

Einführung in das Umweltrecht

von

Dr. Reiner Schmidt

o. Professor an der Universität Augsburg

und

Helmut Müller

Rechtsanwalt in Augsburg

6., erweiterte Auflage



VERLAG C. H. BECK MÜNCHEN 2001

Inhaltsübersicht

Abkürzungsverzeichnis	XVII
Verzeichnis abgekürzt zitierter Literatur	XXV
Einführung	XXVII

1. Teil. Grundprobleme des Umweltrechts

§ 1. Strukturen des Umweltrechts	1
I. Einleitung	1
<i>Fall 1: Das Artikelgesetz</i>	1
II. Der Zweck des Umweltrechts	3
III. Die Prinzipien des Umweltrechts	4
1. Das Vorsorgeprinzip	4
2. Das Verursacherprinzip	6
3. Das Kooperationsprinzip	8
IV. Instrumente des Umweltrechts	9
1. Planungsinstrumente des Umweltrechts	10
a) Umweltschutz durch Fachplanung	10
b) Umweltschutz durch raumbezogene Gesamtplanung	11
2. Ordnungsrechtliches Instrumentarium des Umweltrechts	12
a) Anmelde- und Anzeigepflichten, Auskunftspflichten, Sicherungspflichten	12
b) Gesetzliche Verbote mit Erlaubnis- und Genehmigungs- vorbehalt	13
aa) Präventive Verbote	13
bb) Repressive Verbote	13
c) Verfügungen der Verwaltung	14
3. Die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)	14
a) UVP nach EG-Richtlinie	14
b) Umsetzung ins nationale Recht	15
aa) Der Inhalt des UVP-Gesetzes	15
bb) Das Verfahren	16
cc) Besondere Probleme	17
4. Abgabenrechtliche Instrumente des Umweltrechts	18
a) Umweltsteuern	18
b) Lenkungsabgaben	19
c) Ausgleichsabgaben	20
5. Informale Instrumente im Umweltrecht	20
V. Privates Umweltschutzrecht	22
1. Spannungsverhältnis zwischen öffentlichem und privatem Umweltrecht	22
2. Umwelthaftungsrecht	23
a) Das Recht des Bürgerlichen Gesetzbuches	23
b) Das Umwelthaftungsgesetz	25
VI. Ergebnis zu Fall 1	27

VII. Umweltinformation durch Behörden und Unternehmen	28
<i>Fall 2: Auskunft über dubiose Emissionen</i>	28
1. Rechtsgrundlagen für Informationsansprüche	28
2. Das Umweltinformationsgesetz (UIG)	30
a) Allgemeines	30
b) Anspruchsberechtigung	32
c) Ausnahmen	33
3. Die Öko-Audit-Verordnung	36
a) Allgemeines	36
b) Verfahrensschritte	38
c) Die Umwelterklärung	41
4. Ergebnis zu Fall 2	42
VIII. Abbau des Vollzugsdefizits	43
 § 2. Umweltschutz und Verfassungsrecht	44
I. Grundrechtsschutz gegenüber Umwelteinigriegen	44
<i>Fall 3: Waldsterben und „Pseudo-Krupp“</i>	44
1. Staatsziel Umweltschutz	44
2. Kein allgemeines Grundrecht auf Umweltschutz	45
3. Staatliche Schutzpflichten	47
a) Grundrechte als Abwehrrechte	47
b) Schutzfunktion der Grundrechte	48
4. Schutzansprüche	49
5. Entschädigungsansprüche	51
a) § 14 S. 2 BImSchG	51
b) Amtspflichtverletzung	52
c) Enteignung oder Aufopferung	52
d) Ausblick	53
6. Vorbeugende Gefahrenabwehr und Risikovorsorge	53
<i>Fall 4: Idyllisches im Bayerischen Wald</i>	53
a) Allgemeines	53
b) Gefahrenabwehr	54
c) Risikovorsorge	55
7. Grundrechtsschutz durch Verfahren	55
II. Verfassungsrechtliche Grenzen für den Umweltschutz	56
<i>Fall 5: Der Skizirkus des Almbauern</i>	56
1. Die Eigentumsgewährleistung	57
a) Schutzbereich	57
b) Eingriff	57
c) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	58
2. Berufsfreiheit	61
3. Gleichheitssatz	62
4. Zusammenfassung	62
III. Gesetzgebungskompetenzen im Umweltschutz	63
<i>Fall 6: „Tempo 100“</i>	63
 2. Teil. Einzelgebiete des Umweltrechts	
 § 3. Der Schutz vor Immissionen und Strahlen	66
I. Einleitung	66
II. Genehmigungspflichtige Anlagen	67
<i>Fall 7: Der Schlachthof im Wohngebiet</i>	67

1. Materielle Genehmigungsvoraussetzungen	68
a) Betreiberpflichten	68
aa) Schutzgrundsatz	69
bb) Vorsorgegrundsatz	72
cc) Entsorgungsgrundsatz/Gebot der sparsamen Energieverwendung	73
dd) Nachsorgepflichten	74
b) Anforderungen auf Grund von Rechtsverordnungen gem. § 7 BImSchG	74
aa) Störfall-Verordnung	74
bb) Großfeuerungsanlagen-Verordnung	75
cc) IVU-Richtlinie	75
c) Vereinbarkeit mit anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften	76
2. Genehmigungsverfahren	77
a) Verfahrensgang	77
b) Einwendungsbefugnis	78
c) Präklusion	79
d) Verfahrensabschluss	80
e) Vereinfachtes Genehmigungsverfahren	81
3. Vorbescheid, Teilgenehmigung und vorzeitiger Beginn	81
<i>Fall 8: Bodenaushub und Hochbauten</i>	81
a) Der Vorbescheid	82
aa) Regelungsgehalt	82
bb) Bindungswirkung	83
b) Die Teilgenehmigung	84
aa) Rechtscharakter	84
bb) Bindungswirkung	84
c) Zulassung vorzeitigen Beginns	85
4. Rechtsschutz im gestuften Verwaltungsverfahren	85
<i>Fall 9: Das Sicherheitsbedürfnis des Rentners</i>	85
a) Entgegenstehen des Vorbescheids	85
b) Entgegenstehen einer früheren Teilgenehmigung	87
III: Entscheidungen nach Genehmigungsteilung	88
1. Nachträgliche Anordnungen	88
<i>Fall 10: Chemiedüfte</i>	88
a) Rechtmäßigkeit nachträglicher Anordnungen	88
aa) Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	89
bb) Drittschutz	90
b) Bestandsschutz	91
aa) Genehmigungsrechtlich	91
bb) Eigentumsrechtlich	92
c) Informale Absprachen	93
d) Konzentrationswirkung	93
2. Änderungsgenehmigung	94
3. Untersagung, Stilllegung und Widerruf	95
a) Betriebsuntersagung	95
b) Stilllegung	95
c) Widerruf	95
IV. Zivilrechtliche Nachbaransprüche	96
V. Nicht genehmigungsbedürftige Anlagen	97
<i>Fall 11: Pilzzucht im Mietshaus</i>	97
1. Anlagenbegriff	97
2. Maßnahmen der Verwaltung	99
a) Immissionsschutzrechtliche Maßnahmen	99

b) Bauordnungsrechtliche Maßnahmen	100
c) Betriebsuntersagung	101
VI. Landesimmissionsschutzrecht	101
VII. Benzinbleigesetz und Fluglärmenschutzgesetz	102
VIII. Strahlenschutzrecht	102
<i>Fall 12: Unglücksfall in Hochberg</i>	102
1. Atomgesetz	103
2. Strahlenschutz- und Röntgenverordnung	104
3. Strahlenschutzhilfegesetz	105
4. Ergebnis	106
§ 4. Der Schutz des Wassers	106
I. Einleitung	106
II. Grundsätze des Wasserhaushaltsgesetzes	110
1. Sicherung und Bewirtschaftung der Gewässer	110
2. Allgemeine Sorgfaltspflicht	111
3. Wassernutzung und Grundeigentum	111
III. Die wasserwirtschaftliche Benutzungsordnung	112
<i>Fall 13: Ein Landwirt als Fischer</i>	112
1. Sachlicher Geltungsbereich des WHG	112
2. Wasserrechtliche Qualifizierung der einzelnen Vorhaben	113
3. Der Gewässerausbau	114
a) Planfeststellungsbedürftigkeit	114
b) Planfeststellungsfähigkeit	115
aa) Planrechtfertigung	116
bb) Zwingende Versagungsgründe	116
(1) Wasserrechtliche Vorschriften	117
(2) Nichtwasserrechtliche Vorschriften	117
cc) Abwägung	118
4. Die Gewässerbenutzungen	118
a) Gestattungspflicht	118
b) Art der Gestattung	120
c) Gestattungsfähigkeit	122
aa) Ermessensentscheidung	122
bb) Drittschutz	123
5. Ergebnis	125
IV. Wasserschutzgebiete	125
<i>Fall 14: Landwirt contra Wasserschutzgebiet</i>	125
1. Verfahrensfragen	125
a) Inzidentkontrolle	125
b) Normenkontrolle	126
2. Begründetheit	126
a) Formellrechtliche Fragen	126
b) Materiellrechtliche Fragen	127
aa) Vereinbarkeit mit der Ermächtigungsgrundlage	127
(1) Festsetzungszwecke	127
(2) Voraussetzungen der Festsetzung	128
(3) Ermessen	128
bb) Gültigkeit der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage	129
3. Entschädigung	130
4. Ergebnis	132

§ 5. Das Recht der Abfallwirtschaft	133
I. Einleitung	133
II. Der Abfallbegriff	136
Fall 15: Wertvoller Autoschrott	136
1. Allgemeines	137
2. Die Tatbestandsvoraussetzungen des Abfallbegriffs	138
a) Der abfallrechtliche Besitzbegriff	138
b) Bewegliche Sache	138
c) Zugehörigkeit zu einer Abfallgruppe	139
d) Erfüllung eines Entledigungstatbestands	140
aa) Tatsächliche Entledigung	140
bb) Gesetzliche Fiktion des Entledigungswillens	141
cc) Berücksichtigung der Verkehrsanschauung	142
dd) Entledigungszwang	143
III. Vermeidung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen	144
1. Abfallvermeidung	144
a) Der Grundsatz der Produktverantwortung	145
b) Die Verpackungsverordnung	147
aa) Entstehungsgeschichte der Verpackungsverordnung	147
bb) Inhalt der Verpackungsverordnung	148
cc) Struktur des dualen Systems	148
dd) Probleme des dualen Systems	150
c) Förderung der Abfallvermeidung durch Länder und Kommunen	150
2. Abfallverwertung	151
a) Verwertungsarten	151
b) Abgrenzung zur Abfallbeseitigung	152
IV. Die Ordnung der Abfallentsorgung	154
1. Der Grundsatz der Eigenentsorgung (§§ 5 II 2, 11 I KrW-/AbfG)	154
2. Die Überlassungspflichten (§ 13 KrW-/AbfG)	155
a) Obligatorische Entsorgungspflicht der öffentlichen Hand für Hausmüll	155
b) Fakultative Entsorgungspflicht der öffentlichen Hand für Abfälle zur Beseitigung	156
3. Zuhilfenahme Dritter bei der Entsorgung (§ 16 KrW-/AbfG)	157
a) Dritte als Erfüllungsgehilfen	158
b) Dritte als Träger der Entsorgungspflicht	158
4. Der Grundsatz der Inlandsbeseitigung	159
V. Überwachung und Kontrolle	160
1. Behördliche Überwachung	160
a) Besonders überwachungsbedürftige Abfälle (§§ 3 VIII, 41 KrW-/AbfG)	161
aa) Begriff	161
bb) Besondere Pflichten des Abfallbesitzers	161
b) Überwachungsbedürftige und nicht überwachungsbedürftige Abfälle	162
c) Allgemeine Überwachungsbefugnisse der Abfallbehörde	162
2. Innerbetriebliche Überwachung	163
a) Betriebsbeauftragter für Abfall	163
b) Entsorgungsfachbetriebe	164
VI. Zulassung von Abfallentsorgungsanlagen	165
Fall 16: Die ungeliebte Müllverbrennungsanlage	165
1. Der Anlagenbegriff	165

2. Zulassung von Deponien	166
a) Anzuwendende Vorschriften	166
b) Zulassungsanspruch	166
3. Zulassung von sonstigen Entsorgungsanlagen	167
a) Die einzelnen Genehmigungserfordernisse	167
b) Verfahrenserleichterungen für immissionsschutzrechtliche Abfallentsorgungsanlagen	167
c) Berücksichtigung städtebaulicher Belange bei der Zulassungsentscheidung	167
§ 6. Der Schutz der Natur, der Landschaft und des Bodens	171
I. Einleitung	171
II. Ziele und Grundsätze des Naturschutzes	172
III. Die Landwirtschaft	173
1. Die allgemeine Landwirtschaftsklausel (§ 2 III BNatSchG)	173
2. Die besondere Landwirtschaftsklausel (§ 8 VII BNatSchG)	174
3. Billigkeitsausgleich	174
IV. Landschaftsplanung	175
<i>Fall 17: Ein Landrat als Pionier</i>	175
1. Überörtliche Landschaftsplanung	175
a) Landschaftsprogramme	176
b) Landschaftsrahmenpläne	176
c) Verbindlichkeit der überörtlichen Landschaftsplanung	176
d) Rechtsschutz	177
2. Örtliche Landschaftsplanung	178
a) Inhalt	178
b) Verbindlichkeit der örtlichen Landschaftsplanung	179
c) Rechtsschutz	179
3. Fazit zur Landschaftsplanung	179
V. Der allgemeine Gebietsschutz	180
1. Der Schutz vor Eingriffen in Natur und Landschaft	180
<i>Fall 18: Das Kraftwerk in der Au</i>	180
a) Ziel der Eingriffsregelung	180
b) Verfahrensrechtliche Fragen	181
c) Inhaltliche Systematik der Eingriffsregelung	181
aa) Eingriff	182
bb) Verbot vermeidbarer Beeinträchtigungen	183
cc) Pflicht zum Ausgleich unvermeidbarer Beeinträchtigungen	184
dd) Ersatzmaßnahmen für unausgleichbare, aber vorrangig zugelassene Umwelteinträge	185
2. Verhältnis der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung zur Bauleitplanung	186
<i>Fall 19: Umstrukturierung eines brachliegenden Industriegebietes</i>	186
a) Entwicklung des Verhältnisses Bauplanungsrecht – naturschutzrechtliche Eingriffsregelung	187
b) Das geltende Recht	187
c) Integration der Belange des Naturschutzes in die Bauleitplanung	188
aa) Eingriff	188
bb) Vermeidungsgebot	189
cc) Ausgleichspflicht	189
(1) Ausgleichsinstrumentarium	189
(2) Ort der Ausgleichsmaßnahme	190
(3) Zeitliche Anforderungen	190

(4) Durchführung	191
dd) Gewichtung der naturschutzrechtlichen Belange in der bauleitplanerischen Abwägung	191
d) Fazit	192
3. Duldungs- und Pflegepflichten	192
a) Duldungspflichten	192
b) Pflegepflichten	193
VI. Besonderer Gebiets- und Objektschutz	193
1. Gebietsschutz	193
<i>Fall 20: Landwirte gegen „grüne Häuptlinge“</i>	193
a) Schutzgebietskategorien	194
aa) Naturschutzgebiete	194
bb) Nationalparke	196
cc) Biosphärenreservate	196
dd) Landschaftsschutzgebiete	197
ee) Naturparke	197
b) Verhältnis zum Eigentumsgrundrecht	198
c) Festsetzungsverfahren	199
2. Europarechtliche Vorgaben für den Arten- und Biotopschutz	199
a) Das Verfahren der Unterschutzstellung	200
b) Das Schutzregime	201
aa) Verschlechterungsverbot	201
bb) Verträglichkeitsgrundsatz	202
cc) Ausnahmen vom Verträglichkeitsgrundsatz	202
dd) Potentielle FFH-Gebiete	203
3. Objektschutz	204
VII. Verbandsbeteiligung und Verbandsklage	204
1. Verbandsbeteiligung	204
2. Verbandsklage	206
VIII. Bodenschutz, insbesondere Altlasten	207
1. Einleitung	207
a) Bodenschutz als Teil umfassenden medialen Umweltschutzes	207
b) Schutzobjekt Boden	208
2. Das Bundesbodenschutzgesetz	208
a) Gesetzgebungscompetenz	208
b) Ziel	209
c) Anwendungsbereich	209
d) Einzelne Pflichten	209
aa) Gefahrenabwehrpflichten	209
bb) Vorsorgepflicht	211
cc) Entsiegelungspflicht	211
e) Grenzwertvereinheitlichung	211
f) Eingriffsgrundlage und Kostentragungspflicht	212
3. Altlasten	212
<i>Fall 21: Der verhängnisvolle Grundstückserwerb</i>	212
a) Altlasten: Begriff und Realität	213
b) Rechtsgrundlagen für Sanierungsanordnungen	214
aa) Rechtsgrundlagen außerhalb des Bundesbodenschutzgesetzes	214
bb) Rechtsgrundlage im Bundesbodenschutzgesetz	214
(1) Adressat der Anordnung	215
(2) Notwendiger Sanierungsumfang	215
(3) Kostentragungspflicht	216
(4) Kostentragungspflicht bei Gefahrerforschungseingriff	216

c) Grenzen der Haftung	217
aa) Verjährung	217
bb) Legalisierungswirkung behördlicher Gestattungen	217
cc) Verfassungskonforme Auslegung	218
dd) Amtshaftung wegen Erteilung der Baugenehmigung	219
(1) Beamte im haftungsrechtlichen Sinne	220
(2) Pflichtverletzung	220
(3) Drittbezogenheit	221
ee) Sonderrecht in den neuen Bundesländern	221
d) Ergebnis	222
IX. Exkurs: Gentechnikrecht	222
1. Einführung	222
2. Rechtsgrundlagen außerhalb des Gentechnikgesetzes	223
3. Das Gentechnikgesetz	224
§ 7. Umweltvölkerrecht	226
I. Einleitung	226
1. Geschichte des Umweltvölkerrechts	227
2. Ergebnisse der Konferenz von Rio de Janeiro	229
a) Rio-Deklaration	229
b) Agenda 21	230
c) Wald-Grundsatzzerklärung	230
d) Artenvielfaltskonvention	230
e) Klimarahmenkonvention	231
3. „Rio-follow-up“-Prozess	231
a) Die Klimaschutzkonferenz von Kyoto	231
b) Die Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen in New York	232
II. Quellen des Umweltvölkerrechts	232
<i>Fall 22: Zollfreier Import von Schwefeldioxid</i>	232
1. Völkervertragsrecht	233
2. Völkergewohnheitsrecht	235
a) Das Verbot erheblicher grenzüberschreitender Umweltschädigungen	235
b) Sonstige völkergewohnheitsrechtliche Grundsätze	238
<i>Fall 23: Atomkraftwerk an der Grenze</i>	238
aa) Informations- und Warnpflicht	238
bb) Konsultationspflicht	238
cc) Schadensvermeidungspflicht	239
dd) Vetorecht	240
ee) Recht zur ökologischen Intervention	240
3. Allgemeine Rechtsgrundsätze	241
4. Hilfquellen	241
a) Richterliche Entscheidungen	241
b) Völkerrechtslehre	242
5. Soft-law	242
III. Der Schutz des Einzelnen vor grenzüberschreitenden Umweltbeeinträchtigungen	243
<i>Fall 24: Versalzenes Gemüse</i>	243
1. Völkerrechtliche Rechtsschutzmöglichkeiten	244
a) Grundsatz der Mediatisierung	244
b) Gewährung diplomatischen Schutzes („Espousal of Claim“)	245
2. Privatrechtliche Rechtsschutzmöglichkeiten	245

a)	Internationale Zuständigkeit	245
b)	Anwendbares Recht	246
c)	Extraterritoriale Wirkung der Genehmigung	246
d)	Besonderheiten der atomrechtlichen Haftung	247
<i>Fall 25: Die „moderne Pest“ in Schwaben</i>	247	
aa)	Haftungsgrundlagen	247
bb)	Probleme der Immunität und Vollstreckung	248
cc)	Schadensumfang und Kausalzusammenhang	249
dd)	Ausgleichsansprüche nach § 38 AtomG und Entschädigungsleistungen	250
IV.	Rechtsstellung ausländischer Grenznachbarn im Verwaltungsverfahren und im Verwaltungsgerichtsprozess	250
<i>Fall 26: „Ausländerprobleme“</i>	250	
1.	Völkerrechtliche Vorgaben	251
2.	Innerstaatliches Verfahrensrecht	252
a)	Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz	252
b)	Verwaltungsverfahren	253
V.	Umweltschutz und Handel	254
<i>Fall 27: Von Garnelen und Meeresschildkröten</i>	254	
1.	Die für den Umweltschutz zuständigen Institutionen der WTO ..	255
2.	Die Vereinbarkeit des Importverbots mit dem GATT	256
a)	Verstoß gegen Art. XI GATT	257
b)	Rechtfertigung nach Art. XX GATT	258
§ 8. Umwelteuroparecht	260	
I.	Einleitung	260
II.	Die Abgrenzung der Kompetenzgrundlagen	265
<i>Fall 28: Der Streit um die richtige Rechtsgrundlage</i>	265	
1.	Zulässigkeit	266
2.	Begründetheit	267
a)	Praktische Relevanz der Abgrenzung	267
b)	Abgrenzungstheorien	268
aa)	Subjektive Theorie	269
bb)	Objektive Theorie	269
cc)	lex-specialis-Theorie	269
c)	Abgrenzungsmethode des EuGH	269
3.	Ergebnis	271
III.	Der „nationale Alleingang“ im EG-Umweltrecht	272
<i>Fall 29: Deutschland als „ökologischer Musterschüler“</i>	272	
1.	Zulässigkeit	273
2.	Begründetheit	273
a)	Vorüberlegungen	273
b)	Formelle Verfassungsmäßigkeit	275
c)	Materielle Verfassungsmäßigkeit	275
aa)	Rechtfertigungsgrund	275
bb)	Schutzerweiterung trotz Zustimmung bzw. Einstimmigkeit ..	275
cc)	Verhältnismäßigkeit i. w. S.	276
dd)	Behinderung des Funktionierens des Binnenmarktes	277
ee)	Neue wissenschaftliche Erkenntnisse	278
ff)	Spezifisches Problem des Mitgliedstaates	278
gg)	Nachträgliches Problem des Mitgliedstaates	278
hh)	Keine willkürliche Diskriminierung	279
ii)	Keine verschleierte Beschränkung des Handels	279

3. Ergebnis	279
IV. Die Umsetzung von Umweltschutzrichtlinien in nationales Recht	279
<i>Fall 30: Der Streit um die TA Luft</i>	279
1. Zulässigkeit	280
2. Begründetheit	280
a) Allgemeine Anforderungen an die Umsetzung von EG-Richtlinien	280
b) Umsetzungstauglichkeit der TA Luft	282
3. Stellungnahme und Ergebnis	283
V. Die Wirkungen von nicht bzw. nicht ordnungsgemäß umgesetzten Umweltschutzrichtlinien	284
1. Das Institut der unmittelbaren Wirkung	285
2. Subjektive unmittelbare Richtlinienwirkung	286
<i>Fall 31: Die Berufung auf die strengeren EG-Grenzwerte</i>	286
a) Begünstigende Wirkung im Vertikalverhältnis	287
b) Keine unmittelbar belastende Wirkung	288
c) Keine subjektive Wirkung im Horizontalverhältnis	288
d) Begünstigende Wirkung im Dreiecksverhältnis	289
e) Ergebnis	290
3. Objektive unmittelbare Richtlinienwirkung	290
<i>Fall 32: „Großkrotzenburg“</i>	290
4. Richtlinienkonforme Auslegung und Rechtsfortbildung	293
5. Vorwirkung	293
6. Staatshaftung	294
Klausur: Der Autobahnbau	
Sachverhalt	295
Lösungshinweise	296
Sachverzeichnis	311