

Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht

Eine Untersuchung zur Rechtsidee des
“bestmöglichen Umweltschutzes” im EWG-Vertrag

von

Dr. Wolfgang Kahl



CFM

C. F. Müller Juristischer Verlag
Heidelberg

Inhaltsverzeichnis

<i>Vorwort</i>	VII
<i>Abkürzungsverzeichnis</i>	XIX

Einleitung

<i>A. Problematik</i>	1
<i>B. Eingrenzung und Gang der Untersuchung</i>	5

Erster Teil

Die Abstraktion des Umweltprinzips

Kapitel 1: Die Rechtsidee des “bestmöglichen Umweltschutzes”	10
<i>A. Die Abstützung im primären Gemeinschaftsrecht nach der EEA</i> ..	10
I. Das Vertragsziel Umweltschutz	10
1. Vor der EEA	10
2. Nach der EEA	13
II. Der Umweltbegriff	13
1. Im EWG-Vertrag	14
2. In den Aktionsprogrammen	16
3. In den Richtlinien	17
4. Ergebnis	18
III. Die Handlungsformen	18
IV. Die umweltpolitischen Ziele	19
1. Die Systematik des Zielkatalogs	19
2. Die Erhaltung der Umwelt	19
3. Der Schutz der Umwelt	19
4. Die Verbesserung der Umweltqualität	20
5. Der Beitrag zum Schutz der menschlichen Gesundheit	20
6. Die umsichtige und rationelle Verwendung der Ressourcen ..	21
V. Die Spezialprinzipientrias	21
1. Das Vorbeugeprinzip	21
2. Das Ursprungsprinzip	22
3. Das Verursacherprinzip	23
VI. Die Querschnittsklausel	26
VII. Das Subsidiaritätsprinzip	27
1. Allgemeines	27
2. Formelle Subsidiarität	29
3. Kooperations- und Erforderlichkeitsprinzip	29
4. Prinzip der geeigneten Aktionsebene	30
5. Optimierungs- bzw. Besserklausel	31
6. Eigener Lösungsansatz: Materielle Subsidiarität	31

a) Die verfassungsstrukturelle Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips	31
b) Die Unverzichtbarkeit des Subsidiaritätsprinzips in der Umweltpolitik	33
c) Die inhaltliche Ausgestaltung des Subsidiaritätsprinzips mittels eines Syntheseansatzes	35
d) Ergebnis	37
VIII. Die Schutzniveaunklausel	37
IX. Der Umweltschutz als "zwingendes Erfordernis"	39
X. Die Schutzergänzungsklauseln	41
1. Art. 130t	41
2. Art. 130r Abs. 5 UAbs. 2, 130s, 130t	44
3. Art. 100a Abs. 4	47
4. Art. 100b Abs. 2, 100a Abs. 4	50
5. Art. 118a Abs. 3	52
6. Art. 224	53
XI. Die Schutzklauseln	53
<i>B. Die zusätzliche Abstützung im Vertrag über die Europäische Union</i>	55
I. Umweltschutz als Ziel und Aufgabe der Gemeinschaft	55
II. Das "neue" Subsidiaritätsprinzip	56
III. Das Globalitätsprinzip	57
IV. Die "neue" Schutzniveaunklausel	57
V. Die Verstärkung der Querschnittsklausel	58
VI. Die "neue" Schutzklauselbefugnis	60
<i>C. Die zusätzliche Abstützung in den Aktionsprogrammen</i>	60
I. Die rechtsdogmatische Einordnung der Aktionsprogramme	60
II. Die Spezialprinzipien	61
III. Folgerungen	62
<i>D. Die zusätzliche Abstützung in den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates</i>	64
I. Die rechtsdogmatische Einordnung der Schlußfolgerungen	64
II. Umweltschutzfreundliche Aussagegehalte	64
III. Folgerungen	67
<i>E. Die zusätzliche Abstützung in der Erklärung des Europäischen Parlaments über Grundrechte und Grundfreiheiten vom 12. April 1989</i>	68
Kapitel 2: Die rechtsdogmatische Einordnung des "bestmöglichen Umweltschutzes"	69
A. <i>Grundsatz und Norm</i>	69
I. Die Systematisierungsansätze in der deutschen Rechtsquellenlehre als Ausgangspunkt	69

1. Die traditionelle Sichtweise	69
2. Die Prinzipienlehre von Robert Alexy	71
II. Die Möglichkeiten und Grenzen der Transferierbarkeit auf den "bestmöglichen Umweltschutz"	71
1. Der Grundsatzcharakter	72
2. Die Konkretisierungsbedürftigkeit	73
3. Der Rechtsnormcharakter	73
4. Der Wertcharakter	74
5. Rechtsgrundsatz und rechtspolitischer Grundsatz	75
B. Allgemeiner Rechtsgrundsatz	75
C. Terminologie	81
D. Inhaltsbestimmung	82
E. Gewichtung und Rang	83
F. Rechtsnatur	86

Zweiter Teil

Die Ausstrahlungswirkungen des Umweltprinzips

Kapitel 1: Die Handlungsregel	92
A. <i>Die umweltpolitischen Handlungspflichten</i>	93
I. Abstrakt-generelle Handlungspflichten	93
II. Konkret-generelle Handlungspflichten	94
III. Spezielle Handlungspflichten	95
1. Überblick	95
2. Insbesondere: Die Pflicht zum hohen Umweltschutzniveau ..	95
a) Der Geltungsbereich	95
b) Die Reichweite der Bindungswirkung gegenüber der Kommission	97
B. <i>Die Justitiabilität</i>	99
I. Die Untätigkeitsklage	99
1. Zulässigkeitsfragen	99
2. Begründetheitsfragen	100
a) Generelle Voraussetzungen	100
b) Die mangelnde Konkretetheit der abstrakt-generellen Handlungspflicht	100
c) Die hinreichende Konkretetheit der konkret-generellen Handlungspflicht	100
d) Die grundsätzlich mangelnde Konkretetheit der speziellen Handlungspflichten	102
II. Die Nichtigkeitsklage	106
1. Zulässigkeitsfragen	106
2. Begründetheitsfragen	108
a) Die Verletzung des Begründungserfordernisses	108

b) Die "Verletzung dieses Vertrages"	109
aa) Allgemeines 109 – bb) Die Verletzung der Schutzni- veauklausel 111– cc) Die Verletzung der Querschnittsklau- sel 114 – (1) Unter verfahrensrechtlichen Gesichtspunkten 114 – (2) Unter materiellrechtlichen Gesichtspunkten 114	
III. Das Vorabentscheidungsverfahren	116
IV. Folgerungen	117
Kapitel 2: Die Kooperationsregel	120
A. <i>Die Grundlegung</i>	120
B. <i>Die Einzelpflichten</i>	122
I. Die Rücksichtnahmepflicht	122
II. Die Transformationspflicht	124
1. Vorbemerkung	124
2. Die Anforderungen an die Umsetzung von Umweltrichtlinien	125
a) Generelle Leitlinien aus der EuGH-Judikatur	125
b) Die Spezifizierungsnotwendigkeit (Rechtssache Grundwasser)	128
c) Die Umsetzungstauglichkeit von Verwaltungsvorschriften (Rechtssachen Luftreinhaltung)	131
III. Die Förderungspflicht	135
IV. Die Informationspflichten	136
1. Die Berichtspflicht	136
2. Die Mitteilungspflicht	137
3. Die Auskunftspflicht	138
V. Die Pflicht zur richtlinienkonformen Auslegung	138
1. Die Einordnung	138
2. Die Begründung	139
3. Der Anwendungsbereich	141
a) Sachlich	141
b) Zeitlich	142
4. Die Grenzen	142
Kapitel 3: Die subjektive Rechtsstellungsregel	144
A. <i>Die Primäransprüche</i>	144
I. Die Grundlegung	144
1. Die Doktrin der unmittelbaren Wirkung von Richtlinienbestimmungen	144
2. Die Koppelung an subjektive Rechte im weiten Sinn	145
II. Die Leistungsrechte	148
III. Die Abwehrrechte	149
B. <i>Die Sekundäransprüche</i>	151
I. Gegenüber dem Staat	151
II. Gegenüber Privaten	155

Kapitel 4: Die Präferenzregel	161
A. <i>Vorrang der Wirtschaftsziele</i>	161
B. <i>Absoluter Vorrang der Umweltziele</i>	161
I. Bedenken aus Gründen des Demokratie- und Rechtsprinzips ..	161
II. Bedenken aus Gründen der vertraglichen Gesamtsystematik ...	162
III. Bedenken aus Gründen des Umweltprinzips	162
1. Der Umweltschutz im offenen Spannungsfeld konfligierender Ziele	162
2. Der Schutzzweck der geläuterten Anthropozentrik	163
3. Die Rechtssache Leybucht	166
C. <i>Relativer Vorrang der Umweltziele</i>	166
I. Die Position des Gerichtshofs (Rechtssache Dänische Pfandflaschen)	166
1. Der Sachverhalt	166
2. Das Urteil des Gerichtshofs	167
3. Würdigung	168
II. Der Meinungsstand in der Literatur	171
1. Indifferenztheorie	171
2. Präferenztheorie	171
3. Stellungnahme	172
a) Die möglichen Einwände gegen eine relative Präferenz der Umweltziele	172
aa) Art. 130r Abs. 3 172 – bb) Die “Erklärung Nr. 9” 174 – cc) Art. 8c 175 – dd) Art. 8a 176 – ee) Das “System des Vertrages” 177 – ff) Art. 130s Abs. 5 EG-Vertrag 177	
b) Die dogmatische Begründung einer Präferenzregel	178
D. <i>Die rechtlichen Grenzen einer relativen Präferenz der Umweltziele</i>	180
I. Die materiellrechtlichen Grenzen	180
1. Überblick	180
2. Die Rechtfertigungsgründe	181
3. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip	184
a) Die Geeignetheit	184
b) Die Erforderlichkeit	185
aa) Generelle Leitlinien 185 – bb) Die Einschätzungspräro- gative 187 – cc) Die Stufentheorie 188 – dd) Der Stand der wissenschaftlichen Forschung 191 – ee) Die Berücksichti- gung von Besonderheiten 191 – ff) Der prophylaktische Umweltschutz 191 – gg) Die Mitsorge für andere Mitglied- staaten 192 – hh) Die Nachbesserungspflicht 193 – ii) Or- ganisatorische und finanzielle Schwierigkeiten 193	
c) Die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn	194
4. Die Schranke des Art. 36 Satz 2	195
a) Das Verbot der willkürlichen Diskriminierung	195
b) Das Verbot der verschleierten Beschränkung des Handels	195

II.	Die verfahrensrechtlichen Grenzen	196
1.	Die Notifizierung	196
2.	Die Bestätigung	196
a)	Der Umfang der Überprüfung befugnis der Kommission ..	196
b)	Die Rechtsnatur der Bestätigung	198
3.	Das verkürzte Verfahren vor dem Gerichtshof	200
III.	Die Darlegungs- und Beweislast	202
1.	Im Bestätigungsverfahren	202
2.	Im Rechtsschutzverfahren	202
Kapitel 5: Die Abwägungsregel		204
A.	<i>Die Güterabwägung: Umweltschutz versus freier Warenverkehr</i>	<i>204</i>
I.	Güterabwägung und praktische Konkordanz im Gemeinschaftsrecht	204
II.	Folgerung: Zwei-Stufen-Modell	207
1.	Die Evaluationsstufe	207
2.	Die Korrektivstufe	208
III.	Die Konkretisierung des Abwägungsmaßstabes	209
1.	Die Kasuistik	209
2.	Der Wesensgehalt und die Wechselwirkung	211
B.	<i>Das Optimierungsgebot: Ökologische versus sozio-ökonomische Belange</i>	<i>211</i>
I.	Die Abwägungsfehlerlehre des Gemeinschaftsrechts	211
1.	Die Finalprogrammierung	211
2.	Die deutsche Dogmatik als Ausgangspunkt	213
a)	Generelle Abwägungsgrundsätze	214
b)	Spezielle Abwägungsgrundsätze	215
II.	Das Optimierungsgebot des “bestmöglichen Umweltschutzes” ..	216
Kapitel 6: Die Auslegungsregel		218
A.	<i>Der Grundsatz der umweltschutzfreundlichen Auslegung</i>	<i>218</i>
B.	<i>Die Auslegung des primären Umweltgemeinschaftsrechts</i>	<i>221</i>
I.	Art. 8a	221
II.	Art. 130r Abs. 2 Satz 2	222
1.	Der umfassende Anwendungsbereich	222
2.	Die “Erfordernisse des Umweltschutzes”	223
III.	Art. 130t	224
IV.	Das “Anwenden” verschärfter nationaler Bestimmungen (Art. 100a Abs. 4 UAbs. 1)	225
1.	Grammatische Auslegung	226
2.	Systematische Auslegung	227
3.	Historische Auslegung	229
4.	Teleologische Auslegung	230

V. Der Kreis der zur Schutzergänzung befugten Mitgliedstaaten (Art. 100a Abs. 4)	234
VI. Schutzergänzung bei einstimmigen Ratsbeschlüssen (Art. 100a Abs. 4)	237
VII. Der zeitliche Anwendungsbereich des Art. 100a Abs. 4	239
VIII. Die Anwendbarkeit von Art. 100a Abs. 4 im Rahmen von Durchführungsmaßnahmen der Kommission	240
IX. Schutzklauseln aus Umweltgründen (Art. 100a Abs. 5)	241
X. Ausschlußwirkung des Art. 100a Abs. 5	242
XI. Schutzklauseln im Rahmen des Art. 100b	244
C. <i>Die Auslegung des sekundären Umweltgemeinschaftsrechts</i> ...	245
I. Die Entfaltung der größtmöglichen Wirkkraft	245
1. Positive Ansätze in der EuGH-Judikatur	245
2. Kritikwürdige Ansätze in der EuGH-Judikatur	249
II. Die restriktive Auslegung von Ausnahmeregelungen	250
III. Die Auslegung sekundärrechtlicher Schutzklauseln	253
1. Positive Ansätze in der EuGH-Judikatur	253
2. Kritikwürdige Ansätze in der EuGH-Judikatur	254
D. <i>Folgerungen</i>	255
Kapitel 7: Die Supplementierungsregel	257
A. <i>Der Inhalt</i>	257
I. Die Lückenhaftigkeit des vertraglichen Schutzergänzungspotentials	257
II. Die Lückenschließung mittels einer am Supplementierungsgedanken orientierten Gesamtanalogie	259
B. <i>Die integrationspolitische Bewertung</i>	263
I. Das Konzept der Diversifizierung	263
II. Desintegrative Effekte	264
III. Integrative Effekte	267
1. Die Mehrdimensionalität der Gemeinschaftsziele	267
2. Die Vereinbarkeit mit dem Binnenmarktziel	267
3. Die Impuls- bzw. Stimulusfunktion	268
4. Die Pressions- bzw. Disziplinierungsfunktion	270
5. Die Akzeptanzfunktion	271
6. Die Glaubwürdigkeits- bzw. Transparenzfunktion	271
7. Die Föderalisierungsfunktion	272
Kapitel 8: Die Kompetenzregel	274
A. <i>Die "Grauzonen" umweltrechtlicher Zuständigkeiten der Gemeinschaft</i>	274
B. <i>Der Meinungsstand in der Literatur</i>	275
I. Die Abgrenzungskriterien	275
1. Subjektive Theorie	275

2. Objektive Theorie	276
3. Theorie der Doppelabstützung	277
II. Das Konkurrenzverhältnis	277
1. Spezialität von Art. 100a	277
2. Spezialität von Art. 130s	278
3. Gleichrangigkeit von Art. 100a und Art. 130s	278
C. <i>Die Rechtssache "Titandioxid"</i>	279
I. Der Sachverhalt	279
II. Der Schlußantrag von Generalanwalt Giuseppe Tesaurο	280
III. Das Urteil des Gerichtshofs	281
D. <i>Neuansatz: Vorrang infolge bestmöglicher Regelung (Bilanzierungstheorie)</i>	283
I. Die Grundlegung	283
II. Die Bilanzierungsposten	284
1. Die materiellrechtlichen Bilanzierungsposten	284
a) Das geschützte Rechtsgut	284
b) Die Schutzintensität	285
c) Die nationalen Schutzergänzungspotentiale	286
d) Folgerungen	286
2. Die verfahrensrechtlichen Bilanzierungsposten	287
a) Das Abstimmungsverfahren	287
b) Die Beteiligung des Europäischen Parlaments	291
aa) Die Rechtslage auf der Grundlage der EEA 291 – bb) Die Rechtslage nach Inkrafttreten des Vertrages über die Europäische Union 294	
c) Das Handlungsformenpotential	297
III. Einzelne Abgrenzungsergebnisse	297
1. Die Rechtslage auf der Grundlage der EEA	297
a) Abgrenzungsergebnisse in der Theorie	297
b) Abgrenzungsergebnisse in der Praxis	298
2. Die Rechtslage nach Inkrafttreten des Vertrages über die Europäische Union	301
3. Die Entbehrlichkeit der Doppelabstützung	302
IV. Vorzüge der Bilanzierungstheorie	303
1. Einwände gegen die Spezialitätstheorie	303
2. Die materielle Präferenz als Ausfluß des Umweltprinzips ...	306
3. Synergetischer Ansatz	307
Zusammenfassung in Thesen/Summary in theses/Résumé en thèses .	310
<i>Literaturverzeichnis</i>	331
<i>Entscheidungsregister</i>	365
<i>Sachverzeichnis</i>	375