

Schriften zum Umweltrecht

Band 125

**Föderalismus im Umweltrecht
der Vereinigten Staaten und
der Europäischen Gemeinschaft**

Von

Wolfgang G. Renner



Duncker & Humblot · Berlin

WOLFGANG G. RENNER

**Föderalismus im Umweltrecht der Vereinigten Staaten
und der Europäischen Gemeinschaft**

Schriften zum Umweltrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Berlin

Band 125

Föderalismus im Umweltrecht der Vereinigten Staaten und der Europäischen Gemeinschaft

Von

Wolfgang G. Renner



Duncker & Humblot · Berlin

**Der Rechtswissenschaftliche Fakultät
der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg hat diese Arbeit
im Jahre 2002 als Dissertation angenommen.**

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

**Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.**

**Alle Rechte vorbehalten
© 2003 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany**

**ISSN 0935-4247
ISBN 3-428-10977-5**

**Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺**

Meinen Eltern

Vorwort

Das Projekt der vorliegenden Arbeit entstand aus der Auseinandersetzung mit dem Umwelt- und Verfassungsrecht der Vereinigten Staaten im Rahmen meines Studiums an der Tulane Law School im Studienjahr 1995/96. Die Arbeit wurde im Mai 2001 an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg eingereicht und in dieser Fassung zur Promotion angenommen. Die Arbeit wurde mit „summa cum laude“ bewertet und mit dem Werner-von-Simson-Preis 2002 ausgezeichnet.

Mein Betreuer, Herr Professor Dr. Rainer Wahl von der Universität Freiburg, gab mir weitreichende Freiheit und sinnvolle Unterstützung sowie Denkanstöße bei der selbständigen Bearbeitung des gewählten Themas. Ich möchte ihm an dieser Stelle ganz herzlich danken. Mein Dank gilt auch meinem Zweitkorrektor, Herrn Professor Dr. Dietrich Murswiek (ebenfalls Universität Freiburg).

Ferner möchte ich mich auch bei meiner Familie, meinen Freunden und meinen Kollegen, vor allem für ihre schier unerschöpfliche Geduld und Nachsicht in den vergangenen Jahren, bedanken, insbesondere Kristina Bauer, Sabine Klingan, M.A. und Dr. jur. Steffen Wesche, M.A.

München, im Sommer 2002

Wolfgang Renner

Inhaltsübersicht

	Einführung	33
§ 1	Eingrenzung der Untersuchung	33
§ 2	Gang der Darstellung	44
§ 3	Die Problematik der Regelungsebene für Umweltschutzbestimmungen: Gründe für und gegen ein zentral vorgegebenes Umweltrecht	45
<i>Teil 1</i>		
	Umweltrechtliche Handlungsspielräume des Bundes in den Vereinigten Staaten	55
§ 4	Kurze Einführung in das Recht der Vereinigten Staaten	55
§ 5	Bundeskompetenzen	59
§ 6	Grenzen der Ausübung von Bundeskompetenzen gegenüber den Glied- staaten in den USA im Umweltrecht der USA (federalism-based limits)	121
<i>Teil 2</i>		
	Umweltrechtliche Handlungsspielräume der Gemeinschaftsebene in der Europäischen Gemeinschaft	221
§ 7	Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft	221
§ 8	Grenzen der Ausübung von Gemeinschaftskompetenzen gegenüber den Mitgliedstaaten	264
§ 9	Vergleich der Befugnisse der oberen föderalen Ebene in den USA und der EG	355

Teil 3

Umweltrechtliche Handlungsspielräume der Gliedstaaten der USA	377
§ 10 Föderale Konflikte durch einzelstaatliches Umweltrecht	377
§ 11 Kompetenzen der Gliedstaaten der USA	378
§ 12 Bundesgesetzgebung mit Sperrwirkung im Bereich konkurrierender Kompetenzen: federal preemption	381
§ 13 Handlungsspielräume bei Nichtexistenz von Bundesrecht mit Sperrwirkung	408

Teil 4

Umweltrechtliche Handlungsspielräume der EG-Mitgliedstaaten	475
§ 14 Kompetenzen der Mitgliedstaaten	475
§ 15 Verbleibende mitgliedstaatliche Handlungsspielräume bei Existenz sekundären Gemeinschaftsrechts	480
§ 16 Handlungsspielräume bei Nichtexistenz sekundären Gemeinschaftsrechts	520
§ 17 Vergleich der Befugnisse der unteren föderalen Ebene in den USA und der EG	584
§ 18 Vergleichende Betrachtung des Verhältnisses der beiden Ebenen zueinander	593
§ 19 Schlussbetrachtung: Zehn Thesen zur Fortentwicklung der Aufgabenverteilung zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten im Umweltrecht der EG	606

Literaturverzeichnis	608
-----------------------------	-----

Personen- und Sachwortregister	631
---------------------------------------	-----

Inhaltsverzeichnis

	Einführung	33
§ 1	Eingrenzung der Untersuchung	33
	I. Einleitung	33
	II. Föderalismus als Organisationsprinzip staatlicher Systeme	36
	1. Die Bandbreite des Begriffs Föderalismus	36
	2. Abgrenzung gegenüber anderen Organisationsprinzipien	41
	III. Äußere Bedingungen für die Aufgabenverteilung im Umweltrecht der USA und der EG	42
§ 2	Gang der Darstellung	44
§ 3	Die Problematik der Regelungsebene für Umweltschutzbestimmungen: Gründe für und gegen ein zentral vorgegebenes Umweltrecht	45
	I. Gründe für Umweltrecht auf der oberen Ebene (Bundes- bzw. Gemeinschaftsebene)	46
	1. Verhinderung eines Negativwettbewerbs bei Umweltstandards (race to the bottom)	46
	2. Verhinderung protektionistischer Maßnahmen	47
	3. Grenzüberschreitende Auswirkungen von Umweltschäden und grenzüberschreitende Lebensräume	47
	4. Repräsentation berührter Interessen	48
	5. Wirtschaftliche Vorteile	49
	6. Verbesserung der internationalen Verhandlungsposition	50
	II. Gründe für ein Umweltrecht auf einer unteren Ebene (gliedstaatliche bzw. mitgliedstaatliche oder lokale Ebene)	50
	1. Mangelnde Berücksichtigung geographischer, ökologischer, rechtlicher und anderer Unterschiede in zentral vorgegebenen Regelungen	51
	2. Gliedstaaten/Mitgliedstaaten als „regulatorische Laboratorien“	51

3. Bessere Vertrautheit lokaler Behörden mit lokalen Problemen und höhere Akzeptanz ortsnaher Verwaltung 53
4. „Nähere“ demokratische Legitimation örtlicher Entscheidungen..... 54
5. Mangelnde administrative und finanzielle Ressourcen des Bundes und Wirtschaftlichkeitserwägungen („Parallelverwaltung“)..... 54

Teil 1

Umweltrechtliche Handlungsspielräume des Bundes in den Vereinigten Staaten	55
§ 4 Kurze Einführung in das Recht der Vereinigten Staaten	55
I. Rechtsquellen.....	55
II. Legislative und Exekutive	56
III. Gerichtsaufbau.....	57
IV. Rechtsfortbildung durch die Gerichte: stare decisis und overruling	58
§ 5 Bundeskompetenzen	59
I. Leitlinien der Kompetenzstruktur.....	59
1. Überblick zur Entstehung der geltenden Verfassung.....	59
2. Prinzipien der Kompetenzverteilung und Kompetenzausübung.....	62
a) Das Enumerationsprinzip (doctrine of enumerated powers)	62
b) Vorrang des Bundesrechts: Die Supremacy Clause	63
c) Durchführung von Sachkompetenzen unter der Necessary and Proper Clause und die doctrine of implied powers.....	63
3. Überblick über die einschlägigen Sachkompetenzen für die Ansiedlung der Querschnittsaufgabe Umweltschutz	65
II. Zwischenstaatlicher Handel: Die Commerce Clause	66
1. Historische Gründe für die Einführung der Commerce Clause	66
2. Entwicklung der Rechtsprechung zur Commerce Clause.....	68
a) <i>Gibbons v. Ogden</i>	68
b) Die Phase früher wirtschaftslenkender Gesetze	70
c) Der Streit um den New Deal und die Nachkriegsjahrzehnte	72
d) <i>United States v. Lopez</i> – neue Grenzen der Commerce Clause?	77
aa) Die Entscheidung des Supreme Court	77

bb)	Kritische Würdigung	81
e)	Gerichtliche Kontrolldichte: Der rational basis-Test.....	84
3.	Die Commerce Clause als Kompetenzgrundlage im Umweltrecht.....	85
a)	Erfasste Regelungsbereiche mit Bezug zum zwischenstaatlichen Handel.....	86
b)	Verwendung von Sachargumenten für zentrale Regelungen in der Praxis.....	87
aa)	Regelung und Begrenzung zwischenstaatlicher Auswirkungen von Umweltschäden.....	87
bb)	Verkehrsfähigkeit von Produkten	88
cc)	Ökonomischer Nutzen von Umweltgütern	88
dd)	Der Streit um die Notwendigkeit, einem Negativwettbewerb der Gliedstaaten (race to the bottom) entgegenzuwirken.....	89
(1)	Die Anerkennung des race to the bottom-Arguments in Rechtsprechung und Literatur	89
(2)	Diskussion und kritische Würdigung.....	90
c)	Eingrenzungen in einzelnen Sachbereichen nach <i>Lopez</i>	93
aa)	Klarstellung des Bezuges zum zwischenstaatlichen Handel....	94
bb)	Schutz innerstaatlicher Feuchtgebiete als Lebensraum von Zugvögeln nach dem Clean Water Act.....	95
(1)	Die aquatic systems rationale und die migratory birds rule.....	96
(2)	<i>Cargill, Inc. v. United States</i> und <i>SWANCC v. U.S. Army Corps of Engineers</i>	98
cc)	Einbeziehung zukünftiger Auswirkungen auf den zwischenstaatlichen Handel.....	101
dd)	Begrenzung der Altlastenhaftung nach Bundesrecht	103
d)	Zwischenergebnis	104
III.	Umweltschutz auf bundeseigenem Land: Die Jurisdiction Clause und die Property Clause.....	105
IV.	Mittelbare Verhaltenssteuerung über Steuer- und Ausgabenpolitik: Die Taxing and Spending Clause	109
1.	Reichweite der Kompetenz zur Abgabenerhebung	109
2.	Ausgabenkompetenz und conditional grants	110
a)	Die Entwicklung der Rechtsprechung.....	111

aa)	Die Spending Clause als selbständige Kompetenz für Verwendungsbedingungen: <i>United States v. Butler</i>	111
bb)	Zulässigkeit finanzieller Regelungsanreize bei Vermeidung von Zwang: <i>Steward Machine Co. v. Davis</i> und <i>South Dakota v. Dole</i>	113
b)	Kritische Würdigung.....	116
V.	Weitere Bundeskompetenzen	118
1.	Ausführung internationaler Verträge: Die treaty power	118
2.	Seerecht: admiralty and maritime jurisdiction.....	120
3.	Common law des Bundes.....	121
§ 6	Grenzen der Ausübung von Bundeskompetenzen gegenüber den Gliedstaaten in den USA im Umweltrecht der USA (federalismbased limits)	121
I.	Wer entscheidet über die Einhaltung von Grenzen?.....	122
1.	Verbreitete Klagen über das Ausgreifen des Bundes im Umweltrecht... ..	122
2.	Können die Gliedstaaten Bundesrecht für nichtig erklären (nullification)?.....	124
3.	Müssen Zuständigkeitsbereiche der Staaten von den Gerichten vor dem Eindringen des Bundes geschützt werden oder genügen die political safeguards of federalism?.....	125
4.	Zwischenergebnis.....	128
II.	Die Konzepte von Rechtsprechung und Lehre für die Grenzen der Ausübung von Bundeskompetenzen	129
1.	Der Zehnte Verfassungszusatz und verfassungsimmanente Beschränkungen der Bundesgesetzgebung	130
a)	Die klassischen Interpretationsansätze: Absoluter Vorrang des Bundesrechts oder dual federalism	130
b)	Schutz traditionell gliedstaatlich geregelter Bereiche und hoheitlicher Tätigkeiten: <i>National League of Cities v. Usery</i>	132
c)	Schutz durch den politischen Entscheidungsprozess: <i>Garcia v. SAMTA</i> und <i>Gregory v. Ashcroft</i>	134
d)	Trennung der politischen Verantwortung der beiden föderalen Ebenen.....	138
aa)	Wiederbelebung des judicial federalism: <i>New York v. United States</i>	138
bb)	Dual sovereignty als direktes Trennprinzip: <i>Printz v. United States</i>	139
cc)	Ausnahmen vom Anordnungsverbot	141

(1) Regelungen aufgrund des Vierzehnten Verfassungszusatzes? <i>Pennsylvania Department of Corrections v. Yeskey</i> und die Rechtsprechung zu den Reconstruction Amendments.....	141
(2) Anweisungen in allgemeinen Gesetzen? <i>Obiter dicta</i> seit <i>Garcia</i>	143
(3) Besondere Verfassungsbestimmungen.....	144
(4) Unselbständige untergeordnete Anweisungen an die Exekutive und verwaltungsinterne Mitteilungspflichten ..	145
dd) Kritische Würdigung der Doktrin von <i>New York</i> und <i>Printz</i> : dual federalism als Paradigma für die Zukunft?	146
(1) Zur Urteilskritik.....	147
(2) Zur möglichen Fortschreibung der Argumentation in <i>New York</i> und <i>Printz</i>	149
2. Alternative Konzepte der Rechtslehre für verfassungsimmanente Beschränkungen.....	151
a) Die Guarantee Clause als Schutzschild der innerstaatlichen Strukturen der Gliedstaaten	151
b) Analogien zur Bill of Rights zur Absicherung fairer Verhandlungen um die Übernahme von Staatsaufgaben	152
3. Einschränkung gliedstaatlicher Verwaltung von Bundesgesetzen durch die Vesting Clause: Die unitary executive theory	153
4. Grenzen bei der Durchsetzung von Bundesrecht gegen gliedstaatliche Verstöße: Der Elfte Verfassungszusatz	155
a) Bedeutung des Elften Verfassungszusatzes.....	155
aa) Klagen des Bundes und der Gliedstaaten.....	155
bb) Klagebefugnis von Bürgern und privaten Vereinigungen.....	156
b) Reichweite des Schutzes des Elften Verfassungszusatzes.....	158
c) Abbedingen der gliedstaatlichen Immunität durch den Bund	160
aa) Die bisherige Rechtsprechung	160
bb) Die neuen Entscheidungen des Supreme Court	161
cc) Die dogmatischen Begründungen von Abdingbarkeit und Nichtabdingbarkeit	163
d) Praktische Folgen.....	165
5. Subsidiarität als mögliche Leitlinie der commerce power?	166
III. Gesetzgeberische Konzepte: Regelungsmodelle im Umweltrecht des Bundes.....	169

1. Historischer Überblick: Die Entwicklung der Rolle des Bundes im Umweltrecht.....	169
2. Vollregelungen mit unmittelbarer Geltung für Bürger und Behörden und bundeseigener Verwaltung.....	173
a) Formen und Beispiele im Umweltrecht.....	173
b) Zulässigkeit von Bundesrecht mit Verdrängungs- oder Sperrwirkung gegenüber gliedstaatlichem Recht.....	175
c) Grenzen für Vollregelungen in traditionell gliedstaatlich geregelten Bereichen.....	176
aa) Traditionelle Zuordnung von Sachbereichen zur Gliedstaatenebene als Kompetenzschränke oder Kompetenzindiz.....	176
bb) Umweltrecht als traditionell staatlich geregelter Bereich?.....	177
d) Gliedstaaten als Regelungsunterworfenen.....	179
e) Gliedstaatliche Einflussnahme auf die Standardsetzung im Bereich der bundeseigenen Verwaltung.....	181
f) Durchsetzung durch Bürger und private Vereinigungen.....	182
g) Vor- und Nachteile des Modells vom Bund selbst verwalteter Vollregelungen.....	183
3. Anweisungen an Gesetzgebung und Verwaltung der Gliedstaaten.....	184
a) Formen und Beispiele im Umweltrecht.....	184
b) Zulässigkeit der Übertragung von Implementation und Verwaltung.....	185
c) Zulässige Anweisungen im Umweltbereich.....	187
d) Vor- und Nachteile des Anweisungsmodells.....	187
4. Finanzielle Anreize und regulatorische Drohungen, um die Gliedstaaten zu einer Regelung zu veranlassen (cooperative federalism).....	189
a) Struktur des kooperativen Modells.....	189
b) Beispiele im Umweltrecht.....	190
c) Selbsteintrittsrechte der Environmental Protection Agency.....	194
d) Herbeiführung von Kooperation durch Drohung mit bundesrechtlicher Sperrwirkung (preemption threats oder conditional preemption).....	195
aa) Herleitung aus der Supremacy Clause.....	195
bb) Störung der politischen Verantwortungszusammenhänge (Zehnter Verfassungszusatz) oder Verstoß gegen Garantie Clause?.....	196

cc)	Verstoß gegen die Einheit der Exekutive (Vesting Clause, Art. II § 1 S. 1)?.....	199
e)	Herbeiführung von Kooperation durch bedingte Finanzzuweisungen (conditional grants).....	200
aa)	Herleitung aus der Spending Clause.....	200
bb)	Störung der politischen Verantwortungszusammenhänge (Zehnter Verfassungszusatz) und Garantie Clause?.....	200
(1)	Die Position der Rechtsprechung.....	200
(2)	Kritik.....	202
cc)	Abgrenzung zwischen zulässigem Anreiz und unzulässiger Anweisung zu gliedstaatlicher Umsetzung und Verwaltung: Das Problem der Freiwilligkeit.....	203
f)	Zuweisung von Staatsaufgaben ohne Finanzzuweisungen (unfunded mandates).....	205
g)	Vollzugsprobleme im kooperativen Föderalismus.....	208
aa)	Durchsetzung durch die Environmental Protection Agency...208	
bb)	Durchsetzung durch Bürgerklagen (citizen suits).....	211
h)	Vor- und Nachteile des kooperativen Modells.....	213
5.	Anregung der Gliedstaaten zu selbständigen Umweltpolitiken.....	216
a)	Formen und Beispiele im Umweltrecht.....	216
b)	Zulässigkeit.....	217
c)	Vor- und Nachteile des reinen Anreizmodells.....	217
6.	Bundesverwaltung über Gebiete und Naturgüter in Bundeseigentum (federal management of federally owned lands and resources).....	218

Teil 2

Umweltrechtliche Handlungsspielräume der Gemeinschaftsebene in der Europäischen Gemeinschaft 221

§ 7	Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft	221
I.	Leitlinien der Kompetenz- und Entscheidungsstruktur.....	221
1.	Prinzipien der Kompetenzverteilung und Kompetenzausübung.....	221
a)	Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, Art. 5 Abs. 1 EG.....	221
b)	Vorrang des Gemeinschaftsrechts.....	223
2.	Überblick über die Entwicklung der Kompetenzen und umweltbezogenen Vorgaben.....	224

3. Rechtssetzungsverfahren, Art. 250 ff. EG	225
II. Kompetenzen und weitere Vorgaben im Titel Umwelt, Art. 174 ff. EG, und in Art. 6 EG	226
1. Umweltpolitische Vorgaben, Art. 174 EG	227
a) Rechtswirkung und Justiziabilität	227
b) Inhalt der Vorgaben	228
2. Kompetenz für umweltbezogene Maßnahmen, Art. 175 EG	231
a) Innere Grenzen des Art. 175 Abs. 1 EG	232
b) Bedeutung des Art. 175 Abs. 2 EG	234
3. Umweltrechtliche Querschnittsklausel, Art. 6 EG	235
4. Vorrangstellung des Umweltschutzes?	237
III. Angleichung der mitgliedstaatlichen Rechtsvorschriften, Art. 94 ff. EG	238
1. Allgemeine Harmonisierungskompetenz, Art. 94 EG	238
2. Maßnahmen zur Rechtsangleichung nach Art. 95 EG	239
a) Regelungsgehalt	239
b) Sichtbarmachung der inneren Grenzen der Kompetenz	240
3. Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen, Art. 96 EG	242
IV. Weitere Gemeinschaftskompetenzen	242
1. Befugnisnormen in spezifischen Politikbereichen	242
2. Ausnahmekompetenz zur vertragsergänzenden Regelung, Art. 308 EG	243
V. Abgrenzung zwischen dem Anwendungsbereich des Art. 175 EG und anderen Kompetenzen	244
1. Problemstellung	244
2. Lösungsansätze in der Literatur	246
3. Die Position des EuGH	248
a) Allgemein: Doppelabstützung bei Doppelcharakter	248
b) Subsidiarität der Umweltkompetenz gegenüber der Binnenmarkt- kompetenz: <i>Titandioxid</i>	250
c) Unanwendbarkeit der Binnenmarktcompetenz bei nur nebenbei bewirkter Harmonisierung: <i>Tschernobyl</i> und <i>Abfallrichtlinie</i>	252
d) Abgrenzung zwischen Heranziehung nur einer Rechtsgrundlage und Doppelcharakter: <i>Richtlinien zum Schutz des Waldes</i> und <i>Tabakwerbeverbot</i>	254

4. Zwischenergebnis.....	255
VI. Mittelbare Verhaltenssteuerung über Abgaben- und Ausgabenpolitik: Abgabenbestimmungen und Finanzausweisungen der Gemeinschaft.....	256
1. Abgabenerhebung.....	256
a) Kompetenz zum Erlass von Abgabenbestimmungen	256
b) Abgabehoheit und Verteilung des Abgabenaufkommens	257
2. Finanzausweisungen als Steuerungsinstrumente.....	258
a) Ausgabenkompetenz	258
b) Anknüpfung an Bedingungen	258
aa) Zweckentsprechende Mittelverwendung	259
bb) Anknüpfung von weitergehenden Sachanforderungen	259
(1) Zusammenhang zwischen Mittelzuweisung und Umweltschutzanforderung besteht	260
(2) Zusammenhang zwischen Mittelzuweisung und Umweltschutzanforderung besteht nicht	261
§ 8 Grenzen der Ausübung von Gemeinschaftskompetenzen gegenüber den Mitgliedstaaten.....	264
I. Wer entscheidet?.....	264
1. Entscheidungsbefugnis der Mitgliedstaaten über die Geltung oder Anwendung des Gemeinschaftsrechts?	264
2. Der steuernde Einfluss der Mitgliedstaaten auf die Rechtssetzung: political safeguards im Gemeinschaftsrecht	268
a) Grenzen des Einflusses des Rates im Rechtssetzungsverfahren.....	268
aa) Die Rolle des Europäischen Parlaments neben dem Rat.....	268
bb) Mehrheitsentscheidungen im Rat.....	269
(1) Vertragstext	269
(2) Außervertragliche Vereinbarungen: Luxemburger Kompromiss und Kompromiss von Ioannina	270
cc) Initiativmonopol der Kommission und quasi-selbständige Rechtssetzungsbefugnisse.....	271
b) Strukturen im politischen Entscheidungsprozess	272
c) Zwischenergebnis	276
II. Rechtliche Konzepte für die Beschränkung des Gemeinschaftsgesetzgebers.....	277
1. Inhaltliche Beschränkungen	277

a)	Umweltbezogene Anforderungen	277
b)	Grundfreiheiten	277
2.	Instrumentelle Beschränkungen	278
a)	Gesetzgeberische Instrumente, Art. 249 EG	278
b)	Unmittelbare Wirkung von Richtlinien und Schadensersatz wegen Nichtumsetzung	279
c)	Verwaltungsstruktur	282
aa)	Regelstruktur des indirekten Vollzugs von Gemeinschaftsrecht	282
bb)	Die Funktion der Europäischen Umweltagentur	283
cc)	Ausblick	286
3.	Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit, Art. 5 EG	287
a)	Bedeutungsgehalt der Prinzipien	288
aa)	Subsidiaritätsprinzip	288
bb)	Verhältnismäßigkeitsprinzip	292
cc)	Verhältnis zwischen Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip	293
b)	Justiziabilität und praktische Bedeutung	294
III.	Regelungsmodelle des gemeinschaftlichen Umweltrechts	297
1.	Überblick: Umweltaktionsprogramme und sekundäres Gemeinschaftsrecht	297
2.	Unmittelbar anwendbares Gemeinschaftsrecht und gemeinschaftseigene Verwaltung	300
a)	Die Bedeutung von Verordnungen im Umweltrecht	300
b)	Unmittelbare Anwendbarkeit von Richtlinien im Umweltrecht	303
c)	Selbständige Verpflichtungen der Mitgliedstaaten	306
d)	Gemeinschaftseigene Verwaltung im Umweltbereich	308
3.	Anweisungen zu mitgliedstaatlicher Gesetzgebungs- und Verwaltungstätigkeit	309
a)	Mehrstufige Struktur: Rahmenrichtlinien für die Rechtssetzung der Gemeinschaft	310
b)	Formen indirekter Rechtssetzung	311
c)	Regelungsansätze und Regelungsdichte	315
aa)	Medienqualitätsstandards und Immissionswerte	315

bb)	Emissionsgrenzwerte	316
	(1) Stoffbezogene und emissionsquellenbezogene Emissionsgrenzwerte	317
	(2) Kombinationen mit medienqualitätsbezogenen Standards	319
cc)	Anforderungen an gefährliche Stoffe und Tätigkeiten.....	321
	(1) Gefährliche Stoffe	321
	(2) Gefährliche Tätigkeiten	323
	(3) Umfassende lebenszyklusorientierte Vorschriften.....	323
dd)	Einordnung produktbezogener und produktionsbezogener Standards	324
ee)	Verfahrensregelungen.....	325
ff)	Flächenbezogenes Naturschutzrecht.....	327
d)	Grenzen der Anweisungsbefugnis im Umweltbereich	328
	aa) Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit.....	328
	bb) Beschränkung auf Zielvorgaben	329
	cc) Umsetzungs- und Anwendungsspielräume im Umweltbereich.....	330
4.	Bedingte Regelungsanordnungen und Anknüpfung von Finanzzuweisungen an Bedingungen.....	333
	a) Bedingte Regelungsanordnungen.....	333
	aa) Zulässigkeit einer bedingten Delegation von Durchführungsbefugnissen.....	333
	bb) Bestehende Ansätze: Bedingtes Gemeinschaftsrecht hinsichtlich des „Wie“ der Durchführung (Gleichwertigkeitsvorbehalte).....	333
	b) Bedingte Finanzzuweisungen.....	334
	aa) Vorbilder in spezifischen Sachbereichen.....	334
	bb) Bestehende Finanzierungsinstrumente im umweltnahen Bereich.....	336
5.	Vollzugsprobleme des gemeinschaftlichen Umweltrechts	338
	a) Bestehende Vollzugsdefizite.....	339
	aa) Umfang von Vollzugsdefiziten.....	339
	bb) Gründe für Vollzugsdefizite	340
	b) Durchsetzung durch Gemeinschaftsorgane und Mitgliedstaaten.....	342

aa)	Informationsbeschaffung und präventive Steuerung.....	342
bb)	Vertragsverletzungsverfahren und Zwangsgeldverfahren, Art. 226 und 228 EG.....	344
cc)	Kapazitätsdefizite	345
c)	Durchsetzung durch Gemeinschaftsbürger	346
aa)	Befassung eines mitgliedstaatlichen Gerichts.....	347
(1)	Anregung eines Vorabentscheidungsverfahrens.....	347
(2)	Gemeinschaftsrechtliche Maßstäbe für mitgliedstaatliche Gerichte.....	349
bb)	Befassung der Kommission: Die Umweltbeschwerde.....	350
d)	Zwischenergebnis	354
§ 9	Vergleich der Befugnisse der oberen föderalen Ebene in den USA und der EG.....	355
I.	Die Kompetenzstruktur der oberen Ebene.....	355
1.	Umweltbezogene Kompetenzen.....	355
2.	Auf den grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehr bezogene Kompetenzen.....	356
3.	Bedeutung umweltspezifischer Befugnisnormen	357
4.	Anreizsysteme als Steuerungsinstrumente	358
a)	Bedingte Vollregelungen (drohende Sperrwirkung)	358
b)	Bedingte Finanzzuweisungen.....	359
5.	Umweltrecht als Innenrecht des Staates	360
6.	Völkerrechtliche Vereinbarungen	360
II.	Bewertung innerer Grenzen der Befugnisse der oberen Ebene.....	361
1.	Bedeutung innerer Grenzen.....	361
2.	Praktische Wirksamkeit innerer Grenzen	361
3.	Die Rolle der Rechtsprechung im Integrationsprozess.....	363
III.	Formen äußerer Grenzziehungen.....	365
1.	Strukturelle Grenzen	365
a)	Politische Schutzmechanismen	365
b)	Einzelstaatliche Souveränität als Grenze	366
c)	Subsidiaritätsprinzip	367
d)	Beschränkung auf grenzüberschreitende Sachverhalte	368

2. Instrumentelle Grenzen	369
3. Inhaltliche Grenzen	371
IV. Einfaches Umweltrecht im gegenwärtigen föderalen Gefüge.....	372
1. Rechtsformen.....	372
a) Umfassende Gesetze oder einzelne Richtlinien.....	372
b) Unmittelbare Regelung oder Mehr-Ebenen-Modell.....	373
2. Probleme der Rechtsdurchsetzung	374
a) Allgemeine Unterschiede.....	374
b) Mangelnde administrative Ressourcen.....	374
c) Klagebefugnis, insbesondere Bürger- und Verbandsklagen.....	375

Teil 3

Umweltrechtliche Handlungsspielräume der Gliedstaaten der USA	377
§ 10 Föderale Konflikte durch einzelstaatliches Umweltrecht.....	377
§ 11 Kompetenzen der Gliedstaaten der USA	378
I. Geltungsvorrang des Bundesrechts.....	378
II. Die police power als Inbegriff der den Gliedstaaten verbliebenen Kompetenzen.....	378
III. Ausschließliche und konkurrierende Bundeskompetenzen.....	379
§ 12 Bundesgesetzgebung mit Sperrwirkung im Bereich konkurrierender Kompetenzen: federal preemption	381
I. Herleitung der Sperrwirkung	381
II. Formen der Sperrwirkung.....	381
III. Vermutung gegen Sperrwirkung in traditionell gliedstaatlich geregelten Bereichen.....	385
1. Sensibilisierung des Gesetzgebers: Die clear statement rule	385
2. Umfang traditionell gliedstaatlich geregelter Bereiche	387
3. Traditionell bundesrechtlich geregelte Sachverhalte	389
IV. Sperrwirkung im Bereich des Umweltrechts	389
1. Ausdrückliche Sperrwirkung (express preemption) und ausdrückliche Vorbehalte (savings clauses).....	390

a)	Sperrwirkung nach Produktbezogenheit einer Regelung	390
b)	Traditionell gliedstaatliche Regelungsgegenstände und regionaler Bezug.....	393
c)	Gliedstaatliche Spielräume neben ausdrücklichen Ausschluss- oder Vorbehaltsklauseln.....	395
aa)	Medienqualitätsbezogene Bestimmungen.....	395
bb)	Übernahme gliedstaatlicher Anforderungen in Bundesrecht ..	395
cc)	Abweichungen mit Zustimmung des Bundes	396
2.	Verdrängung gliedstaatlichen Rechts wegen bundesrechtlicher Besetzung des Sachbereichs (federal occupation of the field).....	396
a)	Verdrängung ordnungsrechtlicher Anforderungen der Gliedstaaten.....	396
b)	Ordnungsrecht des Bundes und gliedstaatliches Schadensersatzrecht (drohende Schadensersatzforderungen als mittelbare Standardsetzung).....	399
c)	Sperrwirkung und preemption threats	403
3.	Verdrängung gliedstaatlichen Rechts wegen Unvereinbarkeit mit Bundesrecht (actual conflict)	404
V.	Sperrwirkung bei Regelungen zu bundeseigenen Flächen nach der Property Clause.....	406
§ 13	Handlungsspielräume bei Nichtexistenz von Bundesrecht mit Sperrwirkung.....	408
I.	Die Beschränkung der gliedstaatlichen Gesetzgebung durch die „ruhende“ Handelskompetenz (dormant Commerce Clause).....	409
1.	Einführung.....	409
2.	Interpretationsmodelle zur Bedeutung der commerce power gegenüber den Staaten.....	410
a)	Völliger Ausschluss der Staaten aus dem Handelsbereich auch ohne Ausübung der Commerce Clause durch den Bund (dormant power theory).....	410
b)	Konkurrierende Kompetenzen ohne Beschränkung der Staaten durch die Commerce Clause (concurrent power theory).....	412
c)	Wechelseitige Ausschließlichkeit zwischen commerce power und police power (mutual exclusiveness theory oder origin of power theory).....	413
d)	Selektive Ausschließlichkeit nach Sachbereichen (selective exclusiveness oder <i>Cooley</i> -doctrine)	415

3. Die moderne Auffassung: Die ruhende Handelskompetenz (dormant Commerce Clause) als individuelle Grenze gliedstaatlicher Kompetenzausübung.....	417
a) Entwicklung praxistauglicher Kriterien durch die Rechtsprechung.....	417
b) Unterschiedliche Anforderungen an diskriminierende und nicht-diskriminierende Regelungen.....	419
c) Unzulässigkeit grenzüberschreitender/extraterritorialer Regelungen.....	423
d) Begründungen der dormant Commerce Clause.....	425
4. Behandlung abgabenrechtlicher Regelungen	428
a) Abgaben als Lenkungsmittel im Umweltrecht	428
aa) Begriff und Typologie der Umweltabgaben	428
bb) Gesetzgeberische Gestaltung von Umweltabgaben	430
b) Anwendung der dormant Commerce Clause bei Abgaben: Der <i>Complete Auto</i> -test.....	432
II. Zulässige Abweichungen von der dormant Commerce Clause.....	435
1. Gesundheits- und Umweltschutz als legitime Zielsetzung	435
2. Schutzbereichsausnahme oder Rechtfertigungsgrund?.....	436
3. Bewirtschaftung und Schutz innerstaatlicher natürlicher Ressourcen.....	438
a) Öffentliche Güter als öffentliches Eigentum: Die public ownership theory.....	439
b) Ressourcenschutz als legitime Zielsetzung	440
4. Der Staat in der Rolle eines Wirtschaftsteilnehmers	443
a) Die market participant exemption	443
b) Die Unterscheidung zwischen Subventionen und Abgaben: <i>West Lynn Creamery</i>	446
5. Zulässigkeit unter Bezugnahme auf die Bundesgesetzgebung	447
a) Eindeutige Zustimmung des Bundesgesetzgebers: congressional consent.....	447
b) Übereinstimmung mit Politiken des Bundes	448
III. Die Anwendung der dormant Commerce Clause im Umweltrecht.....	449
1. Der Versuch der Begrenzung von Abfalleinfuhren aus anderen Gliedstaaten.....	450
a) Direkte Einfuhrbeschränkungen.....	451

b) Ausführbeschränkungen zur Stabilisierung einer funktionsfähigen Abfallwirtschaft: local processing requirements	454
c) Besondere Abgaben auf außerstaatliche Abfälle	456
aa) Regelungsmodelle	457
bb) Erschwerung der Abfalldeponierung als Schutz von Naturgütern?	458
d) Bedarfsorientierte Begrenzungen von Deponie neu- und -ausbauten	459
e) Planerische Anforderungen	462
f) Auswege	462
aa) Abweichende Ansichten im Supreme Court und in der Literatur	463
bb) Anwendung der market participant doctrine	465
(1) Übernahme von Aufgaben und Anlagen durch die öffentliche Hand	465
(2) Gezielte Subventionen an örtliche Unternehmer	466
(3) Steuervergünstigungen	467
cc) Eingreifen des Bundesgesetzgebers	468
2. Andere streitige Bereiche	470
a) Umweltschutz und Protektionismus bei der Energieerzeugung	470
aa) Erschwerung der Einfuhr von „schmutzigem“ Strom aus anderen Gliedstaaten	470
bb) Exterritoriale Anwendung	471
b) Naturschutz: <i>Maine v. Taylor</i>	473
c) Verpackungsvorschriften	474

Teil 4

Umweltrechtliche Handlungsspielräume der EG-Mitgliedstaaten	475
§ 14 Kompetenzen der Mitgliedstaaten	475
I. Die eingeschränkte Souveränität der Mitgliedstaaten und die Entscheidungsbefugnis des EuGH	475
II. Ausschließliche und konkurrierende Kompetenzen der Gemeinschaft	477
1. Unterscheidung konkurrierender und ausschließlicher Gemeinschaftskompetenzen	477

2. Notkompetenz der Mitgliedstaaten in ausschließlichen Kompetenzbereichen der Gemeinschaft	478
3. Bereiche ausschließlicher Gemeinschaftskompetenzen	479
§ 15 Verbleibende mitgliedstaatliche Handlungsspielräume bei Existenz sekundären Gemeinschaftsrechts	480
I. Die Sperrwirkung des sekundären Gemeinschaftsrechts	481
1. Das Prinzip der Sperrwirkung	481
2. Kriterien der Sperrwirkung	482
a) Entwicklung der Kriterien	482
b) Die Kriterien im Einzelnen	484
3. Insbesondere: Harmonisierungstechnik als Steuerungsinstrument.....	488
4. Sperrwirkung im Umweltbereich	489
a) Harmonisierungsformen im Umweltbereich	489
b) Mitgliedstaatliche Spielräume.....	493
aa) Vorteile optioneller gegenüber abschließenden Harmonisierungen.....	493
bb) Spielräume neben abschließenden, optionellen oder Mindestharmonisierungen.....	494
c) Bedeutung des Binnenmarktbezugs einer Regelung	496
d) Bedeutung von Umweltschutzgründen und des Subsidiaritätsprinzips bei der Beurteilung der Sperrwirkung.....	498
e) Zwischenergebnis	499
II. Primärrechtliche Abweichungsermächtigungen (Schutzverstärkungsklauseln).....	500
1. Abweichung von binnenmarktbezogenen Maßnahmen, Art. 95 Abs. 4 ff. EG.....	501
a) Beibehaltung von Abweichungen, Art. 95 Abs. 4 EG.....	501
aa) Anwendungsbereich	501
bb) Materielle Voraussetzungen	503
cc) Formelle Voraussetzungen	504
b) Neueinführung von Abweichungen, Art. 95 Abs. 5 EG.....	506
c) Zwischenergebnis	507
2. Abweichung von umweltbezogenen Maßnahmen, Art. 176 EG.....	508
3. Mitgliedstaaten als Sachwalter des Gemeinschaftsinteresses	510

4. Zulässigkeit anderer Schutzinstrumente als Schutzverstärkungen.....	510
III. Sekundärrechtliche Abweichungsermächtigungen	511
1. Vorhandene sekundärrechtliche Abweichungsermächtigungen im Umweltrecht.....	512
2. Primärrechtliche Verpflichtungen zur Einführung sekundärrechtlicher Abweichungsermächtigungen (Schutzklauselgebote).....	514
a) Schutzklauselgebot für binnenmarktbezogene Maßnahmen, Art. 95 Abs. 10 EG	514
b) Schutzklauselgebot für umweltrelevante Maßnahmen, Art. 174 Abs. 2 UAbs. 2 EG	517
IV. Verhältnis zwischen primärrechtlichen Abweichungsermächtigungen und Sekundärrecht.....	519
1. Vorrang des Sekundärrechts.....	519
2. Bedeutung der primärrechtlichen Abweichungsermächtigungen	519
§ 16 Handlungsspielräume bei Nichtexistenz sekundären Gemeinschaftsrechts.....	520
I. Das Schutzsystem der Grundfreiheiten.....	520
II. Schutz der Warenverkehrsfreiheit, Art. 23 ff. EG	521
1. Mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung, Art. 28 EG.....	521
a) Grundlage: Die <i>Dassonville</i> -Formel	521
b) Maßnahmen gleicher Wirkung durch Unterlassen: Mitgliedstaatliche Schutzpflichten.....	524
c) Einschränkung des Anwendungsbereichs des Art. 28 EG.....	525
d) Begriff der Maßnahmen gleicher Wirkung für das Umweltrecht der Mitgliedstaaten nach <i>Keck</i>	530
2. Mengenmäßige Ausfuhrbeschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung, Art. 29 EG.....	534
3. Legitimation mitgliedstaatlicher Maßnahmen, die unter Art. 28/29 EG fallen.....	538
a) Ausnahmen vom Grundsatz der Art. 28/29 EG nach Art. 30 EG.....	538
b) Aussetzung der Art. 28/29 EG wegen zwingender Erfordernisse: <i>Cassis de Dijon</i> u.a.	541
c) Rechtsgüter in anderen Staaten als Schutzgrund?	543
4. Spezielle Schrankenregelungen für Abgaben und Beihilfen	545

a)	Verbot von Zöllen und zollgleichen Abgaben, Art. 23 ff. EG.....	545
b)	Diskriminierungsverbot für inländische Abgaben und Rückvergütungen, Art. 90 und 91 EG	547
aa)	Regelungsumfang	547
bb)	Zulässigkeit von Lenkungszwecken bei differenzierenden Abgabensystemen	548
c)	Subsidiäre Anwendung der Vorschriften über die Warenverkehrsfreiheit.....	550
d)	Schranken für mitgliedstaatliche Beihilfen, Art. 87 ff. EG	551
e)	Einordnung parafiskalischer Maßnahmen	553
f)	Zwischenergebnis	554
6.	Legalisierung mitgliedstaatlicher Einschränkungen der Grundfreiheiten durch Zustimmung der Gemeinschaftsorgane?	555
III.	Schutz der Dienstleistungsfreiheit, Art. 49 ff. EG	556
1.	Gewährleistungsumfang	556
2.	Legitimation von Einschränkungen.....	556
IV.	Der Staat als Wirtschaftsteilnehmer: Diskriminierungsverbot für staatliche Handelsmonopole, Art. 31 EG, und Verbot vertragswidriger Einwirkung auf öffentlich beherrschte Unternehmen, Art. 86 EG.....	558
V.	Umweltschutzbezogene Verpflichtungen und Schranken des Primärrechts.....	560
1.	Gemeinschaftsrechtliche Verpflichtung zu aktiver mitgliedstaatlicher Umweltpolitik?.....	560
2.	Steuerung konkreter mitgliedstaatlicher Rechtsakte durch Umweltschutzprinzipien des Gemeinschaftsrechts (Unterlassungspflichten).....	561
VI.	Anwendung des gemeinschaftsrechtlichen Rahmens als Schrankenregelungen für mitgliedstaatliches Umweltrecht	563
1.	Bewältigung von Abfallproblemen	563
a)	Begriff der Ware: Ausschluss von wertlosen oder umweltschädlichen Gegenständen aus dem Schutzbereich der Warenverkehrsfreiheit?.....	563
b)	Systeme zur Verminderung des Abfallaufkommens und zur Beschränkung von Abfalltransporten	566
aa)	Zwingende Rückgabesysteme für Verpackungen: <i>Pfandflaschen</i>	566
bb)	Einfuhrbeschränkungen für Abfälle: <i>Abfalltransport</i>	568

cc)	Sicherung der Kapazitätsauslastung örtlicher Abfallbehandlungsanlagen: Die Entscheidungen zur Umsetzung der Alt-örlrichtlinie, <i>Chemische Afvallstoffen Dusseldorf</i> und <i>FFAD</i>	572
2.	Artenschutz.....	575
a)	<i>Süßwasserkrebse</i> (Kommission / Deutschland).....	575
b)	<i>Læsø-Biene</i> (Bluhme).....	576
3.	Tierschutz: <i>Schlacht tiertransporte</i> (Monsees).....	577
4.	Ausfuhrbeschränkungen für Rohstoffe.....	578
5.	Umweltbezogene Abgaben.....	580
a)	Straßenbenutzungsgebühren.....	580
b)	Progressive Kraftfahrzeugsteuer: <i>Tarantik</i> u.a.....	580
c)	Verbrauchssteuer auf Elektrizität: <i>Outokumpu</i>	582
§ 17	Vergleich der Befugnisse der unteren föderalen Ebene in den USA und der EG	584
I.	Struktur der Grenzsetzungen für die untere Ebene.....	584
1.	Grenzsetzungen als Souveränitätsbeschränkungen durch die Verfassung bzw. den EG-Vertrag.....	584
2.	Reichweite der Sperrwirkung des einfachen/Sekundärrechts.....	585
3.	Umweltbelange als Kriterien der Sperrwirkung?.....	586
4.	Die Freiheit des Binnenhandels als zentrale Schranke einzelstaatlicher Rechtssetzung.....	587
II.	Rechtfertigung von Handelsbeschränkungen.....	587
1.	Erstreckung der Rechtfertigungsmöglichkeit auf diskriminierende Regelungen.....	587
2.	Insbesondere: Ausfuhrbeschränkungen.....	590
3.	Verfassungs-/primärrechtliche Abweichungsmöglichkeiten.....	591
4.	Kontrolle einzelstaatlicher Regelungen und Integrationsbedarf.....	593
§ 18	Vergleichende Betrachtung des Verhältnisses der beiden Ebenen zueinander	593
I.	Zusammenhang zwischen Kompetenzen der oberen Ebene und Beschränkungen der unteren Ebene.....	593
II.	Verhältnis von Umweltschutz und wirtschaftlicher Integration.....	595
1.	Vorrangstellung des Umweltschutzes?.....	595

Inhaltsverzeichnis	31
2. Emanzipation des Umweltrechts von wirtschaftlichen Bezügen	595
III. Die Bedeutung verfassungsunmittelbarer Wertentscheidungen für die Verfassungspraxis	596
IV. Institutionelle Bedingungen einer sachgerechten Aufgabenverteilung	597
1. Erhaltung und Stärkung der „political safeguards of federalism“	597
2. „The dangers of creeping federalism“: Föderalismus in den USA als Warnung vor einer „schleichenden Vergemeinschaftung“?	599
V. Inhaltliche Maßgaben für eine sachgerechte Aufgabenverteilung zwischen den beiden Ebenen	601
1. Vollständige Trennung der Verantwortungsbereiche	601
2. Festlegung gemeinsamer Schutzniveaus im Umweltrecht auf der oberen Ebene	602
3. Implementation und Verwaltung auf der unteren Ebene	603
4. Bedingte Finanzausweisungen	604
5. Stärkung von Kontrollbefugnissen der oberen Ebene und Erweiterung von Bürgerklagen	605
§ 19 Schlussbetrachtung: Zehn Thesen zur Fortentwicklung der Aufgabenverteilung zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten im Umweltrecht der EG	606
Literaturverzeichnis	608
Personen- und Sachwortregister	631

Einführung

§ 1 Eingrenzung der Untersuchung

I. Einleitung

Bereits unmittelbar nach dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages zur Änderung der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG) und der Europäischen Union (EU) begann die Diskussion um die nächste Vertragsrevision, die auch nach den auf dem Gipfel von Nizza beschlossenen Änderungen anhält. Den Plänen einer Erweiterung und Vertiefung der Gemeinschaft steht dabei die Angst vor einer Entwicklung der Gemeinschaft zu einem starken Oberstaat in einem bundesstaatlich-föderalen Europa gegenüber. Ein wesentlicher Vorbehalt gilt einer zunehmenden Regelungsdichte des Gemeinschaftsrechts.¹ Im Umweltrecht sind diese Bedenken seit jeher gekoppelt an die Befürchtung, die Gemeinschaft werde modernes mitgliedstaatliches Umweltrecht durch weniger schutzintensives, zu stark an der Gewährleistung des Binnenmarktes orientiertes und außerdem ineffizientes EG-Recht verdrängen.²

Der Europäische Gerichtshof hat in einer Aufsehen erregenden Entscheidung im Oktober 2000 eine Harmonisierungsrichtlinie im Gesundheitsbereich für ungültig erklärt und die Grenzen der Rechtsangleichungskompetenz der Gemeinschaft aufgezeigt.³ Die Verteilung der Rechtssetzungsbefugnisse zwi-

¹ Beschwerden über die Regelungsdichte des Gemeinschaftsrechts sind allgegenwärtig, vgl. beispielhaft *Hans Peter Schneider*, Rechtsangleichung in Europa: Weshalb der Europäische Gerichtshof die Gemeinschaftsorgane in die Schranken wies, FAZ Nr. 240 vom 16. 10. 2000, 12. *Schneider* spricht von einer „europäischen Normenflut“ sowie von einem „Machtverlust der Mitgliedstaaten und ihrer Volksvertretungen, die immer mehr in die Rolle einer bloßen Registratur dessen gedrängt werden, was in Brüssel längst ausgehandelt und entschieden wurde“.

² Vgl. z.B. die Diskussion um die Entscheidung EuGH, Urt. v. 11. 6. 1991, Rs. C-300/89, (Kommission / Rat) – *Titandioxid*, Slg. 1991, I-2867, vgl. hierzu z.B. *Thomas Schröer*, Mehr Demokratie statt umweltpolitischer Subsidiarität? Anmerkungen zum Titandioxid-Urteil des EuGH, EuR 1991, 356, 366 f.: „An die Stelle eines effizienten Zusammenwirkens von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten auf der Grundlage der Subsidiaritätsklausel ist ein einseitiger und starrer Zuständigkeitsvorrang der EG im gesamten – weit verstandenen – wirtschaftsrelevanten Umweltrecht getreten. (...) Angesichts der weithin bekannten Umsetzungs- und Vollzugsdefizite des europäischen Umweltrechts erscheint der Verzicht auf eine umweltpolitische Subsidiarität durch ein wenig Mehr an Demokratie zu teuer erkauf.“

³ EuGH, Urt. v. 5. 10. 2000, Rs. C-376/98 (Deutschland / Parlament und Rat) – *Ta-bakwerbeverbot*, Slg. 2000, I-8419, NJW 2000, 3701.

schen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten, die damit von Neuem ins Blickfeld gerückt wurde, ist von erheblicher Bedeutung für die Sachgerechtigkeit und Funktionstüchtigkeit des darauf aufbauenden materiellen Rechts. Im Umweltrecht gewinnt die Aufgabenverteilung zwischen den zwei Entscheidungsebenen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten besondere Bedeutung. So weisen einerseits die regionalen Anforderungen an ein vorbeugendes und Gefahren beseitigendes Umweltschutzrecht in einem System von kontinentalen Ausmaßen wie der Gemeinschaft erhebliche Unterschiede auf. Andererseits stellt der gemeinschaftsweite einheitliche Markt erhebliche Anforderungen an die Uniformität sowohl produktbezogener als auch- unter wettbewerblichen Gesichtspunkten – unmittelbar oder mittelbar produktbezogener Regelungen. Hinzu kommt, dass im Umweltbereich nach wie vor deutliche Meinungsdivergenzen hinsichtlich eines angemessenen Schutzniveaus bestehen. Auch hierfür muss der Mechanismus der Aufgabenverteilung zwischen den beiden Systemebenen Lösungen bieten. Die Stärken und Schwächen der Regeln des Systems der Aufgabenverteilung zwischen den beiden Ebenen lassen sich daher im Umweltrecht gut nachverfolgen.

Als Vergleich zu diesem Verhältnis zwischen Europäischer Gemeinschaft und Mitgliedstaaten bietet sich das Verhältnis zwischen Bund und Gliedstaaten in den Vereinigten Staaten an. Die Vereinigten Staaten sind ein klassischer Bundesstaat und weisen mit der Bundesebene eine starke obere Ebene auf. Wie die EU⁴ sind auch die Vereinigten Staaten ein Großsystem von kontinentalen Ausmaßen mit einer Vielzahl von Einzelstaaten (im Folgenden als Oberbegriff für Gliedstaaten der USA bzw. Mitgliedstaaten der EU/der EG verwendet⁵) auf der unteren Ebene, das von der Idee wirtschaftlicher Einheit bei gleichzeitiger Vielfalt in den Einzelstaaten geprägt ist. Gleichzeitig sind die Anforderungen an ein sachangemessenes Umweltrecht angesichts gleichermaßen deutlicher Unterschiede zwischen den verschiedenen Gliedstaaten der USA wie zwischen den Mitgliedstaaten der EU vergleichbar. In den Vereinigten Staaten ist das föderale Kräfteverhältnis zwischen Bund und Gliedstaaten in den letzten Jah-

⁴ Vorliegend geht es um das Umweltrecht der EG, die jedoch ein Teil (eine „Säule“) der EU ist, so dass einerseits von EU-Mitgliedstaaten, andererseits von EG-Umweltrecht zu sprechen ist. Vgl. zu diesen Begriffen *Sven Hölscheidt/Christian Baldus*, EU und EG als terminologisches Problem, DVBl. 1996, 1409, sowie *Oliver Dörr*, Zur Rechtsnatur der Europäischen Union, EuR 1995, 334, und *Georg Röss*, Die Europäische Union und die neue juristische Qualität der Beziehungen zu den Europäischen Gemeinschaften, JuS 1992, 985, 986 f..

⁵ Vgl. zu dieser Vorgehensweise *Guy Beaucamp*, Umweltrechtsvergleichung – Hoffnungen, Probleme und Ausschnitte aus der Realität, UPR 2001, 134, 135: „[D]ie Rechtsvergleichung [muss] (...) für die eigentliche Vergleichsebene eine Meta-Sprache konstruieren.“

ren zudem in Bewegung geraten.⁶ Gerade im Umweltrecht der USA sind Bund und Gliedstaaten in Rechtssetzung und Verwaltung bisher eng verflochten. Von einer deutlichen Änderung der verfassungsrechtlichen Vorgaben, die die Rechtsprechung in einer ganzen Reihe von höchstrichterlichen Entscheidungen angestoßen hat, ist das Umweltrecht in besonderer Weise betroffen.⁷ Zudem ist die weitreichende Setzung nationaler Umweltstandards durch den Bund in die Kritik geraten.⁸ Die Ansätze zur Neugestaltung des Zusammenspiels von Bund und Gliedstaaten lassen die verfassungsrechtlichen Vorgaben für dieses Miteinander besonders deutlich zu Tage treten.⁹

In der vorliegenden Arbeit wird untersucht und verglichen werden, wie die Aufgaben im Umweltrecht auf Gemeinschaft und Mitgliedstaaten in der EG bzw. Bund und Gliedstaaten in den USA verteilt sind und wie die Tätigkeit auf diesen beiden Ebenen hierdurch voneinander getrennt oder miteinander verchränkt ist. Um die tatsächliche Situation zu erfassen, liegt der Schwerpunkt auf der Behandlung der Rechtsprechung der obersten Gerichte in den beiden Systemen, des EuGH bzw. des United States Supreme Court.

Dabei ist von föderalen Strukturen und föderaler Aufgabenverteilung die Rede. Zur sachgerechten Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands, der das

⁶ Vgl. *Robert V. Percival*, Symposium Environmental Federalism: Environmental Federalism: Historical Roots and Contemporary Models, 54 Md. L. Rev. 1141, ebd. (1995): „A sharply divided Supreme Court is rethinking the very constitutional foundations of our federal system.“ Hierzu auch *Linda Greenhouse*, States are Given New Legal Shield by Supreme Court, New York Times vom 24. 6. 1999, A1, zitiert nach *Charlotte Gibson*, Note: Citizen Suits Under the Resource Conservation and Recovery Act: Plotting Abstention on a Map of Federalism, 98 Mich. L. Rev. 269, Fn. 1 (1999): „[I]t was also strikingly apparent that the fault line that runs through the current Court as an all but unbridgeable gulf has to do not with the higher profile issues of race, religion, abortion, or due process, but with federalism.“

⁷ Vgl. *Percival* 1141: „[N]ational environmental policy has surged to the forefront of contemporary federalism debates due to the growth of federal environmental regulation.“ *Jonathan H. Adler*, Comment: The Green Aspects of *Printz*: The Revival of Federalism and Its Implications for Environmental Law, 6 Geo. Mason L. Rev. 573, 574 (1998): „The revival of federalism could have profound implications for environmental protection.“

⁸ Vgl. U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *Intergovernmental Decisionmaking for Environmental Protection and Public Works* 1 (1992), zitiert nach *Percival* 1165: „federal rules and procedures governing decision-making for protecting the environment often are complex, conflicting, difficult to apply, adversarial, costly, inflexible and uncertain“; *Richard B. Stewart*, Controlling Environmental Risks Through Economic Incentives, 13 Colum. J. Env'tl. L. 153, 154 (1988): „[T]he system has grown to the point where it amounts to nothing less than a massive effort at Soviet-style planning of the economy to achieve environmental goals.“

⁹ Vgl. *Adler*, *Green Aspects*, 574 f.: „[O]ne finds all of the conflicts and cooperative ventures that characterize the federal-state relationship in contemporary environmental policy. (...) Thus, any constitutional jurisprudence that limits the ability of Congress to set national policy for the states will reverberate through environmental policy.“