

Umweltrecht in Bund und Ländern

Darstellung des deutschen Umweltrechts
für die betriebliche Praxis –
insbesondere die Abfallwirtschaft

Von

Michael Kloepfer



Duncker & Humblot · Berlin

Michael Kloepfer

Umweltrecht in Bund und Ländern

Michael Kloepfer

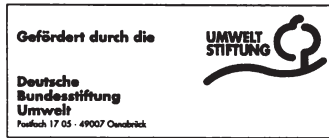
Umweltrecht in Bund und Ländern

Darstellung des deutschen Umweltrechts
für die betriebliche Praxis
– insbesondere die Abfallwirtschaft –

Unter Mitarbeit von
Stefan Assenmacher, Anne-Kathrin Fenner
und Guido Wustlich



Duncker & Humblot · Berlin



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
Fremddatenübernahme: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Druck: Color-Druck Dorfi GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISBN 3-428-11024-2

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☹

Vorwort

Umwelt und Föderalismus gelten verstärkt als besondere Sorgenkinder des deutschen Gemeinwesens. Im Umweltschutz ist dies allgemein geläufig, denn trotz intensiver Anstrengungen und mancher Verbesserungen ist die Umweltkrise bislang nicht wirklich gebannt. In einem Besorgnis erregenden Zustand befindet sich teilweise aber auch der Föderalismus in Deutschland, der durch viele Grundgesetzänderungen seine kompetenzielle Balance zwischen Bund und Ländern sowie seine klaren Verantwortungsstrukturen verloren hat und als Parteienbundesstaat nur noch ein Schatten seiner selbst ist. Umgekehrt beklagt insbesondere die Wirtschaft häufig die Kleinräumigkeit und Vielgestaltigkeit der Rechtsetzung und des Vollzuges im deutschen föderativen System.

Der Föderalismus steht in Deutschland also auf dem Prüfstand. Forderungen nach einer noch weitergehenden Ausdehnung der Zuständigkeiten des Bundes, wie sie zuletzt im Bereich der Bildungspolitik erhoben wurden, steht die wachsende Kritik an den fortschreitenden Kompetenzverlusten der Bundesländer gegenüber, der auch durch die Änderung des Grundgesetzes im Jahre 1994 kaum spürbar gebremst oder zumindest verlangsamt worden ist. Auch die Mitwirkungsrechte an der Gesetzgebung des Bundes, die den Ländern häufig im Gegenzug zu ihrem Kompetenzverlust in steigendem Umfang eröffnet sind, stoßen freilich auf Kritik. Forderungen nach Entflechtung der Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Ländern werden laut. Der aus diesem Spannungsfeld resultierende rechtspolitische Diskurs über die Funktion und Ausgestaltung des Föderalismus in Deutschland liegt unterschwellig auch dem deutschen Umweltrecht seit seiner legislativen Aufbauphase zugrunde: Seit der Änderung des Grundgesetzes im Jahr 1972, durch die dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz in den Bereichen Abfallbeseitigung, Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung eingeräumt worden ist, ist der gesetzgeberische Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen überwiegend dem Bund und teilweise den Ländern als Aufgabe zugewiesen.

Die zersplitterte Verteilung von Kompetenzen zur Umweltgesetzgebung hat bewirkt, dass sowohl auf Bundesebene wie auch auf der Ebene der 16 Bundesländer umfängliche Normenkomplexe zum Schutz der Umwelt verabschiedet worden sind, die sich teils überschneiden, teils ergänzen, teils aber auch widersprechen. Dieser Normenbestand, der zugleich in steigendem Umfang durch die Verordnungen und Richtlinien des europäischen Umweltrechts überlagert und ergänzt wird, ist heute kaum noch zu überschauen und für die Praxis nur schwer zu handhaben. Das Projekt eines Umweltgesetzbuches, also die geplante systematische Kodifikation des (zumindest Bundes-)Umweltrechts in einem Gesetzbuch, zeigte hier zwar

eine grundsätzliche Lösungsmöglichkeit auf. Spätestens seitdem die Idee des Umweltgesetzbuchs jedoch (vorläufig?) vom Bundesgesetzgeber – angeblich wegen fehlender Bundesgesetzgebungskompetenz – nicht mehr verfolgt wird, drängt sich aber mehr denn je die Frage nach der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern auf, und die Rufe nach der Schaffung eines eigenen Kompetenztitels des Bundes für den übergreifenden Schutz der Umwelt sind nicht mehr zu überhören.

Trotz dieser Verflechtungen zwischen dem Umweltrecht und dem föderalen Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland ist der „Umweltföderalismus“ – soweit erkennbar – bislang in Deutschland rechtssystematisch nicht bzw. nur peripher untersucht worden. Diese Lücke will das vorliegende Werk schließen, das den Abschluss eines mehrjährigen Forschungsprojekts des Forschungszentrums Umweltrecht e.V. an der Humboldt-Universität zu Berlin bildet. Die vorgelegte Untersuchung unternimmt den Versuch, eine auch ökologische Theorie des Föderalismus mit zu formulieren: Wie lassen sich Umweltbelastungen, die längst hinsichtlich ihrer Ursachen wie auch ihrer Auswirkungen die Grenzen der Bundesländer, aber auch die Grenzen der Bundesrepublik Deutschland überschreiten, heute noch sinnvoll im Beziehungsgeflecht von Bund und Ländern lösen? Welche Legitimation verbleibt den Bundesländern für die Kreation eines Umweltrechts, das in steigendem Maße die Großräumigkeit der Umweltbelastungen wie auch die Ausdehnung des Handlungsraums der Wirtschaftsakteure berücksichtigen muss?

Erwartungsgemäß werden diese Fragen von den Vertretern der verschiedenen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Interessenvertretungen unterschiedlich beantwortet, und auch die Funktionen, die dem Föderalismus im Bereich des Umweltrechts zugeschrieben werden, sind dementsprechend vielfältig. Um ein möglichst differenziertes Bild über den deutschen Umweltföderalismus am Beginn des 21. Jahrhunderts zeichnen zu können, wurde deshalb im Rahmen des Forschungsprojekts nicht nur der Normenbestand des Bundes- und Landesumweltrechts analysiert, sondern es wurden verstärkt auch die Erfahrungen derjenigen ausgewertet, die tagtäglich in der praktischen Arbeit mit den Problemen, aber auch mit den Vorteilen des deutschen Umweltföderalismus zu tun haben, sei es in der Behördenpraxis oder sei es in der betrieblichen Praxis. Zu diesem Zweck bedurfte es jedoch angesichts der mittlerweile außerordentlichen Weite des deutschen Umweltrechts zunächst einer inhaltlichen Selbstbeschränkung des Projekts: Die Untersuchung ist deshalb primär auf die Praxis der Abfallwirtschaft ausgerichtet; im Vordergrund stehen das Abfallrecht sowie die abfallwirtschaftlichen Bezüge des Bodenschutz-, Gewässerschutz- und Immissionschutzrechts.

Zu diesen Referenzgebieten hat das Forschungszentrum Umweltrecht drei wissenschaftliche Tagungen veranstaltet,¹ auf denen jeweils Vertreter der Wissen-

¹ Zur Tagung „Abfallrecht und Föderalismus“ am 29. 5. 1998 vgl. den gleichnamigen Tagungsband, erschienen als Band 94 der Schriften zum Umweltrecht, 1999; zur Tagung „Umweltföderalismus“ am 24. und 25. 4. 2001 vgl. den gleichnamigen Tagungsband, erschie-

schaft, der Verwaltung und der Wirtschaft diskutierten. Außerdem wurden zwei Fragebogenaktionen durchgeführt, deren Ergebnisse in dieses Buch eingeflossen sind: Die erste Fragebogenaktion richtete sich an die Umweltministerien der 16 Bundesländer und die zweite an kleine und mittlere Unternehmen der Abfallwirtschaft, und es wurde nach den praktischen Problemen mit dem deutschen Umweltföderalismus gefragt, um zu überprüfen, ob die in der rechtspolitischen Diskussion vielfach behaupteten Klagen über den Föderalismus auch in der Praxis empirisch belegbar sind. Wie so oft lässt sich dabei nach Auswertung der Fragebögen ein sehr differenziertes Bild zeichnen.

Diese Untersuchung wäre ohne die Mitwirkung meiner Mitarbeiter nicht entstanden. Herausgehobenen Dank schulde ich meinen Assistenten, Herrn Stefan Assenmacher, Frau Anne-Kathrin Fenner und Herrn Guido Wustlich, für ihre unermüdliche und erfolgreiche Arbeit. Weiterhin danke ich meinen studentischen Hilfskräften, Frau Sophie-Charlotte Lenski sowie den Herren Alexander Gebert, Philipp Fischer, Julian von Lucius und Armin Steinbach, für ihre umsichtigen Unterstützungsarbeiten. Weiterhin danke ich Frau Staatssekretärin Maria Krautzberger und Frau Rechtsanwältin Dr. Birgit Spießhofer sowie Herrn Rechtsanwalt Josef Feldmann, Herrn Hellmut Königshaus, Herrn Regierungsdirektor Rainer Mecklenburg, Herrn Ministerialrat Dr. Frank Petersen und Herrn Rechtsanwalt Dr. Frank Andreas Schendel, die im Projektbeirat das Forschungsprojekt inhaltlich begleitet und gefördert haben. Besonderer Dank gebührt schließlich auch der Deutschen Bundesstiftung Umwelt für die finanzielle Unterstützung des Projekts.

Rechtsetzung, Rechtsprechung und Schrifttum sind regelmäßig auf dem Stand von März 2002 und in Einzelfällen bis Juli 2002 berücksichtigt. Bei einem so umfangreichen Werk über ein sich ständig veränderndes Rechtsgebiet mit vielfältigen Rechtsquellen können gleichwohl Fehler nicht ausgeschlossen werden, wofür ich die alleinige wissenschaftliche Verantwortung übernehme. Für Anregungen und Kritik wäre ich dankbar [Adresse: Humboldt-Universität zu Berlin, Forschungszentrum Umweltrecht, Unter den Linden 9 – 11, 10099 Berlin, Telefon: (030) 2093 - 3331, Telefax: (030) 2093 - 3438, e-Mail: michael.kloepfer@rewi.hu-berlin.de.

Berlin, im Sommer 2002

Michael Kloepfer

Inhaltsverzeichnis

Detaillierte Inhaltsangaben befinden sich jeweils am Anfang eines Kapitels

§ 1: Einführung	11
§ 2: Bundes- und Gemeinschaftsrecht	27
§ 3: Gesamtüberblick über das Landesrecht – Gemeinsamkeiten und Unterschiede –	191
§ 4: Baden-Württemberg	315
§ 5: Bayern	377
§ 6: Berlin	427
§ 7: Brandenburg	479
§ 8: Bremen	545
§ 9: Hamburg	583
§ 10: Hessen	633
§ 11: Mecklenburg-Vorpommern	685
§ 12: Niedersachsen	731
§ 13: Nordrhein-Westfalen	795
§ 14: Rheinland-Pfalz	857
§ 15: Saarland	907
§ 16: Sachsen	955
§ 17: Sachsen-Anhalt	1003
§ 18: Schleswig-Holstein	1049
§ 19: Thüringen	1101
§ 20: Zusammenfassende Thesen	1147
§ 21: Anhang	1163

§ 1: Einführung

Übersicht

A. Föderalismus in Deutschland	12
I. Machtbindung und Machtentfaltung im Bundesstaat	13
II. Unitarismus und Kooperation im Bundesstaat	14
III. Wettbewerb und Reföderalisierung	16
IV. Föderalismus und Europarecht	16
B. Umweltschutz und Föderalismus	17
I. Verschränkungen zwischen Bundes- und Landesumweltrecht	18
II. Verschränkungen im Vollzug des Umweltrechts	19
III. Umweltrecht zwischen Unitarismus und Kooperation	20
IV. Umweltrecht und Wettbewerb	21
C. Föderaler Umweltschutz und betriebliche Praxis	21
I. Abfallwirtschaft	22
II. Bodenschutz und Altlasten	23
III. Gewässerschutz	24
IV. Immissionsschutz	25
D. Ausblick	26

A. Föderalismus in Deutschland

- 1 „Der Bundesstaat des Grundgesetzes ist Staatsform deutscher Herkunft und deutscher Prägung. Er wurzelt im politischen Boden Deutschlands und läßt sich nicht von ihm ablösen.“¹ Dieser grundlegende Satz zum deutschen Föderalismus spiegelt das Selbstbewusstsein wider, das sich in Deutschland mit dem System des Bundesstaates verbindet. Dahinter steht auch die Erfahrung, dass die dunklen Seiten der deutschen Geschichte – die Diktaturen – sich durch eine Zerstörung föderaler Strukturen auszeichneten. Der Föderalismus ist ein tragendes Strukturprinzip der Bundesrepublik Deutschland mit einer lange zurückreichenden Tradition.² Art. 20 Abs. 1 GG mit der Verpflichtung auf den (demokratischen und sozialen) Bundesstaat gehört zu den herausragenden und bekanntesten Verfassungssätzen des Grundgesetzes. Durch Art. 79 Abs. 3 GG ist die Bundesstaatlichkeit als staatliches Strukturprinzip – vom Verfassungsrecht her – dauerhaft abgesichert. Die deutsche Bundesstaatlichkeit gilt – neben der Institution des Bundesverfassungsgerichts – als *der* Exportartikel des bundesdeutschen Verfassungsrechts. Das macht für die Deutschen auch den Prozess der Europäischen Integration leichter. Denn wenn Europa kommt, wird es föderales Europa sein.
- 2 Aus Tradition, Verfassung und gelebter Verfassungspraxis hat sich der deutsche Föderalismus zu einem komplexen und gleichzeitig komplizierten Organisationsprinzip entwickelt. Er ermöglicht Einheit in Vielfalt, aber eben auch Vielfalt in Einheit. Er ist dabei aber auch unübersichtlich geworden. Verantwortungsvermischungen zwischen Bund und Ländern bestimmen das Bild. Forderungen nach einer stärkeren Zurückdrängung des Einflusses der Länder und vor allem des Bundesrates auf die politische Gestaltung im Gesamtstaat sind nicht zu überhören. Doch unüberhörbar ist auch die Gruppe derjenigen, die mehr Einfluss für die Länder einfordern.
- 3 Verfassungsrechtlich haben die Länder durch die generellen Zuweisungen des Grundgesetzes (Art. 30, 70, 83 GG) einen beträchtlichen Einfluss auf die Rechtsetzung und die Umsetzung des Rechts in Deutschland: Dies beginnt bei der Kompetenzverteilung für die Gesetzgebung, die dem Bund nur solche Gegenstände zur Regelung zubilligt, die ausdrücklich in den entsprechenden Kompetenzkatalogen der Art. 73 ff. GG aufgeführt sind – alles andere ist Ländersache. Allerdings haben vielfältige Verfassungsänderungen zu vielen neuen Bundesgesetzgebungskompetenzen geführt, so dass die Zuständigkeit der Länder heute zwar noch rechtlich, nicht aber mehr faktisch die Regel ist. Dafür sind die Mitwirkungsmöglichkeiten der Länder, insbesondere über den Bundesrat, ständig gewachsen. Diese Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung des Bundes ist

¹ *Isensee*, Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: *Isensee/Kirchhof* (Hg.), HStR IV, § 98 Rn. 1.

² s. hierzu aus der jüngeren Literatur *Oeter*, Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht, 1998, m. w. N.

mit dem Recht verbunden, eigene Gesetzesinitiativen in die Bundesgesetzgebung einzubringen. Schließlich sind die Länder auch ganz wesentlich für den Vollzug der Bundesgesetze (und erst recht der eigenen Landesgesetze) verantwortlich. Art. 83 ff. GG regelt die Verwaltungskompetenzen und weist grundsätzlich auch den Ländern die Ausführung von Bundesgesetzen zu. Der Vollzug von Rechtsvorschriften durch den Bund selbst (bundeseigene Verwaltung) ist die seltene Ausnahme (Art. 87 ff. GG).

I. Machtbindung und Machtentfaltung im Bundesstaat

Die bundesstaatliche Verteilung von Kompetenzen zwischen Bund und Ländern ergänzt als „vertikale“ Verschränkung von Macht die klassische horizontale Gewaltverschränkung durch Legislative, Exekutive und Judikative. Dies ist umso wichtiger, als diese klassische horizontale Teilung zwischen den Staatsgewalten unter den Bedingungen der Parteiendemokratie nicht mehr wirklich funktioniert: Die Mehrheitsfraktionen im Bundestag verstehen sich primär als Unterstützer und nicht als Kontrolleur „ihrer“ Bundesregierung. 4

Der Föderalismus ist in diesem Sinne eine weitere Säule verfassungsstaatlicher Machtbindung. Keine Ebene im Bundesstaat hat uneingeschränkte Regelungsmacht. Auch wenn es freilich sowohl für den Bund als auch für die Länder eigene Kompetenzbereiche gibt, die sie autark ausfüllen,³ müssen sie doch als verschiedene Kraftzentren im Bundesstaat miteinander kooperieren, um optimale Ergebnisse staatlichen Handelns zu erreichen. Die Vorzüge des Föderalismus als Innovations- und Entdeckungssystem werden heute grundsätzlich nicht in Frage gestellt. Der Föderalismus ermöglicht Vielfalt und Wettbewerb, die Erprobung von Neuerungen und die Integration der politischen Opposition durch ein hohes Maß an Konsensbildung. 5

Als Organisations- und Strukturprinzip besitzt der Föderalismus eine große Dynamik. Zu seinem Gelingen ist ein hohes Maß an Flexibilität erforderlich. Im Laufe der noch jungen Geschichte der Bundesrepublik Deutschland sind bereits verschiedene Strömungen in der Praxis der Bundesstaatlichkeit ausgemacht worden, was sich in Bezeichnungen wie „separativer Föderalismus“⁴ einerseits oder „unitarischer Bundesstaat“⁵ andererseits oder aber auch „kooperativer Föderalismus“⁶ 6

³ Hierzu BVerfGE 87, 181, 196, wonach eine Preisgabe der Eigenstaatlichkeit der Länder nicht zulässig ist, und BVerfGE 34, 9, 19, wonach den Ländern ein eigener Aufgabenkernbereich zusteht.

⁴ s. hierzu *Thieme*, Vierzig Jahre Bundesstaat, DÖV 1989, 499, 508.

⁵ *Hesse*, Der unitarische Bundesstaat, 1962.

⁶ Hierzu *Kisker*, Kooperation im Bundesstaat, 1971; s. auch *Hesse*, Aspekte des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, in: *Ritterspach* (Hg.), Festschrift für G. Müller, 1970, S. 141 ff.

oder „Wettbewerbsföderalismus“⁷ widerspiegelt. In welcher Spielart der Föderalismus im Nachkriegsdeutschland auch immer praktiziert wurde, so stand er doch nie grundsätzlich zur Disposition. Rechtlich wäre dies auch unzulässig gewesen (Art. 79 Abs. 3 GG).

- 7 Wenn sich also der Föderalismus aus der Sicht der tragenden politischen Kräfte grundsätzlich bewährt hat, gilt er gleichwohl heute als reformbedürftig. Dies bezieht sich einerseits auf die Neugliederungsproblematik, andererseits auf die im Folgenden zu erörternden Strukturen und Funktionsweisen des Bundesstaates. Diesen Aspekten der Föderalismusreform ist im Folgenden nachzugehen.

II. Unitarismus und Kooperation im Bundesstaat

- 8 Die verschiedenen Wandlungen des deutschen Bundesstaates haben erhebliche Veränderungen des deutschen Föderalismus mit sich gebracht, die zum einen den Bund als eigentliches Machtzentrum der Bundesrepublik Deutschland gestärkt hat und zum anderen den Bund und die Länder miteinander und auch die Länder untereinander durch ein – zum Teil formelles, zum Teil informales – Geflecht von Absprache- und Mitsprachestrukturen (Mitwirkungsrechte, Entscheidungsstrukturen und Gremien) verwoben hat. Die Stärkung des Bundes als Zentralgewalt geht mit den Tendenzen einer Unitarisierung seit den fünfziger Jahren einher. Unitarismus meint in diesem Zusammenhang die fortschreitende Angleichung des Rechtszustandes und der Lebensverhältnisse im ganzen Bundesgebiet.⁸ Dieser Vereinheitlichungs-Druck, der in Art. 72 Abs. 2 GG a.F. eine wesentliche verfassungsrechtliche Stütze fand, hat dazu geführt, dass der Bund nach und nach seine Gesetzgebungskompetenzen umfassend ausgeschöpft und sogar zahlreiche Kompetenzen für die Gesetzgebung hinzugewonnen hat. Des Weiteren kam es zwischen Bund und Ländern zu neuartigen Mischformen bei der Verwaltung und Finanzierung von Staatstätigkeiten. Dies alles führte zu einem erheblichen Machtverlust der Länder. Die Länder haben freilich selbst in Bereichen, wo ihnen allein die Gesetzgebungskompetenz zusteht, durch Staatsverträge oder über Modell- und Mustergesetze einer Unitarisierung Vorschub geleistet.⁹ Gleichzeitig haben die Länder aber ihren Einfluss im Bundesrat in Form von Zustimmungsvorbehalten für Bundesgesetze erweitert und damit den Bund in die Notwendigkeit der Verständigung mit den Ländern für die meisten größeren Gesetzesvorhaben gezwungen.

⁷ s. hierzu *Klatt*, Plädoyer für einen Wettbewerbsföderalismus, in: *Meier-Walser/Hirscher* (Hg.), *Krise und Reform des Föderalismus*, 1999, S. 64 ff.

⁸ *Hesse* (Fn. 8), passim.

⁹ Vgl. *Starck*, Unitarisierung des Rechts im Bundesstaat, in: *BayVerfGH* (Hg.), *Verfassung als Verantwortung und Verpflichtung*, Festschrift zum 50jährigen Bestehen des *BayVerfGH*, 1997, S. 229 ff.