

**Schriften zum Europäischen Recht**

---

**Band 12**

**Die Kompetenzverteilung zwischen  
der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft  
und ihren Mitgliedstaaten auf  
dem Gebiet des Umweltschutzes**

**Von**

**Thomas Schröer**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**THOMAS SCHRÖER**

**Die Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen  
Wirtschaftsgemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten  
auf dem Gebiet des Umweltschutzes**

# **Schriften zum Europäischen Recht**

Herausgegeben von  
**Siegfried Magiera und Detlef Merten**

**Band 12**

**Die Kompetenzverteilung zwischen  
der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft  
und ihren Mitgliedstaaten auf  
dem Gebiet des Umweltschutzes**

**Von**

**Thomas Schröer**



**Duncker & Humblot · Berlin**

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Schröer, Thomas:**

Die Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen  
Wirtschaftsgemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten auf dem  
Gebiet des Umweltschutzes / von Thomas Schröer. – Berlin :  
Duncker und Humblot, 1992

(Schriften zum Europäischen Recht ; Bd. 12)

Zugl.: Frankfurt (Main), Univ., Diss., 1991

ISBN 3-428-07389-4

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1992 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin 65

Printed in Germany

ISSN 0937-6305

ISBN 3-428-07389-4

## Vorwort

Dieses Buch lag im Sommersemester 1991 dem Fachbereich Rechtswissenschaft der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt/M. als Dissertation vor. Gesetzgebung und Literatur sind im wesentlichen auf dem Stand von Ende Januar 1991. Für die Veröffentlichung habe ich die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs bis einschließlich Ende Oktober 1991 nachgetragen.

Mein herzlicher Dank gilt Herrn Professor Dr. Manfred Zuleeg (Richter am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften/Universität Frankfurt/M.), der die Betreuung der Dissertation trotz großer Arbeitsbelastung übernommen hatte. Er hat mich über Jahre hinweg menschlich wie wissenschaftlich gefördert und mir durch eine einjährige Tätigkeit an seinem Lehrstuhl die Möglichkeit gegeben, dieses Buch zu erstellen. Herrn Professor Dr. Michael Bothe (Universität Frankfurt/M.) danke ich für wohlwollende und stete Unterstützung sowie die Übernahme des Zweitgutachtens.

Das Promotionsvorhaben wurde durch ein Stipendium nach dem Hessischen Gesetz zur Förderung von Nachwuchswissenschaftlern und die Universität Frankfurt/M. großzügig unterstützt.

Ich widme die Arbeit meinen Eltern.

Darmstadt, im Dezember 1991

*Thomas Schröer*



# Inhalt

<b>Kapitel 1: Grundlagen</b> .....	17
A. Einführung in die Problemstellung .....	17
B. Das Kompetenzgefüge in einem supranationalen Verband .....	25
1. Begriff der Kompetenz .....	25
2. Die vertikale Kompetenzverteilung zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten: Nationale Allzuständigkeit und der gemeinschaftliche Grundsatz begrenzter Einzelermächtigung .....	28
3. Ausschließliche, konkurrierende und parallele Gemeinschaftskompetenzen .....	33
<b>Kapitel 2: Das Innenverhältnis (Teil 1): Kompetenzen der Gemeinschaft zum Erlaß umweltschützender Rechtsakte</b> .....	38
A. Die Kompetenzen nach dem Vertragstitel „Umwelt“ (Artt. 130 r, 130 s, 130 t EWGV) ..	38
1. Die Bestimmung der einschlägigen Kompetenznorm .....	38
2. Konkretisierung der Begriffe Umwelt und Umweltrecht .....	40
a) Der gemeinschaftliche Umweltbegriff .....	40
b) Das Umweltrecht und seine Erscheinungsformen .....	46
3. Auswirkungen der Wertigkeit des Umweltschutzes auf den Anwendungsbereich von Art. 130 s EWGV .....	49
4. Materielle Bindungen bei der Ausschöpfung der Kompetenz nach Art. 130 s EWGV ..	53
5. Verfahren und Handlungsformen legislativer Tätigkeit auf der Grundlage des Vertragstitels „Umwelt“ .....	56
a) Grundzüge des gemeinschaftlichen Rechtsetzungsverfahrens .....	57
aa) Initiative und Beratung .....	57
bb) Beschlußfassung .....	60
b) Das zweigeteilte Rechtsetzungsverfahren nach Art. 130 s EWGV .....	63
aa) Gemeinschaftliches Tätigwerden nach Art. 130 s Abs. 1 EWGV .....	63
bb) Anwendungsbereich und Verfahren von Art. 130 s Abs. 2 EWGV .....	66
B. Bedeutungsgehalt, kompetenzielle Auswirkungen und Justitiabilität von Art. 130 r Abs. 4 Satz 1 EWGV .....	71
1. Meinungsstand im Schrifttum .....	71
a) Zum Bedeutungsgehalt von Art. 130 r Abs. 4 Satz 1 EWGV .....	71
aa) Die Vertreter eines Subsidiaritätsgedankens .....	71
bb) Andere Auffassungen: Ablehnung des Subsidiaritätsgedankens .....	76
b) Zu den kompetenziellen Auswirkungen von Art. 130 r Abs. 4 Satz 1 EWGV ..	78
c) Zur Justitiabilität von Art. 130 r Abs. 4 Satz 1 EWGV .....	79
2. Würdigung und Weiterentwicklung der dargestellten Theorien .....	80
a) Bedeutungsgehalt von Art. 130 r Abs. 4 Satz 1 EWGV .....	80
aa) Isolierte Analyse der Norm .....	80

bb) Systematisches Zusammenspiel mit Art. 130 s EWGV .....	86
cc) Optimierungsgebot und mitgliedstaatliche Pflichten .....	86
b) Kompetenzielle Auswirkungen des Optimierungsgebots .....	87
c) Justitiabilität des Optimierungsgebots .....	91
C. Zur Abgrenzung der umweltrechtlichen Handlungsbefugnis nach Art. 130 s EWGV von anderen Kompetenznormen des EWG-Vertrages .....	97
1. Notwendigkeit der Abgrenzung .....	97
2. Die allgemeinen Grundsätze der Abgrenzung des Anwendungsbereichs vertraglicher Kompetenznormen .....	99
a) Die einschlägige Rechtsprechung des Gerichtshofs .....	99
b) Praxis der Kommission .....	101
c) Praxis des Parlaments .....	101
d) Praxis des Rates .....	102
e) Meinungsstand im Schrifttum .....	102
3. Die umweltrechtlich wichtigste Konstellation: Meinungsstand im Schrifttum zur Abgrenzung des Anwendungsbereichs von Art. 130 s EWGV zu den binnenmarktrelevanten Kompetenzen gemäß Artt. 100 a, 100 b EWGV .....	105
a) Bewertung der Ausgangssituation .....	105
b) Materielle Theorien .....	106
c) Formale Theorien .....	107
aa) Spezialitätsthese .....	107
bb) Subsidiaritätsthese .....	109
d) Kompetenzielle Zuordnung einzelner Normkategorien .....	109
4. Kritische Würdigung und Herausarbeitung allgemeiner Kriterien der Abgrenzung ..	110
a) Ausgangssituation und methodische Vorbemerkung .....	110
b) Kritische Würdigung der Rechtsprechung, Organpraxis und Literatur zur Abgrenzung des Anwendungsbereichs primärrechtlicher Kompetenznormen .....	113
c) Anwendung des zweistufigen Differenzierungsmodells auf die umweltrechtlich bedeutsamste Konstellation: Abgrenzung zwischen Artt. 130 s und 100 a EWGV .....	117
aa) Kritische Würdigung der Spezialitätsthese .....	117
bb) Kritische Würdigung der Subsidiaritätsthese .....	124
d) Zur Notwendigkeit einer Weiterentwicklung der Intensitätsmethode im Umweltbereich .....	125
D. Weiterentwicklung der Intensitätsmethode zur In-dubio-Regel durch Einbeziehung des Grundsatzes bestmöglichen Umweltschutzes .....	128
1. Allgemeine Rechtsgrundsätze im Europäischen Gemeinschaftsrecht .....	128
2. Nachweis und Inhalt des gemeinschaftlichen Grundsatzes bestmöglichen Umweltschutzes .....	129
3. Rechtswirkungen des Grundsatzes bestmöglichen Umweltschutzes .....	133
a) Anerkannte Funktionen .....	133
b) Entwicklung der modifizierten Intensitätsmethode durch Einbeziehung des Grundsatzes bestmöglichen Umweltschutzes in seiner Funktion als horizontale Kompetenzregel .....	133
c) Vor- und Nachteile der modifizierten Intensitätsmethode .....	136

E. Der verbleibende umweltrechtliche Anwendungsbereich sonstiger Vertragsermächtigungen außerhalb von Art. 130 s EWGV .....	140
1. Landwirtschaft: Art. 43 Abs. 2 Uabs. 3 EWGV .....	140
a) Verhältnis zu Art. 130 s EWGV .....	140
b) Aktuelle Problemfelder .....	143
c) Doppelabstützungen .....	145
aa) Generelle Zulässigkeit doppelter Rechtsgrundlagen .....	145
bb) Gleichzeitige Heranziehung der Artt. 43 Abs. 2 Uabs. 3, 130 s EWGV .....	149
2. Verkehr: Artt. 75, 84 Abs. 2 EWGV .....	151
3. Indirekte Steuern: Art. 99 EWGV .....	155
a) Generelle Zulässigkeit von Umweltabgaben auf der Grundlage des EWG-Vertrags .....	155
b) Tauglichkeit von Art. 99 EWGV als Rechtsgrundlage gemeinschaftlicher Umweltabgaben .....	158
aa) Harmonisierungsfähige Abgaben .....	158
bb) Begriff des Binnenmarktes .....	160
c) Abgrenzung zur Umweltkompetenz nach Art. 130 s EWGV .....	164
d) Zulässigkeit von Doppelabstützungen .....	165
e) Zum Bestehen einer Rechtspflicht zur Einführung indirekter Ökosteuern .....	166
4. Allgemeine Harmonisierungskompetenzen: Artt. 100 bis 102 EWGV .....	167
a) Vorbemerkung .....	167
b) Art. 100 Uabs. 1 EWGV .....	170
c) Art. 100 a Abs. 1 Satz 2 EWGV .....	172
aa) Grundsätzliches .....	172
bb) Aktuelle Problemfelder .....	173
d) Art. 100 b Abs. 1 Uabs. 2 EWGV .....	179
e) Art. 101 Uabs. 2 Satz 1 EWGV .....	184
f) Doppelabstützungen zwischen Art. 130 s EWGV und einer allgemeinen Harmonisierungskompetenz .....	184
5. Arbeitsumwelt: Art. 118 a Abs. 2 Uabs. 1 EWGV .....	185
6. Gemeinschaftsbeihilfen, das Beispiel Regionalförderung: Art. 130 e Uabs. 1 EWGV .....	187
a) Generelle Zulässigkeit von Umweltschutzbeihilfen auf der Grundlage des EWG-Vertrages .....	187
b) Das Beispiel regionalpolitischer Umweltschutzbeihilfen: Art. 130 e Uabs. 1 EWGV .....	190
7. Forschung und technologische Entwicklung: Art. 130 q Abs. 2 Satz 1 EWGV .....	191
8. Anwendbarkeit der Lückenschließungsklausel nach Art. 235 EWGV im Umweltrecht .....	193
 <b>Kapitel 3: Das Innenverhältnis (Teil 2): Verbleibende umweltrechtliche Gesetzgebungsbefugnisse der Mitgliedstaaten .....</b>	 196
A. Einwirkungen gemeinschaftlichen Rechts auf die Gesetzgebungskompetenzen der Mitgliedstaaten .....	196
B. Die Rechtslage vor einem Handeln der Gemeinschaft auf dem Gebiet des Umweltschutzes .....	203
1. Gemeinschaftskonformität nationaler Bestimmungen .....	203
a) Unmittelbare Anwendbarkeit des Gemeinschaftsrechts .....	203
b) Primärrechtliche Vereinbarkeit .....	205

c) Sekundärrechtliche Vereinbarkeit .....	211
2. Stillhalte- und Informationspflichten .....	211
C. Die Rechtslage nach einem Handeln der Gemeinschaft auf dem Gebiet des Umweltschutzes .....	215
1. Rechtspolitische Bedeutung eines nationalen Abweichens vom Gemeinschaftsstandard .....	215
2. Ausdrückliche Kompetenzvorbehalte im Primärrecht .....	218
a) Art. 130 t EWGV .....	218
aa) Anwendungsbereich .....	218
bb) Anwendungsbefugnis .....	221
cc) Materielle Voraussetzungen eines Ausscherens .....	221
dd) Sonstiges .....	225
b) Art. 100 a Abs. 4 EWGV .....	226
aa) Vorbemerkung .....	226
bb) Anwendungsbereich .....	227
cc) Anwendungsbefugnis .....	229
dd) Materielle Voraussetzungen eines Ausscherens .....	234
ee) Formelle Voraussetzungen eines Ausscherens .....	240
ff) Rechtsbehelfe und Justitiabilität gemäß Art. 100 a Abs. 4 Uabs. 3 EWGV ...	245
c) Art. 118 a Abs. 3 EWGV .....	249
d) Art. 224 EWGV .....	250
3. Sekundärrechtliche Befugnisse zu einem nationalen Abweichen vom Gemeinschaftsstandard .....	252
a) Generelle Zulässigkeit sekundärrechtlicher Schutzklauseln .....	252
b) Art. 100 a Abs. 5 EWGV als ausdrückliche Ermächtigung zur Einführung sekundärrechtlicher Schutzklauseln .....	253
aa) Bedeutung und Geltungsbereich .....	253
bb) Geschützte Rechtsgüter .....	254
cc) Sonstige Tatbestandsvoraussetzungen einer Schutzklausel gemäß Art. 100 a Abs. 5 EWGV .....	255
dd) Rechtspflicht zur Einführung von Schutzklauseln .....	256
ee) Kontrollverfahren .....	257
4. Immanente Kompetenzvorbehalte nach dem Intensitätsgrad der „Positivintegration“ .....	258
a) Vorbemerkung .....	258
b) Totale Integration .....	259
c) Mindestintegration .....	260
d) Alternative Integration .....	261
e) Optionelle Integration .....	262
f) Formen partieller Integration .....	263
aa) Übliche Erscheinungsform .....	263
bb) Sonderfall: „Neue Konzeption“ .....	264
5. Fazit: Bewertung mitgliedstaatlicher Handlungsspielräume im Vergleich .....	265

<b>Kapitel 4: Das Außenverhältnis</b> .....	269
A. Notwendigkeit gemeinschaftlicher Umweltaußenpolitik .....	269
1. Vorbemerkung .....	269
2. Ökologische Erfordernisse .....	270
3. Ökonomische Erfordernisse .....	270
4. Integrationspolitische Erfordernisse .....	271
5. Gemeinschaftliche Umweltinitiativen: Handlungsformen und Rechtswirkungen ....	271
B. Die allgemeinen Grundsätze der Kompetenzverteilung im Außenverhältnis .....	273
C. Die auswärtigen Regelungsbefugnisse der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Umweltschutzes .....	275
1. Art. 130 r Abs. 5 EWGV als Zuweisungsnorm .....	275
a) Die Kompetenzen der Gemeinschaft .....	275
aa) Bestimmung der einschlägigen Kompetenznorm im Vertragstitel „Umwelt“ ..	275
bb) Umfang der Gemeinschaftsbefugnisse .....	276
cc) Vertragsschlußverfahren und horizontale Kompetenzverteilung .....	281
b) Die verbleibenden Kompetenzen der Mitgliedstaaten .....	282
aa) Umfang mitgliedstaatlicher Vertragsschlußgewalt .....	282
bb) Anwendbarkeit von Art. 130 t EWGV .....	284
c) Gemischte Umweltschutzabkommen .....	285
2. Artt. 113 f. EWGV .....	286
a) Tauglichkeit als Rechtsgrundlage gemeinschaftlicher Umweltaußenpolitik ....	286
b) Abgrenzung zur Umweltkompetenz nach Art. 130 s EWGV .....	288
aa) Einschlägige Rechtsprechung und Meinungsstand in der Literatur .....	288
bb) Würdigung .....	290
cc) Aktuelles Anwendungsbeispiel .....	292
dd) Alternativlösung .....	293
c) Verbleibende mitgliedstaatliche Handlungsspielräume .....	294
3. Art. 238 EWGV .....	296
4. Art. 235 EWGV .....	298
<b>Schlußbemerkung</b> .....	300
<b>Ergebnisse</b> .....	306
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	319

## Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
AbfG	Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen (Abfallgesetz)
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft
Abs.	Absatz
AEI	Arbeitskreis Europäische Integration e. V.
AETR	Europäisches Übereinkommen über die Arbeit der im internationalen Straßenverkehr beschäftigten Fahrzeugbesatzungen
AG	Aktiengesellschaft
AgrarR	Agrarrecht
AK-GG	Alternativkommentar zum Grundgesetz
Allg. VerwR.	Allgemeines Verwaltungsrecht
AO	Abgabenordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
AP	Aktionsprogramm(e) der EG für den Umweltschutz
ArchVR	Archiv des Völkerrechts
Art./Artt.	Artikel
BAnz	Bundesanzeiger
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BB	Betriebsberater
BBPS	Beutler/ Bieber/ Pipkorn/ Streil
Bd.	Band
Beil.	Beilage
ber.	berichtigt
Bes. VerwR.	Besonderes Verwaltungsrecht
BFH	Bundesfinanzhof
BFHE	Entscheidungen des Bundesfinanzhofs
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BR.-Dr.	Drucksache des Bundesrates
BReg.	Bundesregierung
Bsp.	Beispiel
bspw.	beispielsweise
BT	Bundestag
BT.-Dr.	Drucksache des Bundestages
Bull.	Bulletin der Kommission der Europäischen Gemeinschaften
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes

bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CahDrEur	Cahiers de Droit Européen
CEDE	Kommentar des Europäischen Rates für Umweltrecht
CEN	Comité Européen de Normalisation
CENELEC	Comité Européen de Normalisation Electronique
CMLRev	Common Market Law Review
CO <sub>2</sub>	Kohlendioxid
dass.	dasselbe
DB	Der Betrieb
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ders.	derselbe
d. h.	das heißt
dies.	dieselbe(n)
Diss.	Dissertation
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
Dok.	Dokument
DSt	Der Staat
DV	Die Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EA	Europa-Archiv
EAGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft
ECU	European Currency Unit
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EGKSV	Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl
ELRev	European Law Review
endg.	endgültig
EP	Europäisches Parlament
ET	Energiewirtschaftliche Tagesfragen
et al.	und andere
etc.	et cetera
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuGRZ	Europäische Grundrechtszeitschrift
EUI	European University Institute
EuR	Europarecht
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
ev.	evangelisch(e)
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht
f.	folgende
FAO	Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
ff.	fortfolgende
Fn.	Fußnote
FR	Frankfurter Rundschau

FS	Festschrift
g	Gramm
GA	Generalanwalt
GATT	Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen
GBTE	von der Groeben/ von Boeckh/ Thiesing/ Ehlermann
GD	Generaldirektion
Gebr.	Gebrüder
Gem.	Gemeinschaft
GewArch	Gewerbearchiv
GewO	Gewerbeordnung
Gft.	Gesellschaft
GfU	Gesellschaft für Umweltrecht e. V.
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
ggf.	gegebenenfalls
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GO	Geschäftsordnung
grds.	grundsätzlich
GS	Gedächtnisschrift
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HdUR	Handwörterbuch des Umweltrechts
hess.	hessisch
HessStVwR	Hessisches Staats- und Verwaltungsrecht
Hg.	Herausgeber
HSOG	Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung
HwStR	Handwörterbuch des Steuerrechts und der Steuerwissenschaften
ICLQ	The international and comparative law Quarterly
i.d.F.	in der Fassung
IGH	Internationaler Gerichtshof
intern.	international
i.R.v.	im Rahmen von
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter
Jb.	Jahrbuch
JCMSt	Journal of Common Market Studies
Jg.	Jahrgang
JIR	Jahrbuch für Internationales Recht
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JR	Juristische Rundschau
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KAG	Kommunalabgabengesetz
Kap.	Kapitel
KG	Kommanditgesellschaft
KJ	Kritische Justiz

KOM	Dokumente der Kommission der Europäischen Gemeinschaften
Komm.	Kommission/Kommentar
KSE	Kölner Schriften zum Europarecht
LdR/VR	Lexikon des Rechts, Völkerrecht
LIEI	Legal Issues of European Integration
lit.	litera
Lit.	Literatur
lt.	laut
M.	Main
MDR	Monatsschrift des deutschen Rechts
MS	Mitgliedstaat(en)
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht
OECD	Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
ÖZöRV	Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht
PCP	Pentachlorphenol
PVS	Politische Vierteljahresschrift
RabelsZ	Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
RdA	Recht der Arbeit
RevMC	Revue du Marché Commun
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
RIW	Recht der Internationalen Wirtschaft
R.J.E.	Revue juridique de l'environnement
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
Rspr.	Rechtsprechung
RTDE	Revue Trimestrielle de Droit Européen
RuP	Recht und Politik
Sch-Sch	Schönke/ Schröder
SEA	Single European Act
SEW	Sociaal-Economische Wetgeving
SH	Sonderheft
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemein- schaften
sog.	sogenannt(e)
Sp.	Spalte
Spstr.	Spiegelstrich
StaatsR	Staatsrecht
stdg.	ständig(e)
StPO	Strafprozeßordnung
Tätigkeiten	Tätigkeiten des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften

TiO <sub>2</sub>	Titandioxid
Uabs.	Unterabsatz
UmwR	Umweltrecht
UNEP	United Nations Environmental Programms
UNESCO	Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
Urt.	Urteil
UTR	Umwelt- und Technikrecht
Verb. Rs.	Verbundene Rechtssachen
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VK	Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland
VO	Verordnung
Vorb.	Vorbemerkung
vs.	versus
WHO	Weltgesundheitsorganisation
wirtsch.	wirtschaftlich(e)
wiss.	wissenschaftlich(e)
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung
WM	Wertpapier-Mitteilungen
WRP	Wettbewerb in Recht und Praxis
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuß
WVRK	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge
WWF	World Wildlife Fund
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZAU	Zeitschrift für angewandte Umweltforschung
ZERP	Zentrum für Europäische Rechtspolitik
ZfRV	Zeitschrift für Rechtsvergleichung
ZfU	Zeitschrift für Umweltpolitik
ZfW	Zeitschrift für Wasserrecht
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZGR	Zeitschrift für Gesellschaftsrecht
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht
Ziff.	Ziffer
ZLR	Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

# Kapitel 1: Grundlagen

## A. Einführung in die Problemstellung

„Aber ob der Umweltschutz nicht zu Hause beginnen muß ..., ob nicht Gemeinschaftsprogramme zu dirigistischen Verhärtungen führen können und ob die Zusammenarbeit von Fall zu Fall nicht weiter führen könnte, wird immer wieder gefragt. Hier ist die Abgrenzung zwischen Gemeinschaftsebene und nationaler Ebene besonders problematisch.“<sup>1</sup> Dieser Feststellung eines früheren deutschen Richters am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften liegt in faktischer Hinsicht ein Umwelt-Szenario zugrunde, das am Beginn der neunziger Jahre weithin als bedrohlich empfunden wird. Anerkanntermaßen hat die Umweltbelastung bis hin zur Umweltzerstörung in puncto Qualität und Quantität ein gigantisches Ausmaß angenommen<sup>2</sup>. Hält man sich den Verseuchungsgrad der Umweltmedien Boden, Luft und Wasser vor Augen, untersucht man die Verbreitung gefährlicher Stoffe oder beschäftigt man sich mit dem Zustand von Fauna und Flora<sup>3</sup>, überall sind besorgniserregende Fakten zu verzeichnen<sup>4</sup>. Das – im Wortsinne – globale Ausmaß der Umweltzerstörung wird durch einen Blick auf die räumliche Ebene verdeutlicht. Ganz allgemein ist zu konstatieren, daß Jahrzehnte intensiven Wirtschaftens in den Industrienationen und die Übervölkerung der Entwicklungsländer mittlerweile unübersehbare Schäden im ökologischen System der Erde hinterlassen haben.

Der Schutz der Umwelt ist für die Menschheit damit zur (über)lebensnotwendigen *Schicksalsfrage*<sup>5</sup> geworden. Dies hat etwa seit Beginn der siebziger Jahre die

---

<sup>1</sup> Everling, EuR 1987, 229; in der Sache ähnlich: Wallace, EA 1988, 587; Zuleeg, Thesen zu Vorbehaltene Kompetenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften auf dem Gebiete des Umweltschutzes, in: GfU (Hg.), Dokumentation zur 10. wiss. Fachtagung der GfU, 1987, 122.

<sup>2</sup> Siehe: Brown et al. (Hg.), Worldwatch Institute Report, Daten zur Umwelt 89/90, 1989. Während dies für die „westliche Welt“ seit längerem bekannt ist (vgl. die unten in Fn. 6 angegebene Literatur), sind nun auch, im Zuge der Öffnung, besorgniserregende Fakten über den ökologischen Zustand Osteuropas an die Öffentlichkeit gedrungen; zur faktischen Situation in der ehemaligen DDR siehe z. B.: „Giftküche DDR“, Der Spiegel, Nr. 2 vom 8.1.1990, 27 – 32 und FAZ, Nr. 18 vom 22.1.1990, 12.

<sup>3</sup> Die Dreiteilung des Umweltrechts in mediale, kausale und vitale Bereiche stammt von Breuer, Umweltschutzrecht, in: von Münch (Hg.), BesVerwR., 622 f.; ihm folgend: Zuleeg, Umweltschutzrecht, in: Meyer/Stolleis (Hg.), HessStVwR, 1983, 283.

<sup>4</sup> Ein zusammenfassender Überblick über die aktuelle Lage der Umwelt findet sich bei: Hoppe/Beckmann, Umweltrecht, § 1, Rn. 8 – 36 m. w. N. aus dem juristischen und nichtjuristischen Schrifttum.

<sup>5</sup> So: Kloepfer, UmwR, § 1, Rn. 1; Simonis/Freiherr von Weizsäcker, EA 1990, 1, sprechen von einem „Überlebenssthema“; ähnlich auch Bundespräsident Richard von Weizsäcker, Bulletin Nr. 122 vom 9.10.1986, der der Auffassung ist, daß die Umweltfrage zur *Überlebensfrage* der Menschheit geworden ist.

Forschung und Wissenschaft<sup>6</sup>, die Politik<sup>7</sup> und in deren Folge das Recht<sup>8</sup> auf den Plan gerufen. Aus der Erfahrung heraus, daß die Belastung der Umwelt weder vor Staatsgrenzen noch vor Kontinenten<sup>9</sup> haltmacht, ist die heute wohl unbestrittene Einsicht erwachsen, daß Schutz, Erhalt und Revitalisierung der angegriffenen Umwelt oftmals ein über den einzelnen Nationalstaat hinausgehendes Handeln erforderlich machen<sup>10</sup>. Dementsprechend wird seit einiger Zeit versucht, Umweltpolitik auf der Ebene internationaler Organisationen zu betreiben<sup>11</sup>. Dies geschieht beispielsweise im Rahmen der Vereinten Nationen mit ihren Unterorganisationen UNEP, UNESCO, WHO<sup>12</sup> und FAO ebenso wie - aus europäischer Sicht - innerhalb der Europäischen Gemeinschaften, des Europarats, der Organisation für wirt-

<sup>6</sup> Stellvertretend für viele andere seien hier zwei der wichtigsten Untersuchungen genannt: *Meadows et al.*, Die Grenzen des Wachstums, 1972 (Auftragsarbeit des Club of Rome) und *Council on Environmental Policy/Department of State* (Hg.), Global 2000, Der Bericht an den Präsidenten, 1980; in diesem Zusammenhang interessant ist auch die Abhandlung von: *Streich*, Global 1990, Zwischenbilanz der Umweltstudie „Global 2000“, 1989 und das Interview mit *Meadows* in: Der Spiegel, Nr. 29 vom 17.7.1989, 118.

<sup>7</sup> Auch hier seien, stellvertretend für viele andere, zwei der wichtigsten internationalen Tagungen genannt: Konferenz der Vereinten Nationen unter dem Thema „*Der Mensch und seine Umwelt*“ vom 5. – 16. Juni 1972 in Stockholm; Gipfelkonferenz der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Gemeinschaft vom 19./20. Oktober 1972 in Paris. Für 1992 ist in Brasilien eine weitere Konferenz der Vereinten Nationen unter dem Thema „*Umwelt und Entwicklung*“ geplant. Zum Nutzen internationaler Umwelttagungen: *Graf Hohenthal*, FAZ, Nr. 141 vom 22. Juni 1989, 1.

<sup>8</sup> Aus der Fülle internationaler Vereinbarungen (siehe insoweit die Sammlungen von: *Rüster/Simma/Bock* (Hg.), International Protection of the Environment, Treaties and related documents, 1970 ff.; *Burhenne* (Hg.), Internationales Umweltrecht – Multilaterale Verträge, 1974 ff.; *Umweltbundesamt* (Hg.), Völkerrechtliche Vereinbarungen der Bundesrepublik Deutschland auf dem Gebiet des Umweltschutzes, 1985) seien hier lediglich das von der UNEP verabschiedete „*Umweltrichtsprogramm von Montevideo*“ von 1981 und die 1982 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen beschlossene „*UN-Weltcharta für die Natur*“ genannt, zu beidem: *Kloepfer*, oben Fn. 5, § 6, Rn. 72 f.; allgemein dazu auch: *ders.*, DVBl. 1984, 245 – 255.

<sup>9</sup> In dieser Hinsicht am sinnfälligsten erscheinen die Klimaveränderungen (*sog. Treibhauseffekt*), die unter anderem durch das allmähliche Verschwinden der Ozonschicht und das Abholzen subtropischer Regenwälder weltweit auftreten; siehe dazu: *Brown*, Der Treibhauseffekt: eine weltweite Herausforderung, EA 1989, 231 ff.; *EG-Kommission*, Der Treibhauseffekt und die Gemeinschaft, betreffend das Arbeitsprogramm der Kommission zur Beurteilung der politischen Optionen zur Verringerung der mit dem „Treibhauseffekt“ verbundenen Risiken, 1989, (KOM (89) 656/2endg.); *Enquete Kommission des II. Deutschen Bundestages*, Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre: Eine internationale Herausforderung, Zwischenbericht, 1989; *Ghazi*, Hat die Erde Fieber?, EG-Magazin, 12/1990, 19 ff. sowie die Titelgeschichten: „*Die Klima-Katastrophe*“, *Der Spiegel* Nr. 33/1986; „*Das Ozonloch*“, *Der Spiegel* Nr. 49/1987 und „*Wer rettet die Erde?*“, *Der Spiegel* Nr. 29/1989.

<sup>10</sup> Auf der Gipfelkonferenz der sieben führenden Industrienationen im Juli 1989 in Paris wurde übereinstimmend festgestellt, daß das ökologische Gleichgewicht der Welt gemeinsam besser zu wahren sei; Quelle: *Presse- und Informationsamt der Bundesregierung* (Hg.), Politik, Nr. 5, 1989, 1 f.; *Simonis / von Weizsäcker*, oben Fn. 5, 3; *Kloepfer*, oben Fn. 5, § 6, Rn. 201; *Ercman*, ZfRV 1978, 267; *Olshowy*, Der Landkreis 1987, 245; *von Moltke*, Die EG-Umweltpolitik - notwendige Ergänzung nationaler und internationaler Maßnahmen, in: *Hrbek/Wessels* (Hg.), EG-Mitgliedschaft, 1984, 302.

<sup>11</sup> *Bungarten*, Umweltpolitik in Westeuropa, 1978, 195.

<sup>12</sup> So fand am 7./8.12.1989 in Frankfurt/M. die Erste Europäische Konferenz „*Umwelt und Gesundheit*“ statt. Es nahmen die 29 europäischen Mitgliedstaaten der WHO einschließlich der EG-Kommission teil. Einvernehmlich wurde die Europäische Charta „*Umwelt und Gesundheit*“ angenommen. Dies stellt einen Beitrag zu einer gesamteuropäischen Harmonisierung der Umweltbedingungen dar (siehe: UPR 1990, 56).

schaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), der Genfer Wirtschaftskommission für Europa (ECE), des Nordischen Rats und schließlich im Rahmen der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE)<sup>13</sup>. Seit dem Aufkommen dieser Entwicklung wird immer wieder die Schwerfälligkeit<sup>14</sup> und mangelnde Effizienz<sup>15</sup> eines solchen Vorgehens beklagt. Die Kritik ist sogar so weit gegangen, zu fragen, ob das Völker- und Europarecht nicht als „*Alibi für Umweltschutzdefizite*“ diene<sup>16</sup>.

Trotz aller Bedenken und Vorbehalte ist jedoch weithin anerkannt, daß in Europa die Europäische Gemeinschaft von allen multinationalen Zusammenschlüssen strukturell die besten Voraussetzungen bietet, effektive Umweltpolitik<sup>17</sup> zu betreiben<sup>18</sup>. Dies liegt vor allem daran, daß die Gemeinschaft eine eigene Rechtsordnung darstellt<sup>19</sup>. Sie vermag verbindliches Recht zu setzen, das gegenüber nationalen Bestimmungen vorrangig ist<sup>20</sup> und unter bestimmten Voraussetzungen unmittelbare Individualwirkung entfaltet<sup>21</sup>. Innerhalb dieser Rechtsordnung wiederum bietet sich der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG-Vertrag)<sup>22</sup> wegen seiner ökonomischen Zielsetzung, die unter anderem in der Präambel und in den Artt. 2 und 3 EWGV zum Ausdruck kommt, deshalb am besten als rechtlicher Rahmen einer gemeinschaftlichen Umweltpolitik an, weil eine jeweils isoliert betriebene nationale Umweltpolitik der Mitgliedstaaten negative Auswirkungen auf den innergemeinschaftlichen Markt haben kann. National differierende Umwelt-

<sup>13</sup> Umweltpolitisches Handeln internationaler Organisationen wird besprochen von: *Oppermann*, „Gute Nachbarschaft“ im internationalen und europäischen Umweltschutzrecht, in: *Kutscher-FS*, 1981, 301 – 318; *Bothe*, Internationale Umweltorganisationen, in: *HdUR*, Bd. I, Sp. 807 – 821; *Hohmann*, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 47-48/1989, 30 – 38.

<sup>14</sup> So: *Bothe*, *ZfU* 1979, 293.

<sup>15</sup> So: *Pag-Kuhn/Schmuck*, *Umweltpolitik – eine europäische Aufgabe*, 1987, 10.

<sup>16</sup> So der Titel einer Abhandlung von *Bryde*, *Martens-GS*, 1987, 769 – 787; nach *Vittinghoff*, Wie behindert oder befördert Europäische Umweltpolitik die nationalen Umweltpolitiken?, *Ev. Akademie Bad Boll*, *Protokoll* 38/88, 69, 70, 73, besteht der Konflikt vielmehr darin, daß nationale Egoismen oftmals einer gemeinschaftlichen Umweltpolitik im Wege stehen. Positiv beurteilt wird die Umweltpolitik der EG von *Hohmann*, oben Fn. 13, 38.

<sup>17</sup> Dazu: *Uebersohn*, *Effektive Umweltpolitik*, *Folgerungen aus der Implementations- und Evaluationsforschung*, 1990; *Krusche*, *Umweltrecht*, *Neues Denken – neue Perspektiven*, 1988.

<sup>18</sup> *Behrens*, *Rechtsgrundlagen der Umweltpolitik der EG*, 1976, 24; *Gröbl*, *ET* 1989, 661; *Oppermann*, oben Fn. 13, 309; *Riegel*, *NuR* 1981, 91; *Schmuck*, *Umweltpolitik: Grenzüberschreitende Probleme – europäische Lösungen*, 1988, 3 ff.; abwägend: *Strübel*, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 27/1988, 18.

<sup>19</sup> *EuGH*, *Urt.* vom 5.2.1963, *Rs.* 26/62, *Van Gend & Loos vs. Niederländische Finanzverwaltung*, *Slg.* 1963, 1 (25); *Everling*, in: *Lukes (Hg.)*, *Binnenmarkt für Elektrizität*, 1988, 135; *Beutler*, in: *BBPS*, 55 m.w.N.

<sup>20</sup> *EuGH*, *Urt.* vom 15.7.1964, *Rs.* 6/64, *Costa vs. ENEL*, *Slg.* 1964, 1251 (1268 ff.); der Vorrang sämtlichen Gemeinschaftsrechts selbst gegenüber Grundrechten des GG ist mittlerweile vom *BVerfG* (E 73, 339 (374 ff.)), sog. *Solange II-Urteil* anerkannt; aus der Literatur: *Zuleeg*, *Das Recht der Europäischen Gemeinschaften im innerstaatlichen Bereich*, 1969, 136 ff. m.w.N.; aus neuerer Zeit: *Everling*, *DVBf.* 1985, 1201 ff.; Einzelheiten unten Kap. 3 A.

<sup>21</sup> Ausgangspunkt für die unmittelbare Anwendbarkeit des Gemeinschaftsrechts war das Urteil des *EuGH* in der *Rs.* 26/62 (oben Fn. 19); diese Rechtsprechung wurde seitdem in einer Vielzahl von Entscheidungen konkretisiert; zu den Einzelheiten: Kap. 3 B. 1. a).

<sup>22</sup> *BGBI.* 1957 II, 766.