

Rostocker Umweltrechtstag 2000

– Europäisierung des nationalen Umweltrechts: Stand und Perspektiven –

Von Rechtsanwalt und Notar Professor Dr. *Bernhard Stüer*, Münster/Osnabrück, und *Dietmar Hönig*, Freiburg

Die Europäisierung des nationalen Umweltrechts ist bereits weit vorangeschritten, auch wenn sich dies offenbar noch nicht überall herumgesprochen hat. Die Umsetzung in nationales Recht erfolgt allerdings vielfach nur schleppend. Das europäische Recht regelt dabei nicht nur allgemeine, die Rechtsgebiete umspannende Fragen, sondern hat konkrete umweltrechtliche Bezüge und ist vor allem in hohem Maße praxisrelevant. Von der Sprengkraft des Europarechts geprägt war auch der inzwischen zurückgezogene Kommissionsentwurf zum Umweltgesetzbuch.

Der Druck aus Brüssel auf die Bundesrepublik Deutschland hat inzwischen weiter zugenommen, weil die UVP-ÄndRL und die IVU-RL, aber auch die FFH-RL immer noch nicht richtig umgesetzt worden sind. Die Kommission hat daher bereits hohe Vertragsstrafen angekündigt. Inzwischen liegt allerdings ein vom Kabinett beschlossener Entwurf für ein Artikelgesetz vor¹. Die offene Beratungslage war Grund genug, auf dem Rostocker Umweltrechtstag 2000 am 5. 5. 2000 die Einwirkungen des Europarechts auf das deutsche Umweltrecht in den Mittelpunkt zu stellen. Das Interesse der Fachöffentlichkeit war durchaus beachtlich. Mehr als 200 Umweltrechtler aus ganz Deutschland waren auf Einladung von Institutsdirektor Prof. Dr. *Wilfried Erbguth* (Universität Rostock) zu den unter der Schirmherrschaft des Landesumweltministeriums Mecklenburg-Vorpommern stehenden Beratungen erschienen.

I. Kommissionsentwurf zum Umweltgesetzbuch (UGB-KomE) und Europarecht

Das Schicksal des UGB-KomE rückte der Kommissionsvorsitzende und ehemalige Präsident des BVerwG Prof. Dr. *Horst Sandler* (Berlin) in die Nähe eines Trauerspiels. Das UGB sei trotz eingehender Vorarbeiten sozusagen in letzter Minute wohl eher an »vorgeschobenen« kompetenzrechtlichen Bedenken gescheitert. Denn die extrem enge und einseitige Auslegung des Art. 75 Abs. 2 GG belege, dass die Kompetenzfrage wohl nur ein Vorwand gewesen sei – mehr noch: sie zeige »politische Instinktllosigkeit« auch hinsichtlich zukünftiger Gesetzgebungsvorhaben.

Auch in der Diskussion wurde der Grund für das Scheitern des großen Wurfes wohl eher in dem »nicht gelungenen Schulterschluss« der einzelnen Bundesministerien gesehen. Das Innenministerium sei bestrebt gewesen, alle Verfahrensregelungen im VwVfG zu vereinen. Der UGB-KomE sei deshalb auf Widerstand gestoßen, weil er in Anlehnung an das Immissionsschutzrecht selbst viele Verfahrensregelungen enthalte. Vielleicht war der Entwurf auch zu sehr aus der Sicht des Immissionsschutzrechts und dem Modell der gebundenen Zulassungsentscheidung konzi-

piert. Die Planungsrechtler hatten solche Vorstellungen nicht selten mit Argwohn begleitet, weil ihnen die autonome – rechtlich nur eingeschränkt gebundene – Abwägungsentscheidung etwas zu kurz zu kommen schien. *Sandler* wünschte sich allerdings, den UGB-KomE in seiner Grundkonzeption in das neue Gesetzgebungsverfahren einzubringen und Korrekturen an diesen Vorstellungen auf das unbedingt Nötige zu beschränken.

II. Europarecht und integriertes Umweltrecht

Unionsvertrag und EGV enthalten keinen Grundsatz eines integrierten Umweltschutzes, machte Prof. Dr. *Meinhard Schröder* (Universität Trier) deutlich. Auch das europäische Richtlinienrecht ist nicht von einem umfassenden Konzept des integrierten Umweltschutzes geprägt. Einzelne Elemente dieses neuartigen Modells sind allerdings in der IVU-RL und der UVP-RL enthalten. Kritisch sah *Schröder* die geplante Richtlinie einer »strategischen« UVP, die ein auf die Umwelt insgesamt ausgerichtetes Prüfprogramm ohne materielle Standards vorgebe. Auf hochstufigen Planungsebenen lasse sie sich sowieso nur mit bedingter Genauigkeit durchführen. Zudem würden die zeitlichen Abstände der den Plänen und Programmen nachfolgenden Genehmigungen ihren Aussagegehalt in Frage stellen.

Zugleich warnte der Trierer Umweltrechtler vor einer Überbetonung des integrierten Ansatzes im Umweltrecht. Ob ein solcher Ansatz im Vergleich zu der traditionellen sektoralen und medialen Sichtweise ein verbessertes Schutzniveau erreiche, sei noch offen. Auch in der nachfolgenden Diskussion wurde betont, dass eine richtige Mitte zwischen der sektoralen und der integrativen, medienübergreifenden Sichtweise gehalten werden müsse.

III. Europäisierung des Immissionsschutzrechts

Struktur und Zuschnitt des Immissionsschutzrechts sind in Deutschland und Europa sehr unterschiedlich, machte Prof. Dr. *Hans D. Jarass*, LL.M. (Universität Münster) klar. In Deutschland findet das Immissionsschutzrecht im BImSchG eine zentrale Grundlage, während das EG-Recht aus einer Vielzahl von Richtlinien und Rechtsverordnungen besteht. Nach den Worten des Münsteraner Umweltrechtlers ist das EG-Recht vom Konzept her allerdings integrativer als das deutsche Immissionsschutzrecht. Auch die Öffentlichkeitsbeteiligung und die Klagerechte Dritter sind in Europa vom Ansatz her umfassender, weshalb die Einführung von Alarmschwellen, bei deren Überschreitung die Bevölkerung zu informieren ist, in Deutschland auf Widerstand stoße.

In der Diskussion plädierte *Jarass* dafür, in das deutsche Gesetzesrecht Öffnungsklauseln für Genehmigungsaufgaben nach Art. 9 Abs. 3 IVU-RL aufzunehmen und in den Verordnungen und Verwaltungsvorschriften feste Grenz-

1 <http://www.bmu.de/fset800.htm>.

werte festzulegen. Denn nicht nur einheitliche Grenzwerte können im Immissionsschutzrecht von Vorteil sein, sondern auch umgekehrt Entscheidungsspielräume den erforderlichen Freiraum für einzelfallorientiertes Verwaltungshandeln schaffen.

IV. Europäische Einwirkungen auf das öffentliche Baurecht

Die Auswirkungen des europäischen Richtlinienrechts auf das öffentliche Baurecht sind bisher wohl noch nicht richtig erkannt, meine Prof. Dr. *Hartmut Bauer* (Universität Dresden). Denn nicht nur für Vorhaben des Fachplanungsrechts gelten die UVP-RL und die FFH-RL. Auch so manches Bauleitplanverfahren kann ganz schön in Untiefen geraten, selbst wenn nur in der Nähe des Projektes ein ausgewiesenes oder faktisches Vogelschutz-Gebiet oder potenzielles FFH-Gebiet liegt oder das Vorhaben die Schwelle eines screening-Verfahrens nach der UVP-ÄndRL erreicht. Schwierige Zeiten also für die Planung solcher Projekte, nachdem die Umsetzungsfristen des europäischen Richtlinienrechtes abgelaufen sind und das Europarecht auch in den Amtsstuben der Kommunen daher unmittelbar anzuwenden ist.

Inzwischen wird den Gemeinden geraten, bereits heute in der Bauleitplanung das Modell des zu erwartenden Artikelgesetzes anzuwenden. Bei Vorhaben des Anhangs II der UVP-ÄndRL sollten die Gemeinden ein Prüfverfahren einleiten, um zu ermitteln, ob relevante Umweltbelange betroffen sind und eine UVP erforderlich ist. Der Gesetzentwurf nennt als Projekte der Vorprüfung Feriendörfer oder Hotelkomplexe mit einer Bettenzahl von 100 bis 300 Betten oder Gästezimmerzahlen von 80 bis 200 Zimmern, Campingplätze mit einer Stellplatzzahl von 50 bis 200 Plätzen, Freizeitparks mit einem Plangebiet von 4 bis 10 ha, Parkplätze mit einer Stellplatzzahl von 250 bis 500 Stellplätzen, Industriezonen für Industrieanlagen mit einer zulässigen Grundfläche von 30 000 qm bis 100 000 qm, Einkaufszentren mit einer zulässigen Geschossfläche von 1200 qm bis 5000 qm und Städtebauprojekte für sonstige bauliche Anlagen mit einer zulässigen Grundfläche von 40 000 qm bis 100 000 qm. Für Vorhaben oberhalb dieser Schwellenwerte besteht ohnehin eine obligatorische UVP-Pflicht. Ist eine UVP in der Bauleitplanung erforderlich, wird sie in einem Umweltbericht dargelegt und der Öffentlichkeit im Rahmen der förmlichen Bürgerbeteiligung zur Kenntnis gebracht. Beachten die planenden Gemeinden diese neuen Grundsätze nicht, droht die Nichtigkeit des Bebauungsplans. Die planenden Gemeinden sind dabei in einer fatalen Situation. Sie sollen einerseits das europäische Richtlinienrecht anwenden, andererseits werden sie durch den deutschen Gesetzgeber bisher allein gelassen.

Vom europäischen Binnenmarkt geht – so *Bauer* – zudem ein »faktischer Wettbewerbs- und Anpassungsdruck« aus, der sich unter anderem in der Einführung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen, des Vorhaben- und Erschließungsplans sowie von Beschleunigungs- und Regulierungsmaßnahmen niedergeschlagen hat.

V. Europäisierung des Energierechts

Auch im Energierecht liegt der Einfluss des Europarechts offen auf der Hand, machte Prof. Dr. *Edmund Brandt* (Universität Lüneburg) deutlich. Zentrale Bestimmungsgrößen sind die Richtlinien von 1996 und 1998 mit den Vorschriften für den gemeinsamen Elektrizitäts- und Erdgasbinnenmarkt. Entgegen der verbreiteten Auffassung verlange die Elektrizitätsbinnenmarkttrichtlinie von 1996 keine sofortige uneingeschränkte Liberalisierung und keine Gleichstellung aller Marktteilnehmer, schließlich auch keine vollständige Marktöffnung, sondern lediglich entsprechende Schritte in diese Richtung.

Deutschland habe diesen Wechsel in der Wortbedeutung in Richtung auf mehr Wettbewerb bereits vor den EG-Richtlinien vollzogen. Das Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts wurde in der Form eines im Trend liegenden Artikelgesetzes im April 1998 erlassen. Allerdings bestehen immer noch gegenläufige Elemente der Liberalisierung. Als Beispiel nannte *Brandt* die Förderung der Steinkohle, der ostdeutschen Braunkohle und der Einspeisung von Strom aus erneuerbaren Energien in das öffentliche Netz sowie die Staatsaufsicht bei der Elektrizitätsversorgung von Tarifabnehmern und den angestrebten Ausstieg aus der Kernenergie.

Von europäischer Seite könne zwar ein Ausstieg aus der Kernenergie nicht unterbunden werden. Deutschland dürfe aber auch umgekehrt kein Gesetz verabschieden, das die Wiederaufbereitung radioaktiven Materials in anderen Mitgliedstaaten verbiete. Denn Deutschland stehe nicht die Befugnis zu, über die Energiepolitik und den Gesundheitsschutz in anderen Mitgliedstaaten verbindlich zu entscheiden.

VI. Europäisierung des Wasserrechts

Die Forderung nach einer Generalrevision der europäischen Gewässerschutzpolitik beruht auf dem Ausgangsbefund, dass die geltenden EG-Richtlinien des Gewässerschutzes einen Flickenteppich bilden², wie Prof. Dr. *Rüdiger Breuer* (Universität Bonn) erläuterte. Inzwischen haben Parlament, Rat und Kommission nach langen Verhandlungen eine Einigung über die EG-Wasserrahmenrichtlinie erzielt, die für die Nutzung und den Schutz der Oberflächengewässer und des Grundwassers einen europaweit einheitlichen Rahmen gibt. Die Mitgliedstaaten müssen danach die Qualität des eigenen Grundwassers prüfen. In den meisten Mitgliedstaaten sind diese Informationen gegenwärtig nicht vorhanden. Ebenso haben Parlament und Rat sich über ein generelles Einleitungsverbot in

² Hierbei handelt es sich um die grundlegende Gewässerschutzrichtlinie 76/464/EWG und deren Tochtrichtlinie 91/271/EWG über die Behandlung von kommunalem Abwasser, die gewässer- und immissionsbezogenen Qualitätsrichtlinien aus den siebziger Jahren (Rohwasser-, Badegewässer, Fischgewässer- und Muschelgewässerrichtlinie), ferner die Grundwasserrichtlinie 80/68/EWG, die Trinkwasserrichtlinie 80/778/EWG, die Nitratrichtlinie 91/414/EWG und die als »Binnenmarkttrichtlinie« erlassene Pestizidrichtlinie 91/414/4/EWG.

das Grundwasser geeinigt. Die Kommission hatte bereits eine erste Liste gefährlicher Stoffe vorgelegt, die Bestandteil der Beratungen des Europäischen Parlaments ist. Der im Jahre 1997 vorgelegte, auf Art. 130 s Abs. 1 EGV a. F. gestützte ursprüngliche Vorschlag wurde dabei angesichts der kritischen Reaktionen u. a. von deutscher Seite kräftig überarbeitet. Gleichwohl bleiben kritische Punkte.

Breuer verwies beispielsweise auf die Änderungen in den nationalen Verwaltungsstrukturen. Die darin liegenden Gefahren werden allerdings auf der Ebene der deutschen Bundesländer wohl noch unterschätzt. Zwar stellt die Wasserrahmenrichtlinie keine unmittelbaren formellen Anforderungen an die mitgliedstaatliche Behördenstruktur. Wohl aber ergeben sich mittelbare Auswirkungen durch spezielle Anforderungen an das Aufgaben- und Leistungsprofil der Behörden sowie durch die materiellen Inhalte der Richtlinie. Trotz des Verzichts auf die Einrichtung besonderer Flussgebietsbehörden laufe die Richtlinie auf ein »zentralistisch konzipiertes Organisations-, Planungs-, Ausführungs- und Kontrollsystem für das gesamte Wasserwirtschaftsrecht in den Mitgliedstaaten« hinaus. Angesichts der Erfahrungen mit den bisherigen Vertragsverletzungsverfahren warnte der Bonner Wasserrechtler vor dem Versuch, die überkommenden Verwaltungsstrukturen möglichst aufrechtzuerhalten und so die Bundesrepublik Deutschland der Gefahr neuer Prozessniederlagen auszusetzen.

VII. Europäisierung des Naturschutzrechts

Das Naturschutzrecht wird von europäischer Seite vor allem durch die Vogelschutz-RL und die FFH-RL geprägt. Der politische Widerstand gegenüber diesen europarechtlichen Vorgaben ist allerdings groß, erklärte Prof. Dr. *Ulrich Ramsauer* (Universität Hamburg) und verwies darauf, dass Deutschland bislang erst ca. 1,6 % der Gesamtfläche gemeldet habe. Wegen der beschränkten Justiziabilität bestehe im Naturschutzrecht eine strukturelle Umsetzungsschwäche. Der Kommission komme daher eine Art »Wächteramt« zu. Dies gelte vor allem für prioritäre

Biotope oder Arten, bei deren Beeinträchtigung nach Art. 6 Abs. 4 UA 2 FFH-RL die Kommission eingeschaltet werden muss. Hierdurch sollen einheitliche Maßstäbe und ein vergleichbares Anforderungsprofil in den einzelnen Mitgliedstaaten gewährleistet werden.

Als offen bezeichnete *Ramsauer* die Frage, in welchem Umfang auch wirtschaftliche und soziale Gründe eine Beeinträchtigung prioritärer Gebiete oder Arten ausnahmsweise rechtfertigen können. Allenfalls ganz überwiegende Gemeinwohlgründe, die auch eine Enteignung zulassen, könnten hier wohl nur berücksichtigt werden.

VIII. Europäisierung des Abfallrechts

Europa macht auch vor dem Abfallrecht nicht Halt. Während die deutschen Regelungen früher Vorbild für das europäische Richtlinienrecht waren, hinkt die Bundesrepublik heute vielfach hinterher, machte RA Prof. Dr. *Ludger-Anselm Versteyl* (Burgwedel) an den Beispielen von Altöl- und Abfallrecht deutlich. Bei den Verurteilungen in Luxemburg hat Deutschland mit 28 Urteilen zum Umweltrecht sogar inzwischen einen zweifelhaften Spitzenplatz erreicht.

Innerhalb des Abfallrechts war es vor allem der Abfallbegriff, um den vor dem EuGH gestritten wurde. Elfmal ging es dabei um Altöl. Und auch neue Scharmützel könnten sich zur deutschen Abfallterminologie vor dem EuGH ergeben. Denn offenbar sei die Kommission nicht bereit, neben den Begriffen Abfall und gefährlicher Abfall weitere Begriffs-Differenzierungen im deutschen Abfallrecht hinzunehmen. Deutschland werde im Abfallrecht zunehmend verpflichtet sein, moderneren, die Nachhaltigkeit fordernden Normen zu entsprechen.

Das europäische Recht ist schon recht tief im nationalen Umweltrecht verankert und seine Bedeutung wird noch zunehmen. Deutschland hat dabei wohl keine andere Wahl, als die Ansätze des europäischen Rechts aufzunehmen und sich nicht vor ihnen zu verschließen. Auch im nächsten Jahr wird – einer inzwischen schon guten Tradition folgend – ein Rostocker Umweltrechtstag über die aktuellen Entwicklungen im Umweltrecht informieren.

Rechtsprechung

Entscheidungen

■ 1. Art. 177, 189 EGV; RL 85/337/EWG
Ein nationales Gericht, das die Rechtmäßigkeit eines Verfahrens zur Enteignung von Grundstücken in Privateigentum zu prüfen hat, die im Rahmen des Baues einer Autobahn zum Wohle der Allgemeinheit erfolgt, kann dabei überprüfen, ob der nationale Gesetzgeber innerhalb der von der RL 85/337/EWG des Rates vom 27. 6. 1985 über die UVP bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten gezogenen Grenzen seines Entscheidungsspielraums geblieben ist, namentlich wenn eine vorherige Umweltverträglichkeitsprüfung des

Projektes unterblieben ist, die nach Art. 5 erhobenen Angaben der Öffentlichkeit nicht zugänglich gemacht wurden und die betroffene Öffentlichkeit entgegen Art. 6 Abs. 2 der RL 85/337 keine Gelegenheit hatte, sich vor Durchführung des Projektes dazu zu äußern.

Die Begriffe des besonderen einzelstaatlichen Gesetzgebungsakts und des Projektes in Art. 1 Abs. 5 der RL 85/337 sind autonom auszulegen.

Eine von einem Parlament nach öffentlichen parlamentarischen Debatten erlassene Norm ist ein besonderer Gesetzgebungsakt i. S. des Art. 1 Abs. 5 der RL 85/