



Institut für Deutsches und Europäisches Wasserwirtschaftsrecht
Universität Trier

Hochschule für Angewandte Wissenschaften, Hamburg
Recht der Wasserwirtschaft, 4. Oktober 2010

Grundzüge des deutschen und europäischen Umweltschutzrechts

Dr. Jochen Hentschel

CBH Rechtsanwälte Cornelius Bartenbach Haesemann und Partner, Köln

I. Grundzüge des deutschen Umweltschutzrechts

1. Begriff des Umweltschutzrechts

- keine allgemein anerkannte Definition des Begriffs „Umweltrecht“ oder „Umweltschutzrecht“
- Summe der Rechtssätze, die dem Schutz der Umwelt zu dienen bestimmt sind (Hoppe/Beckmann/Kauch, Umweltrecht, 2. Aufl. 2000, § 1 Rn. 102)

I. Grundzüge des deutschen Umweltschutzrechts

2. Schutzzweck

- Anthropozentrischer Ansatz
- Ökozentrischer Ansatz
- Der Schutzzweck wird im Regelfall in § 1 des jeweiligen Fachgesetzes ausdrücklich benannt.

Beispiel § 1 WHG: „Zweck dieses Gesetzes ist es, durch eine nachhaltige Gewässerbewirtschaftung die Gewässer als Bestandteil des Naturhaushalts, als Lebensgrundlage des Menschen, als Lebensraum für Tiere und Pflanzen sowie als nutzbares Gut zu schützen.“

I. Grundzüge des deutschen Umweltschutzrechts

3. Einteilung des Umweltschutzrechts

- **Medialer Umweltschutz:** Wasserhaushaltsgesetz (WHG), Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodSchG), Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG)
- **Kausaler Umweltschutz:** Atomgesetz, Chemikaliengesetz, Lebensmittel-, Futtermittel- und Arzneimittelrecht, (Gentechnikgesetz), Abfallrecht
- **Vitaler Umweltschutz:** Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG), Natur- und Landschaftsschutzgesetze der Länder, Bundeswaldgesetz, Tierschutzgesetz, Jagd- und Fischereigesetze

I. Grundzüge des deutschen Umweltschutzrechts

3. Einteilung des Umweltschutzrechts

- Integrierter Umweltschutz: Raumplanungsrecht,
Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (UVPG)

(Einteilung nach Breuer, in: Schmidt-Aßmann/Schoch: Besonderes Verwaltungsrecht, 14. Aufl. 2008, 5. Kap. Rn. 37 ff.)

I. Grundzüge des deutschen Umweltschutzrechts

4. Umweltschutzrechtliche Regelungen

a) Grundgesetz (GG) und Landesverfassungen

aa) Staatszielbestimmung Umweltschutz

- Art. 20a GG: „Der Staat schützt auch in Verantwortung für die zukünftigen 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.“ (Aufnahme in das GG durch Gesetz v. 27.10.1994 – noch ohne Tierschutz; Ergänzung um diesen durch Gesetz v. 26.07.2002)
- Staatszielbestimmung: Bindet Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung, nicht Private. Berechtigt niemanden, eine bestimmte umweltrelevante Handlung vom Staat zu verlangen oder diese gar einzuklagen (= vermittelt kein subjektiv-öffentliches Recht).
- Staatsziel Umweltschutz auch in allen Landesverfassungen verankert

I. Grundzüge des deutschen Umweltschutzrechts

4. Umweltschutzrechtliche Regelungen

a) Grundgesetz (GG) und Länderverfassungen

bb) Kompetenzordnung

- Allgemeiner Grundsatz: Gesetzgebungskompetenz der Länder (Art. 70 Abs. 1 GG)
- Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Bereich der Kernenergie (Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG)
- Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder (z.B. Schutz vor verhaltensbezogenen Lärm, vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG)

I. Grundzüge des deutschen Umweltschutzrechts

4. Umweltschutzrechtliche Regelungen

a) Grundgesetz (GG) und Länderverfassungen

bb) Kompetenzordnung

- Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Art. 72 ff. GG)
 - mit Bindung an eine Erforderlichkeitsklausel (Art. 72 Abs. 2 GG, z.B. Abfallwirtschaft)
 - ohne Bindung an eine Erforderlichkeitsklausel
 - ohne Abweichungsbefugnis der Länder (z.B. wasserwirtschaftliche Regelungen, die stoff- oder anlagenbezogen sind, Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 GG)
 - mit Abweichungsbefugnis der Länder (z.B. sonstige wasserwirtschaftliche Regelungen)

I. Grundzüge des deutschen Umweltschutzrechts

4. Umweltschutzrechtliche Regelungen

b) Einfachgesetzliche Ebene

aa) Verwaltungsrecht

- Gegenstand: Hoheitliche Steuerung der Umweltnutzung
- Einschlägige Gesetze: siehe I.3
 - Detailregelungen häufig in untergesetzlichen Vorschriften, vor allem in Verordnungen
Beispiele: Grundwasserverordnung, Abwasserverordnung, 1. - 35. Verordnung zum BImSchG (BImSchV)
 - Verwaltungsvorschriften und technische Regelwerke
Beispiele Verwaltungsvorschriften: TA (=Technische Anleitung) Abfall, TA Lärm, TA Luft
Beispiele technische Regelwerke: DIN, Regelwerke DVGW
- Instrumentarium: Verbots- und Genehmigungsregime, Anzeigepflichten, Kompetenzen zur Überwachung, Planung und Öffentlichkeitsinformation

I. Grundzüge des deutschen Umweltschutzrechts

4. Umweltschutzrechtliche Regelungen

b) Einfachgesetzliche Ebene

bb) Umweltprivatrecht

- Umweltnachbarrecht: §§ 906, 1004 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB), Nachbarrechtsgesetze der Länder
- Umwelthaftungsrecht:
 - Haftung für Umweltschäden nach allgemeinen Regeln des Zivilrechts, insbesondere § 823 BGB
 - nach Sonderregelungen, z.B.
 - § 89 WHG (Haftung für Änderungen der Wasserbeschaffenheit)
 - §§ 29 bis 40 Atomgesetz
 - nach Umwelthaftungsgesetz
- Umweltproduktrecht

I. Grundzüge des deutschen Umweltschutzrechts

4. Umweltschutzrechtliche Regelungen

b) Einfachgesetzliche Ebene

cc) Strafrecht

29. Abschnitt des Strafgesetzbuches (StGB) – Straftaten gegen die Umwelt:

- Gewässerverunreinigung (§ 324)
- Bodenverunreinigung (§ 324a)
- Luftverunreinigung (§ 325)
- Verursachen von Lärm, Erschütterungen und nichtionisierenden Strahlen (§ 325a)
- Unerlaubter Umgang mit gefährlichen Abfällen (§ 326)
- Unerlaubtes Betreiben von Anlagen (§ 327)
- Unerlaubter Umgang mit radioaktiven Stoffen und anderen gefährlichen Stoffen und Gütern (§ 328)

I. Grundzüge des deutschen Umweltschutzrechts

4. Umweltschutzrechtliche Regelungen

a) Einfachgesetzliche Ebene

cc) Strafrecht

- Gefährdung schutzbedürftiger Gebiete (§ 329)
- Giftfreisetzung (§ 330a)

Häufige Problemstellungen im Umweltstrafrecht:

- Persönliche Verantwortlichkeit in Unternehmen (Organisations-, Aufsichts- und Überwachungspflichten der jeweils übergeordneten Entscheidungsträger)
- Abhängigkeit des Strafrechts vom Verwaltungsrecht (=Verwaltungsrechts- und Verwaltungsaktsakzessorietät des Umweltstrafrechts). Faustformel für Verwaltungsaktsakzessorietät: Wer eine Genehmigung hat, macht sich nicht strafbar.

I. Grundzüge des deutschen Umweltschutzrechts
4. Umweltschutzrechtliche Regelungen
bb) Einfachgesetzliche Ebene
dd) Abgabenrecht

- Indirekte Verhaltensteuerung
- Beispiele:
 - Abwasserabgabengesetz
 - Wasserentnahmeentgelt (=Wasserpfeffig)
 - Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, § 15 BNatSchG

I. Grundzüge des deutschen Umweltschutzrechts

5. Allgemeine Prinzipien des Umweltschutzrechts

a) das Vorsorgeprinzip

- Durch vorausschauendes Handeln soll verhindert werden, dass es zu Umweltbelastungen überhaupt kommt.
 - Ressourcenvorsorge
 - Risikovorsorge
- Begründung des Vorsorgeprinzips nach von Lersner: Freiraumtheorie – Ignoranztheorie

I. Grundzüge des deutschen Umweltschutzrechts

5. Allgemeine Prinzipien des Umweltschutzrechts

a) das Vorsorgeprinzip

- Das Vorsorgeprinzip ist verankert in den Regelungen der einzelnen Umweltschutzgesetze, z.B.:
 - Bewirtschaftungsgrundsatz des § 6 WHG,
 - Anforderungen an das Einleiten von Gewässern (§ 57 WHG – „Stand der Technik“)
 - § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG („Genehmigungsbedürftige Anlagen sind so zu errichten, dass [...] Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen und sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen getroffen wird, insbesondere durch die dem Stand der Technik entsprechenden Maßnahmen“).

I. Grundzüge des deutschen Umweltschutzrechts

5. Allgemeine Prinzipien des Umweltschutzrechts

b) das Verursacherprinzip

- Grundgedanke: „Jeder, der die Umwelt belastet oder sie schädigt, soll für die Kosten dieser Belastung oder Schädigung aufkommen.“ (Umweltprogramm der Bundesregierung 1971, zit. nach Kloepfer, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, S. 189 f.)
- Einfachgesetzliche Ausprägung z.B. in:
 - § 89 Abs. 1 WHG: „Wer in ein Gewässer Stoffe einbringt oder einleitet oder wer in anderer Weise auf ein Gewässer einwirkt und dadurch die Wasserbeschaffenheit nachteilig verändert, ist zum Ersatz des daraus einem anderen entstehenden Schadens verpflichtet. Haben mehrere auf das Gewässer eingewirkt, so haften sie als Gesamtschuldner.“
 - § 24 BBodSchG
 - Umweltschadensgesetz
- Ist kein Verursacher feststellbar, oder müssen Notstände rasch beseitigt werden, trägt die Allgemeinheit die Kosten (Gemeinlastprinzip).

I. Grundzüge des deutschen Umweltschutzrechts

5. Allgemeine Prinzipien des Umweltschutzrechts

c) das Kooperationsprinzip

- Staat soll beim Umweltschutz möglichst mit Privaten (Wirtschaft, Umweltschutzorganisationen etc.) zusammenarbeiten.
- Beispiele für gesetzliche Umsetzung des Kooperationsprinzips:
 - Beteiligung von Vorhabenträgern und/oder Betroffenen in Planungs-, Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren
 - § 85 WHG: „Die zuständigen Behörden fördern die aktive Beteiligung aller interessierten Stellen an der Aufstellung, Überprüfung und Aktualisierung der Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne.“
 - § 83 Abs. 4 WHG: Beteiligungsrecht für Jedermann an der Aufstellung von Bewirtschaftungsplänen

I. Grundzüge des deutschen Umweltschutzrechts

6. Behördenaufbau

Bund

- (Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit)
- Umweltbundesamt
- Bundesamt für Naturschutz
- Bundesamt für Strahlenschutz

Land (Beispiel Wasserbehörden in NRW - § 136 Landeswassergesetz))

- Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz = Oberste Wasserbehörde
- Bezirksregierungen = Obere Wasserbehörden
- Kreise und kreisfreie Städte = Untere Wasserbehörde

I. Grundzüge des deutschen Umweltschutzrechts

7. Rechtsschutz im Umweltverwaltungsrecht – häufigste Grundkonstellationen

1. Konstellation: Behörde verweigert Erteilung einer beantragten Genehmigung (= Verwaltungsakt) – Verpflichtungsklage vor dem Verwaltungsgericht (VG) gem. § 42 Abs. 1 Alt. 2 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)
2. Konstellation: Behörde erlässt ein Verbot oder erteilt einem Dritten eine Genehmigung, die für mich belastend ist (beides Verwaltungsakte) – Anfechtungsklage vor dem VG gem. § 42 Abs. 1 Alt. 2 VwGO
3. Konstellation: Privater will Behörde zu einer Handlung zwingen, die nicht Verwaltungsakt ist, oder sie von einer solchen Handlung abhalten – allgemeine Leistungsklage (bei Unterlassungsanspruch als Unterlassungsklage bezeichnet) vor dem VG

Die allgemeine Leistungsklage ist in der VwGO nicht ausdrücklich geregelt, sondern wird in § 43 Abs. 2 Satz 1 vorausgesetzt.

II. Grundzüge des europäischen Umweltschutzrechts

1. Kompetenzen der Union

- Bis 1987 keine umfassende, ausdrückliche Umweltschutzzuständigkeit der Gemeinschaft.
- Maßnahmen wurden gestützt auf Kompetenz zur Rechtsharmonisierung (früher Art. 100 Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft – EWGV = Art. 95 Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft – EGV = Art. 114 Vertrag über die Arbeitsweise der Union – AEUV) und Ergänzungsklausel (Art. 235 EWGV = Art. 308 EGV = Art. 352 AEUV).

II. Grundzüge des europäischen Umweltschutzrechts

1. Kompetenzen der Union

Beispiel: Gewässerschutzrichtlinie (76/464/EWG), gestützt auf Art. 100 EWGV und 235 EWGV (3. Erwägungsgrund: „Unterschiede zwischen den in den verschiedenen Mitgliedstaaten bereits angewandten oder zur Zeit in Vorbereitung befindlichen Bestimmungen betreffend die Ableitung bestimmter gefährlicher Stoffe in die Gewässer können zu unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen führen und so einen unmittelbaren Einfluss auf das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes haben. Es ist daher angezeigt, auf diesem Gebiet die Rechtsvorschriften gemäß Artikel 100 des Vertrages anzugleichen.“)

- Durch Einheitliche Europäische Akte 1987 Einführung einer ausdrücklichen Umweltschutzzuständigkeit (Art. 191 bis 193 AEUV).

II. Grundzüge des europäischen Umweltschutzrechts

2. Ziele

Ziele der Umweltpolitik gem. Art. 191 AEUV :

- Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Verbesserung ihrer Qualität;
- Schutz der menschlichen Gesundheit;
- umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen;
- Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme und insbesondere zur Bekämpfung des Klimawandels.

II. Grundzüge des europäischen Umweltschutzrechts

3. Gesetzgebungsverfahren und Akteure

- Initiativrecht bei Kommission (Art. 294 Abs. 2 AEUV)
- Grundsätzlich: Europäisches Parlament und Ministerrat beschließen (zuvor Anhörung Ausschuss der Regionen und Wirtschaft- und Sozialausschuss) mit Mehrheit (Art. 192 Abs. 1 AEUV)

II. Grundzüge des europäischen Umweltschutzrechts

3. Gesetzgebungsverfahren und Akteure

- Ausnahme (Art. 192 Abs. 2 AEUV) einstimmiger Beschluss des Rats (zuvor Anhörung des Parlaments und der Ausschüsse):
 - Vorschriften überwiegend steuerlicher Art
 - Raumordnung
 - mengenmäßige Bewirtschaftung des Wasser
 - Bodennutzung mit Ausnahme der Abfallbewirtschaftung
 - Maßnahmen, welche die Wahl eines Mitgliedstaats zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeinen Struktur seiner Energieversorgung berühren

II. Grundzüge des europäischen Umweltschutzrechts

4. Instrumente der Gesetzgebung

- Art. 288 AEUV: Verordnungen und Richtlinien
 - Die Verordnung hat allgemeine Geltung. Sie ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Beispiel: REACH-Verordnung (Verordnung (EG) Nr. 1907/2006). Kein nationales Umsetzungsgesetz erforderlich. Lediglich Anpassung des sonstigen nationalen Rechts an die Verordnung. Vgl. REACH-Anpassungsgesetz (v. 20.05.2008 BGBl. I S. 922)

II. Grundzüge des europäischen Umweltschutzrechts

4. Instrumente der Gesetzgebung

- Die Richtlinie ist für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel.

Beispiel: Wasserrahmenrichtlinie. Nationale Umsetzungsgesetze erforderlich. Vgl. 7. Gesetz zur Änderung des WHG vom 18.06.2002 (BGBl. I S. 1914).

- Art. 193 AEUV: Die Schutzmaßnahmen, die aufgrund des Art. 193 getroffen werden, hindern die einzelnen Mitgliedstaaten nicht daran, verstärkte Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen.

II. Grundzüge des europäischen Umweltschutzrechts

5. Beispiele für Gesetzgebungsakte („Sekundärrecht“)

Richtlinien

- Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG)
- Abfallrahmenrichtlinie (2006/12/EG)
- Luftqualitätsrahmenrichtlinie (2008/50/EG)
- FFH-Richtlinie (92/43 EWG)
- Umweltinformationsrichtlinie (2003/4/EG)
- UVP-Richtlinie (85/337/EWG)

Verordnungen

- REACH (1907/2006/EG)
- AbfallverbringungsVO (259/93/EWG)
- ArtenschutzVO (338/97/EG)
- EMAS-Verordnung (1221/2009/EG)
- UmweltzeichenVO (EG 66/2010)

II. Grundzüge des europäischen Umweltschutzrechts

6. Auswirkungen des sekundären Gemeinschaftsrechts im deutschen Rechtsalltag

- Verpflichtung zur richtlinienkonformen Anwendung des nationalen Rechts
- Verpflichtung zur unmittelbaren Anwendung des Richtlinienrechts, wenn
nicht fristgerecht bzw. nicht ordnungsgemäß umgesetzt wurde und
Richtlinienbestimmung
 - inhaltlich unbedingt und
 - hinreichend bestimmt ist
- gilt nur im Verhältnis Staat – Bürger („horizontale Wirkung“)

II. Grundzüge des europäischen Umweltschutzrechts

6. Auswirkungen des sekundären Gemeinschaftsrechts im deutschen Rechtsalltag

Europäisches Umweltschutzrecht ist häufig im Gegensatz zum nationalen Recht

- verfahrensorientierter
- setzt auf weitreichendere Beteiligung der Öffentlichkeit
- begründet unter anderen, weniger anspruchsvollen Voraussetzungen klagbare individuelle Rechte

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Dr. Jochen Hentschel

Cornelius Bartenbach Haesemann & Partner

Bismarckstraße 11 - 13 | D-50672 Köln

Fon +49.221.951 90-0

Fax +49.221.951 90-90

www.cbh.de

j.hentschel@cbh.de