



GRUNDLAGEN DES UMWELTRECHTS

FERNSTUDIENGANG ANGEWANDTE UMWELTWISSENSCHAFTEN



Autoren:

Jan Duikers & Volker Bischofs

MODUL 04: ALLGEMEINES UMWELTRECHT

STUDIENBRIEF: GRUNDLAGEN DES UMWELTRECHTS

LESEPROBE

IMPRESSUM

AUFLAGE: 18. AUFLAGE 2023

UNIVERSITÄT KOBLENZ
ZENTRUM FÜR FERNSTUDIEN
UND UNIVERSITÄRE WEITERBILDUNG

ANSCHRIFT

ZENTRUM FÜR FERNSTUDIEN UND
UNIVERSITÄRE WEITERBILDUNG (ZFUW)
POSTFACH 201 602
56016 KOBLENZ
WWW.ZFUW.ORG

URHEBERRECHTE:

DIESER LEHRBRIEF IST URHEBERRECHTLICH
GESCHÜTZT. ALLE RECHTE VORBEHALTEN.
DIESER LEHRBRIEF DARF IN JEDLICHER FORM
OHNE VORHERIGE SCHRIFTLICHE GENEHMIGUNG
DER UNIVERSITÄT KOBLENZ-LANDAU NICHT
REPRODUZIERT UND/ODER UNTER VERWENDUNG
ELEKTRONISCHER SYSTEME VERARBEITET,
VERVIELFÄLTIG ODER VERBREITET WERDEN.

ALLGEMEINES UMWELTRECHT

GRUNDLAGEN DES UMWELTRECHTS

Jan Duikers & Volker Bischofs

LESEPROBE

DIE AUTOREN

JAN DUIKERS



Dr. iur. Jan Duikers studierte von 1997 bis 2002 Rechtswissenschaften an der Universität Trier. Von 2002 bis 2005 war er wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Umwelt- und Technikrecht der Universität Trier. Dort promovierte er zu dem Thema „Die Umwelthaftungsrichtlinie der EG“. Nach dem Rechtsreferendariat war er zunächst als Rechtsanwalt in einer Düsseldorfer Kanzlei tätig. Seit 2010 ist er Richter am Verwaltungsgericht Düsseldorf, seit 2021 Vorsitzender Richter an diesem Gericht. Herr Dr. Duikers leitet den Fernstudienkurs „Deutsches Umweltrecht“ an der Universität Koblenz.

VOLKER BISCHOF



Dr. iur. Volker Bischofs studierte von 1994 bis 1999 Rechtswissenschaften an der Universität Trier. Zwischen 2001 und 2004 war er wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Trier, zum einen am Institut für Umwelt- und Technikrecht, zum anderen am Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Handels- und Wirtschaftsrecht sowie Zivilprozessrecht (Prof. Dr. Peter Marburger), mit Tätigkeitsschwerpunkten im privaten Immissionsschutzrecht sowie allgemeinen Zivilrecht. Von 2004 bis Ende 2006 war er als Rechtsanwalt auf dem Gebiet des Immobilien- und Baurechts sowie des öffentlichen Rechts bei einer international tätigen Sozietät in Köln tätig. 2006 schloss er seine Promotion im Umweltprivatrecht mit der Dissertation "Die Nutzungspriorität im privaten Immissionsschutzrecht" ab. Seit Ende 2006 ist er als Richter am Sozialgericht in Aachen tätig, seit 2016 ist er Vizepräsident dieses Gerichts.

INHALTSVERZEICHNIS

ABKÜRZUNGS- UND AKRONYMVERZEICHNIS	6
01. EINFÜHRUNG UND BEGRIFFSBESTIMMUNGEN	11
01.1 UMWELT	11
01.2 UMWELTBELASTUNGEN	13
01.2.1 Begriff	13
01.2.2 Arten von Umweltbelastungen	14
01.3 UMWELTSCHUTZ	15
01.3.1 Begriff	15
01.3.2 Schutzzweck	16
01.4 UMWELTRECHT	17
01.4.1 Begriff	17
01.4.2 Historische Entwicklung des Umweltrechts	17
01.4.2.1 Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland	18
01.4.2.2 Exkurs: Umweltgesetzbuch	20
01.4.3 Systematisierungsansätze	21
02. RECHTSQUELLEN DES UMWELTRECHTS	24
02.1 ALLGEMEINES	24
02.2 VÖLKERRECHT	25
02.3 EUROPARECHT	26
02.3.1 Primäres Unionsrecht	26
02.3.1.1 Überblick	26
02.3.1.2 Europäischer Verfassungsvertrag	27
02.3.1.3 Vertrag von Lissabon	28
02.3.2 Sekundäres Unionsrecht	29
02.4 NATIONALES RECHT	31
02.4.1 Verfassungsrecht	32
02.4.2 Formelle Gesetze	33
02.4.3 Rechtsverordnungen	34
02.4.4 Satzungen	35
02.4.5 Verwaltungsvorschriften	35
02.4.6 Technische Regelwerke	36

03. UMWELTVERFASSUNGSRECHT	38
03.1 UMWELTSCHUTZ ALS STAATSZIEL	38
03.1.1 Historische Entwicklung	38
03.1.2 Struktur	39
03.1.3 Schutzgut.....	39
03.1.4 Schutzrichtung.....	40
03.1.5 Adressaten	41
03.1.6 Exkurs: Eigenrechte der Natur?.....	43
03.2 GRUNDRECHTSRELEVANZ UMWELTBEDEUTSAMER MAßNAHMEN	44
03.2.1 Struktur der Grundrechte.....	44
03.2.1.1 Bindungswirkung der Grundrechte	44
03.2.1.2 Schutzbereich und Schranken.....	47
03.2.2 Funktionen der Grundrechte im Umweltschutz	48
03.2.2.1 Grundrechte als Abwehrrechte gegen hoheitliche Umweltbelastungen	49
03.2.2.2 Grundrechte als Abwehrrechte gegen Umweltbelastungen durch Private ...	50
03.2.2.3 Grundrechte als Abwehrrechte gegen staatliche Umweltschutzmaßnahmen	51
03.3 ELEMENTARE VERFASSUNGSGRUNDSÄTZE	53
03.3.1 Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	53
03.3.1.1 Vorrang des Gesetzes	54
03.3.1.2 Vorbehalt des Gesetzes	54
03.3.2 Bestimmtheitsgrundsatz	55
03.3.3 Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.....	59
03.4 KOMPETENZORDNUNG DER VERFASSUNG	59
03.4.1 Allgemeines	59
03.4.2 Gesetzgebungskompetenzen	60
03.4.2.1 Zuständigkeitsvermutung und Gesetzgebungskompetenztypen	60
03.4.2.2 Ausschließliche Gesetzgebung des Bundes, Art. 73, 71 GG	61
03.4.2.3 Konkurrierende Gesetzgebung, Art. 74, 72 GG	61
03.4.2.4 Ausschließliche Landesgesetzgebung, Art. 30, 70 GG	65
03.4.3 Verwaltungskompetenzen	66
03.4.3.1 Zuständigkeitsvermutung und Vollzugstypen	66
03.4.3.2 Landeseigener Vollzug, Art. 83, 84 GG	67
03.4.3.3 Bundesauftragsverwaltung, Art. 85 GG	67
03.4.3.4 Bundeseigene Verwaltung, Art. 86, 87 GG	68
04. PRINZIPIEN DES UMWELTRECHTS.....	69
04.1 ALLGEMEINE BEDEUTUNG	69
04.2 DAS VORSORGEPRINZIP	69
04.2.1 Allgemeine Bedeutung	69
04.2.2 Gefahrenvorsorge	70
04.2.3 Ressourcenvorsorge.....	72

04.3	DER GRUNDSATZ DER NACHHALTIGKEIT	73
04.4	DAS VERURSACHERPRINZIP	75
04.5	DAS GEMEINLASTPRINZIP	77
04.6	DAS KOOPERATIONSPRINZIP	78
05.	INSTRUMENTE DES UMWELTRECHTS.....	82
05.1	ÜBERBLICK ÜBER DIE RECHTLICHEN INSTRUMENTE	82
05.2	PLANUNG	83
05.2.1	Begriff, Aufgabe und Rechtsformen der Planung	84
05.2.2	Wesensmerkmale der Planung	85
05.2.3	Formen der Umweltplanung.....	86
05.2.3.1	Fachplanung	86
05.2.3.2	Raumbezogene Gesamtplanung.....	87
05.3	INSTRUMENTE DIREKTER VERHALTENSSTEUERUNG	89
05.3.1	Umweltpflichten und Umweltverbote.....	90
05.3.1.1	Umweltpflichten	90
05.3.1.2	Umweltverbote	93
05.3.2	Eröffnungskontrollen	94
05.3.2.1	Anzeige- und Anmelde-/Registrierungspflichten	94
05.3.2.2	Erlaubnisvorbehalte.....	95
05.3.3	Umweltrechtliche Überwachungsinstrumente	97
05.3.4	Repressive Verfügungen	98
05.3.4.1	Repressive Maßnahmen gegen erlaubnisfreies Handeln	98
05.3.4.2	Repressive Maßnahmen gegen erlaubnispflichtiges Handeln	99
05.4	UMWELTPRÜFUNGEN	101
05.4.1	Überblick	101
05.4.2	Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP).....	102
05.4.3	Strategische Umweltprüfung (SUP)	104
05.5	INSTRUMENTE DER INDIREKTEN VERHALTENSTEUERUNG	105
05.5.1	Allgemeine Merkmale	105
05.5.2	Ökonomische Instrumente	106
05.5.2.1	Nutzungsvorteile	106
05.5.2.2	Subventionen.....	106
05.5.2.3	Umweltabgaben	107
05.5.2.4	Umweltzertifikate und Kompensationsmodelle.....	108
05.5.3	Umweltinformation	111
05.5.3.1	Umweltberichterstattung.....	111
05.5.3.2	Umweltaufklärung.....	112
05.5.3.3	Zugang zu Umweltinformationen.....	112
05.5.4	Umwelt-Audit.....	115

05.5.5	Informelle Instrumente im Umweltrecht.....	117
05.5.5.1	Informelles Verwaltungshandeln.....	117
05.5.5.2	Gesetzesabwendende Vereinbarungen.....	118
05.6	INSTRUMENTE STAATLICHER EIGENVORNAHME	119
06.	UMWELTPRIVATRECHT	121
06.1	BEGRIFF UND SYSTEMATIK DES UMWELTPRIVATRECHTS	121
06.2	BEDEUTUNG DES PRIVATRECHTS FÜR DEN UMWELTSCHUTZ.....	122
06.3	PRIVATRECHTLICHE ANSPRÜCHE UND ÖFFENTLICHES RECHT	123
06.3.1	Grundsätzliche Eigenständigkeit des Umweltprivatrechts	123
06.3.2	Das Zusammenspiel mit den Vorschriften des öffentlichen Rechts am Beispiel des §§ 1004, 906 BGB	124
06.3.2.1	Der Beseitigungs- bzw. Unterlassungsanspruch nach § 1004 BGB.....	124
06.3.2.2	Ausschluss des Anspruchs bei Bestehen einer Duldungspflicht.....	128
06.3.2.3	Die Duldungspflicht gemäß § 906 BGB	129
06.3.3	Beseitigungs- und Unterlassungsanspruch aus § 907 BGB	131
06.4	AUSGLEICHS- UND SCHADENSERSATZANSPRÜCHE.....	132
06.4.1	Ausgleichsanspruch aus § 906 Abs. 2 Satz 2 BGB	132
06.4.2	Aufopferungsanspruch aus § 14 Satz 2 BImSchG.....	133
06.4.3	Deliktische Schadensersatzansprüche aus § 823 BGB	134
06.4.3.1	Schadensersatzanspruch aus § 823 Abs. 1 BGB.....	134
06.4.3.2	Schadensersatzanspruch aus § 823 Abs. 2 BGB.....	136
06.4.4	Gefährdungshaftung am Beispiel des § 89 WHG sowie des § 1 UmweltHG.....	136
06.4.4.1	§ 89 WHG	137
06.4.4.2	§ 1 UmweltHG.....	139
07.	UMWELTSTRAFRECHT	147
07.1	ENTWICKLUNG UND BEDEUTUNG DES UMWELTSTRAFRECHTS	147
07.2	DIE SYSTEMATIK DES (UMWELT-)STRAFRECHTS.....	149
07.2.1	Deliktstypen	151
07.2.1.1	Erfolgsdelikte	151
07.2.1.2	Gefährdungsdelikte	151
07.2.2	Begehungsformen	152
07.2.3	Versuch	153
07.2.4	Täterschaft und Teilnahme	154
07.2.4.1	Täterschaft	154
07.2.4.2	Teilnahme	154

07.3	VERWALTUNGSAKZESSORIETÄT	155
07.3.1	Begriff	155
07.3.2	Erscheinungsformen der Verwaltungsakzessorietät und ihre strafrechtliche Handhabung.....	156
07.3.2.1	Verwaltungsrechtsakzessorietät	156
07.3.2.2	Verwaltungsaktsakzessorietät.....	157
07.3.2.3	Verletzung verwaltungsrechtlicher Pflichten	160
07.3.2.4	Verletzung von EU-Recht und Verwaltungsrecht der EU-Mitgliedstaaten ...	161
07.3.2.5	Die Behandlung der behördlichen Duldung	162
07.4	AMTSTRÄGERSTRAFBARKEIT	162
07.5	UNTERNEHMENSKRIMINALITÄT	164
07.6	BEISPIEL – DIE PRÜFUNG DES TATBESTANDS DER BODENVERUNREINIGUNG, § 324A STGB ...	166
07.6.1	Tatobjekt Boden.....	166
07.6.2	Tathandlung	166
07.6.3	Verwaltungsrechtliche Pflichtverletzung.....	168
07.6.4	Nachteilige Veränderung	168
08.	UMWELTORDNUNGSWIDRIGKEITENRECHT	174
	LITERATURVERZEICHNIS	175

LESEPROBE

ABKÜRZUNGS- UND AKRONYMVERZEICHNIS

Abkürzungen deutscher Gesetze und Verordnungen:

AbfG	Abfallgesetz
AbfVerbrG	Abfallverbringungsgesetz
AbfVerbrV	Abfallverbrennungsverordnung (17. BImSchV)
AltöIV	Altölverordnung
AbfVerbrV	Abfallverbrennungsverordnung
AbwAG	Abwasserabgabengesetz
AbwV	Abwasserverordnung
a.F.	alte Fassung
AG VwGO	(Landes-)Ausführungsgesetz zur Verwaltungsgerichtsordnung
AO	Abgabeordnung
AtG	Atomgesetz
AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz
BArtSchV	Bundesartenschutzverordnung
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BbgWG	Brandenburgisches Wassergesetz
BBodSchG	Bundes-Bodenschutzgesetz
BBodSchV	Bundes-Bodenschutzverordnung
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BImSchV	Bundes-Immissionsschutzverordnung
BNatSchG	Bundes-Naturschutzgesetz
BWaldG	Bundes-Waldgesetz
ChemG	Chemikaliengesetz
EfbV	Verordnung über Entsorgungsfachbetriebe
ErbbauRG	Erbbaurechtsgesetz
FStrAbG	Gesetz für den Ausbau der Bundesfernstraßen
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
GastG	Gaststättengesetz
GemO	Gemeindeordnung
GefStoffV	Gefahrstoffverordnung
GenTG	Gentechnikgesetz
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz
IE-RL	Richtlinie über Industrieemissionen
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau

KrW-/AbfG	Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz
KrWG	Kreislaufwirtschaftsgesetz
LAbfG	Landesabfallgesetz
LAbfWG	Landesabfallwirtschaftsgesetz
LBauO	Landesbauordnung
LEnteigG	Landesenteignungsgesetz
LIFG	Landesinformationsfreiheitsgesetz
LImSchG	Landesimmissionsschutzgesetz
LKO	Landkreisordnung
LKrWG	Landeskreislaufwirtschaftsgesetz
LNatSchG	Landesnaturschutzgesetz
LPIG	Landesplanungsgesetz
LStrG	Landesstraßengesetz
LTranspG	Landestransparenzgesetz
LuftVG	Luftverkehrsgesetz
LUIG	Landesumweltinformationsgesetz
LVwVfG	Landesverwaltungsverfahrensgesetz
LVwVG	Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz
LVwZG	Landesverwaltungszustellungsgesetz
LWaldG	Landeswaldgesetz
LWG	Landeswassergesetz
MBPIG	Magnetschwebbahnplanungsgesetz
OBG	Ordnungsbehördengesetz (des Landes NW)
OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
POG	Polizei- und Ordnungsbehördengesetz
ProduktHG	Produkthaftungsgesetz
ROG	Raumordnungsgesetz
StGB	Strafgesetzbuch
SUP	Strategische Umweltverträglichkeitsprüfung
SUPG	Gesetz zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung
TA Abfall	Technische Anleitung Abfall
TA Lärm	Technische Anleitung Lärm
TA Luft	Technische Anleitung Luft
TEHG	Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz
UAG	Umwelt-Audit-Gesetz
UAV(O)	Umwelt-Audit-Verordnung
UBAG	Gesetz über die Errichtung des Umweltbundesamtes
UGB	Umweltgesetzbuch
UGB 2009	Umweltgesetzbuch Bücher I - VI
UIG	Umweltinformationsgesetz
UmweltHG	Umwelthaftungsgesetz
UmwRG	Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz
USchadG	Umweltschadensgesetz

UStatG	Umweltstatistikgesetz
UVP(G)	Umweltverträglichkeitsprüfung(sgesetz)
VerpackV	Verpackungsverordnung
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwVG	Verwaltungsvollstreckungsgesetz
VwZG	Verwaltungszustellungsgesetz
WaStrG	Bundes-Wasserstraßengesetz
WG	Wassergesetz
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
ZuG	Zuteilungsgesetz

Sonstige juristische und andere Abkürzungen¹:

a.A.	anderer Ansicht
a.a.O.	am angeführten Ort
a.E.	am Ende
a.F.	alte Fassung
Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der EU
Alt.	Alternative
Art.	Artikel
BFH	Bundesfinanzhof
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGS	Bundesgrenzschutz
BKA	Bundeskriminalamt
BT-Drs.	Bundestag-Drucksache
BVerfG (E)	Bundesverfassungsgericht (Entscheidung)
BVerwG (E)	Bundesverwaltungsgericht (Entscheidung)
BW	Baden-Württemberg
CEN	Comité Européen de Normalisation
CENELEC	Comité Européen de Normalisation Electrotechnique
DBU	Deutsche Bundesstiftung Umwelt
DIN	Deutsche Institut für Normung / Deutsche Industrie Norm
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DVBl.	Deutsche Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
DVGW	Deutscher Verein des Gas- und Wasserfachs
EAG	Europäische Atomgemeinschaft

¹ Bzgl. der nicht aufgeführten Abkürzungen wird auf die übliche Abkürzungsweise (vgl. Brockhaus, Duden) verwiesen.

EEA	Einheitliche Europäische Akte
EG	Europäische Gemeinschaft
e.G.	eingetragene Genossenschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EN	Europäische Norm
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	Vertrag über die europäische Union
e.V.	eingetragener Verein
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
Fn.	Fußnote
GbR	Gesellschaft bürgerlichen Rechts
gem.	gemäß
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GoA	Geschäftsführung ohne Auftrag
GVBl.	Gesetzes- und Verordnungsblatt
HDE	Handelsverband Deutschland
h.L.	herrschende Lehre
h.M.	herrschende Meinung
HS	Halbsatz
IGH	Internationaler Gerichtshof
i.R.d.	im Rahmen des/r
i.S.d.	im Sinne des
ISO	International Organization for Standardization
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
IHK	Industrie- und Handelskammer
JA	Juristische Ausbildung (Zeitschrift)
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
KG	Kammergericht; Kommanditgesellschaft
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LG	Landesgesetz
LV(O)	Landesverordnung
m.a.W.	mit anderen Worten
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
n.e.G.	nicht eingetragene Genossenschaft
n.e.V.	nicht eingetragener Verein
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
NuR	Natur und Recht (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Zeitschrift)
NW	Nordrhein-Westfalen
OHG	Offene Handelsgesellschaft
OLG	Oberlandesgericht

ABKÜRZUNGS- UND AKRONYMVERZEICHNIS

OVG	Oberverwaltungsgericht
RL	Richtlinie
Rn.	Randnote
RP	Rheinland-Pfalz
Rspr.	Rechtsprechung
RVO	Rechtsverordnung
S.	Satz bzw. Seite
TÜV	Technischer Überwachungsverein
UAbs.	Unterabsatz
UMPLIS	Informations- und Dokumentationssystem Umwelt
VA	Verwaltungsakt
Var.	Variante
VDE	Verband Deutscher Elektrotechniker
VDI	Verein Deutscher Ingenieure
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VO	Verordnung
VV	Verwaltungsvorschrift
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer (Bände)

LESEPROBE

01. EINFÜHRUNG UND BEGRIFFSBESTIMMUNGEN

Jeder, der sich, sei es in seinem beruflichen Umfeld, aus persönlicher Neigung oder schlicht als Zeitungsleser oder Fernsehzuschauer, mit Fragen unserer Umwelt, der allgegenwärtigen Umweltbelastungen und des Umweltschutzes beschäftigt, hat mehr oder weniger klare Vorstellungen von diesen Begriffen und ihren wechselseitigen Verknüpfungen. Diese Vorstellungen sind jedoch meist von persönlichen Einstellungen und den Zielen der Tätigkeit des Betrachters geprägt. Eine rechtliche Annäherung an die komplexe Materie Umweltrecht setzt aber eine Klärung der wesentlichen Grundbegriffe voraus. Die verbindlichen Normen des Umweltrechts können wiederum Einfluss auf die wissenschaftlich-technische, ökonomische, soziologische oder ethische Durchdringung der Thematik haben.

Einheitliche Definitionen der grundlegenden Begriffe „Umwelt“, „Umweltbelastungen“ und „Umweltschutz“ existieren in der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland bislang nicht. Diese und andere Rechtsbegriffe sind in den jeweiligen Regelungskontext einzuordnen. Derselbe Begriff kann in verschiedenen Regelungsbereichen eine unterschiedliche Bedeutung haben. Enthält ein Gesetz keine ausdrückliche Begriffsbestimmung (Legaldefinition), kann die Auslegung eines Begriffs erforderlich sein, wobei dem Sinn und Zweck einer Regelung und dem systematischen Zusammenhang – neben anderen Auslegungskriterien – entscheidende Bedeutung zukommt. Der Versuch, umweltrechtliche Vorschriften in einem Umweltgesetzbuch zusammenzufassen und damit Begriffe jedenfalls teilweise zu harmonisieren, ist gescheitert.²

Keine einheitlichen Definitionen

01.1 UMWELT

Das Fehlen einer einheitlichen gesetzlichen Definition des Begriffs „Umwelt“ lässt Raum für verschiedene Interpretationen. Üblicherweise werden folgende Umweltbegriffe unterschieden:³

Umweltbegriff

◆ Allgemeiner (extensiver) Umweltbegriff:

In einem allgemeinen sprachlichen Verständnis umfasst der Begriff „Umwelt“ die gesamte belebte und unbelebte Umgebung eines Menschen einschließlich der sozialen Beziehungen und der gesellschaftlichen, kulturellen, politischen und wirtschaftlichen Einrichtungen.

² Siehe dazu Kapitel 01.4.2.2.

³ *Kloepfer*, Umweltrecht, § 1, Rn. 52 ff.; *Hoppe/Beckmann/Kauch*, Umweltrecht, § 1, Rn. 1 ff.; *Kluth*, in: *Kluth/Smeddinck*, Umweltrecht, § 1, Rn. 1 ff.

Beispiel:

Umfasst wären etwa der örtliche Kindergarten und der Streit mit dem Nachbarn.

◆ **Ökologischer (natürlicher, restriktiver) Umweltbegriff:**

Dieser engere Begriff klammert das soziale und kulturelle Umfeld aus und umfasst (nur) die natürliche Umwelt des Menschen, seine elementaren Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser und das Klima sowie die gesamte Biosphäre (Tiere, Pilze, Pflanzen, Mikroorganismen) und deren Beziehungen untereinander und zum Menschen.

◆ **Gegenständlicher (baulich-technischer) Umweltbegriff:**

Dazu rechnen vom Menschen geschaffene Kultur- und Sachgüter und vom Menschen gestaltete Räume (die sog. „Kulturlandschaft“ im Gegensatz zur „Naturlandschaft“).

Beispiele:

Wohngebäude, Fabriken, Straßen, aber auch begradigte Flussläufe und großflächige Monokulturen.

Normativer
Umweltbegriff

Keiner dieser Umweltbegriffe ist ohne Modifikation in eine gesetzliche Regelung umgesetzt worden. Der allgemeine, das soziale Umfeld des Menschen einbeziehende Umweltbegriff ist zu weit gefasst, um als Anknüpfungspunkt für Regelungen des Umweltschutzes dienen zu können. Den Rechtsnormen liegt jeweils ein auf den Regelungszweck ausgerichteter **normativer Umweltbegriff** zugrunde. Zahlreiche Regelungen knüpfen an den ökologischen Umweltbegriff an, der aber durch Einbeziehung menschlich gestalteter Kulturräume teilweise mit Aspekten des gegenständlichen Umweltbegriffs angereichert wird.

Beispiele:

- Definition des Begriffs „Umwelt“ in § 4 Nr. 1 des nicht verwirklichten Referentenentwurfs für ein erstes Buch Umweltgesetzbuch (UGB I): „Tiere, Pflanzen, die biologische Vielfalt, der Boden, das Wasser, die Luft, das Klima und die Landschaft sowie Kultur- und sonstige Sachgüter (Umweltgüter)“.⁴
- Aufnahme des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen (des Menschen) in den Staatszielbestimmungen des Art. 20a GG und des Art. 69 LV RP.

⁴ Abrufbar unter: <https://www.bmu.de/gesetz/referentenentwurf-fuer-das-umweltgesetzbuch-nach-anhoerung-dezember-2008>

- Die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) erfasst gemäß § 2 Abs. 1 UVPG die Auswirkungen eines Vorhabens auf Menschen, Tiere, Pflanzen, biologische Vielfalt, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft und darüber hinaus auf das kulturelle Erbe und sonstige Sachgüter.
- Das Bundes-Immissionsschutzgesetz dient dem Schutz von Menschen, Tieren, Pflanzen, dem Boden, dem Wasser, der Atmosphäre sowie von Kultur- und sonstigen Sachgütern vor schädlichen Umwelteinwirkungen (§ 1 Abs. 1 BImSchG).

01.2 UMWELTBELASTUNGEN

01.2.1 Begriff

Der Begriff der „Umweltbelastung“ ist ebenso wenig wie derjenige der „Umwelt“ abschließend normiert. Man kann darunter alle durch menschliche Verhaltensweisen (Tun oder Unterlassen) ursächlich hervorgerufenen negativen, unerwünschten Auswirkungen auf die Umwelt im ökologisch-gegenständlichen Sinn verstehen⁵. Die „Umweltbelastung“ findet damit ihren Standort zwischen den Kategorien der mehr deskriptiven „Umweltauswirkung“ und der stärker wertenden „Umweltbeeinträchtigung“ (die bisweilen mit der „Umweltbelastung“ synonym verwendet wird).

Begriff
Umweltbelastung

Veranschaulichen lässt sich das Verhältnis der Begriffe etwa an der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP): Nach § 16 Abs. 1 Satz 1 UVPG hat der Vorhabenträger der zuständigen Behörde einen UVP-Bericht vorzulegen, in dem u.a. die zu erwartenden (objektiven) Umweltauswirkungen (§ 2 Abs. 2 UVPG) eines Vorhabens auf die (ökologisch-gegenständlichen) Schutzgüter des § 2 Abs. 1 UVPG zu beschreiben sind. In einem zweiten Schritt bewertet die zuständige Behörde diese Umweltauswirkungen und berücksichtigt die Bewertung bei der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens (§ 25 Abs. 1, 2 UVPG).

Beispiel: UVP

Praktisch jedes menschliche Vorhaben i.S.d. UVPG (vgl. zu dem Anwendungsbereich § 1 Abs. 1 Nr. 1 UVPG i.V.m. Anlage 1) wird zu einer objektiv feststellbaren bzw. prognostizierbaren Umweltveränderung (Umweltauswirkung) führen. Nur im – praktisch vernachlässigbaren – Idealfall werden unerwünschte Folgen ausbleiben. Regelmäßig werden aber negative Effekte auf die Umwelt auftreten. Art und Intensität der als „Umweltbelastung“ charakterisierbaren negativen Effekte entscheiden dann über die Zulässigkeit des Vorhabens. Wenn die durch das Vorhaben hervorgerufenen Umweltbelastungen eine – näher zu definierende – Schwelle der Geringfügigkeit/Erheblichkeit/Zumutbarkeit überschreiten und damit zur Umweltbeeinträchtigung

Umweltbeeinträchtigung

⁵ Vgl. Hoppe/Beckmann/Kauch, Umweltrecht, § 1, Rn. 9.

trächtigung avancieren, ist das Vorhaben regelmäßig unzulässig. In diesem Sinn wird die Umweltbeeinträchtigung („schädliche Umwelteinwirkungen“) etwa in § 3 Abs. 1 BImSchG verstanden.

Beispiel:

Eine – sowohl dem BImSchG als auch dem UVPG unterfallende – Anlage zur Aufzucht von 1.500 Mastschweinen erzeugt in ihrer Umgebung Umweltauswirkungen in Form von Gerüchen, die – abhängig von Windrichtung und Entfernung – Dritte häufig als Umweltbelastung empfinden („Nasentrüpfen“). Bei Reduzierung der Entfernung etwa zu einer Wohnbebauung können die Gerüche dauerhaft so intensiv werden, dass die Schwelle zur Umweltbeeinträchtigung überschritten ist („bestialischer Gestank“) und die Beeinträchtigung zur Unzulässigkeit der Schweinemast führen kann (Problem der sog. heranrückenden Wohnbebauung).

01.2.2 Arten von Umweltbelastungen

Arten von Umweltbelastungen

Die Arten der Umweltbelastungen (Umweltbeeinträchtigungen) werden üblicherweise nach Verursachungsfaktoren (z.B. Stickoxide in Kfz-Abgasen) und Einwirkungsmedien (i.d.R. Luft, Boden, Wasser, Biosphäre) in Kategorien eingeteilt („gemischt-kausal-mediale“ Systematik).⁶ Im Einzelnen lassen sich unterscheiden:

- ◆ **Luftbelastungen:** vor allem durch die bei der Verbrennung fossiler Energieträger entstehenden Gase und (Fein-)Stäube, inkl. der daraus resultierenden Klimaveränderungen;
- ◆ **Bodenbelastungen:** durch Stoffeinträge (z.B. Dünge- und Pflanzenschutzmittel in der Landwirtschaft, Ablagerung von Abfällen), Flächenverbrauch für Siedlungszwecke (Bodenverdichtung und -versiegelung) und Bodenverlust durch Erosion;
- ◆ **Gewässerbelastungen:** hauptsächlich durch Schadstoffeinträge (z.B. Dünge- und Pflanzenschutzmittel im Grundwasser, Einleitungen aus kommunalen Kläranlagen und Direkteinleitern in Fließgewässer, Plastikmüllpartikel in den Meeren), aber auch durch wasserbauliche Maßnahmen (z.B. Bau eines Wasserkraftwerks) und die Erhöhung der Wassertemperatur bei industriellen Kühlvorgängen;
- ◆ **Belastungen der Biosphäre:** insbesondere Waldschäden und Rückgang der Biodiversität;
- ◆ **Abfälle und Altlasten** können zu Belastungen der Luft, des Bodens und der Gewässer führen;

⁶ Hoppe/Beckmann/Kauch, Umweltrecht, § 1, Rn. 35 ff.

- ◆ **Lärm** (z.B. verursacht durch Verkehr, Gewerbe und Industrie sowie Sport- und Freizeitaktivitäten);
- ◆ **Strahlenbelastungen** (z.B. durch mangelhafte Entsorgung radioaktiver Abfälle und Unfälle in kerntechnischen Anlagen).

01.3 UMWELTSCHUTZ

01.3.1 Begriff

Der Begriff „Umweltschutz“ kann nur vor dem Hintergrund einer gesellschaftlichen und politischen Entwicklung definiert werden, in der ein Bewusstsein für die Erhaltung der Umwelt seit den 1960er Jahren entstand.

Auf der nationalen Ebene schlug sich die gesteigerte politische Aufmerksamkeit, die dem Umweltschutz zukam, erstmals im *Umweltprogramm der Bundesregierung von 1971*⁷ nieder, dem folgender Leitgedanke vorangestellt ist:

Umweltprogramm der
Bundesregierung,
1971

„Umweltpolitik ist die Gesamtheit aller Maßnahmen, die notwendig sind,

- ◆ um dem Menschen eine Umwelt zu sichern, wie er sie für seine Gesundheit und für ein menschenwürdiges Dasein braucht,
- ◆ um Boden, Luft und Wasser, Pflanzen- und Tierwelt vor nachhaltigen Wirkungen menschlicher Eingriffe zu schützen und
- ◆ um Schäden oder Nachteile aus menschlichen Eingriffen zu beseitigen.“

Auch die Europäische Union beschäftigte sich seit den frühen 1970er Jahren mit dem Umweltschutz. Das erste Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaften (heute EU) aus den Jahren 1972/73⁸ griff wesentliche Elemente nationaler Politiken auf und erweiterte sie um die Forderungen nach einer guten Bewirtschaftung der natürlichen Hilfsquellen, der Umweltverträglichkeit von Planungsentscheidungen und der Koordinierung der nationalen Umweltpolitiken. Dieser politisch akzentuierte Umweltschutz vereinigt danach drei Funktionen⁹:

Umwelt-Aktions-
programme der EU

- ◆ die Beseitigung bereits eingetretener Schäden (reparativ-wiederherstellende Funktion),
- ◆ die Ausschaltung oder Minderung aktueller Umweltbelastungen (repressiv-zurückdrängende Funktion) sowie

Funktionen des
Umweltschutzes

⁷ BT-Drs. VI/2710.

⁸ Vgl. Kommission, Mitteilung an den Rat über ein Umweltschutzprogramm der Europäischen Gemeinschaften, ABl. EG 1972, Nr. C 52, S. 1 ff.

⁹ *Sparwasser/Engel/Voßkuhle*, Umweltrecht, § 1 Rn. 8.

- ◆ die Vermeidung künftiger Umweltbelastungen (präventiv-vorsorgende Funktion).

Gefahrenabwehr

Damit zeigt sich ganz deutlich, dass Umweltschutz stark mit dem Gedanken der Gefahrenabwehr verknüpft ist, aber auch Aspekte der „Umweltpflege“ oder „Umweltvorsorge“ in sich vereint.

Zusammenfassend lässt sich der Begriff „Umweltschutz“ als die *Gesamtheit der Maßnahmen zur Vermeidung und Verminderung von Umweltbelastungen verstehen*.

01.3.2 Schutzzweck

Anthropozentrischer
vs. ökozentrischer
Umweltschutz

Neben den im Begriff enthaltenen Gegenständen und Zielen des Umweltschutzes wird auch dessen Schutzzweck diskutiert. Es geht dabei um die Frage, ob Umweltschutz am Menschen selbst, an der Erhaltung seiner natürlichen Lebensgrundlagen, zu orientieren sei (anthropozentrischer Umweltschutz), oder ob Umweltschutz – losgelöst vom Individuum „Mensch“ – als Wert an sich, als Selbstzweck zu verstehen ist (ökozentrischer Umweltschutz).

Ausrichtung der
Rechtsordnung
am Menschen

Unabhängig davon, wie man diese Frage aus ökologischer, philosophischer oder ethischer Sicht beantworten mag, spricht die bestehende Rechtsordnung dafür, bei der rechtlichen Verankerung des Umweltschutzes die anthropozentrische Perspektive einzunehmen. Die Rechtsordnung umfasst die verbindlichen Regeln, die das menschliche Zusammenleben ordnen und einen Ausgleich zwischen kollidierenden Interessen herbeiführen. Rechtssubjekte können dabei nur Menschen sein. Im Zentrum der Verfassungsordnung des Grundgesetzes steht der mit unantastbarer Würde ausgestattete Einzelne, Art. 1 Abs. 1 GG. Dem Grundgesetz liegt die zentrale Stellung des Menschen, geschützt durch die Grundrechte, zugrunde. Allerdings genießt auch der Umweltschutz Verfassungsrang. Das Grundgesetz enthält in Art. 20a GG eine Staatszielbestimmung zugunsten des Umweltschutzes, die eine objektive Pflicht des Staates zum Schutz der „natürlichen Lebensgrundlagen“ „auch in Verantwortung für die künftigen Generationen“ statuiert. Bereits im Wortlaut dieser Verfassungsbestimmung wird deutlich, dass ein im Schwerpunkt anthropozentrischer Umweltschutz intendiert ist¹⁰. Zudem würden ökozentrisch ausgerichtete Umweltschutznormen in ihrer Ausgestaltung und Durchsetzung auf praktische Probleme stoßen. Es dürfte schwerfallen, Umweltschutzbelange konsequent ökozentrisch, losgelöst von Belangen des Menschen zu definieren, da die Rechtsordnung und – als deren Teil – Umweltschutzvorschriften zwangsläufig eine menschliche Konstruktion sind.¹¹ Die Durchsetzung von ökozentrischen Umweltschutzposi-

¹⁰ Kloepfer, Umweltrecht, § 3, Rn. 35.

¹¹ Steinberg, NVwZ 2023, 138, 140.

tionen dürfte in dem grundsätzlich auf die Durchsetzung subjektiver Rechte ausgerichteten deutschen Rechtssystem (Erfordernis der Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO) schwierig sein, wenngleich dieser Grundsatz vor allem durch das Verbandsklagerecht nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) inzwischen teilweise durchbrochen wird.¹² Letztlich schleifen sich die theoretischen Zielsetzungen beider Richtungen ab, wenn man die Schonung vorhandener Ressourcen für zukünftige Generationen („Nachweltschutz“) als ureigenes Anliegen des Menschen versteht¹³.

01.4 UMWELTRECHT

01.4.1 Begriff

Umweltschutz stellt nach allgemeiner Ansicht eine problembezogene Querschnittsmaterie dar, die sich nicht auf einen bestimmten Lebensbereich beschränkt. Umweltschützende Normen sind demnach in nahezu allen Rechtsgebieten zu finden. Insbesondere in den 1990er Jahren gab es intensive Bemühungen, das Umweltrecht in einem umfassenden Umweltgesetzbuch zu kodifizieren, die auch in einem zweiten Versuch des Gesetzgebers im Jahr 2009 scheiterten (siehe hierzu Kap. 01.4.2.2).

Umweltschutz als
Querschnittsaufgabe

Umweltgesetzbuch

Umweltrechtliche Regelungen sind daher über eine Vielzahl von Rechtsnormen aus fast allen Lebensbereichen verstreut. Gleichwohl ist das Umweltrecht als eigenständiges Rechtsgebiet allgemein anerkannt. Zusammenfassend lässt sich *Umweltrecht* als die *Gesamtheit der Rechtssätze, die dem Schutz der Umwelt zu dienen bestimmt sind*, verstehen.¹⁴

Definition
Umweltrecht

01.4.2 Historische Entwicklung des Umweltrechts

Punktuell lassen sich bereits in frühen Hochkulturen und der Antike umweltrelevante Regelungen nachweisen. Eine wesentliche Zäsur in der historischen Entwicklung des Umweltrechts bildet die Industrialisierung, die eine Vielzahl umweltpolitischer Probleme hervorrief und so erste staatliche Gegenmaßnahmen evozierte. Das moderne deutsche Umweltrecht entwickelte sich aber erst Anfang der 1970er Jahre. Impulse empfing und empfängt das Umweltrecht in hohem Maße insbesondere seit etwa Mitte der 1990er Jahre aus der Europäischen Union.

Einführung

¹² Steinberg, NVwZ 2023, 138, 143.

¹³ Zum Ganzen Kloepfer, Umweltrecht, § 1, Rn. 60 ff.

¹⁴ Kluth, in: Kluth/Smeddinck, Umweltrecht, § 1, Rn. 7.

01.4.2.1 Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland

Nachkriegs-
Deutschland

In der Bundesrepublik verlief die Umweltrechtsetzung in verschiedenen Etappen. In den ersten Nachkriegsjahren spielten ökologische Fragen angesichts der bedrängenden ökonomischen Lage kaum eine Rolle. Vorrang hatte der politische und wirtschaftliche Wiederaufbau Deutschlands. Es gab allerdings auch vereinzelt Aktivitäten legislativer Art, die zu umweltrelevanten Fortentwicklungen führten. Zu nennen ist das Wasserhaushaltsgesetz von 1957. 1959 kam es zum Erlass des Atomgesetzes, bei dem allerdings nicht der Schutz gegen etwaige Gefahren, sondern die Förderung der friedlichen Nutzung der Kernenergie im Vordergrund stand.

WHG (1957)
AtG (1959)

Gesetzgebungs-Boom
der 1970er Jahre

Einen Wendepunkt hin zu gezielter umweltpolitischer Gesetzgebung markierte das schon erwähnte Umweltprogramm der Bundesregierung von 1971. In der Folgezeit wurde ein beachtliches Normenwerk zum Schutz der Umwelt erlassen¹⁵. Aus der Vielzahl der – häufig mehrfach novellierten – Vorschriften seien beispielhaft herausgegriffen:

- ◆ Abfallbeseitigungsgesetz von 1972 (heute Kreislaufwirtschaftsgesetz),
- ◆ Bundes-Immissionsschutzgesetz von 1974,
- ◆ Bundeswaldgesetz von 1975,
- ◆ Bundesnaturschutzgesetz von 1976,
- ◆ Chemikaliengesetz von 1980,
- ◆ Gentechnikgesetz von 1993,
- ◆ Bundes-Bodenschutzgesetz von 1998,
- ◆ Bundes-Klimaschutzgesetz 2019.

Novellierung
alter Gesetze

Die Gesetze aus der Anfangszeit des deutschen Umweltrechts wurden vielfach novelliert und dem modernen Umweltschutzgedanken angepasst. Zu nennen sind etwa das

- ◆ Wasserhaushaltsgesetz von 1957, novelliert 1986, 1996, 2002 und 2009 sowie das

- ◆ Atomgesetz aus dem Jahr 1959,

an dessen Beispiel besonders deutlich wird, welchen Wandlungen die politische Bewertung von Umweltbelangen unterliegen kann. Nachdem 2002 der Ausstieg aus der Kernenergie bis 2021 im Atomgesetz verankert worden war, wurden die Laufzeiten der bestehenden Kernkraftwerke 2010 um 8 bzw. 14 Jahre verlängert, bevor unter dem Eindruck der Reaktorkatastrophe von Fukushima 2011 diese Laufzeitverlängerung wieder rückgängig gemacht und der Ausstieg aus der Kernenergie bis 2022 in das Atomgesetz aufgenommen wurde.

¹⁵ Ausführlich zur Entwicklung *Kloepfer*, Umweltrecht, § 2, Rn. 110 ff.

Seit den 1990er Jahren sind zudem sachgebietsübergreifende, den problemorientierten Querschnittsgedanken des Umweltrechts betonende Gesetze erlassen worden. Deutlich wird dabei die stetig gewachsene Bedeutung der Europäischen Union, die durch die Vorgaben umweltrechtlicher Richtlinien in außerordentlichem Maße Einfluss auf das nationale Umweltrecht nimmt. Hier sind insbesondere zu nennen:

- ◆ das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung von 1990/2001, neugefasst durch das Gesetz zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung (SUPG) 2005 und zuletzt durch das Gesetz zur Modernisierung des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung 2017¹⁶,
- ◆ das Umweltinformationsgesetz von 1994/2004/2014.

2001 hat mit der Verabschiedung des sog. Artikelgesetzes eine weitere tiefgreifende Veränderung des deutschen Umweltrechts stattgefunden. Das Gesetz diente der Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der – damaligen – IVU-Richtlinie, der Deponierichtlinie sowie weiterer Richtlinien zum Umweltschutz und war eine Reaktion auf das Scheitern des ersten Teils eines Umweltgesetzbuches (UGB-I). Es änderte wesentliche Bestimmungen des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung, des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes (jetzt: Kreislaufwirtschaftsgesetz, s.u.) und des Baugesetzbuchs und führte das Konzept der integrierten Zulassungsentscheidung für Industrieanlagen¹⁷ in das deutsche Umweltrecht ein. Weitere Herausforderungen seit der Jahrtausendwende waren etwa die juristische Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie (vollständig abgeschlossen erst seit 2006) oder der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie¹⁸ (durch das Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz und das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz Ende 2006), die ebenfalls die erhebliche Relevanz europarechtlicher Vorgaben für das nationale Umweltrecht unterstreichen. Zudem ist am 1. Juni 2012 ein neues Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) in Kraft getreten, welches das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz von 1994 (KrW-/AbfG) ersetzt und u.a. der Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie¹⁹ dient. 2013 wurde die Richtlinie 2010/75/EU vom 24.11.2010 über Industrieemissionen (IE-Richtlinie) unter anderem durch Anpassung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, des Wasserhaushaltsgesetzes und des Kreislaufwirtschaftsgesetzes in deutsches Recht umgesetzt.²⁰ 2017 wurde zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie 2014/52/EU²¹ das UVPG überarbeitet.

Einfluss der EU

Artikelgesetz von 2001

Konzept des integrierten Umweltschutzes

¹⁶ BGBl. I vom 28.07.2017, S. 2808.

¹⁷ Dazu siehe Kap. 01.4.3.

¹⁸ Richtlinie 2003/35/EG, ABl.EG Nr. L 156 v. 25.6.2003, S. 17.

¹⁹ Richtlinie 2008/98/EG, ABl.EU Nr. L 312 v. 22.11.2008, S. 3.

²⁰ Dazu siehe Kap. 01.4.3.

²¹ Richtlinie 2014/52/EU, ABl.EU Nr. L 124 v. 25.4.2014, S. 1.

Neuere Entwicklung:
Bundes-Klimaschutz-
gesetz 2019

Das in den vergangenen Jahren in der öffentlichen Debatte dominante Thema des Klimaschutzes hat in Gestalt des Bundes-Klimaschutzgesetzes von 2019 ebenfalls Eingang in das nationale Recht gefunden.

01.4.2.2 Exkurs: Umweltgesetzbuch

Mosaikteppich
Umweltrecht

Die Quellen des deutschen Umweltrechts finden sich nicht nur in einer Vielzahl spezialgesetzlicher Regelwerke (Bundesnaturschutzgesetz, Wasserhaushaltsgesetz, Kreislaufwirtschaftsgesetz, UVP-Gesetz u.v.m.), sondern auch im Gefahrenabwehrrecht sowie in anderen Rechtsbereichen wie bspw. dem Raumordnungsrecht, Baurecht, Straßenverkehrsrechts etc. und auch im Privat- und Strafrecht.

Erste Überlegungen
zu einem einheitlichen
Umweltgesetzbuch
(UGB)

Die schon häufig geäußerte Unzufriedenheit mit diesem als unübersichtlich und teilweise widersprüchlich empfundenen Mosaikwerk umweltrechtlicher Bestimmungen ließ in den 1980er Jahren den Gedanken an ein einheitliches, allumfassendes Umweltgesetzbuch (UGB) aufkommen, mit dem Ziel, das Umweltrecht zu harmonisieren, von unnötiger Bürokratie zu befreien und übersichtlich zu gestalten. Zugleich sollten Aspekte der Umweltsorge und Risikominimierung, marktwirtschaftlich orientierte Planungs- und Steuerungsinstrumente sowie das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung stärker als im bisherigen Maße implementiert und das Umweltrecht damit insgesamt modernisiert werden.

Wissenschaftliche
Konzeption des UGB

In der Zeit von 1988 bis 1993 erarbeiteten zwei aus Professoren gebildete Arbeitsgruppen Entwürfe eines allgemeinen Teils (UGB-AT)²² und eines besonderen Teils (UGB-BT)²³ eines Umweltgesetzbuches. Auf dieser Grundlage entwickelte eine Sachverständigenkommission den Entwurf eines einheitlichen Umweltgesetzbuches, den sie 1997 vorlegte.²⁴

UGB 1. Teil

Der Versuch, ein UGB 1. Teil zu erlassen, scheiterte 1999 an Einwänden im Hinblick auf die Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Indem die Gesetzgebungskompetenzen im Umweltbereich durch die sog. Föderalismusreform, die am 1.9.2006 in Kraft getreten ist, neu geordnet wurden (siehe Kap. 03.4.2), wurde die Ausgangslage für den Erlass eines UGB verbessert.

UGB 2009

In den Jahren 2007/2008 wurden Entwürfe eines sog. UGB 2009 vorgelegt. Diese sahen sechs Bücher vor. Darin sollten allgemeine Vorschriften und das vorhabenbezogene Umweltrecht (UGB I), das Wasser- (UGB II) und Naturschutzrecht (UGB III), die nichtionisierende Strahlung (UGB IV) sowie das Emissionshandels-

²² Kloepfer/Rehbinder/Schmidt-Aßmann/Kunig, Umweltgesetzbuch – Allgemeiner Teil, 1990.

²³ Jarass/Kloepfer/Kunig/Papier/Peine/Rehbinder/Salzwedel/Schmidt-Aßmann, Umweltgesetzbuch – Besonderer Teil, 1994.

²⁴ BMU (Hrsg.), Umweltgesetzbuch (UGB-KomE), 1998.

recht (UGB V) und das Recht der erneuerbaren Energien (UGB VI) geregelt werden. Diese Bücher sollten durch eine Verordnung über Vorhaben nach dem UGB und eine Verordnung über Umweltbeauftragte flankiert werden. Weitere Materien des Umweltrechts sollten in einer zweiten Phase der Kodifikation in weitere Bücher des UGB aufgenommen werden.

Dieser neue Versuch, das UGB zu verwirklichen, scheiterte im Februar 2009 aus politischen Gründen. Den Stein des Anstoßes bildete die sog. integrierte Vorhabengenehmigung, die als Kernstück des UGB I die bislang separat laufenden immissionsschutz- und wasserrechtlichen Zulassungsverfahren zusammenführen sollte.

Scheitern des
UGB 2009

In der Folge dieses erneuten Scheiterns wurden 2009 im Rahmen einer „Rumpf-Reform“²⁵ drei Gesetze zur Neuregelung des Naturschutzrechts,²⁶ des Wasserrechts²⁷ sowie des Rechts des Schutzes vor nichtionisierender Strahlung²⁸ erlassen, die von einem sog. Rechtsbereinigungsgesetz Umwelt flankiert werden.²⁹ Diese Regelungen waren aus Sicht des Bundesumweltministeriums erforderlich, weil die Länder ohne das Tätigwerden des Bundes im Rahmen der Abweichungsgesetzgebung nach Art. 125b Abs. 1 Satz 3 GG in den Bereichen Wasser- und Naturschutzrecht ab dem 01.01.2010 berechtigt gewesen wären, von dem bestehenden Bundesrecht abweichende Landesregelungen zu erlassen. Deshalb wurde eine regionale Zersplitterung der Rechtsmaterien befürchtet. Die Befugnis zur Abweichungsgesetzgebung geht auf eine Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen im Zuge der Föderalismusreform zurück. Die Neuregelungen des Naturschutz- und Wasserrechts verfolgen – neben weiteren Änderungen – das Ziel, anstelle der früheren Rahmenregelungen Vollregelungen des Bundes zu schaffen, wodurch abweichende Landesregelungen ausgeschlossen werden. Die Gesetze traten jeweils am 01.03.2010 in Kraft.

Verbliebene
Neuregelungen
ab 01.03.2010

01.4.3 Systematisierungsansätze

Dem Umweltrecht gehören Normen auf allen Geltungsebenen an. Zu unterscheiden sind danach das Umweltvölkerrecht, das europäische Umweltrecht, und das nationale Umweltrecht in Bund und Ländern (siehe im Einzelnen Kap. 02). Die systematische Gliederung des Umweltrechts lässt sich – je nach Ansatz und Zweckrichtung – auf die unterschiedlichste Weise vornehmen.³⁰

Gliederung des
Umweltrechts

²⁵ Vgl. im Einzelnen *Scheidler*, UPR 2009, 173 ff.

²⁶ BGBl. I vom 6.08.2009, S. 2542.

²⁷ BGBl. I vom 6. 08.2009, S. 2585.

²⁸ BGBl. I vom 3.08.2009, S. 2433.

²⁹ BGBl. I vom 17.08.2009, S. 2723.

³⁰ Vgl. *Kluth*, in: Kluth/Smeddinck, Umweltrecht, § 1, Rn. 7 ff. und ausführlich *Kloepfer*,

Umweltrecht im engeren und im weiteren Sinne

Üblicherweise wird zwischen Umweltrecht im engeren und im weiteren Sinne unterschieden. Dabei wird dem **Umweltrecht im engeren Sinne** das öffentliche Umweltrecht zugeordnet, das spezifische umweltbezogene Regelungen enthält. Zum **Umweltrecht im weiteren Sinne** zählen dagegen Randgebiete wie das Umweltprivatrecht (siehe Kap. 06) und das Umweltstrafrecht (siehe Kap. 07) sowie Vorschriften mit Auswirkungen auf die Umwelt, die Teil von nicht umweltspezifischen Gesetzen sind (z.B. Raumplanungsrecht - Berücksichtigung von Umweltbelangen nach §§ 1 Abs. 5, 1a, 2a des Baugesetzbuches - BauGB).

Allgemeines und Besonderes Umweltrecht

Das Umweltrecht im engeren Sinne kann weiter in Allgemeines und Besonderes Umweltrecht untergliedert werden.

Medialer, kausaler und integrierter Umweltschutz

Dem **Besonderen Umweltrecht** gehören Normen an, die jeweils einen Teilbereich des Umweltrechts regeln. Diese Teilbereiche können in einem **medialen Ansatz** bestimmte Umweltmedien in den Blick nehmen (z.B. Immissionsschutzrecht, Gewässerschutzrecht, Bodenschutzrecht) oder medienübergreifend und an die Ursache einer Umweltbelastung anknüpfend (**kausaler Ansatz**) ausgerichtet sein (z.B. Kreislaufwirtschaftsrecht, Gefahrstoffrecht). Daneben kommt dem **integrierten Umweltschutz** besondere Bedeutung zu, der umweltbezogenen Aufgabestellungen im Sinne einer Gesamtschau medien- und ursachenübergreifend begegnet. In diesem Zusammenhang ist die Raumplanung zu nennen, in die der Umweltschutz als Planungsziel oder abwägungserheblicher Belang einfließt. Auf der europäischen Ebene bildet die Richtlinie 2008/1/EG über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie)³¹, die inzwischen von der Richtlinie 2010/75/EU vom 24.11.2010 über Industrieemissionen (IE-Richtlinie) abgelöst wurde, ein wichtiges Beispiel für integrierten Umweltschutz. Durch die IVU-Richtlinie wurde eine Koordinierung und Zusammenfassung der Entscheidungen über Emissionen in Luft, Wasser und Boden eingeführt. Ziel der Richtlinie war es, ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt zu erreichen und einer unausgewogenen Verlagerung von Umweltverschmutzungen von einem Medium auf ein anderes vorzubeugen. In Deutschland wurden die IVU- und die IE-Richtlinie im Wesentlichen durch Regelungen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, des Wasserhaushaltsgesetzes und des Kreislaufwirtschaftsgesetzes umgesetzt.³²

Umweltrecht, § 1, Rn. 91 ff.

³¹ Die Richtlinie trat als kodifizierte Fassung der ursprünglichen IVU-Richtlinie 96/61/EG an deren Stelle.

³² Vgl. Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie über Industrieemissionen vom 8.04.2013, BGBl. I S. 737.

Dem **Allgemeinen Umweltrecht** werden Regelungen und Aspekte zugerechnet, die gewissermaßen vor die Klammer gezogen für alle Teilbereiche des Besonderen Umweltrechts gelten (z.B. Umweltverfassungsrecht, Prinzipien des Umweltrechts, Umweltinformationsrecht, Recht der Umweltverträglichkeitsprüfung).

Allgemeines
Umweltrecht

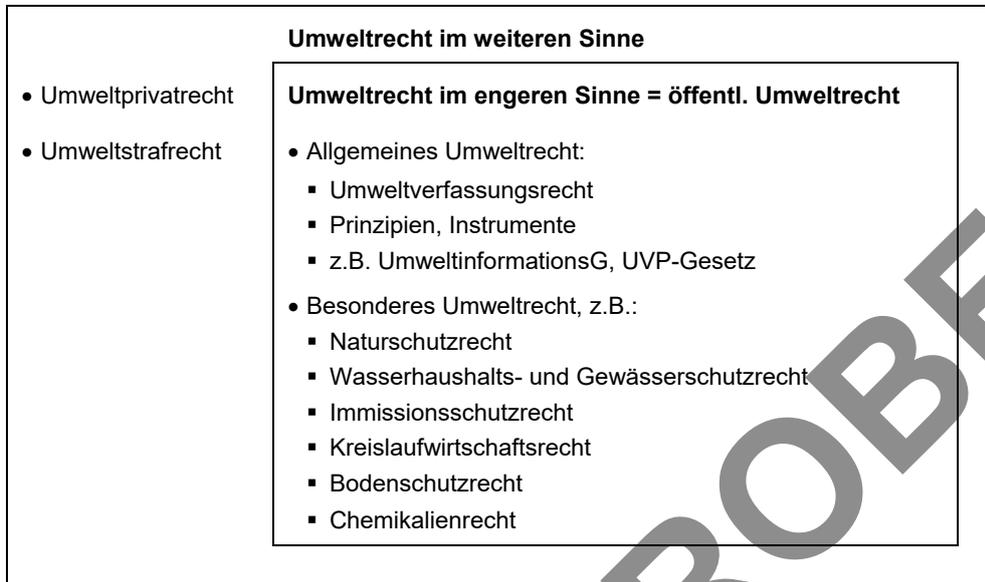


Abb. 01.1: Systematisierung des Umweltrechts

02. RECHTSQUELLEN DES UMWELTRECHTS

02.1 ALLGEMEINES

Rechtsquellen	Rechtsquellen finden sich regelmäßig in geschriebener Form. Sie können in seltenen Fällen aber auch kraft lang andauernder Übung und allgemeiner Überzeugung als ungeschriebenes Gewohnheitsrecht in Erscheinung treten. Das Rechtsgebiet des Umweltrechts ist, wie schon gezeigt, auf drei verschiedenen Geltungsebenen präsent:
Ebenen	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Ebene des Völkerrechts, ◆ Ebene des Europarechts, ◆ Ebene des nationalen Rechts.
Rechtsnormen, Abgrenzung zum Verwaltungsakt	Auf allen Ebenen haben die Rechtsquellen dabei ganz überwiegend den Charakter von <i>Rechtsnormen</i> (= <i>Gesetzen im materiellen Sinn</i>). Sie sind <i>nach außen gerichtete, verbindliche Regeln</i> , die eine unbestimmte Zahl von Personen (generell) und eine unbestimmte Zahl von Fällen (abstrakt) betreffen ³³ . Mit dieser <i>abstrakt-generellen Wirkung</i> unterscheiden sich Rechtsnormen auch wesentlich von der konkret-individuellen Qualität des ebenfalls verbindlichen und nach außen gerichteten Verwaltungsaktes (§ 35 Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes). Der Verwaltungsakt ist das gebräuchlichste Handlungsinstrument des (Umwelt-) Verwaltungsrechts (vgl. Studieneinheit „Umweltverwaltungsrecht“). Er regelt im Gegensatz zu einer Rechtsnorm allerdings einen konkreten Sachverhalt und richtet sich im Regelfall an eine bestimmte Person. Beispiel für einen Verwaltungsakt im Umweltverwaltungsrecht wäre etwa die Ablehnung oder die Erteilung einer Genehmigung nach dem BImSchG.
Regelungen ohne Auswirkung	Daneben gibt es, wenn man den Begriff der „Rechts“-Quellen sehr weit fasst, auch <i>Regelungen ohne unmittelbare Außenwirkung</i> , die allgemein oder im Einzelfall der Auslegung, Konkretisierung und Präzisierung der Rechtsnormen dienen. Dazu rechnen etwa Verwaltungsvorschriften, wie die Technische Anleitung Luft oder Lärm und technische Regelwerke privater Normungsinstitute, wie etwa DIN-Normen oder VDI-Vorschriften.

³³ Zu den Begriffen Rechtsquelle und Rechtsnorm *Maurer/Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 4, Rn. 1 ff.

02.2 VÖLKERRECHT

Die Rechtsquellen des Völkerrechts setzen sich nach Art. 38 des *Statuts des Internationalen Gerichtshofs (IGH)*³⁴ in Den Haag, der über völkerrechtliche Streitigkeiten zu befinden hat, zusammen aus:

Quellen des
Völkerrechts

◆ Völkerrechtlichen Verträgen

Beispiele:

- Washingtoner Artenschutzübereinkommen von 1973;
- Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen.

◆ Völkergewohnheitsrecht³⁵

Beispiele:

- Verbot erheblicher grenzüberschreitender Umweltschädigungen;
- Minimierung neuer oder zusätzlicher grenzüberschreitender Belastungen;
- Informations- und Konsultationspflicht bei Maßnahmen mit aktuell oder potenziell grenzüberschreitenden Umweltgefährdungen.

◆ Allgemeinen Rechtsgrundsätzen des Völkerrechts

Allgemeine völkerrechtliche Rechtsgrundsätze, wie etwa das Rechtsmissbrauchsverbot oder das Rücksichtnahmegebot, haben bisher im Umweltvölkerrecht so gut wie keine Rolle gespielt.

Insbesondere seit den 1990er Jahren gewinnt neben diesem, in Art. 38 des Statuts des IGH umschriebenen völkerrechtsverbindlichen „hard-law“ das rechtlich unverbindliche „soft-law“ immer mehr an Bedeutung. Damit sind in erster Linie Empfehlungen, Beschlüsse, Resolutionen und Deklarationen internationaler Organisationen gemeint, die aber lediglich eine politisch-moralische Bindungswirkung entfalten können³⁶.

Hard-law und
Soft-law

Beispiele:

- Abschlusserklärung der Stockholmer Umweltkonferenz von 1972;
- Rio-Deklaration von 1992.

³⁴ Abrufbar unter <https://www.menschenrechtsabkommen.de/statut-des-internationalen-gerichtshofs-1154/>.

³⁵ Zum Völkergewohnheitsrecht im Umweltschutz *Kloepfer*, Umweltrecht, § 10, Rn. 67 ff.

³⁶ *Schweitzer*, Staatsrecht, Völkerrecht, Europarecht, Rn. 269.

02.3 EUROPARECHT³⁷

Starker Einfluss des EU-Rechts

Es ist bereits angeklungen, dass das Umweltrecht in hohem Maße von europarechtlichen Vorgaben geprägt wird. Sowohl das europäische Primärrecht, als auch Impulse und Vorgaben des europäischen Sekundärrechts wirken auf die nationalen Umweltrechtsordnungen der Mitgliedstaaten ein. Der Einfluss des Europarechts ist dabei kaum zu überschätzen.

02.3.1 Primäres Unionsrecht

02.3.1.1 Überblick

Europäische Gründungsverträge

Die Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaft und der Europäischen Union bilden das sog. europäische Primärrecht. Teil des primären Unionsrechts sind ferner allgemeine Rechtsgrundsätze des Unionsrechts als ungeschriebene Regeln. So kennt das Recht der EU etwa den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und die Prinzipien des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit als allgemeine Rechtsgrundsätze³⁸.

Allgemeine Rechtsgrundsätze

Die Entwicklung gemeinsamer Grundrechtsstandards in der EU durch den EuGH erfolgt ebenfalls im Rahmen der allgemeinen Rechtsgrundsätze des Unionsrechts. Grundlage bildet dabei der Rückgriff auf die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten und die Gewährleistungen der Europäischen Menschenrechtskonvention. Diese Rechtsprechung findet ihren Niederschlag in Art. 6 Abs. 3 EUV.

Grundrechte-Charta der EU

Die im Jahre 2000 proklamierte Charta der Grundrechte der EU ist seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 01.12.2009 (dazu Kap. 02.3.1.3) Bestandteil des Unionsrechts (Art. 6 Abs. 3 EUV).

Die Gründungsverträge

Die Europäische Union ruht auf den folgenden Gründungsverträgen:³⁹

- ◆ der Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), die sog. Montanunion von 1951,

³⁷ Für eine umfassende Darstellung des europäischen Umweltrechts sei auf den Kurs gleichen Namens verwiesen (Kurs 04).

³⁸ *Wegener*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Kommentar, Art. 19 EUV, Rn. 57 ff.

³⁹ Informationen hierzu finden sich im Internet unter https://europa.eu/european-union/law/treaties_de.

- ◆ die Römischen Verträge von 1957 über
 - die Europäische Atomgemeinschaft (EAG), die sog. Euratom und
 - die Europäische (Wirtschafts-)gemeinschaft (E[W]G) - EWGV⁴⁰,
- ◆ die Einheitliche Europäische Akte (EEA) von 1986,
- ◆ der Maastrichter Vertrag über die Europäische Union (EU) von 1992 – EUV⁴¹,
- ◆ der Amsterdamer Vertrag über die Europäische Union von 1997,
- ◆ der Vertrag von Nizza über die Europäische Union von 2001,
- ◆ der Vertrag von Lissabon von 2007.

Der aus dem EWGV hervorgegangene Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) wurde mit Wirkung zum 01.12.2009 durch den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ersetzt (hierzu näher Kap. 02.3.1.3).

Das primäre Unionsrecht enthält u.a. Bestimmungen über Ziele und Grundsätze der Europapolitik (Erster Teil des AEUV), Bestimmungen über verschiedene Politiken und Maßnahmen der EU (Dritter Teil des AEUV) und Bestimmungen über die Organe der EU (Sechster Teil des AEUV). Titel XX des Dritten Teils des AEUV (Umwelt) enthält die Ermächtigungsgrundlage für spezifisch umweltpolitische Tätigkeiten der Union. Dabei normiert Art. 191 AEUV Ziele und Grundsätze der Umweltpolitik und Art. 192 AEUV stellt die Ermächtigungsgrundlage zum Erlass umweltrechtlicher Rechtsvorschriften durch die Europäische Union zur Verfügung. Hintergrund ist das europarechtliche Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 3 Abs. 6 und Art. 4 Abs. 1 EUV), das ein Tätigwerden der Europäischen Union nur erlaubt, wenn dies in den Gründungsverträgen vorgesehen ist.

Inhalte des primären
Unionsrechts

02.3.1.2 Europäischer Verfassungsvertrag

Auf der Regierungskonferenz von Nizza im Dezember 2000 waren verschiedene Fragen der künftigen Weiterentwicklung der europäischen Vertragswerke wie etwa die der Kompetenzverteilung zwischen der EU auf der einen und den Mitgliedstaaten auf der anderen Seite ausgeklammert worden. Vor diesem Hintergrund sollten

Europäischer
Verfassungsvertrag

⁴⁰ Der EWG-Vertrag ist der ursprl. Gründungsvertrag der Europäischen Gemeinschaft. Der Vertrag von Maastricht 1992 änderte die Bezeichnung der Europäischen Wirtschafts-Gemeinschaft in „Europäische Gemeinschaft“. Seitdem wird der Vertrag kurz als EG-Vertrag (EGV) bezeichnet. Durch den Vertrag von Amsterdam 1997 wurde der EGV neu nummeriert und mit dem Vertrag von Lissabon 2007 wurde er vom „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ (AEUV) abgelöst. Siehe hierzu Kap. 02.3.1.3.

⁴¹ Der Vertrag von Maastricht 1992 ist der ursprl. Gründungsvertrag der Europäischen Union (Vertrag über die Europäische Union – EUV). Er erfuhr später mehrere Änderungen durch den Vertrag von Amsterdam 1997, den Vertrag von Nizza 2001 und den Vertrag von Lissabon 2007. Siehe hierzu Kap. 02.3.1.3.

die europäischen Gründungsverträge im Rahmen einer Verfassung für die Europäische Union vereinfacht und angepasst werden.

Scheitern der Europäischen Verfassung

Das Projekt scheiterte jedoch im Jahr 2005, da sich das Volk in Frankreich und den Niederlanden in Referenden gegen die Verfassung aussprach und der Vertrag damit nicht von allen Mitgliedstaaten ratifiziert wurde.

02.3.1.3 Vertrag von Lissabon

Vertrag von Lissabon

Im Dezember 2007 wurde der „Vertrag von Lissabon“ unterzeichnet⁴², der die wesentlichen Regelungen des bereits erarbeiteten Entwurfs eines Verfassungsvertrages aufnimmt, jedoch auf Symbole wie eine Hymne verzichtet, die als Zeichen für eine Entmachtung der Mitgliedstaaten missverstanden werden könnten und daher auf Kritik gestoßen waren. Der Vertrag ist nach der Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten am 01.12.2009 in Kraft getreten.

Verschmelzung von EU und EG

Durch den „Vertrag von Lissabon“ wurden der Vertrag über die Europäische Union (EUV) und der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) geändert. Der EGV wurde durch den „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ (AEUV) ersetzt, in dem ein Großteil der Regelungen des EGV aufgegangen ist. Die bisherige EU und die EG wurden zu einer „neuen“ Europäischen Union verschmolzen. Diese neue Europäische Union tritt die Rechtsnachfolge der ehemaligen EU und der EG an (Art. 1 Abs. 3 Satz 3 EUV⁴³). Durch den „Vertrag von Lissabon“ wird gewährleistet, dass die EU auch nach der Erweiterung auf 27 – und nach dem Beitritt Kroatiens 2013 auf 28 – Mitgliedstaaten ihre Handlungsfähigkeit bewahrt. Insbesondere wird der Abstimmungsmodus im Rat modifiziert und ein Präsident des Europäischen Rates installiert. Darüber hinaus wird die Stellung des Europäischen Parlaments gestärkt, um die demokratische Legitimation des Handelns der EU zu verbessern. Ferner wird künftig ein Hoher Vertreter für die Außen- und Sicherheitspolitik, dem ein Europäischer Auswärtiger Dienst unterstellt ist, die Interessen der EU geschlossen nach außen vertreten.

Umweltrechtliche Kompetenzgrundlage

Der „Vertrag von Lissabon“ lässt die für die EU-Umweltpolitik maßgeblichen Bestimmungen des Primärrechts im Wesentlichen unberührt. Auch nach der Änderung gilt das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung fort (Art. 3 Abs. 6 und Art. 4 Abs. 1 EUV). Gem. Art. 4 Abs. 2 lit. e AEUV kommt der EU die sog. mit den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit für den Bereich Umwelt zu, die mit der konkurrierenden Zuständigkeit nach dem Grundgesetz vergleichbar ist. Grundlage der Rechtsetzung in diesem Bereich ist die im Grundsatz unveränderte Vorschrift

⁴² ABl.EU 2007 Nr. C 306, S. 1 ff.

⁴³ Bitte beachten Sie, dass die Absätze des Art. 1 EUV – im Unterschied zu den nachfolgenden Artikeln – in der amtlichen Fassung nicht mit vorangestellten Ziffern in Klammern – (1) usw. – versehen sind.

des Art. 192 AEUV (vormals Art. 175 EGV). Auch die Vorschrift über die Ziele und Grundsätze der Umweltpolitik (Art. 191 AEUV, vormals Art. 174 EGV) bleibt im Grundsatz unverändert.

02.3.2 Sekundäres Unionsrecht

Das sekundäre Recht der EU, das von den EU-Organen (Rat und Parlament, in der Regel auf Vorschlag der Kommission) nach Maßgabe des Primärrechts erlassen wird, konkretisiert und aktualisiert das primäre Unionsrecht. Im Umweltbereich haben vor allem Verordnungen und Richtlinien Bedeutung.

Konkretisierung
des primären
Unionsrechts

Verordnungen (VO) sind gemäß Art. 288 Abs. 2 AEUV in allen ihren Teilen verbindlich und haben unmittelbare und allgemeine Geltung in allen Mitgliedstaaten. Sie müssen von den Mitgliedstaaten nicht erst noch in nationales Recht umgesetzt werden, sondern enthalten unmittelbar geltendes Recht für den Einzelnen.

EU-Verordnungen

Beispiele:

- VO (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14.6.2006 über die Verbringung von Abfällen (Abfall-Verbringungs-VO).⁴⁴
- VO (EG) Nr. 1221/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.11.2009 über die freiwillige Teilnahme von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung (Öko-Audit- oder EMAS-VO).⁴⁵

Richtlinien (RL) hingegen sind gemäß Art. 288 Abs. 3 AEUV an die Mitgliedstaaten gerichtet. Sie sind für die Mitgliedstaaten hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlassen jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel der Umsetzung. Richtlinien verpflichten also die Mitgliedstaaten, den Inhalt der Richtlinie in innerstaatliches Recht umzusetzen⁴⁶. Richtlinien enthalten im Grundsatz kein unmittelbar geltendes Recht für den Einzelnen. Dieses ergibt sich vielmehr aus den nationalen Umsetzungsakten.

EU-Richtlinien
müssen in nationales
Recht umgesetzt
werden

Die Rechtsprechung des EuGH hat von diesem Grundsatz aber Ausnahmen zugelassen und billigt Richtlinien unmittelbare Anwendbarkeit im nationalen Recht zu, wenn die Richtlinie trotz Fristablaufes nicht in innerstaatliches Recht umgesetzt worden ist und die Richtlinie von ihrem Inhalt her unbedingt und hinreichend bestimmt ist, um im Einzelfall angewendet zu werden. In einem solchen Fall kann

Ausnahmen

⁴⁴ ABl.EU 2006 Nr. L 190, S. 1 ff.

⁴⁵ ABl.EU 2009 Nr. L 342, S. 1 ff.

⁴⁶ Zur Umsetzung von Richtlinien durch Verwaltungsvorschriften siehe Kap. 02.4.5 und 03.3.2.

sich der Einzelne gegenüber dem umsetzungssäumigen Mitgliedstaat auf die Bestimmungen einer Richtlinie berufen. Eine unmittelbare Anwendung von Richtlinienbestimmungen zu Lasten Privater ist aber ausgeschlossen⁴⁷.

Beispiel UIG

So ist etwa das Umweltinformationsgesetz (UIG) von 2004 zur Umsetzung der Umweltinformations-Richtlinie (RL 2003/4/EG⁴⁸) des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen erlassen worden. Der Anspruch eines jeden auf freien Zugang zu Informationen über die Umwelt ergibt sich aus § 3 Abs. 1 UIG, nicht aber unmittelbar aus der Richtlinie 2003/4/EG. Sollte aber ein Mitgliedstaat in seinem innerstaatlichen Recht einen Zugang zu Informationen über die Umwelt nicht vorsehen, so wäre über eine unmittelbare Anwendung der Richtlinienbestimmungen nachzudenken⁴⁹.

Richtliniendominanz
im Umweltrecht

Die Europäische Union nutzt für die Fortentwicklung des Umweltrechts der EU überwiegend das Handlungsinstrument der Richtlinie. Das mag daran liegen, dass Richtlinien den Mitgliedstaaten einen gewissen Umsetzungsspielraum belassen und daher gegenüber der Verordnung die schonendere Maßnahme darstellen. Daher verwundert es nicht, dass im Umweltrecht die Anzahl der jährlich erlassenen EU-Richtlinien die Zahl der EU-Verordnungen um ein Vielfaches übertrifft.

Beispiele:

- RL 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.12.2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Objekten – kodifizierte Fassung – (UVP-RL)⁵⁰
- RL 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28.1.2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen⁵¹
- RL 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Abfälle vom 19.11.2008⁵²
- Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung).⁵³

⁴⁷ Vgl. zur unmittelbaren Wirkung etwa *Ruffert*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Kommentar, Art. 288 AEUV, Rn. 48 ff.; zur unmittelbaren Wirkung im Umweltrecht ferner *Müggenborg/Duikers*, NVwZ 2007, 623.

⁴⁸ Die Richtlinie ersetzt die erste Umweltinformations-Richtlinie 90/313/EWG, zu deren Umsetzung das nunmehr aufgehobene UIG 2001 erlassen wurde.

⁴⁹ Vgl. dazu *Erichsen*, NVwZ 1992, 409, 417 f.

⁵⁰ ABl.EU 2012 Nr. L 26, S. 1 ff.

⁵¹ ABl.EG 2003 Nr. L 41, S. 26 ff.

⁵² ABl.EU 2008, Nr. L 312, S. 3.

⁵³ ABl.EU 2010 Nr. L 334, S. 17 ff. Die Regelungen der RL 2008/1/EG (IVU-RL), welche zum 7.1.2014 aufgehoben worden ist, wurden in diese Richtlinie integriert.

02.4 NATIONALES RECHT

Das nationale Recht – und damit auch das deutsche Umweltrecht – lässt sich recht anschaulich in Form einer „Normenpyramide“ darstellen (Abb. 02.1). Dabei liegt den Elementen der Pyramide üblicherweise der Rechtsnormbegriff zu Grunde, der für die spezifischen Belange des Umweltrechts um sonstige Regelungen ohne unmittelbare Außenwirkung zu erweitern ist.

Normenpyramide des nationalen Rechts

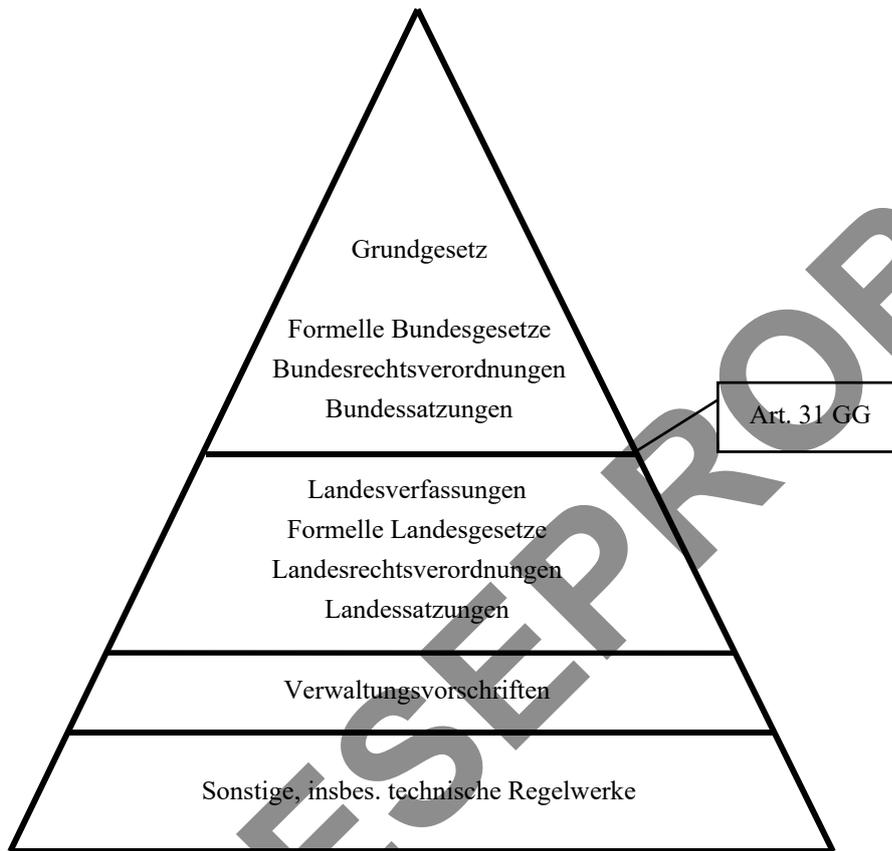


Abb. 02.1: Normenpyramide

Darüber hinaus ist die Besonderheit zu beachten, dass das völkerrechtliche Gebilde „Bundesrepublik Deutschland“ innerstaatlich zweigliedrig strukturiert ist. Es besteht aus dem Bund einerseits und den Bundesländern andererseits (sog. Bundesstaatsprinzip, Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG).

Zweigliedrigkeit der Bundesrepublik

Das bedeutet u.a., dass sowohl der Bund als auch jedes einzelne Bundesland auf allen hierarchischen Ebenen der Normenpyramide im Rahmen ihrer jeweiligen Kompetenzen Rechtsnormen erlassen dürfen, die in Einzelfällen inhaltlich miteinander kollidieren können. Eine solche Kollision löst die Vorschrift des Art. 31 GG: „Bundesrecht bricht Landesrecht“. Sofern also eine bundesrechtliche Rechtsnorm und eine landesrechtliche Rechtsnorm inhaltlich den gleichen Gegenstand re-

Bundesrecht bricht Landesrecht

geln, jedoch mit unterschiedlichen Voraussetzungen und/oder Rechtsfolgen, gilt automatisch und allein das Bundesrecht, während das widersprechende Landesrecht nichtig ist. Eine Ausnahme von diesem Prinzip besteht im Rahmen der sog. Abweichungsgesetzgebung nach Art. 72 Abs. 3 GG (siehe Kap. 03.4.2.3).

Beispiele:

Im Bereich des Immissionsschutzes existierten schon in den 1960er Jahren Landes-Immissionsschutzgesetze in praktisch allen alten Bundesländern (etwa LImSchG von Rheinland-Pfalz (RP) aus dem Jahr 1966). Der Bund erließ erst im Jahr 1974 ein bundeseinheitliches, anlagenbetreffendes Gesetz, das Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG). Mit Inkrafttreten des Bundesgesetzes wurden alle entgegenstehenden landesrechtlichen, immissionsschutzrechtlichen Anlagen betreffenden Vorschriften gem. Art. 31 GG nichtig oder galten allenfalls – soweit sie mit dem Bundesrecht übereinstimmten – rein deklaratorisch weiter. Konstitutiv für immissionsschutzrechtliche Anlagen ist praktisch allein das BImSchG. (Siehe zu den geänderten Gesetzgebungskompetenzen im Immissionsschutzrecht nach der Föderalismusreform Kap. 03.4.2.3.)

02.4.1 Verfassungsrecht

Rechtliche Grundordnung

Unter Verfassungsrecht versteht man die Gesamtheit des Rechts, das für einen bestimmten Staat (Bund, Bundesländer), für seine innere Organisation und für das Verhältnis zu seinen Bürgern (Grundrechte) von grundlegender Bedeutung ist. Diese rechtliche Grundordnung des Gemeinwesens ist meist in einer Verfassungsurkunde niedergelegt. In der Bundesrepublik Deutschland ist das Grundgesetz diese Verfassungsurkunde. Daneben bestehen in den einzelnen Bundesländern jeweils Landesverfassungen.

Bezug umweltrechtlicher Bestimmungen zu verfassungsrechtlichen Grundsätzen

Das Umweltrecht hat an vielen Stellen unmittelbar oder mittelbar einen Bezug zum Verfassungsrecht, etwa bei der Ausformulierung des Umweltschutzes als Staatsziel, bei der Relevanz umweltbedeutsamer Maßnahmen für die Grundrechte, bei der wechselseitigen Abhängigkeit elementarer Verfassungsgrundsätze und Umweltschutzanforderungen sowie bei der Kompetenzzuweisung an Bund oder Länder für Umweltgesetzgebung und Umweltverwaltung (siehe zu den Einzelheiten unten Kap. 03).

02.4.2 Formelle Gesetze

Unter formellen Gesetzen versteht man diejenigen Rechtsnormen, die durch verfassungsrechtlich vorgesehene Gesetzgebungsorgane (im Bund sind dies Bundestag, Bundesrat, Bundesregierung und Bundespräsident; in den Ländern Landtag, Landesregierung und Ministerpräsident) in einem verfassungsmäßig vorgeschriebenen Verfahren (Bund: Art. 76 - 79, 82 Abs. 1 GG; beispielhaft Land RP: Art. 107, 108, 129, 113 LV RP) zustande kommen⁵⁴. Man spricht auch von *Parlamentsgesetzen*.

Formelle Gesetze

Bund und Länder

Bundesumweltgesetze sind z.B.:

Umweltgesetze des Bundes

- ◆ Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz – BImSchG);
- ◆ Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz – TEHG);
- ◆ Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz – WHG);
- ◆ Gesetz über Abgaben für das Einleiten von Abwasser in Gewässer (Abwasserabgabengesetz – AbwAG);
- ◆ Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz - KrWG);
- ◆ Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten (Bundes-Bodenschutzgesetz – BBodSchG);
- ◆ Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG);
- ◆ Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft (Bundeswaldgesetz – BWaldG);
- ◆ Gesetz zum Schutz vor gefährlichen Stoffen (Chemikaliengesetz – ChemG);
- ◆ Gesetz zur Regelung der Gentechnik (Gentechnikgesetz – GenTG);
- ◆ Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz – AtG);
- ◆ Gesetz über Umweltstatistiken (Umweltstatistikgesetz – UStatG);
- ◆ Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG);
- ◆ Umweltinformationsgesetz (UIG);
- ◆ Gesetz über die Errichtung eines Umweltbundesamtes (UBAG);
- ◆ Umwelthaftungsgesetz (UmweltHG).

⁵⁴ Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 4, Rn. 16 ff.

Land RP

Landesumweltgesetze in RP (als Beispiel) sind etwa:

- ◆ Landes-Immissionsschutzgesetz (RPLImSchG);
- ◆ Wassergesetz für das Land Rheinland-Pfalz (Landeswassergesetz – RPLWG);
- ◆ Landesabwasserabgabengesetz (RPLAbwAG);
- ◆ Landeskreislaufwirtschaftsgesetz (RPLKrWG);
- ◆ Landesnaturschutzgesetz (RPLNatSchG);
- ◆ Landeswaldgesetz (RPLWaldG).

02.4.3 Rechtsverordnungen

Unterschied zu
Gesetzen:
Exekutive als
Normgeber

Rechtsverordnungen (RVO) sind Rechtsnormen, die aufgrund formell-gesetzlicher Ermächtigungen (vgl. Art. 80 GG / Art. 110 LV RP) von Exekutivorganen (Bund: Bundesregierung, Bundesminister oder nachgeordnete Bundesbehörden; Länder: Landesregierung, Landesminister oder nachgeordnete Landesbehörden) erlassen werden. Sie unterscheiden sich von formellen Gesetzen nicht durch Inhalt oder Bindungswirkung, sondern lediglich durch den Normgeber. Rechtsverordnungen sind in gleicher Weise verbindlich wie formelle Gesetze. Das Instrument der Rechtsverordnung hat hohe praktische Bedeutung, da es das Parlament entlastet. Allerdings bedarf jede Exekutivrechtssetzung einer parlamentsgesetzlichen Ermächtigung, die Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung bestimmt. Gerade das Umweltrecht enthält eine Vielzahl solcher gesetzlicher Verordnungsermächtigungen, durch die die Festlegung wesentlicher Regelungen der exekutivischen Rechtssetzung überlassen wird.

Bundesumwelt-Rechtsverordnungen sind z.B.:

- ◆ VO über genehmigungsbedürftige Anlagen – 4. BImSchV;
- ◆ VO über Immissionsschutz- und Störfallbeauftragte – 5. BImSchV
- ◆ VO über Großfeuerungs- und Gasturbinenanlagen – 13. BImSchV;
- ◆ VerkehrslärmschutzVO – 16. BImSchV;
- ◆ VO über die Verbrennung und die Mitverbrennung von Abfällen – 17. BImSchV;
- ◆ VO über Anlagen zur biologischen Behandlung von Abfällen – 30. BImSchV;
- ◆ Abwasserverordnung (AbwV);
- ◆ Chemikalien-Ozonschichtverordnung (ChemOzonSchichtV);
- ◆ Gefahrstoffverordnung (GefStoffV);
- ◆ VO über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (VerpackV);
- ◆ Altölverordnung (AltölV);
- ◆ VO über Entsorgungsfachbetriebe (EfbV);

- ◆ Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung (BBodSchV);
- ◆ Bundesartenschutzverordnung (BArtSchV).

Landesumwelt-Rechtsverordnungen, hier exemplarisch für das Land Rheinland-Pfalz genannt, sind etwa:

- ◆ LandesVO über die Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Immissionsschutzes – ImSchZuVO;
- ◆ RVOen der Bezirksregierungen zur Festsetzung von Wasserschutzgebieten (aufgrund des RPLWG).

02.4.4 Satzungen

Satzungen sind Rechtsnormen, die eine in den Staat (Bund, Länder) eingegliederte juristische Person des öffentlichen Rechts zur Regelung eigener (autonomer) Angelegenheiten erlässt. Herausgehobenes Beispiel sind auch für den Umweltbereich die Kommunen. Die Kommunalgesetze aller Bundesländer enthalten eine allgemeine Satzungsermächtigung (z.B. §§ 24 RPGemO, 17 RPLKO). Neben dieser allgemeinen Satzungsbefugnis zur Regelung eigener Angelegenheiten gibt es gesonderte Ermächtigungen zum Erlass von Anschluss- und Benutzungszwängen etwa bei der Wasserversorgung, der Abwasserentsorgung, der Straßenreinigung und anderen dem Gemeinwohl dienenden Einrichtungen (§§ 26 RPGemO, 19 RPLKO, 5 RPLKrWG). Typische kommunale „Umweltsatzungen“ sind z.B.:

- ◆ Wassersatzungen;
- ◆ Abwassersatzungen;
- ◆ Abfallsatzungen;
- ◆ Baumschutzsatzungen;
- ◆ Bebauungspläne (betreffen in Teilbereichen den Umweltschutz).

Satzungs-
ermächtigung
für die Kommunen

02.4.5 Verwaltungsvorschriften

Verwaltungsvorschriften (VV) sind allgemeine, generell-abstrakte Anordnungen einer vorgesetzten Exekutivstelle an nachgeordnete Verwaltungsinstanzen, die aufgrund der Verwaltungshoheit der übergeordneten Stelle keiner besonderen formalgesetzlichen Ermächtigung bedürfen und grundsätzlich keine Außenwirkung haben. Sie können die innere Ordnung einer Behörde oder das sachliche Verwaltungshandeln betreffen. Ihre wesentliche Bedeutung liegt darin, dass sie als sog. Innenrecht für die Verwaltung verbindliche Regelungen treffen.

„Innenrecht“
⇒ VVen haben
keine Außenwirkung

Große Bedeutung
im Umweltrecht

Gerade im Umweltrecht haben Verwaltungsvorschriften eine besondere Bedeutung, da die Vorschriften in Gesetzen und Rechtsverordnungen oftmals technische Standards in Form unbestimmter Rechtsbegriffe (allgemein anerkannte Regeln der Technik, Stand der Technik, Stand von Wissenschaft und Technik) enthalten, die weiterer Konkretisierung bedürfen.

Die Auslegung und Anwendung solcher Rechtsnormen wird durch den Erlass norminterpretierender Verwaltungsvorschriften gesteuert. Auf diese Weise wird eine einheitliche Gesetzesanwendung gewährleistet. Ähnliches gilt für ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften, die eine einheitliche und gleichmäßige Ermessensausübung sicherstellen sollen.

Festzuhalten bleibt aber, dass Verwaltungsvorschriften im Grundsatz nur die Verwaltung selbst binden, aber keine Rechte und Pflichten außerhalb des verwaltungsinternen Bereiches zu entfalten vermögen⁵⁵.

Beispiele:

Technische
Anleitungen

- Erste allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des BImSchG (Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft - TA Luft)
- Sechste allgemeine Verwaltungsvorschrift zum BImSchG (Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm - TA Lärm)

02.4.6 Technische Regelwerke

Privatrechtliche
Regelwerke von
Normenverbänden

Als umweltbezogene „Rechtsquellen“ im weitesten Sinn können schließlich auch sonstige, insbesondere technische Regelwerke verschiedener privatrechtlich organisierter Normenverbände herangezogen werden. In den Gremien dieser Verbände arbeiten neben unabhängigen Sachverständigen auch Vertreter der an der technischen Normung interessierten Wirtschaftskreise mit. Die Ausarbeitung der technischen Normwerke erfolgt damit unter Beteiligung und im Einvernehmen der sog. interessierten Kreise.

Trotz fehlender
Bindungswirkung
große praktische
Bedeutung

Technische Normen entfalten aus sich heraus keine Bindungswirkung, sondern der Inhalt einer technischen Norm hat lediglich empfehlenden Charakter. Technische Normen sind unverbindliche Empfehlungen der Normungsorganisationen zur Lösung eines gegebenen Problems. In der Praxis aber sind solche Normenwerke von überragender Bedeutung.

⁵⁵ Zu den Ausnahmen siehe Kap. 03.3.2. Allgemein zu Verwaltungsvorschriften *Maurer/Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 24.

Darüber hinaus werden technische Normen teilweise durch Verweisungen in die gesetzliche Rechtsordnung integriert und ihr Inhalt nimmt dann im Rang der verweisenden Rechtsnorm an deren Geltung teil. Wird statisch auf eine technische Norm in einer bestimmten Fassung verwiesen, bestehen gegen diese Regelungstechnik keine durchgreifenden Bedenken. Eine dynamische Verweisung, die auf die jeweils aktuelle Fassung einer technischen Norm Bezug nimmt und damit künftige Änderungen der Norm einbezieht, ist hingegen nur beschränkt zulässig, weil der demokratisch legitimierte Gesetz- bzw. Ordnungsgeber auf diese Weise die Kontrolle über die Fortentwicklung der in Bezug genommenen Regelungen aus der Hand gibt⁵⁶.

Solche *umweltbezogenen privatrechtlichen Regelwerke* werden etwa aufgestellt vom:

- ◆ Deutsches Institut für Normung (DIN);
- ◆ Verein Deutscher Ingenieure (VDI);
- ◆ Verband Deutscher Elektrotechniker (VDE);
- ◆ Deutscher Verein des Gas- und Wasserfachs (DVGW).

Regelwerke auf nationaler Ebene

Beispiel:

Die auf Maschinenlärm am Arbeitsplatz zugeschnittene VDI 2058 kann Anhaltspunkte zur Messung und Bewertung des unmittelbar von Menschen ausgehenden verhaltensbedingten Lärms, etwa Besucherlärm einer Gaststätte, bieten.

Von großer Bedeutung sind auch die auf EU-Ebene zusammengeschlossenen, privatrechtlich organisierten Normungsorganisationen, da die Europäische Union europäische technische Normen als Verweisungsobjekt bei der technischen Harmonisierung nutzt⁵⁷. Zu nennen sind:

Europäische Normungsorganisationen

- ◆ Comité Européen de Normalisation (CEN),
- ◆ Comité Européen de Normalisation Electrotechnique (CENELEC),
- ◆ European Telecommunications Standards Institute (ETSI).

Auch auf internationaler Ebene sind Normungsgremien tätig. Wichtigstes Beispiel ist die International Organization for Standardization (ISO).

⁵⁶ BVerfGE 64, 208, 214; 78, 32, 36; *Kloepfer*, Umweltrecht, § 3, Rn. 149.

⁵⁷ *Kloepfer*, Umweltrecht, § 3, Rn. 141.

03. UMWELTVERFASSUNGSRECHT

Verfassungsrechtliche Normen mit Umweltrelevanz

Als Umweltverfassungsrecht wird die Gesamtheit der verfassungsrechtlichen Normen bezeichnet, die entweder eine ausdrückliche und spezifische umweltschützende Funktion haben oder zumindest mittelbar eine Umweltrelevanz aufweisen. Auch wenn damit das Umweltverfassungsrecht keine fest konturierten Grenzen hat, haben sich doch zumindest folgende Diskussionsschwerpunkte herausgebildet⁵⁸:

- ◆ Umweltschutz als Staatsziel
- ◆ Umweltschutz und Grundrechte
- ◆ Umweltschutz und Staatsstrukturprinzipien
- ◆ Umweltschutz bei der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern.

03.1 UMWELTSCHUTZ ALS STAATSZIEL

03.1.1 Historische Entwicklung

Der Begriff „Umweltschutz“ kommt bis heute im Grundgesetz nicht vor. Gleichwohl ist um die spezifische Verankerung des Umweltschutzes in unserer Verfassung seit Ende der 1960er Jahre politisch gerungen worden. Während zunächst vielfach ein Grundrecht auf menschenwürdige Umwelt gefordert wurde, favorisierte in der Folgezeit die Mehrheit die Einbeziehung der schon unstrittig bestehenden Staatsaufgabe „Umweltschutz“ als Staatszielbestimmung in die Verfassung.

Art. 20a GG:
Staatszielbestimmung
Umweltschutz seit
1994

Im Zuge des deutschen Einigungsprozesses wurde im Jahr 1994 mit der Einfügung des Art. 20a GG der Umweltschutz als Staatszielbestimmung in das Grundgesetz integriert. Im Jahr 2002 wurde zusätzlich der Schutz der Tiere in der Norm verankert. Die Vorschrift hat folgenden Wortlaut:

Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.

⁵⁸ Vgl. etwa *Hoppe/Beckmann/Kauch*, Umweltrecht, § 4, Rn. 3.

03.1.2 Struktur

Art. 20a GG etabliert den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und der Tiere als Staatszielbestimmung. Staatszielbestimmungen sind Verfassungsnormen, die die Staatstätigkeit fortdauernd mit rechtlich bindender Wirkung auf die Beachtung und Verwirklichung eines bestimmten Zieles verpflichten. Sie sind mit einem bestimmten *Verfassungsauftrag* an Verfassungsorgane oder sonstige Normadressaten gerichtet, wie etwa auch das frühere Wiedervereinigungsgebot in der Präambel des GG, und damit Direktive und Richtlinie für das staatliche Handeln. Strukturell stellen sie *objektives Recht* dar. Der einzelne Bürger kann sich, auch bei rechtswidrigem Verhalten staatlicher Stellen, auf die Staatszielbestimmung nicht berufen, um bestimmte Ansprüche für sich daraus abzuleiten. Art. 20a GG räumt somit dem Bürger – anders als die Grundrechte – kein sog. *subjektiv-öffentliches Recht* auf ein bestimmtes staatliches Handeln ein. Andererseits ist Art. 20a GG aber mehr als eine bloße Programmnorm, da der Vorschrift rechtlich bindende Wirkung zukommt⁵⁹.

Objektiv-rechtliche
Struktur

03.1.3 Schutzgut

Schutzgut der Staatszielbestimmung sind zunächst die „natürlichen Lebensgrundlagen“. Damit sind die *natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen* gemeint. Dazu rechnet zumindest die gesamte ökologische Umwelt des Menschen. Allerdings ist dies nicht auf das ökologische Existenzminimum beschränkt, sondern umfasst alle Umweltgüter, die Grundlage menschlichen, tierischen und pflanzlichen Lebens sind. Auch die Kulturlandschaften sind vom Schutz des Art. 20a GG eingeschlossen⁶⁰. Einen Anhaltspunkt zur weiteren Konkretisierung bietet § 2 UVPG, der Menschen, Tiere, Pflanzen, biologische Vielfalt, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft einschließlich der jeweiligen Wechselwirkungen beinhaltet.

Natürliche Lebens-
grundlagen als
Schutzgut

Mit der Aufnahme des Tierschutzes in Art. 20a GG wurde der zuvor schon einfachgesetzlich im Tierschutzgesetz geregelten Materie Verfassungsrang verliehen. Hierdurch sollte dem hohen gesellschaftlichen Stellenwert des Tierschutzes Rechnung getragen werden. Zudem erleichtert die Änderung den Gerichten die Berücksichtigung des Tierschutzes bei der Verfassungsauslegung.⁶¹

Tierschutz

Mit der Einbeziehung der „Verantwortung für künftige Generationen“ in die Staatszielbestimmung wird das nationale Umweltverfassungsrecht zudem durch die Dimension des Nachweltschutzes erweitert und trägt damit einem Schlüsselbegriff

Nachweltschutz

⁵⁹ Hoppe/Beckmann/Kauch, Umweltrecht, § 4, Rn. 9.

⁶⁰ Kloepfer, Umweltrecht, § 3, Rn. 31.

⁶¹ Vgl. BT-Drs. 14/8860, S. 3.

des internationalen Umweltrechts, der nachhaltigen Entwicklung (sustainable development)⁶² Rechnung⁶³.

Beispiel:

Den Aspekt der „Verantwortung für künftige Generationen“ in Art. 20a GG hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Klimaschutzbeschluss vom 24. März 2021⁶⁴ betont. Es hat das Bundes-Klimaschutzgesetz von 2019 beanstandet, da das Gesetz die zur Erreichung von Klimaneutralität erforderlichen Einschränkungen unzulässig zulasten jüngerer Menschen in die Zukunft verlagere. In Reaktion auf die Entscheidung hat der Gesetzgeber die im Bundes-Klimaschutzgesetz aufgestellten Klimaschutzziele verschärft.⁶⁵

Im Schwerpunkt
anthropozentrische
Ausrichtung

Mit der Ausrichtung auf die natürliche Lebensgrundlage „des Menschen“ ist die Staatszielbestimmung im Schwerpunkt anthropozentrisch geprägt. Nicht der Schutz der Umwelt um ihrer selbst willen (ökozentrischer Ansatz), sondern der Schutz der Umweltgüter wegen ihrer Wechselbeziehungen mit dem Menschen steht im Vordergrund. Die anthropozentrische Ausrichtung wird jedoch durch den Zusatz „auch in Verantwortung für die künftigen Generationen“ relativiert, der eine weiter vorausschauende und damit mittelbarer auf den Nutzen für den Menschen bezogene Sichtweise erfordert.⁶⁶

03.1.4 Schutzrichtung

Pflichten des Staates
aus dem Verfassungsauftrag
Umweltschutz

Art. 20a GG verpflichtet den Staat, die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere zu schützen. Dies erfolgt zunächst dadurch, dass der Staat es unterlässt, selbst Beeinträchtigungen der natürlichen Lebensgrundlagen hervorzurufen. Zumindest eine sicher zu erwartende Schädigung von Umweltgütern muss der Staat vermeiden. Daneben obliegt es dem Staat, bereits eingetretene Umweltschäden zu beseitigen und die Pflege solcher Umweltgüter zu betreiben, die ansonsten nicht erhalten blieben. Schließlich legt Art. 20a GG dem Staat die Pflicht auf, Eingriffe Privater in die natürlichen Lebensgrundlagen abzuwehren⁶⁷ und Tiere vor solchen Eingriffen zu schützen.

⁶² Vgl. dazu unter 04.3.

⁶³ Hoppe/Beckmann/Kauch, Umweltrecht, § 4, Rn. 20.

⁶⁴ BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. – (Beschluss und Pressemitteilung abrufbar unter: www.bundesverfassungsgericht.de).

⁶⁵ Gesetz vom 18.08.2021 (BGBl. I 3905); vgl. auch die Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung, BT-Drs. 19/30230.

⁶⁶ Vgl. Kluth, in: Kluth/Smeddinck, Umweltrecht, § 1, Rn. 62 ff.

⁶⁷ Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Kommentar, Art. 20a, Rn. 5; Murswiek, in: Sachs (Hrsg.), GG, Kommentar, Art. 20a, Rn. 33 ff.

Beispiel:

Die aus Art. 20a GG folgende Pflicht des Staates kann auf ein konkretes Ziel gerichtet sein. Nach dem Klimaschutzbeschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021 verpflichtet Art. 20a GG den Staat zum Klimaschutz, wobei die Verpflichtung auf die Herstellung von Klimaneutralität zielt.⁶⁸

Diese Pflichten gelten aber nicht absolut. Die Abwehr jeglicher Beeinträchtigung der Umwelt ist unmöglich. Zudem kommt dem Staatsziel Umweltschutz kein absoluter Vorrang gegenüber anderen Rechtsgütern von Verfassungsrang zu. Konflikte können sich insbesondere mit wirtschaftlichen Belangen ergeben, die durch den Schutz der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) und des Eigentums (Art. 14 Abs. 1 GG) ebenfalls Verfassungsrang haben. Solche Zielkonflikte sind durch eine abwägende Entscheidung einer für alle betroffenen Belange möglichst schonenden Lösung zuzuführen.⁶⁹

Kein absoluter
Vorrang

03.1.5 Adressaten

Adressaten der Staatszielbestimmung Umweltschutz sind alle drei staatlichen Gewalten: Legislative, Exekutive und Judikative, nicht aber Private. Gebunden sind der Bund, die Länder, die Gemeinden, alle sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts und alle Träger deutscher hoheitlicher Gewalt. Richtigerweise muss dabei der Begriff der vollziehenden Gewalt weit ausgelegt werden. Dazu rechnet nicht nur die „klassische“ öffentliche Planungs-, Eingriffs- und Leistungsverwaltung, sondern auch der Bereich, in dem öffentliche Aufgaben mit privatrechtlichen Organisations- oder Handlungsformen durchgeführt werden (*sog. Verwaltungsprivatrecht*).

Staatsgewalten als
Adressaten

Beispiel:

Der Landkreis L führt die ihm obliegende Aufgabe der Abfallentsorgung als einziger Gesellschafter einer privatrechtlichen GmbH durch.

Auch diese mit den Organisationsformen des privaten Gesellschaftsrechts versehenen öffentlichen Betriebe sind Teil der vollziehenden Gewalt i.S.d. Art. 20a GG, auch sie sind Adressaten der Staatszielbestimmung Umweltschutz⁷⁰.

⁶⁸ BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. – (Beschluss und Pressemitteilung abrufbar unter: www.bundesverfassungsgericht.de).

⁶⁹ Kluth, in: Kluth/Smeddinck, Umweltrecht, § 1, Rn. 66.

⁷⁰ Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG, Kommentar, Art. 20a GG, Rn. 75.

Primärer Adressat:
Legislative

In erster Linie enthält Art. 20a GG allerdings einen Handlungsauftrag an den Gesetzgeber, durch Schaffung neuer und Verbesserung bestehender Normen den Umweltschutz zu optimieren. Der damit verknüpfte Hinweis auf den „Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung“ stellt – angesichts des Art. 20 Abs. 3 GG überflüssigerweise – klar, dass der Umweltschutz nur im Rahmen der Verfassung durch legislative Maßnahmen verwirklicht werden kann. Es muss primär der Gesetzgeber im Konfliktfall eine Abwägung zwischen den widerstreitenden Interessen vornehmen⁷¹. Bei dieser Abwägung kommt ihm ein weiter Gestaltungsspielraum zu.

Beispiel:

Art. 20a GG verpflichtet den Gesetzgeber nicht, die für eine Industrieanlage geltenden Grenzwerte so auszugestalten, dass auch rein hypothetischen Gesundheitsgefahren vorgebeugt wird.⁷²

Der Gesetzgeber ist aber aus Art. 20a GG zum Klimaschutz verpflichtet und in diesem Zuge aufgefordert, Klimaneutralität herzustellen.⁷³

Exekutive

Der Handlungsauftrag an die Verwaltung realisiert sich insbesondere bei Ermessens-, Abwägungs- und Auslegungsentscheidungen. Behörden haben etwa bei planerischen Entscheidungen, bei Betätigung ihres Entschließungs- und Auswahlermessens im Gefahrenabwehrrecht oder bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe den Art. 20a GG zu beachten.

Beispiel:

Bei der Erteilung einer denkmalschutzrechtlichen Erlaubnis zur Errichtung einer Photovoltaik-Anlage auf dem Dach eines denkmalgeschützten Gebäudes hat der Umweltschutz keinen absoluten Vorrang. Vielmehr muss die Behörde Umwelt- und Denkmalschutz zu einem schonenden Ausgleich bringen. Dieser kann darin liegen, dass dem Eigentümer das Anbringen der Photovoltaik-Anlage auf dem Dach des denkmalgeschützten Gebäudes untersagt, aber erlaubt wird, ein Nebengebäude mit einer solchen Anlage auszustatten.⁷⁴

Judikative

Schließlich richtet sich der Handlungsauftrag des Art. 20a GG auch an die Judikative. Die Gerichte werden primär bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe und bei der Überprüfung von Ermessensentscheidungen der Verwaltungsbehörden den Umweltschutz zu berücksichtigen haben. Diesem Auftrag entsprechend hat die

⁷¹ BVerwG, NJW 1995, 2648, 2649; BVerwG, NVwZ 1998, 398, 399.

⁷² BVerwG, Beschluss vom 9.03.2011 - 4 B 46/10 -, juris (zur Verordnung über elektromagnetische Felder – 26. BImSchV).

⁷³ BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. – (Beschluss und Pressemitteilung abrufbar unter: www.bundesverfassungsgericht.de).

⁷⁴ BayVGH, Beschluss vom 17.11.2015 - 9 ZB 14.2028 -. juris.

Staatszielbestimmung Umweltschutz Eingang in die zivil-, finanz-, verwaltungs- und verfassungsrechtliche Judikatur gefunden⁷⁵.

03.1.6 Exkurs: Eigenrechte der Natur?

Schon seit den 1970er Jahren wird über die Frage diskutiert, ob der Natur Eigenrechte zukommen sollen, d.h. ob die Natur bzw. abgrenzbare Teile der Natur als Rechtssubjekte eigene Rechte haben. Die Diskussion wurde belebt, nachdem im Jahr 2008 in der neuen Verfassung von Ecuador – ausgehend von tradierten Weltvorstellungen – ein eigenes Recht der Natur normiert wurde.⁷⁶ In Deutschland wird vereinzelt von politischen Initiativen⁷⁷ und in der rechtswissenschaftlichen Literatur⁷⁸ die Forderung erhoben, Eigenrechte der Natur anzuerkennen. Im Rahmen der juristischen Aufarbeitung des sog. „Dieselskandals“ hat das Landgericht Erfurt ein Vorabentscheidungsverfahren vor dem EuGH initiiert, in dem das Gericht u.a. die Frage nach Eigenrechten der Natur aufgegriffen hat.⁷⁹

Entwicklung,
Verfassung von
Ecuador 2008

Der deutschen Rechtsordnung sind Eigenrechte der Natur fremd. Die Rechtsordnung dient der Organisation des Zusammenlebens in der Gesellschaft und dem Interessenausgleich zwischen den Rechtssubjekten, d.h. im Verhältnis Mensch zu Mensch. Subjektive Rechte können in diesem System nur Menschen zukommen. Würde man die Natur oder Teile davon als Rechtssubjekte anerkennen, denen – wie Menschen – eigene Rechte zukommen können, müssten diese zwangsläufig aus menschlicher Sicht definiert werden. Zudem würde sich die Frage nach der Durchsetzung dieser Rechte stellen. Das Prozessrecht beruht auf dem Grundsatz, dass nur das jeweilige Rechtssubjekt – der Einzelne (eine natürliche Person), eine juristische Person – die eigenen subjektiven Rechte vor Gericht geltend machen kann (Erfordernis der Klagebefugnis, § 42 Abs. 2 VwGO). Da die Natur selbst dazu nicht in der Lage ist, müsste an ihrer Stelle ein „Anwalt“ die Eigenrechte einklagen. Sollte dies in Durchbrechung des Erfordernisses der Klagebefugnis jedem Einzelnen mit einer sog. Popularklage möglich sein? Oder ist es vorzugswürdig, das Klagerecht Organisationen mit besonderer Sachkompetenz zu überlassen? Schon nach geltendem Recht ermöglicht das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) Verbandsklagen anerkannter Umweltschutzverbände zur Durchsetzung von Umweltschutznormen.⁸⁰

Geltendes Recht:
Subjektive Rechte nur
für Menschen

⁷⁵ Vgl. etwa die beiden vorangegangenen Beispiele.

⁷⁶ Zur Entwicklung Deutscher Bundestag, Wissenschaftlicher Dienst, Zur Diskussion über die Anerkennung einer eigenen Rechtspersönlichkeit für Natur und Umwelt, 19.11.2021, WD 8-3000-089/21, S. 4.

⁷⁷ Etwa von dem „Netzwerk Recht der Natur“, das eine Grundgesetzänderung anstrebt (www.rechte-der-natur.de).

⁷⁸ Nachweise in Deutscher Bundestag, Wissenschaftlicher Dienst (Fn. 76), S. 8.

⁷⁹ LG Erfurt, Beschluss vom 9.8.2021 – 8 O 481/21 –, juris. Der EuGH hat noch nicht entschieden (C-506/21).

⁸⁰ Überblick zu den rechtlichen Fragestellungen bei *Steinberg*, NVwZ 2023, 138 ff.

Keine absolute
Geltung,
Abwägung durch
Gesetzgeber

Darüber hinaus stellt sich die Frage, welchen Nutzen Eigenrechte der Natur für den Umweltschutz bringen würden. Die Befürworter erstreben einen besseren Schutz der Umwelt. Aus juristischer Sicht wird das Konzept aber überwiegend kritisch gesehen.⁸¹ Die Anerkennung von Rechten der Natur dürfte nicht für sich genommen das Schutzniveau verbessern. Denn auch subjektive Rechte der Natur könnten – wie der in der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG verankerte Umweltschutz – keine absolute Geltung, d.h. keinen absoluten Vorrang vor kollidierenden Rechten beanspruchen. Es bedürfte des Ausgleichs mit wirtschaftlichen und anderen ebenfalls rechtlich geschützten Interessen, der in einem Abwägungsprozess herbeizuführen wäre. Nichts anderes ist aber bereits nach geltendem Recht in Gesetzgebungsvorhaben insbesondere im Umweltbereich erforderlich. Unabhängig davon, ob Eigenrechte der Natur anerkannt werden, dürfte es letztlich vom politischen Willen abhängen, welches Gewicht dem Umweltschutz gegenüber anderen Belangen zukommt.⁸²

03.2 GRUNDRECHTSRELEVANZ UMWELTBEDEUTSAMER MAßNAHMEN

Grundrechtsrelevanz

Wie jedes Handeln des Staates sind auch umweltbedeutsame Maßnahmen, die den Einzelnen belasten können, an den im Grundgesetz niedergelegten Grundrechten zu messen. Die Erörterung der einzelnen Funktionen der Grundrechte im Bereich des Umweltschutzes setzt ein grundlegendes Verständnis der Struktur der Grundrechte in unserem Verfassungssystem voraus, auf die zunächst eingegangen werden soll.

03.2.1 Struktur der Grundrechte

03.2.1.1 Bindungswirkung der Grundrechte

Rechtsprechung des
BVerfG

Die Grundrechte, in denen die für Staat und Gesellschaft in der Bundesrepublik Deutschland grundlegenden Wertentscheidungen der Verfassung zum Ausdruck kommen, wirken maßgeblich vor allem auf die Gesetzgebung ein. Bei der Interpretation und Fortentwicklung der Grundrechte kommt dem BVerfG eine herausgehobene Rolle zu. Das Gericht prüft u.a. im Rahmen von Verfassungsbeschwerden (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG) Gesetze und andere hoheitliche Akte am Maßstab der Grundrechte.

⁸¹ Nachweise zum Diskussionsstand in Deutscher Bundestag, Wissenschaftlicher Dienst (Fn. 76), S. 8 ff.; *Steinberg*, NVwZ 2023, 138, 144 f.

⁸² *Steinberg*, NVwZ 2023, 138, 144 f.

Nach Art. 1 Abs. 3 GG binden die Grundrechte alle drei staatlichen Gewalten (Legislative, Exekutive, Judikative) in Bund und Ländern *als unmittelbar geltendes Recht*. Die von den gesetzgebenden Organen erlassenen Gesetze müssen den Anforderungen der Grundrechte ebenso genügen wie die einzelfallbezogene Anwendung dieser Gesetze durch die Verwaltung. Die Gerichte haben die Vereinbarkeit sowohl von Gesetzen als auch Verwaltungsakten im Einzelfall mit den Grundrechten zu überprüfen. Hält ein Gericht ein Gesetz für verfassungswidrig, ist es verpflichtet, dieses dem BVerfG bzw. einem Landesverfassungsgericht zur Überprüfung vorzulegen (Art. 100 Abs. 1 GG).

Unmittelbare
Bindung,
Art. 1 Abs. 3 GG

Für die „vollziehende Gewalt“ (Exekutive) gilt die unmittelbare Grundrechtsbindung nicht nur für die nach außen hin hoheitlich, also im Über- und Unterordnungsverhältnis von Staat und Bürger auftretende Verwaltung, sondern auch in den Fällen, in denen öffentliche Aufgaben mit privatrechtlichen Mitteln in Form des sog. Verwaltungsprivatrechts wahrgenommen werden. Vor allem im Bereich der Daseinsvorsorge und der Gewährung von Subventionen wird der Verwaltung eine Wahlfreiheit hinsichtlich der Frage zugestanden, ob sie sich bei der Erbringung ihrer Leistungen öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Rechtsformen bedienen will. Die Verwaltung darf sich aber nicht durch die „Flucht ins Privatrecht“ ihrer Grundrechtsbindung entziehen⁸³.

... auch im Falle des
sog. Verwaltungs-
privatrechts ...

Beispiel:

Eine Gemeinde kann etwa die Wasserversorgung entweder durch eine von ihr beherrschte AG durchführen lassen oder die Wasserversorgung selbst in eigener Regie betreiben. Da die Wasserversorgung unmittelbare Verwaltungsaufgabe ist, wäre eine AG, die ein Wasserwerk betreibt, ein Fall des Verwaltungsprivatrechts. Das Benutzungsverhältnis zwischen der AG und den Benutzern wäre dann privatrechtlich ausgestaltet. Dennoch wäre die AG, etwa bei der Ausgestaltung der Entgelte, an den Gleichheitssatz gebunden⁸⁴.

Die Verwaltung handelt ferner nach Privatrecht, wenn sie sog. privatrechtliche Hilfsgeschäfte vornimmt oder erwerbswirtschaftlich am Wirtschaftsleben teilnimmt. Bei dieser sog. *fiskalischen Tätigkeit der Verwaltung*, bei der sie wie ein Privater gegenüber einem anderen Privaten im Privatrechtsverkehr auftritt, besteht keine unmittelbare Grundrechtsbindung⁸⁵.

... nicht jedoch bei
fiskalischer Verwal-
tungstätigkeit ...

⁸³ Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 3, Rn. 26.

⁸⁴ Vgl. etwa BGHZ 65, 284 ff.

⁸⁵ So etwa BGHZ 36, 91, 95 f.

Beispiele:

- Die Stadtverwaltung kauft Büromaterial bei einem Großhändler ein (privatrechtliches Hilfsgeschäft der Verwaltung);
- ein Träger hoheitlicher Gewalt betreibt eine Porzellanmanufaktur oder hält einen überwiegenden Anteil an einer Aktiengesellschaft (erwerbswirtschaftliche Tätigkeit der Verwaltung).

... oder zwischen
Privaten

Aus den vorangegangenen Überlegungen zu Art. 1 Abs. 3 GG folgt, dass Grundrechte grundsätzlich auch *keine unmittelbare Bindungswirkung (unmittelbare Drittwirkung) zwischen Privaten* haben⁸⁶.

Beispiel:

Ein Grundstückseigentümer kann sich gegenüber dem Verursacher von lauten Geräuschen und üblen Gerüchen auf dem Nachbargrundstück (etwa Grillparty bis weit nach Mitternacht) nicht auf sein Eigentumsrecht aus Art. 14 Abs. 1 GG oder auf sein Recht auf körperliche Unversehrtheit i.S.d. Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG berufen.

Mittelbare
Drittwirkung
zwischen Privaten

Nur ausnahmsweise können in solchen Fällen Grundrechte eine *mittelbare Drittwirkung zwischen Privaten* entfalten. Die Grundrechte gelten zwar nicht unmittelbar im Privatrecht, prägen es aber, da keine bürgerlich-rechtliche Vorschrift in Widerspruch zu den Grundrechten stehen darf. Die Grundrechte strahlen auf das Zivilrecht aus, nämlich dann, wenn sog. Generalklauseln des Bürgerlichen Gesetzbuchs – BGB – (z.B. § 138 – "Sittenwidrigkeit", § 242 – "Treu und Glauben") die Berücksichtigung der Grundrechte bei der Auslegung durch die Gerichte ermöglichen⁸⁷.

Beispiel:

Im vorangegangenen Fall hat der Nachbar die Grillparty nur aus „Rachege-lüsten“ organisiert, um dem ungeliebten Eigentümer „eins auszuwischen“. Dann könnte der gestörte Grundeigentümer eventuell im Rahmen eines zivilrechtlichen Unterlassungsanspruchs (vgl. § 1004 Abs. 1 BGB) eine sittenwidrige Schädigung (vgl. § 138 BGB) geltend machen und zur Begründung ggf. auf seine Menschenwürde und sein Persönlichkeitsrecht (Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG) verweisen.

⁸⁶ Höfling, in: Sachs (Hrsg.), GG, Kommentar, Art. 1 Rn. 116 ff.

⁸⁷ BVerfGE 7, 198, 205 f.; 73, 261, 269.

03.2.1.2 Schutzbereich und Schranken

Jedem Grundrecht ist ein definierter *Schutzbereich* zugeordnet, der einen bestimmten Lebensbereich als Schutzgegenstand des Grundrechts bezeichnet. So umfasst der Schutzbereich der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) die Freiheit, einen Beruf frei zu wählen und auszuüben. Das als Auffanggrundrecht zu verstehende Recht eines jeden auf „freie Entfaltung seiner Persönlichkeit“ (Art. 2 Abs. 1 GG), auch als allgemeine Handlungsfreiheit bezeichnet, umfasst – vereinfacht gesagt – das Recht des Einzelnen, zu tun und lassen, was er will. Ein *Eingriff* in einen solchen Schutzbereich liegt dann vor, wenn der Staat kausal zurechenbar ein Verhalten des Einzelnen, das in den Schutzbereich fällt, verwehrt. Nicht jeder Eingriff in den Schutzbereich führt aber automatisch zur Verletzung des Grundrechts und damit zur Rechtswidrigkeit des Eingriffs, denn jedes Grundrecht unterliegt *Schranken* der verschiedensten Art, die einen Eingriff verfassungsrechtlich rechtfertigen können.

Einschränkung von Grundrechten

Beispiele:

- Das Recht der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG) kann durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes geregelt werden (Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG).
- Das grundsätzlich gewährte (Privat-)Eigentum (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG) kann der Gesetzgeber mit Inhalts- und Schrankenbestimmungen konkretisieren (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG) oder gar mittels Enteignung entziehen (Art. 14 Abs. 3 GG).
- Die allgemeine Handlungsfreiheit gewährleistet das GG nur, soweit der Einzelne „nicht die Rechte anderer verletzt und nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt“ (Art. 2 Abs. 1 GG).

Die Schranken, die es dem Staat erlauben, in gerechtfertigter Weise in ein grundrechtlich geschütztes Verhalten einzugreifen, dienen dem Ausgleich der Interessen des einzelnen Grundrechtsträgers zur Allgemeinheit und der Grundrechtsträger untereinander. Die Freiheit des Einzelnen kann nur so weit reichen, wie die Freiheit eines anderen und dessen kollidierende Interessen nicht verletzt werden. Ohne solche Schranken wäre ein geordnetes staatliches Gemeinwesen nicht denkbar. Das wird am Beispiel der allgemeinen Handlungsfreiheit ohne weiteres deutlich, die ohne die Möglichkeit der Einschränkung jedem erlauben würde, ohne Rücksicht auf andere seine Interessen zu verfolgen. Ebenso leuchtet es ein, dass das grundrechtlich geschützte Eigentum und die Berufsfreiheit es nicht ohne weiteres erlauben, in einem Stadtteil, in dem sich ausschließlich Wohnhäuser befinden, ein Heizkraftwerk zu bauen und in Betrieb zu nehmen, dessen Abgase ungefiltert in die Luft abgegeben werden. Umgekehrt kann nicht jeder Anwohner unter Berufung auf seine Gesundheit und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) einen emittierenden Betrieb in der Nachbarschaft generell verhindern.

Zweck der Beschränkung: Ausgleich kontroverser Interessen

03.2.2 Funktionen der Grundrechte im Umweltschutz

Subjektive
Abwehrrechte

Grundrechte sind nach ihrer Schutzrichtung in erster Linie *subjektive Abwehrrechte gegen staatliche Eingriffe*, d.h. sie richten sich primär gegen hoheitliches Handeln des Staates. Dabei kann sich dieses Abwehrrecht zum einen gegen staatliche Umweltbelastungen, zum andern auch gegen staatliche Schutzmaßnahmen zur Begrenzung von Umweltbelastungen durch Private richten. Träger des Abwehrrechts ist im ersten Fall der von der Umweltbelastung Betroffene, der Gestörte, das Opfer, im zweiten Fall in der Regel der Verursacher der Umweltbelastung.

Schutzpflichten des
Staates

Neben diesem subjektiven Charakter als Abwehrrecht sind die Grundrechte auch Ausdruck einer objektiv-rechtlichen Wertentscheidung des Verfassungsgebers mit Richtlinienanspruch für das gesamte staatliche Handeln. Aus diesem objektiv-rechtlichen Gehalt der Grundrechte erwachsen dem Staat auch *Schutzpflichten zugunsten des Einzelnen*, die durch die Grundrechte gesicherten Schutzgüter vor umweltbelastenden Maßnahmen privater Dritter aktiv zu schützen.⁸⁸ Diese Schutzpflichten zu realisieren ist primär Aufgabe des demokratisch legitimierten Gesetzgebers. Dieser hat bei der Ausgestaltung der Gesetze die widerstreitenden grundrechtlich geschützten Interessen zu einem gerechten Ausgleich zu bringen. Die staatlichen Schutzpflichten stehen selbständig neben eventuellen Abwehransprüchen des Betroffenen.

Beispiele:

- Unterwirft der Gesetzgeber die Errichtung und den Betrieb einer Anlage zur Haltung von Schweinen oder Hühnern (ab einer bestimmten Stückzahl) einem Genehmigungserfordernis und stellt er bestimmte Anforderungen an die von dieser Anlage ausgehenden Emissionen auf, greift das Gesetz in die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) und das Eigentum (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG) des betroffenen Landwirts ein. Gleichzeitig dienen die Vorgaben dem Schutz des Eigentums (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG) an benachbarten Grundstücken, deren Nutzung möglicherweise durch Gerüche beeinträchtigt wird.
- Das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) ist zu berücksichtigen bei der Ausgestaltung der Regelungen über den Schutz vor atomarer Strahlung⁸⁹, vor Fluglärm⁹⁰ und Straßenverkehrslärm⁹¹.
- Im Zusammenhang mit Waldschäden, die privaten Waldbesitzern durch Luftverschmutzung entstanden sind, kommt eine Schutzpflicht des Staates aus der Eigentumsgarantie (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG) in Betracht⁹².

⁸⁸ BVerfGE 39, 1, 41 ff.; 49, 89, 141 ff.; 53, 30, 57 ff.; 56, 54, 73 ff.; 79, 174, 201 f.

⁸⁹ BVerfGE 49, 89, 140 ff.; 53, 30, 57 ff.

⁹⁰ BVerfGE 56, 54, 73 ff.

⁹¹ BVerfGE 79, 174, 201 f.

⁹² BVerfG (Vorprüfungsausschuss), NJW 1983, 2931 ff.; BGH, NJW 1988, 478 ff.

- Zum Bundes-Klimaschutzgesetz hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass der Einzelne sich unter bestimmten Voraussetzungen unter Berufung auf die Grundrechte als „intertemporale Freiheitssicherung“ gegen eine einseitige Verlagerung der Notwendigkeit, Treibhausgase zu reduzieren, in die Zukunft wehren kann.⁹³

Ein allgemeines, ausdrückliches Umweltgrundrecht auf Schaffung und Erhaltung einer sauberen und gesunden Umwelt ist im Grundgesetz nicht vorgesehen. Auch die Staatszielbestimmung Umweltschutz (Art. 20a GG) vermittelt dem Einzelnen kein subjektiv-öffentliches Recht.⁹⁴ Daher sind die Grundrechte, die z.B. dem Schutz der Gesundheit, des Berufs oder des Eigentums dienen, im Einzelfall auf ihre Bedeutung für den Umweltschutz zu untersuchen. Da die Grundrechte stets dem Schutz individueller Interessen dienen, können die Grundrechte nur mittelbare Wirkung zugunsten der Umwelt entfalten, an der keine subjektiven Rechte Einzelner bestehen.

Kein Umwelt-
grundrecht

03.2.2.1 Grundrechte als Abwehrrechte gegen hoheitliche Umweltbelastungen

Die Grundrechte können ein Abwehrrecht des Bürgers gegen dem Staat zurechenbares Verhalten begründen, das unmittelbar zu einer Umweltbeeinträchtigung führt. Falls ein solches staatliches Verhalten nicht durch Grundrechtsschranken gedeckt ist, gewähren die Grundrechte ein staatsgerichtetes Abwehrrecht.

Staatsgerichtetes
Abwehrrecht der
Bürger

Beispiele:

- Der Entzug des Eigentums an einem Grundstück oder an einem Grundstücksteil durch eine Behörde zum Zweck des Straßenbaus greift in die Eigentumsgarantie (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG) ein. Ob diese Enteignung verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist, richtet sich nach den Vorgaben des Art. 14 Abs. 3 GG, die in den Straßengesetzen von Bund und Ländern näher ausgestaltet sind (vgl. § 19 FStrG und z.B. § 9 RPLStrG i.V.m. RPLEnteigG).
- Die Errichtung und der Betriebe einer Deponie auf der Grundlage einer abfallrechtlichen Planfeststellung (§ 35 Abs. 2 KrWG) kann die Nutzung der Nachbargrundstücke einschränken, etwa die Nutzung der Terrasse eines Wohnhauses durch übelriechende Deponieausgasungen. Die der Planfeststellung zugrundeliegenden Normen können diesen Grundrechtseingriff als sog. Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG) rechtfertigen. Bei der Beurteilung des Einzelfalls sind insbesondere die

⁹³ BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. – (Beschluss und Pressemitteilung abrufbar unter: www.bundesverfassungsgericht.de).

⁹⁴ Siehe hierzu Kap. 03.1.

Sozialpflichtigkeit des Eigentums (Art. 14 Abs. 2 GG) und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz von Bedeutung.

- Führen die Deponieausgasungen in dem vorstehenden Beispiel außerdem zu gesundheitlichen Beeinträchtigungen der Bewohner eines Nachbargrundstücks (Hustenanfälle, Atemnot), kann auch das Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) verletzt sein.
- Schießlärm von einem Truppenübungsplatz der Bundeswehr oder der Feueralarm einer Sirene der Gemeinde können ebenfalls das Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit verletzen. In einem solchen Fall hoheitlicher Lärmemissionen sind alle Umstände des Einzelfalls – insbesondere Lautstärke, Art und Dauer der Geräusche, Vorbelastung der Umgebung etwa durch Straßenlärm – zu berücksichtigen und anhand der einschlägigen einfachgesetzlichen Normen und konkretisierenden technischen Regelwerke zu beurteilen.

03.2.2.2 Grundrechte als Abwehrrechte gegen Umweltbelastungen durch Private

Keine unmittelbare
Drittwirkung der
Grundrechte im
Privatrecht

Ganz überwiegend sind Umweltbelastungen in der Praxis Folge privater und nicht öffentlicher Vorhaben. Wegen der fehlenden unmittelbaren Drittwirkung der Grundrechte im Privatrecht⁹⁵ kann sich der betroffene Bürger in diesen Fällen gegenüber dem Verursacher nicht auf grundrechtliche Abwehrrechte berufen.

Behördliche
Zulassungen

Oftmals bedarf aber der Bau oder Betrieb einer umweltbelastenden Anlage einer behördlichen Zulassung (als Oberbegriff für Erlaubnis, Genehmigung, Bewilligung oder Planfeststellung) nach WHG, KrWG oder BImSchG. Diese Zulassung ist für den Zulassungsempfänger mit einer berechtigenden Wirkung verbunden, er darf sein beantragtes Vorhaben im Umfang der erteilten Zulassung bauen oder betreiben.

Mittelbare
Grundrechtseingriffe

Zugleich kann diese Zulassung einen Nachbarn der zugelassenen Anlage belasten. Er ist verpflichtet, die von der Anlage ausgehenden Immissionen zu dulden, soweit die Zulassung mit den zugrundeliegenden Vorschriften übereinstimmt. Insoweit greift die Behörde mit der Zulassung in seine Rechte ein. In der hoheitlichen Zulassung umweltbelastender Vorhaben liegt somit *ein – mittelbarer – staatlicher Grundrechtseingriff*, der dem Bürger grundrechtliche Abwehrrechte unmittelbar gegen den Träger der Zulassungsbehörde eröffnet.⁹⁶ Die staatliche Genehmigungsentscheidung oder das Nichteinschreiten des Staates gegen umweltbelastendes Verhalten Privater kann mit einer sog. öffentlich-rechtlichen Nachbarklage angegriffen werden.⁹⁷ Dabei macht der betroffene Nachbar regelmäßig geltend, die er-

⁹⁵ Siehe bereits Kap. 03.2.1.1.

⁹⁶ BVerwGE 50, 282, 286 ff.

⁹⁷ *Kloepfer*, Umweltrecht, § 3, Rn. 65 ff.

teilte Zulassung sei rechtswidrig, weil diese gegen einfachgesetzliche Normen verstoße. Eine Berufung auf Grundrechte ist ebenso denkbar.

Beispiel:⁹⁸

Ein Landwirt erhält eine Genehmigung nach dem BImSchG zur Errichtung von drei Windenergieanlagen mit einer Höhe von jeweils 100 m. Die Bewohner eines einige hundert Meter entfernten Dorfes können gegen die Genehmigung einwenden, die Anforderungen des BImSchG würden zu ihren Lasten nicht eingehalten, und ergänzend argumentieren, durch den von den Windkraftanlagen ausgehenden Lärm würden Sie in ihrem Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit verletzt (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG).

03.2.2.3 Grundrechte als Abwehrrechte gegen staatliche Umweltschutzmaßnahmen

Wie staatliche Umweltschutzmaßnahmen dem Schutz von Grundrechten dienen können,⁹⁹ können sie zugleich in Grundrechte eingreifen. Da diese Eingriffe wiederum nur im Rahmen der dem jeweiligen Grundrecht gesetzten Schranken zulässig sind, zeigt sich darin eine Grenze staatlicher Umweltschutzmaßnahmen.

Grundrechtliche
Grenzen staatlichen
Umweltschutzes

Beispiel:

Eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung gewährt das Recht eine Anlage in einer bestimmten Weise zu errichten und zu betreiben. Diese Genehmigung gilt aber nur in dem durch die gesetzlichen Regelungen zugunsten der Umwelt und u.a. der Gesundheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) der Anwohner gesetzten Rahmen. Damit sind Einschränkungen für die Nutzung des Eigentums (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG) des Betreibers an dem Grundstück und den aufstehenden Bestandteilen der Anlage sowie ggf. seiner beruflichen bzw. gewerblichen Betätigung (Art. 12 Abs. 1 GG) verbunden. Denn der Betreiber muss zugunsten der Umwelt z.B. die Abgase oder Abwässer, die von seiner Anlage ausgehen, reinigen, wodurch die Wirtschaftlichkeit des Betriebs geschmälert wird. Gehen diese Eingriffe in Grundrechte über das gerechtfertigte Maß hinaus, kann der Betreiber die entsprechenden Einschränkungen angreifen.

Gerade im Umweltrecht, das von ständiger wissenschaftlicher und technischer Entwicklung geprägt ist, kommt in diesem Zusammenhang der zeitlichen Komponente besondere Bedeutung zu. Es leuchtet ohne weiteres ein, dass eine geplante Anlage, für die vor ihrer Errichtung eine Genehmigung z.B. nach dem BImSchG oder dem KrWG einzuholen ist, den jeweils bei Genehmigung geltenden rechtli-

Bestandsschutz

⁹⁸ Angelehnt an *Beaucamp*, in: Kluth/Smeddinck, Umweltrecht, § 2 Rn. 41.

⁹⁹ Siehe dazu vorstehend Kap. 03.2.2.1 und 03.2.2.2.

chen Anforderungen genügen muss. Was gilt aber für bereits – möglicherweise schon seit vielen Jahren – im Betrieb befindliche Anlagen, wenn z.B. aufgrund neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse die Grenzwerte für den Ausstoß bestimmter Schadstoffe verschärft werden? Dürfen diese alten Anlagen unverändert weiterbetrieben werden oder müssen diese den neuen Anforderungen angepasst werden? Diese Fragestellung wird unter dem Stichwort „Bestandsschutz“ diskutiert.

Baurechtlicher
Bestandsschutz

Der für den Bereich des Baurechts aus Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG entwickelte Bestandsschutz schützt in seiner Grundform das durch legale Eigentumsausübung Geschaffene (*sog. passiver Bestandsschutz*).¹⁰⁰ Eine ehemals rechtmäßige bauliche Anlage, die durch spätere Rechtsänderungen materiell illegal geworden ist, ist vor einem behördlichen Beseitigungsgebot oder sonstigem ordnungsrechtlichen Einschreiten geschützt.

Beispiel:

Für einen Ortsteil einer Stadt existiert kein Bebauungsplan. Hier befinden sich fast ausschließlich Wohngebäude, so dass der Bereich einem reinen Wohngebiet (WR) nach der Baunutzungsverordnung (BauNVO) entspricht. Wenn ein Bebauungsplan erlassen wird, der ein Gewerbegebiet (GE) ausweist, kann die Bauaufsichtsbehörde den Eigentümern der mit Wohnhäusern bebauten Grundstücke nicht untersagen, diese weiter als Wohngebäude zu nutzen. Dagegen müssen neu zu errichtende Gebäude dem Bebauungsplan entsprechen.

Darüber hinaus berechtigt der Bestandsschutz dazu, die zur Erhaltung und zeitgemäßen Nutzung notwendigen Maßnahmen durchzuführen (*sog. aktiver Bestandsschutz*).¹⁰¹

Umweltrechtlicher
Bestandsschutz

Eingeschränkter als der baurechtliche Bestandsschutz ist der – ebenfalls in Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG verankerte – *umweltrechtliche Bestandsschutz*. Dabei geht es insbesondere um die Frage, ob und inwieweit genehmigte Anlagen trotz einer Verschärfung staatlicher Umwelanforderungen im bisherigen umweltbelastenden Umfang weiterhin betrieben werden dürfen. Gerade im Immissionsschutzrecht sind solche Dynamisierungen staatlicher Vorgaben häufig anzutreffen. Eine bestehende immissionsschutzrechtliche Genehmigung schützt den Betreiber regelmäßig nicht davor, dass die Behörde ihm auf der geänderten Grundlage strengere Anforderungen auferlegt.¹⁰²

¹⁰⁰ BVerwGE 72, 362 ff.; 98, 235 ff.

¹⁰¹ BVerwGE 72, 362, 363.

¹⁰² BVerwGE 49, 365, 368 ff.; 65, 313, 317.

Beispiele:

- Nachträgliche Anordnung gem. § 17 BImSchG an den Betreiber eines Dampfkraftwerks, nur noch Heizöl mit einem Schwefelgehalt von maximal 1 % – anstelle der ursprünglich genehmigten 2 % – zu verfeuern.
- Nachträgliche Anordnung gem. §§ 22, 24 BImSchG an den Betreiber eines nicht genehmigungsbedürftigen metallverarbeitenden Betriebs, zum Schutz der benachbarten Wohnbebauung die nächtlichen Lärmimmissionen von über 50 dB (A) auf maximal 47,5 dB (A) zu senken.
- Nachträgliche Anordnung gem. §§ 22, 24 BImSchG an den Eigentümer eines genehmigten Wohnhauses, zum Schutz der Bewohner des hangseitig gelegenen Nachbarwohnhauses vor Luftverunreinigungen den Schornstein zu erhöhen.

03.3 ELEMENTARE VERFASSUNGSGRUNDSÄTZE

Elementare Verfassungsgrundsätze des GG enthält vor allem Art. 20 Abs. 1 - 3 GG. Im Einzelnen lassen sich fünf Verfassungsprinzipien, auch *Staatsstrukturmerkmale* bzw. *Staatsstrukturprinzipien* genannt, der Norm entnehmen:

Verfassungsgrundsätze, Staatsstrukturprinzipien

- ◆ Rechtsstaat,
- ◆ Demokratie,
- ◆ Republik,
- ◆ Bundesstaat,
- ◆ Sozialstaat.

Diese Staatsstrukturmerkmale müssen gem. Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG in ihren Grundzügen auch in allen Bundesländern gelten (sog. *Homogenitätsprinzip*). Sie finden sich deshalb in den Länderverfassungen wieder (vgl. z.B. Art. 74, 77 LV RP).

Bund und Länder
⇒ Homogenitätsprinzip

Für die praktische Anwendung umweltrechtlicher Normen sind bestimmte aus dem Rechtsstaatsprinzip – teilweise verwoben mit dem Demokratieprinzip – abgeleitete Grundsätze von besonderer Bedeutung.

03.3.1 Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung

Nach Art. 20 Abs. 3 GG ist die vollziehende Gewalt an Gesetz und Recht gebunden. Dieser Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung umfasst sowohl den Vorrang des Gesetzes als auch den Vorbehalt des Gesetzes.

Bindung der Exekutive an Recht und Gesetz

03.3.1.1 Vorrang des Gesetzes

Kein Verwaltungs-
handeln gegen das
Gesetz

Durch den Vorrang des Gesetzes wird die Verwaltung zur Beachtung der bestehenden Gesetze verpflichtet, von denen sie nicht eigenmächtig abweichen darf. Die Verwaltung darf keine Maßnahmen treffen, die einem Gesetz widersprechen würden.¹⁰³

Beispiel:

Nach §§ 4 Abs. 1 Satz 1 BImSchG, 35 Abs. 1 KrWG bedürfen Errichtung und Betrieb von ortsfesten Abfallentsorgungsanlagen zur Lagerung oder Behandlung von Abfällen – etwa eine Sortieranlage oder eine Kompostieranlage – einer Genehmigung nach dem BImSchG. Die Genehmigungsbehörde darf, etwa weil sie die konkrete Anlage für „besonders umweltfreundlich“ hält, nicht von dem vorgeschriebenen Genehmigungsverfahren absehen.

03.3.1.2 Vorbehalt des Gesetzes

Kein Verwaltungs-
handeln ohne Gesetz

Der für das Umweltrecht wichtigere Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes beinhaltet in seinem Kern, dass die Verwaltung nur dann tätig werden darf, wenn sie dazu durch ein Gesetz ermächtigt worden ist. Der Grundsatz vom Gesetzesvorbehalt ergänzt den Grundsatz vom Vorrang des Gesetzes, da der Gesetzesvorrang lediglich den Verstoß gegen das Gesetz verbietet, der Gesetzesvorbehalt aber darüber hinaus für die Verwaltungstätigkeit eine gesetzliche Grundlage fordert. Der Vorbehalt des Gesetzes gilt uneingeschränkt in der Eingriffsverwaltung, in der die Behörde für belastende Eingriffe in (Grund-)Rechte des Bürgers eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage (Befugnisnorm) benötigt; er greift aber auch – mit kleinen Einschränkungen – in der Leistungsverwaltung.¹⁰⁴

Beispiel:

Für nicht genehmigungsbedürftige immissionsschutzrechtliche Anlagen, etwa den Betrieb eines Kohleheizkraftwerks mit einer Feuerungswärmeleistung von weniger als 50 Megawatt (vgl. insoweit den Umkehrschluss aus § 4 Abs. 1 Satz 1, Satz 3 BImSchG i.V.m. §§ 1 Abs. 1, 2 Abs. 1 und Anhang Ziff. 1.1 der 4. BImSchV) enthalten §§ 24, 22 BImSchG die Ermächtigung für umweltbezogene behördliche Anordnungen. Bei Verstoß gegen die Betreiberpflichten des § 22 BImSchG kann die Behörde also belastende Anordnungen gem. § 24 BImSchG erlassen. Umgekehrt dürfte die Behörde wegen fehlender Genehmigungsbedürftigkeit der Anlage vom Betreiber nicht die Durchführung eines Genehmigungsverfahrens verlangen; für einen solchen Rechtseingriff fehlt es an einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage.

¹⁰³ Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 6, Rn. 2.

¹⁰⁴ Ausführlich Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 6, Rn. 19 ff.

Ausfluss des Gesetzesvorbehalts ist auch die vom BVerfG entwickelte *Wesentlichkeitstheorie*. Danach müssen wesentliche Entscheidungen, auch wenn sie keinen unmittelbaren Eingriff in Rechte des Bürgers beinhalten, an eine Entschließung des Gesetzgebers gebunden sein.¹⁰⁵

Wesentlichkeitstheorie

Beispiele:

- Die Grundentscheidung für oder gegen die Zulässigkeit der friedlichen Nutzung der Kernenergie bedarf „wegen ihrer weitreichenden Auswirkungen auf die Bürger, insbesondere auf ihren Freiheits- und Gleichheitsbereich, auf die allgemeinen Lebensverhältnisse und wegen der notwendigerweise damit verbundenen Art und Intensität der Regelung“ einer Entscheidung durch den parlamentarischen Gesetzgeber (Kalkar-Beschluss des BVerfG).¹⁰⁶ Sie ist mit Inkrafttreten des AtG ursprünglich bejahend getroffen worden. Inzwischen wurde unter dem Eindruck der Reaktorkatastrophe von Fukushima 2011 der stufenweise Ausstieg aus der Kernenergie bis spätestens 2022 im Atomgesetz verankert.¹⁰⁷
- Nach einem Beschluss des VGH Kassel bedarf auch die Zulässigkeit gentechnischer Anlagen einer solchen Grundsatzentscheidung durch den Gesetzgeber.¹⁰⁸ Diese Entscheidung hat schließlich zum Erlass des GenTG geführt.

03.3.2 Bestimmtheitsgrundsatz

Der aus dem Rechtsstaatsprinzip entwickelte Bestimmtheitsgrundsatz verlangt ein Mindestmaß an Bestimmtheit von Gesetzen. Er zielt darauf ab, hoheitliche Eingriffe für den Bürger möglichst berechenbar zu machen. Bestimmtheit bedeutet Erkennbarkeit des vom Gesetzgeber Gewollten. Dieser darf es nicht durch die Verwendung zu unbestimmter Rechtsbegriffe der Exekutive überlassen, die Einzelheiten der gesetzlichen Regelung selbstständig zu bestimmen.

Ziele und Wirkungen von Gesetzen müssen klar formuliert sein

Im Verbund mit dem Gesetzesvorbehalt – und in Einzelfällen auch mit der Wesentlichkeitstheorie – verlangt der Bestimmtheitsgrundsatz, dass der Gesetzgeber möglichst selbst die Grenzen der Freiheitsbetätigungen des Bürgers festlegt. Das stellt aber gerade im Umweltbereich hohe Anforderungen an den Gesetzgeber, da der

Konsequenzen für die Legislative

¹⁰⁵ BVerfGE 33, 1, 10 f.; 34, 165, 192 f.; 40, 237, 248 ff.; 41, 251, 259; 45, 400, 417 ff.; 47, 46, 78 ff.; 48, 210, 221; 49, 89, 126 ff.; 57, 295, 325 ff.; 68, 1, 108 ff.

¹⁰⁶ BVerfGE 49, 89, 124 ff.

¹⁰⁷ Vgl. Dreizehntes Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes vom 31.07.2011, BGBl. I S. 1704.

¹⁰⁸ VGH Kassel, JZ 1990, 88 ff.

Umweltschutz von einer hohen Komplexität und Dynamik der naturwissenschaftlichen Erkenntnisse und der technischen und industriellen Entwicklung geprägt ist¹⁰⁹.

Unbestimmte
Rechtsbegriffe

Es ist deshalb mit dem Bestimmtheitsgrundsatz vereinbar, wenn sich der Gesetzgeber auf die bloße Statuierung ausfüllungsbedürftiger *unbestimmter Rechtsbegriffe* – wie z.B. „erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen“ in § 3 Abs. 1 BImSchG – oder ebenfalls ausfüllungsbedürftiger Techniklauseln und Legaldefinitionen – wie z.B. der „Stand der Technik“ in § 3 Abs. 6 BImSchG – beschränkt.

„Dynamischer“
Grundrechtsschutz

Nur durch eine solche flexible Ausgestaltung der gesetzlichen Grundlagen kann ein *dynamischer Grundrechtsschutz*¹¹⁰ erreicht werden, da die starre gesetzliche Fixierung eines bestimmten Sicherheitsniveaus die technische Entwicklung eher hemmen als fördern würde und damit einen Rückschritt auf Kosten der Sicherheit darstellen würde.¹¹¹ Das Problem verlagert sich damit praktisch auf die Konkretisierung solcher unbestimmten Rechtsbegriffe und Techniklauseln. Diese Konkretisierung erfolgt teilweise durch Rechtsverordnungen, vielfach aber auch durch Verwaltungsvorschriften und technische Regelwerke.

Rechtsverordnungen

Die Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe und Techniklauseln durch Rechtsverordnungen stößt nicht auf verfassungsrechtliche Bedenken, da in diesem Fall zwar nicht der Gesetzgeber die Details regelt, die Regelung aber im Rahmen der Ermächtigung durch den Gesetzgeber der immerhin mittelbar demokratisch legitimierten Verwaltung überlassen wird.

Beispiel:¹¹²

Die auf der Grundlage des BImSchG erlassene SportanlagenlärmschutzVO (18. BImSchV) legt detailliert nach Gebietsarten, nach Sonn-/Feiertagen oder Werktagen und nach Uhrzeiten sog. Immissionsrichtwerte (Lärmgrenzwerte) für Bau und Betrieb von Sportanlagen, etwa Fußballstadien, fest.

Überlässt der Gesetzgeber die Konkretisierung aber Verwaltungsvorschriften oder gar privatrechtlichen Regelwerken, stellen sich grundsätzliche Probleme mit dem Bestimmtheitsgrundsatz und dem Gesetzesvorbehalt.

Verwaltungs-
vorschriften

Verwaltungsvorschriften verkörpern, wie bereits dargestellt, mangels Außenwirkung gegenüber dem Bürger nur Innenrecht der Verwaltung („Binnenrecht“). Sie vermögen außerhalb der staatlichen Verwaltung stehende Dritte grundsätzlich nicht

¹⁰⁹ Kloepfer, Umweltrecht, § 3, Rn. 120 ff.

¹¹⁰ BVerfGE 49, 89, 139 f.

¹¹¹ Hoppe/Beckmann/Kauch, Umweltrecht, § 4, Rn. 96 ff..

¹¹² Siehe zu weiteren Beispielen bereits oben Kap. 02.4.3

zu binden und ermächtigen die Exekutive isoliert auch nicht zu Eingriffen in Rechte des Bürgers.¹¹³

Verwaltungsvorschriften wird aber in bestimmten Fällen Außenwirkung zuerkannt. Ein Begründungsansatz für diese mittelbare Außenwirkung beruht auf dem Gedanken, dass sich die Verwaltung durch die Anwendung von Verwaltungsvorschriften selber bindet. Weicht die Verwaltung im Einzelfall ohne ersichtlichen Grund von einer ständigen Verwaltungspraxis ab, die durch Verwaltungsvorschriften begründet wird, verstößt sie gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG).¹¹⁴

Mittelbare Außenwirkung von VVen

Neben dieser allgemeinen Begründung für eine mittelbare Außenwirkung von Verwaltungsvorschriften hat die Rechtsprechung zunächst über die Rechtsfigur des sog. *antizipierten Sachverständigengutachtens* Verwaltungsvorschriften mit vorwiegend technischem Inhalt eine gewisse Außenwirkung zuerkannt. Hinter dieser Rechtsfigur stand die Überlegung, dass ein hohes Maß an Sachverstand eines für die Entscheidung repräsentativ zusammengesetzten Gremiums (vgl. etwa die „beteiligten Kreise“ nach § 51 BImSchG) in die Verwaltungsvorschriften einfließt.¹¹⁵

Antizipierte Sachverständigengutachten

Inzwischen spricht die Rechtsprechung hingegen von *normkonkretisierenden Verwaltungsvorschriften*. Im *Wyhl-Urteil* hat das BVerwG diesen normkonkretisierenden Verwaltungsvorschriften Bindungswirkung zugesprochen, soweit sie nicht durch neue Erkenntnisse als überholt zu gelten haben und kein atypischer Sonderfall vorliegt.¹¹⁶ Begründet wird dies damit, dass der Gesetzgeber der Verwaltung durch die Verwendung unbestimmter Technik Klauseln einen gewissen Standardisierungsspielraum eröffne. Beispielsweise wird der TA Lärm als normkonkretisierender Verwaltungsvorschrift Bindungswirkung zugesprochen.¹¹⁷

Normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften

Der *Europäische Gerichtshof (EuGH)* sieht Verwaltungsvorschriften als nicht zur Umsetzung von EU-Richtlinien¹¹⁸ geeignet an, da die Umsetzung erfordere, dass die tatsächliche und vollständige Anwendung der Richtlinie in klarer und bestimmter Weise gewährleistet sei. Begründe eine Richtlinie Ansprüche des Einzelnen müsse der Begünstigte in der Lage sein, von allen seinen Rechten Kenntnis zu erlangen und diese Rechte gegebenenfalls vor den nationalen Gerichten durchzusetzen. Angesichts der Diskussionen hinsichtlich der Außenwirkung seien diese Voraussetzungen bei der Umsetzung von Richtlinien durch Verwaltungsvorschriften

Rechtsprechung des EuGH

¹¹³ Siehe unter Kap. 02.4.5.

¹¹⁴ BVerwGE 34, 278, 280; 58, 45, 49.

¹¹⁵ BVerwGE 55, 250, 256.

¹¹⁶ BVerwGE 72, 300, 320 f.

¹¹⁷ BVerwGE 129, 209.

¹¹⁸ Dazu schon unter 02.3.2.

nicht erfüllt¹¹⁹. Im deutschen Umweltrecht hatte diese Rechtsprechung die Konsequenz, dass zur Umsetzung europarechtlicher Richtlinienvorgaben einfachrechtliche Ermächtigungen zum Erlass von Rechtsverordnungen geschaffen wurden.

Privatrechtliche Regelwerke Die Konkretisierung gesetzlicher Vorgaben durch *privatrechtliche Regelwerke*, wie etwa DIN-Normen und VDI-Bestimmungen, ist als noch problematischer anzusehen.

Problematik Hier fehlt es – anders als etwa bei Verwaltungsvorschriften – schon von vornherein an einer demokratisch legitimierten Erlassinstanz. Zudem wirken beim Zustandekommen häufig auch Kreise mit, denen Sachverstand und Verantwortlichkeit zwar nicht abgesprochen werden kann, die aber gleichzeitig eine bestimmte, nicht zwingend am Allgemeininteresse orientierte Einflussnahme auf das Marktgeschehen bezwecken. Als Ersatz für demokratisch legitimierte, allgemeinverbindliche Rechtssetzung können sie jedenfalls nicht dienen.

Statische und dynamische Verweisung Will der Staat solchen Regelwerken allgemeine Verbindlichkeit verleihen, bedarf es einer ausdrücklichen Rezeptionsentscheidung, die meist durch eine Verweisung erfolgt. Unter Berücksichtigung des Bestimmtheitsgebots ist eine sog. statische Verweisung, die auf eine bestimmte, zum Zeitpunkt der Gesetzgebung aktuelle Fassung des Regelwerks Bezug nimmt, nicht jedoch eine sog. dynamische Verweisung, die auf den jeweils aktuellen Stand eines Regelwerks Bezug nimmt und damit künftige Änderungen dieses Regelwerks mit einbezieht, verfassungsrechtlich unproblematisch.¹²⁰

Wirkung technischer Normen auf der Rechtsanwendungsebene Privatrechtliche Regelwerke sind auf der Rechtsanwendungsebene bei der Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe auch dann sehr bedeutsam und praxisrelevant, wenn eine staatliche Rezeptionsentscheidung durch eine Verweisung nicht vorliegt. Gerichte und Behörden greifen bei der Konkretisierung gesetzlicher Standards sehr häufig auf technische Normen zurück. Wegen des fehlenden Normcharakters ist eine schematische Anwendung unzulässig. Technische Normen können jedoch als Orientierungshilfe vorbehaltlich atypischer Fallgestaltungen und neuerer Erkenntnisse der gerichtlichen oder behördlichen Entscheidung zu Grunde gelegt werden, ohne dass damit die Behörde oder das Gericht einer Ermittlung, Würdigung und Abwägung aller Gegebenheiten des Einzelfalls enthoben wäre.

¹¹⁹ EuGH, Rs. C-131/88, Slg. 1991, 825, 865 ff. - Grundwasser; EuGH, Rs. C-361/88, Slg. 1991, 2567, 2596 ff. - Schwefeldioxid und Schwefelstaub; EuGH, Rs. C-59/89, Slg. 1991, 2607, 2626ff. - Blei.

¹²⁰ Dazu bereits unter Kap. 02.4.6.

Vielfach wird den privaten Regelwerken noch weitergehend – zumindest im Fall eines demokratischen Erlassverfahrens und einer ausgewogenen Besetzung des Erlassgremiums – eine (widerlegbare) Vermutung der Ausfüllung der vom Gesetzgeber vorausgesetzten Umweltstandards zuerkannt.¹²¹

Beispiel:

Anwendung der Lärmgrenzwerte der VDI 2058 auf Freizeitlärm in der Nachbarschaft (z.B. Kinderspielplatz) zur Konkretisierung der gesetzlich umschriebenen erheblichen Lärmbelästigung i.S.d. § 3 Abs. 1, Abs. 2 BImSchG.

03.3.3 Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz besagt, dass jedes freiheitsbeschränkende staatliche Handeln geeignet, erforderlich und angemessen im Hinblick auf das verfolgte Ziel und die bei den Adressaten eintretenden Freiheitsbeeinträchtigungen sein muss.¹²² Dieser Grundsatz spielt nicht nur beim Verwaltungshandeln – d.h. der Einzelfallentscheidung durch eine Behörde –, sondern auch bei der Gesetzgebung eine tragende Rolle. Insbesondere bei der Abwägung zwischen dem Umweltschutz und anderen hochwertigen Rechtsgütern (z.B. wirtschaftliche Entwicklung, Arbeitsplatzsicherung, Infrastrukturmaßnahmen) muss der Gesetzgeber eine angemessene Lösung finden. Staatliche Umweltschutzmaßnahmen können auch unverhältnismäßig sein, wenn der ökologische Nutzen einer Maßnahme gegenüber der Eingriffswirkung der Maßnahme außer Verhältnis steht.¹²³

Geeignetheit,
Erforderlichkeit,
Angemessenheit

03.4 KOMPETENZORDNUNG DER VERFASSUNG

03.4.1 Allgemeines

Als Folge der Zweigliedrigkeit unseres Staatsgebildes (*Bundesstaatsprinzip, Föderalismusprinzip*) ist die Ausübung der Staatsgewalt zwischen Bund und Ländern aufgeteilt. Die Grundregel enthält Art. 30 GG, wonach die Ausübung staatlicher Befugnisse und die Erfüllung staatlicher Aufgaben grundsätzlich Sache der Länder ist, soweit das GG keine andere Regelung trifft oder zulässt. Dieser „Allzuständigkeitsvermutung“ zugunsten der Länder trägt das GG für die Gesetzgebung und Verwaltung in unterschiedlicher Weise Rechnung.

Bundesstaatliche
Kompetenzordnung

„Allzuständigkeit“ der
Länder

¹²¹ Müller-Foell, Die Bedeutung technischer Normen für die Konkretisierung von Rechtsvorschriften, S. 10 ff., 149 ff.

¹²² Kluth, in: Kluth/Smeddinck, Umweltrecht, § 1, Rn. 80.

¹²³ Hoppe/Beckmann/Kauch, Umweltrecht, § 4, Rn. 99 f.

03.4.2 Gesetzgebungskompetenzen

Schwerpunkt der Gesetzgebungskompetenz (im Umweltrecht) beim Bund

Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern ist in den Art. 70 ff. GG geregelt. Entgegen der Allzuständigkeitsvermutung des Art. 30 GG liegt der Schwerpunkt der Gesetzgebungskompetenzen im Umweltrecht faktisch beim Bund.

Föderalismusreform 2006

Gleichwohl hat die Aufteilung der Gesetzgebungskompetenzen auf zwei föderale Ebenen in der Vergangenheit immer wieder zu erheblichen Schwierigkeiten und insbesondere zu Verzögerungen bei der Umsetzung von Richtlinien der EU geführt. Eine Lösung des Problems wurde mit der sog. Föderalismusreform von 2006¹²⁴ angestrebt, die zu erheblichen Änderungen insbesondere im Bereich der Gesetzgebungskompetenzen geführt hat. Die Reform sollte die Voraussetzungen für die Einführung eines Umweltgesetzbuches schaffen, das aber im Ergebnis nicht realisiert werden konnte.¹²⁵

03.4.2.1 Zuständigkeitsvermutung und Gesetzgebungskompetenztypen

Die drei Kompetenztypen der Gesetzgebung

Die Allzuständigkeitsvermutung zugunsten der Länder des Art. 30 GG aufnehmend und für den Bereich der Gesetzgebungsbefugnisse konkretisierend, bestimmt Art. 70 Abs. 1 GG, dass den Ländern das Gesetzgebungsrecht zusteht, soweit nicht das GG ausdrücklich etwas anderes bestimmt. Ob und inwieweit nun außerhalb dieser Grundsatzzuweisung zugunsten der Zuständigkeit der Länder nach Art. 70 Abs. 1 GG dem Bund Gesetzgebungskompetenzen zustehen, orientiert sich an zwei *Gesetzgebungskompetenztypen* (vgl. Art. 70 Abs. 2 GG):

- ◆ Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes, Art. 73, 71 GG;
- ◆ Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz, Art. 74, 72 GG.

Sachgebietskatalog und Strukturnorm

Zu beiden Gesetzgebungstypen enthält das GG einen *Sachgebietskatalog* (Art. 73 und Art. 74 GG) und eine „*Strukturnorm*“ (Art. 71 und Art. 72 GG), aus deren Verknüpfung sich – streng genommen – erst die Kompetenz für den Bund ergibt. Eine umfassende Gesetzgebungskompetenz für den Umweltschutz ist im GG nicht vorgesehen. Vielmehr finden sich verschiedene umweltspezifische oder zumindest umweltrelevante Sachgebiete. Sachlicher Grund hierfür ist letztlich die Eigenschaft des Umweltrechts als Querschnittsmaterie.

Zu berücksichtigen ist, dass die Gesetzgebungskompetenz für einen bestimmten nicht spezifisch auf den Umweltschutz ausgerichteten Bereich oftmals die Kompetenz beinhaltet, in diesem Bereich Regelungen zum Schutz der Umwelt zu erlassen.

¹²⁴ Vgl. zur Reform etwa *Degenhart*, NVwZ 2006, 1209 ff.; *Ipsen*, NJW 2006, 2801 ff.

¹²⁵ Siehe hierzu Kap. 01.4.2.2

Beispiele:

- Das Sachgebiet für die Abfallwirtschaft, die Luftreinhaltung und die Lärm-bekämpfung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG) enthält eine gezielt auf anerkannte Teilgebiete des Umweltrechts gerichtete, also eine umweltspezifische Kompetenzzuweisung.
- Das – nicht umweltspezifische – Sachgebiet des Straßenverkehrsrechts (Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG) enthält auch die Kompetenz, Schutzmaßnahmen gegen umweltrelevante Belastungen durch den Straßenverkehr – etwa Abgasbestimmungen – mit zu regeln.

03.4.2.2 Ausschließliche Gesetzgebung des Bundes, Art. 73, 71 GG

Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes bedeutet, dass die Länder in den Bereichen, die vom Sachgebietskatalog des Art. 73 Abs. 1 GG umfasst sind, von der Gesetzgebung ausgeschlossen sind, Art. 71 GG. Im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes haben die Länder nur dann die Befugnis zur Gesetzgebung, wenn und soweit sie hierzu in einem Bundesgesetz ausdrücklich ermächtigt werden.

Sachgebietskatalog
des Art. 73 Abs. 1 GG

Aus dem Katalog des Art. 73 Abs. 1 GG sind umweltrechtlich bedeutsam:

- ◆ Nr. 5: Handelsverträge und Warenverkehr mit dem Ausland – mit dieser Kompetenz können Verbote zur Einfuhr von lebenden Tieren oder Tierteilen im Rahmen internationaler Artenschutzabkommen geregelt werden (vgl. §§ 44 ff. BNatSchG);
- ◆ Nr. 6, 6a: Luftverkehr und Bundeseisenbahnen – diese Kompetenz ermöglicht Regelungen zur Vermeidung negativer Umwelteinwirkungen durch diese Verkehrsanlagen;
- ◆ Nr. 11: Statistik für Bundeszwecke, worauf etwa das UStatG beruht;
- ◆ Nr. 14: Atom- und Strahlenschutzrecht.

03.4.2.3 Konkurrierende Gesetzgebung, Art. 74, 72 GG

Ganz wesentliche Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes für umweltschützende Vorschriften ergeben sich aus dem Sachgebietskatalog des Art. 74 Abs. 1 GG für die konkurrierende Gesetzgebung:

Sachgebietskatalog
des Art. 74 Abs. 1 GG

- ◆ Nr. 1: Bürgerliches Recht und Strafrecht mit dem zivilrechtlichen Nachbarrecht (§§ 906, 1004 BGB) und dem Umweltstrafrecht (insbesondere §§ 324 ff. StGB);
- ◆ Nr. 11: Recht der Wirtschaft, worauf etwa Regelungen aus dem ChemG gestützt sind;
- ◆ Nr. 12: Arbeitsschutz;

- ◆ Nr. 17: Ernährungssicherheit, Hochseefischerei, Küstenschutz;
- ◆ Nr. 18: Bodenrecht mit dem wichtigen Teilbereich der Bauleitplanung nach BauGB;
- ◆ Nr. 20: Recht der Lebens- und Genussmittel, Bedarfsgegenstände und Futtermittel sowie Schutz beim Verkehr mit land- und forstwirtschaftlichem Saat- und Pflanzgut, Schutz der Pflanzen gegen Krankheiten und Schädlinge sowie Tier-schutz;
- ◆ Nr. 21, 22, 23: Schifffahrts-, Straßen- und nicht bundeseigener Schienenver-kehr, womit etwa typische Umweltgefährdungen durch diese Verkehrsarten und entsprechende Gegenmaßnahmen (z.B. Vorkehrungen gegen Tankerunfälle, Abgasvorschriften für Kfz) fixiert werden können;
- ◆ Nr. 24: Abfallwirtschaft, die Luftreinhaltung und die Lärmbekämpfung (ohne Schutz vor verhaltensbezogenem Lärm);
- ◆ Nr. 26: Humangentechnik – die Teile des GenTG, die sich mit der Humangen-technik beschäftigen, beruhen auf diesem Kompetenztitel, im Übrigen stützt sich das GenTG auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft);
- ◆ Nr. 29: Naturschutz und Landschaftspflege – diesem Kompetenzbereich sind das BNatSchG und das BWaldG zuzurechnen;
- ◆ Nr. 32: Wasserhaushalt – diesem Kompetenztitel unterfällt das WHG.

Kompetenztypus	Abgrenzung der Zuständigkeiten	Beispiele
Ausschließliche Gesetzgebung des Bundes (Art. 71, 73 GG)	Länder nur, wenn durch Gesetz ausdrücklich zur Gesetzgebung ermächtigt	Art. 73 Nr. 14: Kernenergie, Strahlenschutz
Konkurrierende Gesetzgebung des Bundes (Art. 72, 74 GG)	1. Grundsatz: keine näheren Anforderungen an Bundesgesetz	Art. 74 Abs. 1 Nr. 24: Abfall, Luft, Lärm
	2. Erforderlichkeitsklausel (Art. 72 Abs. 2 GG)	Art. 74 Abs. 1 Nr. 11: Recht der Wirtschaft → ChemG
	3. Abweichungsgesetzgebung (Art. 72 Abs. 3 GG)	Art. 74 Abs. 1: Nr. 29: Naturschutz Nr. 32: Wasserhaushalt
	Im Übrigen: Länder zuständig, soweit der Bund keine Regelung trifft	
Ausschließliche Gesetzgebung der Länder (Art. 70 Abs. 1 GG)	Länder treffen Regelungen für alle nicht von Art. 71 bis 75 erfassten Bereiche	Gefahrenabwehrrecht Bauordnungsrecht

Tab. 03.1: Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern.

<p>Ob und inwieweit die Zuständigkeit im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung dem Bund oder den Ländern zukommt, ergibt sich im Einzelfall aus der Strukturnorm des Art. 72 GG. Diese enthält zunächst unterschiedlich strenge Voraussetzungen für das Tätigwerden des Bundes, die davon abhängen, welchem bzw. welchen Kompetenztitel(n) des Art. 74 Abs. 1 GG das jeweilige Gesetzesvorhaben unterfällt.</p>	<p>Anforderungen an die Gesetzgebung des Bundes nach Art. 72 GG</p>
<p>Grundsätzlich liegt die Zuständigkeit für die konkurrierende Gesetzgebung uneingeschränkt beim Bund. Dies gilt im Umweltbereich insbesondere für das Recht der Abfallwirtschaft und das Immissionsschutzrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG).</p>	<p>1. Grundsatz: Uneingeschränkte Zuständigkeit des Bundes</p>
<p>Gemäß Art. 72 Abs. 2 GG hat der Bund bzgl. einiger der Kompetenztitel in diesem Bereich nur dann das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. Dies betrifft u.a. die umweltrelevanten Kompetenzfelder Recht der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG), Verkehr mit Lebens- und Genussmitteln etc. (Nr. 20), Straßenverkehr (Nr. 22) und Humangenetik (Nr. 26).</p>	<p>2. Erforderlichkeitsklausel (Art. 72 Abs. 2 GG)</p>
<p>Bis zur GG-Novelle vom 27.10.1994 hatte der Bund gem. Art. 72 Abs. 2 GG in der zuvor geltenden Fassung im (gesamten) Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung schon dann die Gesetzgebungskompetenz, wenn nur ein „Bedürfnis“ für eine bundeseinheitliche Regelung zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit bestand. Die Rechtsprechung des BVerfG stellte die Feststellung eines entsprechenden Bedürfnisses praktisch in das Ermessen des Bundesgesetzgebers¹²⁶. Dies führte dazu, dass das Recht der Länder zur Gesetzgebung im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung stark zurückgedrängt wurde.</p>	<p>Bis 1994: „Bedürfnis“</p>
<p>Nach der Fassung des Art. 72 Abs. 2 GG von 1994 stand dem Bund eine Kompetenz nur noch zu, solange und soweit eine bundesgesetzliche Regelung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse oder zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse „erforderlich“ war. Mit dieser Verschärfung der Anforderungen an die Gesetzgebung des Bundes wollte der verfassungsändernde Gesetzgeber der Erosion der Länderkompetenzen entgegenwirken. Demgemäß legte das BVerfG Art. 72 Abs. 2 GG i.d.F. von 1994 streng aus¹²⁷. Dies hatte zur Konsequenz, dass die aufgezeigten Schwierigkeiten aufgrund der föderalen Aufgabenteilung verstärkt wurden.</p>	<p>Seit der GG-Novelle 1994: „Erforderlichkeit“</p>

¹²⁶ BVerfGE 2, 213, 220 ff.; 4, 115, 127; 34, 9, 39.

¹²⁷ BVerfGE 106, 62 („Altenpflegegesetz“); 111, 226 („Juniorprofessur“); 112, 226 („Studiengebühren“).

<p>Föderalismusreform 2006: Eingeschränkter Anwendungsbereich der „Erforderlichkeit“</p>	<p>Mit der Föderalismusreform wurden die Anforderungen an die Bundesgesetzgebung erneut insoweit gelockert, als es der „Erforderlichkeit“ nach Art. 72 Abs. 2 GG i.d.F. von 2006 nur noch für einen Teil der Titel der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz bedarf. Die Rechtsprechung des BVerfG zur Erforderlichkeit dürfte auf den neugefassten Art. 72 Abs. 2 GG anwendbar sein.</p>
<p>3. Abweichungs- gesetzgebung (Art. 72 Abs. 3 GG)</p>	<p>Außerhalb des Anwendungsbereichs des Art. 72 Abs. 2 GG können die Länder gemäß Art. 72 Abs. 3 GG in einigen Bereichen abweichende Regelungen erlassen, soweit der Bund von der Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat. Die Abweichungsgesetzgebung erfasst Kernmaterien des Umweltrechts, insbesondere das Naturschutz- und Landschaftspflegerecht (Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 GG) und das Wasserhaushaltsrecht (Nr. 5) und daneben z.B. das Jagdwesen (Nr. 1). In beiden Materien ist ein abweichungsfester Kern der Regelung durch die Länder entzogen. Dies betrifft die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes, den Artenschutz und den Meeresnaturschutz, die stoff- und anlagenbezogenen Regelungen des Wasserhaushaltsrechts sowie das Recht der Jagdscheine. Außerhalb dieses Kerns ermöglicht die Abweichungsgesetzgebung den Ländern die Anpassung an ihre jeweiligen strukturellen Besonderheiten¹²⁸.</p>
<p>Praktische Relevanz des Abweichungs- rechts</p>	<p>Die Länder haben im Bereich des Umweltrechts bislang punktuell von der Abweichungsmöglichkeit Gebrauch gemacht.¹²⁹ Beispielsweise sieht § 6 RPLNatSchG¹³⁰ vor, dass die Freisetzung von gentechnisch veränderten Organismen und der Anbau gentechnisch veränderter Pflanzen einen Eingriff in Natur und Landschaft darstellen. Damit weicht die landesrechtliche Regelung von § 14 BNatSchG ab. Als weiteres Beispiel kann das Landesjagdgesetz Nordrhein-Westfalen¹³¹ dienen. Darin wird z.B. der Katalog der Tierarten, die der Jagd unterliegen (§ 2), abweichend vom Bundesjagdgesetz geregelt. Um die Anwendung zu erleichtern, wird die Abweichung in der Überschrift der jeweiligen Norm kenntlich gemacht.</p>
<p>Nur bei abschließen- der Regelung des Bundes ist den Län- dern jegliche Kompe- tenz genommen</p>	<p>Unabhängig von der Abgrenzung der Kompetenzen des Bundes und der Länder nach Art. 72 Abs. 2 und 3 GG verbleibt den Ländern eine eigene Gesetzgebungszuständigkeit, solange und soweit der Bund von seiner vorrangigen Gesetzgebungskompetenz keinen Gebrauch gemacht hat (Art. 72 Abs. 1 GG). Nur eine abschließende Regelung des Bundesgesetzgebers wirkt als Kompetenzsperre zu Lasten der Länder. Verbleiben hingegen Lücken in den bundesrechtlichen Regelungen, so dürfen die Länder diese mittels ihrer eigenen Landesgesetzgebung schließen.</p>

¹²⁸ BT-Drs. 16/813, S. 11.

¹²⁹ *Vofßkuhle*, NVwZ 2013, 1, 3, stellte noch keine abweichenden Landesgesetze fest.

¹³⁰ Vom 6.10.2015.

¹³¹ Seit der Fassung des Gesetzes vom 12.05.2015 (GV. NRW. S. 448), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26.02.2019 (GV. NRW. S. 153).

Beispiele:

Im Bereich der Abfallwirtschaft hat der Bund durch Erlass des KrW-/AbfG (jetzt: KrWG) zwar von seiner grundsätzlich bestehenden Gesetzgebungszuständigkeit (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24, Art. 72 Abs. 2 GG a.F.) Gebrauch gemacht, jedoch keine abschließende Regelung getroffen. Insoweit durften die Länder konkretisierende und ergänzende Regelungen i.S.d. Art. 72 Abs. 1 GG erlassen, z.B. das RPLKrWG.

Kontroverse Auseinandersetzungen gab es über die Zulässigkeit von Landesabfallabgaben und kommunalen Verpackungssteuern. Hier ging es um die Frage, ob die Regelungen des KrW-/AbfG solche landesrechtlichen bzw. kommunalen Regelungen ausschließen. Das BVerfG hat dies mit der Begründung bejaht, diese Lenkungsabgaben verstießen gegen die Gesamtkonzeption des KrW-/AbfG¹³².

03.4.2.4 Ausschließliche Landesgesetzgebung, Art. 30, 70 GG

Im Bereich der ausschließlichen Landesgesetzgebung kommt den Ländern nach der Neuordnung der Zuständigkeiten durch die Föderalismusreform 2006 insbesondere die Zuständigkeit für den Schutz vor verhaltensbezogenem Lärm zu, den Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG ausdrücklich von der konkurrierenden Gesetzgebung ausnimmt. Insoweit hat die Reform lediglich die zuvor tatsächlich bestehende Aufgabenverteilung im Grundgesetz verankert. Das – noch auf der Grundlage der Art. 74 Abs. 1 Nr. 24, 72 Abs. 2 GG a.F. erlassene – BImSchG enthält keine Regelungen des Schutzes vor verhaltensbezogenem Lärm. Daher gelten insoweit – bisher gemäß Art. 72 Abs. 1 GG a.F. – die Regelungen der Länder (z.B. RPLImSchG).

Verhaltensbezogener
Lärm (LImSchG)

Im Übrigen obliegt den Ländern im Bereich der ausschließlichen Landesgesetzgebung im Umweltbereich insbesondere die Regelung des Gefahrenabwehrrechts. Im Rahmen des Bauordnungsrechts mag in Einzelfällen die RPLBauO zum Zuge kommen, der Schwerpunkt liegt jedoch im Allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht, welches durch das RPPOG geregelt wird.¹³³

Gefahrenabwehrrecht

Das RPPOG greift subsidiär immer dann ein, wenn spezielle bundes- oder landesrechtliche Regelungen zur Abwehr einer umweltspezifischen Gefahr nicht vorhanden sind oder wenn (Landes-)Gesetze eine ausdrückliche Verweisung auf das RPPOG vornehmen (z.B. § 97 Abs. 1 RPLWG, § 10 Abs. 1 Satz 2 RPLKrWG).

Subsidiarität des
allgemeinen
Gefahrenabwehrrechts

¹³² BVerfGE 98, 83, 97 ff.; 98, 106, 117 ff.

¹³³ Siehe hierzu Studieneinheit „Umweltverwaltungsrecht“

Landesverwaltung Ferner haben die Länder die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für Regelungen über ihre Verwaltungsorganisation. Dies kommt beim Vollzug des Umweltrechts zum Tragen.

03.4.3 Verwaltungskompetenzen

Verwaltung und Vollzug sind primär Sache der Länder Auch für die Verteilung der Verwaltungskompetenzen zwischen Bund und Ländern gilt die allgemeine Kompetenzverteilungsregel des Art. 30 GG: Soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt, ist die Ausübung staatlicher Befugnisse Sache der Länder. Anders als bei der Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten liegt der Schwerpunkt der Kompetenzen im Bereich der Verwaltung auch tatsächlich bei den Ländern. Ihnen kommt beim Vollzug des Umweltrechts eine wichtige Rolle zu.¹³⁴

03.4.3.1 Zuständigkeitsvermutung und Vollzugstypen

Die drei Vollzugstypen für Bundesgesetze Die Art. 83 ff. GG enthalten Regelungen über die Ausführung der Bundesgesetze. Sie legen bestimmte Befugnisse des Bundes im Verwaltungsbereich fest und begründen bestimmte Verwaltungskompetenzen des Bundes. Solange und soweit aber eine Verwaltungskompetenz zu Gunsten des Bundes im GG nicht vorgesehen ist, greift die in Art. 30 GG statuierte Zuständigkeitsvermutung zu Gunsten der Länder ein. Dabei kennt das Grundgesetz drei Vollzugstypen für die Ausführung von Bundesgesetzen:

- ◆ Vollzug der Bundesgesetze durch die Länder als eigene Angelegenheit, Art. 83, 84 GG (Landeseigener Vollzug);
- ◆ Vollzug der Bundesgesetze durch die Länder im Auftrag des Bundes, Art. 85 GG (Bundesauftragsverwaltung);
- ◆ Vollzug der Bundesgesetze durch den Bund, Art. 86 GG (Bundeseigene Verwaltung).

Diese Bestimmungen gelten nicht für den Vollzug von Landesgesetzen. Mangels anderweitiger Regelung im Grundgesetz greift daher Art. 30 GG für den Vollzug von Landesgesetzen. Er liegt durchweg bei den Ländern.

Grundsatz der Landesexekutive Der Vollzug der Bundesgesetze hingegen ist zwingend einer der drei genannten Vollzugstypen zuzuordnen. Dabei liegt dem Grundgesetz der Grundsatz der Landesexekutive zugrunde. Bundesgesetze werden grundsätzlich von den Ländern als eigene Angelegenheit ausgeführt, nur falls das Grundgesetz Bundesauftragsverwaltung oder Bundeseigene Verwaltung bestimmt oder zulässt, liegt eine solche auch vor, Art. 83 GG.

¹³⁴ Kloepfer, Umweltrecht, § 3, Rn. 184 ff.

03.4.3.2 Landeseigener Vollzug, Art. 83, 84 GG

Ein Großteil des Bundesumweltrechts wird durch die Länder in landeseigener Verwaltung vollzogen. Das bedeutet, dass die Länder die Gesetze in eigener Verantwortung ausführen und die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren selber regeln. Der Bund übt lediglich eine Rechtsaufsicht über das Handeln der Länder aus. Die zulässigen Aufsichts- und Einwirkungsrechte sind in Art. 84 GG genau benannt und in ihren Voraussetzungen festgelegt.

Bund übt lediglich
Rechtsaufsicht aus

Der Bundesgesetzgeber kann allerdings gemäß Art. 84 Abs. 1 GG Regelungen des Verwaltungsverfahrens vornehmen. Diese Gesetzgebungsbefugnis ist seit der Föderalismusreform 2006 stark dadurch eingeschränkt, dass den Ländern grundsätzlich das Recht zum Erlass abweichender Regelungen zukommt (Art. 84 Abs. 1 S. 2 GG; zur Ausnahme Art. 84 Abs. 1 S. 5 GG). Prominentes Beispiel einer (auf der Grundlage des Art. 84 Abs. 1 GG a.F. erlassenen, nun fortgeltenden) bundesrechtlichen Verfahrensregelung im Umweltrecht sind § 10 BImSchG i.V.m. der 9. BImSchV, die detaillierte Vorgaben für das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren enthalten. Auch der Erlass von allgemeinen Verwaltungsvorschriften ist dem Bund im Rahmen des landeseigenen Vollzugs möglich, Art. 84 Abs. 2 GG.

03.4.3.3 Bundesauftragsverwaltung, Art. 85 GG

Für bestimmte Sachbereiche des Umweltrechts sieht das GG die sog. Bundesauftragsverwaltung vor. Insbesondere für das Kernenergierecht (Art. 87c GG), die Luftverkehrsverwaltung (Art. 87d Abs. 2 GG) und die Bundeswasserstraßenverwaltung (Art. 89 Abs. 2 Satz 3 GG) kann durch Bundesgesetz Bundesauftragsverwaltung angeordnet werden (fakultative Bundesauftragsverwaltung). Der umweltrechtlich bedeutsamste Fall ist dabei § 24 AtG, der wesentliche Bestimmungen des AtG der Bundesauftragsverwaltung unterstellt.

Vor allem:
Kernenergierecht,
Luftverkehrs- und
Bundeswasser-
straßengesetz

Dabei ist Bundesauftragsverwaltung Landesverwaltung und die Einrichtung der Behörden ist Sache der Länder, jedoch bietet Art. 85 GG dem Bund weitergehende Aufsichtsrechte und stärkere Einwirkungsmöglichkeiten. So erstreckt sich die Bundesaufsicht gemäß Art. 85 Abs. 4 Satz 1 GG auf die Gesetzmäßigkeit und die Zweckmäßigkeit der Ausführung (Fachaufsicht). Der zuständigen obersten Bundesbehörde steht gemäß Art. 85 Abs. 3 GG ein Weisungsrecht gegenüber den Landesbehörden zu. Das Bundesumweltministerium hat dieses Instrument in aufsichtsrechtlichen Streitigkeiten im Atomrecht bereits häufig genutzt, um auf die Fortführung atomrechtlicher Genehmigungsverfahren Einfluss zu nehmen.

Fachaufsicht des
Bundes

Bund: Nach der Rechtsprechung des BVerfG liegt in einem solchen Fall lediglich die
Sachkompetenz Wahrnehmungskompetenz (die Befugnis zum Handeln nach außen) beim Land.
Land: Die Sachkompetenz (Sachbeurteilung und Sachentscheidung) hingegen könne der
Wahrnehmungs- Bund kraft seines Weisungsrechts an sich ziehen.¹³⁵
kompetenz

03.4.3.4 Bundeseigene Verwaltung, Art. 86, 87 GG

Selbstständige Art. 87 GG regelt den Vollzug von Bundesgesetzen durch den Bund selbst. Im
Bundesoberbehörden umweltrechtlichen Bereich sind vor allem einige Bundesoberbehörden von Bedeu-
tung, die sich mit Fragen des Umweltschutzes beschäftigen. Das Umweltbundes-
amt, das Robert Koch Institut, das Bundesamt für Strahlenschutz und das Bundes-
amt für Naturschutz sind hier als Beispiele für selbständige Bundesoberbehörden
gemäß Art. 87 Abs. 3 GG zu nennen.

LESEPROBE

¹³⁵ BVerfGE 81, 310, 331 ff.

04. PRINZIPIEN DES UMWELTRECHTS

04.1 ALLGEMEINE BEDEUTUNG¹³⁶

Die deutsche Umweltpolitik und das deutsche Umweltrecht beruhen insbesondere auf drei herausragenden Handlungsgrundsätzen: dem Vorsorge-, dem Verursacher- und dem Kooperationsprinzip.

Drei Hauptprinzipien

Neben dieser grundlegenden Prinzipientrias wurden weitere umweltpolitische Grundsätze entwickelt, z.B. das Prinzip der Eigenverantwortlichkeit, das Gemeinlastprinzip und der Grundsatz der Nachhaltigkeit. Bei diesen handelt es sich jedoch entweder um Konkretisierungen oder Ausnahmen der genannten Hauptprinzipien.

Sonstige Grundsätze

Die Prinzipien des Umweltrechts haben nur insoweit unmittelbare rechtliche Wirkung, als sie sich in gesetzlichen Bestimmungen niedergeschlagen haben. Im Übrigen kommt ihnen vor allem rechtspolitischer Charakter zu, d.h. sie bilden Leitlinien für den Gesetzgeber.

Grundsätzlich nur rechtspolitische Bedeutung

04.2 DAS VORSORGEPRINZIP

04.2.1 Allgemeine Bedeutung

Dem Vorsorgeprinzip kommt zentrale Bedeutung für das Umweltrecht zu. Über seine Reichweite besteht jedoch keine Einigkeit. Der Mindestgehalt des Prinzips besteht darin, durch vorausschauendes Planen und Handeln bereits dem Entstehen möglicher Umweltbelastungen vorzubeugen. Weit verstanden erstreckt sich das Prinzip auch auf das Ziel, durch schonenden Umgang mit den vorhandenen Ressourcen die ökologischen Grundlagen langfristig zu sichern.¹³⁷ Die Umweltpolitik wird somit durch das Vorsorgeprinzip von einer nur repressiven Schadensbeseitigung in Richtung eines präventiven, vorsorgenden Ansatzes gesteuert.

Präventiver Ansatz

Schlagwortartig kann man Risiko- bzw. Gefahrenvorsorge einerseits und Ressourcenvorsorge andererseits unterscheiden.

¹³⁶ Vgl. *Kloepfer*, Umweltrecht, § 4, Rn. 1 ff.

¹³⁷ Zu den verschiedenen Sichtweisen *Kloepfer*, Umweltrecht, § 4, Rn. 28 ff.

04.2.2 Gefahrenvorsorge

Abgrenzung Gefahrenabwehr - Vorsorge Rechtlich ist zwischen Vorsorge und Gefahrenabwehr zu unterscheiden. In beiden Fällen setzt das Handeln vor Eintritt eines Schadens (für ein Umweltgut) an und dient dessen Vermeidung. Die Vorsorge unterscheidet sich – grob gefasst – von der Gefahrenabwehr dadurch, dass sie eine geringere Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts voraussetzt.

Wurzeln des Umweltschutzrechts Das Umweltschutzrecht ist historisch aus dem Polizei- und Ordnungsrecht entstanden. Auch heute noch knüpfen viele umweltrechtliche Regelungen an die Tradition der polizeilichen Gefahrenabwehr an, welche die Abwehr von hinreichend wahrscheinlichen Schäden für bestimmte Schutzgüter zum Inhalt hat. Sie sind spezialgesetzliche Ausgestaltungen des Gefahrenabwehrrechts.

Beispiele:

- Nach § 15 Abs. 2 KrWG sind Abfälle unter anderem so zu beseitigen, dass die menschliche Gesundheit oder Tiere und Pflanzen nicht gefährdet, Gewässer und Boden nicht schädlich beeinflusst oder schädliche Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen oder Lärm nicht herbeigeführt werden.
- Das Bundes-Immissionsschutzgesetz dient u.a. dazu, Menschen, Tiere und Pflanzen, den Boden, das Wasser, die Atmosphäre sowie Kultur- und sonstige Sachgüter vor schädlichen Umwelteinwirkungen zu schützen (§ 1 Abs. 1 BImSchG).
- Das Wasserrecht dient vor allem dem Schutz der Gewässer (vgl. § 1 WHG).

Gefahrbegriff Nach dem klassischen polizeirechtlichen Gefahrbegriff bezeichnet die Gefahr die erkennbare, objektive, nicht entfernte Möglichkeit eines Schadenseintritts, d.h. eine Sachlage, die bei ungehindertem Geschehensablauf erkennbar zu einer Rechtsverletzung oder einer Minderung anerkannter Rechtsgüter führen würde.¹³⁸

Gefahrenvorsorge Demgegenüber greift das Vorsorgeprinzip bereits im Vorfeld der polizeirechtlichen Gefahrenschwelle ein. Die Gefahrenvorsorge dient der Steuerung noch nicht gefährlicher Risiken. Vom Vorsorgeprinzip umfasst sind insbesondere:

- ◆ Zeitlich und räumlich entfernte Gefahren,
- ◆ Fälle geringer Eintrittswahrscheinlichkeit bis hin zur bloßen Risikovorsorge, sowie
- ◆ Umweltbeeinträchtigungen, die für sich genommen ungefährlich, insgesamt jedoch schädlich und technisch vermeidbar sind (Belastungsminimierung).¹³⁹

¹³⁸ Vgl. im Einzelnen *Götz*, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, § 6, Rn. 1 ff.

¹³⁹ *Kloepfer*, Umweltrecht, § 4 Rn. 33 ff.

Die rechtzeitige Vorsorge auch gegenüber zukünftigen Gefahren, die möglicherweise erst kommende Generationen konkret betreffen, ist Ausdruck der Notwendigkeit einer gerade auch langfristigen Perspektive des Umweltschutzes. Angesichts drohender großräumiger Umweltschädigungen globalen Ausmaßes (Klimaänderung, Abbau der Ozonschicht, Neuartige Waldschäden, Rückgang der Biodiversität), darf sich Umweltschutz nicht lediglich auf die Abwehr örtlich wie zeitlich unmittelbar bevorstehender Gefahren beschränken. Gefahrenvorsorge dient dem Staat somit als Mittel zur vorsorgend planenden Risikosteuerung.

Zeitlich und räumlich
entfernte Gefahren

In Anbetracht des Ausmaßes in der Zukunft drohender Schäden sind auch an deren Eintrittswahrscheinlichkeit grundsätzlich geringere Anforderungen als für den Bereich der Gefahrenabwehr zu stellen, so dass mitunter bereits ein Gefahrenverdacht, für den kein Wahrscheinlichkeitsnachweis erbracht werden kann, ausreichend ist. Das Vorsorgeprinzip legitimiert und gebietet unter Umständen insoweit staatliches Handeln auch unter Ungewissheit.

Geringe Eintritts-
wahrscheinlichkeit

Allerdings dürfen auch geringere Anforderungen an den Gefahrenverdacht nicht zu einer auf bloße Vermutungen gestützten „Vorsorge ins Blaue“¹⁴⁰ führen. Die Gefahren und Schäden, gegen die Vorsorge betrieben werden soll, müssen wissenschaftlich substantiierbar, also nicht lediglich auf Spekulationen begründet sein.¹⁴¹ Theoretisch denkbare, nach dem Stand von Wissenschaft und Technik jedoch praktisch ausgeschlossene Restrisiken müssen auch im Rahmen staatlicher Vorsorge hingenommen werden. Insoweit reicht eine abgestufte Vorsorge nach dem „Maßstab der praktischen Vernunft“ aus.¹⁴² Ein vollständiger Risikoausschluss wäre jedenfalls unverhältnismäßig, da er im Ergebnis zu einem geradezu unbegrenzten Technikverbot führen müsste.

Grenzen staatlicher
Umweltvorsorge

Akzeptanz von
Restrisiken

Schließlich fordert das Vorsorgeprinzip im Sinne einer Belastungsminimierung im Grundsatz eine Reduzierung von Umweltbelastungen auch unterhalb der Gefahrenschwelle und ist in dieser Form in zahlreichen Umweltgesetzen rechtlich verankert. Dabei wird das Prinzip der Vorsorge regelmäßig bereits in der Ziel- und Zweckbestimmung der entsprechenden Gesetze allgemein angesprochen (z.B. in § 1 Abs. 1 BImSchG: „... und dem Entstehen schädlicher Umwelteinwirkungen vorzubeugen“) und dann in weiteren Vorschriften hinsichtlich seiner Ausgestaltung konkretisiert. Eine häufige gesetzliche Erscheinungsform des Vorsorgeprinzips ist dabei die Verpflichtung zur Minimierung denkbarer Schadensursachen durch Beachtung der nach dem Stand von Wissenschaft und Technik möglichen Maßnahmen.

Belastungs-
minimierung

Stand von Wissen-
schaft und Technik

¹⁴⁰ Vgl. dazu *Ossenbühl*, NVwZ 1986, 161, 166.

¹⁴¹ *Tünnesen-Harmes*, in: *Himmelman/Pohl/Tünnesen-Harmes* (Hrsg.), *Handbuch des Umweltrechts*, A.2, Rn. 28; *Ossenbühl*, aaO.

¹⁴² BVerfGE 49, 89, 143.

Beispiele:

- § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG: Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen soll „insbesondere durch die dem Stand der Technik entsprechenden Maßnahmen zur Emissionsbegrenzung“ getroffen werden.
- § 57 Abs. 1 Nr. 1 WHG: Die Menge und Schädlichkeit des Abwassers muss so gering sein, wie dies bei Einhaltung der jeweils in Betracht kommenden Verfahren nach dem Stand der Technik möglich ist.
- § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG: Vorsorge nach dem Stand der Wissenschaft und Technik gegen Schäden durch Errichtung und Betrieb der Anlage.

Unabhängig davon, ob durch Emissionen im Einzelfall eine gefährliche Immissionslage geschaffen wird, soll dadurch sichergestellt werden, dass die zulässigen Immissionswerte nur in dem Maße ausgeschöpft werden, wie dies nach dem gegenwärtigen Stand der Technik auch erforderlich ist, um so eine potenzielle weitere Umweltbelastung zu vermeiden.

Verhältnismäßigkeit

Dabei dürfen jedoch keine unverhältnismäßigen Vermeidungsanstrengungen seitens der Betroffenen verlangt werden. Die geforderte Vorsorge muss in ihrem Umfang dem Risikogehalt der zu verhindernden Umweltbeeinträchtigung entsprechen.

04.2.3 Ressourcenvorsorge

„Freiraum-Theorie“:
Schonung von Quellen und Senken

Neben der Gefahren- bzw. Risikovorsorge zielt das weitverstandene Vorsorgeprinzip als Ressourcenvorsorge aber auch noch auf eine weitere Komponente der Zukunftsvorsorge. Im Interesse einer materiellen Sicherung der menschlichen Handlungsfreiheit für die Zukunft durch Wachstum von Gesellschaft und Wirtschaft sollen Umweltressourcen und Freiräume geschont werden („Freiraum-Theorie“).¹⁴³ Erneuerbare Ressourcen sollen danach nachhaltig bewirtschaftet und mit endlichen Rohstoffen soll entsprechend schonend und sparsam umgegangen werden. Zu den hierdurch geschaffenen Freiräumen zählen sowohl künftige Lebensräume für Besiedelung und Erholung, Land- und Forstwirtschaft, für Naturschutz und Landschaftspflege, als auch gegebenenfalls Belastungsreserven für künftige Industrieanordnungen.

Diese zukunftsgestalterische Komponente des Vorsorgeprinzips kommt insbesondere in verschiedenen Planungsvorschriften zum Ausdruck, die entweder unmittelbar der Umsetzung umweltpolitischer Ziele dienen oder zumindest die Belange des Umweltschutzes mitberücksichtigen.

¹⁴³ Zum Ganzen *Kloepfer*, Umweltrecht, § 4 Rn. 54 ff.

Beispiele:

- Nach § 30 KrWG stellen die Länder für ihren Bereich Abfallwirtschaftspläne nach überörtlichen Gesichtspunkten auf; diese weisen etwa die zugelassenen Abfallentsorgungsanlagen aus und stellen die Ziele der Abfallvermeidung und -verwertung sowie die zur Sicherung der Inlandsbeseitigung erforderlichen Abfallbeseitigungsanlagen dar (vgl. für Rheinland-Pfalz auch § 12 RPLKrWG).
- Erstellung von Abfallwirtschaftskonzepten der Entsorgungsträger nach § 6 RPLKrWG.
- § 50 BImSchG bestimmt, dass der Immissionsschutz bei Planungen für Flächennutzungen besonderes Gewicht erhält.
- Nachhaltige Raumentwicklung nach § 1 Abs. 2 ROG.

Allerdings ist die Vorsorge umso stärker der begrenzenden Wirkung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ausgesetzt, je weiter sie sich als Ressourcenvorsorge von der Gefahrenabwehr entfernt. Dabei können neben der Abwägung des ökologischen Nutzens und der wirtschaftlichen Kosten einer Maßnahme insbesondere auch Erwägungen hinsichtlich der wirtschaftlichen Zumutbarkeit für die Betroffenen eine entscheidende Rolle spielen.

Grenzen der
Ressourcenvorsorge

Beispiel:

Auflagen, die bestandsgeschützten Betrieben im Hinblick auf unbestimmte, mutmaßlich irgendwann benötigte Freiräume gemacht werden und die die wirtschaftliche Konkurrenzfähigkeit dieser Betriebe beeinträchtigen, dürften wohl nur im Ausnahmefall die Grenzen der Verhältnismäßigkeit einhalten. Insoweit sind insbesondere die Grenzen der Berufsfreiheit (Art. 12 GG) und der Eigentumsgarantie (Art. 14 GG) zu berücksichtigen.

04.3 DER GRUNDSATZ DER NACHHALTIGKEIT

Der Nachhaltigkeitsgrundsatz ist ein Nachbar- oder Nebenprinzip des Vorsorgeprinzips, dem nur geringe eigenständige Bedeutung zukommt. Der Grundsatz der Nachhaltigkeit hat gleichwohl an verschiedenen Stellen Einfluss auf das Umweltrecht genommen.

Nebenprinzip zum
Vorsorgeprinzip

Seit der Rio-Deklaration zu Umwelt und Entwicklung von 1992, in der die internationale Staatengemeinschaft den Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung („Sustainable Development“) auf völkerrechtlicher Ebene zum Maßstab der Umwelt- und Entwicklungspolitik erklärt hat, ist der Begriff der Nachhaltigkeit ein

Rio-Deklaration

ständiger Bestandteil sowohl der rechtswissenschaftlichen Diskussion als auch der staatlichen (und europäischen) Gesetzgebung zum Umweltschutz.

Konzept des Sustainable Development

Die Rio-Deklaration statuiert unter dem Begriff des „Sustainable Development“ mit Bezug auf die staatliche Politik ein Recht der Menschen und Völker auf nachhaltige Entwicklung im Einklang mit der Natur. Dabei muss sowohl den Entwicklungs- als auch den Umweltbedürfnissen heutiger und künftiger Generationen in gerechter Weise nachgekommen werden.¹⁴⁴

Strategie der EU

Basierend auf diesem Leitbild verfolgt die EU eine langfristige Strategie, um die verschiedenen Politiken im Sinne einer wirtschaftlich, sozial und ökologisch nachhaltigen Entwicklung aufeinander abzustimmen.¹⁴⁵

Nachhaltigkeit im deutschen Umweltrecht

Im deutschen Umweltrecht kommt der Gedanke der Nachhaltigkeit in Vorschriften zum Ausdruck, die der langfristigen Sicherung von Naturgütern durch vorausschauende Planung, Pflege und Bewirtschaftung dienen. Natürliche Ressourcen sollen nur in dem Maße in Anspruch genommen und bewirtschaftet werden, dass ihre Erhaltung und Nutzbarkeit auch für künftige Generationen gewährleistet sind. Der Grundsatz der Nachhaltigkeit ist im Rahmen der Staatszielbestimmung Umweltschutz im Grundgesetz verankert. Nach Art. 20a GG schützt der Staat die natürlichen Lebensgrundlagen „auch in Verantwortung für die künftigen Generationen“. Ferner hat der Grundsatz Eingang in verschiedene Vorschriften des (Fach-) Umweltrechts gefunden.

Beispiele:¹⁴⁶

- Gem. § 1 Abs. 1 BNatSchG sind Natur und Landschaft aufgrund ihres eigenen Wertes und als Lebensgrundlagen des Menschen auch in Verantwortung für die künftigen Generationen so zu schützen, dass die biologische Vielfalt, die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts einschließlich der Regenerationsfähigkeit und nachhaltige Nutzungsfähigkeit der Naturgüter sowie die Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie der Erholungswert von Natur und Landschaft auf Dauer gesichert sind.
- § 1 Nr. 1 BWaldG gibt als Gesetzeszweck an, den Wald wegen seines wirtschaftlichen Nutzens (Nutzfunktion), seiner Bedeutung für die Umwelt (Schutzfunktion) sowie für die Erholung der Bevölkerung (Erholungsfunktion) zu erhalten bzw. zu mehren und seine ordnungsgemäße Bewirtschaftung zu gewährleisten.

¹⁴⁴ Vgl. dazu *Schröder*, WiVerw 1995, 65, 66.

¹⁴⁵ Vgl. dazu die Mitteilung der Kommission: „Nachhaltige Entwicklung in Europa für eine bessere Welt: Strategie der Europäischen Union für die nachhaltige Entwicklung“, KOM(2001) 264 endg. und zur aktuellen Entwicklung https://ec.europa.eu/info/strategy/international-strategies/sustainable-development-goals_de.

¹⁴⁶ Für weitere Beispiele vgl. *Schröder*, WiVerw 1995, 65, 67 ff.

tung nachhaltig zu sichern.

- § 1 S. 1 BBodSchG: Zweck des Gesetzes ist die nachhaltige Sicherung oder Wiederherstellung der Funktionen des Bodens.
- § 1 WHG: Gewässer sind als Bestandteil des Naturhaushaltes, als Lebensgrundlage des Menschen, als Lebensraum für Tiere und Pflanzen sowie als nutzbares Gut durch eine nachhaltige Gewässerbewirtschaftung zu schützen.

04.4 DAS VERURSACHERPRINZIP

Während das Vorsorgeprinzip direkt auf eine Verbesserung der Umweltqualität zielt und im Wesentlichen Antworten auf die Frage vermittelt, ob und wann Maßnahmen zum Umweltschutz ergriffen werden sollen, beschreibt das Verursacherprinzip (und ebenso das Gemeinlastprinzip), wem bestimmte Umweltbeeinträchtigungen zuzurechnen sind und wer letztlich für deren Vermeidung, Verminderung bzw. Beseitigung in die Pflicht genommen werden soll.

Der materiell Verantwortliche ist heranzuziehen

Dabei ist das Verursacherprinzip nicht als ein reines Kostenzurechnungsprinzip zu verstehen, wie der Verweis auf die Verantwortlichkeit des Verursachers bereits für die *Vermeidung* von Umweltbeeinträchtigungen zeigt. Es handelt sich vielmehr um ein Prinzip der Zurechnung der *materiellen* Verantwortlichkeit für Umweltbeeinträchtigungen, Umweltgefahren und Umweltrisiken.¹⁴⁷ Maßnahmen im Sinne des Verursacherprinzips beschränken sich daher auch nicht auf nachträgliche Kostenerstattungspflichten, sondern erstrecken sich darüber hinaus auf die Bekämpfung von Umweltbeeinträchtigungen im Wege von Instrumenten direkter Verhaltenssteuerung (Gebote, Verbote und Auflagen) und indirekter Verhaltensanreize (Abgaben, Zertifikate).

Kein reines Kostenzurechnungsprinzip

Aus sich heraus entfaltet das Verursacherprinzip jedoch keine unmittelbaren Rechtswirkungen. Seine Umsetzung und konkrete Handhabung im Einzelfall setzt in allen Bereichen des Umweltrechts voraus, dass in einzelnen gesetzlichen Bestimmungen eine Verantwortlichkeit für Umweltbelastungen begründet ist. Dabei setzt das Verursacherprinzip insbesondere durch die Konkretisierung von Betreiberpflichten vorrangig an der Quelle der Umweltbeeinträchtigung an.

Gesetzliche Umsetzung

Beispiele:

- §§ 4 ff. BImSchG, die auf den Errichter bzw. auf den Betreiber einer genehmigungspflichtigen Anlage abstellen, oder die §§ 8 ff. WHG, die den Benutzer von Gewässern als Pflichtigen benennen.

¹⁴⁷ Kloepfer, Umweltrecht, § 4, Rn. 94.

- Das Kreislaufwirtschaftsgesetz verpflichtet den Erzeuger oder Besitzer von Abfällen, diese zu verwerten (§ 7 Abs. 2 KrWG) und, falls diese nicht verwertet werden, diese grundsätzlich gemeinwohlverträglich zu beseitigen (§ 15 KrWG).
- Nach § 19 Abs. 1 KrWG sind die Eigentümer und Besitzer von Grundstücken, auf denen überlassungspflichtige Abfälle anfallen, verpflichtet, das Aufstellen notwendiger Behältnisse zur Erfassung von Abfällen sowie das Betreten des Grundstücks zum Zwecke des Einsammelns und zur Überwachung der Getrennthaltung und Verwertung von Abfällen zu dulden.
- § 5 USchadG verpflichtet den „Verantwortlichen“ Umweltschäden zu vermeiden. Ist ein Umweltschaden eingetreten, hat der „Verantwortliche“ die erforderlichen Sanierungsmaßnahmen zu ergreifen (§ 6 USchadG).¹⁴⁸
- Ausgleichs- und Ersatzpflicht nach § 15 Abs. 2 BNatSchG.

Verantwortliche

Als Verantwortliche kommen natürliche und juristische Personen des Privatrechts (z.B. Herr Meier, die abc GmbH, die def AG) ebenso in Betracht wie juristische Personen des öffentlichen Rechts (z.B. der Bund, ein Bundesland, eine Universität), wenn und soweit sie als Träger eines umweltrelevanten Projektes auftreten. Gibt es in den umweltrechtlichen Fachgesetzen keine speziellen Aussagen zur Verantwortlichkeit bestimmter Personen, finden meist die allgemeinen polizei- und ordnungsrechtlichen Grundsätze Anwendung.¹⁴⁹

Einschränkungen des Verursacherprinzips

Allerdings gilt der Grundsatz, dass nach dem Verursacherprinzip der materiell Verantwortliche heranzuziehen ist, nicht unbegrenzt. Dabei wird die normative Handhabung des Verursacherprinzips sowohl durch die schwierige Zuordnung der Verantwortlichkeit im Falle multikausaler Ursachenketten als auch durch wirtschaftliche Fragen der Lasten- und Verteilungsgerechtigkeit erschwert.¹⁵⁰

Beispiele:

- Auf welche Faktoren kann das Waldsterben zurückgeführt werden, welche Schadstoffmenge kann (noch) toleriert werden, und wer ist letztlich zur Verantwortung zu ziehen?
- Wer soll für Umweltbelastungen, die allein konsumbezogen sind, herangezogen werden, der Produzent oder der Endverbraucher?

¹⁴⁸ Siehe auch Beispiel unten zu „Ausmaß der Verantwortlichkeit“.

¹⁴⁹ Vgl. hierzu vertiefend Kap. 4.4 der Studieneinheit „Umweltverwaltungsrecht“.

¹⁵⁰ Kluth, in: Kluth/Smeddinck, Umweltrecht, § 1, Rn. 132 ff.; vgl. dazu auch die Ausführungen zum Gemeinlastprinzip, Kap. 04.5.

In diesen Fällen unterliegt es der politischen Entscheidung des Gesetzgebers, welcher Verursacher in welchem Umfang zur Verantwortung gezogen wird. Grundsätzlich ist dabei derjenige in die Pflicht zu nehmen, bei dem unter Berücksichtigung wirtschaftlicher und verwaltungstechnischer Lösungen ein möglichst großer Erfolg erzielt werden kann.¹⁵¹

Ausmaß der
Verantwortlichkeit

Beispiel:

Die Verantwortlichkeit nach dem USchadG greift nicht, wenn die Kausalität nicht feststellbar ist (§ 3 Abs. 4) und (in bestimmten Fällen) wenn kein Verschulden vorliegt (§ 3 Abs. 1 Nr. 2).

Schließlich werden dem Verursacherprinzip auch die Regelungen zugerechnet, die dem Verursacher von Umweltgefahren bzw. -schäden finanzielle Lasten auferlegen, auch wenn er im Einzelfall nicht verpflichtet ist, die notwendigen Maßnahmen zur Gefahrenabwehr oder zur Vorsorge selbst zu erbringen bzw. die konkreten Kosten dieser Maßnahmen zu tragen.

Zuweisung der
finanziellen Lasten

Beispiel:

Der Einleiter von Abwasser ist gem. § 9 Abs. 1 AbwAG zur Entrichtung einer Abgabe verpflichtet.

04.5 DAS GEMEINLASTPRINZIP

Das Gemeinlastprinzip bildet gewissermaßen das Gegenstück zum Verursacherprinzip. Die beiden Prinzipien stehen in einem Regel-Ausnahme-Verhältnis zueinander. Dabei ist das Verursacherprinzip vorrangig anzuwenden. Das Gemeinlastprinzip als Kostentragungsgrundsatz greift grundsätzlich erst als ultima ratio.¹⁵²

Gemeinlastprinzip ./.
Verursacherprinzip

Das Gemeinlastprinzip kommt in den oben beschriebenen Fällen zur Anwendung, in denen das Verursacherprinzip auf Grenzen stößt oder dem Verursacher aus Gründen der Belastungsgerechtigkeit oder sozial- oder wirtschaftspolitischen Gründen nicht die (volle) Last auferlegt werden soll. In solchen Fällen werden die Kosten für die Verbesserung der Umweltqualität bzw. für die Vermeidung von Umweltbelastungen oftmals ganz oder teilweise der Allgemeinheit (d.h. den öffentlichen Haushalten) aufgebürdet; man spricht dann von *gemeinlastorientierter Umweltpolitik*.

Gemeinlastprinzip:
Kostenübernahme
durch die Allgemeinheit

¹⁵¹ *Tünnesen-Harmes*, in: Himmelmann/Pohl/Tünnesen-Harmes, Handbuch des Umweltrechts, A.2, Rn. 37.

¹⁵² *Sparwasser/Engel/Voßkuhle*, Umweltrecht, § 2 Rn. 37; kritisch zum Regel-Ausnahme-Verhältnis *Kloepfer*, Umweltrecht, § 4, Rn. 117 ff..

Voraussetzungen
der Anwendung des
Gemeinlastprinzips

Die Anwendung des Gemeinlastprinzips ist insbesondere dann erforderlich und gerechtfertigt,

- ◆ wenn der Verursacher nicht in Anspruch genommen werden kann,
- ◆ sein Belastungsbeitrag nicht ermittelt werden kann oder
- ◆ wenn die Ermittlung, Bewertung und Zurechnung von sozialen Zusatzkosten nicht oder nur unter unverhältnismäßig hohem Kostenaufwand möglich ist.

Gleichwohl ist das Gemeinlastprinzip nicht auf eine rein lückenfüllende Funktion im Falle der Nichtanwendbarkeit des Verursacherprinzips zu reduzieren. Es findet seine eigenständige Berechtigung vielmehr in der Verantwortung des Staates für den Umweltschutz.

Nachteile des
Gemeinlastprinzips

Ein Anreiz zur individuellen Vermeidung von Umweltbelastungen besteht jedoch bei ausschließlicher Anwendung des Gemeinlastprinzips nicht; bei partieller Anwendung wird er entsprechend gemindert. Es wird eher im Gegenteil zu einer Ausdehnung der (vermeintlich) kostenlosen Umweltnutzung kommen, so dass die Allgemeinheit immer mehr Mittel zur Beseitigung der Schäden zur Verfügung stellen muss.¹⁵³

Beispiele für die Anwendung des Gemeinlastprinzips:

- Entschädigungen nach § 52 Abs. 4 und 5 WHG.
- § 13 AbwAG, der die Verwendung der Einnahmen aus der Abwasserabgabe für die Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte vorschreibt.
- Zuweisungen für kommunale Umweltschutzinvestitionen (Bau von Kläranlagen, Lärmschutzwänden u.ä.).
- Subventionen, Steuervergünstigungen usw.

04.6 DAS KOOPERATIONSPRINZIP

Abgrenzung zum
Subordinations-
prinzip

Das Umweltrecht ist – wie das gesamte Handeln des Staates – vom Subordinationsprinzip geprägt, das darauf beruht, dass der Staat dem einzelnen Bürger gegenüber Anordnungen erteilen und ggf. auch zwangsweise durchsetzen kann. Demgegenüber ist das Kooperationsprinzip auf eine möglichst einvernehmliche Verwirklichung umweltpolitischer Ziele gerichtet. Dem liegt die Vorstellung zugrunde, dass die Aufgaben des Umweltschutzes leichter im Konsens mit den betroffenen gesellschaftlichen Gruppen durchgesetzt werden können als gegen deren Willen (Vollzugserleichterung durch Konsens).

¹⁵³ *Ewringmann*, in: HdUR II, Spalte 2678 ff.

Ziel ist es somit, durch die Einbindung privater Akteure die Akzeptanz staatlicher Umweltschutzentscheidungen und -maßnahmen zu erhöhen sowie deren Umsetzung zu vereinfachen. Dieses Ziel soll vor allem mit Hilfe von Anhörungsrechten der beteiligten Kreise im Vorfeld des Erlasses untergesetzlicher Normen – Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften – erreicht werden.

Einbindung privater Akteure

Beispiele:

- Anhörung beteiligter Kreise durch die Bundesregierung vor Erlass von Rechtsverordnungen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften nach §§ 24-26, 68 KrWG oder von Rechtsverordnungen oder Verwaltungsvorschriften nach § 51 BImSchG.
- § 17 ChemG, wonach vor Erlass von Rechtsverordnungen zum Verbot und zur Nutzungsbeschränkung von gefährlichen Stoffen die Bundesregierung die beteiligten Kreise anzuhören hat.
- Beteiligung von anerkannten Naturschutzverbänden gemäß §§ 63 f. BNatSchG, 30 f. RPLNatSchG.

Die Mitverantwortung der privaten Wirtschaft für den Umweltschutz wird darüber hinaus auch durch verschiedene Beratungsgremien, die sich aus unabhängigen Fachleuten zusammensetzen, sowie durch die von der Privatwirtschaft zu stellenden betrieblichen Umweltschutzbeauftragten zur innerbetrieblichen Eigenüberwachung institutionalisiert.

Fachkommissionen

Beispiele:

- Reaktorsicherheitskommission;
- Strahlenschutzkommission;
- Rat von Sachverständigen für Umweltfragen;
- Betriebsbeauftragte für Abfall (§§ 59-60 KrWG), Immissionsschutz (§§ 53 ff. BImSchG) und Gewässerschutz (§§ 64 ff. WHG).

Im Verhältnis zwischen Behörden und Wirtschaftsunternehmen bietet darüber hinaus der öffentlich-rechtliche Vertrag eine flexible Möglichkeit, Umweltschutz auf kooperativer Ebene voranzutreiben. Der Staat verlässt dabei die Handlungsebene des rein regulativen Eingriffs in die Rechte der Unternehmen und tritt in die Rolle des verhandelnden, beratenden und empfehlenden Vertragspartners.

Öffentlich-rechtlicher Vertrag

Kooperation zwischen antragstellenden Wirtschaftsunternehmen und (Genehmigungs-)Behörden findet aber vielfach auch auf informaler Ebene statt. Erscheinungsformen des Kooperationsprinzips sind dabei vor allem Umweltschutzabsprachen im Verwaltungsverfahren sowie Branchenzusagen und Selbstbeschränkungs-

Freiwillige Selbstverpflichtungen und Absprachen

abkommen zwischen Staat und Wirtschaft. Diese haben zumeist die Reduktion bestehender Umweltbelastungen bzw. die Vornahme umweltschonender Maßnahmen zum Inhalt.¹⁵⁴

Beispiel für Absprachen im Verwaltungsverfahren:

Die zuständige Umweltbehörde hat gegen den Betreiber einer genehmigungsbedürftigen Anlage eine Stilllegungsverfügung nach § 20 Abs. 2 BImSchG erlassen; die Beteiligten kommen überein, die Vollstreckung der Verfügung zunächst auszusetzen (diese Entscheidung steht im pflichtgemäßen Ermessen der Behörde), damit der Betreiber nach einem Stufenplan rechtmäßige Zustände herstellen kann und somit keine Arbeitnehmer entlassen muss.

Beispiele für Branchenzusagen/Selbstbeschränkungen:

- Obwohl bereits § 14 AbfG (heute § 24 KrWG) der Bundesregierung die Möglichkeit gab, durch Rechtsverordnungen Einwegbehältnisse generell zu verbieten (es handelt sich hier um eine Ermessensnorm), wurde von dieser Möglichkeit kein Gebrauch gemacht; vielmehr wurde mit der Getränke- und Verpackungsindustrie sowie dem Handel abgesprochen, das Mehrwegbehältersystem beizubehalten und eine verstärkte Verwertung von Behältnisabfällen zu ermöglichen.
- Selbstverpflichtungserklärung des deutschen Finanzsektors von 2020, die Kredit- und Investmentportfolios im Einklang mit den Zielen des Pariser Klimaabkommens auszurichten.¹⁵⁵
- Die 2016 in Kraft getretene Vereinbarung zur Verringerung des Verbrauchs von Kunststofftragetaschen zwischen der Bundesregierung und dem Handelsverband Deutschland (HDE) ist seit dem 01.01.2022 faktisch durch das gesetzliche Verbot von Kunststofftragetaschen mit einer Wandstärke von weniger als 50 Mikrometern¹⁵⁶ abgelöst worden.

Rechtliche Grenzen der Kooperation

Rechtliche Grenzen der Kooperation ergeben sich v.a. aus dem Rechtsstaatsprinzip, insbesondere den Grundsätzen vom Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes.¹⁵⁷

Schwächen des Kooperationsprinzips

Das Kooperationsprinzip ist nicht geeignet, das hoheitliche Handeln durch einseitige Vorgaben seitens des Staates in allen Bereichen des Umweltschutzes zu verdrängen. Das ist zum einen in der Gefahr begründet, dass im Rahmen von Vereinbarungen zwischen Staat und Wirtschaft im Interesse einer guten Zusammenarbeit

¹⁵⁴ Siehe hierzu auch Kap. 05.5.5.2.

¹⁵⁵ Siehe: www.klima-selbstverpflichtung-finanzsektor.de

¹⁵⁶ Vgl. Erstes Gesetz zur Änderung des Verpackungsgesetzes vom 27.01.2021, BGBl. I S. 140.

¹⁵⁷ Einzelheiten hierzu unter Kap. 03.3.1.

Kompromisse auf Kosten der Allgemeinheit und des Umweltschutzes geschlossen werden.¹⁵⁸ Zudem weisen freiwillige Zusagen den Nachteil auf, dass diese – im Unterschied zu Verpflichtungen aus öffentlich-rechtlichen Verträgen (vgl. §§ 54 ff. VwVfG) – zumeist keine oder nur unzureichende Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten des Staates bieten.

Kooperation kann daher staatliche Regelungsbefugnisse zwar ergänzen, jedoch nicht ersetzen. Sowohl für einen effektiven Umweltschutz als auch für das durch das Grundgesetz geformte politische System ist die Bereitschaft des Staates, seine Zielvorstellungen notfalls auch gegen den Willen der Betroffenen durchzusetzen, unverzichtbar.¹⁵⁹

LESEPROBE

¹⁵⁸ Schröder, NVwZ 1998, 1011, 1012.

¹⁵⁹ Kloepfer, Umweltrecht, § 4, Rn. 145.

LITERATURVERZEICHNIS

Becker, Bernd:

Das neue Umweltschadengesetz und das Artikelgesetz zur Umsetzung der Richtlinie über die Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden, NVwZ 2007, S. 1105 ff.

Bischofs, Volker:

Die Nutzungspriorität im privaten Immissionsschutzrecht, Berlin 2006

Bloy, Rene:

Umweltstrafrecht: Geschichte – Dogmatik – Zukunftsperspektiven, JuS 1997, S. 577-587.

Bonus, Holger:

Umweltlizenzen, in: Junkernheinrich/Klemmer/Wagner (Hrsg.), Handbuch zur Umweltökonomie, Berlin 1995, S. 301 ff.

Bonus, Holger:

Umweltzertifikate – Der steinige Weg zur Marktwirtschaft, Berlin 1998.

Busch, Ralf; Iburg, Ulrich:

Umweltstrafrecht, Berlin 2002.

Calliess, Christian; Ruffert, Matthias (Hrsg.):

EUV/AEUV, Kommentar, 6. Auflage, München 2022.

Czychowski, Manfred; Reinhardt, Michael:

Wasserhaushaltsgesetz, 12. Aufl., München 2019.

Degenhart, Christoph:

Die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen durch die Föderalismusreform, NVwZ 2006, S. 1209 ff.

Diederichsen, Lars:

Grundfragen zum neuen Umweltschadengesetz, NJW 2007, S. 3377 ff.

Dreier, Horst (Hrsg.):

Grundgesetz, Kommentar, Band 2, 3. Auflage, Tübingen 2015.

Ebsen, Peter:

Emissionshandel in Deutschland – Ein Leitfaden für die Praxis, Köln 2004.

Enders, Christoph:

Kompensationsregelungen im Immissionsschutzrecht, Berlin 1996.

Erichsen, Hans-Uwe:

Das Recht auf freien Zugang zu Informationen über die Umwelt. NVwZ 1992, S. 409 ff.

Erman, Walter:

Handkommentar Bürgerliches Gesetzbuch, 16. Auflage, Köln 2020.

Fischer, Thomas:

Strafgesetzbuch und Nebengesetze, 68. Aufl., München 2021.

Götz, Volkmar:

Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 15. Auflage, München 2013.

Grüneberg, Christian (Hrsg.):

Bürgerliches Gesetzbuch, 81. Auflage, München 2022.

Hendler, Reinhard:

Umweltabgaben und Steuerstaatsdoktrin. AöR 1990, S. 577 ff.

Himmelmann, Steffen; Pohl, Andreas; Tünnesen-Harmes, Christian:

Handbuch des Umweltrechts, München 1998.

Hoppe, Werner; Beckmann, Martin; Kauch, Petra:

Umweltrecht, 2. Auflage, München 2000.

Ipsen, Jörn:

Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern nach der Föderalismusnovelle, NJW 2006, S. 2801 ff.

Ipsen, Jörn:

Allgemeines Verwaltungsrecht, 9. Aufl., München 2015.

Jarass, Hans D.; Pieroth, Bodo:

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 16. Auflage, München 2020.

Kloepfer, Michael:

Umweltrecht, 4. Auflage, München 2016.

Kloepfer, Michael; Heger, Martin:

Umweltstrafrecht, 3. Aufl., München 2014.

Kluth, Winfried; Smeddinck, Ulrich (Hrsg.):

Umweltrecht, Wiesbaden 2013

Knopp, Lothar; Lohmann, Hagen; Schumacher, Jochen:

Das Umweltschadengesetz in der Rechtsprechungspraxis, NuR 2017, 741-746

Kobes, Stefan:

Grundzüge des Emissionshandels in Deutschland. NVwZ 2004, S. 513 ff.

Landmann; Rohmer:

Umweltrecht, München, Stand: 1. Juli 2018.

Maurer, Hartmut; Waldhoff, Christian:

Allgemeines Verwaltungsrecht, 19. Auflage, München 2017.

Michaelis, Lars-Oliver; Holwitsch, Christoph:

Die deutsche Umsetzung der europäischen Emissionshandelsrichtlinie.

NJW 2004, S. 2127 ff.

Müggenborg, Hans-Jürgen; Duikers, Jan:

Die Direktwirkung von Richtlinien der EU im Immissionsschutzrecht, NVwZ

2007, S. 623 ff.

Müller-Foell, Martina:

Die Bedeutung technischer Normen für die Konkretisierung von Rechtsvorschriften, Heidelberg 1987.

Ossenbühl, Fritz:

Vorsorge als Rechtsprinzip im Gesundheits-, Arbeits- und Umweltschutz.

NVwZ 1986, S. 161 ff.

Papier, Hans-Jürgen:

Strafbarkeit von Amtsträgern im Umweltrecht, NJW 1988, S. 1113-1116.

Rühl, Ulli:

Grundfragen der Verwaltungsakzessorietät, JuS 1999, S. 521-529.

Sachs, Michael (Hrsg.):

Grundgesetz, Kommentar, 9. Auflage, München 2021.

Sauer, Johannes:

Das Verschuldenserfordernis im Umweltschadensgesetz, NuR 2017, 28

Schall, Hero:

Zur Strafbarkeit von Amtsträgern in Umweltverwaltungsbehörden – BGHSt 38,

325, JuS 1993, S. 719-724.

Scheidler, Alfred:

Umweltschutz durch Umweltverantwortung - Das neue Umweltschadensgesetz,

NVwZ 2007, S. 1113 ff.

Scheidler, Alfred:

Die anstehende Neuordnung des Umweltrechts nach dem Scheitern des Umweltgesetzbuches, UPR 2009, S. 173 ff.

Schlüter, Jochen:

Emissionsrechtehandel ante portas. NVwZ 2003, S. 1213 ff.

Schönke, Adolf; Schröder, Horst:

Strafgesetzbuch – Kommentar, 30. Aufl., München, 2019.

Schrader, Christian; Wickerath, Stephan:

Bodenschutzrecht, Berlin 2005.

Schröder, Meinhard:

„Nachhaltigkeit“ als Ziel und Maßstab des deutschen Umweltrechts.
WiVerw 1995, S. 65 ff.

Schröder, Meinhard:

Konsensuale Instrumente des Umweltschutzrechts. NVwZ 1998, S. 1011 ff.

Schwab, Dieter, Martin Löhnig:

Einführung in das Zivilrecht, 19. Aufl., Heidelberg 2012

Schweer, Carl-Stephan; von Hammerstein, Christian:

Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz, Kommentar, Köln 2004.

Schweitzer, Michael:

Staatsrecht, Völkerrecht, Europarecht, 7. Auflage, Heidelberg 2000.

Sparwasser, Reinhard; Engel, Rüdiger; Voßkuhle, Andreas:

Umweltrecht, Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts, 5. Auflage, Heidelberg 2003.

Staudinger, J. von:

Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch

- Drittes Buch (Sachenrecht) §§ 903 - 924; Umwelthaftungsrecht, Berlin, Neubearbeitung 2016.
- Drittes Buch (Sachenrecht) §§ 985 - 1011, Berlin, Neubearbeitung 2012.
- Drittes Buch (Umwelthaftungsrecht), Berlin, Neubearbeitung 2010

Steinberg, Rudolf:

Rechte der Natur in der Verfassung?, NVwZ 2023, S. 138 ff.

Vierhaus, Hans-Peter; Körner, Raimund:

Handel mit Treibhausgasemissionsrechten: EU-Richtlinienentwurf, Umsetzung und Problemschwerpunkte. DB 2003, S. 2587 ff.

Voßkuhle, Andreas:

Umweltschutz und Grundgesetz, NVwZ 2013, S. 1 ff.

Weinreich, Dirk; Marr, Simon:

Handel gegen Klimawandel – Überblick und ausgewählte Rechtsfragen zum neuen Emissionshandelssystem, NJW 2005, S. 1078 ff

Wessels, Johannes; Beulke, Werner/Satzger, Helmut:

Strafrecht Allgemeiner Teil, 48. Aufl., Heidelberg, 2018.

Wessels, Johannes; Hettinger, Michael; Engländer, Armin:

Strafrecht Besonderer Teil/1, 42. Aufl., Heidelberg 2018.

Zimmer, Tilman:

CO₂-Emissionsrechtehandel in der EU. Ökonomische Grundlagen und EG-rechtliche Probleme. Berlin 2004.

LESEPROBE

LESEPROBE

