

# Allgemeiner Teil

# Kapitel 1: Allgemeine Grundlagen

## A. Umweltrecht als Rechtsgebiet

Das Recht der Umwelt ist ein diffiziles Rechtsgebiet. Das liegt insbesondere an seiner exzessiven Segmentierung in eine Vielzahl von europäischen Regelungen sowie nationalen Gesetzen und untergesetzlichen Regelungen. Der Versuch einer Bündelung mittels eines Umweltgesetzbuchs ist 2009 gescheitert. Es gibt nach intensiven wissenschaftlichen Vorarbeiten insbesondere den Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch von 1997 (BMU, UGB-KomE, S. 109 bis 428) sowie den Entwurf des BMU in Form des UGB I, II und III von 2008. Wegen parteipolitischer Probleme wurde dieser Weg nicht konsequent zu Ende gegangen. Kernsegmente des danach weiterhin zersplitterten Umweltrechts sind nach wie vor:

- das Naturschutzrecht,
- das Forstrecht,
- das Bergrecht,
- das Verkehrswegerecht,
- das Tierschutzrecht,
- das Bodenschutzrecht,
- das Gewässerschutzrecht,
- das Immissionsschutzrecht,
- das Atomrecht,
- das Gentechnikrecht,
- das Chemikalienrecht,
- das Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht.

Im Naturschutz-, Forst-, Gewässerschutz-, Immissionsschutz- und Kreislaufwirtschaftsrecht ist das Klima als Schutzgut ausgewiesen (Rn. 314, 386, 572, 670, 727, 849). Hinzutreten als allgemeine Bereiche das Raumordnungsrecht, das Bauplanungsrecht, das Umweltinformationsrecht, das Recht der Strategischen Umweltprüfung, das Recht der Umweltverträglichkeitsprüfung je auch mit dem Schutzgut Klima (Rn. 113, 133, 177). Insoweit lässt sich bei Beachtung der Vorgaben der Klimaschutzgesetze des Bundes und der Länder von Klimaschutzrecht als Segment sprechen (Kloepffer, Umweltrecht, § 17 Rn. 1 ff.). Das Verwaltungsverfahrenrecht und das Verwaltungsgerichtsrecht sind ebenfalls hinzuzudenken.

Umweltbezogene Rechtsnormen sind vor allem verwaltungsrechtlicher Natur, weil nur auf Basis derartiger Normen operatives Staatshandeln möglich ist. Von daher befasst sich das Umweltrecht vornehmlich mit seiner verwaltungsrechtlichen Prägung. Zivil-, straf- und bußgeldrechtliche Umweltnormen haben eine wichtige aber letztlich dazu nur eine komplementäre Funktion.

## B. Umweltbegriff

Dem Umweltrecht liegt ein *anthropozentrischer* Umweltbegriff zugrunde wie er allgemein in Art. 5 Abs. 1 Anhang I Buchst. f SUPRL, Art. 3 UVPRL sowie § 2 Abs. 1 UVPG, § 1a der 9. BImSchV, § 1a AtVfV und auch § 1 Abs. 6 Nr. 7 Buchst. a, c, d und i BauGB zum Ausdruck kommt. Das macht im Ergebnis gegenüber dem *ökozentrierten* Umweltbegriff keinen Unterschied, da selbst so unscheinbare Tiere wie die Würmer wegen ihrer bodenbezogenen Funktion für die Menschen wichtig und damit schützenswert sind. Demgemäß besteht die *anthropozentrische Umwelt* aus den biotischen Umweltgütern Menschen, Tieren und Pflanzen in ihrer biologischen Vielfalt, Boden, Wasser, Luft,

1

2

Klima und Landschaft sowie den abiotischen Kultur- und sonstigen Sachgütern einschließlich der jeweiligen Wechselwirkungen (*Kloepfer*, Umweltrecht, § 1 Rn. 55). Mit der Benennung einzelner Umweltgüter respektive Schutzgüter gibt das Umweltrecht zu verstehen, dass sie je für sich Gegenstand umweltrechtlicher Regelungen sein können. Die Wechselwirkungen als Umweltgut stehen indessen für eine übergreifende ökosystemare Sichtweise. Die Segmente des Umweltrechts sind zumeist multimedial ausgerichtet und regelmäßig auch in der Lage, den übergreifenden Ansatz zu repräsentieren, wengleich es ein einheitliches Gesetz zum Schutze der Umwelt besser vermöchte.

- 3 *Menschen* sind als Umweltgüter sowohl als einzelne als auch als Gruppe bzw. Menge angesprochen. Im Umweltrecht ist das konkrete menschliche Gut zunächst die Gesundheit im physischen und psychischen Sinn, ist sie doch in § 2 UVPG ausdrücklich erwähnt. Sodann gehört dazu aber auch das menschliche Wohlbefinden. Das ergibt sich daraus, dass die Fachgesetze des Umweltrechts den Menschen in diesem Sinne sehen. § 1 BImSchG wird beispielsweise so verstanden (*Jarass* BImSchG § 1 Rn. 3). Eine Begrenzung des Umweltguts Mensch auf die Gesundheit unter Ausschluss des Wohlbefindens ist vor diesem Hintergrund rechtlich nicht möglich. Lediglich sozio-ökonomische Elemente des Wohlbefindens müssen unbeachtet bleiben (*Hoppe/Beckmann/Kment/Appold* UVPG § 2 Rn. 18).
- 4 *Tiere* im umweltrechtlichen Sinne sind sowohl wildelebende Tiere wie auch Haustiere und Nutztiere. Es spielt keine Rolle, ob sie besonders schützenswert sind oder nicht. Im Übrigen sind sowohl Einzeltiere wie auch Populationen, Arten und Gesellschaften als biologische Vielfalt i. S. d. § 1 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG gemeint. Für die *Pflanzen* gilt das auch mit Blick auf die Biodiversität entsprechend (*Peters/Balla/Hesselbarth* UVPG § 2 Rn. 5). Für den Begriff der Umwelt ist ihr Wert nicht entscheidend.
- 5 Das Umweltgut *Boden* besteht nach § 2 BBodSchG (*Frenz* BBodSchG § 2 Rn. 2 ff.) aus der obersten überbauten und nicht überbauten Schicht der festen Erdkruste einschließlich des Grundes fließender und stehender Gewässer, aber auch der darunter liegende Untergrund. Einher gehen die vielfältigen Funktionen des Bodens etwa als Lebens- und Siedlungsfläche oder auch als Wasserspeicher.
- 6 Unter den Begriff des *Wassers* fallen stehende und fließende oberirdische Gewässer, Küstengewässer, das Grundwasser und die hohe See. Es ist nicht wichtig, ob es sich um natürliches oder künstlich angelegtes Wasser handelt. Auch das Trinkwasser gehört dazu (*Kloepfer*, Umweltrecht, § 1 Rn. 55).
- 7 Als *Luft* wird die gesamte Lufthülle der Erde mit seinem Gasgemisch in seiner vertikalen Ausdehnung von Tausenden von Kilometern verstanden (vgl. *Jarass* BImSchG § 1 Rn. 4). Atmosphärische Luft besteht hauptsächlich aus Gasen, 78 % Stickstoff, 21 % Sauerstoff, fast 1 % Argon, 0,03 % Kohlendioxid und weiteren Gasen wie Neon, Helium, Methan, Krypton.
- 8 Unter *Klima* versteht man den mittleren Zustand der Witterungserscheinungen für einen bestimmten geographischen Raum und eine gewisse Zeitspanne (*Storm/Bunge/Bunge*, Handbuch der UVP I, § 2 UVPG Rn. 71, 72). Es wird unterschieden in das Mikroklima, das Mesoklima und das Makroklima, wobei das Makroklima von besonderer Bedeutung für die anderen biotischen Umweltgüter ist (*Reese* ZUR 2015, 16 ff.).
- 9 Zur *Landschaft* muss zunächst der Lebensraum für Tiere und Pflanzen gezählt werden, wie er mit dem naturschutzrechtlichen Begriff des Naturhaushalts vorgeprägt ist. Es zählt aber auch das Landschaftsbild zum Begriff der Landschaft, da das Bild einer Landschaft prägend ist (*Gassner*, Landschaft, S. 13 ff.).

*Kulturgüter* sind Sachen von besonderer kultureller Bedeutung wie Kulturdenkmäler oder architektonisch wertvolle Gebäude oder archäologische Schätze (*Hoppe/Beckmann/Kment/Appold* UVPG § 2 Rn. 31). Sachen sind alle körperlichen Gegenstände i. S. d. § 90 BGB, auf ihren speziellen Nutzen kommt es nicht an, was etwa der Sichtweise von § 1 BImSchG entspricht (*Jarass* BImSchG § 1 Rn. 3).

Neben den Einzelgütern sind auch die *Wechselwirkungen* zwischen den Umweltgütern Gegenstand des Umweltrechts. Der Begriff der Wechselwirkungen wird bisweilen als eine besondere Spielart der Auswirkungen von Vorhaben auf die Umweltgüter angesehen. Einmal werden synergetische Wirkungen verschiedener Schadstoffe als Wechselwirkungen begriffen (*Vallendar* UPR 1993, 417, 419). Im Weiteren werden Verlagerungseffekte bzw. Problemverschiebungen aufgrund von Vermeidungs- oder Verminderungsmaßnahmen als Wechselwirkung bezeichnet (*Feldmann* UPR 1991, 127, 131).

**Beispiel:** Danach wäre mit der Abwasserreinigung anfallender Klärschlamm, da dessen Inhaltsstoffe nicht mehr das Wasser, sondern den Boden belasten, unter Wechselwirkung zu subsumieren; Bodenverbrauch für eine Rauchgasentschwefelungs- bzw. Rauchgasentstickungsanlage wäre eine Wechselwirkung, da die Reinigung der Luft zu einer Belastung des Umweltguts Boden führt.

Diese sog. Verlagerungseffekte können nicht Wechselwirkungen zwischen den Umweltgütern sein, bei ihnen handelt es sich um Auswirkungen unmittelbarer oder mittelbarer Art, die regelmäßig durch Maßnahmen zum Schutz eines Umweltguts entstehen, deren negative Folgen sich dann auf ein anderes Umweltgut auswirken und damit die Umweltproblematik verlagern.

Auch synergetische Wirkungen von Schadstoffen sind nichts anderes als Auswirkungen kumulativer Art. Hierfür wird von den Naturwissenschaften auch der Begriff der Wechselwirkungen benutzt, aber als Interdependenz zwischen chemischen Stoffen und nicht zwischen Umweltgütern, so dass diese Sichtweise für den Begriff der Wechselwirkungen nicht tauglich ist.

Der Begriff der Wechselwirkungen bringt rechtlich zum Ausdruck, dass die Umwelt nicht nur die Summe der Umweltgüter ist, sondern eine eigene Größe darstellt (*BVerwG* UPR 1996, 228, 230). Das Umweltrecht macht sich die ökosystemare Betrachtungsweise der Ökologie zu Eigen. Die Ökologie ist von einem ganzheitlichen Denken geprägt, nach ihrer Auffassung existiert kein Gegenstand für sich und beziehungslos, vielmehr stellt er mit anderen eine Ganzheit dar, die wiederum Teil einer übergeordneten Ganzheit ist. Jede dieser Ganzheiten ist eine abgegrenzte bzw. abgrenzbare zusammengehörige Gesamtheit von Strukturen und Funktionen. Die Ökologie spricht von *Ökosystemen*, die in einer Vielzahl und in verschiedensten Komplexitätsstufen vorhanden sind (*Gassner*, Landschaft, S. 15). Im Grundmodell bilden Biozönosen, d. h. in Gemeinschaft existierende Lebewesen und Biotope, d. h. sie umgebende Räume, ein Ökosystem. Das System besteht aus vier Kompartimenten, es sind da zunächst abiotische Bestandteile wie Luft oder Wasser, sodann als biotische Bestandteile die Produzenten, also grüne Pflanzen, die Konsumenten, sprich bestimmte Tiere und die Destruenten, nämlich Bakterien, Pilze oder auch Mineralisierer. Aus den abiotischen Bestandteilen stellen die Produzenten organische Stoffe her, die den Konsumenten als Nahrung dienen, die Destruenten zersetzen Substanzen, wobei der Zersetzungsprozess in bestimmten Abbauraten erfolgt.

Ökologische Systeme werden von natürlichen Stoffkreisläufen geprägt, wobei die notwendige Energie die Sonne liefert. Zwischen den Kompartimenten gibt es mannigfaltige Wechselwirkungen, sie existieren nicht für sich allein, diese Wechselwirkungen verlaufen mit gewissen Schwankungen in einem dynamischen Gleichgewicht, innerhalb der Schwankungsbreiten besteht Stabilität, so dass Einwirkungen darauf im Wege systemarer Selbstregulation ausgeglichen werden können. In einem hochkomplexen System wie etwa dem Klima bestehen Wechselwirkungen zwischen einer Vielzahl untereinander

gekoppelter Regelkreise unter Beteiligung von Atmosphäre, Biosphäre, Ozeanen und Kryosphäre. Zwischen den ökologischen Systemen bestehen wiederum Wechselwirkungen, was als Gesamtökosystem bezeichnet werden kann. Auch der Mensch ist zumeist als Konsument Teil dieses Systems, er steht nicht außerhalb der Wechselwirkungen. Dieses System ist mit dem Begriff der Wechselwirkungen ebenfalls ein Schutzgut im umweltrechtlichen Sinn (*Peters/Balla/Hesselbarth* UVPG § 2 Rn. 13). Das entspricht einer im Naturschutzrecht verbreiteten Sichtweise, der dort anzutreffende Begriff des Naturhaushalts beschreibt nichts anderes als das komplexe Wirkungsgefüge der Umweltgüter untereinander (*Hoppe/Beckmann/Kment/Appold* UVPG § 2 Rn. 41).

Den Ausgangspunkt bildet zwar die herkömmliche Sichtweise, wie sich menschliches Verhalten auf einzelne Umweltgüter auswirkt. Die die einzelnen Schutzgüter in den Blick nehmende Perspektive ist indes um die Betrachtung der Wechselwirkungen zwischen den Schutzgütern zu ergänzen. Damit trägt das Umweltrecht der Erkenntnis Rechnung, dass zwischen den Umweltgütern Zusammenhänge bestehen, die es in ihrem Wirkungsgefüge und Beziehungsgeflecht zu erfassen gilt (*BVerwGE* 100, 238, 246).

## C. Prinzipien des Umweltrechts

- 13** Das Normgefüge des Umweltrechts beruht auf drei Prinzipien. Es handelt sich um das Vorsorgeprinzip, das Verursacherprinzip und das Kooperationsprinzip. Diese Prinzipien sind, wie es überhaupt in der Natur von Prinzipien liegt, nicht unmittelbar anwendbares Recht, vielmehr haben sie strukturgebende Funktionen.

### I. Vorsorgeprinzip

- 14** Das Vorsorgeprinzip ist das *zentrale* Prinzip des Umweltrechts (*Storm*, Umweltrecht, Tz. 21), es ist namentlich in den Grundsätzen des Art. 191 Abs. 2 AEUV (Rn. 28) sowie in Art. 34 Abs. 1 EV niedergelegt. Im Wesentlichen gibt es drei Ausprägungen dieses Prinzips, die sich in anwendbaren Normen des Umweltrechts niederschlagen.

#### 1. Gefahrenvorsorge

- 15** Umweltrecht knüpft in weiten Teilen an die Tradition der polizeirechtlichen Störungsbehebung bzw. Gefahrenabwehr an, die den Schutz von Rechtsgütern zum Gegenstand hat. Anthropogene Umwelteinwirkungen, auch Immissionen genannt, sind demgemäß zu beseitigen, wenn sie zu Schäden oder teilweise auch nur erheblichen Nachteilen oder erheblichen Belästigungen geführt haben, und, was bedeutsamer ist, dann abzuwehren, wenn Schäden, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen mit hinreichender Wahrscheinlichkeit eintreten werden.

**Beispiele:** Schädliche Umwelteinwirkungen i. S. v. §§ 5 Abs. 1 Nr. 1 und 3 Abs. 1 und 2 BImSchG werden stets hervorgerufen, wenn ihr Eintritt hinreichend wahrscheinlich ist; Abfallbeseitigung gefährdet menschliche Gesundheit i. S. d. § 15 Abs. 2 Nr. 1 KrWG dann, wenn Schäden an der Gesundheit mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu erwarten sind.

Die Abwehr von Schäden, Nachteilen oder Belästigungen beginnt also mit der Feststellung ihrer Eintrittswahrscheinlichkeit. Hierzu bedarf es einer *Prognose*, die auf allgemeinen Erfahrungssätzen, zumeist aber auf solchen naturwissenschaftlicher Art aufbaut. Der Wahrscheinlichkeitsmaßstab bedingt, dass die Kausalkette des prognostizierten Geschehensablaufs übersehen werden kann. D. h., verursachende Einwirkungshandlungen und betroffene Schutzgüter müssen in einem relativ engen kausalen Zusammenhang stehen, da andernfalls Folgen dieser Handlungen nicht entsprechend prognostiziert werden können. Der Wahrscheinlichkeitsmaßstab ist indessen keine starre Größe, je wichtiger die zu

schützenden Rechtsgüter sind, umso geringer sind die Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit (*BVerwGE* 45, 51, 61). Gleichwohl wird im Bereich der Gefahrenabwehr die Möglichkeit schädlicher Umwelteinwirkungen grundsätzlich nicht als zulässiger Prognosemaßstab angesehen. Im Umweltrecht bedarf es aber eines Möglichkeitsmaßstabs. Weiträumige Umweltschäden, wie das Waldsterben, bzw. lückenhafte Erkenntnisse über die Ursachen bzw. die Verursacher oder auch die Möglichkeit außergewöhnlich großer Schäden, wie bei der Kernspaltung, haben den Begriff der *Gefahrenvorsorge* entstehen lassen. Auch bei ihm muss ein von einem Vorhaben ausgehender Schaden bzw. eine erhebliche Belästigung oder ein erheblicher Nachteil prognostiziert werden. Es reicht aber, wenn er als möglich erscheint.

**Beispiele:** Die Frage, ob der Abgasausstoß einer Großfeuerungsanlage im Ruhrgebiet zum Waldsterben im Schwarzwald beiträgt, liegt ein sehr komplexer Ablauf zugrunde, eine hinreichende Wahrscheinlichkeit, dass gerade die Abgase dieser Anlage etwa den Freiburger Stadtwald schädigen, ist kaum zu belegen; eine Kernschmelze ist, wenn auch statistisch gesehen, unwahrscheinlich, so doch nicht unmöglich.

Hier soll die Gefahrenvorsorge helfen. Die Kausalkette zwischen Vorhaben und Schaden sowie die Zurechenbarkeit brauchen nicht genau übersehen zu werden, es reicht ein relativ weiter Zusammenhang zwischen diesen Komponenten aus (zum Ganzen: *Kloepfer*, Umweltrecht, § 4 Rn. 5 ff.). Auf der Basis des Vorsorgeprinzips kennt das Umweltrecht zahlreiche anwendbare Vorsorgenormen.

**Beispiele:** Nach § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG sind genehmigungsbedürftige Anlagen so zu errichten und zu betreiben, dass Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen ergriffen wird; § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG lässt eine Anlage nur zu, wenn Vorsorge gegen Schäden getroffen ist.

## 2. Planerische Vorsorge

Neben der Gefahrenvorsorge gibt es als Ausprägung des Vorsorgeprinzips noch die planerische Vorsorge. Je mehr und je stärker die Umweltgüter durch den Menschen genutzt werden, umso mehr muss in vorausschauender Weise staatliche Planung hinsichtlich der Nutzung betrieben werden (Rn. 106 ff.). Ohne staatliche Planung kann Umweltschutz nicht gelingen. Derartige prognostische Planung geschieht aus Vorsorgegründen (*Hoppe/Beckmann/Kauch*, Umweltrecht, S. 42).

16

## 3. Nachhaltigkeit

Eng damit verbunden ist eine Ressourcenökonomie, die auf Nachhaltigkeit ausgerichtet ist. Ohne den nachhaltigen Umgang mit den auf der Erde nur begrenzt vorhandenen Ressourcen ist keine lebenswerte Umwelt denkbar. Letztlich kann die Nachhaltigkeit als Teil des Vorsorgeprinzips angesehen werden (*Kloepfer*, Umweltrecht, § 4 Rn. 62 ff.).

17

## II. Verursacherprinzip

Das Umweltrecht muss ferner die Frage beantworten, wer schädliche Umwelteinwirkungen abzuwehren oder zu beseitigen bzw. Umweltvorsorge zu betreiben hat. Es geht um die Frage der Verantwortlichkeit im Umgang mit den Umweltgütern. Von der umweltrechtlichen Antwort auf diese Frage hängt ab, wer die Kosten dafür trägt. Jenseits aller ethischen und ästhetischen Gesichtspunkte des Umweltschutzes ist Geld der entscheidende Punkt, weil sein Haben oder Nichthaben verhaltenssteuernd wirkt. In diesem Zusammenhang kommt das Verursacherprinzip zum Vorschein (*Storm*, Umweltrecht, S. 28). Das Gemeinlastprinzip, wonach die Allgemeinheit Kosten für die Abwehr bzw. Beseitigung von Umweltschäden trägt, hat sich nicht durchgesetzt (*Schlacke*, Umwelt-

18

recht, § 3 Rn. 11 ff.). Das Verursacherprinzip ist ebenfalls in den Grundsätzen des Art. 191 Abs. 2 AEUV (Rn. 30) und in Art. 34 Abs. 1 EV ausdrücklich erwähnt.

### 1. Handlungspflichtigkeit

- 19 Das Verursacherprinzip hat seinen Ursprung im traditionellen Polizeirecht, wo es in zwei Formen auftaucht. Es gibt den *Verhaltensverantwortlichen*, also die Person, die durch ihr Verhalten eine schädliche Umwelteinwirkung verursacht, und es gibt den *Zustandsverantwortlichen*, also die Person, die Eigentum bzw. Besitz an einer derartige Umwelteinwirkungen verursachenden Sache hat. Auf ein Verschulden kommt es dabei nicht an, es geht rein um die Kausalität. Aus der jeweiligen Verantwortlichkeit resultiert die Handlungspflicht, Abwehr bzw. Beseitigung oder Vorsorge, mit der die Kostentragung automatisch einhergeht, zu betreiben. Verhaltens- und Zustandsverantwortung sind in zahlreichen Vorschriften des Umweltrechts verankert.

**Beispiele:** § 8 WHG sieht den Gewässerbenutzer als Handlungspflichtigen; §§ 7 Abs. 2 und 15 Abs. 1 KrWG sehen den Erzeuger und den Besitzer von Abfällen in der Pflicht; § 5 BImSchG den Betreiber einer Anlage.

### 2. Kostentragungspflichtigkeit

- 20 Weitere Ausprägungen des Verursacherprinzips sind im Umweltrecht im Übrigen alle Regelungen, die dem Verursacher von Umweltschäden die Kosten auferlegen, auch wenn er nicht verpflichtet ist, Abwehr bzw. Beseitigung oder Vorsorge zu betreiben (*Schlacke*, Umweltrecht, § 3 Rn. 11).

**Beispiele:** Nach § 20 Abs. 1 KrWG sind Körperschaften des öffentlichen Rechts zur Abfallentsorgung verpflichtet, die Kosten dafür trägt der Abfallbesitzer; nach § 9 Abs. 1 AbwAG ist der Einleiter von Abwasser in ein Gewässer zur Zahlung einer Abgabe verpflichtet.

## III. Kooperationsprinzip

- 21 Tragendes Prinzip des Umweltrechts ist schließlich noch das Kooperationsprinzip, was in einem demokratischen Rechtsstaat Ausdruck partizipativer Umweltpolitik ist (*Storm*, Umweltrecht, Tz. 27). In Art. 34 Abs. 1 EV ist das Kooperationsprinzip ausdrücklich erwähnt. In einer Reihe von Fachgesetzen ist dieses Prinzip in anwendbare Handlungsmöglichkeiten durch entsprechende Regelungen umgesetzt worden.

**Beispiele:** So gibt es die Vereinsbeteiligung nach § 63 BNatSchG, die Anhörung beteiligter Kreise nach § 51 BImSchG oder nach § 68 KrWG, die Betriebsbeauftragten für den Umweltschutz nach § 59 KrWG oder auch § 53 BImSchG sowie das Selbstmanagement durch das europarechtliche Umweltaudit nach Art. 1 ff. EMASVO.

Kooperation heißt Zusammenarbeit des Staates mit den sonstigen Akteuren im Bereich des Umweltschutzes. Diese Zusammenarbeit wird angesichts der Politik einer schlanken Verwaltung immer wichtiger. Kooperation darf aber nicht dazu führen, dass je nach Stärke der Akteure seitens des Staates auf rechtlich gebotene Umweltschutzanforderungen verzichtet wird.

## D. Völkerrechtliche Grundlagen

- 22 Das Umweltrecht kann nicht mehr nur mit der nationalrechtlichen Brille betrachtet werden. Umweltrechtliche Bestimmungen des Völkerrechts treten als internationales Recht hinzu. Das Völkerrecht besteht aus den völkerrechtlichen Verträgen, dem Völ-

kergewohnheitsrecht und allgemeinen Rechtsgrundsätzen (*Herdegen*, Völkerrecht, S. 104 ff.).

*Völkerrechtliche Verträge* sind bilaterale oder multilaterale Vereinbarungen zwischen Staaten oder sonstigen Völkerrechtssubjekten wie etwa der Europäischen Union bzw. Gemeinschaft getroffen werden (*Koch/Buck/Verheyen*, Umweltrecht, S. 10). Wichtige Verträge aus der Vielzahl von internationalen Übereinkommen bzw. Konventionen sind:

- das Washingtoner Artenschutzübereinkommen,
- die Bonner Konvention zur Erhaltung der wandernden wildlebenden Tierarten,
- das Baseler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung von gefährlichen Abfällen,
- die Helsinki-Konvention zum Schutz der Ostsee,
- das Genfer Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigungen,
- Espoo-Konvention über die grenzüberschreitende Umweltverträglichkeitsprüfung,
- das Wiener Übereinkommen zum Schutz der Ozonschicht,
- die Konvention von Rio de Janeiro zum Klimaschutz,
- die Rotterdamer-Konvention über gefährliche Chemikalien,
- die Aarhus-Konvention über Öffentlichkeitsbeteiligung.

*Völkergewohnheitsrecht* kommt aufgrund von staatlicher Praxis zustande, wenn dabei die Überzeugung einer Rechtspflicht besteht. Insoweit hat sich insbesondere das Verbot erheblicher grenzüberschreitender Umweltbelastungen herausgebildet (*Schlacke*, Umweltrecht, § 8 Rn. 10. Dieses Verbot beruht auf dem Prinzip, dass jeder Staat Einwirkungen auf sein Territorium abwehren kann.

**Beispiel:** Im sog. Trail-Smelter-Verfahren wurde einer kanadischen Schmelzanlage für Zink und Blei der Betrieb verboten, weil die Landwirtschaft im nordamerikanischen Staat Washington durch entsprechende Abgase erheblich beeinträchtigt wurde.

Gewohnheitsrechtlich besteht auch die Pflicht, Nachbarstaaten über grenzüberschreitende Umweltbelastungen zu informieren sowie eine Umweltverträglichkeitsprüfung bei entsprechenden Projekten durchzuführen (*Epiney* JuS 2003, 1066, 1070).

An *allgemeinen Rechtsgrundsätzen* sind auch im Umweltvölkerrecht die von Verhältnismäßigkeit oder auch von Treu und Glauben zu beachten (*Herdegen*, Völkerrecht, S. 121). Völkerrechtliche Verträge kommen nach Umsetzung durch nationale Gesetze gem. Art. 59 GG und Völkergewohnheitsrecht sowie allgemeine Rechtsgrundsätze nach Art. 25 GG als unmittelbar geltendes Recht in Deutschland zur Anwendung.

## E. Europarechtliche Grundlagen

Vor allem das Umweltrecht der Europäischen Union nimmt als supranationales Recht maßgeblichen Einfluss auf das nationale Umwelthandeln. Das gilt für alle Segmente des Umweltrechts.

### I. Primäres Umweltrecht

Das Recht der Europäischen Union setzt sich zusammen aus dem Primärrecht und dem Sekundärrecht. Man kann das Primärrecht auch als das Verfassungsrecht der Union bezeichnen, das Sekundärrecht ist sozusagen das einfache Recht. Das Primärrecht besteht aus dem *Vertrag über die Europäische Union* (EUV) und dem *Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union* (AEUV). Diese Verträge enthalten neben anderen Regelungen zahlreiche Artikel mit umweltrechtlichem Inhalt.

23

24

### 1. Unionszielbestimmung Umweltschutz

- 25** Die Europäische Union hat sich durch Art. 3 EUV mit dem Begriff der Nachhaltigkeit, mit dem des hohen Maßes an Umweltschutz und der Verbesserung der Umweltqualität sowie durch Art. 191 Abs. 1 AEUV mit konkreten Aussagen Umweltschutz als Unionsziel gesetzt.  
Zu den konkreten Aussagen gehören die Erhaltung und der Schutz der Umwelt sowie die Verbesserung deren Qualität, der Schutz der menschlichen Gesundheit, die umsichtige und rationelle Ressourcenverwendung sowie die Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme (*Rengeling/Rengeling*, Umweltrecht, § 9 Rn. 16 ff.).
- 26** a) **Grundsätze.** Die Zielverwirklichung soll anhand einer Reihe von Grundsätzen erfolgen, die nach Art. 191 Abs. 2 AEUV vorgegeben sind (*Winter* ZUR 2003, 137 ff.).
- 27** aa) **Schutzniveaugrundsatz.** Die Artikel erwarten, dass sich die Umweltpolitik der Europäischen Union bei Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen der Union an einem hohen Schutzniveau orientieren muss (*Krämer* ZUR 1997, 305 ff.). Dabei ist weder das höchste erreichbare Niveau noch der kleinste gemeinsame Nenner angezeigt. Der Umweltschutz muss unter Beachtung des Standes von Wissenschaft und Technik über das unionsweit durchschnittliche Niveau hinausgehen (*Schwarze/Jahms-Böhm* EU Art. 191 AEUV Rn. 15).
- 28** bb) **Vorsorgegrundsatz.** Die Artikel enthalten dem gleichnamigen Prinzip folgend sodann den Grundsatz der Vorsorge. Die ebenfalls erwähnte Vorbeugung ist nur ein synonyme Begriff, ein eigenständiger Inhalt kommt diesem Begriff nicht zu. Der Vorsorgegrundsatz erfordert eine vorausschauende Umweltpolitik mit dem Ziel, Umweltbeeinträchtigungen erst gar nicht entstehen zu lassen.  
**Beispiel:** Globale Beeinträchtigungen wie etwa des Klimas, unvollständige Erkenntnisse über die Ursachen oder auch außergewöhnliche große Beeinträchtigungen lassen sich nur mit Mitteln der Vorsorge beherrschen.  
Besteht begründeter Anlass zur Besorgnis, dass Umweltbeeinträchtigungen mit dem hohen Schutzniveau der Union nicht vereinbar sein könnten, greift der Vorsorgegrundsatz (*Streintz/Kahl* EUV/AEUV Art. 191 AEUV Rn. 67 f.).
- 29** cc) **Ursprungsgrundsatz.** Gemäß dem ferner in den Artikeln geregelten Ursprungsgrundsatz hat die Europäische Union Beeinträchtigungen der Umwelt mit entsprechendem Gewicht an ihren jeweiligen Ursprüngen zu bekämpfen und zu vermeiden bzw. zu vermindern. Der Ursprungsgrundsatz ist eine Ergänzung zum Vorsorgegrundsatz. Er kommt bei solchen vorhandenen Umweltbeeinträchtigungen zur Anwendung, die trotz aller gebotenen Vorsorge nicht vermieden werden konnten (*Schwarze/Jahms-Böhm* EU Art. 191 AEUV Rn. 15 und 20).  
**Beispiel:** Da sich mangels Vorsorge in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union Altlasten gebildet haben, müssen sie nach dem Ursprungsgrundsatz an ihrem Entstehungsort bekämpft werden, eine bloße Verminderung der von ihnen ausgehenden Belastungen reicht nicht.
- 30** dd) **Verursachergrundsatz.** Der Verursachergrundsatz nach den Vorschriften will in Ablehnung an das entsprechende Prinzip, dass derjenige, der Umweltbeeinträchtigungen verursachen wird oder verursacht hat, die Kosten der Vermeidung oder Beseitigung tragen muss. Die Kostenanlastung erfolgt zumeist schon dadurch, dass der Verursacher verpflichtet wird, die Beeinträchtigung zu unterlassen oder zu beseitigen, da das zumeist mit Kosten verbunden ist. Sie kann aber auch dadurch geschehen, dass der Verursacher