

Schriften zum Umweltrecht

Band 119

Bürgervollzugsklagen

Die Durchsetzung von Umweltrecht
gegenüber Anlagenbetreibern durch Private
in den USA und Deutschland

Von

David Elshorst



Duncker & Humblot · Berlin

David Elshorst · Bürgervollzugsklagen

Schriften zum Umweltrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Berlin

Band 119

Bürgervollzugsklagen

Die Durchsetzung von Umweltrecht
gegenüber Anlagenbetreibern durch Private
in den USA und Deutschland

Von

David Elshorst



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Elshorst, David:

Bürgervollzugsklagen : die Durchsetzung von Umweltrecht gegenüber Anlagenbetreibern durch Private in den USA und Deutschland / David Elshorst. –

Berlin : Duncker und Humblot, 2002

(Schriften zum Umweltrecht ; Bd. 119)

Zugl.: Bayreuth, Univ., Diss., 2000

ISBN 3-428-10377-7

Alle Rechte vorbehalten

© 2002 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Klaus-Dieter Voigt, Berlin

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0935-4247

ISBN 3-428-10377-7

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Vorwort

Die vorliegende Dissertation ist die Frucht eines Studienaufenthaltes in den USA, bei der ich auf das vorliegende Thema aufmerksam geworden bin. Soweit ich sehe, ist es in Deutschland den Umweltrechtlern weitgehend unbekannt, dass es im Umweltrecht der USA das Rechtsinstitut der *Citizen Suits* gibt. Hoffentlich kann die Arbeit einige Denkanstöße geben.

Das Werk ist von der Universität Bayreuth im Jahr 2000 als Dissertation angenommen worden. Zu Dank verpflichtet bin ich meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. h.c. mult. Peter Häberle, der mich während meines gesamten Studiums wohlwollend begleitet hat und auch das von mir gewählte Thema meiner Doktorarbeit freundlich angenommen hat. Ebenso danke ich Herrn Professor Dr. Wilfried Berg, der die Zweitkorrektur übernommen hat.

Diese Arbeit wäre nicht möglich gewesen ohne die freundliche Unterstützung der juristischen Fakultäten der Tulane University (New Orleans) und der George Washington University (Washington D.C.), die mir freundlicherweise den Zugang zu ihren Bibliotheken gewährten. Danken möchte ich auch meiner lieben Frau Bettina Elshorst, die insbesondere in der Schlussphase der Anfertigung dieser Dissertation stets Verständnis und Belastbarkeit gezeigt hat. Schließlich gilt mein Dank auch Herrn Jens-Peter Schütt, der mir rechtzeitig meine Möglichkeiten vor Augen geführt hat.

Frankfurt, im Mai 2002

David Elshorst

Inhaltsverzeichnis

A. Einführung.....	15
I. Einführung in das Thema.....	15
II. Der Gang der Untersuchung.....	17

Teil I

Citizen Suits im US-Amerikanischen Recht

B. Geschichte der <i>Citizen Suits</i>	19
I. England.....	19
II. USA.....	20
1. Die <i>Qui Tam Actions</i>	21
2. Die <i>Informers Actions</i>	22
3. Die <i>Citizen Suits</i> im heutigen Recht.....	22
C. Der Hintergrund: Amerikanisches Verwaltungsrecht im Überblick.....	24
I. Verfassungsrechtliche Vorgaben.....	24
1. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Umweltrecht.....	25
2. Die Verfassungsmäßigkeit der <i>Agencies</i> unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung – die <i>Delegation Doctrine</i>	27
3. Die <i>Due Process</i> -Anforderungen an das Verwaltungsverfahren.....	29
a) Die Entscheidung des Supreme Court in <i>Goldberg v. Kelly</i>	30
b) <i>Due Process</i> heute: <i>Mathews v. Eldridge</i>	30
II. Die Behörden in den USA und ihr Verwaltungsrecht.....	32
III. Verwaltungshandeln in den USA – der APA.....	34
1. Verwaltungshandeln im Einzelfall.....	34
a) Die <i>Formal Adjudication</i>	35
aa) Der <i>Administrative Law Judge</i> (ALJ).....	35
bb) Der Anwendungsbereich der <i>Formal Adjudication</i>	36
cc) Das Verfahren der <i>Formal Adjudication</i>	38
b) Die <i>Informal Adjudication</i>	40
c) Die Durchsetzung von Verwaltungsanordnungen.....	41
2. Rechtsetzung durch die Verwaltung.....	41
a) Die verschiedenen Arten der <i>Rule</i>	42
aa) <i>Legislative Rules</i>	42
bb) <i>Interpretive Rules</i>	43
cc) <i>Procedural Rules</i>	44
dd) <i>General Statements of Policy</i>	44

b)	Das Verfahren des <i>Informal Rulemaking</i>	44
aa)	<i>Notice</i>	45
bb)	<i>Comment</i>	46
cc)	Die Veröffentlichung und das <i>Statement of Basis and Purpose</i>	47
c)	Das Verfahren des <i>Formal Rulemaking</i>	49
IV.	Kontrolle des Verwaltungshandelns in den USA.....	49
1.	Fehlende eigene Verwaltungsgerichtsbarkeit.....	50
2.	Gerichtliche Überprüfung von Verwaltungshandeln.....	51
a)	Der Zugang zu gerichtlicher Kontrolle.....	51
aa)	Das <i>Standing</i>	51
(1)	Die verfassungsrechtlichen Elemente.....	52
(a)	<i>Injury in Fact</i>	53
(b)	<i>Causation</i>	55
(c)	<i>Redressability</i>	55
(2)	Zweckmäßigkeitserwägungen der Gerichte – <i>Prudential Limitations</i>	55
bb)	Die Fälle des gesetzlichen Ausschlusses gerichtlicher Überprüfung.....	56
(1)	Spezialgesetzlicher Ausschluß gerichtlicher Kontrolle ..	57
(2)	Ausschluß der gerichtlichen Kontrolle behördlicher Ermessensentscheidungen.....	58
(3)	Die Überprüfung der Entscheidung der Behörde, Vollzugsmaßnahmen einzuleiten.....	59
cc)	Die zeitliche Zulässigkeit gerichtlichen Rechtsschutzes.....	60
b)	Der Maßstab gerichtlicher Kontrolle.....	61
aa)	Die Überprüfung behördlicher Tatsachenermittlung.....	62
(1)	Der Maßstab des <i>Substantial Evidence</i>	62
(2)	Der <i>Arbitrary and Capricious</i> -Maßstab der Überprüfung.....	64
bb)	Der Stellenwert behördlicher Rechtsansichten – <i>Chevron v. NRDC</i>	66
D.	Überblick über den <i>Clean Water Act (CWA)</i>	69
I.	Die Geschichte des amerikanischen Wasserrechts.....	69
II.	Der Aufbau des <i>CWA</i> im Überblick.....	71
III.	Das <i>National Pollution Discharge Elimination System (NPDES)</i>	73
1.	Die technologiebezogenen Grenzwerte.....	74
a)	<i>Best Practical Technology Currently Available – BPT</i>	75
b)	<i>Best Conventional Pollutant Control Technology – BCT</i>	76
c)	<i>Best Available Technology Economically Achievable – BAT</i>	76
d)	<i>New Source Performance Standards – NSPS</i>	76
e)	Der Erlaß technologiebezogener Grenzwerte.....	77
f)	<i>Best Professional Judgement – BPJ</i>	77
2.	Die wasserqualitätsbezogenen Grenzwerte.....	78

a) Die <i>Water Quality Standards</i> im engeren Sinn	78
b) Die Umsetzung der <i>Water Quality Standards</i> in Beschränkungen für die Schadstoffeinleitung	79
3. Das NPDES-Genehmigungsverfahren sowie Inhalt, Änderung und Anfechtung der Genehmigung	80
a) Der Antrag und das Verfahren	80
b) Der Inhalt der Genehmigung	83
c) Die Änderung, Übertragung und der Widerruf der Genehmigung	84
d) Die Anfechtung der Genehmigungsentscheidung	85
IV. Schadstoffeinleitung über ein Klärwerk	86
1. Vorschriften zur Schadstoffbegrenzung durch Klärwerke	87
a) Die Schadstoffreduktion durch das Klärwerk	87
b) Die indirekte Schadstoffreduktion über das Klärwerk – <i>Pretreatment Programs</i>	88
2. Allgemeine und kategorische Grenzwerte für indirekte Einleiter	89
a) Die <i>General Pretreatment Standards</i>	89
b) Die kategorischen Grenzwerte (<i>Categorical Pretreatment Standards</i>)	90
3. Die Nutzung von Synergieeffekten zwischen Klärwerk und indirekter Schadstoffquelle	90
4. Vergleich von NPDES für direkte Einleiter mit den Regeln für indirekte Einleiter	91
V. Schadstoffe aus diffusen Quellen	92
VI. Umsetzung und Vollzug des CWA durch Bund und Bundesländer	93
1. Die Umsetzung des CWA durch EPA und Beteiligung der Bundesstaaten	94
2. Die Übertragung der Umsetzung des CWA auf die Bundesstaaten ..	94
3. Der staatliche Vollzug des CWA	95
a) Vollzug mittels <i>Civil Enforcement</i>	96
b) Der Vollzug mittels <i>Administrative Enforcement</i>	98
c) Vollzug durch <i>Citizen Suits</i>	98
E. Überblick über den <i>Clean Air Act (CAA)</i>	99
I. Die Geschichte des CAA	99
1. Gesetze zur Reinhaltung der Luft vor 1970	99
2. Der CAA ab 1970 – Überblick über die Regelungen des Gesetzes ..	100
II. Die Regelungen des CAA – <i>New Source Performance Standards</i>	102
III. Die Regelungen des CAA – <i>National Ambient Air Quality Standards</i> ..	102
1. Die Behandlung der <i>Attainment Areas</i>	104
2. Die Regelung in den <i>Non-Attainment Areas</i>	106
IV. Die Regelungen des CAA – <i>Hazardous Air Pollutants</i>	108
1. Anwendungsbereich	108
a) Gefährliche Luftschadstoffe – <i>Hazardous Air Pollutants</i>	108

b) Die betroffenen Emittenten	109
2. Vorgaben zur Bekämpfung gefährlicher Luftschadstoffe	110
a) Technologiebezogene Grenzwerte – MACT	110
b) Technologiebezogene Grenzwerte – GACT	111
c) Gesundheitsbezogene Grenzwerte – <i>Residual Risk Standard</i>	111
3. Weitere Regelungen	111
V. Die Umsetzung des CAA – Genehmigungen	112
1. Hintergrund	112
2. Umsetzung der Genehmigungsvorschriften durch die Länder	113
3. Genehmigungspflichtige Anlagen	113
4. Das Genehmigungsverfahren	114
a) Zeitpunkt und Inhalt des Genehmigungsantrags	114
b) Prüfung durch die Genehmigungsbehörden	115
c) Anfechtung durch Dritte	115
5. Der Bestandsschutz durch die Genehmigung – <i>Permit Shield</i>	116
VI. Die Durchsetzung des CAA – Vollstreckung	116
1. Die Vollstreckung durch die Verwaltung – <i>Administrative Orders</i>	117
a) Die Arten der <i>Administrative Order</i>	117
b) Der Rechtsschutz	118
2. Die Vollstreckung durch die Gerichte – <i>Civil Action</i>	118
F. Der Gesetzesvollzug durch <i>Citizen Suit</i>-Normen im amerikanischen Umweltrecht	120
I. Der Sinn der <i>Citizen Suit</i> -Normen	120
II. Klagen gegen Regelungsadressaten	122
1. Die möglichen Klageziele	122
a) Primärvollzug durch <i>Citizen Suits</i>	123
b) Sekundärvollzug – Die Verhängung von Bußgeldern	124
2. Die möglichen Beteiligten	125
a) Mögliche Kläger	125
b) Der Regelungsadressat als Beklagter	126
3. Die Anforderungen an die Begründetheit	127
a) Die <i>Violation</i>	127
b) Formelle Anforderungen: die <i>Notice</i>	128
III. Klagen gegen die Durchführungsbehörde	129
1. Voraussetzungen und Ziel der Klage	129
2. Die Durchführungsbehörde als Beklagte	130
IV. Das Verhältnis des Bürgervollzugs zum Staatsvollzug nach der gesetzlichen Regelung	131
1. Vorrang staatlicher Vollzugsmaßnahmen	131
a) Sinn der <i>Diligent Prosecution</i> -Klausel	131
b) Die „staatliche Vollzugsmaßnahme vor einem Gericht“	133
c) Welche Art von staatlichem Vollzug begründet Vorrang?	135
aa) Die Entscheidung in <i>Scituate</i>	136

(1) Sachverhalt	136
(2) Urteilsgründe	136
(3) Kritische Würdigung	137
bb) Andere Entscheidungen	139
2. Anzeige an die Vollzugsbehörde	139
3. Beitrittsrechte des Staates	140
4. Gesamtbetrachtung	140
V. Sonstige Inhalte der <i>Citizen Suit</i> -Normen	141
1. Das Problem der Prozeßkosten	141
2. Andere Anspruchsnormen	142
VI. Rahmenbedingungen	142
1. Munition für die <i>Citizen Suits: Monitoring and Reporting</i>	142
2. Die Grenzen der Verfolgbarkeit vergangener Verstöße	145
a) Die Entscheidung des <i>Supreme Court</i> in <i>Gwaltney II</i>	145
b) <i>Gwaltney III</i> – Die Nachfolgeentscheidung des <i>4th Circuit</i>	146
c) Dagegen: <i>ASLF v. Whiting Roll-Up Door Manufacturing Corp.</i> ..	146
3. Der <i>Permit Shield</i> – Die Entscheidung in <i>Eastman Kodak</i>	149
a) Rechtswidrigkeit und genehmigungskonformes Verhalten	149
b) Lösungsansätze	150
c) Die Entscheidung <i>Atlantic States Legal Foundationnc. v. East-</i> <i>man Kodak Co.</i>	151
d) Kritische Würdigung	152
VII. Verfassungsmäßigkeit der <i>Citizen Suit</i> -Normen (insb. <i>Lujan v. Defend-</i> <i>ers of Wildlife</i>)	152
1. <i>Citizen Suits</i> und <i>Art. III U.S.-Constitution</i>	153
a) Die Entscheidung des <i>Supreme Court</i>	154
b) Kritische Würdigung des Urteils	156
2. <i>Citizen Suits</i> und <i>Art. II U.S. Constitution: Gewaltenteilung</i>	158
3. <i>Scalias</i> Auffassung vom Verhältnis von Klagebefugnis und Gewalt-	
tenteilung	160
a) Gewaltenteilung als Begründung für die Klagebefugnis	160
b) Kritische Würdigung der Auffassung <i>Scalias</i>	163
aa) Kein Verstoß gegen das Prinzip der Gewaltenteilung durch	
<i>citizen suit</i> -Normen	164
bb) Die Verweigerung gerichtlichen Rechtsschutzes bei weit	
verbreiteten Rechtsgutsverletzungen	166
cc) Wirksamkeit des politischen Prozesses zum Schutz der indi-	
viduellen Freiheit	169

Teil 2

**Untersuchung der *Citizen Suit*-Normen ähnlichen Ansprüche
im Deutschen Recht**

G. Der Gesetzesvollzug durch Bürger nach Deutschem Recht	172
I. Anspruchsgrundlagen	173
1. Bürgervollzugsklage – Primärvollzug mit Hilfe des § 823 Abs. 2 BGB	173
a) Vergleichbarkeit des Klageziels	173
b) Begründetheitsanforderungen des quasinegatorischen Unterlassungsanspruchs	174
aa) Umweltrechtliche Verhaltensgebote als Schutzgesetze nach § 823 Abs. 2 BGB	174
(1) Schutzgesetz im Sinne des § 823 Abs. 2 BGB	174
(2) Die Einbeziehung des Klägers in den Schutzbereich der Norm	177
(3) Die Einbeziehung des gefährdeten Rechtsguts in den Schutzbereich der Norm	178
bb) Rechtswidrigkeit – das Verhältnis zur Duldungspflicht nach § 906 BGB	178
cc) Verschulden und Besorgnis künftiger Beeinträchtigung	179
(1) Unterlassungsanspruch auch ohne Verschulden	179
(2) Besorgnis künftiger Beeinträchtigung	179
c) Mögliche Beteiligte quasinegatorischer Unterlassungsklagen nach § 823 Abs. 2 BGB	182
2. Bürgervollzugsklage – Primärvollzug mit Hilfe der negatorischen Unterlassungsklage	183
a) Vergleichbarkeit des Klageziels	183
b) Mögliche Beteiligte	184
aa) Mögliche Kläger einer negatorischen Unterlassungsklage	184
bb) Mögliche Beklagte	184
c) Begründetheitsanforderungen des negatorischen Unterlassungsanspruches	184
aa) Ausschluß der negatorischen Unterlassungsansprüche nach § 906 Abs. 1 Satz 1 BGB	185
bb) Umweltrechtliche Grenzwerte im Rahmen des § 906 Abs. 1 BGB	185
cc) Beweislastverteilung im Rahmen des § 906 Abs. 1 BGB	187
dd) Ausschluß des negatorischen Unterlassungsanspruches nach § 906 Abs. 2 BGB	188
3. Primärvollzug nach Deutschem öffentlichen Umweltrecht?	189
a) Keine Klage gegen den Regelungsadressaten direkt	189

b) Verpflichtungsklage gegen die Durchführungsbehörde als Klage gegen den Regelungsadressaten nach deutschem öffentlichem Umweltrecht?	189
4. Sekundärvollzug	190
5. Klagen gegen den Staat als Regelungsadressaten	190
a) Klagen gegen Durchführungsbehörden nach deutschem öffentlichem Umweltrecht	190
aa) Klagen zur Verpflichtung zu gesetzlich vorgeschriebenem Verwaltungshandeln?	190
bb) Insbesondere Normerlaßklagen	191
b) Klagen gegen Durchführungsbehörden nach deutschem Umwelt-Privatrecht	191
6. Schadensersatzansprüche nach Umwelt-Privatrecht und öffentlichem Umweltrecht	192
II. Das Verhältnis des Bürgervollzugs zum Staatsvollzug nach deutschem Recht	192
1. Notwendigkeit des staatlichen Vollzugsprimats	193
a) Gründe für ein staatliches Vollzugsprimat	193
b) Die Kritik im Schrifttum	194
c) Eigene Stellungnahme	194
2. Staatliches Vollzugsprimat <i>de lege lata</i>	195
III. Rahmenbedingungen	197
1. Die Ausschlußnormen des deutschen Rechts	197
a) Die Ausschlußnorm des § 14 BImSchG	197
b) Die Ausschlußnorm nach § 11 WHG	198
c) Die Ausschlußnorm nach § 75 Abs. 2 VwVfG	199
2. Der Informationsanspruch des Bürgers nach deutschem Recht	200
a) Informations- und Berichtspflichten der Regelungsadressaten nach deutschem Recht	200
b) Zugang der Bürger zu umweltrelevanten Informationen nach dem Umweltinformationsgesetz (UIG)	201
aa) Anspruchsberechtigte und -verpflichtete des Informationsanspruchs	201
bb) Informationen über die Umwelt	202
cc) Ausschlußgründe	203
(1) Der Schutz freiwillig übermittelter Daten – § 7 Abs. 4 S. 1 UIG	204
(2) Der Schutz der Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse – § 8 Abs. 1 S. 2 UIG	205
dd) Die Art der Informationserteilung	208
ee) Die Kosten der Informationserteilung	208
3. Das Problem der Prozeßkosten	208
a) Das Prozeßkostenrisiko im Prozeß vor den Verwaltungsgerichten	209
b) Das Prozeßkostenrisiko im Zivilprozeß	209

Teil 3

**Rechtsvergleich der *Citizen Suit*-Normen
mit dem Deutschen Umweltrecht**

H. Der Vergleichsmaßstab – Das <i>Tertium Comparationis</i>	213
I. Die Ergebnisse – Vergleich der Regelungen mit Blick auf das <i>Tertium Comparationis</i>	216
I. Die Klage gegen den privaten Regelungsadressaten im Vergleich	216
1. Die möglichen Klageziele im Vergleich	216
2. Die möglichen Beteiligten im Vergleich	217
3. Die Anforderungen an die Begründetheit im Vergleich	218
II. Die Klage gegen den Staat als Regelungsadressaten im Vergleich	218
III. Das Verhältnis des Bürgervollzugs zum Staatsvollzug im Vergleich	219
IV. Die Rahmenbedingungen im Vergleich	220
1. Der Zugang zu Umweltinformationen im Vergleich	220
2. Das Problem der Prozeßkosten im Vergleich	220
3. Die Präklusionsregeln im Vergleich (<i>Permit Shield</i> und Ausschlußnormen)	220
J. Appendix 1 – Die <i>Citizen Suit</i>-Normen im Wortlaut	222
I. <i>Clean Air Act</i>	222
II. <i>Clean Water Act</i>	225
III. <i>Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act</i>	227
IV. <i>Deepwater Ports Act</i>	229
V. <i>Emergency Planning and Community Right-to-Know Act</i>	231
VI. <i>Endangered Species Act</i>	233
VII. <i>Energy Policy and Conservation Act</i>	234
VIII. <i>Hazardous Liquid Pipeline Safety Act</i>	236
IX. <i>Marine Protection, Research and Sanctuaries Act</i>	237
X. <i>Noise Control Act</i>	238
XI. <i>Outer Continental Shelf Lands Act</i>	240
XII. <i>Powerplant and Industrial Fuel Use Act</i>	241
XIII. <i>Resources Conservation and Recovery Act</i>	242
XIV. <i>Safe Drinking Water Act</i>	245
XV. <i>Surface Mining Control and Recovery Act</i>	247
XVI. <i>Toxic Substances Control Act</i>	248
K. Appendix 2	251
I. Ausgewählte amerikanische Gesetze im Internet	251
1. Die Vereinigten Staaten – Bundesrecht	251
2. Gesamtdarstellung	252
L. Literaturverzeichnis	253
Stichwortverzeichnis	264

„Wir müssen von dem hohen Roß herunter, daß Lösungen für unsere Probleme nur in Deutschland gefunden werden können. Der Blick auf den eigenen Bauchnabel verrät nur wenig Neues. Jeder weiß, daß wir eine lernende Gesellschaft sein müssen. Also müssen wir Teil einer lernenden Weltgesellschaft werden, einer Gesellschaft, die rund um den Globus nach den besten Ideen, den besten Lösungen sucht.“

(Bundespräsident Roman Herzog,
Rede vom 26.04.1997)

A. Einführung

I. Einführung in das Thema

In allen modernen Industriestaaten hat sich in den letzten Jahrzehnten eine Regelungsmaterie herausgebildet, die mit dem Schlagwort „Umweltrecht“ bezeichnet werden kann. Das Umweltrecht dient seiner Zielsetzung nach der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen und – mit unterschiedlich starker Betonung je nach Rechtskultur – der Erhaltung der Umwelt als solcher, verstanden als ökosystematische Lebensgrundlage für Tiere und Pflanzen.

Dieses Ziel zu erreichen ist nicht möglich ohne die Einschränkung der Gestaltungsspielräume der Menschen. Daher ist Umweltrecht auch eine Rechtsmaterie, die sich mit der Reglementierung menschlicher Verhaltensweisen im weitesten Sinne befaßt, seien sie wirtschaftlicher, kultureller oder sonstiger Art (z.B. Sport und Freizeit). Den Schwerpunkt der Reglementierung bildet dabei der wirtschaftende Mensch. Industrie, Gewerbe und Handwerk werden durch die verschiedensten Gesetze den unterschiedlichsten Zwängen unterworfen, damit negative Auswirkungen ihres Handelns auf die Umwelt möglichst vermieden oder zumindest abgeschwächt werden.

Im Umweltrecht ebenso wie in anderen Rechtsgebieten dient die Existenz von Rechtsnormen, die bestimmte Verhaltensgebote postulieren, für sich genommen den jeweiligen Zielen noch nicht. Es bedarf einer *Umsetzung* der gesetzlichen Gebote: die Gebote müssen von den Regelungsadressaten auch befolgt werden. Zum Teil ist dazu keine weitere Anstrengung nötig, insbesondere dann, wenn Rechtstreue vorteilhaft ist. Wenn aber die Interessenlage nicht so eindeutig ist, vor allem wenn wirtschaftliche Vorteile aus der Nichtbefolgung von Geboten zu ziehen sind, bedarf es erfahrungsgemäß Dritter, die für die Befolgung des Rechts sorgen.

In den Bereichen des bürgerlichen Rechts sind diese Dritten normalerweise Private, seien es Bürger oder juristische Personen aller Art, die rechtswidrigem Verhalten in der Regel mit Hilfe der Gerichte entgegenwirken. Zu nennen ist der Käufer, der seinen vertraglichen Anspruch auf mangelfreie Ware einklagt, oder die Verbraucherorganisation, die allgemeine Geschäftsbedingungen eines Unternehmens vor Gericht auf den Prüfstand stellt.

Im Bereich des Strafrechts ist es der Staat in Form von Polizei und Staatsanwaltschaft, der den Mörder, den Dieb oder den Schläger vor Gericht und damit zur Bestrafung bringt.

Im Umweltrecht sind es in Deutschland traditionell Behörden, vor allem die Landratsämter und Regierungspräsidien, welche über die Einhaltung der Umweltgesetze wachen. Die Umsetzung des Umweltrechts erfolgt dabei, zeitlich gesehen, in zwei Phasen. Vor Beginn einer einschlägig regulierten menschlichen Tätigkeit, etwa dem Bau und Betrieb einer Fabrik, wachen die Behörden über die Einhaltung des Umweltrechts mittels bestimmter (Genehmigungs-)Verfahren wie der Baugenehmigung oder der wasserrechtlichen Erlaubnis (Genehmigungsphase). Nach Aufnahme der Aktivität erfolgen die Kontrolle dieses Verhaltens und die Durchsetzung am Maßstab der erteilten Genehmigung, ansonsten anhand der einschlägigen Gesetze und Verordnungen (Überwachungsphase).

Bürgern steht in Deutschland herkömmlich nur eine eingeschränkte Rolle bei der Durchsetzung des objektiven Umweltrechts zu. Sie können sich als Nachbarn, Betroffene oder interessierte Öffentlichkeit in Genehmigungsverfahren einschalten und Bedenken und Anregungen zum Ausdruck bringen. In der Überwachungsphase können sie die Behörden auf Mißstände wie Lärm und Gestank aufmerksam machen und auf deren Beseitigung durch die Behörden dringen. Nur ausnahmsweise aber können sie eine Behörde gerichtlich zu einem bestimmten Verhalten verpflichten. Dem entsprechend liegt der Schwerpunkt der Partizipation des Bürgers an der Umsetzung des Umweltrechts gegenwärtig auf der Genehmigungsphase, d.h. vor der Erteilung einer Betriebsgenehmigung – in Anhörungen im Genehmigungsverfahren und ggf. in der gerichtlichen Anfechtung einer erteilten Genehmigung.

Man tut dem deutschen Umweltrecht kein Unrecht, wenn man feststellt, daß seine Um- und Durchsetzung in der Überwachungsphase zuallererst dem Staat mit seinen Behörden zugewiesen ist und den Bürgern, Initiativen oder auch Konkurrenten eine untergeordnete, nachrangige und letztlich passive Rolle zugedacht ist.

Das ist nicht selbstverständlich, wie ein Blick auf die Rechtslage in den USA zeigt. Dort stellen die Bürger *neben* den Behörden, welche auch in den USA auf allen staatlichen Ebenen mit der Einhaltung des Umweltrechts

betrauft sind, eine weitere Kraft dar, welche *ergänzend* hinzutritt. Die Bürger sind seit 1970 in den USA zur Durchsetzung des Umweltrechts auch und vor allem nach Erteilung einer Genehmigung (in der zweiten Phase) berufen. Den Rahmen für diese Rechtsmacht der amerikanischen Bürger geben die sogenannten „*citizen suit*“-Normen ab. *Citizen suits* sind in allen wichtigen Umweltgesetzen der USA enthalten und verschaffen den Bürgern die Möglichkeit, die Einhaltung der gesetzlichen oder in einer Genehmigung festgeschriebenen Umweltstandards durchzusetzen. Sie geben den Bürgern Klagerechte, mit denen sie direkt einen Rechtsbrecher vor Gericht verklagen können. Das Rechtsinstitut des *citizen suit* zeichnet sich dadurch aus, daß ein direktes Vorgehen gegen den Regelungsadressaten, ohne Umweg über eine Behörde, möglich ist.

Daneben haben die *citizen suits* noch weitere Facetten, die erwähnenswert sind: neben der Durchsetzung des Umweltrechts können z.B. auch *civil penalties* zur Ahndung der Verstöße gegen das Bundesrecht eingeklagt werden. Damit sollen insbesondere die wirtschaftlichen Vorteile, welche die Mißachtung von Umweltgesetzen regelmäßig mit sich bringen, abgeschöpft werden.

Citizen suits stellen damit ein mächtiges Instrument zur Durchsetzung des Umweltrechts dar.

II. Der Gang der Untersuchung

Diese Arbeit wird sich auf die zuerst skizzierte Funktion der *citizen suits* konzentrieren: auf die Rechtsmacht Privater, neben den Behörden Umweltrecht direkt gegen einen Regelungsadressaten durchzusetzen. Im ersten Teil erfolgt eine Untersuchung der *citizen suits* in ihrer Ausprägung im US-amerikanischen Umweltrecht. Dabei wird neben der geschichtlichen Entwicklung vor allem auch die Beleuchtung des Hintergrundes, in den dieses Rechtsinstitut eingebettet ist, erforderlich sein. Ohne diesen Hintergrund ist wegen der großen Unterschiede zwischen dem amerikanischen und dem deutschen Recht ein Verständnis der *citizen suits* kaum möglich. Hierfür wird zusammen mit einer Kurzdarstellung des amerikanischen allgemeinen Verwaltungsrechts und des Zugangs zur Gerichtsbarkeit (Prozeßrecht) auch eine Darstellung zweier wesentlicher amerikanischer Umweltgesetze (namentlich des Clean Water Act und des Clean Air Act) nützlich sein, an die sich dann die Diskussion der wichtigsten, die *citizen suits* betreffenden Streitfragen anschließt.

Im zweiten, rechtsvergleichenden Teil schließt sich die Untersuchung der Frage an, ob eine den *citizen suits* ähnliche Rechtsmacht auch in Deutschland vorhanden ist. Nach der hier vertretenen, vielleicht überraschenden