kreises<sup>1093</sup>, sodass dem Einzelnen die Betroffenheit nicht schon dann abgesprochen werden kann, wenn auch viele andere Bürger betroffen sind. Die Gefahr einer Popularklage besteht dadurch aber nicht, da individuell lediglich berechtigt ist, wer infolge der Missachtung der einschlägigen Norm tatsächliche Nachteile in seinen geschützten Individualinteressen erleidet<sup>1094</sup>.

Kommt eine Auslegung des einfachen Rechts nicht in Frage, können solche Richtlinienbestimmungen eine Ausweitung des Grundrechtsschutzes bewirken. Wenn eine einfachgesetzliche Vorschrift fehlt, die den verfassungsrechtlich garantierten Mindestschutz von Grundrechten gewährleistet, und kommt auch eine europarechtskonforme oder verfassungskonforme Auslegung in diese Richtung nicht in Frage, kann direkt auf die Grundrechte zurückgegriffen werden<sup>1095</sup>. Denn immer dann, wenn es der Gesetzgeber versäumt, den erforderlichen Mindestschutz der Grundrechte durch unterverfassungsrechtliche Normen zu gewährleisten, kommt den Grundrechten eine sog. „normexterne Wirkung“ zu<sup>1096</sup>. Die Grundrechte fungieren somit als Schutznormen i.S.d. Schutznormtheorie. Bei bestimmten Fallvarianten kann subjektiver Grundrechtsschutz bereits unterhalb der Schwelle einer schweren und unzumutbaren Grundrechtsbeeinträchtigung einsetzen und den Handlungsspielraum der Legislative bei der Ausgestaltung des Grundrechtsschutzes reduzieren<sup>1097</sup>. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn Regelungen dem Interessensausgleich zwischen Grundrechtsträgern dienen, die in einer „rechtlichen Schicksalsgemeinschaft“ stehen, oder für den Fall, dass aus vorangegangenen staatlichen Handeln eine Einstandspflicht des Staates resultiert<sup>1098</sup>.

Eine staatliche Beschränkung von Grundrechten von Verfassung wegen muss durch eine Ausdehnung der rechtlichen Beschränkung auch im Verhältnis zu anderen Personen kompensiert werden, wenn sich ansonsten aus der Verschonung eine mittelbare empfindliche Beeinträchtigung des geschützten Rechtsgutes ergäbe. Auch gemeinschaftsrechtliche Vorgaben können dazu führen, dass die Klagebefugnis bereits unterhalb dieser Schwelle einsetzt. Für den Fall, dass transformierte Richtlinien nach ihren Erwägungsgründen einen Grundrechtsschutz intendieren, führt ein Verstoß gegen die Vorgaben, die eine nicht lediglich unerhebliche Beeinträchtigung der grundrechtlich geschützten Interessen zur Folge hat, zu einem die Klagebefugnis begründenden Grundrechtseingriff<sup>1099</sup>. In Anlehnung an die Elfes-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts<sup>1100</sup> muss sich der Schutz der Freiheitsrechte auf alle objektiven rechtswidrigen Maßnahmen erstrecken. Dies ist nicht nur auf das Recht der allgemeinen Handlungsfreiheit begrenzt, sondern gilt insbesondere auch für das Recht auf Eigentum und körperliche Unversehrtheit<sup>1101</sup>. Wird gegen objektiv-rechtliche Bestimmungen verstoßen, kann dies eine mittelbare Verletzung einer subjektiven Rechtsposition zur Folge haben. So wie in rein nationalen Sachverhalten der Grundrechtsbezug zur Klagebefugnis bei Rechtsprechung und Literatur Anerkennung und im Rahmen der Schutznormtheorie Beachtung findet, kann dieser Ansatz auch bei gemeinschaftlichen Vorgaben herangezogen werden<sup>1102</sup>. Zwischen den Schutzgütern, mit denen der EuGH in seiner bisherige Rechtsprechung die gerichtliche Durchsetzbarkeit begründet hat, wie Eigentum oder Gesundheit, und den grundgesetzlich geschützten Bereichen in Deutschland bestehen große Pa-

<sup>1093</sup> EuGH, NJW 1994, S. 2473 ff, Rn. 21 f.; RUTHIG, JOSEF, BayVBl. 1997, S. 289 ff. (294).

<sup>1094</sup> Vgl. STEINBERG, RUDOLF, AöR 120 (1995), S. 549 ff. (586); RUTHIG, JOSEF, BayVBl. 1997, S. 289 ff. (296); RUFFERT, MATTHIAS, DVBl 1998, S. 69 ff. (72); MOENCH, CHRISTOPH/SANDER, WOLFRAM, Rechtsschutz vor deutschen Gerichten, in: RENGELING, HANS-WERNER (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht I, 2. Aufl., Köln, Berlin u.a. 2003, S. 1754 ff. (§ 46 Rn. 72).

<sup>1095</sup> Vgl. SCHMIDT-ABMANN, EBERHARD, in: MAUNZ, THEODOR/DÜRIG, GÜNTHER (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar Bd. III (Loseblatt), München (Stand 09/2005), Art. 19 Abs. 4 GG, Rn. 123 ff.; SCHLIESKY, UTZ, Über Notwendigkeit und Gestalt eines öffentlichen Wettbewerbsrechts, DVBl. 1999, S. 78 ff. (85). Eine solche Wirkung der Grundrechte schließen grundsätzlich aus: WAHL, RAINER, in: SCHOCH, FRIEDRICH/SCHMIDT-ABMANN, EBERHARD/PIETZNER, RAINER (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, Bd. I, München Stand 2005, § 42 Abs. 2 VwGO, § 42 Abs. 2 Rn. 59 f.

<sup>1096</sup> Sog. Untermaßverbot BVerfG 88, 254.

<sup>1097</sup> Vgl. SCHLIESKY, UTZ, DVBl. 1999, S. 78 ff. (82).

<sup>1098</sup> Vgl. KOPP, FERDINAND O./SCHENKE, RÜDIGER, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 14. Aufl., München 2005, § 42 Rn. 122.

<sup>1099</sup> Vgl. SCHENKE, WOLF-RÜDIGER, Verwaltungsprozessrecht, 10. Aufl., Heidelberg 2005, Rn. 531c.

<sup>1100</sup> Vgl. BVerfGE 6, 32 ff. (41).

<sup>1101</sup> Vgl. zum Eigentumsschutz BVerfGE 24, 367 ff. (400); zum Gesundheitsschutz BVerfGE 54, 211 ff. (222).

<sup>1102</sup> Vgl. RUTHIG, JOSEF, BayVBl. 1997, S. 289 ff. (296); KOPP, FERDINAND O./SCHENKE, RÜDIGER, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 14. Aufl., München 2005, § 42 Rn. 154.

rallelen, sodass die Grundsätze der Elfes-Rechtsprechung auf die gemeinschaftlichen Sachverhalte herangezogen werden können<sup>1103</sup>. Der allgemeine Schutz der Umwelt als solcher, wenn er nur einen entfernten Bezug zum Gesundheitsschutz aufweist oder alleine die objektive Stellung des Marktteilnehmers schützt, stellt kein klagebegründendes Schutzgut dar<sup>1104</sup>. Denn auch gemeinschaftsrechtlich hängen die Einklagbarkeit und die individuelle Betroffenheit untrennbar miteinander zusammen.

Für die Frage, wann ein Grundrechtseingriff zu bejahen ist, gelten die gleichen Abgrenzungsmaßstäbe wie im nationalen Recht. Entscheidend für die gemeinschaftliche Anerkennung von Schutznormen ist in sachlicher Hinsicht die Verknüpfung des Schutzziels mit einer möglichen Gefährdung der menschlichen Gesundheit (wie z.B. das Überschreiten von Grenzwerten) -, unabhängig davon, ob es sich um eine Gefahrenabwehr oder Vorsorgebestimmung handelt<sup>1105</sup>. Die Norm darf nicht ein bloßer Programmsatz sein, sondern muss klare Handlungsanweisungen geben<sup>1106</sup>. Unter Rückgriff auf die Wertungen der Richtlinie muss zwischen reflexartigen Auswirkungen staatlichen Handelns und einem faktischen Grundrechtseingriff differenziert werden.

#### 4. Fortentwicklung der Schutznormtheorie

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass zwischen Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht grundsätzlich keine Kollision auftritt. Vielmehr trägt das Gemeinschaftsrecht einen weiteren Ansatz zur Auslegung der maßgeblichen materiellen Norm bei. Im Endeffekt kommt man zwar je nach den Umständen des Falles, sprich gemeinschaftlicher Sachverhalt oder nationaler Sachverhalt, zu divergierenden Ergebnissen. Diese Abweichung liegt allerdings im materiellen Recht begründet, das zur Auslegung herangezogen wird. Ist eine Regelung einer transformierten Richtlinie streitbefangen, so findet sich der Auslegungsmaßstab trotz Transformation nach wie vor zumindest mittelbar im Gemeinschaftsrecht.

Da die Ungleichbehandlung von nationalem und transformiertem Recht zwangsläufig zu einem Sonderprozessrecht für gemeinschaftsrechtliche Sachverhalte führt, sollte erwogen werden, die rechtsschutzfreundlichere Auslegung auch auf nationale umweltrechtliche Sachverhalte auszudehnen und eine Kurskorrektur des deutschen Rechts vorzunehmen<sup>1107</sup>.

### C. Verfassungsrechtliche Leitpunkte des deutschen Umweltschutzes und ihre Grenzen

Eventuell könnten auch nationale Vorgaben im Grundgesetz als Grundlage einer konstitutiv-verschärfenden Umwandlung bisher geltender Umweltgesetze und des Rechtsschutzkonzepts herangezogen werden. Soweit es um eine Intensivierung des Rechtsschutzes geht, sei es durch die Einräumung klagefähiger Positionen, die bislang von der gerichtlichen Kontrolle ausgenommen waren, erleichterte Zugangsbedingungen zu Gericht, oder die Reduktion der Kontrolldichte, müssten sich die Änderungen an die Rahmenvorgaben der Verfassung halten.

<sup>1103</sup> Vgl. RUTHIG, JOSEF, BayVBl. 1997, S. 289 ff. (297); STÜLPNAGEL, HARRIET VON, Der einstweilige Rechtsschutz nach § 80 VwGO und die Durchführung von gemeinschaftsrechtlichen Verordnungen, DÖV 2001, S. 932 ff. (938).

<sup>1104</sup> Vgl. KAHL, WOLFGANG, Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht. Eine Untersuchung zur Rechtsidee des „bestmöglichen Umweltschutzes“ im EWG-Vertrag, Heidelberg 1993, S. 147; KLÜPFEL, KARIN, Zur Anfechtbarkeit von Richtlinien durch nicht-privilegierte Kläger, Anmerkungen zu EuGH, EuZW 1996, S. 218 - Asocarne/Rat, EuZW 1996, S. 393 ff. (394).

<sup>1105</sup> Vgl. SCHOCH, FRIEDRICH, NVwZ 1999, S. 457 ff. (464); HIMMELMANN, STEFFEN, Gemeinschaftliche Vorgaben für die Umsetzung von EG-Recht - Zu den Auswirkungen der neusten Rechtsprechung von EuGH und Bundesverwaltungsgericht auf die nationale Umsetzungspraxis, DÖV 1996, S. 145 ff. (149).

<sup>1106</sup> Vgl. EuGHE, Slg. 1991, I-825 ff.

<sup>1107</sup> Vgl. RUTHIG, JOSEF, BayVBl. 1997, S. 289 ff. (294).

## I. Staatsziel Umweltschutz (Art. 20a GG)

Eventuell könnte die Staatszielbestimmung des Umweltschutzes in Art. 20a GG eine Grundlage für die Herleitung subjektiv-öffentlicher Rechte bilden. Der Verfassung kommt einmal die Aufgabe zu, die Staatstätigkeit zu begrenzen, und zum anderen legitimiert sie zu Staatsaufgaben. Die zweite Variante ist in die grundgesetzlich verankerten Staatszielbestimmungen eingekleidet. Durch diese werden eine Fülle möglicher konkreter Staatsaufgaben formuliert, die allesamt auf die Verwirklichung des Staatsziels hinwirken und auch vom Staatsziel abgeleitet werden können.

Mit Einfügung des Art. 20a GG in das Grundgesetz<sup>1108</sup> wurde offiziell der Umweltstaat konzipiert. Denn durch die Normierung des Art. 20a GG trat der Umweltschutz als neues Staatsziel neben die Rechts- und Sozialstaatlichkeit und führte mit der Pflicht zum Schutz natürlicher Lebensgrundlagen zu einer Ausdehnung der klassischen Staatszwecke der Friedenssicherung, der rechtsstaatlichen Begrenzung, der staatlichen Macht, der demokratischen Staatsorganisation und der Verpflichtung zur sozialen Vor- und Fürsorge<sup>1109</sup>. Wie der Sozialstaat zur Lösung der sozialen Frage, korrigiert der Umweltschutz zur Lösung der Umweltfrage in der industriellen Gesellschaft die liberal-staatlichen Ausgangspunkte des Grundgesetzes<sup>1110</sup> und führt zu einem neuen Legitimationsniveau, das Schutzlücken beseitigen soll<sup>1111</sup>. Im Unterschied zu den übrigen vier Verfassungsprinzipien erstrecken sich das Sozialstaats- und Umweltstaatsprinzip nicht auf die Gestaltung der staatlichen Ordnung, sondern auf die Gewährleistung der faktischen Voraussetzungen für den Gebrauch der Freiheitsrechte dieser Ordnung<sup>1112</sup>. Art. 20a GG enthält unmittelbar geltendes verbindliches Verfassungsrecht, worin ein Unterschied der Staatsaufgabe Umweltschutz zu sonstigen Staatsaufgaben, denen sich der demokratische Rechts- und Sozialstaat im Grunde frei annehmen kann, begründet liegt<sup>1113</sup>.

Das Umweltstaatsprinzip hat die Bedeutung, der staatlichen Gewalt die ständige Beachtung des Schutzes natürlicher Lebensgrundlagen vorzuschreiben und dessen besondere Bedeutung für Staat und Gesellschaft zu betonen<sup>1114</sup>. Unter den natürlichen Lebensgrundlagen sind die natürlichen<sup>1115</sup> - im Gegensatz zu den sozialen und ökonomischen, durch Menschenhand erst geschaffenen - Grundlagen zu verstehen. Dazu zählen Luft, Wasser, Boden sowie Tier- und Pflanzenwelt als Grundlage für menschliches, sowie für alles andere Leben. Zweck des Umweltrechts ist es somit, eine Umwelt zu sichern, in der die Menschen ein gesundes und menschenwürdiges Leben führen können<sup>1116</sup>, die Umweltgüter sowie die Tier- und Pflanzenwelt vor nachteiligen Eingriffen<sup>1117</sup> durch den Menschen zu bewahren sowie bereits eingetretene Schäden oder Nachteile aus Umwelt-eingriffen so weit wie möglich zu beseitigen.

<sup>1108</sup> Art. 20a GG wurde mit Änderungsgesetz v. 27.10.1994 in das Grundgesetz eingefügt.

<sup>1109</sup> Vgl. zu den klassischen Staatszwecken, DREIER, HORST, *Rechtsethik und staatliche Legitimität*, Universitas 1993, S. 377 ff. (387 f.); MURSWIEK, DIETRICH, *Umweltschutz als Staatszweck. Die ökologischen Legitimitätsgrundlagen des Staates*, Bonn 1995, S. 15 ff., 31 ff.

<sup>1110</sup> Vgl. HOFMANN, HASSO, *Die Aufgaben des modernen Staates und der Umweltstaat*, in: KLOEPFER, MICHAEL (Hrsg.), *Umweltstaat*, Berlin u.a. 1998, S. 1 ff. (36 ff.); WAHL, RAINER/APPEL, IVO, *Prävention und Vorsorge: Von der Staatsaufgabe zur rechtlichen Ausgestaltung*, in: WAHL, RAINER (Hrsg.), *Prävention und Vorsorge: Von der Staatsaufgabe zu den verwaltungsrechtlichen Instrumenten*, Bonn 1995, S. 1 ff. (19 ff.).

<sup>1111</sup> Vgl. STEINBERG, RUDOLF, *Verfassungsrechtlicher Umweltschutz durch Grundrechte und Staatszielbestimmungen*, NJW 1996, S. 1985 ff. (1985); GRAF VITZTHUM, WOLFGANG/GEDDERT-STEINACHER, TATJANA, *Umweltschutz im Grundgesetz*, Jura 1996, S. 42 ff. (43); einschränkend BERNSDORFF, NORBERT, *Positivierung des Umweltschutzes im Grundgesetz (Art 20a GG)*, NuR 1997, S. 328 ff. (329).

<sup>1112</sup> Vgl. GRÖSCHNER, ROLF, in: DREIER, HORST, *Grundgesetz Kommentar Bd. II*, Tübingen 1998, Art. 20 (Sozialstaat) GG, Rn. 58.

<sup>1113</sup> Vgl. SCHULZE-FIELITZ, HELMUTH, *Staatsaufgabenentwicklung und Verfassung. Zur normativen Kraft der Verfassung für das Wachstum und die Begrenzung der Staatsaufgaben*, in: GRIMM, DIETER (Hrsg.), *Wachsende Staatsaufgaben - sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts*, 1. Aufl., Baden-Baden 1990, S. 11 ff. (25 ff., 30).

<sup>1114</sup> Vgl. KLOEPFER, MICHAEL, *Auf dem Weg zum Umweltstaat?*, in: KLOEPFER, MICHAEL (Hrsg.), *Umweltstaat*, Berlin u.a. 1998, S. 39 ff. (44).

<sup>1115</sup> Vgl. JARASS, HANS D. in: JARASS, HANS D./PIEROOTH, BODO (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar*, 7. Aufl., München 2004, Art. 20 a GG, Rn. 2; TSAI, TZUNG-JEN, *Die verfassungsrechtliche Umweltschutzpflicht des Staates. Zugleich ein Beitrag zur Umweltschutzklausel des Art. 20a GG*, Berlin 1996, S. 77 ff. (79).

<sup>1116</sup> Vgl. SCHOLZ, RUPERT, in: MAUNZ, THEODOR/DÜRIG, GÜNTHER (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar Bd. III (Lo-seblatt)*, München (Stand 09/2005), Art. 20 a GG, Rn. 39; SANNWALD, RÜDIGER, in: SCHMIDT-BLEIBTREU, BRUNO/KLEIN, FRANZ, *Grundgesetz Kommentar*, 10. Aufl., München 2004, Art. 20 a GG, Rn. 11.

<sup>1117</sup> Vgl. BVerwGE 104, 68 ff. (76); BVerfG, NJW 1998, S. 367 ff. (368).

Demnach weist der Schutzauftrag des Art. 20a GG indirekt einen anthropozentrischen Ansatz auf. Der Schutzauftrag des Art. 20a GG beschränkt sich weiterhin auf den Schutz von Tieren und Pflanzen als Arten und Gattungen, sodass der Staat nachhaltig einer Reduktion der tier- und pflanzengenetischen Vielfalt vorbeugen muss<sup>1118</sup>. Über das Grundgesetz hinaus fand der Umweltschutz auch Einzug in die meisten Landesverfassungen<sup>1119</sup>.

## 1. Reichweite des Schutzauftrags

### a. Gebot des Erhalts überlebensnotwendiger Umweltgüter

Nimmt man die Staatszielaufgabe Umweltschutz ernst, so müsste das politische und wirtschaftliche System Deutschlands umgestaltet werden. Es kommt nicht nur zur Übernahme einer neuen Aufgabe, sondern es entsteht vielmehr eine neue Identität eines Umweltschutz betreibenden Staates<sup>1120</sup>. Art. 20a GG beinhaltet den Auftrag, alle Güter, denen auf lange Sicht eine Bedeutung als Voraussetzung für menschliches Leben immanent ist, zu erhalten<sup>1121</sup>. Aus dem Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers, den aktuellen Stand des Umweltschutzes zu verbessern, zog man Rückschlüsse, dass das Jahr 1994 als Basis für das Bemühen einer Intensivierung des Umweltschutzes heranzuziehen ist (Verbesserungsgebot) und der Umweltschutz nicht unter das Ausgangsniveau von 1994 sinken darf (Verschlechterungsverbot)<sup>1122</sup>.

Allerdings räumt Art. 20a GG für die Beurteilung der Frage, wann eine Verschlechterung bzw. Verbesserung erreicht ist, einen großen Ermessensspielraum ein, sodass die Anforderungen an weitläufige Änderungen durch Art. 20a GG nicht überschätzt werden dürfen.

### b. Art. 20a GG als Abwägungsgesichtspunkt

Hinzu kommt, dass der Staatszielbestimmung keine feste Vorgabe zur Lösung umweltpolitischer Abwägungsprobleme zu entnehmen ist, vielmehr nehmen die zuständigen Staatsorgane eine Konkretisierung des Schutzgehalts vor<sup>1123</sup>. Demnach steht das Schutzniveau beim Ausgleich verschiedener Interessen immer in Relation zu den politischen Gestaltungsentscheidungen des jeweils zur Entscheidung berufenen Staatsorgans<sup>1124</sup>.

Zwar bringt der Schutzauftrag des Art. 20a GG im Grundsatz der Verhältnismäßigkeit einen neuen Aspekt im Rahmen der Abwägungsentscheidungen ein, wonach die Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit auch unter ökologischen Aspekten betrachtet werden muss - insbesondere unter dem Punkt der Erforderlichkeit verdient bei zwei gleichwertigen Handlungsalternativen diejenige den Vorzug, der die geringsten Umweltbelastungen folgen -, aber auch hier gibt es wieder einen großen Wertungsspielraum für die staatlichen Organe<sup>1125</sup>. Zuletzt begründet Art 20a GG eine Modifizierung des

<sup>1118</sup> Vgl. HABERLE, PETER, Ein Verfassungsvertrag für künftige Generationen - Die „andere“ Form des Gesellschaftsvertrags: der Generationenvertrag, in: RULAND, FRANZ u.a. (Hrsg.), Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats, Festschrift für Hans F. Zacher zum 70. Geburtstag, Heidelberg 1998, S. 215 ff. (218 ff.).

<sup>1119</sup> Vgl. Art. 3 Abs. 2, 131 Abs. 2 und 141 BayVerf., Art. 26a HessVerf., Art. 73a RpfVerf., Art. 59a Saarl-Verf. Weiter nahmen auch die neuen Bundesländer, vor allem Brandenburg in Art. 2, 28, 39, den Umweltschutz in ihre Verfassungen auf. Daneben beinhaltet die Brandenburgische Verfassung in Art. 39 Abs. 7 S. 2, die Verfassung Sachsen-Anhalts in Art. 6 Abs. 2 ein verfassungskräftiges Recht auf Zugang zu Informationen über die Umwelt.

<sup>1120</sup> Vgl. HOFMANN, HASSO, Verfassungsrechtliche Perspektiven. Aufsätze aus den Jahren 1980-1994, Tübingen 1995, S. 475.

<sup>1121</sup> Vgl. EPINEY, ASTRID, in: KLEIN, FRIEDRICH/MANGOLDT, HERMANN VON/STARK, CHRISTIAN (Hrsg.), Das Bonner Grundgesetz Kommentar, Bd. II, München 2000, Art. 20 a GG, Rn. 30.

<sup>1122</sup> Vgl. SCHOLZ, RUPERT, in: MAUNZ, THEODOR/DÜRIG, GÜNTHER (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar Bd. III (Lo-seblatt), München (Stand 09/2005), Art. 20 a GG, Rn. 30 f.

<sup>1123</sup> Vgl. KLOEPFER, MICHAEL, in: DOLZER, RUDOLF/VOGEL, KLAUS/GRAßHOF, KARIN (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Heidelberg 2004, Art. 20 a, Rn. 14.

<sup>1124</sup> Vgl. KLOEPFER, MICHAEL, in: DOLZER, RUDOLF/VOGEL, KLAUS/GRAßHOF, KARIN (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Heidelberg 2004, Art. 20 a, Rn. 15.

<sup>1125</sup> Zum planungsrechtlichen Abwägungsverbot vgl. SCHULZE-FIELITZ, HELMUTH, in: DREIER, HORST (Hrsg.), GG

rechtsstaatlichen Abwägungsgebots für Planungen als umweltstaatliches Abwägungsgebot.

Im Rahmen von Entscheidungen mit Gestaltungsspielraum ist zu beachten, ob an den Schutz der Nachwelt, wie es Art. 20a GG vorschreibt, gedacht wurde, ob er im Vergleich zu den entgegenstehenden Belangen richtig gewichtet wurde und ob in der konkreten Entscheidung eine Abwägung überhaupt vorgenommen werden durfte<sup>1126</sup>.

## 2. Adressaten des Umweltstaatsprinzips

### a. Bindung der Judikative

Grundsätzlich verpflichtet Art. 20a GG den Staat. Damit ist die gesamte Staatsgewalt gemeint und nicht lediglich die Legislative, Judikative oder Exekutive, sondern vielmehr auch die Regierung bzgl. grundlegender Leitentscheidungen, d.h. als Hauptträger der auswärtigen Gewalt<sup>1127</sup>. Neben einem Verbot völkerrechtlicher Vereinbarungen, die gegen Art. 20a GG verstoßen würden, verpflichtet die Norm die Bundesregierung insbesondere dazu, im Rahmen internationaler Verhandlungen, Verträge, Organisationen und auf supranationaler Ebene der EU auf eine Optimierung des Umweltschutzes hinzuwirken<sup>1128</sup>.

In erster Linie ist allerdings die Legislative Adressat des Auftrags von Art. 20a GG<sup>1129</sup>. Denn Exekutive und Judikative werden ausdrücklich unter dem Vorbehalt der Maßgabe von Gesetz und Recht verpflichtet. Da sich diese Maßgabe von Gesetz und Recht bereits aus Art. 20 Abs. 3 GG ergibt, kann die Formulierung als Restriktion auf den Gesetzgeber verstanden werden<sup>1130</sup>. Art. 20a GG begründet für den Gesetzgeber eine objektive Pflicht, geeignete Regelungen zum Schutz natürlicher Lebensgrundlagen zu erlassen<sup>1131</sup>.

### b. Bindung der Exekutive und Judikative

Der Vorrang des Gesetzgebers schließt allerdings eine verfassungskonforme Auslegung des Gesetzesrechts durch die Verwaltung und die Rechtsprechung nicht aus<sup>1132</sup>. Vielmehr besteht die Möglichkeit, dass der Gesetzgeber der Verwaltung einen absichtlich breiten Handlungsspielraum einräumt, da eine Realisierung des Umweltschutzes auf der Ebene der Exekutive in der Regel schneller zu bewerkstelligen ist<sup>1133</sup>. Soweit es um die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe geht oder wenn Art. 20a GG als Querschnittsklausel für Gesetze wirkt, die keine Umweltgesetze im engeren Sinne sind, räumt die Norm der Verwaltung und Judikative einen großen Spielraum ein<sup>1134</sup>.

In planerischen Abwägungs- und Gestaltungsspielräumen verstärkt Art. 20a GG die Belange im Sinne eines Optimierungsgebots, sofern sich die Ziele des Art. 20a GG im Gesetz als abwägungserhebliche Belange niedergeschlagen haben<sup>1135</sup>.

---

Bd. II, München 1998, Art. 20 a GG, Rn. 44.

<sup>1126</sup> Vgl. SCHULZE-FIELITZ, HELMUTH, Das Flachglas-Urteil des Bundesverwaltungsgerichts - BVerwGE 45, 309 - Zur Entwicklung der Diskussion um das planungsrechtliche Abwägungsgebot, Jura 1992, S. 201 ff.

<sup>1127</sup> Vgl. STEIGER, HEINHARD, Verfassungsrechtliche Grundlagen, in: ARBEITSKREIS FÜR UMWELTRECHT (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 2. Aufl., Berlin 1997, S. 26, 50.

<sup>1128</sup> Vgl. STIENS, ANDREA/VOß, ULRIKE, Staatszielbestimmung Umweltschutz im Grundgesetz, UTR 21 (1993), S. 3 ff. (24).

<sup>1129</sup> Vgl. Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat v. 05.11.1993, BT-Drs. 12/6000, S. 68.

<sup>1130</sup> Vgl. auch SCHMIDT-PREÜß, MATTHIAS, JZ 2000, S. 581 ff. (582).

<sup>1131</sup> Vgl. JARASS, HANS DIETER, in: JARASS, HANS DIETER/PIEROTH, BODO (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 7. Aufl., München 2004, Art. 20 a, Rn. 19 ff.

<sup>1132</sup> Vgl. BVerwG, NVwZ 1998, S. 398 f. (399).

<sup>1133</sup> Vgl. KLOEPFER, MICHAEL, in: DOLZER, RUDOLF/VOGEL, KLAUS/GRABHOF, KARIN (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Heidelberg 2004, Art. 20 a, Rn. 29.

<sup>1134</sup> Vgl. Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat v. 05.11.1993, BT-Drs. 12/6000, S. 68.

<sup>1135</sup> Vgl. SCHULZE-FIELITZ, HELMUTH, in: DREIER, HORST (Hrsg.), Grundgesetz Bd. II, München 1998, Art. 20a GG, Rn. 66.

### 3. Verfahrensrechtliche Konsequenzen

Da die Verpflichtung aus Art. 20a GG lediglich objektiv gilt, eignet sich die Staatszielbestimmung nicht dazu, dem Bürger subjektiv-öffentliche Rechte herzuleiten<sup>1136</sup>. Auch im Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren ist eine Berufung auf Art. 20a GG ausgeschlossen. Somit begründet Art. 20a GG weder eine Klagebefugnis noch eine Beschwerdebefugnis. Ebenfalls beinhaltet Art. 20a GG keine Entscheidung für die Einführung einer umweltrechtlichen Verbandsklage<sup>1137</sup>.

Als Verfassungsauftrag und Ausgestaltung als Staatszielbestimmung ist die judikative Rechtsdurchsetzung demnach sehr schwach ausgeprägt. Wenngleich der Gesetzgeber Hauptadressat der Staatszielbestimmung ist, so verbleibt ihm bei seinen Handlungen weiterhin eine große Einschätzungsprärogative<sup>1138</sup>. Somit kommt eine Pflichtverletzung des Gesetzgebers nur in Betracht, wenn er evident untätig bleibt oder ein untaugliches Mittel zur Bekämpfung von Umweltbeeinträchtigungen wählt<sup>1139</sup>. Dementsprechend verfuhr auch das Bundesverfassungsgericht bisher in seiner höchstrichterlichen Rechtsprechung. Denn seit der Existenz des Art. 20a GG trat kein einziger Fall auf, in dem das höchste Gericht das Umweltschutzniveau für unzureichend befand und eine Intensivierung staatlichen Handelns zum Umweltschutz forderte.

### 4. Bewertung

Anstatt das Staatsziel Umweltschutz knapp zu formulieren, um die neue Grundeinstellung staatlichen Handelns zum Ausdruck zu bringen, stellt Art. 20a GG lediglich einen Kompromiss dar<sup>1140</sup>. Denn die Staatszielbestimmung wird im Wesentlichen auf einen Gesetzgebungsauftrag beschränkt, was den Regelungsgehalt von Grund auf schwächt und die Bedeutung von Art. 20a GG gegenüber der grundlegenden Bedeutung des Umweltschutzes mindert<sup>1141</sup>. Bedenkt man, dass im gesamten Grundgesetz lediglich Regelungen für zwischenmenschliche Beziehungen festgelegt sind und das Grundgesetz Normen, welche das Verhältnis von Natur und Menschen bestimmen, grundlegend vermissen lässt, so wirkt die Formulierung im Art. 20a GG umso schwerwiegender. Das Staatsziel Umweltschutz ist ebenso wenig geeignet, eine nachhaltigkeitsorientierte Umweltpolitik, die es fordert, auch zu steuern, wie das Sozialstaatsprinzip oder das in einigen Ländern normierte Recht auf Arbeit Vollbeschäftigung sichern kann<sup>1142</sup>.

Da der Gestaltungsspielraum sehr weit gefasst ist und sich nur in den seltensten Fällen zu einer Handlungspflicht verdichten dürfte<sup>1143</sup>, bleibt im Ergebnis festzuhalten, dass Art. 20a GG wohl kaum als Grundlage für eine konstitutiv-verschärfende Umwandlung bisher geltender Umweltgesetze herangezogen werden kann. Eine wichtige Bedeutung kommt Art. 20a GG primär in seiner Forderung zu, Organisation und Verfahren des staatlichen Verwaltungshandelns im Blick auf die hervorgehobene Stellung des Umweltschutzes auszugestalten und zu praktizieren. Im Rahmen einfachgesetzlicher Anhörungsgebote und erweiterten Zugangs zu Umweltinformationen soll die Öffentlichkeit für Umweltbelange sensibilisiert werden<sup>1144</sup>. Daneben sind weitere den Umweltschutz fördernde Orga-

<sup>1136</sup> Vgl. Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat v. 05.11.1993, BT-Drs. 12/6000, S. 67; in diesem Sinne auch KLOEPFER, MICHAEL, Umweltschutz als Verfassungsrang: Zum neuen Art. 20 a GG, DVBl. 1996, S. 73 ff. (74 f.); BVerwGE 101, 73 ff. (83).

<sup>1137</sup> Vgl. BVerwGE 101, 73 ff. (83); BVerwG, DVBl. 1997, S. 1123 ff. (1124).

<sup>1138</sup> Vgl. SCHOLZ, RUPERT, in: MAUNZ, THEODOR/DÜRIG, GÜNTHER (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar Bd. III, München (Stand 09/2005), Art. 20a, Rn. 49; STEINBERG, RUDOLF, NJW 1996, S. 1985 ff. (1991 f.); KOENIG, CHRISTIAN, Möglichkeiten und Grenzen von Zertifikatmärkten als Steuerungsmedien im Umweltrecht - Überlegungen zum Rechtsproblem ökologischer Präferenzen künftiger Generationen, DÖV 1996, S. 943 ff. (944).

<sup>1139</sup> Vgl. Stellungnahme des Bundesverfassungsgerichts zum Verhältnismäßigkeitsprinzip BVerfGE 90, 145 ff. (147); BERNSDORFF, NORBERT, NuR 1997, S. 328 ff. (330).

<sup>1140</sup> Vgl. hierzu auch den Abschlussbericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 13/6000, S. 65 ff.

<sup>1141</sup> Vgl. RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN, Umweltgutachten 1994, S. 63 (Ziff. 65).

<sup>1142</sup> Vgl. LÜBBE-WOLFF, GERTRUDE, Verfassungsrechtliche Grenzen symbolischer Umweltpolitik, in: HANS JÜRGEN, PETERS, LÜBBE-WOLFF, GERTRUDE (Hrsg.), Symbolische Umweltpolitik, Frankfurt a.M. 2000, S. 222.

<sup>1143</sup> Vgl. JARASS, HANS DIETER, in: JARASS, HANS DIETER/PIEROTH, BODO (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 7. Aufl., München 2004, Art. 20 a Rn. 7.

<sup>1144</sup> Vgl. EKARDT, FELIX, Praktische Probleme des Art 20a GG in Verwaltung, Rechtsprechung und Gesetzgebung, SächsVBl. 1998, S. 49 ff. (49, 54); STEINBERG, RUDOLF, NJW 1996, S. 1985 ff. (1993 f.).

nisations- und Verfahrenspflichten in Art. 20a GG verankert, wie z.B. die Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen oder die Evaluation von umweltrelevanten Entscheidungen<sup>1145</sup>. Weiterhin schreibt Art. 20a GG vor, dass auch Vertreter von Umweltschutzorganisationen oder Umweltwissenschaften entsprechend zu berücksichtigen sind, um die Bewertung von Umweltrisiken an Gemeinwohlaspekten zu binden<sup>1146</sup>.

## II. Staatliche Schutzpflichten

Neben Staatszielbestimmungen ergeben sich als weiteres verfassungsrechtliches Postulat für den Staat so genannte staatliche Schutzpflichten. Ausgangspunkt der Überlegung ist die Erkenntnis, dass Grundrechte neben subjektiven Abwehrrechten auch Leistungs- und Teilhaberechte im Sinne von Ansprüchen des Einzelnen gegenüber dem Staat auf Vornahme einer bestimmten Handlung normieren<sup>1147</sup>.

### 1. Klassische Grundrechtsfunktionen und Konsequenzen für den Umweltschutz

Nach Georg Jellinek werden die klassischen Funktionen der Grundrechte im Verhältnis des Bürgers zum Staat mit dem Begriff des „status negativus“, „status positivus“ und des „status activus“ unterschieden, wobei die Bezeichnung „status“ den Zustand des Einzelnen gegenüber dem Staat meint<sup>1148</sup>. „Status negativus“ bezieht sich dabei auf den Zustand, in welchem der Bürger seine Freiheit vom Staat hat. Er verbürgt dem Einzelnen ein Recht darauf, dass der Staat sich aus geschützten Bereichen fernhält und dem Bürger die Regelung seines gesellschaftlichen Lebens ohne den Staat ermöglicht. Dieser Zustand wird gesichert durch Grundrechte, die als Abwehrrechte<sup>1149</sup> bestimmte Freiheiten, Freiräume, Freiheitsrechte oder der freien Verfügung des Einzelnen überlassene Rechtsgüter gegen staatliche Eingriffe, Einschränkungen, Beschränkungen oder Verletzungen schützen.

Der „status positivus“ umschreibt hingegen den Bereich, in dem die freie Existenzsicherung und -erhaltung des Bürgers ohne staatliche Vorkehrungen nicht möglich ist. Verbürgt wird dieser Zustand durch die Grundrechte, die als Anspruchs-, Forderungs-, Leistungs-, Teilhabe- und Verfahrensrechte ausgestaltet sind<sup>1150</sup>. Jellinek bezeichnet als bedeutsamsten „gleichsam aus dem Zentrum des positiven Status entspringend“ den Anspruch auf Rechtsschutz<sup>1151</sup>. Teilweise wird eine Unterteilung des Anspruchs in derivative, welche aus Bestehendem abgeleitet werden, und originäre, d.h. Anspruchs-, Forderungs-, Leistungs- und Teilhaberechte, die das noch nicht Vorhandene hervorbringen, vorgenommen<sup>1152</sup>.

Der „status activus“ umschreibt dagegen einen Zustand, in dem der Bürger seine Freiheit im und für den Staat betätigt. Staatsbürgerliche Rechte formen den Zustand aus und sichern ihn. Bei der Wahrnehmung seiner staatsbürgerlichen Rechte tritt die Freiheit des Einzelnen in den Dienst des Staates, während der Staat zugleich zum Raum wird, in dem der Einzelne seine Freiheit entfalten kann<sup>1153</sup>.

<sup>1145</sup> Vgl. BERNSDORFF, NORBERT, NuR 1997, S. 328 ff. (333); SCHINK, ALEXANDER, Umweltschutz als Staatsziel, DÖV 1997, S. 221 ff. (227).

<sup>1146</sup> Vgl. KÖCK, WOLFGANG, AÖR 121 (1996), S. 1 ff. (21); GUSY, CHRISTOPH, Die untergesetzliche Rechtsetzung nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz aus verfassungsrechtlicher Sicht, in: KOCH, HANS-JOACHIM/LECHELT, RAINER (Hrsg.), Zwanzig Jahre Bundes-Immissionsschutzgesetz, Baden-Baden 1994, S. 185 ff. (208 f.).

<sup>1147</sup> Ob die aus den Grundrechten folgenden staatlichen Schutzpflichten in dem objektiv-rechtlichen Gehalt der grundrechtlichen Normen (so das BVerfG) oder im staatlichen Gewaltmonopol (vgl. ISENSEE, JOSEF, Das Grundrecht als Abwehrrecht und staatliche Schutzpflicht, in: ISENSEE, JOSEF/KIRCHHOF, PAUL (Hrsg.), HdStR, Bd. V - Allgemeine Grundrechtslehren, Heidelberg 1992, § 111, Rn. 12 ff.) ihre Wurzeln haben, kann hier dahingestellt bleiben.

<sup>1148</sup> Vgl. JELLINEK, GEORG, System der subjektiv öffentlichen Rechte, 2. Aufl., Darmstadt 1963, S. 87, 94 ff.

<sup>1149</sup> Vgl. IPSEN, JÖRN, Staatsrecht II, Grundrechte, 8. Aufl., München 2005, Rn. 79.

<sup>1150</sup> Vgl. ALEXY, ROBERT, Theorie der Grundrechte, 2. Aufl., Frankfurt a.M. 1994, S. 174 ff.

<sup>1151</sup> Vgl. JELLINEK, GEORG, System der subjektiv öffentlichen Rechte, 2. Aufl., Darmstadt 1963, S. 124.

<sup>1152</sup> Vgl. PIEROTH, BODO/SCHLINK, BERNHARD, Grundrechte Staatsrechte II, 21. Aufl., Heidelberg 2005, Rn. 60.

<sup>1153</sup> Vgl. PIEROTH, BODO/SCHLINK, BERNHARD, Grundrechte Staatsrechte II, 21. Aufl., Heidelberg 2005, Rn. 67.

Somit werden von der grundrechtlichen Gewährleistung auch die tatsächlichen Voraussetzungen der Grundrechtsausübung erfasst, sofern das Grundrecht durch eine Beeinträchtigung in seiner Ausübung selbst konkret gefährdet ist. Ein Grundrecht auf Schaffung und Erhaltung einer sauberen Umwelt existiert nicht. Art. 2 Abs. 2 GG enthält zwar einen Abwehranspruch gegen belastende Umweltbeeinträchtigungen, allerdings richtet sich der Abwehranspruch lediglich gegen den Staat und die von ihm verursachten Beeinträchtigungen und nicht gegen umweltschädigendes Verhalten Dritter, das den Hauptanteil der Umweltbelastungen ausmacht. Da es an einer unmittelbaren Drittwirkung fehlt, greift die Abwehrfunktion der Grundrechte in diesen Fällen nicht ein<sup>1154</sup>. Im Gegensatz zur klassischen „status negativus-Funktion“ der Grundrechte, die den Einzelnen vor direkten Eingriffen des Staates bewahren will, geht es bei den staatlichen Schutzpflichten gerade um diesen Streit zwischen Privaten, die auf gleicher Stufe stehen, und spielt sich somit im Horizontalverhältnis ab<sup>1155</sup>. Das gegen die Schutzpflichtenlehre ins Feld geführte Argument, ein solches Grundrechtsverständnis verkehre die Funktion der Grundrechte ins Gegenteil<sup>1156</sup>, konnte sich in Anbetracht der zunehmenden Freiheitsbedrohungen durch die Gesellschaft nicht durchsetzen<sup>1157</sup>.

## **2. Das allgemeine Persönlichkeitsrecht gemäß Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG**

Aufgabe des in Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG durch die Verfassung gewährleisteten Persönlichkeitsrechts, das im Wege richterlicher Rechtsfortbildung konstruiert wurde<sup>1158</sup>, ist - neben dem Recht der autonomen Selbstentfaltung durch Abschirmung des privaten Bereiches und der Sicherung der Vertraulichkeit der Interaktion, der nach außen gerichteten Selbstdarstellung und damit vor allem der Schutz vor verfälschender Darstellung der eigenen Persönlichkeit in der Öffentlichkeit<sup>1159</sup> -, insbesondere „die engere persönliche Lebenssphäre und die Erhaltung ihrer Grundbedingungen zu gewährleisten, die sich durch die traditionellen konkreten Freiheitsgarantien nicht abschließend erfassen lassen“<sup>1160</sup>. Diese Notwendigkeit besteht namentlich auch im Blick auf moderne Entwicklungen und die damit verbundenen neuen Gefährdungen für den Schutz der menschlichen Persönlichkeit<sup>1161</sup>. Die Grundrechtsausübung der in Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG gewährleisteten freien Entfaltung der Persönlichkeit setzt zu ihrer Ausübung eine intakte Umwelt voraus. Denn anhaltende Umweltzerstörung beeinträchtigt die Bürger in ihrer Grundrechtsausübung. Ihnen müsste ein Recht zustehen, solche Maßnahmen von staatlicher Seite zu verlangen, die zum Schutz des grundrechtlich gesicherten Freiraums der freien Entfaltung der Persönlichkeit unerlässlich sind, weil sie ihm diese erst ermöglichen.

Allerdings kann mit Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG nicht jede staatliche Handlung begehrt werden, die für das Leben, die Gesundheit und die Persönlichkeitsentfaltung nötig ist, und nicht alles abgewehrt werden, was zu einer Beeinträchtigung der Freiheiten führt. Denn es ergeben sich daraus keine hinreichend konturierbaren individuellen

<sup>1154</sup> Vgl. SCHMIDT, REINER/MÜLLER, HELMUT (Hrsg.), Einführung in das Umweltrecht, 6. Aufl., München 2001, § 2 Rn. 6.

<sup>1155</sup> Vgl. SCHMIDT-PREUß, MATTHIAS, Kollidierende Privatinteressen im Verwaltungsrecht, Berlin 1992, S. 17 ff., 69 ff., 141 ff.

<sup>1156</sup> Vgl. ISENSEE, JOSEF, Das Grundrecht als Abwehrrecht und staatliche Schutzpflicht, in: ISENSEE, JOSEF/KIRCHHOF, PAUL (Hrsg.), HdStR, Bd. V - Allgemeine Grundrechtslehren, Heidelberg 1992, § 111, Rn. 82.

<sup>1157</sup> Vgl. DI FABIO, UDO, Risikoentscheidungen im Rechtsstaat. Zum Wandel der Dogmatik im öffentlichen Recht, insbesondere am Beispiel der Arzneimittelüberwachung, Tübingen 1994, S. 43.

<sup>1158</sup> Vgl. hierzu JARASS, HANS D., Die Entwicklung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: ERICHSEN, HANS-UWE/KOLLHOSER, HELMUT/WELP, JÜRGEN (Hrsg.), Recht der Persönlichkeit, Berlin 1996, S. 89 ff. (91 f.); GRIMM, DIETER, Persönlichkeitsschutz im Verfassungsrecht, in: LORENZ, EGON (Hrsg.), Schutz der Persönlichkeit, Karlsruhe 1997, S. 3 ff. (7 ff.).

<sup>1159</sup> Vgl. DREIER, HORST, in: DREIER, HORST (Hrsg.), GG-Kommentar Bd. I, 2. Aufl., München 2004, Art. 2 Rn. 69.

<sup>1160</sup> Vgl. DREIER, HORST, in: DREIER, HORST (Hrsg.), GG-Kommentar Bd. I, 2. Aufl., München 2004, Art. 2 Rn. 77.

<sup>1161</sup> Vgl. BVerfGE 54, 148 ff. (153); umfassend hierzu vgl. JARASS, HANS DIETER, Das allgemeine Persönlichkeitsrecht im Grundgesetz NJW 1989, S. 857 ff. (859); SCHOLZ, RUPERT, Das Grundrecht der freien Entfaltung der Persönlichkeit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, AöR (100) 1975, S. 265 ff.

Schutzansprüche<sup>1162</sup>. Da die Grundrechtsvoraussetzungen lediglich generalklauselartig formuliert sind, bedürfen sie der Aktualisierung durch das einfache Recht und werden somit durch dieses im Normalfall gewährleistet. Das Grundrecht tritt zwar bei der unmittelbaren Rechtsanwendung zurück, jedoch wirkt es nach wie vor entscheidend auf die Rechtsanwendung ein. Gesetzliche Regelungen, welche Voraussetzungen der Grundrechte schaffen oder schützen, werden durch das Grundrecht zu subjektiven Rechtspositionen der Individuen, welche auf die geregelten Voraussetzungen und deren gesetzmäßige Wahrung angewiesen sind<sup>1163</sup>. Die Frage, inwieweit objektive Normen des Umweltrechts subjektive öffentliche Rechte begründen, müsste demzufolge in dem Sinne beantwortet werden, dass subjektive Rechte in dem Rahmen zu bejahen sind, in dem das Umweltrecht die tatsächlichen Voraussetzungen für die Grundrechtsausübung gewährt, wenn wegen ihrer Knappheit die Grundrechtsausübung gefährdet ist. Denn eine intakte Umwelt gehört zu den rar gewordenen Voraussetzungen von Gesundheit und Persönlichkeit im Sinne von Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG<sup>1164</sup>. Neben Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG ist auch anderen Grundrechten, wie zum Beispiel Art. 14 GG eine aktive Schutzpflicht zur Vermeidung von Grundrechtsbeeinträchtigungen zu entnehmen. Soweit durch Luftverschmutzung Gesundheitsbeeinträchtigungen auftreten können oder das Eigentum geschädigt wird, kann eine grundrechtliche Verpflichtung des Staates eingreifen. Den Grundrechten müsste dann eine aktiv politikgestaltende Bedeutung zukommen. Dennoch sahen weder das BVerfG noch der BGH in den immissionsbedingten Waldschäden und den daraus resultierenden Eigentumsverlusten für die Waldeigner eine Verletzung von Art. 14 GG begründet<sup>1165</sup>.

### 3. Das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit gemäß Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG

Bei der Gründung der WHO im Jahr 1946 wurde in Art. 1 der Satzung festgelegt: „Gesundheit ist ein Zustand vollständigen körperlichen, seelischen und sozialen Wohlbefindens und nicht nur die Abwesenheit von Krankheit und Gebrechen (...)“ Regierungen haben eine Verantwortung für die Gesundheit ihrer Völker, die nur durch das Sorgen für adäquate gesundheitliche und soziale Verhältnisse erfüllt werden kann<sup>1166</sup>.

Dementsprechend lautet auch Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG: „Jeder hat das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit.“ Das Recht auf Leben schützt den Menschen im Sinne einer lebenden biologischen Existenz<sup>1167</sup>. Das Recht auf körperliche Unversehrtheit erstreckt sich auf drei Ebenen: die Gesundheit im engen Sinne, die psychisch-seelische Gesundheit im weiten Sinne und die körperliche Integrität unabhängig von der Zufügung physischer und psychischer Schmerzen<sup>1168</sup>.

Durch die Neueinführung des Art. 20a GG in das Grundgesetz wurde zwar ein Rückgriff auf Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG als Basis objektiver Umweltschutzpflichten überflüssig, ungeachtet dessen normiert Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG ein subjektives Recht des Bürgers auf Abwehr konkreter und abstrakter Gefahren für Leben und Gesundheit der Bevölkerung<sup>1169</sup> und darüber hinaus bei evidenten Risiken auch auf ein Einschreiten des Staates im Sinne einer vorbeugenden Gefahrenabwehr<sup>1170</sup>. Demnach folgt aus dem objektiv-rechtlichen Gehalt der Grundrechte die Pflicht des Staates, die individuellen Rechtsgüter seiner Bür-

<sup>1162</sup> Vgl. KLOEPFER, MICHAEL, Umweltrecht, 3. Aufl., München 2004, § 3 Rn. 45.

<sup>1163</sup> Vgl. MARBURGER, PETER, Ausbau des Individualschutzes gegen Umweltbelastungen als Aufgabe des bürgerlichen und des öffentlichen Rechts, in: Verhandlungen des 56. Deutschen Juristentages, Berlin 1986, Bd. I (Gutachten), C 3 ff. (C 4 f.); ERBGUTH, WILFRIED, Raumbedeutsames Umweltrecht. Systematisierung, Harmonisierung und sonstige Weiterentwicklung, Münster 1986, S. 319 ff.

<sup>1164</sup> Vgl. BENDA, ERNST, Verfassungsrechtliche Aspekte des Umweltschutzes, UPR 1982, S. 241 ff. (242).

<sup>1165</sup> Vgl. BVerfGE 1983, 2931 ff.; BGH NJW 1988, S. 478 ff. (479 ff.).

<sup>1166</sup> So die Präambel der Satzung der WHO.

<sup>1167</sup> Vgl. DI FABIO, UDO, in: MAUNZ, THEODOR/DÜRIG, GÜNTHER (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar Bd. I (Loseblatt), München (Stand 09/2005) Art. 2 Abs. 2 Rn. 17 f.; SCHULZE-FIELITZ, HELMUTH, in: DREIER, HORST (Hrsg.), GG-Kommentar Bd. I, 2. Aufl., München 2004, Art. 2 Abs. 2 GG, Rn. 25.

<sup>1168</sup> Vgl. SCHULZE-FIELITZ, HELMUTH, in: DREIER, HORST (Hrsg.), GG-Kommentar Bd. I, 2. Aufl., München 2004, Art. 2 Abs. 2 GG, Rn. 33.

<sup>1169</sup> Vgl. BVerfGE 102, 1 ff. (18); BÖHM, MONIKA, Der Normmensch. Materielle und prozedurale Aspekte des Schutzes der menschlichen Gesundheit vor Umweltschadstoffen, Tübingen 1996, S. 100 ff.

<sup>1170</sup> Vgl. BVerfGE 56, 54 ff. (78); 79, 174 ff. (201 f.), SCHULZE-FIELITZ, HELMUTH, in: DREIER, HORST (Hrsg.), GG-Kommentar Bd. I, 2. Aufl., München 2004, Art. 2 Abs. 2 GG, Rn. 80.

ger vor Naturkatastrophen und Einwirkungen anderer Staaten ebenso zu schützen wie vor Verletzungen durch Privatpersonen<sup>1171</sup>.

Dem Recht auf körperliche Freiheit und Unversehrtheit gemäß Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG ist demnach nicht nur ein Schutz vor Eingriffen des Staates zu entnehmen, vielmehr ergibt sich hieraus auch eine Verpflichtung des Staates, Leben und Gesundheit vor Beeinträchtigungen durch Dritte aktiv zu schützen. Art 2 Abs. 2 S. 1 GG richtet sich mit einem objektiv rechtlichen Handlungsgebot an den Staat und dessen Organe, für den Schutz des Rechts auf Leben und körperliche Gesundheit einzutreten oder diese zu fördern, und entfaltet im Zusammenhang mit umweltbelastenden Maßnahmen eine praktische Relevanz<sup>1172</sup>.

In diesem Sinne bestimmte das Bundesverfassungsgericht in seinem Kalkar-Beschluss<sup>1173</sup>, „die Legislative habe technische Risiken abzuwehren, um ihrer objektivrechtlichen Schutzpflicht nachzukommen. Sie soll sich schützend und fördernd vor die in Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG geschützten Rechtsgüter Leben und körperliche Unversehrtheit“ stellen und sie „insbesondere vor rechtswidrigen Eingriffen anderer bewahren“<sup>1174</sup>. Für den Fall, dass beispielsweise Gesundheitsschäden von Bürgern aufgrund von Emissionen einer Anlage zu befürchten sind, ist der Staat angehalten, sich schützend vor den beeinträchtigten Dritten zu stellen und durch Gesetze oder administrative Anordnungen den Gefahren abzuwehren<sup>1175</sup>. Je größer die Umweltgefahren sind, um so eher gebietet Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG Schutzmaßnahmen auch bei einer geringen Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts<sup>1176</sup>.

Der Schutz der körperlichen Unversehrtheit ist allerdings nicht in dem Sinne absolut geboten, dass er gegenüber jedem anderen Rechtsgut grenzenlosen Vorrang genießt. Vielmehr ist die Reichweite der Schutzpflicht mit Blick auf die Bedeutung und die Schutzbedürftigkeit des zu schützenden Rechtsguts einerseits und die mit ihm kollidierenden Rechtsgüter andererseits zu bestimmen<sup>1177</sup>. Dem Gesetzgeber wird hierbei eine weite Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsprärogative eingeräumt, die Raum lässt, entgegenstehende öffentliche und private Interessen zu berücksichtigen<sup>1178</sup>.

Selbst wenn eine Verletzung der allgemeinen staatlichen Schutzpflicht festgestellt wird, so kann wegen des großen Gestaltungsermessens hieraus noch nicht auf eine Pflicht zum Erlass entsprechender Umweltmaßnahmen und erst recht nicht auf einen einklagbaren Anspruch Betroffener geschlossen werden. Denn die staatliche Gewalt unterliegt bei Wahrnehmung ihrer Schutzpflicht auch allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsätzen, insbesondere den Kompetenznormen, aber auch bei Eingriffen in Rechte Dritter dem Vorbehalt des Gesetzes.

Im Gegensatz zu der abwehrrechtlichen Grundrechtsfunktion korrespondieren mit den Schutzpflichten des Staates nicht durchgehend Schutzrechte der Bürger, woraus allerdings nicht zu schlussfolgern ist, dass damit jede Erscheinungsform des subjektiven Rechts in diesem Bereich ausgeschlossen ist<sup>1179</sup>. Die Verpflichtung kann lediglich mit

<sup>1171</sup> Vgl. ROBBERS, GERHARD, Sicherheit als Menschenrecht. Aspekte der Geschichte, Begründung und Wirkung einer Grundrechtsfunktion, Baden-Baden 1987, S. 30 f.; DIETLEIN, JOHANNES, Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten, Berlin 1992, S. 102.

<sup>1172</sup> Vgl. KUNIG, PHILIP, in: MÜNCH, INGO VON/KUNIG, PHILIP (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, Bd. I, 5. Aufl., München 2000, Art. 2, Rn. 55 ff.; MURSWIEK, DIETRICH, Umweltrecht und Grundgesetz, DV 33 (2000), S. 241 ff. (242 ff).

<sup>1173</sup> Vgl. KALKAR I, BVerfGE 51, 324 ff. (343 ff.).

<sup>1174</sup> Vgl. BVerfGE 49, 89 ff. (140 f.); in diesem Sinne entschied auch das BVerfG in seinem Mühlheim-Kärlich-Beschluss in BVerfGE 53, 30 ff. (57).

<sup>1175</sup> Vgl. CORRELL, CATHRIN, in: DENNINGER, ERHHARD/HOFFMANN-RIEM, WOLFGANG u.a. (Hrsg.), Alternativ-Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Neuwied (Stand 2004), Art. 2 Abs. 2, Rn. 81 ff.

<sup>1176</sup> Vgl. BVerfGE 49, 89 ff. (143); 53, 30 ff. (57); BVerwG 104, 36 ff. (51); IPSEN, JÖRN, Staatsrecht II. Grundrechte, 8. Aufl., München 2005, Rn. 241 f.; STERN, KLAUS, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III, Allgemeine Lehren der Grundrechte, 1. HalbBd., München 1988, S. 740 f.

<sup>1177</sup> Vgl. BVerfG, Urt. v. 8. 5. 1993 - 2 BvF 2/90, 4/92, 5/92 -, NJW 1993, S. 1751 ff. (1753) im Rahmen seiner Entscheidung zur Neuregelung des Schwangerschaftsabbruchs.

<sup>1178</sup> Vgl. BVerfGE 79, 175 ff. (202).

<sup>1179</sup> Vgl. ISENSEE, JOSEF, Das Grundrecht auf Sicherheit. Zu den Schutzpflichten des freiheitlichen Verfassungsstaates, Berlin, New York u.a. 1983, S. 50.

großen Einschränkungen eingeklagt werden, da der Aufgabenbereich der Verfassungsgerichtsbarkeit wegen des Gewaltenteilungsgrundsatzes darauf beschränkt ist, Gesetze zu kassieren und nicht, bessere zu erlassen. Auch wenn die Legislative seinen gesetzgeberischen Steuerungspflichten nicht nachkommt, dann verbleibt der Verfassungsgerichtsbarkeit lediglich die Möglichkeit, einen Verfassungsverstoß durch den Gesetzgeber festzustellen<sup>1180</sup>. Somit kommt den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts in erster Linie eine Appellfunktion zu. Aus diesem Grund beschränkt sich das Gericht in Fällen, die den Umweltschutz betreffen, darauf, einen Verstoß gegen verfassungsrechtliche Schutzpflichten nur für den Fall anzunehmen, dass eine evidente Verletzung vorliegt<sup>1181</sup>.

Wenngleich der Legislative kein grenzenloser Gestaltungsspielraum für seine Umweltgesetzgebung zukommt - denn immerhin hat sie gewisse Voraussetzungen hinsichtlich des „ob“ und des „wie“ zu beachten<sup>1182</sup> - so ist doch auch hier wieder das Evidenzgebot maßgebliches Kriterium für eine Schutzpflichtverletzung<sup>1183</sup>. Diese kann dem Staat nur vorgeworfen werden, wenn die öffentliche Gewalt Schutzvorkehrungen überhaupt nicht getroffen hat, die getroffene Maßnahme völlig ungeeignet bzw. unzulänglich ist, das gebotene Schutzziel zu erreichen oder erheblich dahinter zurückbleibt<sup>1184</sup>. Letztendlich führt der weite Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers dazu, dass trotz der Gleichstellung objektiver Schutzpflichten mit subjektiven Rechten, die in einer Verfassungsbeschwerde einklagbar wären<sup>1185</sup>, eine gerichtliche Geltendmachung in der Vergangenheit nur wenig von Erfolg gekrönt war.

In diesem Sinne verneinte das Bundesverfassungsgericht in zwei Entscheidungen zum Immissionsschutzrecht eine Schutzpflicht des Staates auf Einschreiten, einmal unter Hinweis auf die TA-Luft<sup>1186</sup> bzw. die Ozon- und Verordnungsgesetzgebung<sup>1187</sup>. Ebenfalls negierte es eine Verletzung staatlicher Schutzpflichten in der Entscheidung für die friedliche Nutzung von Kernenergie im AtG<sup>1188</sup>. Auch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zum Emissionsgrenzwert für Cadmium in § 5 Abs. 1 Nr. 3 lit a. der 17. BImSchV fiel in diesem Sinne aus<sup>1189</sup>. Mit der Frage, ob sich eine verfassungsrechtliche Pflicht zur Vorsorge aus Art. 2 Abs. 2 GG ableiten lässt, beschäftigte sich das BVerfG auch in einem Mobilfunk-Fall. Der Beschwerdeführer hatte eine Verletzung seines Grundrechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit geltend gemacht, obwohl die genehmigte Anlage die einschlägigen Grenzwerte der Verordnung über elektromagnetische Felder (26. BImSchV) einhielt. Das OVG hatte eine Grundrechtsverletzung zuvor verneint<sup>1190</sup> und wurde darin vom BVerfG bestätigt. Die vom BVerfG vorgegebene Linie wird seitdem von den Fachgerichten übernommen<sup>1191</sup>. Entsprechend der bisherigen Rechtsprechung des BVerfG führt die Kammer aus, die Grenzwerte könnten verfassungsrechtlich nur dann beanstandet werden, wenn erkennbar sei, dass sie die menschliche Gesundheit „völlig

<sup>1180</sup> Vgl. LÜBBE-WOLFF, GERTRUDE, Verfassungsrechtliche Grenzen symbolischer Umweltpolitik, in: LÜBBE-WOLFF, GERTRUDE/PETERS, HANS JÜRGEN (Hrsg.), Symbolische Umweltpolitik, Frankfurt a.M. 2000, S. 231.

<sup>1181</sup> Vgl. BVerfG, NJW 1983, S. 2931 ff. (2932); BVerfGE 56, 54 ff. (70); BVerfGE 77, 381 ff. (405); 79, 174 ff. (202); 85, 191 ff. (212 f.); 92, 26 ff. (46); bzgl. der Festsetzung von Geschwindigkeitsbeschränkungen BVerfG, NJW 1996, S. 651 f. (652); BVerfG, UPR 1997, S. 186 f. (187); BVerfG, NJW 1997, S. 3085; BVerfG, NuR 1998, S. 195 f. (196); BVerfG, NuR 1998, S. 481 f.

<sup>1182</sup> Vgl. BVerfGE 88, 203 ff. (262).

<sup>1183</sup> Vgl. BVerfG 56, 54 ff. (80); BVerfG NJW 1998, S. 3264 ff. (3265); NJW 1998, S. 2961 f. (2962); BVerfG, NJW 1997, S. 2509 f.; BADURA, PETER, Die verfassungsrechtliche Pflicht des gesetzgebenden Parlaments zur „Nachbesserung von Gesetzen“, in: Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel. Festschrift für Kurt Eichenberger zum 60. Geburtstag, Basel, Frankfurt a.M. 1982, S. 481 ff. (487).

<sup>1184</sup> Vgl. BVerfGE 56, 54 ff. (81) zu Fluglärm; BVerfG, NJW 1996, S. 651 zur Ozonbelastung.

<sup>1185</sup> Vgl. BVerfG 46, 160 ff. (165); 56, 54 ff. (80 f.); 77, 170 ff. (214 f.); JARASS, HANS DIETER, Die Grundrechte: Abwehrrechte und objektive Grundsatznormen. Objektive Grundrechtsgehalte, insbesondere Schutzpflichten und privatrechtsgestaltende Wirkung, in: BADURA, PETER, DREIER, HORST (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Bd. 2, Klärung und Fortbildung des Verfassungsrechts, Tübingen 2001, S. 35 ff. (46 ff.).

<sup>1186</sup> Vgl. BVerfG NJW 1983, S. 2931 (2932).

<sup>1187</sup> Vgl. BVerfG, NJW 1996, S. 651 zu Ozon.

<sup>1188</sup> Vgl. BVerfGE 49, 89 ff. (143); BVerfGE 53, 30 ff. (57); BVerfG NVwZ 1997, S. 158 f.

<sup>1189</sup> Vgl. BVerfG NVwZ 1998, 1181 ff. (1182 f.), vgl. hierzu SCHMIDT, REINER, Neuere höchstrichterliche Rechtsprechung zum Umweltrecht, JZ 1999, S. 1147 ff. (1151); Im Rahmen der 16. BImSchV lehnte das Bundesverwaltungsgericht in BVerwGE 101, 1 ff. (10 f.) eine Gesundheitsgefährdung bei einem Gesamtbeurteilungspegel von 61dB(A) tags und 53 dB(A) nachts als Außenwohnwert ab.

<sup>1190</sup> OVG RP, NVwZ-RR 2002, S. 17 f.

<sup>1191</sup> Vgl. BGH, NJW 2004, S. 1317 – Jacobuskirche; BayVGH, BayVBI 2004, S. 660; VGH BW, VBIBW 2004, S. 262; auch BVerfG, NVwZ 2004, S. 613 zum digitalen Bahnbetriebsfunk.

unzureichend“ schützen. Davon könne jedoch solange keine Rede sein, wie sich die Eignung und Erforderlichkeit schärferer Grenzwerte mangels wissenschaftlicher Erkenntnisse noch gar nicht abschätzen lasse. Es bestehe keine Pflicht des Staates zur Vorsorge gegen rein „hypothetische Gefährdungen“. Es liege somit allein in der politischen Entscheidung des Verordnungsgebers, ob er in einer Situation der Ungewissheit über naturwissenschaftliche Wirkungszusammenhänge Vorsorgemaßnahmen „ins Blaue hinein“ ergreifen will<sup>1192</sup>.

Während der Erfolg gerichtlicher Einklagbarkeit staatlichen Einschreitens wie eben aufgezeigt in Deutschland sehr spärlich ist, erkannte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte 1998 im Fall der Anna Maria Guerra<sup>1193</sup> eine Schutzpflichtverletzung an. Hergeleitet wurde die einklagbare staatliche Schutzpflicht zur Information der Bevölkerung über Sicherheitsmaßnahmen vor einer Genehmigung gefährlicher Produktionsprozesse aus der in Art. 8 EMRK garantierten Privatsphäre.

#### 4. Status negativus als Grenze eines aktiven Umweltschutzes

So wünschenswert ein aktiver Umweltschutz durch staatliches Handeln auf der einen Seite ist, so sind staatlichen Maßnahmen doch verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt. Denn es darf nicht unberücksichtigt bleiben, dass aktiver Umweltschutz letztendlich zu Eingriffen in das Verhalten oder in den Bestand von Umwelt belastenden Unternehmen führt. Immerhin erfordert ein aktiver Umweltschutz ein regulatives Tätigwerden des Staates bzgl. der Nutzung von knappen Ressourcen oder umweltbelastender Produktionsfaktoren. Als Kehrseite der Medaille bringt dies auf der Unternehmenseite notgedrungen Eingriffe mit sich. So können Unternehmer beispielsweise durch die Herabsetzung von Mindestgrenzwerten, die Deklaration eines Naturschutzgebietes oder die Heranziehung von Unternehmern zu Abgabepflichten in ihren Grundrechten betroffen werden. Grundrechtseingriffe bedürfen wiederum einer verfassungsrechtlichen Legitimation. Während auf Unternehmenseite eine Grundrechtsverletzung von Art. 12 und Art. 14 GG in Betracht kommen kann, liegt der bezweckte Umweltschutz auf der anderen Seite der Waagschale<sup>1194</sup>. In diesem Zusammenhang stellt sich vor der Bestandsschutzproblematik insbesondere die Frage, inwieweit der Bürger ein schutzwürdiges Vertrauen auf die Beibehaltung eines alten Rechtszustandes hat, der an neue umweltrechtliche Anforderungen angepasst werden muss. Ein Ausgleich kann lediglich mittels Verhältnismäßigkeitsprinzip im weiten Sinne erreicht werden.

Da bei jeder Umweltschutzmaßnahme die Gebote der Geeignetheit, Erforderlichkeit sowie Zumutbarkeit genau einzuhalten sind, ist der staatlichen Handlungsmöglichkeit ein enger Rahmen gesetzt, der das Umweltschutzniveau vielfach hinter einem wünschenswerten Stand zurückbleiben lässt.

#### 5. Resümee

Es stellt sich die Frage, ob die gegenwärtige Praxis beizubehalten oder ein Umdenken angebracht ist. Ein Umdenken gebietet insbesondere ein verantwortungsbewusster Umgang des Staates mit dem Gut Umwelt. Denn obwohl umweltschutzrechtliche Regelungen den Schutz der menschlichen Lebensgrundlagen zum Gegenstand haben, wird von der Rechtsprechung nach wie vor zu wenig berücksichtigt, dass die Erhaltung von Natur und Landschaft eine faktische Voraussetzung nicht nur für die Ausübung des Grundrechts auf Naturgenuss, sondern des Grundrechts auf Leben und Gesundheit schlechthin ist. Das zentrale Problem des Rechtsschutzes im Umweltrecht - die lediglich mittelbare Geltendmachung von umweltrechtlichen Beeinträchtigungen, wenn und soweit eine andere Rechtsposition verletzt ist - könnte unter anderem auch dadurch gelöst werden, dass die Verwaltungsgerichte die Grundrechtsrelevanz umweltschutzrechtlicher Regelungen stärker berücksichtigen.

<sup>1192</sup> BVerfG, NJW 2002, S. 1638 ff. (1639).

<sup>1193</sup> Vgl. EGMR NVwZ 1999, S. 57 ff. (Tz. 56 ff.); siehe auch den Fall Lopez Ostra EGMR, EuGRZ 1995, S. 530 ff. (533).

<sup>1194</sup> Vgl. ISENSEE, JOSEF, Die Ambivalenz des Eigentumsrechts, in: OSSENBÜHL, FRITZ/ISENSEE, JOSEF (Hrsg.), Eigentumsgarantie und Umweltschutz. Symposium zu Ehren von Jürgen Salzwedel aus Anlass seines sechzigsten Geburtstages, Heidelberg 1990, S. 3 ff. (4 f.).

## Kapitel 7: Änderungsvorschläge für das deutsche Verfahrens- und Prozessrecht

In Anbetracht großer Umweltbelastungen muss die Frage in den Vordergrund rücken, wie man der unzähligen Umweltprobleme Herr werden kann. Der Stand der Harmonisierung von Umweltschutzmaßnahmen in Europa ist trotz jahrelanger Diskussionen insgesamt unbefriedigend. Naturschutz ist nicht mehr nur eine nationale Angelegenheit, sondern mittlerweile zum globalen Problem geworden. Aus diesem Grund gibt es eine Reihe inter- und supranationaler Aktivitäten, die eine Harmonisierung der nationalen Naturschutzrechtssysteme bezwecken. Es muss somit im nationalen Interesse liegen, die Entwicklungen auf inter- und supranationaler Ebene, wie auch der Nachbarländer zu verfolgen, um diese entweder zu beeinflussen oder ggf. das eigene politische Handeln danach auszurichten.

Einen systematischen Überblick über die Rechtsentwicklung in den europäischen Nachbarländern auf dem Gebiet des Naturschutzes zu verschaffen, ist allerdings kaum möglich. Wenngleich zwar eine Fülle von Einzelinformationen vorliegt, so sind diese doch sehr schwer in Relation zu setzen. Denn auch mit Hilfe einer wissenschaftlich beschriebenen Rechts- und Systemvergleichung gelingt es nur schwer, Bezüge zwischen fremden Rechtsordnungen, Rechtsinstrumentarien und ihrer Handhabung herzustellen<sup>1195</sup>.

Die Umsetzung des Europäischen Umweltrechts bedarf einer Reihe konkretisierender Zwischenschritte, wodurch Organisation und Verfahren in den Vordergrund rücken. Hierdurch kommt dem Verantwortungsbereich der Verwaltung hervorgehobene Bedeutung zu, der die gerichtliche Kontrolle Rechnung tragen muss<sup>1196</sup>. Ein Funktionswandel des Staates muss weniger in der Verfassung als im einfachen Recht, insbesondere im Ordnungsrecht wie auch im Verwaltungsrecht bzw. Verwaltungsprozessrecht, seinen Einklang finden. Der Umweltschutz sollte in die vorhandenen Strukturen des geltenden Rechts eingebaut werden, um eine Effektivierung der Umweltinteressen erreichen zu können. Im Folgenden werden mögliche Lösungsmodelle vorgestellt.

### A. Veränderung institutioneller Rahmenbedingungen - Harmonisierung staatlicher, gesetzgeberischer und administrativer Maßnahmen

Die Europäisierungs- und Internationalisierungstendenzen auf das deutsche Umweltrecht werden immer deutlicher. Sei es durch Änderungen nationaler Rechtsanschauungen, verbindliche europäische oder internationale Vorgaben, gegenseitige Einflussnahme der Nachbarrechtsordnungen oder die Öffnung des nationalen Verwaltungsraumes, die ihrerseits Teil einer Globalisierung der Rechts- und Verwaltungsvorgänge ist und Auswirkungen auf die Strukturen der entscheidungsprägenden Sachverhalte hat<sup>1197</sup>.

#### I. Vereinfachungsgebot für die Umweltgesetzgebung im Sinne einer Vorprägung auf der supra- und internationalen Ebene

Wenngleich ein politisches Agieren auf lokaler, regionaler oder landesweiter Ebene durchaus effektiv und wichtig ist, so ist doch auf der anderen Seite zu berücksichtigen, dass im Hinblick auf supranationale und internationale Vorgaben der gesamtstaatlichen Ebene ein unabdingbares Handlungsfeld zukommen muss; schließlich stellt Umweltschutz eine zentrale politische Aufgabe dar, deren Bewältigung man nicht durch langwierige Zuständigkeitsdiskussionen aus den Augen verlieren darf.

<sup>1195</sup> Vgl. DAVID, CARL-HEINZ, Europäisches Naturschutzrecht: Situation und Entwicklung in einigen westeuropäischen Nachbarländern, in: ARBEITSGEMEINSCHAFT BERUFLICHER UND EHRENAMTLICHER NATURSCHUTZ E.V. (Hrsg.), Naturschutz für Europa, Jahrbuch für Naturschutz und Landschaftspflege für Europa Bd. 45, Bonn 1992, S. 17 ff. (17).

<sup>1196</sup> Vgl. FRANßEN, EVERHARDT, DVBl. 1998, S. 413 ff. (421).

<sup>1197</sup> Vgl. SCHMIDT-ABMANN, EBERHARD, Die Kontrolldichte der Verwaltungsgerichte: Verfassungsgerichtliche Vorgaben und Perspektiven, DVBl. 1997, S. 281 ff. (283).

Denkbar wäre eine klare Zuständigkeitszuweisung an den Bund, um ökologische Eckdaten leichter durchsetzen und auf diese Weise ein Minimum eines einheitlichen ökologischen Standards zu garantieren. Denn die weitaus schwächere Form der Rechtsetzungsbefugnis in Form der Rahmengesetzgebungskompetenz ist in Anbetracht europäischer Vorgaben bedenklich und zu überprüfen. Immerhin wird der Handlungsspielraum des nationalen Gesetzgebers in immer stärkerem Maße durch europäische oder internationale Vorgaben eingeschränkt, sodass es an der Zeit wäre, Diskussionen über Rahmenkompetenzen und konkurrierende Gesetzgebungskompetenzen<sup>1198</sup> durch eine einheitliche Zuweisung der Gesetzgebungskompetenz an den Bund zu unterbinden.

Denn das an der Spitze für Umweltangelegenheiten zuständige Bundesministerium muss nach dem Abschluss internationaler Vereinbarungen jeweils in Rücksprache mit den Bundesländern treten, um die Ergebnisse internationaler Umweltpolitik zu vermitteln bzw. auf eine Einigung hinzuwirken. Andernfalls droht ein Scheitern der Ratifikationsgesetze im Bundesrat, und die für den Vollzug zuständigen Länder verweigern die Kooperation.

Zudem dürfen bei dieser Vorgehensweise die vom Grundgesetz festgelegten Kompetenzen nicht überschritten werden, denn gerade im Bereich einer bloßen Rahmenkompetenz besteht bei Gesetzgebungsvorhaben die Gefahr, aus Sacherwägungsaspekten dem Bund einen größeren Handlungsraum zu verschaffen. Immerhin kann mit Hilfe der Annexkompetenz, der Kompetenz kraft Sachzusammenhang und schließlich auch unter dem Gesichtspunkt einer ungeschriebenen Kompetenz aus der Natur der Sache eine Ausweitung der Kompetenz des Bundes hergeleitet werden.

In diesem Vorgehen liegt aber die Gefahr begründet, dass der Bund für seine kodifikatorische Betätigung Grenzlinien überschreitet und Hoheitsrechte der Länder beschneidet. Die oben aufgezählten Termini verkehren damit die verfassungsrechtliche Grundaussage, wonach grundsätzlich nicht dem Bund, sondern den Ländern eine Gesetzgebungskompetenz zukommt, ins Gegenteil<sup>1199</sup>.

## **1. Anforderungen der Umsetzungen supranationaler und internationaler Vorgaben**

Insbesondere der Vorschlag aus Brüssel, wonach die Verwaltung des Wassers „innerhalb von Flussgebieteinheiten“ nach dem so genannten „river basin management“ erfolgen müsse - wozu die Republik in zehn Einzugsgebiete ihrer Flüsse unterteilt werden soll -, könnte richtungsweisend für das gesamte Umweltrecht werden.

Denn der verantwortungsvolle Umgang mit der Umwelt erfordert neue Konzepte. Behördenzuständigkeiten und Grenzen dürfen auf diesem Gebiet keine Rolle mehr spielen. Vielmehr ist es nötig, grenzübergreifend in Kooperation gemeinsame Konzepte zur Beseitigung von Umweltgefahren auszuarbeiten. Schließlich darf Verantwortung nicht dadurch abgegeben werden, dass der Zuständigkeitsbereich nicht eröffnet ist. Dieser Gedanke liegt auch dem ökozentrisch geprägten Naturverständnis des europäischen Umweltrechts zugrunde<sup>1200</sup>.

Weitere Zuständigkeitsfragen wirft auch die Umsetzung der Aarhus-Konvention auf. Während der dritte Pfeiler der Aarhus-Konvention, der sich auf den gerichtlichen Zugang bezieht, bzgl. der Umsetzung in deutsches Recht keine Zuständigkeitsprobleme aufwirft, da die Umsetzung auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG gestützt werden kann, gestaltet sich die Umsetzung der beiden ersten Pfeiler nach Art. 4 und Art. 6 weitaus schwieriger; denn dem Bund steht für diese Bereiche keine umfassende Kompetenzzuweisung zur Seite. Trotzdem kann die Legitimation des Bundes auf die additive Inanspruchnahme mehrerer

<sup>1198</sup> Ebenso bereits FROWEIN, JOCHEN, *Konkurrierende Zuständigkeit und Subsidiarität. Zur Kompetenzverteilung in bündischen Systemen*, in: BADURA, PETER/SCHOLZ, RUPERT (Hrsg.), *Wege und Verfahren des Verfassungslebens*, Festschrift für Peter Lerche zum 65. Geburtstag, München 1993, S. 401 ff.; SCHWARZE, JÜRGEN, *Kompetenzverteilung in der Europäischen Union und föderales Gleichgewicht*, DVBl. 1995, S. 1265 ff.

<sup>1199</sup> Vgl. hierzu auch HENDLER, REINHARD, *Unitarisierungstendenzen im Bereich der Gesetzgebung. Zum Verhältnis von Landesgesetzgebungskompetenz und Bundesgesetzgebung*, ZG 1987, S. 210 ff. m.w.N.

<sup>1200</sup> EuGH, Urt. v. 28.02.1991, Rs. C-57/89, NuR 1991, S. 249 f. (250) - Leybucht.

Kompetenztitel gestützt werden<sup>1201</sup>. In diesem Sinne verfuhr der Bund bereits bzgl. der Umsetzung der UVP- und IVU-RL<sup>1202</sup>.

Probleme könnten sich allerdings bzgl. der Ausdehnung der Legitimation auf die Bereiche der Rahmengesetzgebungskompetenz wie das Wasserrecht, das Naturschutzgesetz und die Landschaftspflege ergeben. Denn - wie das BVerfG in seinem Altenpflege-Beschluss bestätigte - kommt Art. 72 Abs. 2 als streng justizialer Schranke eine verbindliche Geltung zu<sup>1203</sup>. Somit müsste die bundeseinheitliche Normierung des Informationszugangs und der Öffentlichkeitsbeteiligung erforderlich sein, um „erhebliche Rechtsunsicherheiten und damit unzumutbare Behinderungen für den länderübergreifenden Rechtsverkehr zu vermeiden“<sup>1204</sup>. In Anbetracht dieser Vorgaben dürfte das Kriterium des Art. 72 Abs. 2 GG wohl eher nicht erfüllt sein<sup>1205</sup>. Auch für die Bereiche des Denkmalschutz-, des Bauordnungs-, des Fischerei- und des Gefahrenabwehrgesetzes dürfte dem Bund die Gesetzgebungszuständigkeit für die Umsetzung von Art. 4 und Art. 6 der Aarhus-Konvention fehlen, da den Ländern auf diesen Gebieten die alleinige Gesetzgebungszuständigkeit zukommt und ein Rekurs auf eine „größere Sachnähe“ zu Regelungsmaterien des Bundes wohl eher abzulehnen ist<sup>1206</sup>.

## 2. Wertung

Bedenkt man, dass mittlerweile jedes einzelne Bundesland eine eigene Vertretung in Brüssel hat, so ist der Einsatz der Föderalismuskommission, die die Kompetenzen zwischen Bund und Ländern neu verteilen und demnach auch die Frage klären soll, wer in Zukunft das Sagen in europäischen Fragen hat, insbesondere für das gemeinschaftsrechtlich beeinflusste Umweltrecht von großer Bedeutung. Pernice spricht sogar von einem „Wettbewerb um Größe, Ausstattung und Einfluss“<sup>1207</sup>. Insgesamt sind für die Länder gegenwärtig ebenso viele Mitarbeiter beschäftigt wie für den Bund - in der ständigen Vertretung der BRD sind 170 Mitarbeiter beschäftigt. Das auswärtige Amt sprach vor kurzem in einer Stellungnahme zur Europatauglichkeit folgende Warnung aus: „Bei Ausschöpfung aller bestehenden Möglichkeiten durch die Länder können wir uns im Wettbewerb mit anderen Mitgliedstaaten, insbesondere mit Zentralstaaten wie Frankreich oder Großbritannien, nicht mehr behaupten.“ Das „unkoordinierte Vorgehen von Ländervertretern in Brüssel schadet der Position Deutschlands.“ Und der Rechts- und Politikwissenschaftler Scharpf betonte, dass Deutschland das Land sei, das seit 1986 am häufigsten überstimmt wurde. In vielen Fällen seien die Mitwirkungsmöglichkeiten der Länder „überhaupt nicht hilfreich“<sup>1208</sup>.

Eine Neuzuweisung der Gesetzgebungskompetenz könnte zu einer Aufwertung des Naturschutzes beitragen und stünde somit im Einklang mit Art. 20a GG und dem in Art. 2 Abs. 2 GG verankerten Grundrecht auf Leben und Gesundheit. Die Zuweisung einer einheitlichen Gesetzgebungskompetenz bzgl. „Rechte der Umwelt“ an den Bund durch eine Aufnahme in den Kompetenzkatalog in Art. 74 Abs. 1 GG, entsprechend dem Kompetenztitel in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG, „Recht der Wirtschaft“, würde zudem der Tatsache Rechnung tragen, dass Umweltangelegenheiten ebenso wie wirtschaftliche Betätigungen umfassend durch Bundesgesetze geregelt werden sollten.

<sup>1201</sup> Vgl. RENGELING, HANS-WERNER, Gesetzgebungskompetenzen für den integrierten Umweltschutz, Die Umsetzung inter- und supranationalen Umweltrechts und die Gesetzgebungskompetenzen nach dem Grundgesetz, Köln, München u.a. 1999, S. 83 ff.

<sup>1202</sup> Vgl. Begründung des Gesetzentwurfes der Bundesregierung. zum UIG (BT-Drs 12/7138, S. 9 f.) und zum Gesetz über das UVP-Gesetz (BT-Drs 11/3919, S. 18 f.).

<sup>1203</sup> Vgl. BVerfGE, NJW 2003, S. 41 ff. (51).

<sup>1204</sup> Vgl. BVerfGE, NJW 2003, S. 41 ff. (52 ff.).

<sup>1205</sup> Vgl. DANWITZ, THOMAS VON, NVwZ 2004, S. 272 ff. (278).

<sup>1206</sup> Vgl. DANWITZ, THOMAS VON, NVwZ 2004, S. 272 ff. (278).

<sup>1207</sup> Vgl. Der Spiegel, Heft 46/2004, S. 80.

<sup>1208</sup> Vgl. Der Spiegel, Heft 46/2004, S. 82.

## II. Erlass eines Umweltgesetzbuchs zur Harmonisierung umweltrechtlicher Regelungen

Neben einer übergreifenden Kompetenzzuweisung an den Bund könnte auch ein einheitliches Umweltgesetzbuch erheblich zu einer Entwirrung des Paragraphendschungels im Umweltrecht beitragen<sup>1209</sup>. Denn die vielfach vorherrschende enge Verquickung der einzelnen Umweltrechtsgebiete erfordert medienübergreifende Vorschriften unter Berücksichtigung der systematischen Zusammenhänge und Besonderheiten.

Insbesondere unter dem Aspekt des Kodifikationsziels der übersichtlichen Gestaltung des Umweltrechts, der Harmonisierung der Umweltgesetze und als Instrument der Vollzugsverbesserung käme einem allgemeinen Umweltgesetzbuch eine herausragende Bedeutung zu. Andere europäische Mitgliedstaaten - wie z.B. Schweden und die Niederlande - haben bereits ihr Umweltrecht einheitlich kodifiziert. Auch Frankreich hat im September 2000 in einem neuen Umweltgesetzbuch 39 vorangegangene Gesetze zum Umweltrecht in einem einheitlichen Gesetzbuch zusammengefasst<sup>1210</sup>. Selbst für das europäische Umweltrecht ist eine Gesamtkodifikation im Gespräch<sup>1211</sup>.

In Deutschland waren bereits Mitte der 1970er Jahre Forderungen nach einer Kodifikation des Umweltrechts laut geworden<sup>1212</sup>. Im Jahr 1990 stellte das BMU einen wissenschaftlichen Entwurf des Allgemeinen Teils eines Umweltgesetzbuches vor. Der Entwurf sollte 169 Paragraphen beinhalten. Insbesondere Ziele, Instrumente und Prinzipien des Umweltschutzes, Umweltrechte und Umweltpflichten, ein Modell der Umweltleitplanung, Umweltfolgenprüfung, Umwelthaftung und Verbands- und Öffentlichkeitsbeteiligung an Verfahren sollte der Allgemeine Teil normieren<sup>1213</sup>. Ende 1993 entwarf eine weitere Arbeitsgruppe den Besonderen Teil. Dieser befasst sich mit den einzelnen Sachgebieten. Von einer unabhängigen Sachverständigenkommission wurde anschließend basierend auf den vorangegangenen Entwürfen im Juli 1992 - unter Vorsitz des früheren Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts Sendler - der Entwurf eines Umweltgesetzbuchs ausgearbeitet.

Das UGB sollte in einen Allgemeinen und einen Besonderen Teil eingeteilt werden. Von der Systematik des BGB sollte im Allgemeinen Teil Grundsätzliches vor die Klammer gezogen werden. Dieser Entwurf war von der Idee getragen, wesentliche Teile des Umweltrechts zu reformieren und zu systematisieren<sup>1214</sup>. Der Entwurf enthielt insbesondere auch umfassende Neuregelungen im Rechtsschutz, wie die individualschützende Vorsorge und die Einführung einer Verbandsklage. Ebenso vorgesehen waren eine breitere Bürgerbeteiligung durch eine Verbandsbeteiligung und die Öffentlichkeit von Verfahren.

Auch die rot-grüne Bundesregierung wollte das von Töpfer und Merkel vorangetriebene Projekt des Bundesgesetzbuches in die Tat umsetzen, was bislang aber wegen des Widerstandes anderer Bundesministerien und verfassungsrechtlicher Bedenken nicht reali-

<sup>1209</sup> Im Folgenden wird keine Detailanalyse vorgenommen, sondern lediglich die grundlegende Systematik umrissen.

<sup>1210</sup> Umfassend hierzu KROMAREK, PASCALE, Un code ou non? Über den UGB-Wunsch in Frankreich, in: DOLDE, KLAUS-PETER (Hrsg.), Umweltrecht im Wandel, Bilanz und Perspektiven aus Anlass des 25-jährigen Bestehens der Gesellschaft für Umweltrecht, Berlin 2001, S. 189 ff.

<sup>1211</sup> Umfassend hierzu RENGELING, HANS-WERNER, Ein Europäisches Umweltgesetzbuch: Utopie oder Vision?, in: DOLDE, KLAUS-PETER (Hrsg.), Umweltrecht im Wandel, Bilanz und Perspektiven aus Anlass des 25-jährigen Bestehens der Gesellschaft für Umweltrecht, Berlin 2001, S. 170 ff.

<sup>1212</sup> Vgl. Umweltbericht der Bundesregierung 1976, BT-Drs. 7/5684, S. 23; Zu den Entwicklungsstufen der Entwicklung vgl. STORM, PETER-CHRISTOPH, Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch, in: KOCH, HANS JOACHIM (Hrsg.), Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch - Symposium über den Entwurf eines AT-UGB, Baden-Baden 1992, S. 1 ff. (9).

<sup>1213</sup> Vgl. hierzu KLOEPFER, MICHAEL/REHBINDER, ECKARD/SCHMIDT-ABMANN, EBERHARD/KUNIG, PHILIP, Umweltgesetzbuch - Allgemeiner Teil, 2. Aufl., Berlin 1991.

<sup>1214</sup> Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.), Umweltgesetzbuch (UGB-KommE), Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Berlin 1998; Mitglieder der Kommission waren Sendler, Klopfer, Bulling, Gaentzsch, Johann, Schweikl, Sellner und Winter, vgl. hierzu KLOEPFER, MICHAEL/DURNER, WOLFGANG, Der Umweltgesetzbuch-Entwurf der Sachverständigenkommission (UGB-KommE), DVBl. 1997, S. 1081 ff. (1082).

siert werden konnte<sup>1215</sup>. Insoweit scheiterten bislang alle Kodifikationsversuche wegen Bedenken an der Gesetzgebungskompetenz des Bundes.

Wiederaufgegriffen wurden die Kodifikationsbestrebungen im Koalitionsvertrag für die 16. Legislaturperiode des Deutschen Bundestags am 11. November 2005. CDU, CSU und SPD haben sich darauf verständigt, das deutsche Umweltrecht zu vereinfachen und in einem Umweltgesetzbuch zusammenzufassen. Dabei sollen die verschiedenen Genehmigungsverfahren im Rahmen eines Umweltgesetzbuches durch eine integrierte Vorhabensgenehmigung ersetzt werden. Für diese Neuorientierung des deutschen Umweltrechts sollen im Rahmen der Reform des Grundgesetzes (Föderalismusreform) die Voraussetzungen geschaffen werden<sup>1216</sup>.

## 1. Notwendigkeit des Harmonisierungs- und Fortentwicklungsbedarfs im Umweltrecht

Insbesondere in Anbetracht ständiger Gesetzesnovellierungen, denen oftmals kein einheitlicher systematischer und politischer Ansatz zugrunde liegt, besteht großer Harmonisierungs- und Fortentwicklungsbedarf im Umweltrecht<sup>1217</sup>. Immerhin gibt es im deutschen Umweltrecht sehr viele Übernormierungen, unabgestimmte Regelungen innerhalb von Normzwecken, aber auch zwischen diesen<sup>1218</sup>. Durch eine gesetzestechnische Gleichsetzung der Normbildung bzgl. Zielen, Grundsätzen, Maßnahmen, Organisation, Verfahren und Sanktionen könnten Normwidersprüche und Überschneidungen der einzelnen Gesetze aufgelöst werden<sup>1219</sup> und die umweltrechtlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Umweltstandards und des außergesetzlichen technischen Regelwerks harmonisiert werden.

Die Strategien zur Vereinfachung des Umweltrechts sind mannigfaltig und zum Teil durchaus unklar<sup>1220</sup>. Wenngleich zur Reduktion des schwer überschaubaren Rechtsstoffes der einfache Regelungsverzicht gefordert wird, so ist die praktische Umsetzung einer Harmonisierung wohl leichter zu verwirklichen, wenn auf die Normierung zahlreicher Details verzichtet wird. Dieser Lösungsweg rückt auch in die Nähe von Forderungen nach Entdifferenzierung<sup>1221</sup> und Entspezifizierung<sup>1222</sup>.

Ein weiterer denkbarer Ansatz wäre - entsprechend dem Vorbild der UVPG oder des UIG -, in den Umweltsektoren sich ständig wiederholende Regelungsgegenstände im Vorfeld einheitlich und sektorübergreifend zu regeln<sup>1223</sup>. Denn die einheitliche Regelung vergleichbarer Sachverhalte kann einen wesentlichen Beitrag zur besseren Übersichtlichkeit leisten und auf diese Weise die Rechtsunsicherheit und das Vollzugsdefizit eindämmen. Weiter kann man darüber nachdenken, eine einheitliche Vorhabensregelung zu schaffen und an die Stelle der unzähligen und im Übrigen unterschiedlich bezeichneten Behördenentscheidungen zu setzen. Dies würde die Unübersichtlichkeit der derzeitigen Regelungsgebiete im Umweltrecht eindämmen und so einem effektiveren Umweltschutz Vor-schub leisten.

<sup>1215</sup> Vgl. KLOEPFER, MICHAEL, Umweltrecht, 3. Aufl., München 2004, § 22 Rn. 116.

<sup>1216</sup> Vgl. Auszüge des Koalitionsvertrag für die 16. Legislaturperiode des Deutschen Bundestags, Umwelt, S. 666 ff. (670).

<sup>1217</sup> Vgl. KLOEPFER, MICHAEL, NVwZ 2002, S. 645 ff. (653 f.).

<sup>1218</sup> Vgl. KLOEPFER, MICHAEL, NVwZ 2002, S. 645 ff. (653 f.).

<sup>1219</sup> Vgl. KOCH, HANS JOACHIM, Geltungsansprüche und harmonisierende Kraft des Entwurfes eines AT-UGB, in: KOCH, HANS JOACHIM (Hrsg.), Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch - Symposium über den Entwurf eines AT-UGB, Baden-Baden 1992, S. 23 ff. (31).

<sup>1220</sup> Ausführlich hierzu KOCH, HANS-JOACHIM, Vereinfachung des materiellen Umweltrechts, NVwZ 1996, S. 215 ff. (216 ff.).

<sup>1221</sup> Vgl. LÜBBE-WOLFF, GERTRUDE, Modernisierung des Umweltordnungsrechts. Vollziehbarkeit - Deregulierung - Effizienz, Bonn 1996, S. 144.

<sup>1222</sup> Vgl. ENGISCH, KARL, Die Idee der Konkretisierung in Recht und Rechtswissenschaften unserer Zeit, 2. Aufl., Heidelberg 1968, S. 146 ff.

<sup>1223</sup> Vgl. SPARWASSER, REINHARD/ENGEL, RÜDIGER/VOBKUHLE, ANDREAS, Umweltrecht. Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts, 5. Aufl., Heidelberg 2003, § 1 Rn. 36.

## 2. Fazit

Nachdem die dynamische Entwicklung des europäischen und dadurch zwangsläufig auch des deutschen Umweltrechts ständigen Anpassungsbedarf bzgl. einzelner Regelungsbereiche mit sich bringt, ist eine Gesamtkodifikation - trotz zahlreicher Befürworter - in naher Zukunft wahrscheinlich nicht zu erwarten. Die aktuelle, vielfach noch zu sehr auf die einzelnen Umweltmedien gerichtete Perspektive sollte abgelöst und durch eine medienübergreifende, integretative Sichtweise substituiert werden. Immerhin trägt die Zusammenfügung der Kernbestände des Umweltrechts in einem Umweltgesetzbuch in jedem Fall zu einem besseren Bürgerverständnis bei und leistet dadurch einen Beitrag zu Bürgernähe und Deregulation<sup>1224</sup>. Das deutsche Umweltrecht muss insbesondere auch im Hinblick auf das europäische Umweltrecht ohne Widersprüche sein. Insbesondere haben die Mitgliedstaaten dafür Sorge zu tragen, dass ihre Rechtsordnungen für europäische Vorgaben einbaufähig sind. Das erfordert Klarheit, Widerspruchsfreiheit, Systemgerechtigkeit, Effektivität und Modernität. Denn „ein Rechtsverbund hat nicht nur gemeinsame Ziele, sondern auch gemeinsame Standards und eben gemeinsame Maßstäbe“<sup>1225</sup>.

## III. Reform des Umweltverfahrens

Der Vollzug des materiellen Umweltrechts und die Wirksamkeit der umweltrechtlichen Instrumentarien hängt entscheidend von der Organisation und Struktur des Verfahrensrechts ab. Eine maßgebliche Rolle im Umweltrecht kommt dabei dem allgemeinen Verwaltungsverfahren, das als Standardverfahren gemäß § 10 VwVfG u.a. einfach, zweckmäßig und schnell angelegt ist - und gemäß § 24 VwVfG nach dem Amtsermittlungsverfahren durchzuführen ist -, sowie dem Planfeststellungsverfahren zu. Darüber hinaus sind in einigen Umweltgesetzen spezielle Verfahrensregelungen vorgeschrieben.

Als Anfang der 1990er Jahre eine Diskussion<sup>1226</sup> über die Sicherung des Industriestandorts Deutschland einsetzte, führte dies dazu, dass das Genehmigungsverfahren beschleunigt und die staatliche Kontrolle reduziert wurde<sup>1227</sup>. Insbesondere das umweltrechtliche Genehmigungs- und Planungsverfahren war Gegenstand dieser Beschleunigungsdebatte<sup>1228</sup>.

Z.B. sollte das Investitionsverfahrenserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz vom 22.04.1993<sup>1229</sup> den steigenden Zulassungstau auflösen. Somit wurden ortsfeste Abfallentsorgungsanlagen - ausgenommen Deponien - aus der abfallrechtlichen Planfeststellung in immissionsschutzrechtliche Genehmigungen umgewandelt und somit generelle Verfahrenserleichterungen geschaffen. Mit dem Gesetz zur Beschleunigung und Vereinfachung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren vom 15.10.1996<sup>1230</sup> wurden Regeln zur Änderung genehmigungsbedürftiger Anlagen, welche in der Praxis ca. 90 % aller Genehmigungsfälle ausmachten, einer vereinfachten Neuregelung zugeführt<sup>1231</sup>.

<sup>1224</sup> Vgl. STORM, PETER-CHRISTOPH, Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch, in: KOCH, HANS-JOACHIM (Hrsg.), Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch - Symposium über den Entwurf eines AT-UGB, Baden-Baden 1992, S. 1 ff. (17).

<sup>1225</sup> Vgl. KLOEPFER, MICHAEL, NVwZ 2002, S. 645 ff. (657).

<sup>1226</sup> Mit ausschlaggebend für die Diskussion war der Bericht einer unabhängigen Expertenkommission zur Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, vgl. Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.), Investitionsförderung durch flexible Genehmigungsverfahren, Baden-Baden 1994; vgl. hierzu auch ECKERT, LUCIA, Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, Speyer 1997.

<sup>1227</sup> Vgl. FELDHAUS, GERHARD, Die integrierte Anlagengenehmigung, in: KÖLLER, HENNING VON (Hrsg.), Umweltpolitik mit Augenmaß, Gedenkschrift für Staatssekretär Dr. Günther Hartkopf anlässlich seines 10. Todestages am 19. September 1999, Berlin 2000, S. 201 ff. (202).

<sup>1228</sup> Vgl. BT-Drucks. 13/445, S. 1, 6; BT-Drucks. 13/3993, S. 1; BT-Drucks. 13/3395, S. 1; BT-Drucks. 13/3996, S. 1.

<sup>1229</sup> Vgl. BGBl. I 2174.

<sup>1230</sup> Vgl. BGBl. I 1498.

<sup>1231</sup> Vgl. FELDHAUS, GERHARD, Die integrierte Anlagengenehmigung, in: KÖLLER, HENNING VON (Hrsg.), Umweltpolitik mit Augenmaß, Gedenkschrift für Staatssekretär Dr. Günther Hartkopf anlässlich seines 10. Todestages am 19. September 1999, Berlin 2000, S. 201 ff. (202).

Daneben wurden zahlreiche Unbeachtlichkeits- (Bsp. §§ 46, 75 Abs. 1a S. 1 VwVfG), Heilungs- (§§ 45 Abs. 2 VwVfG, 75 Abs. 1a S. 2 VwVfG, § 215a BauGB, § 87 Abs. 1 S. 2 Nr. 7 VwGO, § 114 S. 2 VwGO) und Präklusionsvorschriften (§ 71d Abs. 2, § 73 Abs. 3a, Abs. 4 S. 3, Abs. 5 VwVfG) eingeführt.

## 1. Bedenken gegen den Ausschluss von Einwendungen wegen Präklusion

Klagefristen und Fristenregelungen des Verwaltungsverfahrens dienen in erster Linie der Stabilisierung der Rechtsordnung und stellen eine verfahrensrechtliche Ausprägung des Gebots der Rechtssicherheit dar<sup>1232</sup>. Auch im europäischen Recht gibt es Fristenbestimmungen, und für den EuGH dienen sie der Verwirklichung einer wesentlichen Schutzfunktion zugunsten der Bestandskraft von Kommissionsentscheidungen<sup>1233</sup>. Soweit die Fristenregeln im nationalen Recht die Ausübung der EG-rechtlich verliehenen Rechte de facto nicht unmöglich machen und ein Verfahren, das Gemeinschaftsrechtsbezug aufweist, nicht ungünstiger gestaltet ist als ein Verfahren, das nur der Durchsetzung nationalen Rechts dient, bestehen auch keine gemeinschaftlichen Bedenken<sup>1234</sup>.

In concreto muss also untersucht werden, ob das Heranziehen nationaler Fristenregelungen oder Präklusionsvorschriften die Ausübung von EG-Recht unmöglich macht oder zumindest wesentlich erschwert<sup>1235</sup>. Bzgl. der einmonatigen Klagefrist des § 74 VwGO ist dies nicht der Fall<sup>1236</sup>, denn sie bewirkt weder eine Behinderung, noch eine praktische Unmöglichkeit der Rechtsausübung<sup>1237</sup>.

Allerdings könnten Präklusionsvorschriften Bedenken aufwerfen<sup>1238</sup>, soweit sie zu einer erheblichen Verschlechterung der verfahrensrechtlichen Position führen. Materielle Präklusionsregelungen sind nur in den Fällen zulässig, in denen das Verwaltungsverfahren entsprechend ausgestaltet ist und der Rechtsschutz nicht wesentlich erschwert wird<sup>1239</sup>.

Z.B. hat eine Verletzung der Mitwirkungspflicht von Umweltverbänden im Planungsverfahren eine materielle Präklusion für das anschließende Gerichtsverfahren zur Folge. Wenn ein Verband nur in allgemeiner Weise mit seinem Einwendungsschreiben bemängelt, die Flora und Fauna sei oberflächlich erfasst worden, dann kann er im nachfolgenden Klageverfahren nicht mehr damit gehört werden, dass das fragliche Gebiet wegen des Vorkommnisses bestimmter prioritärer Arten als FFH-Gebiet hätte ausgewiesen werden müssen<sup>1240</sup>.

Dies könnte evtl. dem Effektivitätsgrundsatz zuwiderlaufen, denn der EuGH dehnt die effektive Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts immer weiter zu einem positiven Effektivitätsgebot<sup>1241</sup> aus. Andererseits könnten sie auch mit dem Rechtsstaatsprinzip und den verfassungsrechtlich gewährleisteten Verfahrensgarantien u.U. zum Teil nur schwer vereinbar sein<sup>1242</sup>; denn der Grundgedanke der Präklusion ist die Verwirkung subjektiver

<sup>1232</sup> Vgl. SCHOCH, FRIEDRICH, Die Europäisierung des Verwaltungsprozessrechts, in: SCHMIDT-ABMANN, EBERHARD u.a. (Hrsg.), Festgabe 50 Jahre Bundesverwaltungsgericht, Köln, Berlin u.a. 2003, S. 507 ff. (519).

<sup>1233</sup> Vgl. EuGHE 1999, 5363=EuZW 1999, S. 660 ff. (662 f.).

<sup>1234</sup> Vgl. EuGHE 1976, 1989= NJW 1977, S. 495 (496); EuGHE, DVBl. 1996, S. 249 f. - Tz. 16; zu sonstigen Verfahrensregeln vgl. EuGHE 1997, 4025 = EuZW 1997, S. 538 - Tz. 28.

<sup>1235</sup> Vgl. EuGH, NVwZ 1998, S. 833 - Tz. 49; EuGHE 1998, 4951 = DVBl. 1999, S. 30 ff. - Tz. 37 f.

<sup>1236</sup> Vgl. auch Ausführungen von SCHULZE-FIELITZ, HELMUTH, in: DREIER, HORST (Hrsg.), GG Bd. I, 2. Aufl., München 2004, Art. 19 Abs. 4 GG, Rn. 101 ff.

<sup>1237</sup> Vgl. BVerwG, NVwZ 2000, S. 193 f., nach Ehlers sind Klagefristen von einem Monat gerade noch europarechtskonform, vgl. EHLERS, DIRK, Die Europäisierung des Verwaltungsprozessrechts, Köln, Berlin u.a. 1999, S. 76

<sup>1238</sup> Vgl. REDEKER, KONRAD, Ist der Rechtsstaat in Gefahr?, NJW 1996, S. 1870 ff. (1872); umfassender: IPSEN, Jörn, Gefahren für den Rechtsstaat?, Nds.VBl. 1999, S. 225 ff. (228 f.).

<sup>1239</sup> Vgl. BVerfGE 61, 82 ff. (115 ff.); 88, 118 ff. (124); BVerfGE 60, 297 ff. (301 ff.); 104, 337 ff. (341).

<sup>1240</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 22.01.2004 – 4 A 4.03-, DVBl. 2004, S. 655.

<sup>1241</sup> Vgl. SCHMIDT-ABMANN, EBERHARD/LADENBURGER, CLEMENS, Umweltverfahrensrecht, in: RENGELING, HANS-WERNER (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, Bd. I Allgemeines Umweltrecht, 2. Aufl., München u.a. 2003, S. 551 ff. (§ 18 Rn. 79).

<sup>1242</sup> Vgl. SPARWASSER, RICHARD, Das Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz, AnwBl. 2000, S. 658 ff. (663); NIEDOBITEK, MATTHIAS, Rechtsbindung der Verwaltung und Effizienz des Verwaltungsverfahrens,

Rechte. Eine Präklusion von Einwendungen soll der Behörde allerdings eine konzentrierte behördliche Sachverhaltsermittlung ermöglichen, sodass die aktuelle Gesetzeslage bislang als grundgesetzgemäß gilt<sup>1243</sup>. Da sich die Präklusion auch auf das nachfolgende verwaltungsgerichtliche Verfahren erstreckt<sup>1244</sup>, ist das Gericht an der Überprüfung gehindert, ob der angegriffene Beschluss den Kläger in seinen Rechten verletzt<sup>1245</sup>.

In Zukunft kann aber durchaus mit einer Überlagerung der Präklusionsvorschriften durch das Gemeinschaftsrecht gerechnet werden, wenn der EuGH die differenzierten Regelungen nicht als Besonderheit des deutschen Verwaltungsverfahrens akzeptiert. Bereits 1986 hatte er eine nationale Regelung, die im gerichtlichen Verfahren weitgehende Gesichtspunkte unberücksichtigt ließ, deren Vorbringen im Verwaltungsverfahren versäumt wurde, als unangemessene Erschwerung gemeinschaftlich gewährleistet Rechte eingestuft<sup>1246</sup>. Sollte diese Entscheidung uneingeschränkte Geltung beanspruchen, dann könnten materielle Präklusionsregeln, wie z.B. § 10 Abs. 3 S. 2 BImSchG, § 8 WHG i.V.m. § 108 WgBW, aber auch § 73 Abs. 4 S. 3 VwVfG Probleme aufwerfen.

## 2. Harmonisierung des Umweltverfahrensrechts

Daneben haben die europarechtlichen Einflüsse auf das deutsche Verwaltungsrecht und die Folgen der nationalen Beschleunigungsdebatte mit dazu beigetragen, dass es unzählige verfahrensrechtliche unsystematische Sonderregelungen im deutschen Umweltrecht gibt<sup>1247</sup>. So werden nationale Verfahrensstrukturen zum einen durch europäisches Recht modifiziert und durch neue Bauelemente überlagert - wie z.B. die Auswirkungen der IVU-RL -, zum Teil wird das Verfahrensrecht mit bisher unbekanntem, neuen Verfahrenskonzepten konfrontiert - wie die UVP-RL, die IVU-RL oder die Öko-Audit-Verordnung -, und nicht zuletzt erfordert der Einfluss des Europarechts einen zusätzlichen Änderungsbedarf zur Koordinierung und Harmonisierung nationaler Verwaltungsvorschriften<sup>1248</sup>. Zum anderen bewirkten die zahlreichen, oftmals nicht aufeinander abgestimmten Novellierungen einzelner Vorschriften Vollzugshemmungen durch den ständigen Anpassungsbedarf der Verwaltungsbehörden an neues Verfahrensrecht.

Bedenken wirft die unkoordinierte Novellierung des Umweltverfahrensrechts insbesondere im Hinblick auf die Zielvorstellung des EG-Rechts auf. Dieses tendiert dahin, umweltrelevante Verwaltungsvorgänge für den Bürger überschaubar und handhabbar zu machen und auf diese Weise zu einer Verbesserung der Beziehungen zwischen Verwaltung und Bürger beizutragen<sup>1249</sup>. In Anbetracht der uneinheitlichen Regelungsdichte kann das deutsche Verfahrensrecht diesem Ziel nur noch schwer gerecht werden.

Ein speziell auf das Umweltrecht abgestimmtes Verfahrensrecht, welches zumindest ein Gros der verschiedenen Verfahrensformen des Umweltrechts konzentriert, könnte als Verfahrensrecht „komplexer“ Genehmigungsverfahren in das VwVfG eingegliedert werden<sup>1250</sup>. Das Verfahren müsste die einzelnen Verfahrensschritte, die rechtlichen Konsequenzen der Behördenentscheidung und die materiellen Voraussetzungen zur Differenzierung zwischen Normalverfahren, vereinfachten Verfahren und nichtgenehmigungspflichtigen Verfahren beinhalten.

---

DÖV 2000, S. 761 ff. (768).

<sup>1243</sup> Vgl. BVerwG, Urteil v. 16.03.1998 - 4 A 31/97.

<sup>1244</sup> Vgl. BVerwG, DVBl. 1997, S. 51 f. (51); BVerwG, LKV 1997, S. 328.

<sup>1245</sup> Vgl. RÖHL, HANS-CHRISTIAN/LADENBURGER, CLEMENS, Die materielle Präklusion im raumbezogenen Verwaltungsrecht. Verfassungs- und gemeinschaftsrechtliche Vorgaben, verwaltungsrechtsdogmatische Einordnung, Berlin 1997, S. 44 ff.; umfassend für das Fachplanungsrecht vgl. SOLVEEN, DIRK, Die materielle Präklusion im Fachplanungsrecht, Frankfurt a.M. u.a. 1999; BVerwG, Urteil v. 16.03.1998 - 4 A 31/97.

<sup>1246</sup> Vgl. EuGH, Slg. 1995, I-4599 ff, 4622 f. - Peterbroeck.

<sup>1247</sup> Vgl. ZIEKOW, JAN, Modernisierung des Verfahrensrechts, in: KÖNIG, KLAUS/MERTEN, DETLEV (Hrsg.), Verfahrensrecht in Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit. Symposium zum Gedächtnis an Carl Hermann Ule, Berlin 2000, S. 69 ff. (71 f.).

<sup>1248</sup> Zu den verfahrensrechtlichen Regelungsgehalten im europäischen Sekundärrecht vgl. DANWITZ, THOMAS VON, Verwaltungsgerichtliches System und europäische Integration, Tübingen 1996, S. 266 ff.

<sup>1249</sup> Vgl. Begr. Kommission Vorschlag UVP-RL, BR-Drucks. 413/80, S. 13 f.

<sup>1250</sup> Vgl. WAHL, RAINER, Fehlende Kodifizierung der förmlichen Genehmigungsverfahren im Verwaltungsverfahrensgesetz, NVwZ 2002, S. 1192 ff. (1194 f.).

### 3. Erleichterter Zugang zu Umweltinformationen

Während in anderen EU-Mitgliedsstaaten wie z.B. Dänemark, Frankreich, Griechenland, Niederlande, Finnland oder Schweden traditionell ein Recht auf freien Zugang zu behördlichen Informationen existiert<sup>1251</sup>, war das deutsche Verwaltungsrecht vom „Grundsatz der beschränkten Aktenöffentlichkeit“ geprägt. § 29 VwVfG begründet ein Akteneinsichtsrecht lediglich für Beteiligte des Verwaltungsverfahrens. Der Umfang des Akteneinsichtsrechts reicht nur soweit, wie die Kenntnis der Aktenlage zur Geltendmachung oder Verteidigung der eigenen rechtlichen Interessen von Nöten ist. Auch die im Zuge der Beschleunigungstendenz eingetretene Ökonomisierung des deutschen Verwaltungsverfahrens stand ganz im Gegensatz zur Entwicklung des Grundkonzepts des europäischen Umweltverfahrens<sup>1252</sup>. Denn dieses hat sich, in Anbetracht des aufkommenden Vollzugsdefizits im Umweltordnungsrecht, in eine Grundorientierung der Umweltpolitik auf das Vorsorgeprinzip<sup>1253</sup>, das Bedürfnis eines umfassenden Risikomanagements und die Förderung umweltverträglicher Produkte gewandelt<sup>1254</sup>.

Diesen Ansatz griff der Vorschlag zu einem sechsten Umweltaktionsprogramm für die Zeitspanne von 2001-2010 nicht nur auf, sondern vertieft diesen sogar noch. Mittel zur Intensivierung dieses Ansatzes sind insbesondere Informationen, Anreize und Öffentlichkeit<sup>1255</sup>. Das Konzept der informierten Öffentlichkeit nimmt somit eine herausragende Bedeutung in der EG-Umweltpolitik ein<sup>1256</sup>. Die gemeinschaftsweite Festschreibung der Öffentlichkeitsbeteiligung als Teil der Umweltverträglichkeitsprüfung nach der RL 85/337/EWG und die Regelung des umfassenden Informationszulassungsanspruchs in RL 90/313/EWG waren „Marksteine“ bei der Herausbildung des Verfahrenskonzepts einer informierten Öffentlichkeit<sup>1257</sup>. Die Richtlinie 90/313/EWG wurde 2003 durch die Richtlinie 2003/4/EG abgelöst<sup>1258</sup>. Die Novelle der Richtlinie über Umweltinformationen soll den mit der Richtlinie 90/313/EWG eingeleiteten Wandel hin zur Offenheit und Transparenz der öffentlichen Verwaltung ausbauen und erweitern<sup>1259</sup>. Aus diesem Grund beanspruchen die auf Grundlage der Richtlinie ergangenen Entscheidungen des EuGH erst Recht Geltung für die Richtlinie 2003/4/EG<sup>1260</sup>.

Dem EG-Umweltrecht liegt im Vergleich zu dem nationalen Recht ein erweitertes und differenzierteres Öffentlichkeitsverständnis zugrunde. Auch das Umweltvölkerrecht setzt mit der Aarhus-Konvention auf das Konzept der informierten Öffentlichkeit. Neben der klassischen, auf die Beteiligung im Verfahren beschränkten Funktion der Rechtswahrung Betroffener und der behördlichen Sachaufklärung stellt die Öffentlichkeitsbeteiligung ein Mittel dar, das zu einer stärkeren Beachtung von Umweltbelangen beitragen soll<sup>1261</sup>. Die Beteiligung der Öffentlichkeit dient der demokratischen Kontrolle, weshalb der Publizitätsgedanke immer größere Bedeutung in der Umweltpolitik gewinnt.

<sup>1251</sup> Vgl. BUTT, MARK, Die Ausweitung des Rechts auf Umweltinformation durch die Aarhus-Konvention, Regensburg 2001, S. 24.

<sup>1252</sup> Vgl. SCHMIDT-ABMANN, EBERHARD/LADENBURGER, CLEMENS, Umweltverfahrensrecht, in: RENGELING, HANS-WERNER (Hrsg.), EUDUR, Bd. I, 2. Aufl., Köln, Berlin u.a. 2003, S. 551 ff., § 18 Rn. 1 ff.

<sup>1253</sup> Vgl. EPINEY, ASTRID, Umweltrecht in der Europäischen Union, 2. Auflage, Köln, Berlin u.a. 2004, S. 101 ff.

<sup>1254</sup> Vgl. SCHMIDT-ABMANN, EBERHARD/LADENBURGER, CLEMENS, Umweltverfahrensrecht, in: RENGELING, HANS-WERNER (Hrsg.), EUDUR, Bd. I, 2. Aufl., Köln, Berlin u.a. 2003, S. 551 ff., § 18 Rn. 1 ff.

<sup>1255</sup> Vgl. Mitteilung der Kommission mit dem Vorschlag eines Sechsten Umweltaktionsprogramms v. 24.01.2001 (KOM 2001 - 31 endg.), ABIEG v. 29.05.2001, Nr. C 154 E, S. 218.

<sup>1256</sup> Die Information der Öffentlichkeit wird bereits im vierten Umweltaktionsprogramm hervorgehoben und im fünften Umweltaktionsprogramm in die Prioritätenliste aufgenommen, vgl. Entschließung 87/C 328/01, v. 18.03.1987 (Viertes Umweltaktionsprogramm), Kap. 2.6. und Entschließung 93/C 138/01 (Fünftes Umweltaktionsprogramm), ABIEG Nr. C 138 v. 17.05.1993, S. 1, Kap. 3.3.; Kap. 7.1.

<sup>1257</sup> Vgl. SCHMIDT-ABMANN, EBERHARD/LADENBURGER, CLEMENS, Umweltverfahrensrecht, in: RENGELING, HANS-WERNER (Hrsg.), EUDUR, Bd. I, 2. Aufl., Köln, Berlin u.a. 2003, S. 551 ff., § 18 Rn. 7.

<sup>1258</sup> Richtlinie 2003/4/EG des europäischen Parlaments und des Rates v. 28.01.2003 (ABIEG Nr. L 41, S. 26 ff.).

<sup>1259</sup> Siehe den 2. Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/4/EG (ABIEG Nr. L 41, S. 26).

<sup>1260</sup> MERTEN, JAN O., Umweltinformationsgesetz und privatrechtliches Handeln der Verwaltung, NVwZ 2005, S. 1157 ff. (1158).

<sup>1261</sup> Vgl. SCHERZBERG, ARNO, Die Öffentlichkeit der Verwaltung, Baden-Baden 2000, S. 207 f.; ROSSEN-STADTFELD, HELGE, Kontrollfunktionen der Öffentlichkeit - ihre Möglichkeiten und ihre (rechtlichen) Grenzen, in: SCHMIDT-ABMANN, EBERHARD/HOFFMANN-RIEM, WOLFGANG (Hrsg.), Verwaltungskontrolle, Baden-Baden 2001, S. 117 ff. (131 f.).

Gemäß Art. 255 EGV kommt Unionsbürgern sowie natürlichen und juristischen Personen mit EU-Wohnsitz das Recht zu, Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission zu erlangen. Daneben stellte die Richtlinie 90/313/EWG eine wichtige Erweiterung im Rahmen informatorischer Steuerungsinstrumente der Europäischen Union zur Durchsetzung ihrer umweltpolitischen Vorstellungen dar<sup>1262</sup>. Die Richtlinie beinhaltete ein subjektives Recht auf freien Zugang zu Informationen (vgl. Art. 1, 3 Abs. 1), die im Besitz von Behörden oder beauftragten Dritten sind (Art. 6). Zusätzlich schrieb sie den Staaten eine aktive Informationspolitik vor (Art. 7). Die Richtlinie wollte den Informationsbedarf der Bevölkerung an umweltrelevanten Fakten stillen und auf diese Weise dem Vollzugsdefizit entgegenwirken<sup>1263</sup>.

Die neue Umweltinformations-Richtlinie, die zum 14.02.2005 durch die Mitgliedstaaten umgesetzt wurde, sollte einige Mängel in der praktischen Anwendung der alten Richtlinie tilgen und den Zugang zu Umweltinformationen erleichtern und ausbauen<sup>1264</sup>. Zudem wurde - im Zuge der Verpflichtung der EU aus der Unterzeichnung der Aarhus-Konvention - die UIV-Richtlinie an die Regelungen des Übereinkommens angeglichen, um die Ratifizierung zu ermöglichen<sup>1265</sup>. Das deutsche Recht wurde nach der Adaption der Richtlinie an die Erfordernisse der Aarhus-Konvention angepasst.

### a. Darstellung der bisherigen Rechtslage (Umsetzung der Richtlinie 90/313/EWG)

Deutschland ratifizierte das erste Gesetz zur Umsetzung der RL 90/313/EWG neben einer zeitlichen Verzögerung am 08.07.1994<sup>1266</sup> auch mit erheblichen Mängeln. Dies führte zu einer Klage der Europäischen Kommission vor dem Europäischen Gerichtshof. Dieser stellte am 09.09.1999 fest<sup>1267</sup>, dass die BRD der Umsetzungspflicht nicht ordnungsgemäß nachgekommen ist und dadurch gegen Art. 3 Abs. 2 und Art. 5 der UIV-RL verstoßen hat. Durch eine Novellierung des UIG<sup>1268</sup> im Rahmen eines Artikelgesetzes trug die Bundesregierung den Kritikpunkten des EuGH und der Literatur Rechnung: Art. 21 dieses Gesetzes passte die §§ 4, 5, 7 und 10 des UIG an und Art. 22 änderte die Umweltinformationsgebührenordnung<sup>1269</sup>. Auf den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt, die im Besitz von Behörden oder beauftragter Dritter sind, war nach § 4 UIG „Jeder“ antragsberechtigt - auch juristische Personen<sup>1270</sup> des Privatrechts sowie Parteien oder Umweltverbände. Richtiger Antragsgegner war eine Behörde i.S.d. UIG, d.h. „jede Stelle“ i.S.d. § 1 Abs. 4 VwVfG, „die Aufgaben des Umweltschutzes wahrzunehmen hat“. Unter einer Behörde waren nicht nur die klassischen Umweltbehörden zu verstehen, sondern es reichte aus, wenn die Behörde Umweltbelange zu beachten hatte<sup>1271</sup>. Gemäß § 3 Abs. 2 UIG waren Gegenstand des Zugangsrechts alle in Schrift, Bild oder auf sonstigen Informationsträgern vorliegenden Informationen über den Zustand der Umwelt, Tätigkeiten oder Maßnahmen, die diesen Zustand beeinträchtigen konnten, sowie Tätigkeiten und Maßnahmen zum Schutz der Umwelt inklusive verwaltungstechnischer Maßnahmen und Programme zum Schutz derselben. Auch Daten, die nur mittelbar mit Umweltschutz zusammenhingen, konnten umweltrelevante Daten darstellen<sup>1272</sup>.

<sup>1262</sup> Vgl. TURIAUX, ANDRÉ, Umweltinformationsgesetz (UIG), Kommentar, München 1995, Einleitung Rn. 3 ff.

<sup>1263</sup> Vgl. SCHENDEL, FRANK ANDREAS, Umweltinformationsrichtlinie und Umweltinformationsgeschäft sowie allgemeine Umweltinformation, in: RENGELING, HANS-WERNER (Hrsg.), EUDUR, Bd. I, Allgemeines Umweltrecht, 2. Aufl. München u.a. 2003, S. 1391 ff. (§ 39 Rn. 1 ff.).

<sup>1264</sup> Vgl. Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 28.01.2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates, ABIEG Nr.L 41/26 v. 14.02.2003.

<sup>1265</sup> Vgl. SCHENDEL, FRANK ANDREAS, Umweltinformationsrichtlinie und Umweltinformationsgeschäft sowie allgemeine Umweltinformation, in: RENGELING, HANS-WERNER (Hrsg.), EUDUR, Bd. I, Allgemeines Umweltrecht, 2. Aufl., München u.a. 2003, S. 1391 ff. (§ 39 Rn. 1 ff.).

<sup>1266</sup> Vgl. BGBl. I 1994, S. 1490.

<sup>1267</sup> Vgl. EuGH 09.09.1999 - Rs. C-217/97 (Kommission/Deutschland) - E 1999, I-5087.

<sup>1268</sup> Vgl. Umweltinformationsgesetz (UIG) i.d.F. der Bekanntmachung v. 23.08.2001, BGBl. I 2001, S. 2218.

<sup>1269</sup> UIG KostV v. 23.08.2001, BGBl. I 2248.

<sup>1270</sup> Über den Wortlaut des § 4 I UIG hinaus soll auch den öffentlich-rechtlichen Rechtsträgern ein Informationsrecht zukommen, was aus § 4 I S. 3 UIG geschlussfolgert wird, WEGENER, BERNHARD, W., in: SCHOMERUS, THOMAS/SCHRADER, CHRISTIAN/WEGENER, BERNHARD (Hrsg.), Umweltinformationsgesetz, Kommentar, 2. Aufl., Baden-Baden 2002, § 4 Rn. 5.

<sup>1271</sup> Vgl. ERICHSEN, HANS-UWE, Das Recht auf freien Zugang zu Informationen über die Umwelt. Gemeinschaftliche Vorgaben und nationales Recht, NVwZ 1992, S. 409 ff. (410 f.).

<sup>1272</sup> Vgl. BVerwG, DVBl. 1999, S. 1134 ff. (1137).

Allerdings waren in §§ 7 und 8 UIG zahlreiche Ausschluss- und Beschränkungsgründe des Informationszugangsanspruchs geregelt. Lediglich für den Fall, dass es möglich war, Informationen, die nicht unter § 7 oder § 8 UIG fielen, auszusondern, durften diese übermitteln werden. Der freie Zugang zu Umweltinformationen wurde durch die Novellierung des UIG nicht im vollen Umfang gewährleistet.

Zu bemängeln waren zum einen die einschränkenden Regelungen zum schutzwürdigen Interesse Betroffener oder zum Betriebs- und Geschäftsgeheimnis. Beispielsweise wurde in § 8 Abs. 1 S. 1 UIG das Recht auf informationelle Selbstbestimmung konkretisiert<sup>1273</sup>. Demnach wurde ein Informationsanspruch verwehrt, wenn personenbezogene Daten offengelegt und dadurch schutzwürdige Interessen der Betroffenen tangiert wurden. Da das Zugangsrecht zu Informationen lediglich einen verfahrensrechtlichen Anspruch begründete und dieser Anspruch keine materielle Rechtsposition beinhaltete, hatte der Informationssuchende Bürger im Rahmen des Abwägungsvorgangs der Behörde in der Regel das Nachsehen, denn in seiner Waagschale lag lediglich das Interesse an der Verwaltungsöffentlichkeit<sup>1274</sup>.

Es fehlte ein Katalogtatbestand, der klar und für jedermann ersichtlich Tatbestände normierte, in welchen Fällen Zugangsrechte ausgeschlossen waren bzw. wann sie nicht ausgeschlossen werden konnten. Der wenig fassbare und beliebig ausdehnbare Begriff des „schutzwürdigen Interesses“ führte im Rahmen der deutschen Ermessenslehre zu einer Aushöhlung des Rechts auf freien Zugang zur Umweltinformation und bedurfte einer Präzisierung durch die Bildung von Katalogfallgruppen.

Wie bereits die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in einem Gesetzesentwurf zur Änderung des UIG<sup>1275</sup> monierte, warf auch der Behördenbegriff des UIG tatsächlich erhebliche Bedenken auf. Denn durch die Determination des Behördenbegriffes war die Mitwirkung von Ministerien an der Umweltgesetzgebung, die legislative Tätigkeit des Parlaments, die Judikative sowie Strafverfolgungs- und Disziplinarbehörden vom Geltungsbereich des UIG ebenso ausgeschlossen wie Tätigkeiten der Regierung im Rahmen internationaler Beziehungen (§ 7 Abs. 1 Nr. 1 UIG). Denn die Richtlinie und ihr entsprechend das UIG wollten lediglich die Umweltverwaltung im engeren Sinne verpflichten<sup>1276</sup>. Auch eine Berührung mit dem Gebiet des Umweltschutzes reichte noch nicht aus, um als Behörde i.S.d. UIG eingestuft zu werden; vielmehr war ein besonderer Handlungsauftrag vonnöten<sup>1277</sup>.

Hätte man den freien Zugang zu Umweltinformationen im vollen Umfang garantieren wollen, hätte der Behördenbegriff sowohl auf Regierungen und andere Bereiche der öffentlichen Verwaltung ausgedehnt werden müssen. Auch das Merkmal der spezifischen Zuständigkeit hätte gestrichen werden müssen. Der Öffentlichkeit im Umweltsektor, die durch das Umweltinformationsrecht geschaffen wurde, hätte ein echtes Druckmittel gegen die Regierung an die Hand gegeben werden müssen. Nur auf diese Weise hätte diese ihre Anstrengungen zum Schutz der Umwelt gesteigert und versucht, Konzepte zur Vermeidung von Umweltbeeinträchtigungen zu entwickeln.

## **b. Neufassung des UIG zum 14.02.2005 (Umsetzung der Richtlinie 2003/4/EG)**

Da bei der praktischen Umsetzung der Richtlinie 90/313/EWG auskunftspflichtige Stellen oft die gewünschte Information mit dem Vorwand, dass keine „Umweltinformation“ vorläge, bzw. die Stelle nicht verpflichtet sei, verweigerten<sup>1278</sup>, wurde der Begriff der „Um-

<sup>1273</sup> Vgl. BVerfGE 65, 1 ff.

<sup>1274</sup> Vgl. VOßKUHLE, ANDREAS, Der Wandel von Verwaltungsrecht und Verwaltungsprozessrecht in der Informationsgesellschaft, in: HOFFMANN-RIEM, WOLFGANG/SCHMIDT-ABMANN, EBERHARD (Hrsg.), Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft, Baden-Baden 2000, S. 349 ff. (383 ff.).

<sup>1275</sup> BT-Drucks. 13/3906.

<sup>1276</sup> Vgl. SCHENDEL, FRANK ANDREAS, Umweltinformationsrichtlinie und Umweltinformationsgeschäft sowie allgemeine Umweltinformation, in: RENGELING, HANS-WERNER (Hrsg.), EUDUR, Bd. I, Allgemeines Umweltrecht, 2. Aufl., Köln, Berlin u.a. 2003, S. 1391 ff. (§ 39 Rn. 22).

<sup>1277</sup> Vgl. THEUER, ANDREAS, Der Zugang zu Umweltinformationen aufgrund des Umweltinformationsgesetzes (UIG), NVwZ 1996, S. 326 ff. (328).

<sup>1278</sup> Vgl. SCHEIDLER, ALFRED, Der Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen – zur Neufassung des Umweltinformationsgesetzes, UPR 2006, S. 13 ff. (13).

weltinformation“ und „Behörde“ erheblich erweitert. Danach fallen nun z.B. auch der Zustand der menschlichen Gesundheit und Sicherheit einschließlich der Kontamination der Lebensmittelketten unter den Begriff der Umweltinformation, soweit diese durch den Zustand der Umwelt, Umweltfaktoren oder Maßnahmen, die auf die Umwelt einwirken, betroffen werden können.

Die neue Richtlinie über den Zugang zur Öffentlichkeit, welche die geltende Richtlinie ablöst, reformiert einige der eben angesprochenen Schwachstellen der alten Richtlinie.

Art. 2 Nr. 2 der neuen Richtlinie determiniert den Behördenbegriff neu. Nunmehr sind alle Behörden verpflichtet, Umweltinformationen herauszugeben. Die Beschränkung auf Behörden, die Aufgaben im Bereich der Umweltpflege wahrnehmen, wurde aufgehoben (vgl. Art. 2 Nr. 2 a) RL 2003/4/EG). Darüber hinaus sind aber im verstärkten Umfang auch private Stellen unter bestimmten Voraussetzungen zur Herausgabe verpflichtet. Eine solche Verpflichtung besteht, sofern die private Stelle unter der Kontrolle einer Behörde steht und öffentliche Aufgaben mit Umweltbezug wahrnimmt (vgl. Art. 2 Nr. 2 b) und c) RL 2003/4/EG). Demnach können auch die Regierung sowie andere Bereiche der öffentlichen Verwaltung zu einem geeigneten Antragsgegner eines Umweltinformationsverfahrens werden. Insgesamt geht die neue Richtlinie hin zu einem allgemeinen Akteneinsichtsrecht<sup>1279</sup>.

Darüber hinaus wurden die Fristen, innerhalb derer Behörden Anfragen auf Herausgabe von Umweltinformationen zu beantworten haben, von zwei Monaten auf grundsätzlich einen Monat verkürzt (Art. 3 II a) RL 2003/4/EG).

Die Ausnahmegründe wurden begrenzt und mit einem generellen Abwägungsgebot versehen. In Art. 4 der neuen Informations-Richtlinie wurde z.B. ein Ausnahmekatalog, der 16 restriktiv auszulegende Erwägungsgründe für die Ablehnung eines Antrags auf Zugang von Umweltinformationen enthält, aufgenommen. Schließlich wurden die Behörden verpflichtet, die für ihre Aufgaben relevanten und bei ihr vorhandenen oder für sie bereitgehaltenen Umweltinformationen zunehmend in elektronischen Datenbanken der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen sowie aktiv und systematisch zu verbreiten (Art. 7 I der Richtlinie).

Die Bundesrepublik hat die Vorgaben der Richtlinie 2003/4/EG durch die Novelle zum UIG, das zum 14.02.2005 in Kraft getreten ist, ins nationale Recht umgesetzt. Die Neufassung verzichtet entgegen den europäischen Vorgaben auf den Behördenbegriff (§ 2 I Nr. 1 UIG). Eine zentrale Rolle spielt demgegenüber der Terminus *Technicus* der „informationspflichtigen Stellen“. Dieser umfasst nach § 2 I Nr. 1 S. 1 UIG „die Regierung und die anderen Stellen der öffentlichen Verwaltung“. Wesentlich eingeschränkt gegenüber dem alten UIG wird jedoch der Kreis der informationspflichtigen Stellen durch § 1 II UIG: Während § 2 Nr. 1 UIG a.F. Bundes- und Landesbehörden gleichermaßen erfasste, bezieht sich die Novelle des UIG lediglich auf informationspflichtige Stellen des Bundes und der bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Alle weiteren Ansprüche – insbesondere gegen Private – sind künftig von den Bundesländern auszugestalten. Es wird wohl kaum allen Bundesländern gelingen, in kürzester Zeit für die bisher geregelten Fälle die nötigen Regelungen zu erlassen<sup>1280</sup>. Bis zum Erlass der entsprechenden Ländergesetze finden die Vorschriften der Richtlinie 2003/4/EG auf das Auskunftsbegehren unmittelbare Anwendung, soweit sie hinreichend bestimmt und inhaltlich unbedingte sind, eine Frage abschließend regeln und vollständigen Regelungsgehalt aufweisen<sup>1281</sup>. Insbesondere Art. 3 der Richtlinie, der den Zugang zu Umweltinformationen auf Antrag regelt, wird diesen Anforderungen wohl gerecht.

§ 3 I S. 1 UIG n.F. gewährt einen Anspruch auf freien Zugang zu Umweltinformationen, über die eine informationspflichtige Stelle verfügt. Entsprechend der alten Fassung des UIG koppelt die Novelle des UIG den Anwendungsbereich des Gesetzes nicht an die Art der Aufgabenwahrnehmung. Im Gegensatz zur Altfassung deutet der klare Wortlaut des

<sup>1279</sup> Vgl. SPARWASSER, REINHARD/ENGEL, RÜDIGER/VOBKUHLE, ANDREAS, *Umweltrecht. Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts*, 5. Aufl., Heidelberg 2003, § 4 Rn. 51.

<sup>1280</sup> Vgl. DURNER, WOLFGANG, *Direktwirkung europäischer Verbandsklagerechte? Überlegungen zum Ablauf der Umsetzungsfrist der Richtlinie 2003/35/EG am 25. Juni 2005 und zur unmittelbaren Anwendbarkeit ihrer Vorgaben über den Zugang zu Gerichten*, ZUR 2005, S. 285 ff. (285).

<sup>1281</sup> Vgl. SCHEIDLER, ALFRED, *Der Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen – zur Neufassung des Umweltinformationsgesetzes*, UPR 2006, S. 13 ff. (14).

Gesetzes nunmehr darauf hin, dass auch die Handlungsformen der Verwaltung keine Rolle spielen und sich der Informationsanspruch auch auf privatrechtliche Handlungsformen der Verwaltung erstreckt. Eine wesentliche Erweiterung der Altfassung stellt der Wegfall der Beschränkung auf die Wahrnehmung von Umweltaufgaben dar. Dies hat zu Folge, dass in Zukunft Ansprüche gegenüber Stellen der öffentlichen Bundesverwaltung unabhängig vom Bereich ihres Tätigwerdens bestehen.

Der Anspruch auf freien Zugang zu Umweltinformationen ist nach wie vor nicht unbegrenzt. Soweit schutzwürdige Belange bestehen, kann der Zugang zu Informationen begrenzt werden. Das Gesetz differenziert nunmehr zwischen öffentlichen Belangen (§ 8 UIG) und sonstigen Belangen (§ 9 UIG). Die abschließend aufgezählten Belange sind restriktiv auszulegen<sup>1282</sup>.

### c. Fazit

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass einige Schwachstellen des alten UIG durch die Neufassung zum 14.02.2005 ausgeräumt wurden.

Auf den Einsatz eines Informationsbeauftragten<sup>1283</sup> oder einer Kommission<sup>1284</sup>, die einen reibungsloseren Ablauf des Umweltinformationsverfahrens gewährleisten und Divergenzen zwischen dem Antragsberechtigten und dem Antragsgegner ausgleichen würden, verzichtete der Gesetzgeber. Nur auf diese Weise wäre die Organisation des Verfahrens tatsächlich gewährleistet und sichergestellt worden, dass die Behörde keine Daten geheim hält, die von öffentlicher Bedeutung sind.

Eine weitere Möglichkeit, der Gefahr einer unzulässigen Geheimhaltung von Informationen zu begegnen, wäre die Sperrung der Daten zur Begründung von Entscheidungen gewesen: Behörden hätten dann nur die Daten für ihre Entscheidungsfindung heranziehen dürfen, die in öffentlich zugänglichen Medien für jeden einsehbar gewesen wären. Nur wenn Behörden ein berechtigtes Interesse an der Geheimhaltung hätten und dieses glaubhaft darlegen würden, wäre ein Rückgriff auf die relevanten Daten möglich. Lediglich auf diese Weise wäre es ausgeschlossen, dass Behörden strategisch wichtige Informationen zurückhalten. Denn der durch die Offenlegung von Behördenakten intendierte Konsens zwischen Bürger und Staat kann nur dann gewährleistet werden, wenn dem Bürger auch die faktische Möglichkeit an die Hand gegeben wird, staatliches Handeln kritisch zu begleiten<sup>1285</sup>.

Durch verstärkte Umweltinformation könnten Bürger besser für Belange des Umweltschutzes sensibilisiert werden. Diese Sensibilisierung könnte mehrere positive Ausläufer haben: einmal dahingehend, dass die Kapazität der Bevölkerung für die Entwicklung der erforderlichen Umweltschutzmaßnahmen steigt<sup>1286</sup>. Zum anderen wird hierdurch die Akzeptanz für strengere Umweltschutznormen gefördert. Letztendlich kann sich auch das Verhalten des Bürgers in seiner Eigenschaft als Verbraucher oder Unternehmer ändern: Ein informierter Bürger zeigt ein umweltbewussteres Konsumverhalten und kann die Unternehmenspolitik der Unternehmen besser verstehen und beeinflussen.

Insgesamt spielt also die Öffentlichkeit eine hervorgehobene Rolle, wenn es um die Kontrolle der Implementation des EG-Umweltrechts durch die nationalen Behörden geht. Der Druck der Öffentlichkeit auf die nationalen Behörden soll einen besseren Vollzug des Gemeinschaftsrechts fördern. Nicht zuletzt ist die Öffentlichkeit, insbesondere die Umweltverbände, die wichtigste Informationsquelle, wenn es um das Aufdecken von Umweltverstößen gegen das Gemeinschaftsrecht geht<sup>1287</sup>.

<sup>1282</sup> Vgl. BT-Ds. 15/3406, S. 21.

<sup>1283</sup> Vgl. SCHOCH, FRIEDRICH/KLOEPFER, MICHAEL, Informationsfreiheitsgesetz (IFG-ProfE), Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Band 1, Berlin 2002, S. 20 f., 188 ff.

<sup>1284</sup> Vgl. § 227 UGBKommE.

<sup>1285</sup> Vgl. SCHWANENFLÜGEL, MATTHIAS VON, Die Richtlinie über den freien Zugang zu Umweltinformationen als Chance für den Umweltschutz, DÖV 1993, S. 95 ff. (95 f.).

<sup>1286</sup> Vgl. SCHMIDT-ABMANN, EBERHARD/LADENBURGER, CLEMENS, Umweltverfahrensrecht, in: RENGELING, HANS-WERNER (Hrsg.), EUDUR, Bd. I, Allgemeines Umweltrecht, 2. Aufl., Köln, Berlin u.a. 2003, S. 551 ff. (§ 18 Rn. 26).

<sup>1287</sup> Vgl. Jahresberichte der Kommission über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts, explizit in Jahresbericht 1990, ABIEG Nr. C 338 v. 31.12.1991, S. 1 (208); Jahresbericht 1995, ABIEG Nr. C 303

## B. Stärkung des Rechtsschutzes im Umweltrecht

### I. Ausdehnung des Rechtsschutzes gegen administrative Entscheidungen

#### 1. Vergleich mit europäischen Nachbarstaaten

Insbesondere bei einem vergleichenden Blick auf unsere Nachbarländer erscheint die Entwicklung der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit rückläufig. So erließen z.B. die Niederländer 1994 ein neues Verwaltungsverfahrensgesetz, das substantielle Veränderungen des Verwaltungsrechtsschutzes aufwies. Die Schweiz normierte die Verwaltungsgerichtsbarkeit des Bundes neu. Neben Österreich, Schweden, Griechenland, Portugal u.a. haben auch in Frankreich Reformen die Verwaltungsgerichtsbarkeit stärker ausgebaut<sup>1288</sup>.

In Deutschland war die Entwicklung im Zuge der oben angesprochenen Beschleunigungsgesetzgebung gegenläufig und führte mehr zu einer Reduktion des Verwaltungsrechtsschutzes als zu seiner Intensivierung<sup>1289</sup>. So wurden Verfahrensfehler im Bereich der gerichtlichen Kontrolle weniger kritisch bzw. leicht heilbar eingestuft und aus Abwägungsfehlern der Behörde vielfach keine Konsequenzen gezogen<sup>1290</sup>. Hoffmann-Riem bezeichnete diese Entwicklungstendenz als eine „kontraproduktive Reaktion“ auf das Problem der Überregulierung. Auf diese Weise bleibe die Prozeduralisierung des Rechts zwar dem Schein nach erhalten, werde aber im Rahmen der gerichtlichen Kontrolle für weitgehend unbeachtlich erklärt, sodass der gerichtlichen Kontrolle in erster Linie Bedeutung als materiell-rechtliche Ergebniskontrolle zukomme<sup>1291</sup>.

#### 2. Fehlerfolgen und ihre Auswirkungen auf UVP-RL

Verstöße gegen Form- und Verfahrensvorschriften bewirken grundsätzlich die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes. Eine Ausnahme hiervon formuliert § 45 VwVfG, wonach eine Verletzung bestimmter Verfahrens- und Formvorschriften - sofern der Verwaltungsakt hierdurch nicht nichtig ist - „unbeachtlich wird, wenn die unterlassene oder fehlerhafte Verfahrenshandlung nachgeholt wird“. Verletzt ein verfahrensfehlerhafter Verwaltungsakt den Bürger in seinen Rechten, kann er die Aufhebung im Widerspruchsverfahren oder im Verwaltungsprozess verlangen, soweit nicht nach § 46 VwVfG eine „rechtliche Alternativlosigkeit“ vorliegt oder es an der Kausalität zwischen Verfahrensmangel und Ergebnis der Sachentscheidung fehlt<sup>1292</sup>.

Eine Rechtsprechung des EuGH zur gerichtlichen Kontrolle des Verwaltungsverfahrensrechts beim indirekten Verwaltungsvollzug liegt bislang nicht vor, weshalb sich für die künftige Rechtspraxis keine zuverlässige Prognose treffen lässt. Allerdings gewichten der EuGH und - wenngleich nicht in gleicher Intensität - das Gericht erster Instanz das Vollzugsinteresse der Verwaltung im EG-Eigenverwaltungsrecht stärker als die deutschen Gerichte<sup>1293</sup>. Wesentlichen Verfahrensvorschriften und -grundsätzen, wie z.B. dem recht-

---

v. 14.10.1996, S. 1 (49); Jahresbericht 2000, KOM (2001) 309 endg. S. 57 f.

<sup>1288</sup> Zur Reform des Verwaltungsrechtsschutzes in Frankreich vgl. WOEHRLING, JEAN-MARIE, Die Reform des Verwaltungsrechtsschutzes in Frankreich aus Sicht der erstinstanzlichen Gerichte, VBIBW 1994, S. 225 ff.

<sup>1289</sup> Vgl. STELKENS, PAUL, Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Krise, DVBl. 1995, S. 1105 ff. (1105); STELKENS, PAUL, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Umbruch - eine Reform ohne Ende?, NVwZ 1995, S. 325 ff. (325).

<sup>1290</sup> Vgl. HOFFMANN-RIEM, WOLFGANG/SCHMIDT-ABMANN, EBERHARD (Hrsg.), Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht, Baden-Baden 1998, S. 205 ff.; SCHOCH, FRIEDRICH, Die europäische Perspektive des Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrechts, in: SCHMIDT-ABMANN, EBERHARD/HOFFMANN-RIEM, WOLFGANG, (Hrsg.), Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts, Baden-Baden 1999, S. 279 ff. (289 ff.).

<sup>1291</sup> Vgl. HOFFMANN-RIEM, WOLFGANG, Modernisierung von Recht und Justiz, Eine Herausforderung des Gewährleistungsstaates, 1. Aufl., Frankfurt a. M. 2001, S. 106.

<sup>1292</sup> Zwischen der fehlenden Kausalität und der rechtlichen Alternativlosigkeit wird dabei oft nicht klar getrennt, vgl. SACHS, MICHAEL, in: STELKENS, PAUL/BONK, HEINZ JOACHIM/SACHS, MICHAEL (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 6. Aufl., München 2001, § 39 Rn. 50 ff.; KOPP, FERDINAND/RAMSAUER, ULRICH, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 9. Aufl., München 2005, § 46 Rn. 25 f., 30 ff.

<sup>1293</sup> Vgl. CLASSEN, CLAUS DIETER, NJW 1995, S. 2457 ff. (2461).

lichen Gehör und der administrativen Pflicht zur Entscheidungsbegründung, misst er eine größere Bedeutung bei als die deutschen Gerichte den korrelierenden Regeln im nationalen Verwaltungsverfahrensrecht<sup>1294</sup>.

Denn neben seiner Funktion zur Durchsetzung des materiellen Rechts wird dem europäischen Verwaltungsrecht allgemein eine grundsätzliche Gewähr für die Richtigkeit der Entscheidung zugesprochen<sup>1295</sup>. Wenngleich die Tendenz der Rechtsprechung des EuGH zwar dahingeht, Verfahrensfehler nicht als folgenlos zu erachten<sup>1296</sup>, so lässt sich doch - wie Untersuchungen zur Rechtsprechung des EuGH und des EuG deutlich machen - keine pauschale Schlussfolgerung auf eine Sanktionierung von Fehlern im Verwaltungsverfahren ziehen<sup>1297</sup>. Aus diesem Grund kann auch nicht auf die Unanwendbarkeit von §§ 45, 46 VwVfG bei Sachverhalten mit EG-Rechtsbezug geschlossen werden<sup>1298</sup>.

Sicherlich ist es nicht immer geboten, eine Entscheidung wegen jedes Form- und Verfahrensfehlers aufzuheben, ohne die Frage aufzuwerfen, ob die Entscheidung nicht in der Sache gerechtfertigt ist. Im Rahmen der gerichtlichen Überprüfung sollte sich das zur Entscheidung gerufene Gericht immer die Frage stellen, ob eine Entscheidung in der Sache vorzugswürdig ist, um die Streitigkeit abzuschließen, oder ob die Angelegenheit an die Verwaltung zurückzuverweisen ist<sup>1299</sup>. Unter Zugrundelegung der verlautbarten Rechtsauffassung des Gerichts wäre den Beteiligten die Möglichkeit an die Hand gegeben, im diskursiven Dialog zu einem für die Parteien zumindest vertretbaren Ergebnis zu kommen. Es bedarf somit einer einzelfallbezogenen Analyse, ob die Durchsetzung gemeinschaftlicher Vorgaben durch die Sanktionslosigkeit von Verfahrensfehlern unterlaufen werden kann; schließlich bewirkt auch im EG-Recht ein Fehler im Verwaltungsverfahren nur dann die Rechtswidrigkeit der Entscheidung, wenn eine Verbindung zwischen Fehler und Ergebnis der Entscheidung besteht<sup>1300</sup>.

Die Gefahr, dass die Durchsetzung gemeinschaftlicher Vorgaben wegen Sanktionslosigkeit unterlaufen wird, kann insbesondere in der konkreten Anwendung des Umweltrechts auftauchen. Denn der Heilung von Verwaltungsentscheidungen bzw. der Unbeachtlichkeit von Verfahrensfehlern ist im Umweltverfahren mit größeren Bedenken zu begegnen als im allgemeinen Verfahren. Deutlich wird dies insbesondere an der Rechtsprechung des BVerwG zur Unbeachtlichkeit einer unterbliebenen oder fehlerhaften UVP im Planfeststellungsrecht<sup>1301</sup>.

Die UVP stellt ein neues Mittel zur Verbesserung des Vorsorgeprinzips<sup>1302</sup> im Umweltschutz dar. Wegen ihrer spezifischen und umfassenden Ausrichtung auf den Umweltschutz ist sie das eigentliche, zentrale umweltrechtliche Verwaltungsverfahren<sup>1303</sup>. Dennoch ist sie verfahrenstechnisch lediglich als unselbständiges „Huckepack-Verfahren“ ausgestaltet<sup>1304</sup>. Sie soll Beeinträchtigungen und Auswirkungen eines Vorhabens vor dessen Durchführung überprüfen<sup>1305</sup>. Dieses Ziel wird über eine Identifikation, Deskription

<sup>1294</sup> Vgl. EuGH, NVwZ 1992, S. 358 ff. - Tz. 23 ff.; EuGHE 1994, 2899 = EuZW 1994, S. 603 - Tz. 39; GORNIG, GILBERT/TRÜE, CHRISTIAN, Die Rechtsprechung des EuGH und des EuG zum Europäischen Verwaltungsrecht - Teil I, JZ 2000, S. 395 ff. (404 ff.).

<sup>1295</sup> Vgl. HIRSCH, GÜNTHER, Europarechtliche Perspektiven in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, VBIBW 2000, S. 71 ff. (74).

<sup>1296</sup> Vgl. EuGHE 1996, 5151 = EuZW 1997, S. 213-Tz.48; EuGE 1995, S. 2843 = EuZW 1996, S. 602 - Tz. 48.

<sup>1297</sup> Vgl. PIETZCKER, JOST, Verfahrensrechte und Folgen von Verfahrensfehlern, in: GEIS, MAX-EMANUEL/LORENZ, DIETER (Hrsg.), Staat, Kirche, Verwaltung, Festschrift für Hartmut Maurer zum 70. Geburtstag, München 2001, S. 695 ff. (705 ff.).

<sup>1298</sup> Vgl. SCHOCH, FRIEDRICH, Die Europäisierung des Verwaltungsprozessrechts, in: SCHMIDT-ABMANN, EBERHARD u.a. (Hrsg.), Festgabe 50 Jahre Bundesverwaltungsgericht, Köln, Berlin u.a. 2003, S. 507 ff. (524).

<sup>1299</sup> Vgl. WOEHLING, JEAN-MARIE, NVwZ 1998, S. 462 ff. (466).

<sup>1300</sup> Vgl. CLASSEN, CLAUDIUS DIETER, Die Europäisierung des Verwaltungsrechts, Die Europäisierung der mitgliedstaatlichen Rechtsordnung in der Europäischen Union, in: KREUZER, KARL F./SCHEUING, DIETER, H./SIEBER, ULRICH (Hrsg.), Europäischer Grundrechtsschutz, Baden-Baden 1997, S. 107 ff. (121 f.).

<sup>1301</sup> Vgl. hierzu BVerwGE 100, 238 ff. (242 ff., 251 ff.); ebenso bereits BVerwG, DVBl. 1994, S. 763 f. (763).

<sup>1302</sup> Vgl. APOLD, WOLFGANG, in: HOPPE, WERNER (Hrsg.), Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG), Kommentar, Köln, Berlin u.a. 1995, § 1 Rn. 14 ff.

<sup>1303</sup> Vgl. WOLF, JOACHIM, Umweltrecht, München 2002, § 6 Rn. 428.

<sup>1304</sup> Vgl. APOLD, WOLFGANG, in: HOPPE, WERNER (Hrsg.), Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG), Kommentar, Köln, Berlin u.a. 1995, § 2 Rn. 8 ff.

<sup>1305</sup> Vgl. SPARWASSER, REINHARD/ENGEL, RÜDIGER/VOBKUHLE, ANDREAS, Umweltrecht. Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts, 5. Aufl., Heidelberg 2003, § 4 Rn. 10.

und Bewertung der unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen eines Vorhabens erreicht, wobei sich die Prüfung auch auf mögliche ökologische Wechselwirkungen, z.B. Schadstoffverlagerungen über die Luft, die zu Waldschäden führen können, erstreckt<sup>1306</sup>. Zu betonen ist der grundsätzlich vorbeugende Charakter<sup>1307</sup> der UVP gemäß Art. 1 Abs. 1, 2, Art. 4 UVP-Richtlinie i.V.m. den Anhängen I, II. Demnach ist nur die Durchführung konkreter Projekte einer UVP-Prüfung zu unterziehen, nicht aber eine abstrakte Maßnahme wie Programme oder Pläne großräumiger Art. Im Wesentlichen kann man die UVP somit als ein Verfahren bezeichnen, das der Gewinnung relevanter Informationen über die voraussichtliche Umweltauswirkung eines Projekts dient<sup>1308</sup>.

Da die UVP ein reines Verfahrenselement darstellt, wird sie in die Systematik der Abwägungslehre eingestuft und als formelle Strukturierung des Abwägungsvorgangs begriffen<sup>1309</sup>. Da nach der Lehre der „konkreten Kausalität“ ein Verfahrensmangel nur dann entscheidungserheblich ist, wenn die konkrete Möglichkeit besteht, dass ohne den Verfahrensfehler die Verwaltungsbehörde zu einer anderen Sachentscheidung gekommen wäre<sup>1310</sup>, führen Fehler bei der UVP nicht einmal zu einer Indizwirkung für die Fehlerhaftigkeit der Entscheidung<sup>1311</sup>. Ein Anspruch auf Aufhebung eines Planfeststellungsbescheids besteht erst dann, wenn sich anhand der Planunterlagen oder sonst erkennbarer oder naheliegender Umstände ergibt, dass sich ohne den Fehler im Abwägungsvorgang ein anderes Ergebnis abgezeichnet hätte<sup>1312</sup>. Die Anwendung des § 46 VwVfG auf die fehlerhafte oder unterlassene UVP beraubt die von der UVP-RL geschaffenen Rechte somit ihrer praktischen Wirksamkeit<sup>1313</sup>. Denn das Grundkonzept der RL 85/337/EWG will die Prüfung und Bewertung von Umweltbelangen im Entscheidungsprozess gerade isolieren, um ihnen eine bessere Geltung zu ermöglichen<sup>1314</sup>. Überzeugender als die gängige Rechtsprechung des BVerwG und dem der UVP zugrundegelegten Gedanken eher entsprechend wäre das Konzept der UVP als „Richtigkeitsgewähr durch Verfahren“, das in der unterbliebenen oder fehlerhaften UVP ein Indiz für die fehlerhafte Abwägung und damit für die Rechtswidrigkeit der Sachentscheidung sieht<sup>1315</sup>.

Auch die Vorgaben der FFH-Richtlinie können ihrer praktischen Wirksamkeit beraubt werden, da das BVerwG bei materiellen Abwägungsfehlern ähnlich verfährt. Auch hier geht das BVerwG davon aus, einen Verstoß gegen Art. 4 Abs. 1 Uabs. 2 FFH-RL als nicht erheblich im Rechtssinne einzustufen, da Abwägungsmängel der von einem Vorhaben tangierten privaten und öffentlichen Belange nur beachtlich sind, wenn sie offenkundig sind und Einfluss auf das Abwägungsergebnis haben<sup>1316</sup>.

Vor dem Hintergrund, dass das BVerwG bezüglich des Beteiligungsrechts anerkannter Naturschutzverbände gemäß § 29 BNatSchG a.F. die Norm des § 46 VwVfG nicht anwendete - da dem Anhörungsrecht seiner Meinung nach keine lediglich dienende Funktion zugunsten des materiellen Rechts zukommt, sondern das Verfahrensrecht eigenständigen Charakter aufweist, weil der Gesetzgeber das öffentliche Interesse am Naturschutz und der Landschaftspflege in begrenztem Umfang „subjektiviert“ hat<sup>1317</sup> -, ver-

<sup>1306</sup> Vgl. ERBGUTH, WILFRIED/SCHOENEBOURG, JÖRG, Die Umsetzung der EG-Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung vor dem Hintergrund rechtssystematischer Grundlagen der raumbezogenen Zulassungsverfahren in der Bundesrepublik Deutschland, WVerw 1985, S. 102 ff. (108); WEBER, ALBRECHT, Zur Umsetzung der Umweltverträglichkeitsrichtlinie im deutschen Recht, UPR 1988, S. 206 ff. (207).

<sup>1307</sup> Vgl. APOLD, WOLFGANG, in: HOPPE, WERNER (Hrsg.), Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP), Kommentar, Köln, Berlin u.a. 1995, § 1 Rn. 19 ff.

<sup>1308</sup> Vgl. erster Erwägungsgrund der UVP-Richtlinie.

<sup>1309</sup> Vgl. SCHMIDT-ABMANN, EBERHARD/LADENBURGER, CLEMENS, Umweltverfahrensrecht, in: RENGELING, HANS-WERNER (Hrsg.), EUDUR, Bd. I, 2. Aufl., Köln, Berlin u.a. 2003, S. 551 ff., § 18 Rn. 80.

<sup>1310</sup> Vgl. BVerwGE 98, 339 ff. (361 f.).

<sup>1311</sup> Vgl. PRELLE, REBECCA, Die Umsetzung der UVP-Richtlinie in nationales Recht und ihre Koordination mit dem allgemeinen Verwaltungsrecht. Eine vergleichende Betrachtung der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle der UVP-Anwendung in Deutschland und Frankreich, Berlin 2001, S. 89 ff.

<sup>1312</sup> Vgl. BVerwGE 69, 256 ff. (269).

<sup>1313</sup> Vgl. SCHMIDT-ABMANN, EBERHARD, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee. Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung, 2. Aufl., Berlin, Heidelberg u.a. 2004, S. 360 f.

<sup>1314</sup> Vgl. Art. 15 Abs. 1 RL 96/61.

<sup>1315</sup> Vgl. BayVGH, DVBl. 1994, S. 1198 ff. (1199 ff.); STEINBERG, RUDOLF, Chancen zur Effektivierung der Umweltverträglichkeitsprüfung durch die Gerichte? DÖV 1996, S. 221 ff. (229 f.); KADELBACH, STEFAN, Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss, Tübingen 1999, S. 420 ff.; EHLERS, DIRK, Die Europäisierung des Verwaltungsprozessrechts, Köln, Berlin u.a. 1999, S. 69 ff.

<sup>1316</sup> Vgl. BVerwGE 107, 1 ff. (28).

<sup>1317</sup> Vgl. BVerwGE 105, 348 ff. (353 f.).

wundert die herrschende Lehre der Rechtsprechung umso mehr. Denn schließlich verhält es sich bei der UVP nicht anders, da auch der UVP-RL ein herausragendes, eigenständiges Verfahrenselement zukommt, das nicht durch die Anwendung des § 46 VwVfG unterlaufen werden darf<sup>1318</sup>.

Zwar stellt das Akteneinsichtsrecht nach § 29 VwVfG im deutschen Recht eine lediglich verfahrensrechtliche Position dar und besteht somit lediglich im Rahmen der Durchsetzung materiellen Rechts, so dass nach § 44a VwGO auch eine selbständige Anfechtung der Verfahrensentscheidung verwehrt wäre. Dies ist mitunter ein tragender Grund, weshalb Teile des Schrifttums das Recht auf Akteneinsicht als Fremdkörper im deutschen Rechtssystem werten<sup>1319</sup>. Allerdings kann sich auch im deutschen Recht jedermann seit langem über die Petition gemäß Art. 17 GG mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung wenden und somit unabhängig von einem eigenen materiellen subjektiven Recht die Verwaltung kontrollieren<sup>1320</sup>.

Insbesondere bei komplexen Entscheidungsprozessen, wenn über unterschiedliche Interessen zahlreicher Akteure zu befinden ist, kommt dem Prozess der Entscheidungsfindung ein eigenständiger Stellenwert als Garant für die Richtigkeit des Ergebnisses zu<sup>1321</sup>, der nicht durch eine pauschale Anwendung der §§ 45 f. VwVfG unterlaufen werden darf.

## II. Einführung einer Bürger- oder Popularklage im Umweltrecht

Ein weiterer Ansatz für eine Stärkung des Umweltschutzes ist die Ausweitung der gerichtlichen Kontrollmöglichkeit auf Bereiche, die bisher mangels klagefähiger Position von der gerichtlichen Kontrolle ausgenommen waren. Eine sinnvolle Ergänzung des oftmals unzureichenden administrativen Umweltschutzes könnte der für jedermann (*quavis ex populo*) offenstehende judizielle Umweltschutz darstellen. Ausgangspunkt der Überlegung ist die neue Qualität von Modernisierungsrisiken - z.B. die Gefährdungen der Gesellschaft durch das Atom-, Chemie- oder das Gentechnikzeitalter. Denn ökologische, atomare, chemische und genetische Großgefahren sind weder örtlich, zeitlich, noch sozial eingrenzbar. Hinzu kommt, dass sie nicht nach den Regeln der Kausalität, Schuld und Haftung zuverlässig zugerechnet werden können. Drittens sind sie nach der herkömmlichen Tauschregel „Zerstörung gegen Geld“ nicht kompensierbar und müssen insofern nachsorglos dem Sicherheitsverständnis der Bürger zugemutet werden<sup>1322</sup>.

### 1. Ausschluss der Popularklage

Die VwGO konkretisiert und realisiert Art. 19 Abs. 4 GG. § 42 Abs. 2 VwGO wird nach gängiger Interpretation dahingehend ausgelegt, dass eine Klage erst dann zulässig ist, wenn der Kläger geltend machen kann, in seinen Rechten verletzt zu sein. Das bedeutet, dass eine Verletzung der klägerischen Rechte zumindest möglich erscheinen muss<sup>1323</sup>. Die herrschende Lehre schließt aus § 42 Abs. 2 VwGO einen Ausschluss einer Popularklage und einen Schutz des Beklagten vor unnötiger Inanspruchnahme<sup>1324</sup>. Lediglich beeinträchtigte wirtschaftliche, politische, ästhetische oder sonstige Interessen vermitteln keinerlei subjektive Rechte. Vielmehr sind ausschließlich Interessenbeeinträchtigungen maßgeblich, denen ein rechtlicher Schutz zukommt und die als subjektive Rechte anerkannt sind<sup>1325</sup>.

<sup>1318</sup> Vgl. PIETZCKER, JOST, Verfahrensrechte und Folgen von Verfahrensfehlern, in: GEIS, MAX-EMANUEL/LORENZ, DIETER (Hrsg.), Staat, Kirche, Verwaltung, Festschrift für Hartmut Maurer zum 70. Geburtstag, München 2001, S. 695 ff. (711).

<sup>1319</sup> Vgl. ERICHSEN, HANS-UWE, NVWZ 1992, S. 409 ff. (417); MASING, JOHANNES, Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts, Europäische Impulse für eine Revision der Lehre vom subjektiv-öffentlichen Recht, Berlin 1997, S. 134 f.; DANWITZ, THOMAS VON, Verwaltungsgerichtliches System und europäische Integration, Tübingen 1996, S. 277 f.

<sup>1320</sup> Vgl. CLASSEN, CLAUS DIETER, Die Verwaltung 31 (1998), S. 307 ff. (318).

<sup>1321</sup> Vgl. HOFFMANN-RIEM, WOLFGANG, Modernisierung von Recht und Justiz, Eine Herausforderung des Gewährleistungsstaates, 1. Aufl., Frankfurt a. M. 2001, S. 108.

<sup>1322</sup> Vgl. BECK, ULRICH, in: BECK, ULRICH (Hrsg.), Politik in der Risikogesellschaft, 1. Aufl., Frankfurt 1991, S. 10 f.

<sup>1323</sup> Vgl. BVerwGE 95, 333 ff. (335).

<sup>1324</sup> Vgl. BVerwGE, BayVBl. 1980, S. 443 f. (444); EHLERS, DIRK, VerwArch. 84 (1993), S. 139 ff. (144).

<sup>1325</sup> MAURER, HARTMUT, Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl., München 2004, § 8 Rn. 5.

## 2. Bedenken gegen die Popularklage

### a. Vereinbarkeit mit der Struktur des Verwaltungsrechtsschutzsystems

Wenngleich § 42 Abs. 2 VwGO formal-rechtlich kein Hindernis gegen die Einführung einer umweltrechtlichen Popularklage darstellt, da § 42 Abs. 2 VwGO ausdrücklich die Möglichkeit einer gesetzlichen Erweiterung der Klagebefugnis vorsieht, so ergeben sich doch erhebliche Bedenken im Hinblick auf das verwaltungsgerichtliche System des Individualrechtsschutzes. Das deutsche Rechtssystem wird vom Grundsatz beherrscht, dass die Durchsetzung von Normen des objektiven Rechts in erster Linie dem Staat und seinen Organen obliegen soll. Somit sind Privatleute nicht ohne weiteres befugt, durch Anrufung der Gerichte die Befolgung objektiven Rechts zu verlangen bzw. zu erzwingen. Von der bisherigen Rechtsordnung werden nur in einigen wenigen Fällen Popularklagen oder Populanträge zugelassen<sup>1326</sup>.

Fehlen dementsprechende Regelungen, bleibt es bei dem allgemeinen Grundsatz, dass dem Einzelnen Klagerechte nur durch oder aufgrund einer gesetzlichen Regelung eingeräumt werden können. Denn durch die Aufnahmen einer Popularklage würde das bisherige Rechtssystem - als logische Konsequenz der Änderung - indirekt zu einem Kollektivrechtsschutzsystem ausgedehnt. Zwar dreht es sich im Grunde nach wie vor um den Bürger als Individuum und den von ihm begehrten Rechtsschutz, jedoch ist es wegen der Weitläufigkeit des Störungsradius von Umweltverletzungen kaum möglich festzustellen, wer in seinen Rechten verletzt ist. Zudem lässt sich kaum mit Eindeutigkeit sagen, ob eine Boden-, Luft-, oder Wasserverschmutzung bzw. eine Verunstaltung des Landschaftsbilds vorliegt. Diese Unsicherheit kann zu dem eigenartig anmutenden Ergebnis führen, dass trotz eines Unterlassens des „Betroffenen“, sich auf die Verletzung von Erde, Wasser, Luft oder Verunstaltung des Natur- oder Landschaftsbildes zu berufen, es dennoch „einem Dritten“, der nicht selbst betroffen ist, möglich wäre, das „Verwaltungsunrecht“ zu rügen<sup>1327</sup>.

Diese vermeintliche Willkür der Eingrenzung des Klägerkreises ist jedoch zwangsläufige Folge der Ausdehnung des Störungsradius von Eingriffen in den Naturhaushalt oder des Orts- und Landschaftsbilds. Der von der Rechtsordnung intendierte Individualrechtsschutz lässt sich somit, wenn dem Ziel des effektiven Rechtsschutzgebotes Genüge getan werden soll, nur durch eine formale Erweiterung auf den Kollektivrechtsschutz garantieren. Denn letztendlich rügt derjenige, der sich mit einer Umweltpopularklage auf die Verletzung objektiven Umweltrechts stützt, im Endeffekt ein ihm zustehendes subjektives Recht, dessen Verletzung mit den vorhandenen naturwissenschaftlich-technologischen und rechtslogischen Mitteln nicht oder nicht hinreichend festgestellt werden kann. Somit ist er nicht lediglich als Sachwalter der Allgemeinheit anzusehen<sup>1328</sup>.

### b. Prozessökonomische Bedenken

Als die VwGO kodifiziert wurde, gab es bei der Unterscheidung von objektiven und subjektiven Rechten weniger Probleme als heute. Der Fall einer Drittklage hatte kaum Bedeutung, und die Trennung von subjektiven und objektiven Rechten war scheinbar unproblematisch. Aus diesem Grund wurde damals, bei Geltendmachung objektiver Rechte, die Klage ohne einhergehende Sachprüfung abgewiesen. Erst durch die Rechtsprechung zur Nachbar- und Konkurrentenklage kam es zu einer immer stärker werdenden Subjektivierung des Rechts, sodass eine Unterscheidung vom objektiven und subjektiven Recht immer schwieriger wurde. Nur noch in den wenigsten Fällen lässt sich der Schutznormcharakter einer Norm unproblematisch verneinen. Jede Norm ist mittlerweile am konkreten Fall auf ihren Schutznormcharakter zu überprüfen. Wegen des drittschützenden Charakters von Grundrechten kann ein Berührtsein in den Grundrechten in den wenigsten Fällen eindeutig ausgeschlossen werden. Die Klagebefugnis wird somit ihrer ursprünglichen Rolle als Filterfunktion kaum mehr gerecht. Gerade gegen Großvorha-

<sup>1326</sup> Z.B. in Art. 98 S.4 BV i.V.m. Art. 2 Nr. 7, Art. 55 BayVerfGHG, §§ 22, 24 Abs. 2, 59 Abs. 1 S.1, 81 PatG, §§ 15-18 GebrMG.

<sup>1327</sup> Vgl. zu den Grundlagen der Verwaltungsgerichtsbarkeit und dem subjektiv öffentlichen Recht: GÖRLITZ, AXEL, Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland, Neuwied u.a. 1970, S. 15, 33 ff.; REHBINDER, ECKARD/BURGBACHER, HANS-GERWIN/KNIEPER, ROLF, Bürgerklage im Umweltrecht, Berlin 1972, S. 52 ff.

<sup>1328</sup> Vgl. BACHOF, OTTO, Verfassungsrecht, Verwaltungsrecht, Verfahrensrecht in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, Bd. 1, 3. Aufl., Tübingen 1967, S. 62.

ben, sei es ein Flughafen(aus)bau oder die Errichtung einer Industrieanlage, wird mittlerweile eine Vielzahl von Klagen eingereicht. Dies ist keine Folge einer großzügigeren Handhabung von § 42 Abs. 2 VwGO, sondern steht vielmehr in Zusammenhang mit der breiten Auswirkung des Vorhabens auf die Rechte der Bürger. Hinzu kommt die wachsende Sensibilität der Bürger gegen Eingriffe in die Natur, das gesteigerte Engagement in das Eintreten für ihre Rechte und die stetig wachsende Normenflut. Darüber hinaus herrscht in der Bevölkerung mittlerweile ein gewisses Anspruchsdenken vor, Leistungen der Rechtspflege als Selbstverständlichkeit in Anspruch zu nehmen. Politische Ziele sollen so mit Hilfe der Rechtsprechung durchgesetzt werden.

Das grundsätzliche Verbot der Popularklage resultiert aus dem Interessenkompromiss, welcher den Schutz von gesetzlich geschützten Interessen einerseits ermöglicht und andererseits den Beklagten und das Gericht vor ungerechtfertigten Klagen schützen möchte. Hierbei hat das gesetzlich geschützte Interesse Vorrang, solange der Interessenträger selbst den Schutz begehrt<sup>1329</sup>. Dies zieht eine enorme Rechtsunsicherheit nach sich, da bei Genehmigungserteilung einer Anlage der Betreiber mit unzähligen Klagen eines kaum überschaubaren Kreises Nichtbetroffener rechnen muss<sup>1330</sup>. Daher empfiehlt es sich gerade aus dem Gedanken der Rechtsunsicherheit, den Kreis der Klageberechtigten anhand bestimmter Voraussetzungen einzugrenzen. Die Einräumung der Klagebefugnis ohne Rücksicht auf die persönliche Betroffenheit des Klägers hätte nämlich zwangsläufig zur Folge, dass eine Verletzung eigener Rechte auch im Rahmen der Begründetheit nicht mehr erforderlich ist. Eine Klage müsste vielmehr bereits dann Erfolg haben, wenn die belastende Maßnahme objektiv rechtswidrig wäre<sup>1331</sup>.

Die Einführung einer Popularklage würde wahrscheinlich zu einer grenzenlosen Überlastung der Gerichte durch unqualifizierte Klagen führen. Denn sowohl in sachlicher als auch in personeller Ausstattung wäre die Judikative einem Ansturm auf Klägerseite nicht gewachsen. Die Folge wären eine Verlängerung der Verfahrensdauer sowie steigende Kosten für die Justiz, um sich den neuen Umständen anzupassen. Allerdings bestünde durchaus die Möglichkeit, durch prozessuale Filter einen unbegrenzten Zugang zu den Gerichten einzudämmen. Denkbar wäre z.B. unter anderem die Einführung eines Anwaltszwangs und eines entsprechend dem § 93a BVerfGG ausgestalteten „a-limine Verfahrens“ oder dergleichen.

Diese Umgestaltung bedürfte jedoch einer völligen Umgestaltung der verwaltungsgerichtlichen Normierungen, sodass wohl in nächster Zukunft kaum mit einer derartigen Umgestaltung gerechnet werden kann. Der bislang herrschenden Lehre, wonach § 42 Abs. 2 VwGO die Popularklage ausschließt, ist aber insbesondere vor dem eben dargestellten Hintergrund einer Überlastung der Gerichte der Vorzug zu geben.

### III. Einführung einer allgemeinen umweltrechtlichen Verbandsklage

Eine weitaus bessere strukturelle Möglichkeit zur Intensivierung des judiziellen Rückkopplungsprozesses bildet die Einführung einer Verbandsklage. Auch auf europäischer Ebene denkt man de lege ferenda darüber nach, das Umweltbeschwerdeverfahren durch die Normierung einer Rechtsgrundlage für eine gemeinschaftsweite altruistische Verbandsklage zu bereichern<sup>1332</sup>. Entsprechende Vorhaben waren allerdings bislang am Widerstand Deutschlands und Großbritanniens gescheitert<sup>1333</sup>.

<sup>1329</sup> Vgl. WOLF, MANFRED, Die Klagebefugnis der Verbände. Ausnahme oder allgemeines Prinzip?, Tübingen 1971, S. 66.

<sup>1330</sup> Vgl. KOCH, HARALD, Prozessführung im öffentlichen Interesse. Rechtsvergleichende Entwicklungsbedingungen und Alternativen objektiver Rechtsdurchsetzung, Frankfurt a.M. 1983, S. 269.

<sup>1331</sup> Vgl. VG DARMSTADT, NVwZ 1987, S. 921 f. (922); vgl. OERTZEN, HANS JOACHIM VON, Zur Zulässigkeit der Aufsichtsklage nach der Verwaltungsgerichtsordnung. Zugleich ein Beitrag zum Umfang der Beteiligtenfähigkeit von Behörden, DVBl 1961, S. 652 ff. (652); SKOURIS, WASSILIOS, Landesrechtliche Einführung der Verbandsklage?, NVwZ 1982, S. 233 ff. (234).

<sup>1332</sup> Vgl. EPINEY, ASTRID, NVwZ 1999, S. 485 ff. (488 ff.); STEINBERG, RUDOLF, Fortentwicklung des verwaltungsgerichtlichen Umweltschutzes, ZUR 1999, S. 126 ff. (129); SEELIG, ROBERT/GÜNDLING, BENJAMIN, NVwZ 2002, S. 1033 ff. (1039 f.).

<sup>1333</sup> Vgl. KAHL, WOLFGANG, in: STREINZ, RUDOLF (Hrsg.), EUV, EGV. Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, München 2003, Art. 175 EGV, Rn. 58.

Bislang lassen sich – wie an anderer Stelle aufgezeigt - weder aus der Verfassung noch aus dem EG-Primärrecht Ansprüche auf die Eröffnung einer umfassenden Naturschutz- oder umweltrechtlichen Verbandsklage ableiten. Eine andere Sichtweise ergibt sich aber aus der Aarhus-Konvention<sup>1334</sup>, deren erste beide Säulen mit der Verabschiedung der EG-Informationsrichtlinie und der EG-Beteiligungsrichtlinie zwingendes Gemeinschaftsrecht geworden sind<sup>1335</sup>. Dies begründet eine Verpflichtung der Mitgliedsstaaten, die Vorgaben der Aarhus Konvention in nationales Recht umzusetzen. Art. 4 der RL 2003/35/EG ändert die RL 96/61/EG und normiert mit Art. 15 a (Zugang zu Gerichten) die Voraussetzungen für die Einführung einer altruistischen Verbandsklage.

Bei der Reichweite und inhaltlichen Ausgestaltung der Verbandsklage bleibt dem Gesetzgeber jedoch ein gewisser Umsetzungsspielraum. Damit wird der Streit um die Einführung einer altruistischen Verbandsklage neu entfacht<sup>1336</sup>. Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, das in Umsetzung der RL 2003/35/EG bislang als Gesetzentwurf vorliegt, sieht die Einführung einer allgemeinen Verbandsklage in folgenden Angelegenheiten vor:

- ✓ bei allen Entscheidungen, denen eine UVP vorangehen muss;
- ✓ bei Genehmigungen für Anlagen nach Spalte 1 der 4. BImSchV;
- ✓ bei wasserrechtlichen Erlaubnissen;
- ✓ bei Planfeststellungen und Deponien.

Auch der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) verweist in seiner Stellungnahme vom Februar 2005<sup>1337</sup> auf die Notwendigkeit der Einführung einer altruistischen Verbandsklage. Er begründet dies zum einen mit der Verpflichtung aus der Aarhus-Konvention und die in der Zwischenzeit erlassenen Rechtsakte und verweist auch auf die Rechtslage anderer Mitgliedstaaten der EU und der Schweiz. Zum anderen sieht er in der Einführung der Verbandsklage die notwendige und rechtsstaatlich gebotene Wiederherstellung der „Waffengleichheit“ im Hinblick auf die Klagemöglichkeiten privater „Umweltnutzer“ einerseits und privater „Umweltschützer“ andererseits<sup>1338</sup>.

## 1. Stellung der Verbände im Umweltrecht

Seit Beginn der 1970er Jahre wird die umweltrechtliche Verbandsklage mit Blick auf das Vollzugsdefizit kontrovers diskutiert<sup>1339</sup>. Denn Mitte der 1960er Jahre setzte ein nahezu exponentielles Wachstum so genannter „Umweltschutzorganisationen“ ein<sup>1340</sup>. Waren die Aktionen und Maßnahmen anfangs weitgehend unkoordiniert und widersprüchlich, so wurden sie doch im Laufe der Zeit immer besser koordiniert<sup>1341</sup>. Die große Bedeutung der Verbände in Deutschland ist dabei allgemein anerkannt. Nach einer Expertenbefragung über den umweltpolitischen Einfluss wichtiger Institutionen nahm Greenpeace den dritten Platz hinter der Bundesregierung und der EG-Kommission ein, der BUND rangierte an vierter Stelle. Auf den neunten Platz fiel die Partei Bündnis 90/Die Grünen zurück<sup>1342</sup>. Die herausragende Stellung der Verbände spiegelt sich insbesondere auch darin

<sup>1334</sup> Vgl. hierzu SCHMIDT, ALEXANDER/ZSCHIESCHE, MICHAEL/ROSENBAUM, MARION, in: CARLSEN, CLAUS (Hrsg.), Die naturschutzrechtliche Verbandsklage in Deutschland, Berlin, Heidelberg u.a. 2003, S. 105 ff.

<sup>1335</sup> Vgl. DURNER, WOLFGANG, Direktwirkung europäischer Verbandsklagerechte? Überlegungen zum Ablauf der Umsetzungsfrist der Richtlinie 2003/35/EG am 25. Juni 2005 und zur unmittelbaren Anwendbarkeit ihrer Vorgaben über den Zugang zu Gerichten, ZUR 2005, S. 285 ff. (286).

<sup>1336</sup> KNOPP, LOTHAR, Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz und Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, ZUR 2005, S. 281 ff. (281).

<sup>1337</sup> Vgl. Stellungnahmen des Rats von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU), Sondergutachten, Rechtsschutz für die Umwelt – die altruistische Verbandsklage ist unverzichtbar, Berlin 2005, Nr. 5.

<sup>1338</sup> Vgl. Stellungnahme des Rats von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU), Sondergutachten, Rechtsschutz für die Umwelt – die altruistische Verbandsklage ist unverzichtbar, Berlin 2005, S. 7 m.w.N.

<sup>1339</sup> Vgl. CALLIES, CHRISTIAN, NJW 2003, S. 97 ff. (97).

<sup>1340</sup> Vgl. HARTKOPF, GÜNTHER/BOHNE, EBERHARD, Umweltpolitik 1, Grundlagen, Analysen und Perspektiven, Opladen 1983, S. 164.

<sup>1341</sup> Vgl. WILDGRUBER, OTTO, Das Zusammenspiel der Medien und Umweltorganisationen in Europa, in: BÜRGER FRAGEN JOURNALISTEN E.V. (Hrsg.), Medien und Umweltorganisationen in Europa. Zusammenspiel und Auswirkungen auf Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, X. Erlanger Medientage, 7./8. Oktober 1995, Erlangen 1995, S. 24.

<sup>1342</sup> Vgl. JÄNICKE, MARTIN/KUNIG, PHILIP/STITZEL, MICHAEL, Umweltpolitik, Politik, Recht und Management des

wider, dass im Jahre 2001 mehr Mitglieder in anerkannten Naturschutzverbänden als politischen Parteien zu verzeichnen waren und sich die Mitgliederzahl der anerkannten Naturschutzverbände auf 3.762.778 Personen belief - die Doppelmitgliedschaften außen vor gelassen<sup>1343</sup>. Umweltverbände bündeln die Umweltinteressen und bringen sie in den staatlichen und wirtschaftlichen Entscheidungsprozess ein. Aufgrund der konzentrierten Sachkenntnis können sie zur Aufdeckung umweltspezifischer Missstände beitragen.

Die Wurzeln der Umweltbewegung reichen bis ins 19. Jahrhundert zurück. Denn die rapide Industrialisierung und Urbanisierung zogen tiefe Eingriffe in Natur und Umwelt nach sich, die anfangs insbesondere von konservativer Seite, vor allem in der Heimatschutzbewegung, moniert wurden. Aus diesen Kreisen kamen Ende des Jahrhunderts erste Forderungen auf, naturnahe Flächen als besondere Schutzgebiete auszuweisen. Um die Jahrhundertwende formierten sich die ersten Vogelschutz- und Naturschutzverbände, welche zum Teil noch bis heute bestehen. Der Naturschutzgedanke setzte sich in der sozialistischen Naturfreundebewegung wie den bürgerlichen Gruppierungen der Jugendbewegung fort und fand letztendlich im Nationalsozialismus, konkretisiert im Reichsnaturschutzgesetz von 1935, erstmals eine systematische staatliche Anerkennung. Wenn gleich es auch in den 1920er Jahren zu einigen Protesten gegen technisch-industrielle Vorhaben, wie etwa große Wasserkraftwerke, gekommen war, so fanden diese mangels struktureller Organisation und Mitgliederzahl kaum Nachklang. Erst als 1960 Naturwissenschaftler die globale, letztendlich die gesamte Menschheit betreffende Bedrohung der natürlichen Ressourcen erkannten, die von der rasch voranschreitenden Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen herrührte, wurden Teile der Bürgerschaft mobilisiert und die Umweltbewegung nahm eine Wende. Symptomatisch für diese Wende waren zwei große Ereignisse: einmal der „Earth Day“<sup>1344</sup> und die erste Umweltkonferenz der Vereinten Nationen, die 1972 in Stockholm stattfand. Während staatlicher Umweltschutz wegen des Anstiegs der Arbeitslosigkeit 1974 zugunsten der wirtschaftlichen Entwicklung rückläufig wurde, verstärkte sich die gesellschaftliche Mobilisierung. 1972 entstand als nationaler Zusammenschluss der Bundesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz, dessen Widerstand sich gegen das Atomprogramm konzentrierte<sup>1345</sup>. Auch traditionelle Naturschutzverbände, deren Themenspektrum anfangs der auf den Artenerhalt gerichtete unpolitische Naturschutz war, wandelten sich zum modernen Umweltschutz und der politischen Ökologie.

Mit einer der Hauptursachen für die in den 1970er und 1980er Jahren gewachsene Militanz der Bürgerinitiativbewegungen ging auf die Defizite der öffentlichen Rechtsschutzstrukturen zurück. Denn die Möglichkeit umfassender Überprüfung staatlichen Handelns durch gerichtliche Kontrolle stellt einen der bedeutsamsten Stabilisierungsfaktoren eines jeden politischen Systems dar. Das Fehlen eines derartigen „Rückkoppelungsmechanismus“ kann mitunter zu politischer Instabilität beitragen.

## 2. Darstellung der Verbandsklage

Im Rahmen der Darstellung der Verbandsklage sind verschiedene Aspekte zu unterscheiden. Keine Probleme ergeben sich für die Klagebefugnis bei Klagen von Verbänden, insbesondere privatrechtlichen juristischen Personen, soweit sie wie natürliche Personen Träger von Rechten und Pflichten sind. So obliegt es einer juristischen Person gleichermaßen wie einer natürlichen Person, klageweise gegen die Versagung einer baurechtlichen Genehmigung vorzugehen<sup>1346</sup>.

---

Umweltschutzes in Staat und Unternehmen, 2. Aufl., Bonn 2003, S. 37.

<sup>1343</sup> Vgl. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU), Sondergutachten „Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes“, Stuttgart 2002, Tz. 23.

<sup>1344</sup> Vgl. Die Idee zum „Tag der Erde“, die 1970 zum ersten Mal von zahlreichen Basisaktivisten umgesetzt wurde, hatte ein US-Senator initiiert.

<sup>1345</sup> Vgl. JÄNICKE, MARTIN/KUNIG, PHILIP/STITZEL, MICHAEL, Umweltpolitik, Politik, Recht und Management des Umweltschutzes in Staat und Unternehmen, 2. Aufl., Bonn 2003, S. 36.

<sup>1346</sup> Vgl. BACHOF, OTTO, Reflexwirkungen und subjektive Rechte im öffentlichen Recht, in: BACHOF, OTTO/DRATH, MARTIN/GÖNNENWEIN, OTTO/WALZ, ERNST (Hrsg.), Forschungen und Berichte aus dem öffentlichen Recht. Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, München 1955, S. 287 ff. (306 f.); § 61 Ziff. 1 wäre sonst überflüssig; WOLF, MANFRED, Die Klagebefugnis der Verbände. Ausnahme oder allgemeines Prinzip?, Tübingen 1971, S. 49.

### a. Egoistische Verbandsklage

Von der gerichtlichen Geltendmachung des Verbandes als Träger von Rechten und Pflichten ist die Klagebefugnis der Verbände zu unterscheiden, soweit sie nicht eigene Rechte, sondern die Rechte ihrer Mitglieder einklagen. Den Verbänden kommt bei einer solchen Klage die Funktion eines Prozessstandschafters zu, was erfordert, dass eine ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung oder eine gewillkürte Prozessstandschaft vorliegt<sup>1347</sup>. Dies ist nötig, um eine Bevormundung der Mitglieder durch ein Einmischen der Verbände in ihre individuelle Freiheitssphäre und eigenverantwortlichen Handlungen zu unterbinden.

### b. Altruistische Verbandsklage

Das meistdiskutierte Problem im Rahmen der Verbandsklage dreht sich darum, inwiefern einzelne materiell-rechtliche Verwaltungsvorschriften dem Schutz kollektiver Interessen einzelner Gruppen dienen, mit der zwangsläufigen Konsequenz, dass den Verbänden nach allgemeinen Prinzipien die Klagebefugnis zukommt<sup>1348</sup>. Bisher war es Praxis der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung, den Verbänden grundsätzlich auch dann eine Betroffenheit in ihren eigenen Rechten abzusprechen, wenn eine zum Schutz aller Mitglieder erlassene Vorschrift verletzt wurde<sup>1349</sup>. Ein eigenes Recht stand dem Verband nur in dem Fall zu, dass eine gesetzliche Vorschrift dies ausdrücklich regelt. Ohne eine ausdrückliche Erwähnung im Gesetz werden Rechte auch nicht im Wege der Auslegung hergeleitet; selbst wenn es keinen triftigen Grund gibt, von diesem verfahrensrechtlichen Grundsatz bei Gruppeninteressen abzuweichen.

### c. Einführung der bundesrechtlichen Verbandsklage im neuen Bundesnaturschutzgesetz

Aktualität erfuhr die Diskussion der umweltrechtlichen Verbandsklage durch die Einführung des in Kraft getretenen Gesetzes zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften (BNatSchG-NeuregG), welches am 04.04.2002 das alte Bundesnaturschutzgesetz ablöste<sup>1350</sup>. Eine Änderung erfuhren die §§ 58-61 BNatSchG, in denen das Mitwirkungs- und Beteiligungsrecht von anerkannten Verbänden neu gestaltet und eine bundesrechtliche Verbandsklage in das BNatSchG eingeführt wurden. Nachdem die umweltrechtliche Verbandsklage seit Beginn der 1970er Jahre sehr kontrovers diskutiert wird, verwundert es kaum, dass ein mehrheitsfähiger Konsens bzgl. der Regelung der bundesrechtlichen Verbandsklage erst nach Durchführung des Vermittlungsverfahrens gem. Art. 77 Abs. 1 GG vorlag<sup>1351</sup>. Im Folgenden soll kurz die Neuregelung im Vergleich zu der alten Rechtslage dargestellt werden.

#### aa. Darstellung der bisherigen Rechtslage

Nachdem sich das Vorhaben der Einführung einer Verbandsklage bei der Normierung des BNatSchG im Jahr 1976 nicht durchsetzen konnte, beinhaltete die Erstfassung lediglich Mitwirkungsrechte der Verbände in den § 29 Abs. 1 Nr. 1-4 BNatSchG a. F.<sup>1352</sup> Die größte Bedeutung kam hierbei dem § 29 Abs. 1 Nr. 4 BNatSchG a. F. zu, denn die Regelung schrieb eine Beteiligung anerkannter und rechtsfähiger Naturschutzverbände im

<sup>1347</sup> Vgl. BALLEIS, KRISTINA, Jagdrecht und Verbandsklage: aktuelle Fragen des Jagdrechts und der Mitwirkungs- und Klagerechte von Naturschutzverbänden im Wasserrecht, Augsburg 1997, S. 55 f.

<sup>1348</sup> Vgl. WOLF, MANFRED, Die Klagebefugnis der Verbände. Ausnahme oder allgemeines Prinzip? Tübingen 1971, S. 48.

<sup>1349</sup> Vgl. OVG Münster, MDR 1953, S. 572 ff. (572); VGH Stuttgart, MDR 1953, S. 763 ff. (763); OVG Lüneburg, DVBl. 1954, 26 ff. (27).

<sup>1350</sup> Vgl. hierzu SCHMIDT, ALEXANDER/ZSCHIESCHE, MICHAEL/ROSENBAUM, MARION, in: CARLSEN, CLAUDIUS (Hrsg.), Die naturschutzrechtliche Verbandsklage in Deutschland, Berlin, Heidelberg u.a. 2003, S. 11 ff.

<sup>1351</sup> Die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Hessen, Saarland, Sachsen, Thüringen erhoben Einspruch gegen das Gesetz im Bundestag, BR-Drs 65/1/02 v. 1.2.2002.

<sup>1352</sup> Vgl. KOKOTT, JULIANE/LEE, LEO-FELIX, Die Verbandsklage im deutschen und US-amerikanischen Umweltrecht - unter besonderer Berücksichtigung der Reformvorschläge im UGB-Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission, UTR 45 (1998), S. 215 ff. (217).

Rahmen von Planfeststellungsverfahren für Großprojekte<sup>1353</sup> vor. Der Anteil der Verbandsklagen in Deutschland belief sich von 1996 bis 2001 auf 115 und damit auf lediglich 0,0148% der verwaltungsgerichtlichen Verfahren<sup>1354</sup>.

Wegen unzureichender oder unterlassener Beteiligung der Verbände kam es in der Vergangenheit dennoch immer wieder zu Konflikten.

## bb. Klage auf Durchsetzung der Beteiligung im Verfahren

Wurde ein Verband im laufenden Verwaltungsverfahren nicht beteiligt, gab es für ihn die Möglichkeit, im Wege einer allgemeinen Leistungsklage die Mitwirkung am Verfahren zu erzwingen. Denn die Partizipationsbefugnis wird nahezu einstimmig nicht lediglich als objektives Beteiligungsrecht, sondern als subjektives Recht anerkannt<sup>1355</sup>. Dies erklärt sich aus dem Sinn und Zweck der Partizipationsbefugnis, denn ohne einklagbares Recht wäre die Regelung zur Beteiligung der Verbände im Verfahren reine Makulatur. Schließlich soll durch die Beteiligung der Verbände sichergestellt werden, dass die zuständigen Behörden den naturschutzrechtlichen Vorgaben bei ihren Planungen Beachtung schenken und darüber hinaus vom Sachverstand der Verbände profitieren.

## 3. Vor- und Nachteile der Verbandsklage

### a. Vereinbarkeit mit Art. 19 Abs. 4 GG

Nach Art. 19 Abs. 4 GG steht die Rechtsschutzgarantie jedem zu, somit ist sie Verbänden nicht grundsätzlich verwehrt. Auch von der Rechtsprechung wird im Grundsatz anerkannt, dass Art. 19 Abs. 4 GG nur eine Mindestgarantie für gerichtlichen Rechtsschutz normiert, was demzufolge grundsätzlich die Möglichkeit eröffnet, durch eine gesetzliche Regelung auch Verbänden den Weg zu den Verwaltungsgerichten zu eröffnen. Allerdings bezieht sich dies nur auf eine partielle Einführung der Verbandsklage. Insgesamt besteht daher Einigkeit, dass der Einführung einer Verbandsklage keinerlei Bedenken entgegenstehen, sofern der Zuwachs an Aufgaben objektiver Verwaltungskontrolle den von Art. 19 Abs. 4 GG intendierten Individualrechtsschutz nicht aushöhlt<sup>1356</sup>.

Der generellen Einführung der Verbandsklage im Umweltrecht könnte allerdings die Gesamtkonzeption der Verwaltungsgerichtsbarkeit nach Art. 19 Abs. 4 GG entgegenstehen<sup>1357</sup>. Denn im Gegensatz zur Popularklage kann man die Verbandsklage kaum mehr dem Individualrechtsschutz zuordnen. Streng dogmatisch gesehen ist die ursprüngliche dem Wettbewerbsrecht entsprungene Verbandsklage eine reine Beanstandungsklage ohne jeglichen unmittelbaren Individualbezug<sup>1358</sup>. Während bei der Popularklage die Sachwaltereigenschaft für allgemeine Interessen lediglich Nebeneffekt wäre, käme der Verbandsklage diese Eigenschaft als Hauptaufgabe zu. Deshalb wird zum Teil der Schritt zur Einführung einer Verbandsklage nach dem gegenwärtig verankerten Individualrechtssystem für weitaus größer gehalten als der zur Einführung einer Popularklage. Weil die Verbandsklage eine Ausnahme vom Individualrechtsschutz darstellt, ist sie außerhalb des Art. 19 Abs. 4 GG angesiedelt und setzt somit eine entsprechende Zulassung voraus<sup>1359</sup>. Dementsprechend ist nach § 42 Abs. 2 VwGO die Verletzung eigener

<sup>1353</sup> Als Beispiele für Großprojekte sind Fernstraßen (§ 17 FernStrG), der Ausbau von Gewässern (§ 31 WHG) oder Abfallverbrennungsanlagen (§ 34 KrW-/AbfG) anzusehen.

<sup>1354</sup> Vgl. Stellungnahme des Rats von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU), Sondergutachten, Rechtsschutz für die Umwelt – die altruistische Verbandsklage ist unverzichtbar, Berlin 2005, S. 4 ff.

<sup>1355</sup> Vgl. zu § 29 BNatSchG a.F. BVerwG, NVwZ 1998, S. 395 ff. (396), NVwZ 1998, S. 279 ff. (280 ff.); VGH Mannheim, NVwZ 1997, S. 594 ff. (596), OVG Lüneburg, NVwZ 1992, S. 903 f. (903); OVG Schleswig, NVwZ 1994, S. 590 ff. (590 f.); HARINGS, LOTHAR, Die Stellung anerkannter Naturschutzverbände im verwaltungsgerichtlichen Verfahren, NVwZ 1997, S. 538 ff. (538); GASSNER, ERICH, in: GASSNER, ERICH/BENDOMIR-KAHL, GABRIELE/SCHMIDT-RÄNTSCH, JÜRGEN, Bundesnaturschutzgesetz Kommentar, 1. Aufl., München 1996, § 29 a. F. Rn. 24; a.A. nur DOLDE, KLAUS-PETER, Zur Beteiligung der Naturschutzverbände im Planfeststellungsverfahren - § 29 I Nr. 4 BNatSchG ein „absolutes Verfahrensrecht“?, NVwZ 1991, S. 960 ff. (961 ff.).

<sup>1356</sup> Vgl. CALLIES, CHRISTIAN, NJW 2003, S. 97 ff. (101).

<sup>1357</sup> Vgl. WEYREUTHER, FELIX, Verwaltungskontrolle durch Verbände? Argumente gegen die verwaltungsgerichtliche Verbandsklage im Umweltrecht, Düsseldorf 1975, S. 17 ff., 82 ff.

<sup>1358</sup> Vgl. § 13 Abs. 1 GWB.

<sup>1359</sup> Vgl. VerwG, ZUR 1996, S. 202 ff. (204).

subjektiver Rechte als Sachurteilsvoraussetzung nur insoweit eine Zulässigkeitschürde als „gesetzlich nichts anderes bestimmt ist“<sup>1360</sup>.

Auch wenn die Regelungen in der VwGO auf eine Individualklage ausgerichtet sind, so stellt eine grundsätzliche Ausdehnung der Verbandsklage auf das gesamte Umweltrecht aber noch keine strukturelle Veränderung des Individualklagesystems dar. Denn das Individualrechtsschutzsystem zieht sich nicht einheitlich durch die VwGO. Vielmehr werden in der VwGO verschiedene Voraussetzungen an die Antragsbefugnis von Klagen oder Anträgen gestellt. Zu erwähnen seien insbesondere die Voraussetzungen an die Zulassung des Organstreitverfahrens vor den Verwaltungsgerichten<sup>1361</sup>. Durch rechtsdogmatische Konstruktionen wurde der Versuch unternommen, die eben erwähnten Klagearten in das System des Individualrechtsschutzes einzufügen. Um dem Organwalter oder dem Organ ein Klagerecht gegen die Körperschaft zu gewähren, wird das interpersonale Recht des Organwalters dem subjektiven Recht einfach gleichgestellt<sup>1362</sup>. Denn unmittelbar steht das interpersonale Recht dem Gesamtorgan zu und wird von diesem lediglich auf den Einzelnen abgeleitet. Aus diesem Grund stellt das geltend gemachte Recht des Organs bzw. Organwalters letztendlich ein objektives Recht dar, welches der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle überantwortet wird. Durch diese Vorgehensweise erfolgt im Grunde entgegen dem Individualklagesystem bereits eine objektive Rechtskontrolle durch die Verwaltungsgerichte. Die Verbandsklage würde daher keinen Fremdkörper im Individualklagesystem darstellen.

Auch Bedenken eines erhöhten Arbeitsaufwandes sieht sich Bundesgesetzgeber zuversichtlich gegenüber. Die neuen gesetzlichen Regelungen werden allenfalls einen „zusätzlichen geringfügigen Arbeitsaufwand bei den Gerichten erzeugen, der aber im Rahmen der vorhandenen Kapazitäten aufgefangen werden kann“<sup>1363</sup>. Dies bestätigen auf Erfahrungen in den Ländern, wo der Anteil der Verbandsklagen einen deutlich spürbaren Teil der umweltbezogenen Verfahren ausmachte, wie z.B. Frankreich (1197 Verbandsklagen im Zeitraum von 1996 bis 2001) oder den Niederlanden (4000 Verbandsklagen im Zeitraum von 1996 bis 2001), in denen keine Überlastungen der Gerichte festgestellt werden konnten<sup>1364</sup>.

## b. Demokratietheoretische Bedenken

Der Befürchtung, die Verbände könnten durch Einräumung eines Klagerechts eine zu starke Stellung im Staat einnehmen und auf diese Weise die staatliche Willensbildung in erheblichem Maße beeinflussen<sup>1365</sup>, ist entgegenzuhalten, dass durch die Einräumung der Klagebefugnis den Verbänden lediglich die Möglichkeit an die Hand gegeben wird, durch gerichtlichen Rechtsschutz ein bestehendes Recht durchzusetzen. Die Verbände können auf diese Weise weder Einfluss auf die Gesetzgebung noch auf die gerichtliche Entscheidungsbildung nehmen<sup>1366</sup>. Vielmehr könnte eine europarechtlich eingeführte Verbandsklage dazu beitragen, das bestehende Ungleichgewicht zwischen den Handlungsmöglichkeiten ökonomischer und ökologischer Akteure zu mildern.

Die Einführung einer altruistischen Verbandsklage wirft des Weiteren die Frage nach der verfassungsrechtlichen Legitimation der Verbände auf. Denn durch die Möglichkeit einer altruistischen Verbandsklage wird den Verbänden ein Instrument zur objektiven Rechtmäßigkeitskontrolle an die Hand gegeben. Die Verbände würden somit die Rolle einer Kontrollinstanz gegenüber der öffentlichen Verwaltung einnehmen, die verfassungs-

<sup>1360</sup> Vgl. CALLIES, CHRISTIAN, NJW 2003, S. 97 ff. (101).

<sup>1361</sup> Vgl. KOPP, FERDINAND O./SCHENKE, RÜDIGER, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 14. Aufl., München 2005, § 42 Rn. 80.

<sup>1362</sup> Vgl. hierzu umfassend ROTH, WOLFGANG, Verwaltungsrechtliche Organstreitigkeiten. Das subjektive Recht im innerorganisatorischen Verwaltungsrechtskreis und seine verwaltungsgerichtliche Geltendmachung, Berlin 2001, S. 461 ff.

<sup>1363</sup> Entwurf eines Gesetzes über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten nach der EG RL 2003/35/EG (Umweltrechtsbehelfsgesetz), Gesetzesentwurf vom 21.02.2005, S. 2 (im Internet unter [www.bmu.de/files/buengerbeteiligungsrechte/downloads/application/pdf/umweltrechtsbehelfsgesetz.pdf](http://www.bmu.de/files/buengerbeteiligungsrechte/downloads/application/pdf/umweltrechtsbehelfsgesetz.pdf)).

<sup>1364</sup> Vgl. Stellungnahme des Rats von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU), Sondergutachten, Rechtsschutz für die Umwelt – die altruistische Verbandsklage ist unverzichtbar, Berlin 2005, S. 4 f.

<sup>1365</sup> Vgl. WOLF, MANFRED, Die Klagebefugnis der Verbände. Ausnahme oder allgemeines Prinzip? Tübingen 1971, S. 60.

<sup>1366</sup> Vgl. WOLF, MANFRED, Die Klagebefugnis der Verbände. Ausnahme oder allgemeines Prinzip? Tübingen 1971, S. 60; KAISER, JOSEPH H., Die Repräsentation organisierter Interessen, 2. Aufl., Berlin 1978, S. 9 f.

rechtlich dem Parlament zusteht. Allerdings ist das Verbandsklagerecht lediglich Einfallstor für die Rechtswegeröffnung, in der über die Rechtmäßigkeit gestritten wird, während die Letztentscheidungskompetenz nach wie vor den Richtern verbleibt.

Allerdings kann die starke Stellung der Gerichte im Verhältnis zur Exekutive neue Probleme aufwerfen und somit das Kräftefeld der Gewaltentrias erheblich stören: Denn der administrative Gestaltungsspielraum, welcher der Exekutive zusteht, wird durch die Einführung der Verbandsklage erheblich eingeschränkt. Mittels des Instituts der Verbandsklage könnte die Legislative in Entscheidungsspielräume vordringen, die bislang der Exekutive vorbehalten und deshalb einer Überprüfung durch die Gerichte nicht zugänglich waren.

Allerdings wird die Judikative ohnehin niemals von sich aus oder generell tätig, sondern jeweils nur auf Antrag eines Klagebefugten und auch nur für diesen Einzelfall. Hinzu kommt, dass sich wegen der Komplexität der Lebensverhältnisse die Position der Exekutive laufend erhöht, sodass eine Stärkung der Judikative mehr zu einer Stützung des Gewaltenteilungsgrundsatzes beitragen kann als zu einer Verschiebung zu Lasten der Exekutive. Die Legitimation der Verwaltung, in eigener Verantwortung Entscheidungen zu treffen, bleibt demnach unberührt. Denn der verwaltungsgerichtliche Rechtsschutz wird nicht in dem Maße ausgedehnt, dass die Verwaltung in ihrem verfassungsrechtlich eingeräumten Entscheidungsspielraum beschränkt wird. Schließlich darf die richterliche Entscheidung auch nicht einfach eine Verwaltungsentscheidung durch ein Urteil ersetzen, sondern muss der Verwaltung noch in dem Maße Handlungsfähigkeit belassen, um ihren eingeräumten Ermessens- und Berteilungsspielraum voll auszuschöpfen. Für den Fall der Ausdehnung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes müssten natürlich Mittel und Wege gefunden werden, die Verwaltung nicht in ihren Handlungen zu lähmen. Man könnte z.B. in Erwägung ziehen, die Konsequenzen eines Widerspruchs zu mildern, indem man bei der Geltendmachung von Allgemeinwohlbelangen die sonst einem Widerspruch immanente aufschiebende Wirkung aussetzt und auf diese Weise einer Handlungsunfähigkeit vorbeugt.

### c. Vorteile der Verbandsklage

#### aa. Ausgleich des Vollzugs- und Repräsentationsdefizits

Teilweise werden Umweltschutzverbände nicht mehr nur als Gegner, sondern Verbündete oder zumindest Akteure betrachtet, die es tunlichst im Vorfeld von Gesetzesvorhaben oder Planungen einzubeziehen gilt. Denn als organisierte Interessenvertreter sind Umweltschutzverbände sehr wichtig. Im Unterschied zu „grünen Parteien“ wirken sie in alle politischen Parteien hinein und können durch ihren Sachverstand auf Umweltgesetzgebung, Verwaltungs- und Planungsverfahren Einfluss nehmen<sup>1367</sup>. Insbesondere die Informations- und Einspruchsrechte im Rahmen des Baurechts, des Atomrechts, des Luftverkehrsrechts, Naturschutzrechts usw. sind stark ausgeweitet worden. Durch die Konzentration des in der Gesellschaft vertretenen Sachverständigen<sup>1368</sup> in den Verbänden könnte dem Vollzugs- und Repräsentationsdefizit auf exekutiver Ebene wesentlich effektiver entgegengewirkt werden als wenn sich Einzelne, denen es meist am nötigen ökologischen Sachverstand mangeln dürfte, gegen umweltbelastende Maßnahmen wenden. Dies bestätigt der Anteil der gewonnenen Verbandsklagen im untersuchten Zeitraum von 1996 bis 2001: In Frankreich lag die Erfolgsquote bei 56,5%, in den Niederlanden bei etwa 40-50%, in Portugal betrug sie 46%, in Großbritannien 39%, in Belgien 39,4%, in Italien 34% und in Deutschland 26%<sup>1369</sup>.

Darüber hinaus hat die bloße Existenz einer umfassenden Verbandsklagemöglichkeit positive präventive Effekte. Die Verwaltung wird zu einem konsequenteren Vollzug des nationalen und europäischen Umweltrechts angehalten. Der SRU sieht es sogar als wichtigste Wirkung der Verbandsklage an, dass durch die potentielle Einklagbarkeit von Umweltschutzbelangen die Exekutive veranlasst wird, Umweltbelange bei ihren Entschei-

<sup>1367</sup> Vgl. HARTKOPF, GÜNTHER/BOHNE, EBERHARD, *Umweltpolitik 1, Grundlagen, Analysen und Perspektiven*, Opladen 1983, S. 163 f.

<sup>1368</sup> Vgl. HARTKOPF, GÜNTHER/BOHNE, EBERHARD, *Umweltpolitik 1, Grundlagen, Analysen und Perspektiven*, Opladen 1983, S. 164.

<sup>1369</sup> Vgl. Stellungnahme des Rats von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU), *Sondergutachten, Rechtsschutz für die Umwelt – die altruistische Verbandsklage ist unverzichtbar*, Berlin 2005, S. 5.

dungen angemessen zu berücksichtigen<sup>1370</sup>. Werden Umweltbelange privaten ökonomischen Interessen als ein adäquates Gegengewicht gegenübergestellt, indem eine Nichtregierungsorganisation erstere im Rahmen der Verbandsklage einfordert, dann wird dies regelmäßig die Verwaltungsentscheidung beeinflussen.

## **bb. Konzentrationswirkung von Verwaltungsverfahren**

Wegen der bisherigen Rechtsprechung sehen Umweltverbände im Individualklageverfahren bessere Erfolgsaussichten für ihre Ziele. Daher kommt es nicht selten vor, dass Verbandsmitglieder ein Individualklageverfahren betreiben, hinter dem de facto jedoch der Verband steht. Diese Vorgehensweise führt den Individualrechtsschutzgedanken ad absurdum.

Auch die geläufige Praxis der Verbände, ein Grundstück zu kaufen, um eine klagefähige Position zu begründen, könnte durch die Einführung einer Verbandsklage vermieden werden. Denn lediglich der verfassungsrechtliche Eigentumsschutz erlaubt es bislang dem Kläger, geltend zu machen, dass bei der Abwägung im Rahmen eines Planfeststellungsbeschlusses dem Vorhaben entgegenstehende Belange fehlengewichtet oder völlig verkannt wurden<sup>1371</sup>. Diese Praxis halten die Verwaltungsgerichte jedoch nur in den Fällen für zulässig, wenn der Grundstückserwerb zumindest auch der Erhaltung des Grundstücks und nicht lediglich der Erlangung einer prozessualen Prozessführungsbefugnis dient<sup>1372</sup>.

Die allgemeine Ausdehnung der umweltrechtlichen Verbandsklage könnte des Weiteren zum Rückgang von Individualklagen einzelner Bürger beitragen. Denn oft wenden sich Bürger oder Kommunen in einer großen Anzahl von Verwaltungsstreitverfahren gegen gleiche Streitobjekte. Dies trägt mitunter zu einer langen Verfahrensdauer wegen Überlastung der Gerichte bei. Gerade im Hinblick auf das Gebot des effektiven Rechtsschutzes wäre es umso mehr geboten, durch Zulassung der Verbandsklage einen Beitrag zur Verfahrensverkürzung zu leisten.

In Frankreich werden ca. 20 % aller umweltrechtlichen Klagen von Verbänden eingereicht. An die Klagebefugnis werden dabei sehr geringe Bedingungen geknüpft. Soweit der satzungsgemäße Zweck des Verbandes mit dem Inhalt der angefochtenen Maßnahme in Zusammenhang steht, wird eine Klagebefugnis bejaht. Trotz erleichterter Klagebedingungen gibt es keine Prozessflut klagender Verbände. Auch insgesamt bleibt die Zahl französischer Umweltklagen stark hinter der deutschen Prozesswirklichkeit zurück. Die Zahl der Verfahren, in denen kein subjektives Recht nach deutschem Verständnis geltend gemacht wird, sowie die Verbandsklagen sind relativ gering<sup>1373</sup>. Die Gründe hierfür sind vielfältig. Zum einen ist das Umweltbewusstsein in der französischen Öffentlichkeit weit weniger stark ausgeprägt als in Deutschland. Dazu könnte des Weiteren der Umstand beitragen, dass der Einsatz für Gemeinwohlbelange schwächer ausfällt als der Einsatz für eigene Rechte. Da das französische Rechtssystem stärker auf das Gemeinwohl orientiert ist, mag die Veranlassung zu einer Klage weitaus geringer sein als die Motivation, eigene Rechte durchzusetzen.

## **d. Ausgestaltungsauftrag an den Gesetzgeber**

Da der Verwaltungsgerichtsordnung ein Individualklagesystem zugrunde liegt, sind die maßgeblichen Normen auch auf dieses zugeschnitten. Dies wird an einigen zentralen Normen, wie etwa §§ 68 ff., 80, 113 Abs. 1 und 4 VwGO, oder an der Kostenregelung der §§ 154 ff. VwGO deutlich. Trotz der Normierung der Verbandsklage in das Naturschutzgesetz gibt es keine auf sie zugeschnittenen Normen der eben dargestellten Art.

<sup>1370</sup> Vgl. Stellungnahme des Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU), Sondergutachten „Rechtsschutz für die Umwelt – die altruistische Verbandsklage“, Berlin 2005, S. 5.

<sup>1371</sup> Vgl. BVerwGE 67, 74 ff.

<sup>1372</sup> Vgl. BVerwGE 112, 135 ff. (137 f.); vgl. umfassend zu der Einordnung der Sperrgrundstücksklage als Rechtsmissbrauch, KNÖDLER, CHRISTOPH, Sperrgrundstücksklagen als Rechtsmissbrauch?, NuR 2001, S. 194 ff. (194).

<sup>1373</sup> Vgl. WOEHRLING, JEAN-MARIE, NVwZ 1998, S. 462 ff. (465).

Auch die Vorbehaltsklausel des § 42 Abs. 2 VwGO wirft weitere Fragen dahingehend auf, ob das Verbandsklagerecht punktuell übertragen werden kann oder lediglich die generelle Zulassung der Verbandsklage gemeint ist<sup>1374</sup>. Durch die Aufnahme einer klärenden Vorschrift in § 42 Abs. 2 VwGO könnte der Gesetzgeber diese Unsicherheit beseitigen. Im Übrigen ließe sich eine gemeinschaftliche umweltrechtliche Verbandsklage ohne größere Probleme in die nationale Rechtsordnung integrieren. Im gemeinschaftsrechtlichen Sekundärrecht gibt es bereits Ansätze zu einer auf das Umweltrecht begrenzten Verbandsklage. Aus diesen vorhandenen Ansätzen müsste lediglich eine einheitliche umweltrechtliche Verbandsklage fortentwickelt werden.

### e. Zusammenfassung

Eine Verpflichtung zur Einführung einer Verbandsklage würde in keinem Fall über das zur Erreichung dieses Ziels Erforderliche hinausgehen. Demnach wäre eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Einführung einer umweltrechtlichen Verbandsklage auch vor dem Hintergrund des Subsidiaritätsprinzips unbedenklich. Denn die Klagebefugnis soll lediglich gemeinnützigen Verbänden zukommen, die in erster Linie Umweltinteressen im Sinne des EGV verfolgen. Die Möglichkeit einer Klagebefugnis könnte sich einerseits aus der Verletzung gemeinschaftlichen Umweltrechts oder zusätzlich aus der Verletzung nationalen Rechts, welches auf gemeinschaftlichen Vorgaben beruht, herleiten lassen.

Denn gerade Klagen, die Interessen der Allgemeinheit verfolgen, sind die ertragreichsten für die Entwicklung des öffentlichen Rechts und damit zur Sicherung des Rechtsstaates. Da es im Verwaltungsverfahren keine „Staatsanwaltschaft“ gibt, muss diese Funktion Bürgern und Verbänden ermöglicht werden. Um der Gefahr vorzubeugen, dass öffentlich-rechtliche Angelegenheiten in Zukunft durch die Strafgerichte entschieden werden, muss der Schutz allgemeiner Interessen durch die Verwaltungsgerichte sichergestellt werden<sup>1375</sup>.

Einer Überlastung der Gerichte durch eine Flut von Verfahren könnte dadurch vorgebeugt werden, dass der Klagegegenstand auf das Verhalten der Verwaltung eingegrenzt und zusätzlich den Mitgliedstaaten die Möglichkeit von Präklusionsregeln eröffnet wird<sup>1376</sup>. Des Weiteren könnte man darüber nachdenken, das Widerspruchsverfahren zu intensivieren und für die wichtigsten Ressorts Widerspruchsausschüsse mit Bürgerbeteiligung zu institutionalisieren<sup>1377</sup>. Besteht in einem besonderen Rechtsbereich typischerweise eine große Klageflut, dann könnte dieser Bereich ausgegliedert und eingerichteten Sondergerichten zugewiesen werden. In Frankreich ist bspw. ein Sonderverwaltungsgericht mit Sitz in Paris für alle Asylverfahren zuständig<sup>1378</sup>.

Im Gegensatz zur Bürger- oder Popularklage stellt die Verbandsklage einen guten Kompromiss dar, den gegenwärtig lückenhaften verwaltungsgerichtlichen Individualrechtsschutz auszudehnen, ohne dass eine Überlastung der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu befürchten wäre. Sie ermöglicht der Bevölkerung bei der Mitgestaltung ihrer Lebensumwelt aktiv mitzuwirken. Sie trägt zur Durchsetzung wichtiger Lebensbereiche bei und wirkt auf diese Weise dem Vollzugsdefizit entgegen<sup>1379</sup>. Anstatt einer Prozessflut kann die Verbandsklage einen Bündelungseffekt bewirken, der durchaus zu einer Entlastung der Gerichte beitragen kann.

Der 9. Senat des Bundesverwaltungsgericht hat die Rechte der Verbände in der Entscheidung Ortsumgehung Michendorf ausdrücklich hervorgehoben und erstmals entschieden, dass ein anerkannter Naturschutzverband eine Verpflichtungsklage auf Planergänzung zur Nachbesserung von naturschutzrechtlichen Ausgleichs- und Ersatzmaß-

<sup>1374</sup> Vgl. SKOURIS, WASSILIOS, NVwZ 1982, S. 233 ff. (234 f.).

<sup>1375</sup> Vgl. WOEHLING, JEAN-MARIE, NVwZ 1998, S. 462 ff. (465).

<sup>1376</sup> Vgl. EPINEY, ASTRID/STÜER, BERNAHRD/RUDE, STEFAN, Gemeinschaftliche Einwirkungen auf den innerstaatlichen Rechtsschutz im Umweltrecht - Bericht über die 22. Umweltrechtliche Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e.V., DVBl. 1999, S. 154 ff. (155).

<sup>1377</sup> Vgl. WOEHLING, JEAN-MARIE, NVwZ 1998, S. 462 ff. (465).

<sup>1378</sup> Vgl. WOEHLING, JEAN-MARIE, NVwZ 1998, S. 462 ff. (462).

<sup>1379</sup> Vgl. BALLEIS, KRISTINA, Mitwirkungs- und Klagerechte anerkannter Naturschutzverbände. Zugleich eine vergleichende Untersuchung der Regelungen in den Landesnaturschutzgesetzen, Frankfurt, Berlin u.a. 1996, S. 36 ff.

nahmen erheben kann<sup>1380</sup>. Die Bedeutung dieser Entscheidung sollte nicht unterschätzt werden. Bisher mussten sich die Verwaltungsgerichte nämlich nur sehr allgemein mit Kompensationsmaßnahmen beschäftigen, da gerügte Defizite kaum die Grundzüge der Planung tangierten. Jetzt hingegen geht es ums Detail: So muss nun z.B. die Frage geklärt werden, ob die Fläche der Bodenversiegelung durch die Straße mit einer Ersatzmaßnahme „ökologischer Waldumbau eines Kiefernforstes“ im Flächenverhältnis 1:3 oder 1:10 ausgeglichen werden muss<sup>1381</sup>. Da aber der Planfeststellungsbehörde bei der Bewertung der Eingriffswirkung des Straßenbaus und der Kompensationswirkungen von Ausgleichsmaßnahmen eine naturschutzrechtliche Einschätzungsprärogative zukommt, überprüfen die Gerichte lediglich, ob die Behörde eine rational nachvollziehbare Begründung vorgelegt hat.

#### **IV. Modifizierung der Schutznormtheorie vor dem Hintergrund der Schwierigkeiten der Abgrenzung des Kreises der Begünstigten im Rahmen der Schutznormtheorie**

##### **1. Ausgangssituation**

Wie bereits ausführlich dargestellt, greift das Bundesverwaltungsgericht im Rahmen der Schutznormtheorie maßgeblich auf den Wortlaut der Norm zurück und überprüft, ob das geschützte Privatinteresse, die Art der Verletzung sowie der Kreis der geschützten Personen hinreichend deutlich klargestellt und abgegrenzt wird<sup>1382</sup>. Darüber hinaus muss die Norm auch gerade dem Schutz des Klägers vor dem betroffenen Verwaltungsakt dienen. Ein Indiz dafür ist die Erwähnung des Dritten in der Vorschrift. Vor allem Rechtssicherheitserwägungen gebieten, dass der geschützte Personenkreis individualisierbar ist, denn ansonsten könnte eine Verwaltungsentscheidung nur auf sehr lange Sicht in Bestandskraft erwachsen. Dies hätte zur Folge, dass sämtliche Vorhaben, wodurch ein unüberschaubarer Kreis Dritter in seinen Rechten beeinträchtigt werden kann, unwahrscheinlich in die Länge gezogen würden.

Die von der Rechtsprechung vorgenommene Individualisierbarkeit gestaltet sich allerdings problematisch bei einer großen Betroffenenanzahl. Gut verdeutlichen lässt sich diese Problematik anhand der Kategorisierung des Nachbarbegriffs in der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts. Während im Baurecht die Erwähnung der Nachbarschaft als kaum widerlegbares Kriterium für intendierten Drittschutz gilt, gestaltet sich die Frage des Drittschutzes im Immissionsschutzrecht und Atomrecht anhand des Begriffs der Nachbarschaft schon um einiges schwieriger.

Vor dem Hintergrund, dass Immissionen auch noch in einem Radius von mehreren Kilometern auf Dritte einwirken können, war die Definition vom grundstücksbezogenen Nachbarn nicht mehr aufrecht zu erhalten. Das Bundesverwaltungsgericht forderte schließlich als Kriterium zur Bestimmung des Nachbarbegriffs in §§ 3 und 5 BImSchG ein so genanntes „qualifiziertes Betroffensein“. Darunter ist ein Betroffensein zu verstehen, das sich deutlich von den Auswirkungen abhebt, die den Einzelnen als Teil der Allgemeinheit treffen können. Im Interesse klarer und überschaubarer Konturen und somit auch im Interesse der Rechtssicherheit wird ein spezifisches Verhältnis zur Anlage i.S.v. engerer räumlicher und zeitlicher Beziehung des Bürgers zum Genehmigungsgegenstand gefordert<sup>1383</sup>.

Dies zeigt, dass eine Vielzahl Betroffener nicht der Annahme einer individuellen Betroffenheit entgegensteht. Der Individualcharakter einer Norm verliert sich somit nicht dadurch, dass eine Vielzahl Betroffener Träger der dargestellten Interessen ist, denn jedes andere Ergebnis würde den Rechtsschutz des Einzelnen umso stärker einschränken je größer der Kreis der Betroffenen ist. Dieses unbillige Ergebnis stünde im Widerspruch zum verfassungsrechtlich verankerten Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG. Schließlich gewährleistet Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG die Rechtsweggarantie des einzelnen Bürgers gegen Rechtsver-

<sup>1380</sup> BVerwG, Urteil vom 09.06.2004 – 9 A 11.03 – DVBl. 2004, S. 1526.

<sup>1381</sup> HIEN, ECKART, Umweltrecht in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsrechts – Luftqualität, Vogelschutz, Verbandsklage, Umweltprüfung, Überwindung von Belangen durch „Trauerarbeit“ - , DVBl. 2005 S. 1341 ff. (1343).

<sup>1382</sup> Vgl. BVerwGE 27, 29 ff. (33); BVerwGE 32, 173 ff. (176 f.); BVerwGE 41, 58 ff. (63).

<sup>1383</sup> Vgl. BVerfG 22. 10. 82, DVBl 1983, S. 183.

letzungen durch die öffentliche Gewalt unabhängig von der Frage, wie groß die Anzahl anderer Betroffener ist, die ebenfalls in ihren Rechten beeinträchtigt sind<sup>1384</sup>. Wenngleich hier viele in ihren Rechten betroffen sind und vielen der Rechtsweg offen steht, ist dies nicht mit einer Popularklage gleichzusetzen, sondern liegt vielmehr in der Natur des Verwaltungsakts als Massenverwaltungsakt. Zu keinem anderen Ergebnis kann man kommen, wenn als Masse nicht die Adressaten des Verwaltungsakts betroffen sind, sondern eine große Gruppierung von lediglich mittelbar betroffenen Dritten<sup>1385</sup>.

Das Festhalten an dem deutschen Schutznormkonzept mit der Konsequenz, dass sich Dritte zwar auf Immissionswerte berufen können, während ihnen eine gerichtliche Geltendmachung der Einhaltung von Emissionswerten versagt wird, wirft Fragen nach einem deutschen Modernitätsrückstand auf<sup>1386</sup>.

## 2. Modifizierung der Klagebefugnis

### a. Problem der Verletztenklage bei Gemeinwohlbelangen

Bereits 1789 war in der Präambel der französischen Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte vom Gleichklang der Forderung des „Citoyen“ mit dem Eintreten für die Verfassung und die Ausrichtung seiner Ansprüche auf das „Bonheur de tous“ die Rede<sup>1387</sup>. Nach Berka „besteht und aktualisiert sich (...) der demokratische Verfassungsstaat im verantwortungsvollen Handeln der Menschen, die als einzelne oder in der Gruppe für die Gesamtheit wirken“<sup>1388</sup>, und Böckenförde vertritt die Auffassung, dass die Demokratie den Gedanken politischer Freiheit in sich trägt und so als Ausfluss des Prinzips der Selbstbestimmung und Selbstregierung für die Einzelnen und das Volk erscheint. Ausdruck wird der Demokratie durch die Einräumung verfassungsrechtlich garantierter Mitwirkungsrechte verliehen<sup>1389</sup>.

Allerdings sind die Mitwirkungsrechte konzentriert auf den alle vier Jahre stattfindenden Wahlakt. Hier „betätigt sich der Bürger als Glied des Staatsorgans Volk im status activus“<sup>1390</sup>. Denn mit seiner Stimmabgabe entscheidet jeder Bürger mit, welche Partei - alleine oder in Koalition - mit einer anderen die Mehrheit im Bundestag bildet, so dass es gerade um die Selektion der „zur Sachentscheidung befugten Personen geht“<sup>1391</sup>.

Wer wählt, unterstützt damit das mehr oder weniger umfangreiche politische Programm einer Partei. Die Stimmabgabe ist damit auch ein Votum für oder gegen ein bestimmtes Konzept. Wer allerdings eine auf diese Weise an Sachthemen orientierte Wahl trifft, muss sich darüber klar sein, welche Problemlösungen ihm am meisten am Herzen liegen. An einer Prioritätensetzung kommt er nicht vorbei, schließlich ist eine vollkommene Übereinstimmung mit einem Wahl- oder Parteiprogramm eher eine Ausnahme. Aus diesem Grunde orientiert sich die Wahlentscheidung meist an griffigen Aussagen zu wenigen zentralen Fragen, die sich im Wahlkampf oder auch schon vorher als Brennpunkt des öffentlichen Interesses herauskristallisieren. Wer auf Einzelpunkte eines Parteiprogramms Einfluss nehmen möchte, müsste in der Partei tätig werden und dort viel Überzeugungsarbeit für seine Ansichten leisten. Zudem wird die Verwirklichung der Interessen des Bürgers - und somit die politische Mitsprache - durch seine Stimmabgabe auch

<sup>1384</sup> Vgl. BARTLSPERGER, RICHARD, *VerwArch.* 60 (1969), S. 35 ff. (52 f.); HOFFMANN-BECKING, MICHAEL, *Zum Stand der Lehre vom Recht auf fehlerfreie Ermessensentscheidung*, DVBl 1970, S. 850 ff. (854 Fn. 49); BayVGh, DVBl. 1975, S. 199 ff. (203).

<sup>1385</sup> Vgl. SAILER, CHRISTIAN, *Subjektives Recht und Umweltschutz*, DVBl. 1976, S. 521 ff. (530 f.).

<sup>1386</sup> Vgl. SCHOCH, FRIEDRICH, *NVwZ* 1999, S. 457 ff. (458).

<sup>1387</sup> Vgl. SAMWER, SIGMAR-JÜRGEN, *Die französische Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789/91*, Hamburg 1970, S. 222.

<sup>1388</sup> Vgl. BERKA, WALTER, *Bürgerverantwortung im demokratischen Verfassungsstaat*, VVDStRL 55 (1996), S. 48 ff. (58).

<sup>1389</sup> Vgl. BÖCKENFÖRDE, ERNST WOLFGANG, *Demokratie als Verfassungsprinzip*, in: ISENSEE, JOSEF/KIRCHHOF, PAUL (Hrsg.), *HdStR*, Bd. II, *Der Verfassungsstaat*, 3. Aufl., Heidelberg 2004, § 24, Rn. 37 ff.

<sup>1390</sup> Vgl. BVerfGE 83, 60 ff. (71).

<sup>1391</sup> DREIER, HORST, in: DREIER, HORST (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar*, Band 2, Tübingen 1998, Art. 20 C, Rn. 89.

in den Fällen problematisch, wenn die gewählte Partei verloren bzw. gewonnen hat<sup>1392</sup> und sich nicht mehr an das Wahlversprechen gebunden fühlt.

Bei einer Studie über das Wahlverhalten der Bürger konnte man daher auch einige Veränderungen im Wahlverhalten verbuchen. Während die 1960er und 1970er Jahre noch von einer extrem hohen Wahlbeteiligung und einem festgefügt Wahlverhalten, das sich auf staatstragende, wechselseitig koalitionsfähige Parteien konzentrierte, getragen waren, verlieren die Parteien mittlerweile stetig Mitglieder und festgefügte Anhängerschaften. Ende 2001 wurde eine Studie der Konrad-Adenauer-Stiftung veröffentlicht, die aus Umfrageergebnissen der Jahre 1999-2001 ermittelte, dass der Kreis der Stammwählerinnen und -wähler sehr deutlich abgenommen hat. Die Hälfte der Wahlberechtigten identifiziert sich im weiteren Sinne nicht mehr über eine Partei. Alle Daten bestätigen den Trend, dass das Wähler- beziehungsweise Nichtwählerverhalten immer flexibler und unberechenbarer wird. Wahlenthaltungen wie Protestwahlen werden von vielen politisch bewusst eingesetzt. Zudem wird Wahlbeteiligung immer weniger als Bürgerpflicht angesehen. Gerade politisch Interessierte, die sich bewusst zum Nichtwählen entscheiden, um bewusst Protest auszudrücken, sind eine Form des politischen Bürgers - „der wählende Nichtwähler“<sup>1393</sup>.

Die Konzentration auf den alle vier Jahre stattfindenden Wahlakt und der Rückgang der Wahlbeteiligung sowie zahlreiche offene Wahlversprechen schwächen die Beteiligung der Bürger an der politischen Willensbildung und erfordern ein Umdenken hin zu einer aktiveren Beteiligung des Bürgers am politischen Handlungsgeschehen. Den Bürgern müssen Anreize geschaffen werden, sich am „Gemeinwohl“, den „gemeinsamen Interessen aller oder den Belangen der Allgemeinheit der Bürger“ zu orientieren. Dieses Recht, sich für die Entwicklung des Gemeinwesens einzusetzen, muss intensiviert und durch staatliche Maßnahmen gefördert werden.

Mit diesem Bild des demokratischen Staatsbürgers läuft das Modell des Individualrechtsschutzes nicht konform. Die Rechtsordnung unterstützt lediglich das Einklagen eigener Interessen, das Geltendmachen von Gemeinwohlinteressen wird ihm gänzlich verwehrt. Da, wie bereits Ottmar Bühler eingestehen musste, „jede Norm, die dem Schutz von Individualinteressen dient, gleichzeitig auch indirekt dem Allgemeininteresse dient“<sup>1394</sup>, ist die Verweigerung der gerichtlichen Durchsetzbarkeit der sich im objektiven Recht manifestierenden Gemeinwohlsentscheidung zweifelhaft. Für das Privatrecht stellte Rudolf von Ihering die These auf, dass dem Privatrecht auch die Funktion der Kontrolle der Anwendung und Durchsetzung des objektiven Rechts zukomme<sup>1395</sup>.

Diesen Ansatz auf das Verwaltungsrecht übertragen, kommt nach allgemeiner Ansicht auch dem Verwaltungsrechtsschutz in Deutschland neben dem Schutz von Privatinteressen die Aufgabe der Kontrolle von Anwendung und Durchsetzung des objektiven Rechts zu<sup>1396</sup>. Denn in einer ökologischen Rechtsordnung bedarf es neben der Berücksichtigung ökologischer Belange bei der staatlichen Entscheidungsfindung auch einer Sicherstellung derselben durch Mechanismen gerichtlicher Kontrolle. Nur auf diese Weise ist auch die Effektivität des Rechts gesichert.

In der VwGO beschränkt die Verletztenklage den Verwaltungsrechtsschutz auf den Schutz subjektiver öffentlicher Rechte. Auch wenn die bestehende Rechtsordnung auf die Realisierung von öffentlichen und Individualinteressen angelegt ist, so sind die erstgenannten erheblich schwerer durchzusetzen. Als Grund hierfür ist neben strukturellen Eigenheiten in erster Linie die Schwäche von Allgemeininteressen in Konkurrenz zu Individualinteressen<sup>1397</sup> zu nennen.

<sup>1392</sup> Vgl. IPSEN, JÖRN, Staatsrecht I, Staatsorganisationsrecht, 17. Aufl., München 2005, Rn. 93 ff.

<sup>1393</sup> Vgl. BRUNNER, WOLFRAM/GRAF, JUTTA/NEU, VIOLA, Die politische Meinungslage in Deutschland 1990-2001, Sankt Augustin 2001, S. 8 ff.

<sup>1394</sup> Vgl. BÜHLER, OTTMAR, Die subjektiv öffentlichen Rechte und ihr Schutz in der Verwaltungsrechtsprechung, Berlin 1914, S. 44.

<sup>1395</sup> Vgl. JHERING, RUDOLF VON, Der Kampf um das Recht, 1. Aufl. (Nachdruck von 1872), Freiburg u.a. 1992, Rn. 94.

<sup>1396</sup> Vgl. BVerfG, Urteil des Ersten Senats v. 14. Juli 1998 - 1 BvR 1640/97, EuGRZ 1998, S. 395 ff. (objektive Funktion der Verfassungsbeschwerde); WEGENER, BERNHARD W., Rechtschreibreform und Verfassungsrecht, Jura 1999, S. 185 ff. (186); Ablehnung der objektiven Funktion, vgl. WAGNER, VOLKMAR, Einzelfallentscheidung oder Paradigmenwechsel?, NJW 1998, S. 2638 ff.

<sup>1397</sup> Umfassend hierzu OLSON, MANCUR, Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der

Somit ist es um die gerichtliche Kontrolle von öffentlichen Interessen in Deutschland schlecht bestellt, denn gerade unter dem Aspekt einer europäischen Rechtsangleichung könnte eine konsequente Beibehaltung der gegenwärtigen extensiven Anwendung der Schutznormlehre zweifelhaft sein, da auf diese Weise eine Integration oder Vermittlung des deutschen Individualrechtsschutzsystems erschwert wird<sup>1398</sup>.

## b. Annäherung an die Interessentenklage

Ein alternatives Grundmodell eines Rechtsschutzsystems könnte evtl. die Interessentenklage darstellen. Diese ist in zahlreichen Rechtsordnungen Europas und Nordamerikas verankert. Die Interessentenklage dient primär der Kontrolle der objektiven Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns<sup>1399</sup> und erleichtert die gerichtliche Geltendmachung objektiver Rechte und des Gemeinwohls. Auch im Rahmen der Interessentenklage gibt es den Filter der Klagebefugnis, allerdings knüpfen daran weitaus geringere Anforderungen an, als es die in Deutschland praktizierte Schutznormtheorie fordert.

Dem Erfordernis, eine eigene Rechtsverletzung geltend zu machen, stehen grundsätzlich keinerlei gemeinschaftsrechtliche Bedenken entgegen, denn schließlich obliegt es dem Grundsatz nach den Mitgliedstaaten, selbst zu bestimmen, an welche Voraussetzungen die Klagebefugnis gekoppelt sein soll. Auch rufen das gemeinschaftliche Effizienzgebot und das Diskriminierungsverbot keine Zweifel an der Zulässigkeit der Klagebefugnis hervor - zumal auch gemeinschaftsrechtlich begründete Rechtspositionen Rechte im Sinne des § 42 Abs. 2 VwGO darstellen<sup>1400</sup>. Allerdings könnte die Grundentscheidung Deutschlands, den Verwaltungsrechtsschutz auf Individualinteressen zu beschränken, insbesondere auf dem Gebiet des Umweltrechts bzgl. der Entwicklung in Europa zu überdenken sein. Denn wie bereits dargestellt, zeigen sich im Gemeinschaftsrecht bereits Tendenzen, das Umweltrecht zu versubjektivieren. Das Einklagen individueller Rechte führt dazu, dass die Entscheidungen der mitgliedstaatlichen Verwaltung auf ihre objektive Rechtmäßigkeit überprüft werden, um auf diese Weise die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts zu sichern.

## c. Vergleich mit der Rechtsprechung des EuGH

In seiner Grundentscheidung in der Rechtssache „van Gend&Loos“ stärkte der Europäische Gerichtshof erstmals die Durchsetzung der im Gemeinschaftsrecht begründeten Rechte des Einzelnen. Eine Intention war dabei die stärkere Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des europäischen Rechts vor den nationalen Gerichten<sup>1401</sup>. Allgemein legte der Gerichtshof bei seiner Rechtsprechung zum europäischen Umweltrecht<sup>1402</sup> vielfach die Dogmatik der Interessentenklage zugrunde. Eine subjektive Klageberechtigung wird somit bereits dann bejaht, wenn eine zum Schutz der menschlichen Gesundheit erlassene Richtlinie nicht oder nicht ordnungsgemäß umgesetzt wurde und der Kläger in seiner Gesundheit betroffen sein kann<sup>1403</sup>. Dieser Rückgriff auf das Grundmodell der Interessentenklage bei der gerichtlichen Durchsetzung von Gemeinschaftsrecht vor nationalen Gerichten mag verwundern, denn im Bereich der Direktklage knüpft der EuGH an die in Art. 230 Abs. 4 EGV verankerten Kriterien - der direkten und unmittelba-

---

Gruppen, 4. Aufl., Tübingen 1998; STEINBERG, RUDOLF, Die Interessenverbände in der Verfassungsordnung, PVS 14 (1973), S. 27 ff. (50 ff.).

<sup>1398</sup> Vgl. SCHMIDT-ABMANN, EBERHARD, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee - Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung, 2. Aufl., Berlin u.a. 2004, S. 199 f.

<sup>1399</sup> Vgl. CLASSEN, CLAUS DIETER, Die Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, Eine vergleichende Untersuchung zum deutschen, französischen und europäischen Verwaltungsprozess, Tübingen 1996, S. 57 f.; RUFFERT, MATTHIAS, Subjektive Rechte im Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaft unter besonderer Berücksichtigung ihrer prozessualen Durchsetzung, Heidelberg 1996, S. 113.

<sup>1400</sup> Vgl. GELLERMANN, MARTIN, Europäisches Gemeinschaftsrecht als Gegenstand des nationalen Rechtsschutzes, in: RENGELING, HANS-WERNER/MIDDEKE, ANDREAS/GELLERMANN, MARTIN (Hrsg.), Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union, 2. Aufl., München 2003, § 36 Rn. 12.

<sup>1401</sup> Vgl. EuGH, Rs. 26/62, Urt.v.5.2.1963, van Gend & Loos, Slg. 1963, 1 ff., 26; zur Entwicklung dieser Rechtsprechung hinsichtlich des gemeinschaftlichen Primärrechts: KINGREEN, THORSTEN/STÖRMER, RAINER, EuR 1998, S. 263 ff.

<sup>1402</sup> Vgl. EuGH, Rs. C-131/88, Urt.v.28.2.1991, Grundwasser, Slg. 1991, I-825 ff., 867; Rs. c-59/89, Urt. v. 30.5.1991, Blei, Slg. 1991, I-2607 ff., 2631; Rs. C-361/88, Urt. v. 30.5.1991, Schwefeldioxid/Schwefelstaub, Sg. 1991, I-2567 ff., 2601.

<sup>1403</sup> Vgl. auch REDEKER, MARTIN, AnwBl. 2/2004, S. 71 ff. (73).

ren Betroffenheit – an, so dass die Konzeption der in Deutschland herrschenden Schutznormtheorie stark ähnelte<sup>1404</sup>. Diese Praxis lässt sich aber vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Funktionen der Direktklage und der Klage vor mitgliedstaatlichen Gerichten erklären.

Zwar ist die Schlussfolgerung, dass eine faktische Beeinträchtigung des Bürgers für eine Klagebefugnis ausreicht, sofern die verletzte Norm hinreichend unbedingt und genau formuliert ist, nicht denkbare zwingend<sup>1405</sup>, allerdings könnte man eine „Erweiterung der Klagemöglichkeit“ - zumindest auf dem Gebiet des europäischen Umweltrechts - durchaus in Betracht ziehen und sich tendenziell der Richtung einer Interessentenklage annähern.

#### d. Vergleich mit dem französischen Rechtssystem

Zieht man wieder den Vergleich mit der französischen Rechtsordnung, so sind die Rechtsschutzbedingungen an weit niedrigere Voraussetzungen geknüpft. Gerade im Bereich des Umweltrechts ist der Zugang zu den Gerichten leichter zu erreichen als in Deutschland. Einige von vielen Gründen für den erleichterten Zugang zu Gericht sind, dass keine Gerichtskosten veranschlagt werden und sich die Klagfrist gegen Genehmigungen von umweltgefährdenden Anlagen auf vier Jahre erstrecken kann. Hauptursächlich für diese Entwicklung ist allerdings die weite Fassung der Klagebefugnis. Denn dem Verwaltungsrechtsschutz liegt das Prinzip einer weiten Klagebefugnis bei einer relativ geringen Kontrolldichte zugrunde<sup>1406</sup>. Nach französischer Auffassung bedarf es für die Zulassung vor Gericht eines persönlichen oder direkten Interesses an der Aufhebung des Verwaltungsakts bzw. der Rechtsnorm. Eine genauere Eingrenzung, von welcher Beschaffenheit dieses Interesse sein muss, erfolgt nicht, vielmehr kann es materieller, ideeller oder rechtlicher Natur sein und von seiner Art entweder individuell oder kollektiv angelegt<sup>1407</sup>. Dieses objektiv-rechtliche Modell des Verwaltungsrechtsschutzes wurde vor dem Hintergrund der französischen Revolution immer auch gerade von einer allgemeinen Rechtsverwirklichungsfunktion her definiert. Das Verständnis des Verfahrens wird beherrscht von dem allgemeinen Bedürfnis, die „Geltungskraft des Rechts als solches und die dahingehenden öffentlichen Belange zu stärken“<sup>1408</sup>. Weiterhin erkennt das französische Recht auch altruistische Verbandsklagen bereits seit Beginn des 20. Jahrhunderts an. Nicht selten wenden sich in der Praxis Vereine, die sich der Bewahrung des Stadtbilds verschrieben haben gegen Baugenehmigungen. Ebenso sind Umwelt- und Naturschutzverbände ohne weiteres klagebefugt, denn ein besonderes Engagement für Gemeinwohlbelange kann die Klagebefugnis begründen<sup>1409</sup>.

#### e. Vorschlag

Im Hinblick auf das im Umweltrecht zum Vorschein getretene Vollzugsdefizit kann an der Notwendigkeit einer Ausdehnung des Individualrechtsschutzes bzgl. umweltrechtlicher Belange kein Zweifel mehr bestehen, denn das deutsche Schutznormkonzept bedarf einer Fortentwicklung.

Durch eine beschränkte Erweiterung der Klagebefugnis und die Aufgabe der auch für nationale Sachverhalte umstrittenen Differenzierung zwischen typisiertem Interesse der Allgemeinheit und der Selbstbetroffenheit des Einzelnen, könnte ein guter Beitrag geleistet werden, den Individualrechtsschutz im Umweltrecht auszuweiten, ohne sich der Gefahr einer „Inflationierung“ materieller Rechte auszusetzen<sup>1410</sup>. Denn bzgl. der Entste-

<sup>1404</sup> Vgl. hierzu auch WEGENER, BERNHARD, Rechte des Einzelnen. Die Interessentenklage im europäischen Umweltrecht, Baden-Baden 1998, S. 141 ff.

<sup>1405</sup> Vgl. REDEKER, MARTIN, AnwBl. 2/2004, S. 71 ff. (73 f.).

<sup>1406</sup> Vgl. KLOEPFER, MICHAEL/MAST, EKKEHART, Das Umweltrecht des Auslands, Berlin 1995, S. 79.

<sup>1407</sup> Vgl. EPINEY, ASTRID/STÜER, BERNHARD/RUDE, STEFAN, DVBl. 1999, S. 154 ff. (155); KLOEPFER, MICHAEL/MAST, EKKEHART, Das Umweltrecht des Auslands, Berlin 1995, S. 79.

<sup>1408</sup> Vgl. MASING, JOHANNES, Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts, Europäische Impulse für eine Revision der Lehre vom subjektiv-öffentlichem Recht, Berlin 1997, S. 134 f.; DANWITZ, THOMAS VON, Verwaltungsgerichtliches System und europäische Integration, Tübingen 1996, S. 197.

<sup>1409</sup> Vgl. MASING, JOHANNES, Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts, Europäische Impulse für eine Revision der Lehre vom subjektiv-öffentlichem Recht, Berlin 1997, S. 134 f.; DANWITZ, THOMAS VON, Verwaltungsgerichtliches System und europäische Integration, Tübingen 1996, S. 207.

<sup>1410</sup> Vgl. RUTHIG, JOSEF, BayVBl. 1997, S. 289 ff. (299).

hungsvoraussetzungen individueller Rechte im Umweltrecht weist die Schutznormtheorie unter europarechtlichem Vorzeichen einen gewissen Modernisierungsrückstand auf. Für die Zukunft sollte eine an das Gemeinschaftsrecht angepasste Schutznormtheorie für das Umweltrecht angewandt werden, die den gemeinschaftlichen Vorgaben in jedem Fall genügen würde.

So entscheidet in erster Linie die gemeinschaftliche Judikatur über die Reichweite des individuell Berechtigten. Eine Ausdehnung der Schutznormtheorie auf das rechtlich anerkannte Interesse im mehrpoligen Rechtsverhältnis vermeidet Rechtsschutzdefizite bei Drittklagen und berücksichtigt den gemeinschaftlichen Ansatz der Funktionalisierung des Bürgers zur dezentralen Verwaltungskontrolle. Zuletzt trägt die Ausweitung des Individualrechtsschutzes im Umweltrecht zu einer Effektivierung von Umweltschutzmaßnahmen bei.

Da es für die nach Gemeinschaftsrecht anerkannten Schutznormen in erster Linie auf die Verknüpfung des Schutzziels mit einer möglichen Gefährdung der menschlichen Gesundheit maßgeblich ankommt, ist eine Differenzierung von Gefahrenabwehr- und Vorsorgebestimmung überflüssig. Das Festhalten an dem deutschen Schutznormkonzept mit der Konsequenz, dass sich Dritte zwar auf Immissionswerte berufen können, während ihnen eine gerichtliche Geltendmachung der Einhaltung von Emissionswerten versagt wird, wirft Fragen nach einem deutschen Modernitätsrückstand auf<sup>1411</sup>. Indem man auf der Ebene des materiellen Rechts ansetzt, könnte die im deutschen Recht unterschiedliche Wertung bezüglich umweltrechtlicher Vorsorge zwischen Immissionsschutz- und Atomrecht aufgehoben werden<sup>1412</sup>. Soweit Emissionsgrenzwerte eine individual-schützende Vorsorge intendieren, müssten diese dann in gleicher Weise einklagbar sein wie Immissionsgrenzwerte.

Die Modifizierung des Schutznormkonzepts vermeidet einen Sonderweg des Umweltrechts und wirkt einem Sonderprozessrecht entgegen<sup>1413</sup>. Gerade das Problem des Vollzugsdefizits erfordert Maßnahmen zu einer Effektivierung des Umweltschutzes. Dieses Ergebnis kann über eine Europäisierung des Individualrechtsschutzes gut erreicht werden<sup>1414</sup>.

## V. Auswirkungen auf Kontrolldichte

Untrennbar mit der gerichtlichen Durchsetzbarkeit ist der gerichtliche Kontrollumfang verbunden. Bezüglich öffentlicher Belange besteht ein sehr geringer Kontrollumfang. Dahinter steht der Gedanke, einen Ausgleich für die hohe gerichtliche Kontrolldichte zu schaffen. Die Beschränkung des gerichtlichen Rechtsschutzes auf das subjektive Recht nimmt hierbei die Funktion eines Filters ein. Ohne Blick auf den Kontrollumfang kann die Frage der Modifizierung der Klagebefugnis im Umweltrecht demnach nicht hinreichend beantwortet werden.

### 1. Verstoß gegen den Gewaltenteilungsgrundsatz

Vielfach wird vor einer Verabsolutierung des Art. 19 Abs. 4 GG gewarnt. Immerhin liegt die Befürchtung nahe, durch eine zu einseitige Auslegung des Art. 19 Abs. 4 GG die Verantwortung der Verwaltung auszuhebeln. So führt Franßen aus, dass die gegenwärtige Rechtsanwendungspraxis mit „erfahrungs- und wirklichkeitsfremden Postulaten aufgeladen ist, welche die ohnehin stark ausgeprägte Neigung zu einer Intellektualisierung der verwaltungsgerichtlichen Justiz nur verstärken kann. Dem lediglich am Rechtsschutzgedanken ausgerichteten Verwaltungsstreben werde unter dem Gesichtspunkt der Verwaltungspraktikabilität als Auslegungstopos schwerlich eine eigene Bedeutung beigemess-

<sup>1411</sup> Vgl. SCHOCH, FRIEDRICH, NVwZ 1999, S. 457 ff. (458).

<sup>1412</sup> Vgl. SCHMIDT-PREUB, MATTHIAS, Das neue Atomrecht, NVwZ 1998, S. 553 ff. (554 f.); ROLLER, GERHARD, Genehmigung und Änderungsgenehmigung von Kernkraftwerken, DÖV 1998, S. 657 ff. (660).

<sup>1413</sup> Vgl. SCHOCH, FRIEDRICH, NVwZ 1999, S. 457 ff. (467).

<sup>1414</sup> Vgl. WAHL, RAINER, in: SCHOCH, FRIEDRICH/SCHMIDT-ABMANN, EBERHARD/PIETZNER, RAINER (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, Bd. I, München Stand 2005, § 42 Abs. 2 VwGO, Rn. 123 ff.; PERNICE, INGOLF, Kriterien der normativen Umsetzung von Umweltrechtlichrichtlinien der EG im Lichte der Rechtsprechung des EuGH, EuR 1994, S. 325 ff. (340); KOKOTT, JULIANE, Die Verwaltung 31 (1998), S. 335 ff. (359 f., 363).

sen<sup>1415</sup>. Gegen derartige Bedenken kann die Beschränkung der richterlichen Kontrolle auf Rechtsfragen und auf den Fall, dass die Verwaltungsentscheidung subjektive Rechte des Bürgers verletzt, angeführt werden.

Des Weiteren wird die fehlende nötige Verwaltungserfahrung der Richter moniert. Diese können nicht richtig einschätzen, „welche Vollzugslasten sie mit ihrer Rechtsprechung den Verwaltungsbehörden aufbürden“<sup>1416</sup>. Dem ist zwar insoweit zuzustimmen, als die Verwaltungsrichter hinsichtlich spezifischer Sachkenntnisse für den jeweiligen Verwaltungsbereich gegenüber den Verwaltungsbehörden das Nachsehen haben - zumal letztere sich auf einfachere Weise die spezifische Sachkunde verschaffen können -, allerdings darf daraus nicht der Schluss gezogen werden, der Kontrollumfang sei in nicht zu rechtfertigender Weise zu extensiv. Denn immerhin beschränken sich die Gerichte auf eine sachliche Nachprüfung der Verwaltungsentscheidungen. Gibt es offene Fragen, dann sind im Zweifel Sachverständige hinzuzuziehen, um die Gerichte vor fehlerhaften Entscheidungen zu bewahren.

Es kann allerdings nicht von der Hand gewiesen werden, dass die Kontrolldichte in Deutschland im Allgemeinen höher ist als in den europäischen Nachbarstaaten - allen voran Frankreich. Gerade in Zusammenschau mit den Vorschlägen der Intensivierung umweltrechtlichen Rechtsschutzes und der gerichtlichen Praxis des EuGH ist der Frage nachzugehen, wie die immer deutlicher zum Vorschein tretenden Tendenzen einer Europäisierung die Kontrolldichteproblematik in Deutschland beeinflussen.

## 2. Auswirkungen der Europäisierung auf die Kontrolldichte

Bei einem rechtsvergleichenden Überblick<sup>1417</sup> kann man zwar in jeder Rechtsordnung Entscheidungsspielräume der Verwaltung erkennen, allerdings ist für die Frage der Kontrolldichte allein die Stellung der Gerichte zu der Exekutive maßgeblich<sup>1418</sup>. Insbesondere die Differenzierung zwischen tatbestandlichem unbestimmten Rechtsbegriff und Rechtsfolgeermessen sowie die vollständige gerichtliche Nachprüfbarkeit allen staatlichen Handelns bei der Auslegung und Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe stellt eine deutsche Besonderheit dar<sup>1419</sup>. Denn dem europäischen Recht ist eine Aufteilung in Ermessensvorschriften, unbestimmten Rechtsbegriffen mit oder ohne Beurteilungsspielraum, gänzlich unbekannt<sup>1420</sup>. In der vollständigen Rechtsanwendungskontrolle zeigt sich das Grundmodell, in dem sich die im europäischen Rechtsvergleich spezifisch deutsche Form reiner „gerichtsgeprägten Gewaltenteilung“ ausdrückt<sup>1421</sup>.

### a. Vergleich mit der französischen Verwaltungsgerichtsbarkeit

Die Entwicklungen im gemeinschaftlichen Umweltrecht haben bereits seit einiger Zeit die Frage nach größeren konzeptionellen Divergenzen zwischen deutschem und europäischem Recht aufgeworfen. Das deutsche und das französische Rechtsschutzsystem haben dabei als die beiden fundamentalen Modelle des Verwaltungsrechts in Europa erheblichen Einfluss auf die mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen ausgeübt<sup>1422</sup>. Der Hauptunterschied zwischen der französischen und der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit besteht in dem Konzept des Verwaltungsrechtswegs und dessen Stellung im Staatsaufbau.

Im französischen Recht existieren stark vereinfacht drei Intensitätsgrade gerichtlicher Kontrolldichte. Der *contrôle restreint* betrifft neben Ermessensakten auch weite Teile unbestimmter Rechtsbegriffe, insbesondere im Wirtschafts-, Bau- und Umweltrecht, in

<sup>1415</sup> Vgl. FRANZEN, EVERHARDT, DVBl. 1998, S. 413 ff. (419).

<sup>1416</sup> Vgl. FRANZEN, EVERHARDT, DVBl. 1998, S. 413 ff. (419).

<sup>1417</sup> Eine ausführliche rechtsvergleichende Umschau über administrative Entscheidungsspielräume in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten findet sich bei SCHWARZE, JÜRGEN, *Europäisches Verwaltungsrecht, Entstehung und Entwicklung im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft*, 2. Aufl., Baden-Baden 2005, S. 247 ff.

<sup>1418</sup> Vgl. SCHWARZE, JÜRGEN, *Europäisches Verwaltungsrecht, Entstehung und Entwicklung im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft*, 2. Aufl., Baden-Baden 2005, S. 279.

<sup>1419</sup> Vgl. HIRSCH, GÜNTHER, *VBIBW* 2000, S. 71 ff. (73 f.); SCHWARZE, JÜRGEN, *NVwZ* 2000, S. 241 ff. (249).

<sup>1420</sup> Vgl. RENGELING, HANS-WERNER, *VVDStRL* 53 (1994), S. 202 ff. (208).

<sup>1421</sup> Vgl. SCHMIDT-ABMANN, EBERHARD, DVBl. 1997, S. 281 ff. (283).

<sup>1422</sup> Vgl. WOEHRLING, JEAN-MARIE, *NVwZ* 1998, S. 462 ff. (462).

sicherheits- und außenpolitischen Fragen. Prüfungsmaßstab ist das Vorliegen offensichtlicher Bewertungsfehler (sog. „erreuer manifeste d` appréciation“)<sup>1423</sup>. Eine Differenzierung von Rechtsfolgen- und Tatbestandsermessens wird nicht vorgenommen, sodass das Ermessen nicht auf die Rechtsfolgenseite der Norm beschränkt ist<sup>1424</sup>. Prüfungsinhalt des contrôle normal ist die vollumfängliche rechtliche Überprüfung des Sachverhalts, ausgenommen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung<sup>1425</sup>. Die letzte Stufe bildet der „contrôle maximum“, der eine Schaden-Nutzen Bilanz beinhaltet.

Im Ausgleich für die geringe Kontrolldichte wird das Verfahrensrecht einer intensiveren Kontrolle zugeführt und bloße Verfahrensfehler sind sanktionierbar. Denn im Gegensatz zum deutschen Rechtssystem ist in Frankreich die subjektive Rechtsverletzung nicht Gegenstand der gerichtlichen Überprüfung. Vielmehr muss die Verwaltungsentscheidung auf ihre objektive Rechtmäßigkeit überprüft werden, mit der Konsequenz, dass jede Verwaltungsentscheidung auch wegen Verletzung gemeinschaftlicher Vorgaben vor Gericht angefochten werden kann<sup>1426</sup>. Allerdings prüft das Gericht den Verwaltungsakt nicht auf jede mögliche Rechtsverletzung, sondern beschränkt sich auf den klägerischen Vortrag. Lediglich für den Fall der besonders schwerwiegenden Rechtswidrigkeit wird die Entscheidung auch ohne entsprechende Rüge durch den Kläger auf Mängel überprüft. Wird gegen die Genehmigung einer umweltgefährdenden Anlage geklagt, dann ist das Gericht sogar befugt, die Verwaltungsentscheidung auf ihre Zweckmäßigkeit zu überprüfen. Zudem obliegt es den Gerichten, Auflagen der Genehmigung zu ändern oder die Genehmigung unter neue Bedingungen zu stellen.

## **b. Vergleich der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes und des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte**

Für den Bereich der Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe, vor allem bei wirtschaftlich oder technisch komplizierten Sachverhalten<sup>1427</sup>, nimmt der EuGH ebenfalls eine lediglich eingeschränkte gerichtliche Kontrolle vor<sup>1428</sup>. Als Begründung wird die Standardformel in den Raum geworfen: „Bei der Würdigung komplexer wirtschaftlicher Gegebenheiten sei die Prüfung auf die Frage zu beschränken, ob die Verfahrens- und Begründungsvorschriften eingehalten worden sind, ob der Sachverhalt, der der getroffenen Entscheidung zugrundegelegt wurde, zutreffend festgestellt worden ist und ob keine offensichtlich fehlerhafte Würdigung dieses Sachverhalts und kein Ermessensmissbrauch vorliegen“<sup>1429</sup>. Die Rolle des EuGH reduziert sich somit auf eine spezifisch-rechtliche Kontrollfunktion, um auf diese Weise zu vermeiden, dass seine Entscheidungen an die Stelle der zuständigen politischen Organe der Gemeinschaft treten<sup>1430</sup>.

Nach Auffassung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte muss ein Gericht umfassend zur Rechtsprechung befugt sein<sup>1431</sup>. Das bedeutet, dass das Gericht befugt sein muss, die Rechtssache sowohl in tatsächlicher wie auch in rechtlicher Hinsicht zu erörtern und zu entscheiden. Die fehlende Bindung des Gerichts an Tatsachen führt nicht dazu, dass das Gericht alle Tatsachen selbst aufstellt, vielmehr soll es z.B. im Planfeststellungsrecht genügen, dass das Gericht die Tatsachenfeststellung der Verwaltung

<sup>1423</sup> Vgl. CLASSEN, CLAUS DIETER, Die Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Eine vergleichende Untersuchung zum deutschen, französischen und europäischen Verwaltungsprozess, Tübingen 1996, S. 149 ff.

<sup>1424</sup> Vgl. SCHWARZE, JÜRGEN, NVwZ 1996, S. 22 ff. (25).

<sup>1425</sup> Vgl. CLASSEN, CLAUS DIETER, Die Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Eine vergleichende Untersuchung zum deutschen, französischen und europäischen Verwaltungsprozess, Tübingen 1996, S. 151.

<sup>1426</sup> Vgl. EPINEY, ASTRID/STÜER, BERNHARD/RUDE, STEFAN, DVBl. 1999, S. 154 ff. (155).

<sup>1427</sup> Vgl. DANWITZ, THOMAS VON, Verwaltungsgerichtliches System und europäische Integration, Tübingen 1996, S. 184 ff.

<sup>1428</sup> Vgl. BRENNER, MICHAEL, Der Gestaltungsauftrag der Verwaltung in der Europäischen Union, Tübingen 1996, S. 390 f.

<sup>1429</sup> Vgl. bzgl. der Kriterien für die Beihilfegewährung gemäß Art. 92 EGV (a.F.) EuGH, Rs. C-56/93, Slg. 1996, 723 ff., 772.

<sup>1430</sup> Vgl. z.B. EuGH, Slg. 1983, 2913 ff., 2935, Rs 191/82 - Fedio I; CLASSEN, CLAUS DIETER, Die Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Eine vergleichende Untersuchung zum deutschen, französischen und europäischen Verwaltungsprozess, Tübingen 1996, S. 171; vgl. hierzu auch Ausführungen von ERATH, FRANZ, Förmliche Verwaltungsverfahren und gerichtliche Kontrolle, eine rechtsvergleichende Studie unter Berücksichtigung Deutschlands und der USA, Stuttgart, München u.a. 1996, S. 142.

<sup>1431</sup> Vgl. EGMR, Urteil v. 28.06.1990, EuGRZ 1990, S. 209 ff. (210).

anhand der Einwände der Kläger überprüft und lediglich in den Fällen eine eigene Tatsachenfeststellung trifft, in denen die tatsächlichen Feststellungen der Verwaltung nicht hinnehmbar sind<sup>1432</sup>.

### c. Bewertung

Insgesamt ist demnach die gerichtliche Kontrolldichte in Deutschland höher als in anderen europäischen Nachbarstaaten und im EG-Recht<sup>1433</sup>. Denn die Gerichtskontrolle im europäischen Recht verfolgt tendenziell primär eine Verfahrenskontrolle, indem sie die genaue Ermittlung des Sachverhalts, die Wahrung des rechtlichen Gehörs und die Begründung der Behörde prüft<sup>1434</sup>. Der Verfahrensgedanke kehrt somit in zwei Zusammenhängen wieder: Einmal fungiert das Verwaltungsverfahren als Parameter, der das Gerichtsverfahren entlasten soll, da Tatsachenfeststellungen, die in einem qualifizierten Verfahren getroffen wurden, keiner intensiven gerichtlichen Überprüfung bedürfen. Zum anderen ist das Verwaltungsverfahren der „Anknüpfungspunkt für das gerichtliche Kontrollraster“<sup>1435</sup>. Im Ausgleich für die verstärkte Verfahrenskontrolle spricht die Gerichtskontrolle der Verwaltung eine verhältnismäßig große Entscheidungs- und Gestaltungsfreiheit zu<sup>1436</sup>. Die Gerichte prüfen in erster Linie die Entstehung und Begründung der Verwaltungsgerichtsentscheidung und weniger den Entscheidungsinhalt. Im Rahmen dieser Prüfung kommt es zu keiner Differenzierung zwischen unbestimmten Rechtsbegriffen und Rechtsfolgengermaßen, vielmehr stellt das Ermessen ein natürliches Element der Tatbestandsseite dar<sup>1437</sup>.

### d. Anpassung an den Wandel des staatlichen Aufgabenverständnisses

In Deutschland zeigt sich immer stärker, dass ein auf vollständige gerichtliche Überprüfung angelegtes Konzept, das vielfach als eine Überlegenheit des deutschen Rechts gepriesen wird, immer stärker ins Blickfeld der Kritik rückt: Es überfordere die Verwaltungsgerichte, stelle eine Gefahr für die Gewaltenteilung dar und wirke auf die Art der Verantwortungsübernahme auf der Ebene der Verwaltung zurück<sup>1438</sup>. Die primäre Handlungsverantwortung verlagert sich zunehmend in den Bereich der Gesellschaft, während sich der Staat stärker auf eine Gewährleistungsrolle zurückzieht. Es bedarf allerdings nach wie vor der Vorgaben durch Struktur- und Rahmengesetze und der Überwachung des vorgegebenen Rahmens<sup>1439</sup>. Da die Verwaltung situationsgerecht auf die gesellschaftliche Lage reagieren und die Gemeinwohlinteressen optimieren muss, ist die Verwaltung auf einen ausreichenden Handlungsspielraum angewiesen<sup>1440</sup>. Eine starre Regelungsdichte wird der Unvorhersehbarkeit von Entwicklungen und dem wachsenden Flexibilitätsbedarf nicht gerecht. Aus diesem Grund ist es notwendig, „eine Instanz mit Kompetenzen und einer entsprechenden Verantwortung auszustatten, die situationsangemessen unter Berücksichtigung der jeweils eigenen Erfahrungen und Leitbilder und unter Nutzung der gesellschaftlich vorgegebenen Pluralität handeln kann“<sup>1441</sup>. Bei der Anwendung des materiellen Rechts werden auf diese Weise Möglichkeiten erhalten, die jeweiligen Interessenstrukturen berücksichtigen zu können und darauf zu achten, dass neben richtiger Subsumtion auch die Optimalität, die Akzeptanz und die Implementierbarkeit gesichert wird<sup>1442</sup>.

<sup>1432</sup> Vgl. EGMR, Urteil v. 22.11.1995, UA. Tz. 44 ff.

<sup>1433</sup> Vgl. PACHE, ECKHARD, Die Kontrolldichte der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaft, DVBl. 1998, S. 380 ff.

<sup>1434</sup> Vgl. EuGHE 1991, NVwZ 1992, S. 358 ff. - Tz. 14; EuGHE 2001, S. 2909 = EuZW 2001, S. 431 - Tz. 90.

<sup>1435</sup> Vgl. SCHMIDT-ABMANN, EBERHARD, DVBl. 1997, S. 281 ff. (285).

<sup>1436</sup> Vgl. BRENNER, MICHAEL, Der Gestaltungsauftrag der Verwaltung in der Europäischen Union, Tübingen 1996, S. 387, 390 f.; SCHWARZE, JÜRGEN, Der Schutz des Gemeinschaftsbürgers durch allgemeine Verwaltungsgrundsätze im EG-Recht, NJW 1986, S. 1067 ff. (1068).

<sup>1437</sup> Vgl. SCHMIDT-ABMANN, EBERHARD, DVBl. 1997, S. 281 ff. (285).

<sup>1438</sup> Vgl. WOEHLING, JEAN-MARIE, NVwZ 1998, S. 462 ff. (466).

<sup>1439</sup> Vgl. HOFFMANN-RIEM, WOLFGANG, Modernisierung von Recht und Justiz, Eine Herausforderung des Gewährleistungsstaates, 1. Aufl., Frankfurt a. M. 2001, S. 112.

<sup>1440</sup> Vgl. HOFFMANN-RIEM, WOLFGANG, Modernisierung von Recht und Justiz, Eine Herausforderung des Gewährleistungsstaates, 1. Aufl., Frankfurt a. M. 2001, S. 111.

<sup>1441</sup> Vgl. HOFFMANN-RIEM, WOLFGANG, Modernisierung von Recht und Justiz, Eine Herausforderung des Gewährleistungsstaates, 1. Aufl., Frankfurt a. M. 2001, S. 111.

<sup>1442</sup> Vgl. HOFFMANN-RIEM, WOLFGANG, Tendenzen der Verwaltungsrechtsentwicklung, DÖV 1997, S. 433 ff.

Der Perfektionierungsgedanke, nach dem es lediglich eine einzige Lösung auf ein Sachproblem geben kann, muss in ein Optimierungsmodell umgewandelt werden, das der steigenden Vollzugsverantwortung der Verwaltung gerecht wird. Auf diese Weise kann man der Gefahr eines deutschen Sonderwegs bei der Verwaltungskontrolle im Rahmen der europäischen Rechtsentwicklung entgegenwirken<sup>1443</sup>. Einen Ausgleich zu den weiten Befugnissen der Gerichte kann man dadurch schaffen, dass der Verwaltung Wertungsspielräume eingeräumt werden, die sich jeglicher gerichtlichen Kontrollmöglichkeit entziehen<sup>1444</sup>.

#### e. Tragweite des Art. 19 Abs. 4 GG

Auf die maßgebliche Bestimmung des Art. 19 Abs. 4 GG und die rechtliche Tragweite der Norm in Zusammenschau mit der gerichtlichen Kontrolldichte wurde im Rahmen der Darstellung des umweltrechtlichen Rechtsschutzes bereits ausführlich eingegangen. Unter Rückgriff auf die dargestellten Grundsätze bleibt festzuhalten, dass dem Einzelnen ein Anspruch auf umfassende richterliche Nachprüfung in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht zukommen muss, was auch die vollumfängliche Überprüfung der richtigen Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe beinhaltet<sup>1445</sup>. Inwieweit und ob ein „Recht“ i.S.d. Art. 19 Abs. 4 GG vorliegt, ist dem einfachen Recht unter Berücksichtigung der Einwirkung der Grundrechte zu entnehmen. Wie bereits dargestellt, begründet Art. 19 Abs. 4 GG nicht die zu schützenden Rechte, sondern setzt diese voraus. Unter diesem Aspekt steht einer Rücknahme der Kontrolldichte im Umweltrecht unter bestimmten Voraussetzungen nichts entgegen.

Geht es um verfassungsrechtlich garantierte Rechte, so kann auch nur aus verfassungsrechtlichen Prinzipien eine Reduktion der Kontrolldichte hergeleitet werden. Zum anderen muss die Reduktion der Kontrolldichte funktional notwendig sein. Diese funktionale Notwendigkeit dürfte in den Fällen vorliegen, in denen eine gerichtliche Nachprüfung einer Entscheidung unmöglich und unsachgemäß erscheint<sup>1446</sup>, d.h. in Fällen, in denen es um behördliche Prognosen und Bewertungen geht, die technischen bzw. wissenschaftlichen Sachverstand erfordern und die somit mit einem gewissen Unsicherheitsfaktor behaftet sind.

Soweit es um einfaches Recht geht, tauchen noch weniger Probleme bzgl. einer Reduktion der Kontrolldichte auf. Denn da der Gesetzgeber einfaches Recht durch Gesetzeserlass eingeräumt hat, obliegt es ihm zwangsläufig auch, in den einschlägigen Bestimmungen vorzusehen, ob die Kontrolldichte zurückzunehmen ist. Darin liegt auch der Grundgedanke der „normativen Ermächtigungslehre“. Dieses Vorgehen setzt voraus, dass eine entsprechende gesetzliche Grundlage existiert, deren Vorliegen durch Auslegung der einschlägigen Normen zu ermitteln ist<sup>1447</sup>.

## VI. Resümee

Auch wenn es aufgrund regionaler und wirtschaftlicher Unterschiede nie eine Totalharmonisierung geben kann und muss, sind weitere Fortschritte nötig und möglich. Es gilt nicht Ungleiches gleich, sondern Gleiches gleich zu behandeln. Das heißt, Harmonisierung muss auf einen objektiv gerechtfertigten Grad von Umweltschutz abgestellt sein und unterschiedliche örtliche Gegebenheiten berücksichtigen. Diese reichen von einer besseren Koordinierung und Bündelung der Umweltforschung als Grundlage einer an

---

(439 f.).

<sup>1443</sup> Vgl. FRANZEN, EVERHARDT, DVBl. 1998, S. 413 ff. (420 f.).

<sup>1444</sup> Vgl. EPINEY, ASTRID/STÜER, BERNHARD/RUDE, STEFAN, DVBl. 1999, S. 154 ff. (156).

<sup>1445</sup> Vgl. BVerwGE 59, 188 ff. (190); 62, 86 ff. (101 f.); 72, 3 ff. (52).

<sup>1446</sup> Vgl. BREUER, RÜDIGER, Tendenzwende des Rechtsschutzes? Betrachtungen zu den §§ 43 ff. UGB-KomE, UTR 1998 (45), S. 161 ff. (170); OSSENBUHL, FRITZ, Gedanken zur Kontrolldichte in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung, in: BENDA, BERND/BREUER, RÜDIGER/OSSENBUHL, FRITZ/SENDER, HORST (Hrsg.), Rechtsstaat zwischen Sozialgestaltung und Rechtsschutz. Festschrift für Konrad Redeker zum 70. Geburtstag, München 1993, S. 55 ff. (64 ff.); SCHULZE-FIELITZ, HELMUTH, Neue Kriterien für die verwaltungsgerichtliche Kontrolldichte bei der Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe, JZ 1993, S. 772 ff. (778 f.).

<sup>1447</sup> Vgl. EPINEY, ASTRID/SOLLBERGER, CASPAR u.a., in: UMWELTBUNDESAMT (Hrsg.), Zugang zu Gerichten und gerichtliche Kontrolle im Umweltrecht: Rechtsvergleich, völker- und europarechtliche Vorgaben und Perspektiven für das deutsche Recht, Berlin 2002, S. 100 ff. und S. 401.

gemeinsamen Prioritäten ausgerichteten europäischen Vorsorgepolitik bis hin zu gemeinsamen Zielvorgaben und Standards, die schließlich in den einzelnen Ländern auch vor Ort und nicht nur im Gesetzesblatt umgesetzt werden.

Denn effektiver Umweltschutz kann von allen Staaten nur gemeinsam auf supranationaler und internationaler Ebene erreicht werden. Es liegt aber auch ganz klar auf der Hand, dass sich rechtliche Antworten auf internationale Umweltprobleme keinesfalls allein im Völkerrecht und supranationalen Recht finden lassen. Vielmehr enthalten gerade die nationalen Rechtsordnungen zahlreiche Vorgaben. So verpflichtet Art. 20a GG - neben einem Verbot völkerrechtlicher Vereinbarungen, die gegen Art. 20a GG verstoßen würden - die Bundesregierung insbesondere dazu, im Rahmen internationaler Verhandlungen, Verträge, Organisationen und auf supranationaler Ebene der EU auf eine Optimierung des Umweltschutzes hinzuwirken. Es empfiehlt sich daher, zunächst auf diese zurückzugreifen, weil sie grundsätzlich konkreter und leistungsstärker sind als das Völkerrecht bzw. das europäische Recht. Hinzu kommt, dass deutsche Regelungen im Gegensatz zu vorgenannten regelmäßig auch den einzelnen Bürger unmittelbar verpflichten und verpflichten.

Ansatzpunkte für eine Intensivierung des Rechtsschutzes liefert die deutsche Prozessordnung zahlreich: Denkbare Möglichkeiten sind die Modifikation der Klagebefugnis oder die Einführung eines umweltrechtlichen Verbandsklagerechts. Alle Maßnahmen dürften aber nicht über das zur Erreichung des Ziels erforderliche Maß hinausgehen, weshalb im Gegenzug über eine Reduktion der Kontrolldichteanforderungen in Deutschland nachzudenken ist.

Wenngleich zwar Art. 19 Abs. 4 GG Ausdruck eines individualrechtlichen Ansatzes ist, so stellt die Regelung keine Barriere dar, Mechanismen bzgl. einer objektiven Rechtskontrolle - etwa im Rahmen einer Verbandsklage - einzuräumen<sup>1448</sup>. Da auch § 42 VwGO unter dem Vorbehalt einer anderweitigen gesetzlichen Regelung steht, kann auf dessen Grundlage z.B. eine Verbandsklage eingeführt werden<sup>1449</sup>.

Darüber hinaus steht Art. 19 Abs. 4 GG auch einem normativ eröffneten Gestaltungs-, Ermessens- und Beurteilungsspielraum der Verwaltung nicht grundsätzlich entgegen. Vielmehr ist eine Reduktion der Kontrolldichte immer dann von der Reichweite des Art. 19 Abs. 4 GG umfasst, wenn sie aus funktionaler Sicht erforderlich ist oder auf einer gesetzlichen Grundlage basiert.

Bei allen Überlegungen dürfen auch ökonomische Gesichtspunkte nicht außer Acht gelassen werden, denn diese spielen insbesondere im Umweltschutzsektor eine nicht zu unterschätzende Rolle. Insbesondere unter dem Aspekt, Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, sollten in allen Staaten einheitlich strenge Umweltauflagen gelten. Denn es ist unbestritten, dass eine international und supranational abgestimmte Umweltpolitik nicht nur für einen wirksamen Schutz der Umwelt und einen sparsamen Umgang mit den natürlichen Ressourcen unerlässlich ist, sondern vielmehr auch der Friedenspolitik dient.

Nicht ohne Grund bekam die frühere Umwelt- und Menschenrechtsaktivistin und heutige stellvertretende kenianische Umweltministerin Wangari Maathai den Friedensnobelpreis 2004 verliehen. Denn Umweltzerstörung und die Ausbeutung natürlicher Ressourcen, die ganze Regionen der Erde unfruchtbar machen, können gewaltsame Auseinandersetzungen um zerstörte Lebensräume nach sich ziehen. Die Harmonisierung der staatlichen, gesetzgeberischen und administrativen Maßnahmen ist inzwischen unerlässlich; sie muss beschleunigt und ausgedehnt werden. Ein wichtiges Ziel erscheint es daher, Standards festzulegen, die ein hohes Schutzniveau entsprechend den technischen Möglichkeiten sichern, um so schnell wie möglich in jeder Beziehung Umweltschutz zu verwirklichen, der Forschung einen Anreiz für Innovationen zu schaffen und Wettbewerbsverzerrungen auf dem Binnenmarkt zu unterbinden.

<sup>1448</sup> Vgl. HUBER, PETER MICHAEL, in: MANGOLDT, HERMANN VON/KLEIN, FRIEDRICH/STARK, CHRISTIAN (Hrsg.), Das Bonner Grundgesetz Kommentar, Bd. I, München 1999, Art. 19, Rn. 358 f.

<sup>1449</sup> Vgl. WEGENER, BERNHARD, Rechte des Einzelnen. Die Interessentenklage im europäischen Umweltrecht, Baden-Baden 1998, S. 271 f., CLASSEN, CLAUS DIETER, Die Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Eine vergleichende Untersuchung zum deutschen, französischen und europäischen Verwaltungsprozess, Tübingen 1996, S. 40.

## Kapitel 8: Thesenartige Zusammenfassung

### A. Veränderung der Rahmenbedingungen im Umweltrecht

#### I. Harmonisierung des Umweltrechts

Den unzähligen umweltrechtlichen Einzelgesetzen fehlt es an einem querschnittsorientierten und medienübergreifenden Zusammenhang, der die einzelnen Gesetze aufeinander abstimmt. Die Funktionalisierung des Bürgers zur objektiven Legalitätskontrolle der Verwaltung lässt sich unter diesen Bedingungen somit nur schwer verwirklichen, denn das komplizierte Regelungsgeflecht schreckt Bürger viel stärker ab, als sie dazu zu motivieren, für Umweltbelange einzutreten. Ein speziell auf das Umweltrecht abgestimmtes Verfahrensrecht, welches zumindest ein Gros der verschiedenen Verfahrensformen des Umweltrechts konzentriert, könnte als Verfahrensrecht „komplexer“ Genehmigungsverfahren in das VwVfG eingegliedert werden. Das Verfahren müsste die einzelnen Verfahrensschritte, die rechtlichen Konsequenzen der Behördenentscheidung und die materiellen Voraussetzungen zur Differenzierung zwischen Normalverfahren, vereinfachten Verfahren und nichtgenehmigungspflichtigen Verfahren beinhalten.

#### II. Einheitliche Gesetzgebungskompetenz

Eine Neuzuweisung der Gesetzgebungskompetenz wertet den Umweltschutz auf und steht im Einklang mit Art. 20a GG und dem in Art. 2 Abs. 2 GG verankerten Grundrecht auf Leben und Gesundheit. Die Zuweisung einer einheitlichen Gesetzgebungskompetenz bzgl. „Rechte der Umwelt“ an den Bund durch Aufnahme in den Kompetenzkatalog in Art. 74 Abs. 1 GG, entsprechend dem Kompetenztitel in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG, „Recht der Wirtschaft“, würde zudem der Tatsache Rechnung tragen, dass Umweltangelegenheiten ebenso wie wirtschaftende Betätigungen umfassend durch Bundesgesetze geregelt werden sollen. Der politische Entscheidungsprozess in Deutschland ist dem neuen Europa und den Herausforderungen der Globalisierung neu anzupassen. Dabei ist das Konzept eines dreistufigen Aufbaus zu favorisieren, in dem Legislativ- und Verwaltungskompetenzen funktionsadäquat der jeweiligen Ebene zugeordnet werden, der Staat in seiner Mittelposition aber Inhaber der politischen Gesamtverantwortung gegenüber dem Bürger bleibt.

#### III. Konzeption eines UGB

Die enge Verquickung der einzelnen Umweltrechtsgebiete erfordert medienübergreifende Vorschriften unter Berücksichtigung der systematischen Zusammenhänge und Besonderheiten. Insbesondere unter dem Aspekt des Kodifikationsziels der übersichtlichen Gestaltung des Umweltrechts, der Harmonisierung der Umweltgesetze und als Instrument der Vollzugsverbesserung kommt einem allgemeinen Umweltgesetzbuch eine herausragende Bedeutung zu. Die Zusammenlegung der Kernbestände des Umweltrechts in einem Umweltgesetzbuch trägt in jedem Fall zu einem besseren Bürgerverständnis bei und leistet dadurch einen Beitrag zu Bürgernähe und Deregulation. Im Hinblick auf das europäische Umweltrecht werden auf diese Weise Widersprüche beseitigt, und die deutsche Rechtsordnung optimiert die Einbaufähigkeit für europäische Vorgaben.

#### IV. Reform des Umweltverfahrens

##### 1. Präklusionsvorschriften

Präklusionsvorschriften im Umweltrecht können u.U. Bedenken aufwerfen, soweit sie zu einer erheblichen Verfahrensverschlechterung der verfahrenrechtlichen Position führen. Wegen eines Verstoßes des Effektivitätsgrundsatzes, ggf. des Rechtsstaatsprinzips sowie der verfassungsrechtlich gewährleisteten Verfahrensgarantien ist im Einzelfall zu prüfen, ob die Ausübung von EG-Recht nicht unmöglich bzw. wesentlich erschwert wird.

## **2. Umweltinformationen**

Durch gezielte Umweltinformationen muss der Bürger noch stärker für Belange des Umweltschutzes sensibilisiert werden. Nur auf diese Weise steigt die Akzeptanz der Bevölkerung für die Entwicklung der erforderlichen Umweltschutzmaßnahmen. Insbesondere deutsche Verwaltungsbehörden müssen sich von überholten Praxis der beschränkten Aktenöffentlichkeit lösen und ihre Skepsis gegenüber dem freien Zugang von Umweltinformationen für Jedermann fallenlassen. Die Öffentlichkeit muss somit eine hervorgehobene Rolle i.R.d. Kontrolle der Implementation des europäischen Umweltrechts durch nationale Behörden einnehmen. Dieser öffentliche Druck kann einen besseren Vollzug des Gemeinschaftsrechts fördern. Eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Verwaltung ist nicht zu befürchten. Der gesteigerte Verwaltungsaufwand, der durch aktive Informationspflichten entsteht kann teilweise ausgeglichen werden durch den Nutzen, den die Verwaltung selbst daraus zieht.

## **B. Intensivierung einer judiziellen Rückkopplung**

### **I. Modifikation der Fehlerfolgenbestimmung**

Da das europäische Recht dem Verwaltungsverfahrensrecht im Hinblick auf die Verwaltungsentscheidungen einen sehr hohen Stellenwert beimisst und der EuGH dementsprechend bzgl. der Heilung von Verfahrensmängeln sehr zurückhaltend ist, bedarf es einer fallbezogenen Einzelanalyse, ob die Durchsetzung gemeinschaftlicher Vorgaben durch die Sanktionslosigkeit von Verfahrensfehlern unterlaufen wird. Insbesondere im Rahmen komplexer Entscheidungsprozesse kommt der Entscheidungsfindung an sich ein eigenständiger Stellenwert als Garant für die Richtigkeit des Ergebnisses zu. Die Statuierung individueller Verfahrensrechte kann maßgeblich den Umweltschutz stärken, sodass z.B. eine Verletzung der UVP-Pflicht zu einem einklagbaren Recht des Bürgers führen muss.

### **II. Einführung einer umweltrechtlichen Verbandsklage**

Umweltverbänden muss eine umfassendere Klagebefugnis eingeräumt werden. Die Möglichkeit einer Beschwerde ergibt sich zum einen aus der Verletzung gemeinschaftlichen Umweltrechts und zusätzlich aus der Verletzung nationalen Rechts, welches auf gemeinschaftlichen Vorgaben beruht. Denn gerade Klagen, die ein Interesse der Allgemeinheit verfolgen, können zur Entwicklung des öffentlichen Rechts und damit zur Sicherung des Rechtsstaats beitragen. Die Konzentration des in der Gesellschaft vertretenen Sachverständigen in den Verbänden kann dem Vollzugs- und Repräsentationsdefizit auf exekutiver Ebene effektiv entgegenwirken und führt zu einem Rückgang von Individualklagen gegen umweltbelastende Großprojekte. Für den Umweltbereich kann die Verbandsklage als ein dezentrales Kontrollinstrument somit einen wichtigen Beitrag zur Verringerung der Durchsetzungsdefizite erreichen.

### **III. Modifikation der Schutznormtheorie**

Die herkömmliche Interpretation der Unterteilung von Allgemein- und Sonderinteresse muss neu überdacht und stärker an den Zielwerten der Verfassung ausgerichtet werden. Die Klagebefugnis bei Anfechtungs-, Verpflichtungs- bzw. Leistungsklagen muss dahingehend modifiziert werden, eine faktische Beeinträchtigung eines Interesses, das in den Bereich des öffentlichen Rechts fällt, genügen zu lassen. Immerhin kommt auch dem Verwaltungsrechtsschutz in Deutschland neben dem Schutz von Privatinteressen die Aufgabe der Kontrolle von Anwendung und Durchsetzung des objektiven Rechts zu. Außerdem wird nur durch die Mechanismen gerichtlicher Kontrolle sichergestellt, dass die ökologischen Belange bei der staatlichen Entscheidungsfindung auch tatsächlich Berücksichtigung finden und somit die Effektivität des Rechts gesichert ist.

Das Festhalten an dem deutschen Schutznormkonzept mit der Konsequenz, dass sich Dritte zwar auf Immissionswerte berufen können, während ihnen eine gerichtliche Geltendmachung der Einhaltung von Emissionswerten versagt wird, ist mit der europäischen Rechtsentwicklung kaum mehr vereinbar. Die unterschiedliche Wertung bezüglich

umweltrechtlicher Vorsorge zwischen Immissionsschutz- und Atomrecht muss aufgehoben werden. Soweit Emissionsgrenzwerte eine individualschützende Vorsorge intendieren, müssten diese dann in gleicher Weise einklagbar sein wie Immissionsgrenzwerte.

### **C. Reduktion der Kontrolldichte**

Da die Kontrolldichte gegenwärtig in Deutschland sehr hoch ist, würde eine Lockerung der gerichtlichen Zugangsvoraussetzungen eine erhöhte Fallbelastung der Verwaltungsgerichte nach sich ziehen. Eine Möglichkeit, diese Folge zu verhindern, besteht darin, die Kontrolldichte in einigen Bereichen, wie bestimmten behördlichen Prognosen und Bewertungen zu reduzieren. Der Perfektionierungsgedanke, nach dem es lediglich eine einzige Lösung auf ein Sachproblem geben kann, muss in ein Optimierungsmodell umgewandelt werden, das der steigenden Vollzugsverantwortung der Verwaltung gerecht wird. Nur auf diese Weise kann man der Gefahr eines deutschen Sonderwegs bei der Verwaltungskontrolle im Rahmen der europäischen Rechtsentwicklung entgegenwirken. Einen Ausgleich zu den weiten Befugnissen der Gerichte kann man somit dadurch schaffen, dass der Verwaltung Wertungsspielräume eingeräumt werden, die sich jeglicher gerichtlichen Kontrollmöglichkeit entziehen.

## Literaturverzeichnis

- ADEN, HARTMUT, Die Umsetzung europäischer Umweltrichtlinien: Kommission und EuGH als Akteure der Implementationskontrolle, ZfRSoz. 1999, S. 317 ff.
- AKADEMIE DER POLITISCHEN BILDUNG, UMWELTSCHUTZ (Hrsg.), Umweltschutz zwischen Globalisierung und Deregulierung. Die Grenzen des Rechts in der Risikogesellschaft, Bonn 1998, S. 21 ff.
- ALBIN, SILKE, Die Vollzugskontrolle des europäischen Umweltrechts, Berlin 1999.
- DERS., Zwangsgelder, Mittelkürzungen und Umweltinspektionen - Neuste Entwicklungen bei der Vollzugskontrolle von EG-Umweltrecht, DVBl. 2000, S. 1483 ff.
- ALEXY, ROBERT, Ermessensfehler, JZ 1986, S. 701 ff.
- DERS., Theorie der Grundrechte, 2. Aufl., Frankfurt a.M. 1994.
- ALLKEMPER, LUDWIG, Der Rechtsschutz des Einzelnen nach dem EG-Vertrag. Möglichkeiten seiner Verbesserung, Baden-Baden 1995, S. 30 ff.
- APFELACHER, DIETER/  
ADENAUER, URSULA/  
IVEN, KLAUS, Das Zweite Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes - Innerstaatliche Umsetzung und Durchführung gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben auf dem Gebiet des Naturschutzrechtes, Teil 1: Artenschutz, NuR 1998, S. 509 ff.
- DERS., Das zweite Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes - Innerstaatliche Umsetzung und Durchführung gemeinschaftlicher Vorgaben auf dem Gebiet des Naturschutzrechtes - Teil 2 Biotopschutz, NuR 1999, S. 63 ff.
- APPEL, RUDOLF, Grundrechte als Grundlage von Rechten im Sinne des § 42 II VwGO, München 1974.
- APPEL, IVO, Das Gewässerschutzrecht auf dem Weg zu einem qualitätsorientierten Bewirtschaftungsregime - zum finalen Regelungsansatz der EG-Wasserrahmenrichtlinien, ZUR 2001, S. 129 ff.
- ARNOLD, RAINER, Der Abschluss gemischter Verträge durch die Europäischen Gemeinschaften, AVR 19 (1980/1981), S. 419 ff.
- BAARS, BODO, Die Rechtmäßigkeit dualer Systeme gemäß § 6 III VerpackungsV auf dem Prüfstand, NVwZ 2000, S. 42 ff.
- BACHOF, OTTO, Reflexwirkungen und subjektive Rechte im öffentlichen Recht, in: BACHOF, OTTO/DRATH, MARTIN/GÖNNENWEIN, OTTO/WALZ, ERNST (Hrsg.), Forschungen und Berichte aus dem öffentlichen Recht. Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, München 1955, S. 287 ff.
- DERS., Beurteilungsspielraum, Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff im Verwaltungsrecht, JZ 1955, S. 97 ff.
- DERS., Verfassungsrecht, Verwaltungsrecht, Verfahrensrecht in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, Band 1, 3. Aufl., Tübingen 1967.
- BADURA, PETER, Grenzen und Alternativen des gerichtlichen Rechtsschutzes in Verwaltungsstreitsachen, JA 1984, S. 83 ff.
- BALLEIS, KRISTINA, Mitwirkungs- und Klagerechte anerkannter Naturschutzverbände. Zugleich eine vergleichende Untersuchung der Regelungen in den Landesnaturschutzgesetzen, Frankfurt, Berlin u.a. 1996.
- DERS., Jagdrecht und Verbandsklage: aktuelle Fragen des Jagdrechts und der Mitwirkungs- und Klagerechte von Naturschutzverbänden im Wasserrecht, Augsburg 1997.
- BARTLSPERGER, RICHARD, Das Dilemma des baulichen Nachbarrechts, VerwA 60 (1969), S. 35 ff.
- DERS., Der Rechtsanspruch auf Beachtung von Vorschriften des Verwaltungsverfahrensrechts, DVBl. 1970, S. 30 ff.
- DERS., Subjektives öffentliches Recht und störungspräventive Baunachbarklage, DVBl. 1971, S. 723 ff.
- BAUER, HARTMUT, Zum öffentlich-rechtlichen Nachbarschutz im Wasserrecht - BVerwG, NJW 1988, S. 434 -, JuS 1990, S. 24 ff.

- DERS., Die Bundestreue - zugleich ein Beitrag zur Dogmatik des Bundesstaatsrechts und zur Rechtsverhältnislehre, Tübingen 1992.
- DERS., Verwaltungsrechtliche und verwaltungswissenschaftliche Aspekte der Gestaltung von Kooperationsverträgen bei Public Private Partnership, DÖV 1998, S. 89 ff.
- BAUM, GERALD RUDOLF, Stellenwert des Umweltschutzes im Spannungsverhältnis zu anderen politischen Zielen, in: KÖLLER, HENNING VON (Hrsg.), Umweltpolitik mit Augenmaß, Gedenkschrift für Staatssekretär Dr. Günther Hartkopf anlässlich seines 10. Todestages am 19. September 1999, Berlin 2000, S. 37 ff.
- BEAUCAMP, GUY, Rostocker Umweltrechtstag 1999 zu den Neuregelungen des Bundesnaturschutzgesetzes, DVBl. 1999, S. 1345 ff.
- BECK, ULRICH (Hrsg.), Politik in der Risikogesellschaft, 1. Aufl., Frankfurt 1991.
- BECKER, BERND, Menge, Umfang, Geschwindigkeit und Beschleunigung der Rechtssetzungszuständigkeit, UPR 2005, S. 418 ff. (420).
- BECKER, ULRICH, Der Gestaltungsspielraum der EG-Mitgliedstaaten im Spannungsverhältnis zwischen Umweltschutz und freiem Warenverkehr, Baden-Baden 1991.
- BECHMANN, ARNIM, Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) - die europäische Anforderung an Naturschutz und Landschaftspflege in: ARBEITSGEMEINSCHAFT BERUFLICHER UND EHRENTAMTLICHER NATURSCHUTZ E.V. (Hrsg.), Naturschutz für Europa, Jahrbuch für Naturschutz und Landschaftspflege für Europa, Band 45, Bonn 1992, S. 35 ff.
- BECKMANN, MARTIN/  
LAMBRECHT, HEINER, Verträglichkeitsprüfung und Ausnahmeregelung nach § 19 c BNatSchG, ZUR 2000, S. 1 ff.
- BENDA, ERNST, Verfassungsrechtliche Aspekte des Umweltschutzes, UPR 1982, S. 241 ff.
- BENDER, BERND, Gefahrenabwehr und Risikovorsorge als Gegenstand nukleartechnischen Sicherheitsrechts, NJW 1979, S. 1425 ff.
- DERS., Zur staatshaftungsrechtlichen Problematik der Waldschäden, VerwArch. 77 (1986), S. 335 ff.
- BERGER, ULRICH G., Grundfragen umweltrechtlicher Nachbarklagen zum verwaltungsrechtlichen Drittschutz im Bauplanungsrecht, Immissionsschutzrecht und Kernenergie-recht, Köln, München u.a. 1982.
- BERKA, WALTER, Bürgerverantwortung im demokratischen Verfassungsstaat, VVDStRL 55 (1996), S. 48 ff.
- BERNHARDT, RUDOLF, Zur Anfechtung von Verwaltungsakten durch Dritte, JZ 1963, S. 302 ff.
- BERNSDORFF, NORBERT, Positivierung des Umweltschutzes im Grundgesetz (Art 20a GG), NuR 1997, S. 328 ff.
- BETHGE, HERBERT, Grundrechtsverwirklichung und Grundrechtssicherung durch Organisation und Verfahren, NJW 1982, S. 1 ff.
- BETTERMANN, KARL, Über die Legitimation zur Anfechtung von Verwaltungsakten, in: SALADIN, PETER/WILDHABER, LUZIUS (Hrsg.), Der Staat als Aufgabe, Gedenkschrift für Max Imboden, Basel u.a. 1972, S. 37 ff.
- BLECKMANN, ALBERT, Das Ziel des gerichtlichen Rechtsschutzes: Schutz des Einzelnen oder objektive Kontrolle der vollziehenden Gewalt? Die Rolle der Klagebefugnis, das Ziel des gerichtlichen Rechtsschutzes: in: MOSLER, HERMANN (Hrsg.), Gerichtsschutz gegen die Exekutive III, Köln, München u.a. 1971, S. 21 ff.
- DERS., Methoden der Bildung europäischen Verwaltungsrechts, DÖV 1993, S. 837 ff.
- DERS., Allgemeine Staats- und Völkerlehre, Vom Kompetenz- zum Kooperationsvölkerrecht, Münster, Köln, Berlin u.a. 1995.
- DERS., Der Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit der deutschen Rechtsordnung, DÖV 1996, S. 137 ff.
- BÖCKENFÖRDE, ERNST  
WOLFGANG, Recht, Staat, Freiheit, Frankfurt a.M. 1991.
- DERS., Demokratie als Verfassungsprinzip, in: ISENSEE, JOSEF/KIRCHHOF, PAUL (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland (HdStR), Band II, Der Verfassungsstaat, 3. Aufl., Heidelberg 2004, § 24.
- BÖHM, MONIKA, Der Normmensch. Materielle und prozedurale Aspekte des Schutzes der menschlichen Gesundheit vor Umweltschadstoffen, Tübingen 1996.

- BOGDANDY, ARMIN VON/  
BAST, JURGEN, Die vertikale Kompetenzordnung in der Europäischen Union, rechtsdogmatischer Bestand und verfassungspolitische Reformperspektiven, EuGRZ 2001, S. 441 ff.
- BOISSERÉE, KLAUS, Europäische Umweltpolitik im Wirtschafts- und Sozialausschuss der Europäischen Union. Ein Beitrag zur Einflussnahme wirtschaftlicher und sozialer Gruppen auf den europäischen Gesetzgebungsprozess, in: KÖLLER, HENNING VON (Hrsg.), Umweltpolitik mit Augenmaß, Gedenkschrift für Staatssekretär Dr. Günther Hartkopf anlässlich seines 10. Todestages am 19. September 1999, Berlin 2000, S. 287 ff.
- BOEST, REINHARD, Die Rolle des Europäischen Parlaments in der Rechtssetzung nach dem Vertrag über die Europäische Union, in: RENGELING, HANS-WERNER u.a. (Hrsg.), Aktuelle Entwicklung in der Europäischen Gemeinschaft, Köln, Berlin u.a. 1992, S.133 ff.
- BORCHARDT, KLAUS DIETER, in: DAUSES, MANFRED A. (Hrsg.), Handbuch des EG-Wirtschaftsrechts, München Stand 2004, PI Gerichtsbarkeit der EG.
- BRENNER, MICHAEL, Der Gestaltungsauftrag der Verwaltung in der Europäischen Union, Tübingen 1996.
- BREUER, RÜDIGER, Die rechtliche Bedeutung der Verwaltungsvorschriften nach § 48 BImSchG im Genehmigungsverfahren, DVBl. 1978, S. 28 ff.
- DERS., Die Bedeutung des § 8 BNatSchG für Planfeststellungen und qualifizierte Genehmigungen nach anderen Fachgesetzen, NuR 1980, S. 89 ff.
- DERS., Ausbau des Individualschutzes gegen Umweltbelastungen als Aufgabe des öffentlichen Rechts, DVBl. 1986, S. 849 ff.
- DERS., Anlagensicherheit und Störfälle - Vergleichende Risikobewertung im Atom- und Immissionsschutzrecht, NVwZ 1990, S. 211 ff.
- DERS., Entwicklungen des Europäischen Umweltrechts - Ziele, Wege und Irrwege, Berlin u.a. 1993.
- DERS., Tendenzwende des Rechtsschutzes? Betrachtungen zu den §§ 43 ff. UGB-KomE, UTR 1998 (45), S. 161 ff.
- DERS., Anlagengenehmigung und Grundpflichten, in: CZAJKA, DIETER/HANSMANN, KLAUS/REBENTISCH, MANFRED (Hrsg.) Immissionsschutzrecht in der Bewährung - 25 Jahre Bundes-Immissionsschutzgesetz, Festschrift für Gerhard Feldhaus zum 70. Geburtstag, Heidelberg 1999, S. 49 ff.
- DERS., Europäisierung des Wasserrechts, NuR 2000, S. 541 ff.
- DERS., Öffentliches und privates Wasserrecht, 3. Aufl., München 2004.
- BROHM, WINFRIED, Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung, VVDStRL 30 (1972), S. 245 ff.
- DERS., Verwaltungsgerichtsbarkeit im modernen Sozialstaat, DÖV 1982, S. 1 ff.
- BRUNNÉE, JUTTA, „Common Interest“ - Echoes from an Empty Shell? Some Thoughts on Common Interest and International Environmental Law, ZaöRV 1989, S. 791 ff.
- BRUNNER, WOLFRAM/  
GRAF, JUTTA/  
NEU, VIOLA, Die politische Meinungslage in Deutschland 1990-2001, Sankt Augustin 2001.
- BUCK, MATTHIAS/  
VERHEYEN, RODA, Umweltvölkerrecht, in: KOCH, HANS-JOACHIM (Hrsg.), Umweltrecht, Neuwied u.a. 2002, S. 38 ff.
- BÜCKMANN, WALTER/  
ROGALL, HOLGER, Nachhaltigkeit - rechtliche und wirtschaftliche Aspekte, UPR 2001, S. 121 ff.
- BÜCKMANN, WALTER/  
HEUI LEE, YEONG/  
SIMONIS, UDO ERNST, Das Nachhaltigkeitsgebot der Agenda 21 und seine Umsetzung in das Umwelt- und Planungsrecht, in: BÜCKMANN, WALTER (Hrsg.), Das Nachhaltigkeitsgebot der Agenda 21, Berlin 2002.
- BÜHLER, OTTMAR, Die subjektiv öffentlichen Rechte und ihr Schutz in der Verwaltungsrechtsprechung, Berlin 1914.
- DERS., Altes und Neues über Begriff und Bedeutung der subjektiven öffentlichen Rechte, in: BACHOF, OTTO/DRATH, MARTIN/GÖNNENWEIN, OTTO/WALZ, ERNST (Hrsg.), Forschungen und Berichte aus dem Öffentlichen Recht. Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, München 1955, S. 269 ff.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR  
UMWELT, NATURSCHUTZ UND  
REAKTORSICHERHEIT (Hrsg.), Umweltgesetzbuch (UGB-KomE), Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Berlin 1998.

- BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT (Hrsg.), Investitionsförderung durch flexible Genehmigungsverfahren, Baden-Baden 1994.
- BURGI, MARTIN, Deutsche Verwaltungsgerichte als Gemeinschaftsrechtsgerichte, DVBl. 1995, S. 772 ff.
- DERS., Verwaltungsprozess und Europarecht. Eine systematische Darstellung, München 1996.
- BURMEISTER, JOACHIM/  
WINTER, GERD, Akteneinsicht in der Bundesrepublik, in: WINTER, GERD (Hrsg.), Öffentlichkeit von Umweltinformationen. Europäische und nordamerikanische Rechte und Erfahrungen, 1. Aufl., Baden-Baden 1990, S. 87 ff.
- BUTT, MARK, Die Ausweitung des Rechts auf Umweltinformation durch die Aarhus-Konvention, Regensburg 2001.
- CALLIES, CHRISTIAN/  
RUFFERT, MATTHIAS (Hrsg.), Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, 2. Aufl., Neuwied 2002.
- CALLIES, CHRISTIAN, Die umweltrechtliche Verbandsklage nach der Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes, NJW 2003, S. 97 ff.
- CANSIER, DIETER, Scheitern internationale Umweltvereinbarungen am Freifahrerverhalten der Staaten?, in: DÖRING, RALF/RÜHS, MICHAEL (Hrsg.), Ökonomische Rationalität und praktische Vernunft, Gerechtigkeit, Ökologische Ökonomie und Naturschutz, Festschrift für Ulrich Hampicke, Würzburg 2004, S. 197 ff.
- CARLSEN, CLAUS (Hrsg.), Die naturschutzrechtliche Verbandsklage in Deutschland, Berlin, Heidelberg u.a. 2003.
- CASPAR, JOHANNES, Die EU-Wasserrahmenrichtlinie: Neue Herausforderungen an einen europäischen Gewässerschutz, DÖV 2001, S. 529 ff.
- CLASSEN, CLAUS DIETER, Strukturunterschiede zwischen deutschem und europäischem Verwaltungsrecht. Konflikt oder Bereicherung, NJW 1995, S. 2457 ff.
- DERS., Der Einzelne als Instrument zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts, VerwArch. 88 (1997), S. 645 ff.
- DERS., Die Europäisierung des Verwaltungsrechts, Die Europäisierung der mitgliedstaatlichen Rechtsordnung in der Europäischen Union, in: KREUZER, KARL F./SCHEUING, DIETER, H./SIEBER, ULRICH (Hrsg.), Europäischer Grundrechtsschutz, Baden-Baden 1997, S. 107 ff.
- DERS., Das nationale Verwaltungsverfahren im Kraftfeld des Europäischen Gemeinschaftsrechts, Die Verwaltung 31 (1998), S. 307 ff.
- CONSTANTINESCO, LÉONTIN-JEAN, Das Recht der Europäischen Gemeinschaften I. Das institutionelle Recht, 1. Aufl., Baden-Baden 1977.
- CUPEI, JÜRGEN, Umweltverträglichkeitsprüfung, Köln, München u.a. 1986.
- CZYBULKA, DETLEV, Die Eingriffsregelung im Naturschutzgesetz Baden-Württembergs (§ 11 NatschGBW), VBIBW 1991, S. 85 ff.
- DERS., Rechtspflichten des Bundes und der Länder zur Ausweisung und Beibehaltung von Schutzpflichten und Biotopen, in: CZYBULKA, DETLEV (Hrsg.), Naturschutzrecht und Landschaftsplanung in europäischer Perspektive/Erster Warnemünder Naturschutzrechtstag, 1. Aufl., Baden-Baden 1996, S. 38 ff.
- CZYCHOWSKI, MANFRED/  
REINHARDT, MICHAEL, Wasserhaushaltsgesetz, 8. Aufl., München 2003.
- DÄNZER-VANOTTI, WOLFGANG, Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften beschränkt vorläufigen Rechtsschutz. Hat er seine Kompetenzen überschritten? Zugleich Besprechung des Urteils des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften vom 21.02.1991 - Rs. C-143/88 und C-92/89, BB 1991, S. 1015 ff.
- DERS., Unzulässige Rechtsfortbildung des Europäischen Gerichtshofes, RIW 1992, S. 733 ff.
- DAHM, GEORG/  
DELBRÜCK, JOST/  
WOLFRUM, DIETER (Hrsg.), Völkerrecht I/1, Die Grundlagen. Die Völkerrechtssubjekte, Berlin u.a. 1989.
- DANWITZ, THOMAS VON, Die Garantie effektiven Rechtsschutzes im Recht der Europäischen Gemeinschaft, NJW 1993, S. 1108 ff.
- DERS., Normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften und Gemeinschaftsrechte, VerwArch 84 (1993), S. 73 ff.

- DERS.,  
Verwaltungsgerichtliches System und europäische Integration, Tübingen 1996.
- DERS.,  
Zur Grundlegung einer Theorie der subjektiv-öffentlichen Gemeinschaftsrechte, DÖV 1996, S. 481 ff.
- DERS.,  
Die Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten für die Durchführung von Gemeinschaftsrecht, DVBl. 1998, S. 421 ff.
- DERS.,  
Aarhus-Konvention: Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Zugang zu den Gerichten, NVwZ 2004, S. 272 ff.
- DÄUBLER, WOLFGANG,  
Die Klage der EWG-Kommission gegen einen Mitgliedstaat, NJW 1968, S. 325 ff.
- DAVID, CARL-HEINZ,  
Europäisches Naturschutzrecht: Situation und Entwicklung in einigen westeuropäischen Nachbarländern in: ARBEITSGEMEINSCHAFT BERUFLICHER UND EHRENTAMTLICHER NATURSCHUTZ E.V. (Hrsg.), Naturschutz für Europa, Jahrbuch für Naturschutz und Landschaftspflege für Europa, Band 45, Bonn 1992, S. 17 ff.
- DEGENHART, CHRISTOPH,  
Staatsrecht I, Staatsorganisationsrecht, 21. Aufl., Heidelberg 2005.
- DEMPFLE, ULRICH/  
MÜGGENBORG, HANS-JÜRGEN,  
Die „Umwelt“, ein Rechtsbegriff?, NuR 1987, S. 301 ff.
- DENNINGER, ERHHARD/  
HOFFMANN-RIEM, WOLFGANG  
u.a. (Hrsg.),  
Alternativ Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Neuwied (Stand 2004).
- DIEKMANN, ANDREAS,  
Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen, 11. Aufl., Reinbek 2004.
- DIETLEIN, JOHANNES,  
Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten, Berlin 1992.
- DI FABIO, UDO,  
Risikoentscheidungen im Rechtsstaat. Zum Wandel der Dogmatik im öffentlichen Recht, insbesondere am Beispiel der Arzneimittelüberwachung, Tübingen 1994.
- DERS.,  
Voraussetzungen und Grenzen des umweltrechtlichen Vorsorgeprinzips, in: KLEY, MAX DIETRICH/SÜNNER, ECKART/WILLEMSSEN, ARNOLD (Hrsg.), Steuerrecht, Steuer- und Rechtspolitik, Wirtschaftsrecht und Unternehmensverfassung, Umweltrecht. Festschrift für Wolfgang Ritter zum 70. Geburtstag, Köln 1997, S. 807 ff.
- DERS.,  
Integratives Umweltrecht. Bestand, Ziele, Möglichkeiten, NVwZ 1998, S. 329 ff.
- DERS.,  
Das Kooperationsprinzip - ein allgemeiner Rechtsgrundsatz im Umweltrecht, NVwZ 1999, S. 1153 ff.
- DITTERT, DANIEL,  
Die ausschließlichen Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft im System des EG-Vertrags, Frankfurt a.M. 2001.
- DOEHRING, KARL,  
Völkerrecht, 2. Aufl., Heidelberg 2004.
- DOLDE, KLAUS-PETER,  
Zur Beteiligung der Naturschutzverbände im Planfeststellungsverfahren - § 29 I Nr. 4 BNatSchG ein „absolutes Verfahrensrecht“?, NVwZ 1991, S. 960 ff.
- DOLZER, RUDOLF/  
VOGEL, KLAUS/  
GRABHOF, KARIN (Hrsg.),  
Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Heidelberg 2004.
- DREIER, HORST,  
Rechtsethik und staatliche Legitimität, Universitas 1993, S. 377 ff.
- DERS. (Hrsg.),  
Grundgesetz-Kommentar, Band 2, Tübingen 1998.
- DERS. (Hrsg.),  
Grundgesetz-Kommentar, Band 1, 2. Aufl., Tübingen 2004.
- DÖRFLER, WOLFGANG,  
Verwaltungsakte mit Drittwirkung, NJW 1963, S. 14 ff.
- DROSS, MIRIAM,  
Die Access-Studie: Konsequenzen für den Richtlinienvorschlag zu Klagerechten in Umweltangelegenheiten, ZUR 3 (2004), S. 153 ff.
- DURNER, WOLFGANG,  
Direktwirkung europäischer Verbandsklagerechte? Überlegungen zum Ablauf der Umsetzungsfrist der Richtlinie 2003/35/EG am 25. Juni 2005 und zur unmittelbaren Anwendbarkeit ihrer Vorgaben über den Zugang zu Gerichten, ZUR 2005, S. 285 ff.
- EKARDT, FELIX,  
Praktische Probleme des Art 20a GG in Verwaltung, Rechtsprechung und Gesetzgebung, SächsVBl. 1998, S. 49 ff.
- DERS.,  
Effektivierende Steuerungsoptionen im allgemeinen Flächenschutz, ZUR 2001, S. 249 ff.

- ECKERT, LUCIA, Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, Speyer 1997.
- EHLERMANN, CLAUS-DIETER, Ein Plädoyer für die dezentrale Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedstaaten, in: CAPORTORI, FRANCESCO u.a. (Hrsg.), Du droit international au droit de l'intégration. Liber Amicorum Pierre Pescatore, 1. Aufl., Baden-Baden 1987.
- EHLERS, DIRK, Die Klagebefugnis nach deutschem, europäischem Gemeinschaftsrecht- und U.S.-amerikanischem Recht, VerwArch 84 (1993), S. 139 ff.
- DERS., Die Europäisierung des Verwaltungsprozessrechts, Köln, Berlin u.a. 1999.
- ENDLER, JAN, Verwaltungsprozess und Europarecht, in: KUHLA, WOLFGANG/HÜTTENBRINK, JOST/ENDLER, JAN (Hrsg.), Der Verwaltungsprozess, 3. Aufl., München 2002, Abschnitt L.
- ENDRES, ALFRED, Umweltökonomie. Eine Einführung, 2. Aufl., Darmstadt 2000.
- ENGISCH, KARL, Die Idee der Konkretisierung in Recht und Rechtswissenschaften unserer Zeit, 2. Aufl., Heidelberg 1968.
- ENGELHARDT, HANS, Zur Klagebefugnis im Verwaltungsprozessrecht, JZ 1961, S. 588 ff.
- EPINEY, ASTRID, Dezentrale Durchsetzungsmechanismen im gemeinschaftlichen Umweltrecht. Dargestellt am Beispiel der UVP-Richtlinie, ZUR 1996, S. 229 ff.
- DERS., Umweltrecht in der Europäischen Union, 2. Auflage, Köln, Berlin u.a. 2004.
- DERS., Zum Konzept der nachhaltigen Entwicklung in der Europäischen Union, in: LANG, WINFRIED/HOHMANN, HARALD/EPINEY, ASTRID (Hrsg.), Das Konzept der nachhaltigen Entwicklung. Völker- und europarechtliche Aspekte, Bern 1999, S. 43 ff.
- DERS., Gemeinschaftsrecht und Verbandsklage, NVwZ 1999, S. 485 ff.
- EPINEY, ASTRID/  
STÜER, BERNHARD/  
RUDE, STEFAN, Gemeinschaftsrechtliche Einwirkungen auf den innerstaatlichen Rechtsschutz im Umweltrecht, DVBl. 1999, S. 154 ff.
- EPINEY, ASTRID/  
SOLLBERGER, CASPAR, in: UMWELTBUNDESAMT (Hrsg.), Zugang zu Gerichten und gerichtliche Kontrolle im Umweltrecht: Rechtsvergleich, völker- und europarechtliche Vorgaben und Perspektiven für das deutsche Recht, Berlin 2002.
- EPINEY, ASTRID, Zu den Anforderungen der Aarhus-Konvention an das europäische Gemeinschaftsrecht, ZUR 2003, S. 176 ff.
- ERATH, FRANZ, Förmliche Verwaltungsverfahren und gerichtliche Kontrolle, eine rechtsvergleichende Studie unter Berücksichtigung Deutschlands und der USA, Stuttgart, München u.a. 1996.
- ERBGUTH WILFRIED/  
SCHOENEBERG, JÖRG, Die Umsetzung der EG-Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung vor dem Hintergrund rechtssystematischer Grundlagen der raumbezogenen Zulassungsverfahren in der Bundesrepublik Deutschland, WiVerw. 1985, S. 102 ff.
- ERBGUTH, WILFRIED, Raumbedeutsames Umweltrecht. Systematisierung, Harmonisierung und sonstige Weiterentwicklung, Münster 1986.
- DERS., Das Bundesverwaltungsgericht und die Umweltverträglichkeitsprüfung - Einige Anmerkungen, ausgehend von BVerwG, Urt.v.21.3.1996 - 4 C 19.94, NuR 1997, S. 265 ff.
- ERICHSEN, HANS-UWE/  
WEIß, RICHARD, System des europäischen Rechtsschutzes, Jura 1990, S. 586 ff.
- ERICHSEN, HANS-UWE, Das Recht auf freien Zugang zu Informationen über die Umwelt. Gemeinschaftliche Vorgaben und nationales Recht, NVwZ 1992, S. 409 ff.
- ERICHSEN, HANS-UWE/  
EHLERS, DIRK (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 12. Aufl., Berlin 2002.
- EVERLING, ULRICH, Die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft vor ihrem Gerichtshof, EuR 1983, S. 101 ff.
- DERS., Zum Vorrang des EG-Rechts vor nationalem Recht, DVBl. 1985, S. 1201 ff.
- DERS., Umsetzung von Umweltrichtlinien durch normkonkretisierende Verwaltungsanweisungen, RIW 1992, S. 379 ff.
- DERS., Durchführung und Umsetzung des Europäischen Gemeinschaftsrechts im Bereich des Umweltschutzes unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des EuGH, NVwZ 1993, S. 209 ff.
- EYERMANN, ERICH/  
FRÖHLER, LUDWIG (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 11.Aufl., München 2000.

- FALKE, JOSEPH, Aktuelles zum Vorsorgeprinzip und anderen programmatischen Orientierungen im Europäischen Umweltrecht, ZUR 2000, S. 265 ff.
- FELDHAUS, GERHARD, Die integrierte Anlagengenehmigung, in: KÖLLER, HENNING VON (Hrsg.) Umweltpolitik mit Augenmaß, Gedenkschrift für Staatssekretär Dr. Günther Hartkopf anlässlich seines 10. Todestages am 19. September 1999, Berlin 2000, S. 201 ff.
- FISCHER, HANS GEORG, Staatshaftung nach Gemeinschaftsrecht, EuZW 1992, S. 41 ff.
- FISCHER, HANS GEORG, Europarecht, 4. Aufl., München 2005.
- FISCHER-HÜFTLE, PETER, Zur Umsetzung der FFH-Richtlinie in das Bundes- und Landesnaturschutzrecht, ZUR 1999, S. 66 ff.
- FRANßEN, EVERHARDT, 50 Jahre Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik Deutschland, DVBl. 1998, S. 413 ff.
- FRENZ, WALTER, Subjektiv-öffentliche Rechte aus Gemeinschaftsrecht vor deutschen Verwaltungsgerichten, DVBl 1995, S. 408 ff.
- DERS., Das Verursacherprinzip im Öffentlichen Recht, Berlin 1997.
- FRIAUF, KARL-HEINRICH, Die Bindung deutscher Verfassungsorgane an das Grundgesetz bei Mitwirkung an europäischen Organakten, in: FRIAUF KARL-HEINRICH/SCHOLZ, RUPERT (Hrsg.), Europarecht und Grundgesetz. Betrachtungen zu materiell- und formalrechtlichen Problemen bei Schaffung und Umsetzung sekundären Gemeinschaftsrechts, Berlin 1990, S. 43 ff.
- FROTSCHER, WERNER, Regierung als Rechtsbegriff. Verfassungsrechtliche und staatsrechtliche Grundlagen unter Berücksichtigung der englischen und französischen Verfassungsrechtsgeschichte, Berlin 1975.
- FROWEIN, JOCHEN, Konkurrierende Zuständigkeit und Subsidiarität. Zur Kompetenzverteilung in bündischen Systemen, in: BADURA, PETER/SCHOLZ, RUPERT (Hrsg.), Wege und Verfahren des Verfassungslebens, Festschrift für Peter Lerche zum 65. Geburtstag, München 1993, S. 401 ff.
- FUCHS, WERNER/  
RAPSCH, ARNULF, Das deutsche Gentechnikrecht im Lichte quantitativer Vorgaben europarechtlicher Provenienz, DÖV 1991, S. 873 ff.
- FÜLLGRAFF, GEORGES, Institutionelle Herausforderungen für eine Politik der Nachhaltigkeit, Umweltschutz mit Augenmaß, in: KÖLLER, HENNING VON (Hrsg.), Umweltpolitik mit Augenmaß, Gedenkschrift für Staatssekretär Dr. Günther Hartkopf anlässlich seines 10. Todestages am 19. September 1999, Berlin 2000, S. 149 ff.
- GASSNER, ERICH, Anfechtungsrechte Dritter und „Schutzgesetze“, DÖV 1981, S. 615 ff.
- DERS., Das Recht der Landschaft. Gesamtdarstellung für Bund und Länder, Radebeul 1995.
- DERS., Die rechtliche Relevanz der Grundwasserentnahme im Rahmen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung, NuR 1999, S. 378 ff.
- GASSNER, ERICH/  
BENDOMIR-KAHLO, GABRIELE/  
SCHMIDT-RÄNTSCH, JÜRGEN  
(Hrsg.), Bundesnaturschutzgesetz Kommentar, 1. Aufl., München 1996.
- GASSNER, ERICH/  
BENDOMIR-KAHLO, GABRIELE/  
SCHMIDT-RÄNTSCH, JÜRGEN  
(Hrsg.), Bundesnaturschutzgesetz Kommentar, 2. Aufl., München 2003.
- GEIGER, RUDOLF, Grundgesetz und Völkerrecht, 3. Aufl., München 2002.
- DERS., EUV/EGV, Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Kommentar, 4. Aufl., München 2004.
- GELLERMANN, MARTIN, Das modernisierte Naturschutzrecht. Anmerkungen zur Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes, NVwZ 2002, S. 1025 ff.
- DERS., Europäisches Gemeinschaftsrecht als Gegenstand des nationalen Rechtsschutzes, in: RENGELING, HANS, WERNER/MIDDEKE, ANDREAS/GELLERMANN, MARTIN (Hrsg.), Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union, 2. Aufl., München 2003, § 36.
- GENSCHER, HANS-DIETRICH, Umweltschutz mit Augenmaß, in: KÖLLER, HENNING VON (Hrsg.), Umweltpolitik mit Augenmaß, Gedenkschrift für Staatssekretär Dr. Günther Hartkopf anlässlich seines 10. Todestages am 19. September 1999, Berlin 2000, S. 17 ff.

- GLÜCK, ALOIS, Der Bayerische Weg, in: KÖLLER, HENNING v. (Hrsg.), *Umweltpolitik mit Augenmaß*, Gedenkschrift für Staatssekretär Dr. Günther Hartkopf anlässlich seines 10. Todestages am 19. September 1999, Berlin 2000, S. 99 ff.
- GNEIST, RUDOLF, Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland, 3. Aufl., Nachdruck der 2. Aufl. von 1879, Darmstadt 1958.
- GOLLNISCH, LUTZ-PETER, Entwicklungstendenzen im internationalen Umweltrecht, Aachen 1995.
- GÖRLITZ, AXEL, Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland, Neuwied am Rhein u.a. 1970.
- GORNIG, GILBERT, Zur Frage der Befugnis nationaler Gerichte zur Aussetzung der Vollziehung eines auf einer EG-Verordnung beruhenden Verwaltungsakts, JZ 1992, S. 39 ff.
- GORNIG, GILBERT/  
TRÜE, CHRISTIAN, Die Rechtsprechung des EuGH und des EuG zum Europäischen Verwaltungsrecht - Teil I, JZ 2000, S. 395 ff.
- GRABENWARTER, CHRISTOPH, Verfahrensgarantien in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, Wien u.a. 1997.
- DERS., Europäische Menschenrechtskonvention, München 2003.
- GRABITZ, EBERHARD, Gemeinschaftsrecht bricht nationales Recht, Hamburg 1966.
- GRABITZ, EBERHARD, Die Rechtssetzungsbefugnis von Bund und Ländern bei der Durchführung von Gemeinschaftsrecht, AöR 111 (1986), S. 1 ff.
- GRABITZ, EBERHARD/  
HILF, MEINHARD(Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Band II EUV/EGV, München Stand 2004.
- GRAMLICH, LUDWIG, GATT und Umweltrecht - Konflikt oder Dialog? Ein Thema für die neunziger Jahre, AVR 33 (1995), S. 131 ff.
- GRIMM, DIETER, Verfahrensfehler als Grundrechtsverstöße, NVwZ 1985, S. 865 ff.
- DERS., Verbände, in: BENDA, ERNST/MAIHOFFER, WERNER/VOGEL, HANS-JOCHEN (Hrsg.), *Handbuch des Verfassungsrechts*, 2. Aufl., Berlin u.a. 1994, § 15.
- GRIMM, DIETER/  
SCHWERDTNER, PETER, Persönlichkeitsschutz im Verfassungsrecht, in: LORENZ, EGON (Hrsg.), *Schutz der Persönlichkeit*, Karlsruhe 1997, S. 3 ff.
- GRÖPL, CHRISTIAN, Individualrechtsschutz gegen EG-Verordnungen. Rechtsschutzlücken des Vorabentscheidungsverfahrens (Art. 177 Abs. 1 Buchst. b EGV) gegenüber der Nichtigkeitsklage (Art. 173 EGV), EuGRZ 1995, S. 583 ff.
- GRZIWOTZ, HERBERT, Vertragsgestaltung im öffentlichen Recht, München 2002.
- GRUNSKY, WOLFGANG, Grundlagen des Verfahrensrechts. Eine vergleichende Darstellung von ZPO, FGG, VwGO, FGO, SGG, 1970 Bielfeld.
- GÜNDISCH, JÜRGEN/  
WIENHUES, SIGRID, Rechtsschutz in der Europäischen Union, 2. Aufl., Stuttgart, München u.a. 2003.
- GÜNDLING, LOTHAR, Verantwortlichkeit der Staaten für grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen, ZaöRV (45) 1985, S. 265 ff.
- DERS., Environment, International Protection, in: BERNHARDT, RUDOLF (Hrsg.), *EPIL Volume II*, Amsterdam, Lausanne u.a. 1995, S. 96 ff.
- GURLIT, ELKE, Auf dem Weg zur gläsernen Verwaltung? Zum Vorschlag der EG-Kommission für eine Richtlinie über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt, ZRP 1989, S. 253 ff.
- DERS., Umsetzungsverpflichtung der Mitgliedstaaten und subjektive Rechte der Gemeinschaftsbürger - subjektives Recht auf Umsetzung?, in: KRÄMER, LUDWIG/  
MICKLITZ, HANS-WERNER/TONNER, KLAUS (Hrsg.), *Recht und diffuse Interessen in der europäischen Rechtsordnung*, 1. Aufl., Baden-Baden 1997, S. 55 ff.
- GUSY, CHRISTOPH, Öffentlich-rechtliche Verträge zwischen Staat und Bürgern, DVBl. 1983, S. 1222 ff.
- DERS., Die untergesetzliche Rechtssetzung nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz aus verfassungsrechtlicher Sicht, in: KOCH, HANS-JOACHIM/LECHELT, RAINER (Hrsg.), *Zwanzig Jahre Bundes-Immissionsschutzgesetz*, Baden-Baden 1994, S. 185 ff.
- HÄBERLE, PETER, Ein Verfassungsvertrag für künftige Generationen - Die „andere“ Form des Gesellschaftsvertrags: Der Generationenvertrag, in: RULAND, FRANZ, u.a. (Hrsg.) *Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats*, Festschrift für Hans F. Zacher zum 70. Geburtstag, Heidelberg 1998, S. 215 ff.
- HAIGH, NIGEL/  
KRAEMER, ANDREAS, „Sustainable Development“ in den Verträgen der Europäischen Union, ZUR 1996, S. 239 ff.

- HAILBRONNER, KAY, Europa 1992: Das institutionelle System der Europäischen Gemeinschaften, JuS 1990, S. 439 ff.
- DERS., Staatshaftung bei säumiger Umsetzung von EG-Richtlinien, JZ 1992, S. 284 ff.
- HALAMA, GÜNTHER, Die FFH-Richtlinie - unmittelbare Auswirkungen auf das Planungs- und Zulassungsrecht, NVwZ 2001, S. 506 ff.
- HALFMANN, RALF, Entwicklung des Verwaltungsrechtsschutzes in Deutschland, Frankreich und Europa, VerwArch 91 (2000), S. 74 ff.
- HAMERS, ANTONIUS, Der Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments und der Europäische Bürgerbeauftragte. Zu den außergerichtlichen Beschwerdeeinrichtungen der Europäischen Gemeinschaft, Pfaffenweiler 1999.
- HANSMANN, KLAUS, Schwierigkeiten bei der Umsetzung und Durchführung des europäischen Umweltrechts, NVwZ 1995, S. 320 ff.
- DERS., Die neue TA-Luft, NVwZ 2003, S. 266 ff.
- HARINGS, LOTHAR, Die Stellung anerkannter Naturschutzverbände im verwaltungsgerichtlichen Verfahren, NVwZ 1997, S. 538 ff.
- HARTKOPF, GÜNTHER/  
BOHNE, EBERHARD, Umweltpolitik 1, Grundlagen, Analysen und Perspektiven, Opladen 1983.
- HARTLEY, TREVOR C., The Foundations of European Community Law. An introduction to the constitutional and administrative Law of the European Community, 4. Aufl., Oxford 1998.
- HATJE, FRANK, Die gemeinschaftsrechtliche Steuerung der Wirtschaftsverwaltung. Grundlagen, Erscheinungsformen, verfassungsrechtliche Grenzen am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, Hamburg 1998.
- HATJE, ARMIN, Gemeinschaftskonforme Auslegung des nationalen Rechts - unter besonderer Berücksichtigung des Umweltrechts, in: RENGELING, HANS-WERNER (Hrsg.), EUDUR, Band I. Allgemeines Umweltrecht, 2. Aufl., Köln, Berlin u.a. 2003, S. 1086 ff.
- HEINZ, WERNER, Public private Partnership - ein neuer Weg zur Stadtentwicklung?, Stuttgart u.a. 1993.
- HELD, JÜRGEN, Der Grundrechtsbezug des Verwaltungsverfahrens, Berlin 1984.
- HENDLER, REINHARD, Das rechtliche Verhältnis von überörtlicher Landschaftsplanung und Raumordnungsplanung, NuR 1981, S. 41 ff.
- DERS., Unitarisierungstendenzen im Bereich der Gesetzgebung. Zum Verhältnis von Landesgesetzgebungskompetenz und Bundesgesetzgebung, ZG 1987, S. 210 ff.
- HENKE, WILHELM, Das subjektive öffentliche Recht, Tübingen 1968.
- DERS., Recht und Staat. Grundlagen der Jurisprudenz, Tübingen 1988.
- HENKE, JÖRG, EuGH und Umweltschutz. Die Auswirkungen der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften auf das Umweltschutzrecht in Europa, München 1992.
- HERDEGEN, MATTHIAS, Völkerrecht, 4. Aufl., München 2005.
- HERZOG, ROMAN, Verfassung und Verwaltungsgerichte - zurück zu mehr Kontrolldichte?, NJW 1992, S. 2601 ff.
- HEY, CHRISTIAN, Umwelt und Freier Binnenmarkt in der EG, Europäisches Naturschutzrecht: Situation und Entwicklung in einigen westeuropäischen Nachbarländern in: ARBEITSGEMEINSCHAFT BERÜFLICHER UND EHRENAMTLICHER NATURSCHUTZ E.V. (Hrsg.), Naturschutz für Europa, Jahrbuch für Naturschutz und Landschaftspflege für Europa Band 45, Bonn 1992, S. 24 ff.
- Hien, Eckart, Umweltrecht in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsrechts – Luftqualität, Vogelschutz, Verbandsklage, Umweltprüfung, Überwindung von Belangen durch „Trauerarbeit“ - , DVBl. 2005 S. 1341 ff. (1342).
- HILF, MEINHARD/  
PACHE, ECKHARD, Der Vertrag von Amsterdam, NJW 1998, S. 705 ff.
- HILF, MEINHARD, Die Richtlinie der EG - ohne Richtung, ohne Linie? Hans Peter Ipsen zum 85. Geburtstag, EuR 1993, S. 1 ff.
- HILL, HERMANN (Hrsg.), Verwaltungshandeln durch Verträge und Absprachen, Baden-Baden 1990.

- HIMMELMANN, STEFFEN, Gemeinschaftliche Vorgaben für die Umsetzung von EG-Recht - zu den Auswirkungen der neusten Rechtsprechung von EuGH und Bundesverwaltungsgericht auf die nationale Umsetzungspraxis, DÖV 1996, S. 145 ff.
- HIRSCH, GÜNTHER, Europarechtliche Perspektiven in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, VBIBW 2000, S. 71 ff.
- HOBE, STEFAN, Europarecht, 2. Aufl., Köln, Berlin u.a. 2004.
- HÖFLING, WOLFRAM, Private Vorfinanzierung öffentlicher Verkehrsinfrastrukturprojekte - ein staats-schuldenrechtliches Problem?, DÖV 1995, S. 141 ff.
- HOFFMANN-BECKING, MICHAEL, Zum Stand der Lehre vom Recht auf fehlerfreie Ermessensentscheidung, DVBl 1970, S. 850 ff.
- HOFFMANN-RIEM, WOLFGANG/  
SCHMIDT-ABMANN, EBERHARD  
(Hrsg.), Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns, Schriften zur Reform des Verwaltungsrechts Bd. 2, 1. Aufl., Baden-Baden 1994.
- HOFFMANN-RIEM, WOLFGANG, Tendenzen der Verwaltungsrechtsentwicklung, DÖV 1997, S. 433 ff.
- HOFFMANN-RIEM, WOLFGANG/  
SCHMIDT-ABMANN, EBERHARD  
(Hrsg.), Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht, Baden-Baden 1998, S. 205 ff.
- HOFFMANN-RIEM, WOLFGANG, Modernisierung von Recht und Justiz - Eine Herausforderung des Gewährleistungsstaates, 1. Aufl., Frankfurt a.M. 2001.
- HOFMANN, HASSO, Rechtsfragen der atomaren Entsorgung, Stuttgart 1981.
- DERS., Die Aufgaben des modernen Staates und der Umweltstaat, in: KLOEPFFER, MICHAEL (Hrsg.), Umweltstaat, Berlin u.a. 1998, S. 1 ff.
- DERS., Verfassungsrechtliche Perspektiven. Aufsätze aus den Jahren 1980-1994, Tübingen 1995.
- HOPPE, WERNER (Hrsg.), Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG), Kommentar, Köln, Berlin u.a. 1995.
- HOPPE, WERNER/  
BECKMANN, MARTIN/  
KAUCH, PETRA, Umweltrecht, 2. Aufl., München 2000.
- HOLTMEIER, ERNST-LUDWIG, Umsetzung der EG-Wasser-Rahmenrichtlinie (WRR), ZfW 1999, S. 69 ff.
- HORN, THOMAS J., Die Behandlung ausgewählter formellrechtlicher Regelungen des BImSchG in der Rechtsprechung, UPR 1984, S. 85 ff.
- DERS., Die Behandlung ausgewählter formellrechtlicher Regelungen des BImSchG in der Rechtsprechung, UPR 1984, S. 113 ff.
- HÜFFER, UWE/  
IPSEN, KNUT/  
TETTINGER, PETER (Hrsg.), Berg- und Energierecht vor den Fragen der Gegenwart, Festschrift für Fritz Fabricius zum 70. Geburtstag, Stuttgart, München u.a. 1989, S. 357 ff.
- HUFEN, FRIEDHELM, Verwaltungsprozessrecht, 5. Aufl., München 2003.
- HUTHMACHER, KARL EUGEN, Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts bei indirekter Kollision, Köln, Berlin u.a. 1985.
- IBLER, MARTIN, Rechtspflegender Rechtsschutz im Verwaltungsrecht. Zur Kontrolldichte bei wertenden Behördenentscheidungen vom Preußischen Oberverwaltungsgericht bis zum modernen Gerichtsschutz im Prüfungsrecht, Tübingen 1999.
- IPSEN, JÖRN, Die Bewältigung der wissenschaftlichen und technischen Entwicklungen durch das Verwaltungsrecht, VVDStRL 48 (1990), S. 177 ff.
- DERS., Gefahren für den Rechtsstaat?, NdsVBl. 1999, S. 225 ff.
- DERS., Staatsrecht I., Staatsorganisationsrecht, 17. Aufl., München 2005.
- DERS., Staatsrecht II., Grundrechte, 8. Aufl., München 2005.
- IPSEN, KNUT, Völkerrecht, 5. Aufl., München 2004.
- ISENSEE, JOSEF, Das Grundrecht auf Sicherheit. Zu den Schutzpflichten des freiheitlichen Verfassungsstaates, Berlin, New York u.a. 1983.
- ISENSEE, JOSEF/  
KIRCHHOF, PAUL (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band V, Allgemeine Grundrechtslehren, Heidelberg 1992.

- ISENSEE, JOSEF/  
KIRCHHOF, PAUL (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VII, Normativität und Schutz der Verfassung - Internationale Beziehungen, Heidelberg 1992.
- ISENSEE, JOSEF/  
KIRCHHOF, PAUL (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II, Der Verfassungsstaat, 3. Aufl., Heidelberg 2004.
- JANASCH, ALEXANDER, Einwirkungen des Gemeinschaftsrechts auf den vorläufigen Rechtsschutz, NVwZ 1999, S. 495 ff.
- JANKOWSKI, KLAUS, Aktuelle Probleme des Immissionsschutzrechts. Bericht über ein Symposium der Forschungsstelle Umweltrecht der Universität Hamburg am 02.06.1998, NuR 1998, S. 534 ff.
- JANS, JAN HENDRIK, European Environmental Law, 2. Aufl., Groningen 2000.
- JANS, JAN HENDRIK/  
VON DER HEIDE, ANN-KATHRIN, Europäisches Umweltrecht, Groningen 2003.
- JANS, JAN HENDRIK/  
VON DER HEIDE, ANN-KATHRIN, Lückenhafter Individualrechtsschutz im Europäischen Umweltrecht - Eine Bestandsaufnahme der Rechtsprechung des EuGH. Rechtsschutz gegen Handlungen des Rates und der Kommission, ZUR 2003, S. 390 ff.
- JARASS, HANS DIETER, Die Gemeinde als „Drittbenefiziar“. Probleme der Klagebefugnis, insbesondere bei der Anfechtung einer atomrechtlichen Genehmigung, DVBl 1976, S. 732 ff.
- DERS., Die Abgrenzung parallel erforderlicher Anlagegenehmigungen - für eine Konzentration von Genehmigungen, DÖV 1978, S. 21 ff.
- DERS., Der Rechtsschutz Dritter bei der Genehmigung von Anlagen, NJW 1983, S. 2844 ff.
- DERS., Das allgemeine Persönlichkeitsrecht im Grundgesetz NJW 1989, S. 857 ff.
- DERS., Folgen der innerstaatlichen Wirkung von EG-Richtlinien, NJW 1991, S. 2665 ff.
- DERS., EG-Kompetenzen und das Prinzip der Subsidiarität nach Schaffung der Europäischen Union, EuGRZ 1994, S. 209 ff.
- DERS., Die Entwicklung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: ERICHSEN, HANS-UWE/KOLLHOSER, HELMUT/WELP, JÜRGEN (Hrsg.), Recht der Persönlichkeit, Berlin 1996, S. 89 ff.
- DERS., Die Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten, AöR 121 (1996), S. 173 ff.
- DERS., Die Grundrechte: Abwehrrechte und objektive Grundsatznormen. Objektive Grundrechtsgehalte, insbesondere Schutzpflichten und privatrechtsgestaltende Wirkung, in: BADURA, PETER/DREIER, HORST (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Band 2, Klärung und Fortbildung des Verfassungsrechts, Tübingen 2001, S. 35 ff.
- DERS. (Hrsg.), Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG). Kommentar, unter Berücksichtigung der Bundes-Immissionsschutzverordnung und der TA-Luft sowie der TA-Lärm, 5. Aufl., München 2002.
- JARASS, HANS DIETER/  
PIEROOTH, BODO (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, 7. Aufl., München 2004.
- JÄNICKE, MARTIN/  
KUNIG, PHILIP/  
STITZEL, MICHAEL (Hrsg.), Umweltpolitik. Politik, Recht und Management des Umweltschutzes in Staat und Unternehmen, 2. Aufl., Bonn 2003.
- JELLINEK, GEORG, System der subjektiv öffentlichen Rechte, 2. Aufl., Darmstadt 1963.
- IHERING, RUDOLF VON, Der Kampf um das Recht, 1. Aufl. (Nachdruck von 1872), Freiburg u.a. 1992.
- KADELBACH, STEFAN, Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss, Tübingen 1999.
- KAHL, WOLFGANG, Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht. Eine Untersuchung zur Rechtsidee des „bestmöglichen Umweltschutzes“ im EWG-Vertrag, Heidelberg 1993.
- DERS., Europäisches und nationales Verwaltungsorganisationsrecht., Von der Konfrontation zur Kooperation, Die Verwaltung 29 (1996), S. 343 ff.
- DERS., Das Kooperationsprinzip im Städtebaurecht, DÖV 2000, S. 793 ff.

- DERS., Der Nachhaltigkeitsgrundsatz im System der Prinzipien des Umweltrechts, in: BAUER, HARTMUT/CZYBULKA, DETLEV/KARL, WOLFGANG/VOSSKUHLE, ANDREAS (Hrsg.), Umwelt, Wirtschaft und Recht. Wissenschaftliches Symposium aus Anlass des 65. Geburtstags von Reiner Schmidt, Tübingen 2002, S. 111 ff.
- KAISER, JOSEPH H., Die Repräsentation organisierter Interessen, 2. Aufl., Berlin 1978.
- KAMM, REINHOLD, Beschwerdeberechtigung in der freiwilligen Gerichtsbarkeit und Klagebefugnis im Verwaltungsprozess, JuS 1961, S. 146 ff.
- KARL, HELMUT, Umweltpolitik, in: KLEMMER, PAUL/BENDER, DIETER (Hrsg.), Handbuch Europäische Wirtschaftspolitik, München 1998.
- DERS., Symbolisches Handeln statt effizienter Umweltpolitik? - Zur Umweltpolitik der Europäischen Union in: BERND, HANS JÜRGENS/LÜBBE-WOLF, GERTRUDE (Hrsg.), Symbolische Umweltpolitik, 1. Aufl., Frankfurt 2000.
- KEMNADE, GERHARD, Der Rechtsschutz des Nachbarn im Baurecht, Göttingen 1965.
- KIETHE, KURT/  
SPROLL, HANS-DIETER, Die Privatisierung der Abfallentsorgung am Beispiel der Verpackungsverordnung, ZIP 1994, S. 275 ff.
- KINGRENN, THORSTEN/  
STÖRMER, RAINER, Die subjektiv-öffentlichen Rechte des primären Gemeinschaftsrechts, EuR 1998, S. 263 ff.
- KLEIN, ECKART, Objektive Wirkung von Richtlinien, in: DUE, OLE/LUTHER, MARCUS/SCHWARZE, JÜRGEN (Hrsg.), Festschrift für Ulrich Everling, Band I, Baden-Baden 1995, S. 641 ff.
- KLEIN, FRIEDRICH/  
MANGOLDT, HERMANN VON/  
STARK, CHRISTIAN (Hrsg.), Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, Band II, München 2000.
- KLOEPFER, MICHAEL, Kernkraftwerk und Staatsgrenze, Berlin 1981.
- DERS., Grenzüberschreitende Umweltbelastungen als Rechtsproblem, in: MOLTKE, HEINRICH VON/SCHMÖLLING, JÜRGEN/KLOEPFER, MICHAEL/KOHLER, CHRISTIAN (Hrsg.), Grenzüberschreitender Umweltschutz in Europa, Rechtsfragen und Rechtsstatistiken, Heidelberg 1984. S. 41 ff.
- DERS. (Hrsg.), Umweltstaat, Berlin, Heidelberg u.a. 1989.
- DERS., Zur Rechtsumbildung durch Umweltschutz, Heidelberg 1990.
- KLOEPFER, MICHAEL/  
REHBINDER, ECKARD/  
SCHMIDT-ABMANN, EBERHARD/  
KUNIG, PHILIP, Umweltgesetzbuch - Allgemeiner Teil, 2.Aufl., Berlin 1991.
- KLOEPFER, MICHAEL, Zu den neuen umweltrechtlichen Handlungsformen des Staates, JZ 1991, S. 737 ff.
- KLOEPFER, MICHAEL/  
MAST, EKKEHART, Das Umweltrecht des Auslands, Berlin 1995.
- KLOEPFER, MICHAEL, Umweltschutz als Verfassungsrang: Zum neuen Art. 20 a GG, DVBl. 1996, S. 73 ff.
- KLOEPFER, MICHAEL/  
DURNER, WOLFGANG, Der Umweltgesetzbuch-Entwurf der Sachverständigenkommission (UGB-KomE), DVBl. 1997, S. 1081 ff.
- KLOEPFER, MICHAEL, Die europäische Herausforderung - Spannungslagen zwischen deutschem und europäischem Recht, NVwZ 2002, S. 645 ff.
- DERS., Umweltrecht, 3. Aufl., München 2004.
- KLÜPFEL, KARIN, Zur Anfechtbarkeit von Richtlinien durch nicht-privilegierte Kläger, Anmerkungen zu EuGH, EuZW 1996, S. 218 - Asocarne/Rat, EuZW 1996, S. 393 ff.
- KNÖDLER, CHRISTOPH, Sperrgrundstücksklagen als Rechtsmissbrauch?, NuR 2001, S. 194 ff.
- KNOPP, GÜNTHER-MICHAEL, Die künftige Europäische Wasserrahmenrichtlinie - der deutsche Beitrag zur Entstehung und die deutsche Position zum Inhalt, ZfW 1999, S. 257 ff.
- KNOPP, LOTHAR, Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz und Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, ZUR 2005, S. 281 ff.
- KOCH, HANS-JOACHIM, Die Gerichtliche Kontrolle technischer Regelwerke im Umweltrecht - ein Plädoyer gegen die Ausdehnung administrativer Letztentscheidungskompetenz, ZUR 1993, S.103 ff.
- DERS., Vereinfachung des materiellen Umweltrechts, NVwZ 1996, S. 215 ff.

- DERS., Die rechtliche Beurteilung der Lärmsituation nach BImSchG und TA Lärm 1998, in: CZAİKA, DIETER/HANSMANN, KLAUS/REBENTISCH, MANFRED (Hrsg.), Immissionsschutzrecht in der Bewährung - 25 Jahre Bundes-Immissionsschutzgesetz -, Festschrift für Gerhard Feldhaus zum 70. Geburtstag, Heidelberg 1999, S. 215 ff.
- DERS. (Hrsg.), Umweltrecht, Neuwied 2002.
- KOCH, HANS JOACHIM/  
SCHEUING, DIETER/  
PACHE, ECKHARD (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschutzgesetz, Düsseldorf Stand Mai 2005.
- KOCH, HARALD, Prozessführung im öffentlichen Interesse. Rechtsvergleichende Entwicklungsbedingungen und Alternativen objektiver Rechtsdurchsetzung, 1983 Frankfurt a.M.
- KNOPP, GÜNTHER-MICHAEL, Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie - neue Verwaltungsstrukturen und Planungsinstrumente im Gewässerschutzrecht, NVwZ 2003, S. 275 ff.
- KÖCK, WOLFGANG, Umweltschutzsichernde Betriebsorganisation als Gegenstand des Umweltrechts: Die EG-„Öko-Audit“-Verordnung, JZ 1995, S. 643 ff.
- DERS., Risikovorsorge als Staatsaufgabe, AöR 121 (1996), S. 1 ff.
- KOEHLER, ALEXANDER, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, Berlin u.a. 1960.
- KOENIG, CHRISTIAN, Möglichkeiten und Grenzen von Zertifikatmärkten als Steuerungsmedien im Umweltrecht - Überlegungen zum Rechtsproblem ökologischer Präferenzen künftiger Generationen -, DÖV 1996, S. 943 ff.
- DERS., Europarecht, 3. Aufl., Tübingen 2003.
- KÖSSINGER, WINFRIED, Die Durchführung des Europäischen Gemeinschaftsrechts im Bundesstaat. Bund/Länder-Verhältnis und europäisches Gemeinschaftsrecht, Berlin 1989.
- DERS., Umweltpolitik, 3. Aufl., München 2004.
- KOKOTT, JULIANE/  
LEE, LEO-FELIX, Die Verbandsklage im deutschen und US-amerikanischen Umweltrecht - unter besonderer Berücksichtigung der Reformvorschläge im UGB-Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission, UTR 45 (1998), S. 215 ff.
- KOKOTT, JULIANE, Europäisierung des Verwaltungsprozessrechts, Die Verwaltung 3 (1998), S. 335 ff.
- KOPP, FERDINAND O./  
SCHENKE, RÜDIGER (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 14. Aufl., München 2005.
- KOPP, FERDINAND O./  
RAMSAUER, ULRICH (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 9. Aufl., München 2005.
- KOTULLA, MICHAEL, Umweltrecht, Stuttgart u.a. 2001.
- KRÄMER, LUDWIG, Zur innerstaatlichen Wirkung von Umweltrichtlinien der EWG, WiVerw. 1990, S. 138 ff.
- DERS., Defizite im Vollzug des EG-Umweltrechts und ihre Ursachen, in: LÜBBE-WOLF, GETRUDE (Hrsg.), Der Vollzug des europäischen Umweltrechts, Berlin 1996, S. 7 ff.
- DERS., Die Rechtsprechung der EG-Gerichte zu Umweltrecht 1995-1997, EuGRZ 1998, S. 309 ff.
- DERS., EC environmental Law, 4. Ed., London 2000.
- KRINGS, MICHAEL, Die Klagbarkeit europäischer Umweltstandards im Immissionsschutzrecht, UPR 1996, S. 89 ff.
- KROMAREK, PASCALE, Un code ou non? Über den UGB-Wunsch in Frankreich, in: DOLDE, KLAUS-PETER (Hrsg.), Umweltrecht im Wandel, Bilanz und Perspektiven aus Anlass des 25-jährigen Bestehens der Gesellschaft für Umweltrecht, Berlin 2001, S. 189 ff.
- KUCHLER, FERDINAND, Die Rechtsfolgen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung, NuR 1991, S. 465 ff.
- KUMPFER, WOLFGANG, Stand und Umfang der Umsetzung der UVP-Richtlinie durch die Länder, UVP-Report 17 (1) 2003, S. 5 ff.
- KUNIG, PHILIP/  
PAETOW, STEFAN/  
VERSTEYL, LUDGER-ANSELM (Hrsg.), KrW-/AbfG Kommentar, 2. Aufl., München 2003.

- KUTSCHEID, ERNST, Immissionsschutzrechtliche Vorsorge und Drittschutz, in: BENDA, BERND/ BREUER, RÜDIGER/OSSENBUHL, FRITZ/SENDER, HORST (Hrsg.), Rechtsstaat zwischen Sozialgestaltung und Rechtsschutz. Festschrift für Konrad Redeker zum 70. Geburtstag, München 1993. S. 439 ff.
- LANG, WINFRIED, Frühwarnung bei Nuklearunfällen, Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht 1988, S. 9 ff.
- LANGENFELD, CHRISTINE, Zur Direktwirkung von EG-Richtlinie, DÖV 1992, S. 955 ff.
- LAUDEUR, KARL-HEINZ, Die Schutznormtheorie - Hindernis auf dem Weg zur einer modernen Dogmatik der planerischen Abwägung?, UPR 1984, S. 1 ff.
- DERS., Rechtsdogmatische Grundlagen des Nachbarrechtsschutzes im Wasserrecht, UPR 1992, S. 81 ff.
- LEIDIG, GUIDO, Nachhaltigkeit als umweltplanungsrechtliches Entscheidungskriterium, UPR 2000, S. 371 ff.
- LENZ, CHRISTOFER/  
KLOSE, DANIEL, Der menschenrechtliche Anspruch auf mündliche Verhandlung über Normenkontrollanträge, NVwZ 2000, S. 1004 ff.
- LOUIS, HANS WALTER, Wirksamkeitsvoraussetzungen und Regelungsinhalte naturschutzrechtlicher Verordnungen, DVBl. 1990, S. 800 ff.
- DERS., Das Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege (BNatSchG NeuregG). Die wesentlichen Änderungen des Bundesnaturschutzgesetzes durch das BNatSchG NeuregG vom 25.03.2002, NuR 2002, S. 385 ff.
- LORENZ, DIETER, Der Rechtsschutz des Bürgers und die Rechtsweggarantie, München 1973.
- DERS., Das Gebot des effektiven Rechtsschutzes des Art. 19 Abs. 4 GG, Jura 1983, S. 393 ff.
- LOHMANN, HANS HENNING, Die Zweckmäßigkeit der Ermessensausübung als verwaltungsrechtliches Rechtsprinzip, Berlin 1972.
- LÜBBE-WOLFF, GERTRUDE, Die EG-Verordnung zum Umwelt-Audit, DVBl. 1994, S. 361 ff.
- DERS., Modernisierung des umweltbezogenen Ordnungsrechts, in: ROBNAGEL, ALEXANDER/ NEUSER, UWE (Hrsg.), Reformperspektiven im Umweltrecht, 1. Aufl., Baden-Baden 1995, S. 97 ff.
- DERS., Modernisierung des Umweltordnungsrechts. Vollziehbarkeit - Deregulierung - Effizienz, Bonn 1996.
- DERS. (Hrsg.), Vollzug des europäischen Umweltrechts, Berlin 1996.
- DERS., Präventiver Umweltschutz - Auftrag und Grenzen des Vorsorgeprinzips im deutschen und im europäischen Recht, in: BIZER, JOHANNES/KOCH, HANS, JOACHIM (Hrsg.), Sicherheit, Vielfalt, Solidarität: ein neues Paradigma des Verfassungsrechts? Symposium zum 65. Geburtstag Erhard Denningers am 20. Juni 1997, 1. Aufl., Baden-Baden 1998, S. 47 ff.
- DERS., Verfassungsrechtliche Grenzen symbolischer Umweltpolitik, in: PETERS, HANS JÜRGEN/ LÜBBE-WOLFF, GERTRUDE (Hrsg.), Symbolische Umweltpolitik, Frankfurt a.M. 2000.
- LÜTKES, STEFAN/  
ELL, MARCUS, UN-Klimakonferenz zieht Bilanz und blickt in die Zukunft, Wesentliche Ergebnisse der 10. Vertragsstaatenkonferenz zur Klimarahmenkonvention in Buenos Aires, Umwelt 2005, S. 88 ff.
- LÜTKES, STEFAN/  
ELL, MARCUS, Naturschutz gestärkt – Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes 2002 greift, Umwelt 2005, S. 392 ff.
- LÜKE, GERHARD, Die Abgrenzung der Klagebefugnis im Verwaltungsprozess, AöR 84 (1959), S. 185 ff.
- LUHMANN, NIKLAS, Ökologische Kommunikation, Opladen 1986.
- DERS., Das Recht der Gesellschaft, Frankfurt a.M. 1995.
- MANGOLDT, HERMANN VON/  
KLEIN, FRIEDRICH/  
STARK, CHRISTIAN (Hrsg.), Das Bonner Grundgesetz Kommentar, Band I, München 1999.

- MARBURGER, PETER, Atomrechtliche Schadensvorsorge Möglichkeiten und Grenzen einer normativen Konkretisierung, Köln, München u.a. 1983.
- DERS., Ausbau des Individualschutzes gegen Umweltbelastungen als Aufgabe des bürgerlichen und des öffentlichen Rechts, in: Verhandlungen des 56. Deutschen Juristentages, Berlin 1986, Bd. I (Gutachten), C 3 ff.
- MARZIK, ULF/  
WILRICH, THOMAS (Hrsg.), Bundesnaturschutzgesetzkommentar, 1. Aufl., Baden-Baden 2004.
- MARTENS, WOLFGANG, Der verwaltungsgerichtliche Nachbarschutz - eine unendliche Geschichte? NJW 1985, S. 2303 ff.
- MASING, JOHANNES, Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts. Europäische Impulse für eine Revision der Lehre vom subjektiv-öffentlichen Recht, Berlin 1997.
- MAYER-TASCH, PETER  
CORNELIUS, Umweltrecht im Wandel, Opladen 1978.
- DERS., Die Bürgerinitiativbewegung. Der aktive Bürger als rechts- und politikwissenschaftliches Problem, 5. Aufl., Reinbek 1985.
- MAYNTZ, RENATE/  
DERLIEN, HANS-ULRICH/  
HUCKE, JOCHEN, u.a. (Hrsg.) Vollzugsprobleme der Umweltpolitik, Stuttgart 1978.
- MAUNZ, THEODOR/  
DÜRIG GÜNTHER (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar Band III (Loseblatt), München, Stand 2005.
- MAUNZ, THEODOR/  
DÜRIG GÜNTHER (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar Band I (Loseblatt), München, Stand 2005.
- MAURER, HARTMUT, Der Verwaltungsvertrag - Probleme und Möglichkeiten, DVBl. 1989, S. 798 ff.
- DERS., Rechtsstaatliches Prozessrecht, in: BADURA, PETER/DREIER, HORST (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Band 2, Tübingen 2001, S. 467 ff.
- DERS., Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl., München 2004.
- MENGER, CHRISTIAN FRIEDRICH, Höchststrichterliche Rechtssprechung zum Verwaltungsrecht, VerwA 55 (1964), S. 73 ff.
- MERTEN, JAN O., Umweltinformationsgesetz und privatrechtliches Handeln der Verwaltung, NVwZ 2005, S. 1157 ff. (1158).
- MÖGELE, RUDOLF, Grundzüge der Rechtsordnung der Europäischen Gemeinschaften, BayVBl. 1989, S. 577 ff.
- MOENCH, CHRISTOPH/  
SANDER, WOLFRAM, Rechtsschutz vor deutschen Gerichten, in: RENGELING, HANS-WERNER (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht I, 2. Aufl., Köln, Berlin u.a. 2003, S. 1754 ff.
- MOREAU, JACQUES, Droit administratif, Paris 1989.
- MOSLER, HERMANN, Völkerrecht als Rechtsordnung, ZaöRV 1976, S. 6 ff.
- MRASEK, VOLKER, Masterplan gesucht, Aus Politik und Zeitgeschichte B 37/2004, in: Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, S. 3 ff.
- MÜLLER, GEORG/  
RHINOW, RENE A/  
SCHMID, GERHARD/  
WILDHABER, LUZIUS (Hrsg.), Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel. Festschrift für Kurt Eichenberger zum 60. Geburtstag, Basel, Frankfurt a.M. 1982.
- MÜLLER, HERMANN, Die Aufhebung von Verwaltungsakten unter dem Einfluss des Europarechts, Berlin 2000.
- MÜNCH, INGO VON/  
KUNIG, PHILIP (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, Band I, 5. Aufl., München 2000.
- MÜNCH, INGO VON/  
KUNIG, PHILIP (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, Band II, 5. Aufl., München 2001.
- MURSWIEK, DIETRICH, Umweltschutz als Staatszweck. Die ökologischen Legitimitätsgrundlagen des Staates, Bonn 1995.
- DERS., Umweltrecht und Grundgesetz, DV 33 (2000), S. 241 ff.
- DERS., Rechtsprechungsanalyse, Ausgewählte Probleme des allgemeinen Umweltrechts - Vorsorgeprinzip, Subjektivierungstendenzen am Beispiel der UVP, Verbandsklage, DV 38 (2005), S. 243 ff.

- NARR, WOLF DIETER (Hrsg.), Politik, Ökonomie - Autonome Handlungsmöglichkeiten des politischen Systems, Sonderheft 6/1975 der Politischen Vierteljahresschrift, Opladen 1975.
- NESSLER, VOLKER, Deutsche und Europäische Parteien, Beziehungen und Wechselwirkungen im Prozess der Demokratisierung der Europäischen Union, EuGRZ 1998, S. 191 ff.
- NETTESHEIM, MARTIN, AVR 34 (1996), Die ökologische Intervention. Gewalt und Druck zum Schutz der Umwelt?, S. 168 ff.
- NICOLAYSEN, GERT, Anmerkung zum Urteil des FG des Saarlandes v. 15.11.66 - Gz 357 - 358/64, EuR 1967, S. 146 ff.
- DERS., Europarecht/1, 2. Aufl., Baden-Baden, 2002.
- NIEDERSTADT, FRANK, Die Umsetzung der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie durch das zweite Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes, NuR 1998, S. 515 ff.
- NIEDOBITEK, MATTHIAS, Rechtsbindung der Verwaltung und Effizienz des Verwaltungsverfahrens, DÖV 2000, S. 761 ff.
- NOHLEN, DIETER (Hrsg.), Wörterbuch Staat und Politik, Neuausgabe, Bonn 1995.
- OERTZEN, HANS JOACHIM VON, Zur Zulässigkeit der Aufsichtsklage nach der Verwaltungsgerichtsordnung. Zugleich ein Beitrag zum Umfang der Beteiligtenfähigkeit von Behörden, DVBl. 1961, S. 652 ff.
- OLSON, MANCUR, Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen, 4. Aufl., Tübingen 1998.
- OSSENBUHL, FRITZ, Tendenzen und Gefahren der neuen Ermessenslehre, DÖV 1968, S. 618 ff.
- DERS., Ermessen, Verwaltungspolitik und unbestimmter Rechtsbegriff, DÖV 1970, S. 84 ff.
- DERS., Die gerichtliche Überprüfung der Beurteilung technischer und wirtschaftlicher Fragen in Genehmigungen des Baus von Kernkraftwerken, DVBl. 1978, S. 1 ff.
- DERS. (Hrsg.), Eigentumsgarantie und Umweltschutz. Symposium zu Ehren von Jürgen Salzwedel aus Anlass seines Sechzigsten Geburtstages, Heidelberg 1990.
- DERS., Gedanken zur Kontrolldichte in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung in: BENDA, BERND/BREUER, RÜDIGER/OSSENBUHL, FRITZ/SENDER, HORST (Hrsg.), Rechtsstaat zwischen Sozialgestaltung und Rechtsschutz. Festschrift für Konrad Redeker zum 70. Geburtstag, München 1993, S. 54 ff.
- OETTL, GERHARD, Grenzen der Gerichtsbarkeit im sozialen Rechtsstaat, Berlin 1971.
- OPPERMANN, THOMAS, Europarecht, 2. Aufl., München 1999.
- ORTLEPP, BEATE CHRISTINA, Das Vertragsverletzungsverfahren als Instrument zur Sicherung der Legalität im Europäischen Gemeinschaftsrecht, Baden-Baden 1987.
- PACHE, ECKHARD, EG-rechtliche Möglichkeiten und Grenzen einer Harmonisierung nationaler Vollzugssysteme, in: EPINEY, ASTRID (Hrsg.), der Vollzug des europäischen Umweltrechts, Berlin 1996, S. 177 ff.
- PACHE, ECKHARD, Die Kontrolldichte der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaft, DVBl. 1998, S. 380 ff.
- DERS., Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Rechtsprechung der Gerichte der Europäischen Gemeinschaften, NVwZ 1999, S. 1033 ff.
- DERS., Tatbestandliche Abwägung und Beurteilungsspielraum, Tübingen 2000.
- DERS., Das europäische Grundrecht auf einen fairen Prozess, NVwZ 2001, S. 1342 ff.
- PAETOW, STEFAN, Die gerichtliche Überprüfbarkeit der Entscheidung über die Zulassung von Eingriffen in Natur und Landschaft, NuR 1986, S. 144 ff.
- PARTSCH, CHRISTOPH J., Brandenburgs Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG) - Vorbild für Deutschland?, NJW 1998, S. 2559 ff.
- PEINE, FRANZ-JOSEPH, Das Gebot der Rücksichtnahme im baurechtlichen Nachbarschutz, DÖV 1984, S. 963 ff.
- DERS., Privatrechtsgestaltung durch Anlagengenehmigung, NJW 1990, S. 2442 ff.
- PEINE, FRANZ-JOSEPH/  
SAMSEL, ANNA, Die Europäisierung des Umweltrechts und seine deutsche Umsetzung, EWS 7 (2003), S. 297 ff.

- PERNICE, INGOLF, Gestaltung und Vollzug des Umweltrechts im europäischen Binnenmarkt - Europäische Impulse und Zwänge für das deutsche Umweltrecht, NVwZ 1990, S. 414 ff.
- DERS., Kriterien der normativen Umsetzung von Umweltrechtlichrichtlinien der EG im Lichte der Rechtsprechung des EuGH, EuR 1994, S. 325 ff.
- PERNICE, INGOLF/  
RODENHOFF, VERA, Die Gemeinschaftskompetenz zur Regelung des Gerichtszugangs in Umweltangelegenheiten, ZUR (3) 2004, S. 149 ff.
- PETERS, HEINZ-JOACHIM, Die UVP-Richtlinie der EG und die Umsetzung in das Deutsche Recht, 1. Aufl., Baden-Baden 1994.
- PEUKERT, WOLFGANG, Die überlange Verfahrensdauer (Art. 6 Abs. 1 EMRK) in der Rechtsprechung der Straßburger Instanzen, EuGRZ 1979, S. 261 ff.
- PFEUFER, MARTEN, Konfliktbewältigung bei der Planung kerntechnischer Anlagen, DÖV 1989, S. 574 ff.
- PIEROTH, BODO/  
SCHLINK, BERNHARD, Grundrechte, Staatsrechte II, 21. Aufl., Heidelberg 2005.
- PIETZCKER, JOST, Verfahrensrechte und Folgen von Verfahrensfehlern, in: GEIS, MAX-EMANUEL/LORENZ, DIETER (Hrsg.), Staat, Kirche, Verwaltung, Festschrift für Hartmut Maurer zum 70. Geburtstag, München 2001.
- PRELLE, REBECCA, Die Umsetzung der UVP-Richtlinie in nationales Recht und ihre Koordination mit dem allgemeinen Verwaltungsrecht. Eine vergleichende Betrachtung der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle der UVP-Anwendung in Deutschland und Frankreich, Berlin 2001.
- RAMSAUER, ULRICH, Verwaltungsrecht und Verwaltungsprozess, 2. Aufl., Hamburg 1985.
- DERS., Strukturprobleme der Landschaftsplanung - eine kritische Betrachtung, NuR 1993, S. 108 ff.
- DERS., Strukturprobleme der Landschaftsplanung - eine kritische Bestandsaufnahme, NuR 1993, S. 108 ff.
- RANDELZHOFFER, ALBRECHT, Transfrontier Pollution, in: BERNHARDT, RUDOLF (Hrsg.), Transfrontier Pollution, EPIL Volume IV, Amsterdam, London, u.a. 2000, S. 913 ff.
- RAT FÜR SACHVERSTÄNDIGEN  
FÜR UMWELTFRAGEN (SRU), Sondergutachten „Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes“, Stuttgart 2002.
- DERS., Sondergutachten „Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern“, Berlin 2004.
- DERS., Sondergutachten, Rechtsschutz für die Umwelt – die altruistische Verbandsklage ist unverzichtbar, Berlin 2005.
- RAUSCHNIG, DIETRICH, Lac Lonoux Arbitration, in: BERNHARDT, RUDOLF (Hrsg.), EPIL Volume III, Amsterdam, Lausanne u.a. 1997, S. 111 ff.
- REDEKER, KONRAD, Zur Ausgleichsfunktion von Teilhaberechten zwischen Freiheit und Bindung, in: BACHOF, OTTO/HEIGL, LUDWIG/REDEKER, KONRAD (Hrsg.), Festgabe aus Anlass des 25 jährigen Bestehens des Bundesverwaltungsgerichts, München 1978, S. 511 ff.
- DERS., Ist der Rechtsstaat in Gefahr?, NJW 1996, S. 1870 ff.
- REDEKER, KONRAD/  
OERTZEN, HANS-JOACHIM  
(Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 13. Aufl., München 2000.
- REDEKER, KONRAD/  
REDEKER, MARTIN/  
KOTHE, PETER/  
NICOLAI, HELMUTH VON  
(Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar, 14. Aufl., Stuttgart 2004.
- REDEKER, MARTIN, Der Einfluss des Europarechts auf den Verwaltungsprozess, AnwBl. 2 (2004), S. 71 ff.
- REHBINDER, ECKARD/  
BURGBACHER, HANS-GERWIN/  
KNIEPER, ROLF (Hrsg.), Bürgerklage im Umweltrecht, 2. Aufl., Berlin 1972.
- REHBINDER, ECKARD, Das Deutsche Umweltrecht auf dem Weg zur Nachhaltigkeit, NVwZ 2002, S. 657 ff.
- REHBINDER, ECKARD/  
WAHL, RAINER, Umsetzung von europäischen Richtlinien, NVwZ 2002, S.21 ff.

- REICH, ANDREAS, Gefahr, Risiko, Restrisiko des Vorsorgeprinzips am Beispiel des Immissionschutzrechts, Düsseldorf 1989.
- REICHERT, RONALD, Verfassungsmäßigkeit der Novelle zum Wasserhaushaltsgesetz? - Grenzen der Rahmengesetzgebung, NVwZ 1998, S. 17 ff.
- REINHARDT, MICHAEL, Vierzig Jahre Wasserhaushaltsgesetz, ZfW 2000, S. 1 ff.
- DERS., Wasserrechtliche Richtlinientransformation zwischen Gewässerschutzrichtlinie und Wasserrahmenrichtlinie, DVBl. 2001, S. 145 ff.
- DERS., Deutsches Verfassungsrecht und Europäische Flussgebietsverwaltung, ZUR 2001, S. 124 ff.
- REMMERT, BARBARA, Die nationale Ausgestaltung richtlinienrechtlich geforderter subjektiver Rechtsstellungen. Am Beispiel der Umweltinformationsrichtlinie und der Richtlinie zur Vergabe öffentlicher Liefer- und Bauverträge, Die Verwaltung 29 (1996), S. 465 ff.
- RENGELING, HANS-WERNER, Europäisches Gemeinschaftsrecht und nationaler Rechtsschutz - unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes und deutscher Gerichte, in: BIEBER, ROLAND (Hrsg.), Das Europa der zweiten Generation, Gedächtnisschrift für Christoph Sasse, Baden-Baden 1981, S. 198 ff.
- DERS., Die immissionsschutzrechtliche Vorsorge als Genehmigungsvoraussetzung, DVBl. 1982, S. 622 ff.
- DERS., Das Zusammenwirken von Europäischem Gemeinschaftsrecht und nationalem, insbesondere deutschem Recht, - zu verwaltungsrechtlichen und prozessrechtlichen Fragen, DVBl. 1986, S. 306 ff.
- DERS., Das Kooperationsprinzip im Umweltrecht, Köln, Berlin u.a. 1988.
- RENGELING, HANS-WERNER/  
BORRIES, REIMER, Aktuelle Entwicklungen in der Europäischen Gemeinschaft, Köln, Berlin u.a. 1992.
- RENGELING, HANS-WERNER, Grundrechtsschutz in der Europäischen Gemeinschaft. Bestandsaufnahme und Analyse der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zum Schutz der Grundrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze, München 1993.
- DERS., Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht - wechselseitige Einwirkungen, VVDStRL 53 (1994), S. 202 ff.
- DERS., Gesetzgebungskompetenzen für den integrierten Umweltschutz. Die Umsetzung inter- und supranationalen Umweltrechts und die Gesetzgebungskompetenzen nach dem Grundgesetz, Köln, München u.a. 1999.
- DERS., Bedeutung und Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips im europäischen Umweltrecht, DVBl. 2000, S. 1473 ff.
- DERS., Ein Europäisches Umweltgesetzbuch: Utopie oder Vision?, in: DOLDE, KLAUS-PETER (Hrsg.), Umweltrecht im Wandel, Bilanz und Perspektiven aus Anlass des 25-jährigen Bestehens der Gesellschaft für Umweltrecht, Berlin 2001, S. 170 ff.
- DERS. (Hrsg.), Handbuch des europäischen und deutschen Umweltrechts, Band I, Allgemeines Umweltrecht, 2. Aufl., Köln, Berlin u.a. 2003.
- RENGELING, HANS-WERNER/  
MIDDEKE, ANDREAS/  
GELLERMANN, MARTIN, (Hrsg.) Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union, 2. Aufl., München 2003.
- RESS, GEORG, Das subjektive öffentliche Recht, in: ERMACORA, FELIX u.a. (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien 1979, S. 105 ff.
- RIEDEL, WOLFGANG, Europäische Landschaftsplanung auf dem Hintergrund von Anspruch und Wirklichkeit der Landschaftsplanung in ausgewählten deutschen Bundesländern, in: DETLEV CZYBULKA (Hrsg.), Naturschutzrecht und Landschaftsplanung in europäischer Perspektive/Erster Warnemünder Naturschutzrechtstag. 1. Aufl., Baden-Baden 1996, S. 25 ff.
- RID, URBAN, Die Vorsorgepflicht bei genehmigungsbedürftigen Anlagen im Bundesimmissionsschutzgesetz, Tübingen 1985, S. 39 ff.
- RINDERMANN, HOLGER, Die Entwicklung der EG-Umweltpolitik von den Anfängen bis 1991, Münster u.a. 1992.
- ROBBERS, GERHARD, Sicherheit als Menschenrecht. Aspekte der Geschichte, Begründung und Wirkung einer Grundrechtsfunktion, Baden-Baden 1987.
- RÖHL, KLAUS F., Rechtssoziologie. Ein Lehrbuch, München 1987.

- RÖHL, HANS-CHRISTIAN/  
LADENBURGER, CLEMENS, Die materielle Präklusion im raumbezogenen Verwaltungsrecht. Verfassungs- und gemeinschaftsrechtliche Vorgaben, verwaltungsrechtsdogmatische Einordnung, Berlin 1997.
- ROLLER, GERHARD, Genehmigung und Änderungsgenehmigung von Kernkraftwerken, DÖV 1998, S. 657 ff.
- RONELLENFITSCH, MICHAEL, Rechts- und Verwaltungsaspekte der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelungen - Ausgewählte Fragen des Verfahrens- und materiellen Rechts, NuR 1986, S. 284 ff.
- ROSSEN-STADTFELD, HELGE, Kontrollfunktionen der Öffentlichkeit - ihre Möglichkeiten und ihre (rechtlichen) Grenzen, in: SCHMIDT-ABMANN, EBERHARD/HOFFMANN-RIEM, WOLFGANG (Hrsg.), Verwaltungskontrolle, Baden-Baden 2001, S. 117 ff.
- ROTH, WOLFGANG, Verwaltungsrechtliche Organstreitigkeiten. Das subjektive Recht im innerorganisatorischen Verwaltungsrechtskreis und seine verwaltungsgerichtliche Geltendmachung, Berlin 2001.
- RUCHAY, DIETRICH, Die Wasserrahmenrichtlinie der EG und ihre Konsequenzen für das deutsche Wasserrecht, ZUR 2001, S. 115 ff.
- RUDOLF, WALTER, Völkerrecht und deutsches Recht, Tübingen 1967.
- RUFFERT, MATTHIAS, Subjektive Rechte im Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaft unter besonderer Berücksichtigung ihrer prozessualen Durchsetzung, Heidelberg 1996.
- DERS., Dogmatik und Praxis des subjektiv-öffentlichen Rechts unter Einfluss des Gemeinschaftsrechts, DVBl 1998, S. 69 ff.
- RUTHIG, JOSEF, Transformiertes Gemeinschaftsrecht und die Klagebefugnis des § 42 Abs. 2 VwGO, BayVBl. 1997, S. 289 ff.
- RUPP, HANS HEINRICH, Kritische Bemerkungen zur Klagebefugnis im Verwaltungsprozess, DVBl 1982, S. 144 ff.
- DERS., „Ermessen“, „unbestimmter Rechtsbegriff“ und kein Ende, in: FÜRST, WALTER/HERZOG, ROMAN/UMBACH, DIETER C. (Hrsg.), Festschrift für Zeidler, Berlin 1987, S. 455 ff.
- DERS., Grundfragen der heutigen Verwaltungsrechtslehre, Verwaltungsnorm und Verwaltungsrechtsverhältnis, 2. Aufl., Tübingen 1991.
- DERS., Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft, in: ISENSEE, JOSEF/KIRCHHOF, PAUL (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band II Verfassungsstaat, Heidelberg 2004, § 31.
- SACH, KARSTEN/  
SIMM, MARION, Kontrolle der Durchführung und der Beachtung von Gemeinschaftsrecht - eingeschlossen praktische Fragen der Durchführung - Sanktionen gegenüber Mitgliedstaaten, in: RENGELING, HANS-WERNER (Hrsg.), EUDUR Band I, 2. Aufl., Köln, Berlin, u.a. 2003, S. 1607 ff.
- SAILER, CHRISTIAN, Subjektives Recht und Umweltschutz, DVBl. 1976, S. 521 ff.
- SAMWER, SIGMAR-JÜRGEN, Die französische Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789/91, Hamburg 1970.
- SANDEN, JOACHIM/  
SCHOENECK, STEFAN (Hrsg.), Bundes-Bodenschutzgesetz, Kurzkommentar, Heidelberg 1998.
- SARWEY, OTTO VON, Das öffentliche Recht und die Verwaltungsrechtspflege, Tübingen 1880.
- SCHAM, JOACHIM/  
BOHMER, GERD, Methodische Aspekte sozialwissenschaftlicher Evaluationsforschung im Umweltbereich, in: DIEKMANN, ANDREAS/JÄGER, CARLO C. (Hrsg.), Umweltsoziologie, Opladen 1996, S. 548 ff.
- SCHARPF, FRITZ, Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?, Frankfurt a.M. u.a. 1999.
- SCHEIDLER, ALFRED, Der Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen – zur Neufassung des Umweltinformationsgesetzes, UPR 2006, S. 13 ff.
- SCHENDEL, FRANK ANDREAS, Umweltinformationsrichtlinie und Umweltinformationsgeschäft sowie allgemeine Umweltinformation, in: RENGELING, HANS-WERNER (Hrsg.), EUDUR Band I Allgemeines Umweltrecht, 2. Aufl., München u.a. 1998, S. 1391 ff.
- SCHENKE, WOLF-RÜDIGER, Rechtsprechungsübersicht zum Verwaltungsprozess - Teil 2, JZ 1996, S. 1055 ff.
- DERS., Verwaltungsprozessrecht, 10. Aufl., Heidelberg 2005.
- SCHERZBERG, ARNO, Die innerstaatliche Wirkung von EG-Richtlinien, Jura 1993, S. 225 ff.

- DERS., Risiko als Rechtsproblem - Ein neues Paradigma für das technische Sicherheitsrechts, VerwArch 84 (1993), S. 484 ff.
- DERS., Diskurse über den Umweltstaat, Die Verwaltung 28 (1995), S. 543 ff.
- DERS., Die Öffentlichkeit der Verwaltung, Baden-Baden 2000.
- SCHEUING, DIETER H., Instrumente zur Durchführung des Europäischen Umweltrechts, NVwZ 1999, S. 475 ff.
- SCHeyLI, MARTIN, Aarhus-Konvention über Informationszugang, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz in Umweltbelangen, AVR 38 (2000), S. 217 ff.
- SCHINK, ALEXANDER, Die Eingriffsregelung im Naturschutz- und Landschaftsrecht, DVBl. 1992, S. 1390 ff.
- DERS., Gemeinschaftsrechtliche Fortentwicklung der UVP, DVBl. 1995, S. 73 ff.
- DERS., Umweltschutz als Staatsziel, DÖV 1997, S. 221 ff.
- DERS., Die Verträglichkeitsprüfung nach der FFH-Richtlinie, UPR 1999, S. 417 ff.
- DERS., Die Verträglichkeitsprüfung der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie der EG, DÖV 2002, S. 45 ff.
- SCHLEMMER-SCHULTE, SABINE, Gemeinschaftsrechtlicher vorläufiger Rechtsschutz und Vorlagepflicht, Anmerkungen zum verfahrensrechtlichen Teil des Urteils des EuGH vom 21.02.1991 in den verb. Rs C-143/88 und C-92/89, EuZW 1991, S. 307 ff.
- SCHLIESKY, UTZ, Über Notwendigkeit und Gestalt eines öffentlichen Wettbewerbsrechts, DVBl. 1999, S. 78 ff.
- SCHMIDT, ERICH (Hrsg.), Die Basis der UN-Umweltpolitik. Die Resolutionen der Generalversammlung, Bd. A 16 der Schriftenreihe „Beiträge zur Umweltgestaltung“, Berlin 1973, S. 101 ff.
- SCHMIDT, REINER, Der Rechtsschutz des Konkurrenten im Verwaltungsprozess, NJW 1967, S. 1636 ff.
- DERS., Der Staat der Umweltvorsorge, DÖV 1994, S. 749 ff.
- DERS., Neuere höchstrichterliche Rechtsprechung zum Umweltrecht, JZ 1999, S. 1147 ff.
- SCHMIDT, REINER/  
KAHL, WOLFGANG, Umweltschutz und Handel, in: RENGELING, HANS-WERNER (Hrsg.), EUDUR, Bd. II, 2. Aufl., Köln, Berlin, u.a. 1999, S. 1683 ff.
- SCHMIDT, REINER/  
MÜLLER, HELMUT (Hrsg.), Einführung in das Umweltrecht, 6. Aufl., München 2001.
- SCHMIDT-ABMANN, EBERHARD, Funktionen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in: ERICHSEN, HANS-UWE/HOPPE, WERNER/MUTIOS, ALBERT VON (Hrsg.), System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, Festschrift für Christian Friedrich Menger, Berlin, Bonn u.a. 1985, S. 107 ff.
- DERS., Struktur- und Gestaltungselemente eines Umweltplanungsrechts, DÖV 1990, S. 169 ff.
- DERS., Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht, DVBl. 1993, S. 924 ff.
- SCHMIDT-ABMANN, EBERHARD/  
GROß, THOMAS, Zur verwaltungsgerichtlichen Kontrolldichte nach der Privatgrundschul-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, NVwZ 1993, S. 617 ff.
- SCHMIDT-ABMANN, EBERHARD, Die Kontrolldichte der Verwaltungsgerichte: Verfassungsgerichtliche Vorgaben und Perspektiven, DVBl. 1997, S. 281 ff.
- DERS., Rechtsdurchsetzung im internationalen und im nationalen Umweltrecht: Beobachtungen zur Annäherung ihrer Instrumente, in: EPPING, VOLKER/FISCHER, HORST/HEINTSCHEL VON HEINEGG, WOLFF, Brücken bauen und begehen, Festschrift für Knut Ipsen zum 65. Geburtstag, München 2000, S. 305 ff.
- DERS. (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 13. Aufl., Berlin u.a. 2005.
- SCHMIDT-ABMANN, EBERHARD/  
SELLNER, DIETER/  
HIRSCH, GÜNTHER u.a.  
(Hrsg.), Festgabe 50 Jahre Bundesverwaltungsgericht, Köln, Berlin u.a. 2003.
- SCHMIDT-ABMANN, EBERHARD/  
LADENBURGER, CLEMENS, Umweltverfahrensrecht, in: RENGELING, HANS-WERNER (Hrsg.), EUDUR, Bd. I Allgemeines Umweltrecht, 2. Aufl., München u.a. 2003, S. 551 ff.

- SCHMIDT-ABMANN, EBERHARD, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsideo. Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung, 2. Aufl., Berlin, Heidelberg u.a. 2004.
- SCHMIDT-BLEIBTREU, BRUNO/  
KLEIN, FRANZ (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 10. Aufl., München 2004.
- SCHMIDT-PREUB, MATTHIAS, Kollidierende Privatinteressen im Verwaltungsrecht. Das subjektive öffentliche Recht im multipolaren Verwaltungsrechtsverhältnis, Berlin 1992.
- DERS., Der verfahrensrechtliche Charakter der Umweltverträglichkeitsprüfung, DVBl. 1995, S. 485 ff.
- DERS., Die Umweltverträglichkeitsprüfung im deutschen Recht und in der Rechtspraxis, in: VOLLKOMMER, MAX (Hrsg.), Die Erhaltung der Umwelt als Herausforderung und Chance. Atzelsberger Gespräche 1994, Erlangen 1995, S. 39 ff.
- DERS., Verwaltung und Verwaltungsrecht zwischen gesellschaftlicher Selbstregulierung und staatlicher Steuerung, VVDStRL 56 (1997), S. 160 ff.
- DERS., Das neue Atomrecht, NVwZ 1998, S. 553 ff.
- DERS., Die Entwicklung des deutschen Umweltrechts als verfassungsgeleitete Umsetzung der Maßgaben supra- und internationaler Umweltpolitik, JZ 2000, S. 581 ff.
- SCHMITZ, HERIBERT, Moderner Staat - Modernes Verfahrensrecht, NVwZ 2000, S. 1238 ff.
- SCHMÖLLING, JÜRGEN, Bestandsaufnahme und aktuelle Situation der grenzüberschreitenden Umweltverschmutzung, in: MOLTKE, HEINRICH VON /SCHMÖLLING, JÜRGEN /KLOEPFER, MICHAEL/KOHLER, CHRISTIAN (Hrsg.), Grenzüberschreitender Umweltschutz in Europa. Rechtsfragen und Rechtstatsachen, Heidelberg 1984. S. 27 ff.
- SCHOCH, FRIEDRICH, Vorläufiger Rechtsschutz und Risikoverteilung im Verwaltungsrecht, Heidelberg 1988.
- DERS., Der Verfahrensgedanke im allgemeinen Verwaltungsrecht. Anspruch und Wirklichkeit nach 15 Jahren VwVfG, Die Verwaltung 25 (1992), S. 21 ff.
- DERS., Die Europäisierung des Allgemeinen Verwaltungsrechts, JZ 1995, S. 109 ff.
- DERS., Die europäische Perspektive des Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrechts, in: SCHMIDT-ABMANN, EBERHARD/HOFFMANN-RIEM, WOLFGANG, (Hrsg.), Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts, Baden-Baden 1999, S. 279 ff.
- DERS., Individualrechtsschutz im deutschen Umweltrecht unter dem Einfluss des Gemeinschaftsrechts, NVwZ 1999, S. 457 ff.
- SCHOCH, FRIEDRICH/  
KLOEPFER, MICHAEL, Informationsfreiheitsgesetz (IFG-ProFE), Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Band 1, Berlin 2002.
- SCHOCH, FRIEDRICH, Die Europäisierung des Verwaltungsprozessrechts, in: SCHMIDT-ABMANN, EBERHARD/ SELLNER, DIETER/HIRSCH, GÜNTHER u.a. (Hrsg.), Festgabe 50 Jahre Bundesverwaltungsgericht, Köln, Berlin u.a. 2003, S. 507 ff.
- SCHOCH, FRIEDRICH/  
SCHMIDT-ABMANN, EBERHARD/  
PIETZNER, RAINER (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, Band I, München Stand 2005.
- SCHOLZ, RUPERT, Wirtschaftsaufsicht und subjektiver Konkurrentenschutz, Berlin 1971.
- DERS., Die öffentlich-rechtliche Konkurrentenklage in der Rechtsprechung der Verwaltungs- und Zivilgerichte, WiR 1972, S. 35 ff.
- DERS., Das Grundrecht der freien Entfaltung der Persönlichkeit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, AöR (100) 1975, S. 265 ff.
- DERS., Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, VVDStRL 34 (1976), S. 145 ff.
- SCHOLZ, RUPERT/  
AULEHNER, JOSEF, Grundfragen zum Dualen System, BB 1993, S. 2250 ff.

- SCHOMERUS, THOMAS/  
SCHRADER, CHRISTIAN/  
WEGENER, BERNHARD, W.  
(Hrsg.),  
Umweltinformationsgesetz, Kommentar, 2. Aufl., Baden-Baden 2002.
- SCHRÖDER, MEINHARD,  
Aktuelle Entwicklungen im europäischen Umweltrecht - Unter besonderer Berücksichtigung des Vertrages von Amsterdam, NUR 1998, S. 1 ff.
- SCHULTE, MARTIN,  
Schlichtes Verwaltungshandeln, Verfassungs- und verwaltungsrechtsdogmatische Strukturüberlegungen am Beispiel des Umweltrechts, Tübingen 1995.
- DERS.,  
Wer steuert den Umweltstaat - das Ordnungsrecht oder die Marktwirtschaft?, in: OEBBECKE, JAN BERND/BAUER, JOACHIM/FABER, ANGELA (Hrsg.), Umweltrecht und Kommunalrecht. Kolloquium aus Anlass des Ausscheidens von Werner Hoppe als geschäftsführender Direktor des Freiherr-vom-Stein-Institut, Köln u.a. 1998, S. 86 ff.
- SCHULZE-FIELITZ, HELMUTH,  
Staatsaufgabenentwicklung und Verfassung. Zur normativen Kraft der Verfassung für das Wachstum und die Begrenzung der Staatsaufgaben, in: GRIMM, DIETER (Hrsg.), wachsende Staatsaufgaben - sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts, 1. Aufl., Baden-Baden 1990, S. 11 ff.
- DERS.,  
Das Flachglas-Urteil des Bundesverwaltungsgerichts - BVerwGE 45, S. 309 - Zur Entwicklung der Diskussion um das planungsrechtliche Abwägungsgebot, Jura 1992, S. 201 ff.
- DERS.,  
Neue Kriterien für die verwaltungsgerichtliche Kontrolldichte bei der Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe, JZ 1993, S. 772 ff.
- DERS.,  
Recht des Immissionsschutzes, in: SCHMIDT, REINER (Hrsg.), Öffentliches Wirtschaftsrecht, Besonderer Teil 1, Berlin, Heidelberg u.a. 1995, S. 219 ff.
- SCHÜTZE, BERND,  
Aufgabe und rechtliche Stellung der Landschaftsplanung im räumlichen Planungssystem. Vergleichende rechts- und verwaltungswissenschaftliche Studie zur Aufgabe und Leistungsfähigkeit der Landschaftsplanung in den Flächenländern, Berlin 1994.
- SCHWABE, JÜRGEN,  
Verwaltungsprozessrecht. Eine Einführung, 4. Aufl., Düsseldorf 1996.
- SCHWANENFLÜGEL, MATTHIAS  
VON,  
Die Richtlinie über den freien Zugang zu Umweltinformationen als Chance für den Umweltschutz, DÖV 1993, S. 95 ff.
- SCHWARZ, KYRILL-A.,  
Einführung in das Umweltvölkerrecht, JA 2004, S. 171 ff.
- SCHWARZE, JÜRGEN,  
Der Schutz des Gemeinschaftsbürgers durch allgemeine Verwaltungsgrundsätze im EG-Recht, NJW 1986, S. 1067 ff.
- DERS.,  
Europäisches Verwaltungsrecht, Entstehung und Entwicklung im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft, 2. Aufl., Baden-Baden 2005.
- DERS.,  
Vorläufiger Rechtsschutz im Widerstreit von Gemeinschaftsrecht und nationalem Verwaltungsverfahrens- und Prozessrecht, in: BAUER, JÜRGEN F./ MÜLLER-GRAFF, PETER-CHRISTIAN/ZULEEG, MANFRED (Hrsg.), Europarecht, Energierecht, Wirtschaftsrecht, Festschrift für Bodo Börner zum 70. Geburtstag, Köln, Berlin u.a. 1992, S. 389 ff.
- DERS.,  
Europäischer Grundrechtsschutz - Grundfragen, aktuelle Rechtsentwicklungen, künftige Perspektiven, ZfV 1993, S. 1 ff.
- DERS.,  
Der Beitrag des Europarats zur Entwicklung von Rechtsschutz und Verfahrensgarantie im Verwaltungsrecht, EuGRZ 1993, S. 377 ff.
- DERS.,  
Kompetenzverteilung in der Europäischen Union und föderales Gleichgewicht, DVBl. 1995, S. 1265 ff.
- DERS.,  
Konvergenz im Verwaltungsrecht der EU-Mitgliedsstaaten - Zugleich ein Beitrag zu Chancen und Risiken der Kodifikation allgemeiner Grundsätze des indirekten Vollzugs von Gemeinschaftsrecht -, DVBl. 1996, S. 881 ff.
- DERS.,  
Grundlinien und neuere Entwicklungen des Verwaltungsrechtsschutzes in Frankreich und Deutschland, NVwZ 1996, S. 22 ff.

- DERS., Europäische Rahmenbedingungen für die Verwaltungsgerichtsbarkeit, NVwZ 2000, S. 241 ff.
- SCHWARZE, JÜRGEN/  
SCHMIDT-ABMANN, EBERHARD  
(Hrsg.), Das Ausmaß der gerichtlichen Kontrolle im Wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrecht. Vergleichende Studien zur Rechtslage in Deutschland, Frankreich, Griechenland und in der Europäischen Gemeinschaft, 1. Aufl., Baden-Baden 2002.
- SCHWEITZER, MICHAEL/  
FIXSON, OLIVER, Subsidiarität und Regionalismus in der Europäischen Gemeinschaft, Jura 1992, S. 579 ff.
- SEELIG, ROBERT/  
GÜNDLING, BENJAMIN, Die Verbandsklage im Umweltrecht, NVwZ 2002, S. 1033 ff.
- SEDEMUND, JOACHIM, in: STÄNDIGE DEPUTATION DES DEUTSCHEN JURISTENTAGES (Hrsg.), Verhandlungen des Sechzigsten Deutschen Juristentages, Band II/1, Münster 1994, Teil N.
- SELLNER, DIETER, Immissionsschutzrecht und Industrieanlagen. Zulassung - Abwehr - Kontrolle nah dem BImSchG, 2. Aufl., München 1988.
- SENDER, HORST, 125 Jahre Verwaltungsgerichtsbarkeit: woher - wohin?, VBIBW 1989, S. 41 ff.
- SENING, CHRISTOPH, Abschied von der Schutznormtheorie im Nachbarschutzrecht, NuR 1980, S. 102 ff.
- SIEMS, THOMAS, Von Umweltökonomie und dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz: Wie die Ökonomie ins deutsche Umweltrecht einzog, Natur und Recht 2005, S. 443 ff.
- SIEDER, FRANK/  
ZEITLER, HERBERT/  
DAHME, HEINZ (Hrsg.), Wasserhaushaltsgesetz. Abwasserabgabengesetz, München (Stand 2004).
- SKOURIS, WASSILIOS, Landesrechtliche Einführung der Verbandsklage?, NVwZ 1982, S. 233 ff.
- SOELL, HERMANN, Das Ermessen der Eingriffsverwaltung, Heidelberg 1973.
- DERS., Naturschutz- und Landschaftspflegerecht, in: SALZWEDEL, JÜRGEN (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, Berlin 1982, S. 481 ff.
- SÖLLNER, RENATE, Art. 5 EWGV in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, München 1985.
- SOLVEEN, DIRK, Die materielle Präklusion im Fachplanungsrecht, Frankfurt a.M. u.a. 1999.
- SPARWASSER, RICHARD, Das Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz, AnwBl. 2000, S. 658 ff.
- SPARWASSER, REINHARD/  
ENGEL, RÜDIGER/  
VOBKUHLE, ANDREAS, Umweltrecht, Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts, 5. Aufl., Heidelberg 2003.
- SPERDUDI, GUISEPPE, Bemerkungen zum Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte vom 28. Juni 1978 im Fall König, EuGRZ 1979, S. 300 ff.
- STEC, STEPHEN/  
CASEY-LEFKOWITZ, SUSAN  
(Hrsg.), The Aarhus Convention - an Implementation Guide, New York u.a. 2000.
- STEIGER, HEINHARD, Verfassungsrechtliche Grundlagen, in: ARBEITSKREIS FÜR UMWELTRECHT (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 2. Aufl., Berlin 1997, S. 21 ff.
- STEIN, THORSTEN, Richterrecht wie anderswo auch? Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften als „Integrationsmotor“, in: HOCHSCHULEHRER DER JURISTISCHEN FAKULTÄT DER UNIVERSITÄT HEIDELBERG (Hrsg.), Richterliche Rechtsfortbildung. Erscheinungsformen, Auftrag und Grenzen, Festschrift der Juristischen Fakultät zur 600-Jahr-Feier der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, Heidelberg 1986, S. 619 ff.
- STEIN, TORSTEN/  
BUTTLAR, CHRISTIAN VON, Völkerrecht, 11. Aufl., Köln, Berlin u.a. 2005.
- STEINBERG, RUDOLF, Die Interessenverbände in der Verfassungsordnung, PVS 14 (1973), S. 27 ff.
- DERS., Probleme der Europäisierung des deutschen Umweltrechts, AöR 120 (1995), S. 549 ff.
- DERS., Verfassungsrechtlicher Umweltschutz durch Grundrechte und Staatszielbestimmungen, NJW 1996, S. 1985 ff.

- DERS., Chancen zur Effektivierung der Umweltverträglichkeitsprüfung durch die Gerichte? DÖV 1996, S. 221 ff.
- DERS., Anforderungen an eine Reform von Staat und Umweltrecht, in: AKADEMIE DER POLITISCHEN BILDUNG, UMWELTSCHUTZ (Hrsg.) Umweltschutz zwischen Globalisierung und Deregulierung. Die Grenzen des Rechts in der Risikogesellschaft, Bonn 1998, S. 20 ff.
- DERS., Fortentwicklung des verwaltungsgerichtlichen Umweltschutzes, ZUR 1999, S. 126 ff.
- STEINBERGER, HELMUT, Der Verfassungsstaat als Glied einer europäischen Gemeinschaft, VVDStRL 50 (1991), S. 9 ff.
- DERS., Allgemeine Regeln des Völkerrechts, in: ISENSEE, JOSEF/KIRCHHOF, PAUL (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VII, Normativität und Schutz der Verfassung - Internationale Beziehungen, Heidelberg 1992, § 173.
- STELKENS, PAUL, Die Rolle der Verwaltungsgerichte bei der Umsetzung der Verwaltungsverfahrensgesetze, NWVBl. 1989, S. 335 ff.
- DERS., Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Krise, DVBl. 1995, S. 1105 ff.
- DERS., Verwaltungsgerichtsbarkeit im Umbruch - eine Reform ohne Ende?, NVwZ 1995, S. 325 ff.
- STELKENS, PAUL/  
BONK, HEINZ JOACHIM/  
SACHS, MICHAEL, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 6. Aufl., München 2001.
- STERN, KLAUS, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III Allgemeine Lehren der Grundrechte, 1. Halbband, München 1988.
- DERS., Die Einwirkung des europäischen Gemeinschaftsrechts auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit, JuS 1998, S. 769 ff.
- STICH, RUDOLF, Die Rechtsentwicklung von der imperativen zur kooperativen Städtebaupolitik, ZfBR 1999, S. 304 ff.
- STIENS, ANDREA/  
VOß, ULRIKE, Staatszielbestimmung Umweltschutz im Grundgesetz, UTR 21 (1993), S. 3 ff.
- STORM, PETER-CHRISTOPH, Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch, in: KOCH, HANS JOACHIM (Hrsg.), Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch - Symposium über den Entwurf eines AT-UGB, Baden-Baden 1992, S. 38 ff.
- DERS., Umweltrecht. Einführung, 7. Aufl., Berlin 2002.
- STOTZ, RÜDIGER, Rechtsschutz vor europäischen Gerichten, in: RENGELING, HANS-WERNER (Hrsg.), EUDUR, Band I Allgemeines Umweltrecht, 2. Aufl., München u.a. 2003, S. 1659 ff.
- STREINZ, RUDOLF, Vorgaben des Völkerrechts für das deutsche Umweltrecht, Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts (UTR) 1999, S. 319 ff.
- DERS. (Hrsg.), EUV, EGV. Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, München 2003.
- STREINZ, RUDOLF, Europarecht, 7. Aufl., Heidelberg 2005.
- STÜER, BERNHARD, 27. Umweltrechtliche Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht in Leipzig - Arhus-Konvention und Flughafenzulassung, DVBl. 2004, S. 27 ff.
- STÜLPNAGEL, HARRIET VON, Der einstweilige Rechtsschutz nach § 80 VwGO und die Durchführung von gemeinschaftsrechtlichen Verordnungen, DÖV 2001, S. 932 ff.
- SZCZEKALLA, PETER, Allgemeine Rechtsgrundsätze, in: RENGELING, HANS-WERNER (Hrsg.), EUDUR, Bd. I, 2. Aufl., München u.a. 2003, S. 294 ff.

- TETTINGER, PETER J., Die rechtliche Ausgestaltung von Public Private Partnership, DÖV 1996, S. 764 ff.
- TEUBNER, GUNTHER, Reflexives Recht, Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie 68 (1982), S. 13 ff.
- TEUBNER, GUNTHER/  
WILLKE, HELMUT, Kontext und Autonomie: Gesellschaftliche Selbststeuerung und reflexives Recht, ZfRSoz. 1984, S. 4 ff.
- THEUER, ANDREAS, Der Zugang zu Umweltinformationen aufgrund des Umweltinformationsgesetzes (UIG), NVwZ 1996, S. 326 ff.
- THOMA, RICHARD, Über die Grundrechte im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, in: WANDERSLEB, HERMANN/TRAUMANN, ERICH (Hrsg.), Recht, Staat und Wirtschaft III, Düsseldorf 1951, S. 9 ff.
- THON, AUGUST, Rechtsnorm und subjektives Recht, Weimar 1878.
- THYM, DANIEL, Umweltschutz in den Verfassungen der EU-Mitgliedstaaten, NuR 2000, S. 557 ff.
- TIETJE, CHRISTIAN, Internationalisiertes Verwaltungshandeln, Berlin 2001.
- TURIAUX, ANDRÉ, Umweltinformationsgesetz (UIG), Kommentar, München 1995.
- TÖPFER, KLAUS, Globaler Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung. Eine zentrale Herausforderung des 21. Jahrhunderts, in: KÖLLER, HENNING VON (Hrsg.) Umweltpolitik mit Augenmaß, Gedenkschrift für Staatssekretär Dr. Günther Hartkopf anlässlich seines 10. Todestages am 19. September 1999, Berlin 2000, S. 27 ff.
- TOMUSCHAT, CHRISTIAN, Deutsche Rechtsprechung in Völkerrechtlichen Fragen 1958-1965. Teil A: Allgemeines Friedensvölkerrecht, ZaöRV 28 (1968), S. 63 ff.
- TONNE, MICHAEL, Effektiver Rechtsschutz durch staatliche Gerichte als Forderung des europäischen Gemeinschaftsrechts, Köln, München u.a. 1997.
- TRIANAFYLLOU, DIMITRIS, Haftung der Mitgliedstaaten für Nichtumsetzung von EG-Recht, DÖV 1992, S. 564 ff.
- DERS., Zur Europäisierung des subjektiv öffentlichen Rechts, DÖV 1997, S. 192 ff.
- TRUTE, HANS-HEINRICH, Die Verwaltung und das Verwaltungsrecht zwischen gesellschaftlicher Selbstregulierung und staatlicher Steuerung, DVBl. 1996, S. 950 ff.
- TSAI, TZUNG-JEN, Die verfassungsrechtliche Umweltschutzpflicht des Staates. Zugleich ein Beitrag zur Umweltschutzklausel des Art. 20a GG, Berlin 1996.
- ULE, CARL HERMANN, Zur Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe im Verwaltungsrecht, in: BACHOF, OTTO/DRATH, MARTIN/GÖNNENWEIN, OTTO/WALZ, ERNST (Hrsg.), Forschungen und Berichte aus dem Öffentlichen Recht. Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, München 1955, S. 309 ff.
- DERS., Verwaltungsprozessrecht, 9. Aufl., München 1987.
- VERDROSS, ALFRED/  
SIMMA, BRUNO, Universelles Völkerrecht, Theorie und Praxis, 3. Aufl., Berlin 1984.
- VITZTHUM, WOLFGANG/  
GEDDERT-STEINACHER,  
TATJANA, Umweltschutz im Grundgesetz, Jura 1996, S. 42 ff.
- VITZTHUM, WOLFGANG (Hrsg.), Völkerrecht, 2. Aufl., Berlin u.a. 2001.
- VOLKMANN, UWE, Relativität des Staates - Staatsbegriff und Staatsverständnis im Spiegel der jüngeren Geschichte, JuS 1996, S. 1058 ff.
- DERS., Umweltrechtliches Integrationsprinzip und Vorhabensgenehmigung, VerwArch 89 (1998), S. 363 ff.
- DERS., Der dezente Staat - Verhaltenssteuerung im Umweltrecht, JuS 2001, S. 521 ff.
- VON DER GROEBEN, HANS/  
THIESING, JOCHEN/  
EHLERMANN, HANS (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag, 4. Aufl., Baden-Baden 1991.
- VON DER GROEBEN, HANS/  
SCHWARZE, JÜRGEN (Hrsg.), Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Band I, 6. Aufl., Baden-Baden 2003.
- VON DER GROEBEN, HANS/  
SCHWARZE, JÜRGEN (Hrsg.), Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Band IV, 6. Aufl., Baden-Baden 2004.

- VON DER HEIDE, HANS-JÜRGEN, Die Rolle der kommunalen Spitzenverbände in der Umweltpolitik des Bundes, in: SCHENKEL, WERNER VON/STORM, PETER-CHRISTOPH (Hrsg.), Umwelt: Politik, Technik, Recht, Heinrich von Lersner zum 60. Geburtstag, Berlin 1990, S. 130 ff.
- VOBKUHLE, ANDREAS, Der Wandel von Verwaltungsrecht und Verwaltungsprozessrecht in der Informationsgesellschaft, in: HOFFMANN-RIEM, WOLFGANG/SCHMIDT-ABMANN, EBERHARD (Hrsg.), Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft, Baden-Baden 2000, S. 349 ff.
- WAGENBAUER, ROLF, Ein neues Aktionsprogramm für die Umweltpolitik, EuZW 2001, S. 194 ff.
- WAGNER, VOLKMAR, Einzelfallentscheidung oder Paradigmenwechsel?, NJW 1998, S. 2638 ff.
- WAHL, RAINER, Der Nachbarschutz im Baurecht, JuS 1984, S. 577 ff.
- DERS., Risikobewertung der Exekutive und richterliche Kontrolldichte - Auswirkungen auf das verwaltungs- und das gerichtliche Verfahren, NVwZ 1991, S. 409 ff.
- DERS. (Hrsg.), Prävention und Vorsorge. Von der Staatsaufgabe zur rechtlichen Ausgestaltung, Bonn 1995.
- DERS., Fehlende Kodifizierung der förmlichen Genehmigungsverfahren im Verwaltungsverfahrensgesetz, NVwZ 2002, S. 1192 ff.
- WALTER, CHRISTIAN, Internationalisierung des deutschen und Europäischen Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrechts – am Beispiel der Aarhus-Konvention, EuR 2005, S. 302 ff.
- WEBER, ALBRECHT, Verwaltungskollisionsrecht der Europäischen Gemeinschaften im Lichte neuerer Rechtsentwicklungen, EuR 1986, S. 1 ff.
- DERS., Zur Umsetzung der Umweltverträglichkeitsrichtlinie im deutschen Recht, UPR 1988, S. 206 ff.
- WEBER, MAX, Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie. 5. Aufl., Tübingen 1980.
- WEGENER, BERNHARD W., Ein Silberstreif für die Verbandsklage am Horizont des europäischen Rechts, in: CREMER, WOLFRAM/FISAHN, ANDREAS (Hrsg.), Jenseits der marktregulierten Selbststeuerung - Perspektiven des Umweltrechts, Berlin 1997, S. 185 ff.
- DERS., Gemeinwohl und Gemeinschaftsgerichtsbarkeit, ZEuS 1998, S. 183 ff.
- DERS., Rechte des Einzelnen. Die Interessentenklage im europäischen Umweltrecht, Baden-Baden 1998.
- DERS., Rechtsschreibreform und Verfassungsrecht, Jura 1999, S. 185 ff.
- WEIDENFELD, WERNER/  
WESSEL, WOLFGANG (Hrsg.), Europa von A-Z. Taschenbuch der europäischen Integration, 6. Aufl., Bonn 1997.
- WERBKE, AXEL, Das Recht des Einzelnen zur Berufung auf staatengerichtete Entscheidungen (Art. 189 EWGV), NJW 1970, S. 2137 ff.
- WERK, KLAUS, Anforderungen zur neuen Kompetenzverteilung des natur- und Umweltschutzes im Grundgesetz, UVP-Report 18 (1) 2004, S. 44 ff.
- WEYREUTHER, FELIX, Verwaltungskontrolle durch Verbände? Argumente gegen die verwaltungsgerichtliche Verbandsklage im Umweltrecht, Düsseldorf 1975.
- WIEDENBRÜG, GERNOT, Der Einfluss des Sozialstaatsprinzips auf die Zuerkennung subjektiv öffentlicher Rechte. Zugleich ein Beitrag über Wesen und Motorik des Sozialstaatsprinzips, Hamburg 1978.
- WIEGAND, BODO, Bestmöglicher Umweltschutz als Aufgabe der Europäischen Gemeinschaft - Zur Bedeutung des Gemeinschaftszieles Umweltschutz für die Europäische Integration, DVBl. 1993, S. 533 ff.
- WOEHLING, JEAN-MARIE, Die Reform des Verwaltungsrechtsschutzes in Frankreich aus Sicht der erstinstanzlichen Gerichte, VBIBW 1994, S. 225 ff.
- DERS., Die deutsche und die französische Verwaltungsgerichtsbarkeit an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, NVwZ 1998, S. 462 ff.
- WILDGRUBER, OTTO, Das Zusammenspiel der Medien und Umweltorganisationen in Europa, in: BÜRGER FRAGEN JOURNALISTEN E.V. (Hrsg.), Medien und Umweltorganisationen in Europa. Zusammenspiel und Auswirkungen auf Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, X. Erlanger Medientage, 7./8. Oktober 1995, Erlangen 1995.
- WILLEBRAND, ELMAR/  
GRIES, BERTHOLD, Entstehung der auf Leistung oder Nutzung gerichteten verwaltungsrechtlichen Schuldverhältnisse, JuS 1990, S. 103 ff.

- WINTER, GERD, Das Vollzugsdefizit im Wasserrecht, Berlin 1975.
- DERS., Rechtsschutz gegen Behörden, die Umweltrichtlinien der EG nicht beachten, NuR 1991, S. 455 ff.
- DERS., Direktwirkung von EG-Richtlinien, DVBl. 1991, S. 657 ff.
- DERS., Individualrechtsschutz im deutschen Umweltrecht unter dem Einfluss des Gemeinschaftsrechts, NVwZ 1999, S. 467 ff.
- WÖLKER, ULRICH, Rechtsschutz Privater gegenüber dem deutschen Gesetzgeber, DÖV 2003, S. 570 ff.
- WOLF, JOACHIM, Umweltrecht, München 2002.
- WOLF, MANFRED, Die Klagebefugnis der Verbände. Ausnahme oder allgemeines Prinzip? Tübingen 1971.
- WOLFF, HANS J./  
BACHOF, OTTO/  
STOBER, ROLF (Hrsg.), Verwaltungsrecht. Band 1, 11. Aufl., München 1999.
- ZACHER, HANS F., Erhaltung und Verteilung der natürlichen Gemeinschaftsgüter - eine elementare Aufgabe des Rechts, in: BADURA, PETER/SCHOLZ, RUPERT (Hrsg.), Wege und Verfahren des Verfassungslebens. Festschrift für Peter Lerche zum 65. Geburtstag, München 1993, S. 107 ff.
- ZIEKOW, JAN, Modernisierung des Verfahrensrechts, in: KÖNIG, KLAUS/MERTEN, DETLEV (Hrsg.), Verfahrensrecht in Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit. Symposium zum Gedächtnis an Carl Hermann Ule, Berlin 2000, S. 69 ff.
- ZSCHIESCHE, MICHAEL, Die Aarhus-Konvention - mehr Beteiligung durch umweltrechtliche Standards? ZUR 2001, S. 177 ff.
- ZULEEG, MANFRED, Das Recht der Europäischen Gemeinschaften im innerstaatlichen Bereich, Köln, München u.a. 1969.
- DERS., Die Umformung der Handelsmonopole, in: FUß, ERNST-WERNER in Gemeinschaft mit dem ARBEITSKREIS EUROPÄISCHE INTEGRATION E.V. (Hrsg.), Der Beitrag des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften zur Verwirklichung des gemeinsamen Marktes, Referate und Diskussionsberichte der Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration e.V. in Würzburg, 21.-23. Februar 1980, Baden-Baden 1981, S. 29 ff.



## **Lebenslauf**

Frau Alexandra Sußmann wurde 1976 in Schweinfurt geboren. Von 1997 bis 2002 studierte sie Rechtswissenschaften an der Justus-Liebig-Universität in Gießen und an der Julius-Maximilians-Universität Würzburg. Das Referendariat absolvierte sie 2004 bis 2006 am Landgericht Wiesbaden.