

Schriften zum Umweltrecht

Band 96

**Harmonisierung des
nationalen Verwaltungsvollzugs
von EG-Umweltrecht**

Von

Dorothee Nitschke



Duncker & Humblot · Berlin

DOROTHEE NITSCHKE

**Harmonisierung des nationalen Verwaltungsvollzugs
von EG-Umweltrecht**

Schriften zum Umweltrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Berlin

Band 96

Harmonisierung des nationalen Verwaltungsvollzugs von EG-Umweltrecht

Von

Dorothee Nitschke



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Nitschke, Dorothee:

Harmonisierung des nationalen Verwaltungsvollzugs
von EG-Umweltrecht / von Dorothee Nitschke. – Berlin :
Duncker und Humblot, 2000

(Schriften zum Umweltrecht ; Bd. 96)

Zugl.: Münster (Westfalen), Univ., Diss., 1999

ISBN 3-428-10006-9

D 6

Alle Rechte vorbehalten

© 2000 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme und Druck:
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0935-4247

ISBN 3-428-10006-9

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Vorwort

Die vorliegende Untersuchung wurde im Wintersemester 1998/99 von der Juristischen Fakultät der Westfälischen-Wilhelms-Universität Münster als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Literatur sind bis Dezember 1998 berücksichtigt worden. Zur Veröffentlichung wurde die Artikelnumerierung des Maastrichter Vertrages auf den am 1. 5. 1999 in Kraft getretenen Amsterdamer Vertrag umgestellt. Inhaltlich haben sich dadurch keine Veränderungen ergeben.

Ein herzlicher Dank gilt meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. Hans D. Jarass, der das Interesse an den bearbeiteten Themengebieten Umwelt- und Europarecht geweckt hat und mir während meiner fünfjährigen Tätigkeit an seinem Institut die Gelegenheit gab, meine Kenntnisse zu vertiefen und in die Arbeit einfließen zu lassen. Insbesondere seine kritischen Anregungen, seine ständige Gesprächsbereitschaft sowie die schnelle Erstellung des Erstgutachtens haben mir sehr geholfen. Auch gilt mein Dank Herrn Professor Dr. Kadelbach, der zügig die Zweitbegutachtung der Dissertation vorgenommen hat. Von allen, die durch hilfreiche Gespräche oder in sonstiger Weise zum Gelingen der Arbeit beigetragen haben, möchte ich besonders Herrn Sasha Beljin und Frau Ashölter hervorheben. Für die Veröffentlichung bin ich Herrn Professor Dr. Michael Kloepfer als Herausgeber dieser Schriftenreihe sowie dem Verlag Duncker & Humblot verbunden.

In Dankbarkeit für alles, was sie für mich getan haben, widme ich die Arbeit meinen Eltern.

Dortmund, im August 1999

Dorothee Nitschke

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil

Einleitung

A. Problemstellung	13
B. Terminologische Klarstellungen	15
I. Angleichung, Harmonisierung und Vereinheitlichung nationalen Rechts	15
II. Ausführung und Anwendung von EG-Recht	16
C. Gegenstand und Gang der Untersuchung	17

Zweiter Teil

Grundlagen des innerstaatlichen Vollzugs von Gemeinschaftsrecht

A. Arten des Verwaltungsvollzugs von Gemeinschaftsrecht	21
I. Direkter Vollzug	21
II. Indirekter mittelbarer und unmittelbarer Vollzug	22
B. Rechtsnatur der staatlichen Vollzugsaufgabe	22
I. Ausübung gemeinschaftseigener Hoheitsgewalt	23
II. Wahrnehmung delegierter Befugnisse	24
III. Staatseigene Angelegenheit	26
C. Die Verteilung der Verwaltungskompetenzen auf Bund und Länder	27
I. Problemstellung	27
1. Mittelbarer Vollzug	27
2. Unmittelbarer Vollzug	27
a) Generelle Bundeszuständigkeit	28
b) Generelle Länderzuständigkeit	29
c) Differenzierung nach der jeweils betroffenen Regelungsmaterie entsprechend Art. 83 ff. GG	30

II. Verwaltungskompetenzen des Bundes	31
1. Die Bundesverwaltung nach Art. 87 Abs. 1, 3 GG analog	31
2. Der Einfluß des Bundes auf die Länderverwaltungen nach Art. 84, 85 GG analog	32
III. Verwaltungskompetenzen der Länder	33
1. Die Länderverwaltung nach Art. 84 Abs. 1, 85 Abs. 1 GG analog	33
2. Die Länderverwaltung entsprechend dem Landesvollzug von Landesgesetzen	33
D. Anwendbares formelles Verwaltungsrecht	35
I. Der Grundsatz von der institutionellen und verfahrensmäßigen Autonomie der Mitgliedstaaten	35
II. Einschränkungen des Primats von der grundsätzlichen Anwendbarkeit nationalen Rechts	37
1. Direkte Kollision des nationalen mit dem gemeinschaftsrechtlichen formellen Verwaltungsrecht	38
2. Indirekte Kollision des nationalen formellen Verwaltungsrechts mit dem materiellen Gemeinschaftsrecht	39
a) Keine „praktische Unmöglichkeit“ der Realisierung gemeinschaftlicher Vorgaben	40
b) Diskriminierungsverbot	44
III. Unmittelbare Anwendbarkeit allgemeiner Gemeinschaftsrechtsgrundsätze	45
1. Problemstellung	45
2. Die „Milchkontor-Entscheidung“ des Europäischen Gerichtshofs	46
3. Voraussetzungen der unmittelbaren Anwendbarkeit	49
IV. Allgemeine Rechtsgrundsätze als Mindeststandard	52

Dritter Teil

Einwirkungsmöglichkeiten auf den innerstaatlichen Verwaltungsvollzug durch Vorschriften des EG-Rechts

A. Bestandsaufnahme: Ausgewählte verfahrensrechtliche Regelungen des EG-Umweltrechts	54
I. Die Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung	54
1. Entstehungsgeschichte und Zwecksetzung	54
2. Strukturelle Auswirkungen der UVP-Richtlinie auf das deutsche Umweltverwaltungsverfahren	56
a) Die Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung	56

b) Die Projektträgerpflichten nach Art. 5 Abs. 1 UVP-Richtlinie und der Amtsermittlungsgrundsatz	60
c) Die verfahrensrechtlichen Konsequenzen des integrativen Ansatzes der UVP-Richtlinie	62
3. Der Beitrag der UVP-Richtlinie zur Rechtsvereinheitlichung	66
a) Entwicklungsstand	66
b) Unmittelbare Anwendbarkeit und objektive Wirkung der UVP-Richtlinie	67
c) Materiell-rechtlicher Gehalt von Verfahrensvorschriften	70
d) Rechtsschutz bei Verletzung verfahrensrechtlicher Bestimmungen nach § 46 VwVfG	74
4. Vorschlag zur verbesserten Durchsetzung verfahrensrechtlicher Bestimmungen	76
II. Die Richtlinie über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt	78
1. Entstehungsgeschichte und Zwecksetzung	78
2. Auswirkungen der Umweltinformationsrichtlinie auf den Grundsatz von der beschränkten Aktenöffentlichkeit	79
3. Rechtslage in den anderen Mitgliedstaaten	81
4. Gerichtliche Durchsetzbarkeit des Informationszugangsrechts	82
III. Die Grundwasserrichtlinie	84
1. Entstehungsgeschichte und Regelungsgegenstand	84
2. Umsetzungsdefizite des deutschen Verwaltungsverfahrenrechts	85
3. Auswirkungen auf die Rechtsvereinheitlichung	87
IV. Zusammenfassung	89
B. Kompetenzen des Gemeinschaftsgesetzgebers zum Erlaß weiteren formellen europäischen Umweltrechts	90
I. Einführung	90
1. Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung	90
2. Implizite Kompetenzen	91
3. Die finale und dynamische Ausrichtung der Befugnisnormen	93
4. Grenzen einer an Effektivitätsgesichtspunkten ausgerichteten Vertragsauslegung	95
II. Die Verwaltungsorganisation	96
1. Die Aufgabenverteilung zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten	96
a) Grundlagen	96

b) Das „Tätigwerden“ der Gemeinschaft nach Art. 175 Abs. 1 EGV	97
c) Einschränkung des Art. 175 Abs. 1 durch Art. 175 Abs. 4 EGV	100
2. Erforderlichkeit gemeinschaftlichen Tätigwerdens	101
a) Die Ausstattung und Einrichtung nationaler Verwaltungsstellen	101
b) Aufgabenwahrnehmung durch Private	104
III. Das Verwaltungsverfahren	105
1. Spezialermächtigung nach Art. 175 Abs. 1 EGV	106
a) Anwendungsvoraussetzungen	106
b) Erforderlichkeit vollzugsverbessernder Gemeinschaftsregelungen	107
2. Erlaß von Durchführungsvorschriften durch die Kommission nach Art. 211 EGV	109
3. Rechtsangleichung nach Art. 94, 95 Abs. 1 EGV	112
a) Anwendungsvoraussetzungen	112
b) Verhältnis von Art. 94 und 95 Abs. 1 EGV	117
c) Subsidiarität des Art. 95 EGV	117
4. Die Kompetenzergänzungsvorschrift des Art. 308 EGV	118
a) Anwendungsvoraussetzungen	118
b) Verhältnis zu Art. 175, 94, 95 EGV	118
c) Abgrenzung zur Vertragsänderung	119
IV. Der Verwaltungsprozeß	122
1. Kompetenzgrundlagen	122
2. Erforderlichkeit gemeinschaftlichen Tätigwerdens	122
a) Verwaltungsgerichtlicher vorläufiger Rechtsschutz	122
b) Klagebefugnis	125

Vierter Teil

Einwirkungsmöglichkeiten auf den innerstaatlichen Verwaltungsvollzug durch Behörden der Gemeinschaft

A. Einzelfallmaßnahmen der Kommission	130
I. Problemstellung	130
II. Kompetenzgrundlagen	131
1. Art. 175 Abs. 1 EGV	131
2. Art. 211, 1. und 4. SpStr. EGV	133
3. Art. 95 Abs. 1 EGV	134
a) Die Praxis der Gemeinschaftsorgane	134
aa) Die sog. Novel-Food-Verordnung	134

bb) Die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs zur Produktsicherheits-Richtlinie	135
b) Anwendungsvoraussetzungen	136
c) Art. 95 Abs. 1 EGV i.V.m. implied powers	137
4. Art. 308 EGV	139
a) Grundsätzliche Zulässigkeit direkter Vollzugsbefugnisse	139
b) Verhältnis zu Art. 175 Abs. 1 EGV	140
B. Sonderfall: Die Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf die Europäische Umweltagentur	140
I. Entstehungsgeschichte	140
II. Ziele und Aufgabenbereiche	141
1. Datensammel- und -vermittlungsstelle	141
2. Die künftige Übertragung von Inspektoratsfunktionen	143
a) Die Organisationskompetenz der Gemeinschaft	144
b) Die Ermächtigungsgrundlage für eine Kompetenzerweiterung	146
aa) Im allgemeinen	146
bb) Im besonderen betreffend die Ausstattung der Europäischen Umweltagentur mit Kontrollbefugnissen	147
c) Vorschläge zur konkreten Ausgestaltung des Inspektorats	149
aa) Die Entsendung sog. Umweltinspektoren vor Ort	149
bb) Der „mittlere gemeineuropäische Nenner“	150
cc) Die Europäische Zentralbank als Vorbild	151
III. Kompetenzausübungsschranken	155
1. Das Subsidiaritätsprinzip des Art. 5 Abs. 2 EGV	155
2. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip des Art. 5 Abs. 3 EGV	157
3. Der Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts	160
a) Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs im „Meroni-Fall“ ...	160
b) Vollzugsmonopol der Kommission aus Art. 211, 4. SpStr. EGV?	161
IV. Ausblick	163
Zusammenfassung	164
Literaturverzeichnis	174
Sachwortverzeichnis	201

Erster Teil

Einleitung

A. Problemstellung

Ein Blick zurück auf die vergangenen Jahre zeigt, daß die fortschreitende Europäisierung auch vor dem Umweltrecht keinen Halt macht. Nicht zuletzt Katastrophen wie Seveso,¹ Tschernobyl oder das sich stets vergrößemde Ozonloch haben deutlich werden lassen, wie wichtig eine staatenübergreifende Zusammenarbeit auf diesem Gebiet ist.²

Mit der Pariser Gipfelkonferenz vom 19./20. 10. 1972, auf der die Erstellung eines umweltpolitischen Aktionsprogramms angeregt wurde,³ begann daher ein Prozeß, dessen Verlauf nicht absehbar ist. Eine „Dynamik der Zuständigkeits-expansion“ zugunsten der Europäischen Gemeinschaft sorgt für eine stetig wachsende Anzahl neuer Rechtsvorschriften. Bisher verabschiedete die Gemeinschaft allein über 200 Umweltnormen, die meisten von ihnen Richtlinien.⁴ Mag das darin zum Ausdruck kommende Engagement der Europäischen Gemeinschaft⁵ für die Umwelt im Grundsatz auch begrüßenswert sein, so läßt sich ein hohes Umweltschutzniveau dadurch gleichwohl nur dann erreichen, wenn die erlassenen Rechtsakte auch angewandt werden. Art. 175 Abs. 4 EGV⁶ weist diese Aufgabe primär

¹ Aufgrund der Umweltkatastrophe in Seveso 1976 wurde die Richtlinie 82/501/EWG des Rates v. 24. 6. 1982 über die Gefahren schwerer Unfälle bei bestimmten Industrietätigkeiten (ABl L 230/1) erlassen. Sie unterlag bereits mehrfachen Änderungen, zu denen u. a. die Brandkatastrophe bei dem Baseler Chemieunternehmen Sandoz 1989 Veranlassung gab; vgl. *Steinberg*, AöR 120 (1995), 549/551, zur neuesten Änderung s. *Rebentisch*, NVwZ 1997, 6 ff.; *Schendel*, in: Rengeling (Hg.), Hdb zum europäischen und deutschen Umweltrecht, 1998, Bd. I, § 39 Rn. 107.

² Vgl. *Nettesheim*, Jura 1994, 337; *Kloepfer*, Umweltrecht 1989, 3 f.

³ S. Bull EG 10/1972, 9/21; *Grabitz/Zacker*, NVwZ 1989, 297.

⁴ S. KOM (96), 500 endg., 3; vgl. auch *Krämer*, EEC Treaty and Environmental Protection, 1990, 3 ff. und *Demmke*, Die Verwaltung 27 (1994), 49/50, der sogar von ca. 450 Rechtsakten im Umweltbereich ausgeht. Allerdings besteht in den letzten Jahren eine Tendenz, die Rechtsetzungstätigkeit der EG zu vermindern und dafür der Qualität nach zu verbessern, s. das von der Kommission dem Europäischen Rat von Madrid 1995 vorgelegte Dokument „Für eine bessere Rechtsetzung“, KOM (95), 513 endg.

⁵ Zur Verwendung der Terminologie EG bzw. EU s. *Hölscheidt/Baldus*, DVBl. 1996, 1409 ff.

⁶ Vor Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags am 1. 5. 1999 Art. 130s Abs. 4 EGV.

den Mitgliedstaaten zu. Zum einen gewiß deshalb, weil der Europäischen Gemeinschaft das dafür erforderliche Personal fehlt, zum anderen aber auch, um dem Subsidiaritätsprinzip hinreichend Rechnung zu tragen.

Ob die Mitgliedstaaten dieser Aufgabe gewachsen sind, erscheint derzeit mehr als fraglich. 1995 etwa meldeten sie die Durchführung von nur 91 % der Gemeinschaftsrichtlinien im Umweltbereich. Zeitgleich stellte die Kommission 265 Verstöße gegen das materielle EG-Umweltrecht fest.⁷ Da es unwahrscheinlich erscheint, daß die Kommission von allen tatsächlich auftretenden Verstößen auch tatsächlich Kenntnis erlangt, ist nicht auszuschließen, daß die Anzahl an Verstößen in Wirklichkeit sogar noch viel größer ist. Das läßt befürchten, daß die gemeinschaftliche Umweltpolitik nicht immer die gewünschte Effektivität erzielt und es damit zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen kommt.

Um dem entgegenzutreten und eine einheitliche und effektive Anwendung des Gemeinschaftsrechts sicherzustellen, stehen der Europäischen Gemeinschaft Einflußmöglichkeiten auf den mitgliedstaatlichen Vollzug zu. Sie beruhen insbesondere auf zwei Faktoren: Zum einen auf dem Erlaß verbindlicher Umweltrechtsakte⁸ – beispielsweise der Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung oder der Umweltinformationsrichtlinie⁹ – und zum anderen auf der Ausübung von Verwaltungstätigkeit. Die EuGH-Rechtsprechung¹⁰ ist daneben insofern von Bedeutung, als sie der Umweltrechtsetzung auf Gemeinschaftsebene die nötigen Impulse gibt und ihr im Wege der Auslegung Kontur verleiht. Bereits 1993 belief sie sich auf 76 Urteile mit Umweltbezug.

Dem gemeinschaftlichen Tätigwerden sind allerdings enge Grenzen gesetzt. So wies das Bundesverfassungsgericht erst jüngst erneut darauf hin, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber nur innerhalb der ihm durch die Gemeinschaftsverträge zugewiesenen Kompetenzen tätig werden darf.¹¹ Welchen Umfang die administrativen Gemeinschaftsbefugnisse haben, bleibt dabei nach wie vor unklar. Denn die Gemeinschaftsverträge enthalten keine der genauen Abgrenzung von Verwaltungs-

⁷ S. KOM (96), 500 endg., 4, 95. Danach betreffen die meisten Probleme die Bereiche Natur, Umweltverträglichkeitsprüfung, Abfälle und Gewässer; s. dazu ferner *Sach*, in: Rengeling (Hg.), Hdb zum europäischen und deutschen Umweltrecht, 1998, Bd. I, § 44 Rn. 5, 17, 32 f.

⁸ Vgl. *Schröder*, in: Schoch (Hg.), Das Verwaltungsrecht als Element der europäischen Integration, 1995, 91; *Everling*, in: Behrens / Koch (Hg.), Umweltschutz in der Europäischen Gemeinschaft, 1991, 29 ff.; *Rengeling*, Fragen zum allgemeinen Verwaltungsrecht in der EG, FS für Scupin, 1983, 475 ff.; *Kasten*, DÖV 1985, 570 ff.

⁹ S. dazu ausführlich unten 3. Teil A I, II.

¹⁰ Zur Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs auf dem Gebiet des Umweltrechts *Everling*, in: Behrens / Koch (Hg.), Umweltschutz in der Europäischen Gemeinschaft, 1991, 29 ff.; *Neumann*, UTR 36 (1996), 607 ff.; *Faßbender*, UTR 21 (1993), 367 ff.; *Zuleeg*, NJW 1993, 31 ff.; *Huber*, in: Rengeling (Hg.), Hdb zum europäischen und deutschen Umweltrecht, 1998, Bd. I, § 19 Rn. 26, 37 ff.

¹¹ BVerfGE 89, 155 / 192.

kompetenzen dienende, in ihrer Trennschärfe mit den Art. 83 ff. GG¹² vergleichbaren Vorschriften.¹³ Derart unscharfe Konturen schaffen gewiß die notwendige Flexibilität für eine Anpassung an die sich ständig ändernden politischen und rechtlichen Neuerungsprozesse.¹⁴ Schon aus Gründen der Rechtssicherheit bleibt eine klare Abgrenzung gleichwohl unabdingbar.¹⁵ Dabei stellt sich das im folgenden näher zu untersuchende Problem, so wenig wie möglich in die nationalen Verwaltungsstrukturen einzugreifen, andererseits aber auch eine effektive und einheitliche Durchführung des europäischen Umweltrechts sicherzustellen.

B. Terminologische Klarstellungen

I. Angleichung, Harmonisierung und Vereinheitlichung nationalen Rechts

Die bereits erwähnten Einflußmöglichkeiten der Gemeinschaftsgesetzgebung, -verwaltung und -rechtsprechung auf das nationale Verwaltungsrecht sind vielfältig. Im Vordergrund stehen die „Rechtsangleichung“, „Harmonisierung“ und „Vereinheitlichung“ des nationalen Rechts. Über die Unterschiede im Inhalt und in der Tragweite dieser Begriffe war man sich lange Zeit uneins.¹⁶ Mittlerweile besteht Konsens darüber, daß ihnen kein durchdachtes Differenzierungssystem zugrundeliegt und sie daher synonym zu verwenden sind.¹⁷ Sie bezeichnen das bewußte und gemeinsame Verfahren mehrerer Staaten mit dem Ziel, Rechtsnormen gleichen oder identischen Inhalts in ihre Rechtsordnungen einzuführen oder sonst ihre Rechte im Verhältnis zueinander gleich zu gestalten.¹⁸

¹² Demgegenüber entspricht in angelsächsischen Bundesstaaten die Verteilung der Verwaltungsbefugnisse derjenigen der Gesetzgebungsbefugnisse, vgl. *Hilf*, in: Schwarze (Hg.), *Europäisches Verwaltungsrecht im Werden*, 1982, 67/68; dazu insbes. *Bothe*, *Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht*, 1977, 224 ff.

¹³ *Hilf*, in: Schwarze (Hg.), *Europäisches Verwaltungsrecht im Werden*, 1982, 67/68.

¹⁴ So *Hilf*, in: Schwarze (Hg.), *Europäisches Verwaltungsrecht im Werden*, 1982, 67/69, 92.

¹⁵ Nach Ansicht *Sommerrmanns*, DVBl. 1996, 889/891, stecken die nationalen Verwaltungen angesichts der immer schwierigeren Abgrenzung innerstaatlich und europarechtlich geregelter Vollzugsaufgaben in einer Identitätskrise.

¹⁶ Zum Streitstand *Schmeder*, *Die Rechtsangleichung als Integrationsmittel der Europäischen Gemeinschaft*, 1978, 5 ff.

¹⁷ S. *Taschner*, in: G/T/E (Hg.), *Kommentar zum EWG-Vertrag*, 4. Aufl. 1991, Art. 100 Rn. 1; ausführlich dazu *Lochner*, ZStaatsw 118 (1962), 35 ff.

¹⁸ *Constantinesco*, *Rechtsvergleichung*, Bd. II, 1972, 423; vgl. auch *Kegel*, KSE 11 (1971), 9/10; *Schmeder*, *Die Rechtsangleichung als Integrationsmittel der Europäischen Gemeinschaft*, 1978, 8.