

## **Umweltrecht. Ein Überblick**

*Wiss. Ang. Holger Wöckel, Universität Freiburg*

### **I. Umweltrecht als Gegenstand des Schwerpunktstudiums**

Das Umweltrecht bildet den zentralen Gegenstand des Freiburger Schwerpunktbereichs 7 („Umwelt und Wirtschaft“), des einzigen im Wesentlichen öffentlich-rechtlichen Schwerpunktbereichs. Zum Umweltrecht rechnen all jene Vorschriften, die sich auf den Erhalt, die Nutzung oder die Wiederherstellung der Umwelt, d.h. der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen sowie der Tiere und Pflanzen beziehen. Eine Befassung mit dieser Rechtsmaterie ist in vielerlei Hinsicht reizvoll, die Wahl des Schwerpunkts lohnenswert – und zwar keinesfalls nur für den gerade am Umweltschutz als solchem Interessierten.

Das Thema ist freilich von unverminderter Aktualität und Dringlichkeit. Vielfältige globale, regionale, nationale und lokale Umweltprobleme verlangen nach Antworten der Politik. Stichworte sind etwa: Klimawandel, Artenschwund, Ressourcenverbrauch, Luftverschmutzung, Verkehrslärm. Der Vielfältigkeit der Umweltprobleme sowie ihrer Ursachen entspricht die große Breite des Umweltrechts. Das gilt in doppelter Hinsicht: *Thematisch* ermöglicht eine Befassung mit dem Umweltrecht Einblicke in die verschiedensten naturwissenschaftlichen, wirtschaftlichen, technischen und sozialen Zusammenhänge. Dieser Querschnittscharakter schlägt sich

auch *rechtlich* nieder. Umweltrechtliche Regelungen finden sich in unterschiedlichen Rechtsgebieten sowie auf allen Ebenen der Normenhierarchie. Umweltprivatrecht und Umweltstrafrecht sind dabei allerdings von geringerer Bedeutung als das öffentliche Umweltrecht. Neben Vorschriften des nationalen Verfassungs- und Verwaltungsrecht rechnen hierzu insbesondere auch solche des Völkerrechts sowie des Rechts der Europäischen Union (EU). Gerade im Zusammenspiel dieser verschiedenen Rechtsordnungen liegt ein besonderer Reiz der Materie. Die dabei sich stellenden Fragen sind zudem auch über den Scherpunktbereich hinaus von allgemeiner Bedeutung. Ein solcher „Referenzcharakter“ ist dem Umweltrecht auch insoweit eigen, als hier vielfach verwaltungsrechtliche Figuren, Regelungsmodelle und dogmatische Begründungsmuster entwickelt worden sind, die für das gesamte Verwaltungsrecht Bedeutung erlangt haben.

Aus studentischer Sicht erwächst hieraus nicht zuletzt der Vorteil, dass mit dem im Schwerpunktstudium angeeigneten Wissen zugleich eine wertvolle Grundlage für den öffentlich-rechtlichen Teil der juristischen Staatsprüfungen gelegt ist. Für das zweite Staatsexamen gilt dies sogar in besonderer Weise, kehrt hier doch das Umweltverwaltungsrecht als Gegenstand des Scherpunktbereichs „Verwaltung“ wieder. Dem am öffentlichen Recht, insbesondere am Verwaltungsrecht Interessierten ist es so möglich, seine Lernanstrengungen zu konzentrieren und zugleich ein klares Interessenprofil zu dokumentieren. Nach der Ausbildung eröffnet sich ein breites Spektrum möglicher beruflicher Betätigungen in Verwaltung, Justiz, Anwaltschaft und Wirtschaftsunternehmen.

## **II. Umweltrechtlicher Normenbestand**

Für einen Überblick über den umweltrechtlichen Normenbestand sind zunächst völkerrechtliche (1.) und unionsrechtliche (2.) Regelungen streiflichtartig zu beleuchten. Sodann ist auf den verfassungsrechtlichen Rahmen des Umweltrechts in Deutschland einzugehen (3.). Im Anschluss

daran sollen einige zentrale deutsche Umweltgesetze vorgestellt (4.) und vor deren Hintergrund in einem weiteren Schritt einige Grundprinzipien des Umweltrechts knapp erläutert werden (5.). Schließlich wird noch kurz auf das umweltpolitische Vorhaben der Schaffung eines einheitlichen Umweltgesetzbuchs eingegangen (6.).

### **1. Umweltvölkerrecht**

Aufgrund ihrer grenzüberschreitenden, vielfach auch globalen Dimension kann zahlreichen Umweltgefahren nur durch ein abgestimmtes Handeln auf internationaler Ebene wirksam begegnet werden. Deshalb gehört der Schutz der Umwelt heute zu den zentralen Aufgaben des Völkerrechts.

Im Bereich des Völkervertragsrechts existiert eine große Zahl an Abkommen die entweder im Schwerpunkt oder jedenfalls in Teilen dem Umweltschutz dienen. Beispielsweise reglementiert das Washingtoner Artenschutzabkommen von 1973 den internationalen Handel mit gefährdeten Tierarten. Im Montrealer Protokoll haben sich die Vertragsparteien 1987 zu Maßnahmen zum Schutz der Ozonschicht verpflichtet. Die 1998 unterzeichnete Aarhus-Konvention beinhaltet völkerrechtliche Mindeststandards für den Informationszugang, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten. Für den Klimaschutz ist die auf der Konferenz für Umwelt und Entwicklung im Jahre 1992 in Rio de Janeiro unterzeichnete Klimarahmenkonvention von besonderer Bedeutung. Sie zielt auf den Schutz des Weltklimas vor anthropogenen Störungen sowie darauf, die globale Erwärmung zu verlangsamen und ihre Folgen zu mildern. In ihrem Gefolge haben sich eine Reihe von Industriestaaten sowie die Europäische Gemeinschaft (EG) 1997 im sog. Kyoto-Protokoll zur Reduzierung des Ausstoßes von Treibhausgasen verpflichtet. Ein flexibles Instrument zur Erreichung der Reduktionsziele ist der Handel mit Emissionsberechtigungen. Mit den ökonomischen und ökologischen Grundlagen dieses Instruments befassen sich die beiden ***Freilaw-Artikel von Justin Bachmann und Sebastian Wartha.***

Bestandteil des Völkergewohnheitsrechts ist etwa das Verbot erheblicher grenzüberschreitender Umweltschädigungen sowie die Verpflichtung zum Schadensersatz bei Verletzung dieses Verbots.

## 2. Umweltrecht der Europäischen Union

Das deutsche Umweltrecht wird in zunehmendem Maße durch – in der Terminologie des Vertrags von Lissabon – unionsrechtliche Vorgaben geprägt. Es gibt heute kaum noch einen umweltrechtlichen Bereich, in dem solche unionsrechtlichen Regelungen keine Rolle spielen.

Auf der Ebene des primären Unionsrechts sind insbesondere die Art. 191 ff. AEUV (ex-Art. 174 ff. EG) über die Umweltpolitik der Union von Bedeutung. Die Ziele der Umweltpolitik sind in Art. 191 Abs. 1 AEUV beschrieben, in Art. 191 Abs. 2 AEUV sind die dabei zu beachtenden Grundsätze formuliert (insbesondere Vorsorge- und Vorbeugeprinzip sowie Verursacherprinzip). Kompetenzgrundlage für Unionsmaßnahmen im Umweltbereich ist Art. 192 AEUV (ex-Art. 175 EG). Daneben ist auch die Rechtsangleichungskompetenz nach Art. 114 AEUV (ex-Art. 95 EG) von Bedeutung, die immer dann einschlägig ist, wenn umweltrelevante Maßnahmen im Schwerpunkt die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben (z.B. produktbezogene Regelungen).

Gestützt auf diese Kompetenzgrundlagen erlässt die EU insbesondere Verordnungen und Richtlinien i.S.v. Art. 288 AEUV (ex-Art. 249 EG). Soweit die europäischen Rechtsakte verbindlich sind und zwingende Vorgaben enthalten, dürfen die Mitgliedstaaten keine abweichenden Regelungen treffen oder aufrecht erhalten. Unmittelbar anwendbares Unionsrecht genießt Anwendungsvorrang vor kollidierendem nationalem Recht. Aus der großen Fülle sekundären Unionsrechts seien beispielhaft genannt:

- die Verordnung über den Schutz von Exemplaren wildlebender Tier- und Pflanzenarten durch Überwachung des Handels (sog. Artenschutz-VO);

- die Richtlinie über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (sog. Vogelschutz-RL);
- die Richtlinie über den Schutz der natürlichen und naturnahen Lebensräume sowie die wildlebenden Tier- und Pflanzenarten (sog. Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie, FFH-RL);
- die Richtlinie über Abfälle (sog. Abfallrahmen-RL);
- die Verordnung über die Verbringung von Abfällen;
- die Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (sog. UVP-RL);
- die Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (sog. IVU-RL).

### 3. Verfassungsrecht

Entstehung, Inhalt und Systematik des deutschen Umweltrechts lassen sich nur dann vollständig erschließen, wenn man sich zunächst die einschlägigen Vorgaben des Grundgesetzes vor Augen hält. Die Verfassung konstituiert eine Rahmenordnung, die dem Staat die Verfolgung von Gemeinwohlzielen ermöglicht, dieses Handeln zugleich aber auch in gewissem Maße inhaltlich determiniert und ihm Grenzen setzt. Mit Blick auf den Umweltschutz kann man in prinzipieller Weise unterscheiden zwischen materiellen Vorgaben und formell-organisatorischen Vorgaben des Grundgesetzes:

#### a. Materielle Vorgaben: Art. 20a GG, Grundrechte

Zu den materiellen Vorgaben rechnen in erster Linie die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG sowie eine Reihe von Grundrechten.

(1) Art. 20a GG lautet wie folgt:

„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.“

Die Vorschrift normiert eine Staatszielbestimmung. Sie enthält also nicht nur einen unverbindlichen Programmsatz, sondern verpflichtet alle

Ausprägungen öffentlicher Gewalt – Legislative, Exekutive und Judikative – zur fortdauernden Beachtung des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen, also der Umwelt. Verbindlich vorgegeben ist freilich nur dieses Ziel. Die Wahl der Mittel zu seiner Erreichung und auch seine Konkretisierung stehen den Staatsorganen frei. Hierzu berufen ist in erster Linie der Gesetzgeber. Er wird durch Art. 20a GG zur Schaffung, Aufrechterhaltung und Fortentwicklung eines umweltschützenden Normengefüges verpflichtet. Im Rahmen ihrer Bindung an Gesetz und Recht sind aber auch vollziehende Gewalt und Rechtsprechung zur Verfolgung des Umweltschutzziels berufen. Das ist insbesondere für die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe oder die Inanspruchnahme von Entscheidungsspielräumen, d.h. bei Ermessens- und Planungsentscheidungen von Bedeutung.

(2) Art. 20a GG enthält eine rein objektiv-rechtliche Pflicht des Staates, d.h. er begründet kein individuelles „Umweltgrundrecht“ des einzelnen Bürgers. Für den Umweltschutz bedeutsame verfassungsunmittelbare Individualrechte finden sich aber im Grundrechtsteil des Grundgesetzes. Namentlich das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) sowie das Eigentumsgrundrecht (Art. 14 Abs. 1 GG) sind hier von Bedeutung. Gemäß Art. 1 Abs. 3 GG binden die Grundrechte alle drei Staatsgewalten als unmittelbar geltendes Recht. Als Abwehrrechte des Einzelnen gegen staatliche Eingriffe schützen die Grundrechte danach zunächst vor umweltbelastenden Aktivitäten, die der Staat selbst entfaltet, etwa im Bereich der öffentlichen Verkehrswegeplanung (insb. Straßenbau) oder beim Betrieb öffentlicher Einrichtungen (z.B. kommunale Müllverbrennungsanlagen, Militärflugplätze). Neben dieser abwehrrechtlichen Dimension begründen die Grundrechte nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aber auch staatliche Schutzpflichten. Danach sind alle staatlichen Organe verpflichtet, sich schützend und fördernd vor die grundrechtlichen Schutzgüter zu stellen, sie insbesondere vor

rechtswidrigen Beeinträchtigungen durch Dritte – etwa durch den Betreiber eines privaten Kohlekraftwerkes – zu bewahren. Insoweit treten die Grundrechte also ergänzend und konkretisierend neben die allgemeine staatliche Umweltschutzpflicht aus Art. 20a GG.

Umgekehrt wirken die Grundrechte zugleich aber auch als Schranken umweltschützender staatlicher Tätigkeit. Denn auch private Umweltbelaster – z.B. der soeben angesprochene Kraftwerksbetreiber – genießen grundrechtlichen Schutz. Sie können sich ihrerseits auf Berufs- und Eigentumsfreiheit (Art. 12 Abs. 1, 14 Abs. 1 GG) oder zumindest auf die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) berufen.

In diesem verfassungsrechtlichen Spannungsverhältnis einen angemessenen Ausgleich zwischen den gegenläufigen Rechtspositionen herzustellen, ist Aufgabe und ständige Herausforderung – für den Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Umweltrechts, für Verwaltung sowie Gerichte bei der Rechtsanwendung und natürlich auch für den Jurastudenten im Rahmen seiner Befassung mit dem Umweltrecht.

#### **b. Formell-organisatorische Vorgaben: Bundesstaatliche Kompetenzordnung**

In der föderalen Ordnung des Grundgesetzes stellt sich für jeden Bereich staatlicher Tätigkeit die Frage nach der Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern. Nur vor dem Hintergrund der hierauf bezogenen staatsorganisationsrechtlichen Bestimmungen des Grundgesetzes lässt sich auch das gewachsene System des deutschen Umweltrechts verstehen.

Das Grundgesetz unterscheidet in grundlegender Weise zwischen Gesetzgebungskompetenzen und Gesetzesvollzugskompetenzen.

(1) Die Gesetzgebungskompetenzen liegen zwar im Grundsatz bei den Ländern (Art. 70 Abs. 1 GG). Die Verfassung sieht aber einen umfangreichen Katalog an Bundeskompetenzen vor, von dem der Bund auch in ausgiebiger Weise Gebrauch gemacht hat. So auch im Bereich des Umweltrechts. Allerdings kennt die Verfassung keine umfassende

Bundeskompentenz für „das Umweltrecht“. Vielmehr besteht ein Katalog einzelner, sachlich begrenzter Umweltkompetenztitel. Diese werden ergänzt durch solche Bundeskompetenzen, die zwar nicht unmittelbar umweltbezogen sind, aber gleichwohl zumindest umweltschutzrelevante Teilgehalte aufweisen. Zu nennen sind insbesondere die – teils ausschließlichen, zumeist konkurrierenden – Gesetzgebungskompetenzen des Bundes für

- Handelsverträge und den Warenverkehr mit dem Ausland (Art. 73 Abs. 1 Nr. 5 GG),
- den Luftverkehr (Art. 73 Abs. 1 Nr. 6 GG),
- die friedliche Nutzung der Kernenergie (Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG),
- das zivilrechtliche Nachbarrecht und das Umweltstrafrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG),
- das Recht der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG),
- die Abfallwirtschaft, die Luftreinhaltung und die Lärmbekämpfung, ohne Schutz vor verhaltensbezogenem Lärm (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG),
- die Gentechnik (Art. 74 Abs. 1 Nr. 26 GG),
- das Jagdrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 28 GG),
- den Naturschutz und die Landschaftspflege (Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG),
- die Bodenverteilung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 30 GG),
- die Raumordnung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG),
- den Wasserhaushalt (Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG).

In der Summe verfügt der Bund danach über eine nahezu umfassende Umweltgesetzgebungskompetenz<sup>1</sup>, von der er auch in weitem Umfang Gebrauch gemacht hat. Dass gleichwohl das deutsche Umweltrecht nicht nur in Bundesgesetzen verankert ist, sondern daneben auch eine Reihe umweltrechtlicher Landesgesetze existieren, hat unterschiedliche Gründe:

---

<sup>1</sup> Für das aktuelle Feld des Klimaschutzes besteht zwar kein ausdrücklicher Kompetenztitel. Allerdings ermöglichen seine Zuständigkeit für das Recht der Wirtschaft und die Luftreinhaltung dem Bund auch insoweit ein Tätigwerden.

- Zum einen kann es sein, dass der Bund von seinen Gesetzgebungskompetenzen nicht abschließend Gebrauch gemacht hat. Danach verbleibende Regelungslücken können von den Ländern ausgefüllt werden<sup>2</sup>.
- Wichtiger aber ist folgender Grund: Der soeben beschriebene umfassende Katalog umweltrechtlicher Kompetenztitel des Bundes besteht erst seit dem Jahre 2006. Damals wurde im Zuge der sog. Föderalismusreform I<sup>3</sup> u.a. die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern neu justiert. Bis dahin verfügte der Bund in den zentralen umweltrechtlichen Sachbereichen des Naturschutzes und der Landschaftspflege sowie des Wasserhaushalts nur über eine Rahmengesetzgebungskompetenz (Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 3, 4 GG a.F.). Danach war er auf den Erlass von Rahmenvorschriften beschränkt, die grundsätzlich keine in Einzelheiten gehende oder unmittelbar geltende Regelungen enthalten durften, d.h. durch Landesgesetze ausfüllungsfähig und ausfüllungsbedürftig sein mussten. Deshalb existieren in allen Bundesländern je eigene Naturschutz- und Wassergesetze.
- Nach dem Wegfall der Kategorie der Rahmengesetzgebung des Bundes und Überführung der davon erfassten Sachmaterien in den Bereich der konkurrierenden Bundeskompetenzen kann der Bund heute auch im Bereich des Naturschutzrechts und des Wasserrechts Vollregelungen treffen (vgl. Art. 74 Abs. 1 Nrn. 30, 32 GG n.F.). Allerdings haben die Bundesländer im Gegenzug eine sog. Abweichungskompetenz erhalten:
- Bislang war es so, dass dann, wenn der Bund in einer bestimmten Weise von seinen Gesetzgebungskompetenzen Gebrauch gemacht hat, die Länder keine hiervon abweichenden Regelungen erlassen durften (vgl. 72 Abs. 1 GG). Das ermöglichte die Festlegung eines bundeseinheitlichen Umweltschutzniveaus, sowohl im Interesse des Umweltschutzes als auch im Interesse der Umweltnutzer, etwa der gewerblichen Wirtschaft. Im Gegensatz dazu räumt nunmehr Art. 72 Abs. 3 GG n.F. den Ländern in bestimmten Bereichen ein – sachlich beschränktes – Abweichungsrecht ein, insbesondere auf den Feldern des Naturschutzes und des Wasserhaushalts. Hier ist also die

---

<sup>2</sup> Das gilt jedenfalls für den Bereich der konkurrierenden Bundeskompetenzen, vgl. Art. 72 Abs. 1 GG. Im Bereich ausschließlicher Bundeskompetenzen nach Art. 73 GG haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung nur, wenn und soweit sie hierzu in einem Bundesgesetz ausdrücklich ermächtigt werden, Art. 71 GG.

<sup>3</sup> Die nachfolgende Föderalismusreform II hat die bundesstaatliche Finanzverfassung zum Gegenstand. Die einschlägigen Grundgesetzänderungen sind jüngst von Bundestag und Bundesrat beschlossen worden.

verfassungsrechtliche Grundlage dafür gelegt, dass auch künftig eigene Landesnaturschutz- und Wassergesetze neben den einschlägigen Bundesgesetzen stehen und von den bundesrechtlichen Bestimmungen abweichende Regelungen treffen werden. Dass diese Abweichungen „nach unten hin“ erfolgen könnten, d.h. auf eine Unterschreitung des bundesrechtlichen Schutzniveaus abzielen werden, ist eine verbreitet geäußerte Befürchtung. Die Gefahr eines derartigen „Umweltdumpings“ wird freilich in doppelter Weise relativiert: Zum einen sind in Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nrn. 2 und 3 GG ausdrücklich bestimmte „abweichungsfeste Kerne“ bundesgesetzlicher Regelungen genannt (z.B. die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes; dazu – am Beispiel der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung – der **Freilaw-Artikel von Lucia Scharpf**). Darüber hinaus dürfen die Bundesländer auch insoweit nicht von bundesrechtlichen Regelungen abweichen, als diese der Umsetzung zwingender unionsrechtlicher Vorgaben dienen. Angesichts der großen Zahl und der teils hohen inhaltlichen Dichte der Unionsrechtsakte im Bereich des Umweltrechts bedeutet dies eine erhebliche Beschränkung der Abweichungskompetenz.

(2) Der *Vollzug* des Umweltrechts ist nach dem Grundgesetz weitgehend den Ländern zugewiesen, also auch insoweit, als es um die Ausführung von Bundesgesetzen geht (vgl. Art. 30, 83 ff. GG). Die Erteilung von Genehmigungen, die Überwachung des Betriebs von Industrieanlagen, der Erlass nachträglicher Anordnungen und dergleichen obliegt also den jeweiligen Landesbehörden.

#### 4. Umweltverwaltungsrecht

Nachdem damit völkerrechtlicher, europarechtlicher und verfassungsrechtlicher Rahmen grob skizziert sind, richtet sich der Blick im Folgenden auf das einfache nationale Umweltrecht. Wegen seiner überragenden Bedeutung ist hier nur auf das Umweltverwaltungsrecht einzugehen. Außer Betracht bleiben Umweltstrafrecht und Umweltprivatrecht.

Es ist bereits angeklungen, dass es in Deutschland bislang kein einheitliches Umweltgesetzbuch gibt. Das liegt zum einen an der soeben dargestellten bundesstaatlichen Kompetenzverteilung, die bis zum Jahr

2006 dem Erlass eines Bundes-Umweltgesetzbuchs „aus einem Guss“ entgegenstand. Zum anderen ist das deutsche Umweltrecht in seiner heutigen Gestalt historisch gewachsen. In dem Maße, in dem sich im Zuge des Wirtschaftsaufschwungs nach dem Zweiten Weltkrieg Umweltprobleme zeigten und parallel hierzu die Bevölkerung ein wachsendes Umweltbewusstsein entwickelte, wurde durch immer neue bereichsspezifische Regelungen der Bestand umweltrechtlicher Gesetze sukzessive erweitert. Damit ist auch ein wesentliches Strukturmerkmal des deutschen Umweltrechts angesprochen, nämlich seine Verankerung in verschiedenen bereichsspezifischen Fachgesetzen. Insoweit lässt sich dann wiederum prinzipiell zwischen medialen und kausalen Umweltschutzgesetzen unterscheiden:

- Einen medialen Ansatz verfolgen solche Gesetze, die auf den Schutz eines der Umweltmedien (Boden, Luft, Wasser) zielen. So dient das Bundes-Bodenschutzgesetz dem Schutz des Bodens; das Bundes-Immissionsschutzgesetz zielt auf den Schutz der Luft und das Wasserhaushaltsgesetz sowie die Landes-Wassergesetze sind dem Gewässerschutz verpflichtet.
- Der mediale Ansatz gerät zunehmend unter den Druck des Unionsrechts, das vielfach einen integrativen Ansatz verfolgt (insbesondere IVU- und UVP-Richtlinie).
- Kausaler Umweltschutz setzt an bestimmten Umweltgefahren, also gewissermaßen quellenbezogen an. Einen solchen Ansatz verfolgen z.B. das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, das Atomgesetz, das Chemikaliengesetz oder das Pflanzenschutzgesetz.

Im Folgenden sollen einige wichtige Umweltschutzgesetze mit ihren zentralen Regelungsbereichen kurz vorgestellt werden.

#### **a. Wasserhaushaltsgesetz (WHG)**

Das WHG bildete 1957 den Auftakt zur Kodifikation eines spezifischen Umweltschutzrechts in der Bundesrepublik Deutschland. Es wurde seit dem vielfach novelliert und dient heute in weiten Bereich der Umsetzung gemeinschaftrechtlicher Vorgaben.

Zweck des WHG ist die Bewirtschaftung des in der Natur vorhandenen Wassers nach Menge und Güte. Wegen der überragenden Bedeutung des Wassers als Grundlage allen menschlichen, tierischen und pflanzlichen Lebens errichtet das WHG eine umfassende Bewirtschaftungsordnung. Danach berechtigt das Grundeigentum z.B. nicht dazu, Wasser aus oberirdischen Gewässern zu entnehmen, Grundwasser zutage zu fördern oder Stoffe in oberirdische Gewässer oder in das Grundwasser abzuleiten. Derartige Gewässerbenutzungen bedürfen vielmehr einer staatlichen Zulassung (Erlaubnis oder Bewilligung), die im Ermessen der zuständigen Behörde steht. Außerdem finden sich z.B. Regelungen über die Festsetzung von Wasserschutzgebieten, den Umgang mit wassergefährdenden Stoffen, den Gewässerausbau, zum Hochwasserschutz sowie zu wasserwirtschaftlichen Planungen.

Wegen des bisherigen Rahmencharakters des WHG (s.o.) haben die Bundesländer ergänzende Landes-Wassergesetze erlassen. Inzwischen hat der Bund allerdings von seiner neuen konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht und das WHG novelliert, indem er bisherige Rahmenregelungen in Vollregelungen umgewandelt und weitere Vollregelungen neu aufgenommen hat.

#### **b. Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG)**

Das seit 1974 geltende BImSchG dient dem Schutz des Menschen und der Umwelt in erster Linie vor schädlichen Umwelteinwirkungen, d.h. insbesondere vor schädlichen Luftverunreinigungen und Geräuschen. Von zentraler Bedeutung sind die Vorschriften über den anlagenbezogenen Immissionsschutz. Danach bedürften u.a. bestimmte Industrieanlagen, Anlagen zur Energie- und Wärmeerzeugung, Müllverbrennungsanlagen und Anlagen zur Intensivtierhaltung einer Genehmigung. Diese wird nur erteilt, wenn die jeweiligen immissionsschutzrechtlichen und sonstigen öffentlich-rechtlichen Anforderungen – z.B. des Naturschutzrechts und des Baurechts – erfüllt sind.

Zur Ausfüllung verbleibender Spielräume, die das BImSchG den Bundesländern einräumt, haben einige Länder (nicht aber Baden-Württemberg) eigene Landes-Immissionsschutzgesetze erlassen. Das betrifft insbesondere den verhaltensbezogenen Immissionsschutz, der seit 2006 auch von Verfassungs wegen den Ländern vorbehalten ist (vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG).

### **c. Bundes-Naturschutzgesetz (BNatSchG)**

Das BNatSchG zielt auf die Erhaltung, Pflege und Entwicklung von Pflanzen- und Tierwelt einschließlich ihrer natürlichen Lebensgrundlagen sowie die Bewahrung der natürlichen Eigenart und Schönheit sowie des Erholungswerts der Landschaft.

Eine Reihe von Vorschriften beschäftigt sich mit der Ausweisung von Schutzgebieten (Naturschutzgebiete, Nationalparke, Landschaftsschutzgebiete etc.). Über diesen klassischen konservierenden Naturschutz hinaus sieht das BNatSchG vor, dass Eingriffe in Natur und Landschaft – auch außerhalb von Schutzgebieten – grundsätzlich zu vermeiden sind. Unvermeidbare Eingriffe müssen grundsätzlich durch Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen real kompensiert werden. Das bedeutet z.B. für ein Straßenbauvorhaben, dass der Straßenverlauf möglichst so zu wählen ist, dass ein vorhandenes Biotop nicht in Mitleidenschaft gezogen wird. Lässt sich das nicht vermeiden, etwa weil die Straße andernfalls ihre Verkehrsfunktion nicht erfüllen könnte, muss an anderer Stelle ein vergleichbares Biotop neu angelegt werden. Diese sog. naturschutzrechtliche Eingriffsregelung zielt also – jedenfalls „unter dem Strich“ – auf die Bewahrung des natürlichen Status quo.

Daneben finden sich im BNatSchG noch zahlreiche artenschutzrechtliche Bestimmungen.

Wegen des bisherigen Rahmencharakters des BNatSchG (s.o.) haben die Bundesländer ergänzende Landes-Naturschutzgesetze erlassen. Auch hier hat der Bundesgesetzgeber inzwischen aber von seiner neuen Vollregelungskompetenz Gebrauch gemacht.

#### **d. Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG)**

Das KrW-/AbfG ist das zentrale abfallrechtliche Regelwerk des deutschen Umweltrechts. Wie schon der Gesetzestitel verrät, beschränkt sich das Gesetz nicht darauf, eine umweltverträgliche *Abfallbeseitigung* sicher zu stellen. Vielmehr zielt es im Interesse der Schonung natürlicher Ressourcen auf die Förderung einer Kreislaufwirtschaft. Hierzu sind Abfälle vorrangig zu vermeiden und nicht zu vermeidende Abfälle zu verwerten, d.h. einer sinnvollen Nutzung zuzuführen (z.B. Rohstoffgewinnung oder Einsatz als Brennstoff). Nur soweit Abfälle nicht verwertet werden können, sind sie gemeinwohlverträglich zu beseitigen. Zur Konkretisierung dieser sog. Abfalltrias aus Vermeidung, Verwertung und Beseitigung normiert das KrW-/AbfG u.a. bestimmte Verhaltenspflichten für die Herstellung von Produkten und den Umgang mit Abfällen, regelt die Zulassung von Abfallbeseitigungsanlagen und fordert die Erstellung von koordinierenden Abfallwirtschaftsplänen durch die Länder.

Zur Ausfüllung verbleibender Regelungsspielräume haben die Bundesländer Landes-Abfallgesetze erlassen.

#### **e. Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodSchG)**

Das BBodSchG ist ein vergleichsweise junges Umweltgesetz. Es wurde 1998 zum Schutz des Umweltmediums Boden vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung sog. Altlasten erlassen. Soweit die Bundesländer bereits zuvor eigene bodenschutzrechtliche Regelungen getroffen hatten, sind diese mit Inkrafttreten des BBodSchG weitgehend unwirksam geworden (Art. 72 Abs. 1 GG).

Nach dem BBodSchG sind schädliche Bodenveränderungen (z.B. durch Verunreinigung mit Giftstoffen) primär zu vermeiden und deshalb bei gefahrträchtigen Verhaltensweisen (z.B. dem Umgang mit Giftstoffen) entsprechende Vorsorgemaßnahmen zu treffen. Ist es gleichwohl zu schädlichen Bodenveränderungen gekommen oder besteht ein entsprechender Verdacht, ermächtigt das Gesetz die zuständige Behörde

zum Erlass von geeigneten Maßnahmen, um die Gefahr zu erforschen und gegebenenfalls zu beschränken und zu beseitigen.

## 5. Grundprinzipien des Umweltrechts

Bei einer Gesamtschau aller umweltrechtlichen Bestimmungen lassen sich einige zentrale Grundprinzipien feststellen, die sich jedenfalls als charakteristische Strukturmerkmale und rechtspolitische Handlungsmaximen verstehen lassen. Nach zunehmend vertretener Auffassung haben sie sich inzwischen aber darüber hinaus zu echten Rechtsprinzipien fortentwickelt und lassen sich jedenfalls teilweise auch in Art. 20a GG festmachen. Im Unionsrecht haben sie in Art. Art. 191 Abs. 2 Satz 2 AEUV (ex-Art. 174 Abs. 2 Satz 2 EG) teilweise ausdrückliche Anerkennung gefunden. Die Rede ist von Vorsorgeprinzip, Verursacherprinzip und Kooperationsprinzip.

### a. Vorsorgeprinzip

Das Vorsorgeprinzip besagt, das bereits dem Entstehen möglicher Umweltgefahren und Umweltschäden vorgebeugt und durch einen schonenden Umgang mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen die ökologischen Grundlagen der menschlichen Existenz langfristig gesichert werden müssen.

Das Vorsorgeprinzip findet seinen Niederschlag z.B. in

- § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BImSchG: Vorsorgepflicht des Betreibers einer immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Anlage (z.B. Emissionsminderung bei ungewissen Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen);
- § 50 BImSchG: Trennung unverträglicher Nutzungen bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen (z.B. keine Festsetzung eines Wohngebiets neben einem Gewerbegebiet in einem Bebauungsplan);
- § 7a Abs. 1 Satz 1 WHG: Abwassereinleitung nur bei Minderung der Schadstofffracht nach dem Stand der Technik;
- § 7 BBodSchG: Vorsorgepflicht gegen das Entstehen schädlicher Bodenveränderungen.

In Art. 191 Abs. 2 Satz 2 AEUV (ex-Art. 174 Abs. 2 Satz 2 EG) ist das Vorsorgeprinzip ausdrücklich als Grundsatz der Umweltpolitik der Union festgeschrieben. Hiermit beschäftigt sich der **Freilaw-Artikel von Johannes Breckwoldt**.

### **b. Verursacherprinzip**

Das Verursacherprinzip besagt, dass derjenige, dem eine bestimmte Umweltbeeinträchtigung zuzurechnen ist, auf für die Beseitigung bzw. Verminderung dieser Beeinträchtigung in die Pflicht genommen werden soll.

In Art. 191 Abs. 2 Satz 2 AEUV (ex-Art. 174 Abs. 2 Satz 2 EG) hat das Verursacherprinzip ausdrückliche Anerkennung gefunden. Auf nationaler Ebene findet es seinen Niederschlag z.B. in der bereits angesprochenen naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung, die den Eingriffsverursacher zur Kompensation verpflichtet.

### **c. Kooperationsprinzip**

Nach dem Kooperationsprinzip wirken Staat und Gesellschaft zur Lösung der Umweltprobleme zusammen.

Konkretisierungen dieses Prinzips finden sich z.B. in

- diversen Beteiligungsvorschriften (§ 10 Abs. 3 bis 9 BImSchG, § 73 VwVfG),
- verschiedenen Vorschriften zu betrieblichen Umweltschutzbeauftragten (§§ 21 a ff. WHG, 53 ff. BImSchG, 54 f. KrW-/AbfG),
- Vorschriften zur Beteiligung in untergesetzlichen Normsetzungsverfahren (§ 51 BImSchG i.V.m. §§ 7 Abs. 1, 23 Abs. 1, 48 BImSchG; § 58 BNatSchG; § 20 BBodSchG i.V.m. §§ 5, 6, 8, 13 BBodSchG).

## **6. Umweltgesetzbuch**

Bestrebungen, das dergestalt historisch gewachsene, sektoral und föderal zersplitterte deutsche Umweltrecht in einem einheitlichen Gesetzeswerk auf Bundesebene, einem Umweltgesetzbuch (UGB),

zusammen zu fassen, bestehen seit vielen Jahren. Hierzu wurden schon in den 1990er Jahren verschiedene UGB-Entwürfe vorgelegt.

Nach der Vervollständigung der umweltrechtlichen Kompetenztitel des Bundes durch die Föderalismusreform I (s.o.) sind nun auch die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für ein solches Gesetzgebungsvorhaben gegeben. Ende des Jahres 2007 wurde deshalb vom Bundesumweltministerium der Entwurf eines UGB vorgelegt. Ziel des Entwurfs war es, die bestehenden umweltrechtlichen Regelungen in einem einheitlichen Gesetzeswerk zusammen zu führen und zu harmonisieren, um so im Interesse von Umwelt, Wirtschaft und Behörden den Gesetzesvollzug zu erleichtern. Das bestehende materielle Schutzniveaus sollte gewahrt werden, eine Verschärfung der Schutzstandards war also nicht beabsichtigt. Der Entwurf verfolgte ein Bücher-Konzept: Im Buch I (UGB I) sollten allgemeine Vorschriften geregelt werden. Die nachfolgenden Bücher enthielten das besondere Umweltrecht (UGB II: Wasserwirtschaft, UGB III: Naturschutz usw.). Zentrale Bedeutung hatte die im UGB I geregelte integrierte Vorhabengenehmigung für bestimmte umweltbeanspruchende Vorhaben. Mit dieser integrierten, also alle Umweltmedien in die Betrachtung einbeziehenden Zulassungsentscheidung sollte vor allem das bisherige Nebeneinander von immissionsschutzrechtlicher Genehmigung und wasserrechtlicher Zulassung und der damit verbundene doppelte Aufwand für Vorhabenträger und Verwaltung beseitigt werden. Der integrierten Vorhabengenehmigung ist der **Freilaw-Artikel von Tobias Biendl** gewidmet.

Die Verwirklichung dieses Kodifikationsvorhabens ist jedoch an – rechtlich kaum nachvollziehbaren – politischen Widerständen gescheitert. Das Gesetzgebungsvorhaben wird gegenwärtig nicht weiterverfolgt. Auf absehbare Zeit wird es deshalb jedenfalls bei der beschriebenen sektoralen Zersplitterung des deutschen Umweltrechts bleiben. Immerhin ist es zwischenzeitlich gelungen, WHG und BNatSchG – die ja bislang

weitgehend nur rahmenrechtlichen Charakter hatten – zu echten Vollregelungen auszubauen. Dadurch, und das sollte nicht verkannt werden, unterscheidet sich der gegenwärtige Rechtszustand – abgesehen von der integrierten Vorhabengenehmigung – nicht wesentlich von dem Zustand, der durch das UGB herbeigeführt worden wäre. Denn eine Anhebung des materiellen Schutzniveaus war damit ja nicht beabsichtigt gewesen. Eine *umweltpolitische* Schwäche der jetzigen Lösung mag allerdings darin bestehen, dass die Länder nunmehr eher geneigt sein könnten, von ihren Abweichungskompetenzen nach Art. 72 Abs. 3 GG Gebrauch zu machen, als sie dies in Anbetracht eines neuen, einheitlichen, mit ihrer Zustimmung im Bundesrat erlassenen UGB gewesen wären. Aber dies ist letztlich spekulativ. Die weitere Entwicklung bleibt abzuwarten.