

**KONKRETISIERUNG VON  
UMWELTANFORDERUNGEN**



# KONKRETISIERUNG VON UMWELTANFORDERUNGEN

**BE-142**

Wien, November 1998

Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie



Autor:  
Erich Schäfer

### **Impressum**

Medieninhaber und Herausgeber: Umweltbundesamt, Spittelauer Lände 5, A-1090 Wien  
Eigenvervielfältigung

© Umweltbundesamt, Wien, Dezember 1998  
Alle Rechte vorbehalten (all rights reserved)  
ISBN 3-85457-484-3

**Bericht**

über die Umweltrechtstage 1998

des Instituts für das Recht der  
Wasser- und Entsorgungswirtschaft  
an der Universität Bonn

in Zusammenarbeit mit dem  
Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft  
des Landes Nordrhein-Westfalen

am 25. und 26. August 1998 in Düsseldorf

zum Thema

**Konkretisierung von Umwelanforderungen**

Leitung: Professor Dr. Rüdiger Breuer



# INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort	Seite	1
Programm	Seite	4
Resümee aus der Sicht des Berichterstatters	Seite	6
1. Der europarechtliche Rahmen der Normkonkretisierung	Seite	6
2. Der verfassungsrechtliche Rahmen der Normkonkretisierung	Seite	8
3. Untergesetzliche Konkretisierung von Umwelanforderungen	Seite	9
4. Die Umsetzung europäischer Wasserqualitätsziele	Seite	11
5. Die Umsetzung europäischer Luftqualitätsziele	Seite	18
6. Konkretisierung im Anlagenrecht	Seite	24
7. Konkretisierung im Abfallrecht	Seite	30
8. Anforderungen an den Schutz des Bodens und deren Konkretisierung	Seite	31
9. Konkretisierung von Anforderungen des Naturschutzes und der Landschaftspflege	Seite	33
10. Standards des integrierten Umweltschutzes	Seite	34
11. Konkretisierte Umwelanforderungen und subjektiv-öffentliche Rechte	Seite	38
12. Konkretisierung durch technische Regeln und Normen privater Verbände	Seite	43
Anhänge	Seite	47





## **Vorwort**

„Es scheint nur so als hänge das Wohl des Umweltschutzes von großen Gesetzeswerken ab. Wer sich längere Zeit (nachhaltig) mit Umweltrecht befaßt hat, weiß, daß Erfolg und Mißerfolg davon abhängen, wie weit es gelingt, zu konkretisierenden Anforderungen vorzustoßen.“

Mit diesen oder so ähnlichen Worten eröffnete Prof. Rüdiger Breuer die Umweltrechtstage 1998, über die hier berichtet wird.

Hinter dem Thema „Konkretisierung von Umwelтанforderungen“ steht die Sorge, daß angesichts der Globalisierung und Europäisierung und der immer mehr verschwimmenden Entscheidungs- und Verantwortungsstrukturen die Festlegung von inhaltlichen Anforderungen, von Maßstäben für konkrete Maßnahmen zu kurz kommen könnte.

Ursprünglich sollte die Umsetzung des integrierten Konzepts der Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung mit dem Ziel eines hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt (Richtlinie 96/61/EG vom 24. September 1996) in Deutschland noch in der laufenden Legislaturperiode eingeleitet werden, doch dieser Zeitplan der scheidenden Bundesregierung ließ sich nicht einhalten.

Überdies zeichnet sich ab, daß die bevorstehenden Aufgaben der Umweltpolitik über die bloße Umsetzung der IVU (IPPC)-Richtlinie 96/61 vom 24. September 1996, der UVP-Änderungsrichtlinie 97/11/EG vom 3. März 1997, der Richtlinie 96/82/EG vom 9.12.1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen und der Richtlinie über Grenzwerte für Schwefeldioxid, Stickstoffdioxide, Partikel und Blei (Gemeinsamer Standpunkt vom 24.9.1998) hinausgehen.

Harmonisierung und Modernisierung des Umweltrechts, ökologische Umgestaltung des Steuerrechts zur Senkung der Lohnnebenkosten, CO<sub>2</sub> –Reduktion, Wirkungsgrad von Kraftwerken, umfassende Umweltplanung, Ausweitung der Beteiligung der Bevölkerung an umweltrelevanten Entscheidungsprozessen (Klagebefugnis von Verbänden) waren insbesondere Themen, die in der Eröffnungsrede der Ministerin für

Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen Bärbel Höhn angeschnitten wurden.

Vor diesem Hintergrund und in Anbetracht der herrschenden Ungewißheit, ob es vollziehbare Standards des integrierten Umweltschutzes überhaupt gibt, bemühte sich das Konzept der Umweltrechtstage 1998 in Düsseldorf vor allem darum, rechtliche Entscheidungs- und Verantwortungsstrukturen wieder klarer in den Vordergrund zu rücken.

Dabei wurde folgende Schwerpunkte gesetzt:

- Der europarechtliche und verfassungsrechtliche Rahmen der Normkonkretisierung
- Die Rechtsformen der untergesetzlichen Konkretisierung von Umweltanforderungen
- Die Umsetzung europäischer Wasserqualitätsziele
- Die Umsetzung europäischer Luftqualitätsziele
- Konkretisierungen im Anlagen- und Abfallrecht
- Anforderungen an den Schutz des Bodens und deren Konkretisierung
- Konkretisierung von Anforderungen des Naturschutzes und der Landschaftspflege
- Standards des integrierten Umweltschutzes
- Konkretisierung von Umweltanforderungen und Konstituierung subjektiv-öffentlicher Rechte
- Konkretisierung durch technische Regeln und Normen privater Verbände.

In der Diskussion standen insbesondere folgende Themen im Vordergrund:

- Wahlfreiheit der Exekutive zwischen Rechtsverordnung und Verwaltungsvorschrift, sowie die davon abhängige gerichtliche Kontrolltätigkeit;
- Eingriffe der Rechtsprechung des EuGH in das innerstaatliche Recht mit Konsequenzen für den Rechtsschutz;
- Rückzug der Gemeinschaft aus der Normkonkretisierung;
- Preisgabe der Kontrollmöglichkeit des Staates durch Überlassung der Konkretisierung an private Organisationen (private Normgebung);
- Anforderungen, die kein Genehmigungshindernis darstellen;
- Klagebefugnis nach Maßgabe subjektiv-öffentlicher Rechte (Individualrechtsschutz nach der Schutznormtheorie) oder tatsächlich relevanter Interessen in einem objektiv-rechtlichen Kontrollverfahren.

Besonders das letzte der hier angeführten Themen wird angesichts der Unterschiedlichkeit des Systems des Individualrechtsschutzes in Deutschland und Österreich einerseits und des Systems der Interessentenklage mit der Funktion einer objektiv-rechtlichen Kontrolle in der Europäischen Union andererseits (Art 173 Abs 4 EG-V) noch einer intensiven Auseinandersetzung mit entsprechenden Konsequenzen bedürfen.

Die in diesem Vorwort und im Resümee des vorliegenden Berichts zum Ausdruck kommende Auswahl der Themen, die Art ihrer Darstellung und Kommentierung entsprechen der subjektiven Sicht des Berichterstatters und müssen sich nicht mit der Ansicht des Umweltbundesamtes decken. Soweit Beiträge der Vortragenden wiedergegeben werden, erfolgt dies stark verkürzt, wobei auch auf das primäre Interesse der vorwiegend österreichischen Leserschaft Rücksicht genommen wird.

## **Programm**

**Begrüßung** durch den Direktor des Instituts

Professor **Dr. Rüdiger Breuer, Universität Bonn**

**Eröffnung** durch die Ministerin für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen

Bärbel Höhn, Düsseldorf

**Der verfassungsrechtliche Rahmen offener Gesetzgebung und konkretisierender Rechtsetzung**

Professor Dr. Fritz Ossenbühl, Universität Bonn

**Der europäische Rahmen einer kooperativen Normkonkretisierung**

Dr. Volker Röben, Referent am Max-Planck-Institut für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg

**Rechtsformen der untergesetzlichen Konkretisierung von Umwelanforderungen**

Dr. Stefan Paetow, Richter am Bundesverwaltungsgericht, Berlin

**Europäische Wasserqualitätsziele und ihre Umsetzung in deutsches Recht**

Professor Dr. Jürgen Salzwedel, Bonn

**Europäische Luftqualitätsziele und ihre Umsetzung in deutsches Recht .**

Ltd. Ministerialrat Dr. Klaus Hansmann, Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

**Normative Festlegungen akzeptabler Risiken im Anlagenzulassungsrecht**

Ministerialrat Franz-Josef Moormann, Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

**Konkretisierungen des Abfallbegriffs sowie der gesetzlichen Grundsätze und Pflichten der Kreislaufwirtschaft**

Rechtsanwalt Dr. Martin Beckmann, Münster

**Gesetzliche Anforderungen an den Schutz des Bodens – Anspruch und Wirklichkeit**

Dr. Günter Gaentzsch, Vorsitzender Richter am Bundesverwaltungsgericht, Berlin

**Die bundesstaatliche Kompetenz des Landesgesetzgebers für weitergehende Anforderungen in einem Landesbodenschutzgesetz**

Professor Dr. Franz-Joseph Peine, Universität Göttingen

**Konkretisierung von vor- und nachsorgenden Bodenschutzanforderungen**

Professor Dr.-Ing. Hans-Peter Lühr, Technische Universität Berlin

**Konkretisierung von Anforderungen des Naturschutzes und der Landschaftspflege**

Professor Dr. Martin Uppenbrink, Präsident des Bundesamtes für Naturschutz, Bonn

**Standards des integrierten Umweltschutzes**

Professor Dr. Rudolf Steinberg, Universität Frankfurt/Main

**Konkretisierte Umwelanforderungen und subjektiv-öffentliche Rechte**

Professor Dr. Rüdiger Breuer; Universität Bonn

**Der Beitrag technischer Regeln zur Konkretisierung deutschen und europäischen Umweltrechts**

Rechtsanwalt Ministerialdirektor a.D. Dr. Gerhard Feldhaus, Bonn

**Schlußwort**

Professor Dr. Rüdiger Breuer, Universität Bonn

## Resümee aus der Sicht des Berichterstatters

*Wenn konkretisierte Umweltauforderungen  
von Rechts wegen ernst genommen werden  
sollen, müssen sie gerichtlich  
einklagbar sein.*

*Rüdiger Breuer*

### 1. Der europarechtliche Rahmen der Normkonkretisierung

Entsprechend Art 145 EG-V liegt die Initiative für Umweltrechtsetzung bei der Kommission <sup>1)</sup>

Die Rechtsetzung ist als Prozeß ausgestaltet.<sup>2)</sup> Sie ist im hohen Maß durchlässig

---

<sup>1)</sup> Die Kommission besteht aus 21 Mitgliedern. Die Mitglieder der Kommission werden in der Regel für eine Amtszeit von fünf Jahren vor den Regierungen der Mitgliedstaaten im gegenseitigen Einvernehmen ernannt. Der Rat und die Kommission ziehen einander zu Rate und regeln einvernehmlich die Art und Weise ihrer Zusammenarbeit. Die Kommission gibt sich eine Geschäftsordnung (Art 155 bis 163 EG-V).

<sup>2)</sup> Die Beteiligung der Mitgliedstaaten hängt von deren Engagement ab, das entscheidend von der innerstaatlichen Zuständigkeitsordnung geprägt ist, die insbesondere auch die Vertretungsbefugnis innerstaatlicher Organe in den Beratungsgremien der EU bestimmt. Die politische Legitimierung des Rechtssetzungsprozesses erfolgt schließlich durch den Rat, der als Vertretungsorgan der Mitgliedstaaten eingeschaltet ist. In Österreich wurde durch die B-VGN 1994 BGBl 1013 ein Abschnitt über die Europäische Union (Art 23a bis 23f) in das Bundes-Verfassungsgesetz eingefügt. Gemäß Art 23 d B-VG hat der Bund die Länder unverzüglich über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union, die den selbständigen Bereich der Länder berühren oder sonst für sie von Interesse sein könnten, zu unterrichten und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Das zuständige Mitglied der Bundesregierung hat gemäß Art 23e B-VG den Nationalrat und den Bundesrat unverzüglich über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union zu unterrichten und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Das zuständige Mitglied der Bundesregierung darf nur aus zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen von der Stellungnahme des Nationalrates unter Einhaltung der Verfahrensvorschriften der Absätze 3 und 4 des Art 23e B-VG abweichen. Die Wahrnehmung der Zuständigkeiten des Nationalrates gemäß Abs 1 bis 4 des Art 23e obliegt gemäß Abs. 5 des Art 23e B-VG grundsätzlich dessen Hauptausschuß. Bisher ist allerdings über Stellungnahmen des Nationalrates zur Rechtsetzungsvorschlägen der Europäischen Kommission oder zu Beratungen im Rat in der Öffentlichkeit wenig bekanntgeworden.

für den Input von der Ebene der Mitgliedstaaten.<sup>3)</sup>

Die Kommission läßt sich bei der Umweltrechtsetzung durch die Aktionsprogramme leiten. Die Grundpositivierung erfolgt durch Fassung der Ziele, der grundlegenden Prinzipien, der Rahmenstruktur und der Konkretisierung in Rechtsform (Verordnung, Richtlinie).

Die Konkretisierung in der Anwendungsphase liegt bei den Gerichten in Zusammenarbeit mit dem EuGH<sup>4)</sup> und bei der Kommission.

Die Mitgliedstaaten sind gehalten, gemeinschaftliches Umweltrecht generell oder speziell in eigener Initiative zu konkretisieren. Sie sind zur Durchführung des Gemeinschaftsrechts verpflichtet und unterliegen dabei insbesondere Anforderungen aus Rechtsklarheit und Rechtsschutz.

Die Gemeinschaftsorgane, vor allem die Kommission, operieren unter den allgemeinen Maßgaben der Rechtsgemeinschaft, die der EuGH entwickelt hat. „Die Frage nach Transparenz der gemeinschaftlichen Rechtsetzung ist ebenso gestellt wie die nach der planerischen Abwägung zwischen den Zielen des Art. 130r EG-V sowie nach Verhältnismäßigkeit und Subsidiarität gemeinschaftlichen Handelns.“<sup>5)</sup>

---

<sup>3)</sup> aber auch von Seiten der Interessenvertretungen („Euro-Lobbying“, Hofmann in: Handbuch der europäischen Integration, 261(279 ff); Epiney, A.: Umweltrecht in der Europäischen Union, Carl Heymanns Verlag, 1997, Seiten 42/43.) Im Bereich der Umweltpolitik sind besonders die Industrie- und Wirtschaftsverbände sowie die Umweltverbände aktiv.

<sup>4)</sup> Er „sichert die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung dieses Vertrages“ (Art 164 EG-V). Im Bereich des gemeinschaftlichen Umweltrechts kann der EuGH alle umweltrechtlichen Bestimmungen verbindlich auslegen und das gesamte Verhalten der Mitgliedstaaten auf seine Konformität mit den gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen untersuchen. Darüber hinaus erstrecken sich seine Kompetenzen auf die Prüfung der Vereinbarkeit des vor den Gemeinschaftsorganen erlassenen Sekundärrechts mit den Grundsätzen des Primärrechts (Epiney, A. a.a.O. Seite 40). Insbesondere könnte die Vereinbarkeit der IVU(IPPC)-Richtlinie mit dem Vorsorgegrundsatz des Art 130r Abs 2 EG-V Gegenstand einer solchen Prüfung sein. Siehe dazu Lübbecke-Wolff, IVU-Richtlinie und Europäisches Vorsorgeprinzip, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 8/1998 v. 15.8.1998

<sup>5)</sup> So Röben, V.: Der europarechtliche Rahmen einer kooperativen Normkonkretisierung, Vortrag im Rahmen der Umweltrechtstage 1998 in Düsseldorf, über die hier berichtet wird.

## 2. Der verfassungsrechtliche Rahmen der Normkonkretisierung

Der verfassungsrechtliche Rahmen für die konkretisierende Rechtsetzung ist in Deutschland wie in Österreich durch das Rechtsstaatsprinzip<sup>6)</sup> vorgeben. Darauf beruht die Lehre vom Gesetzesvorbehalt. Danach sind alle „wesentlichen Entscheidungen“ vom Gesetzgeber selbst zu treffen.<sup>7)</sup>

Im Umweltrecht gilt allerdings wegen der Besonderheit der Regelungsmaterie seit jeher praktisch die „umgekehrte Wesentlichkeitstheorie,“ nämlich die Verlagerung der Inhaltsgebung auf die Ebene von Verordnungen und Verwaltungsvorschriften.<sup>8)</sup>

Ossenbühl spricht von der Zulässigkeit „offener“ Gesetzgebung. „Offenheit“ des Gesetzes bedeutet Ergänzungsfähigkeit und Ergänzungsbedürftigkeit. Diese Offenheit kann zum Ausdruck kommen durch Ermächtigungen zu Ausführungsbestimmungen oder durch konkretisierungsbedürftige unbestimmte Rechtsbegriffe.<sup>9)</sup>

Ossenbühl führt folgende Wege der konkretisierenden Rechtsetzung an:

- Erlaß von Rechtsverordnungen
- Erlaß von Satzungen
- Erlaß von Verwaltungsvorschriften<sup>10)</sup>

---

<sup>6)</sup> Art 18 Abs 1 des österr. B-VG: „Die gesamte staatliche Verwaltung darf nur auf Grund der Gesetze ausgeübt werden.“

<sup>7)</sup> Ossenbühl, F.: Der verfassungsrechtliche Rahmen offener Gesetzgebung und konkretisierender Rechtsetzung, Vortrag im Rahmen der Umweltrechtstage 1998 in Düsseldorf, über die hier berichtet wird.

<sup>8)</sup> Ossenbühl, F., a.a.O.

<sup>9)</sup> Ossenbühl, F.; a.a.O; Art 18 Abs 2 B-VG: „(2) Jede Verwaltungsbehörde kann auf Grund der Gesetze innerhalb ihres Wirkungsbereiches Verordnungen erlassen.“

<sup>10)</sup> in Österreich Erlässe, Diestanweisungen, Richtlinien



- Verweisungstechnik<sup>11)</sup>
- die Konkretisierung von unbestimmten Rechtsbegriffen durch die Rechtsprechung.

In Deutschland besteht das Problemzentrum in der Frage, ob die Konkretisierung von Gesetzen durch Rechtsverordnungen oder durch Verwaltungsvorschriften (z.B. TA-Luft) stattfinden soll. Demgemäß nahm diese Frage auch bei den hier besprochenen Umweltrechtstagen 1998 in Düsseldorf sowohl in den Vorträgen als auch in der Diskussion einen breiten Raum ein. Erhebliche Unterschiede bestehen im Hinblick auf die Konkretisierungsbefugnis und die Bindungswirkung. Veränderungen des Standes der Technik kann der Richter bei Verwaltungsvorschriften selbst berücksichtigen, bei Rechtsverordnungen muß er eine Nachbesserung anmahnen.<sup>12)</sup>

Die Umsetzung von Gemeinschaftsrecht durch Rechtsverordnung ist verfassungsrechtlich nur zulässig, wenn hierzu eine genügend determinierte gesetzliche Ermächtigung vorliegt.<sup>13) 14)</sup>

### 3. Untergesetzliche Konkretisierung von Umweltauforderungen

Viele „wesentliche“ Umweltauforderungen finden sich nicht in förmlichen Gesetzen, sondern in Rechtsverordnungen. Häufig wird eine „Flucht“ der Gesetzgeber

---

<sup>11)</sup> z.B. (statische) Verweisung auf konkrete technische Normen (ÖNORMEN) unter Beachtung der rechtstaatlichen Unzulässigkeit dynamischer Verweisungen. Allgemeine Beurteilungsrichtlinien (VDI-RL, ÖAL-RL) oder ausländische Verwaltungsvorschriften (TA-Luft, TA-Lärm) nehmen nicht Bedacht auf die konkrete Situation des Einzelfalls und haben (in Österreich) nur jene Bedeutung, die ihnen durch Gesetz und Verordnung beigemessen wird (VwGH, Slg. 9979, A/1979 u. 10.020/1980).

<sup>12)</sup> Ossenbühl, F.; a.a.O.

<sup>13)</sup> Ossenbühl, F; a.a.O.

<sup>14)</sup> So auch in Österreich (VfGH Erk. V 6/98 v. 16.6.1998)

„in die Generalklausel“ beobachtet.<sup>15)</sup>

Als Gründe werden genannt: Technizität des Rechts, fehlender Sachverstand des Parlaments und Notwendigkeit schneller Anpassung an Gegebenheiten und Entwicklungen.<sup>16)</sup>

Fehlen generelle (untergesetzliche) Regelungen (z.B. Emissionsgrenzwerte) so muß die Konkretisierung durch Einzelakt erfolgen. Das erschwert den Vollzug und führt zu Einbußen an Rechtssicherheit.<sup>17)</sup>

Die Rechtsverordnung ist die klassische Rechtsform zur exekutivischen Konkretisierung gesetzlicher Umweltstandards. Sie wirft die geringsten verfassungsrechtlichen Probleme auf und bietet ein hohes Maß an Rechtssicherheit.<sup>18)</sup>

Regelwerke nichtstaatlicher Gremien haben für sich genommen keine rechtliche Bindungswirkung.

---

<sup>15)</sup> Das gilt auch für die Rechtsetzung der EU.

Dazu Krämer: Perspektiven des europäischen Umweltrechts, Österr. Umweltrechtstage 1997, Schriftenreihe des Österr. Wasser- und Abfallwirtschaftsverbandes, Heft 116, Kommissionsvertrieb: ON Österr. Normungsinstitut, A-1020 Wien, Heinestr. 38

<sup>16)</sup> Paetow, St.; Rechtsformen der untergesetzlichen Konkretisierung von Umweltauforderungen, Vortrag im Rahmen der Umweltrechtstage 1998 in Düsseldorf, über die hier berichtet wird.

<sup>17)</sup> Beklagt wird insbesondere die „Abwesenheit von Emissionsgrenzwerten“ und die „materielle Askese“ der IVU (IPPC)-Richtlinie 96/61/EG. Dazu insbesondere: Epiney, A.: Integrierter Umweltschutz im Anlagengenehmigungsrecht – zur Umsetzung der IVU-RL, Vortrag im Rahmen des Symposiums der Universität Hamburg, 2. Juni 1998 und Böhm – Amtmann, E.; Konkretisierung der materiellrechtlichen Anforderungen der IVU-RL, Vortrag im Rahmen der Sechsten Osnabrücker Gespräche, 17.-19. Juni 1998; Schäfer, E.; Aktuelle Probleme des Immissionschutzrechts und Arbeitsentwurf für ein Erstes Buch eines deutschen Umweltgesetzbuches, Umweltbundesamt, Berichte BE-128, Wien, August 1998.

Die IVU (IPPC)-RL sieht gemeinschaftliche Emissionsgrenzwerte gemäß Art 18 nur vor, wenn sich aufgrund des Informationsaustausches gemäß Art 16 herausgestellt hat, daß die Gemeinschaft tätig werden muß. Siehe dazu Feldhaus, G.; Der Beitrag technischer Regeln zur Konkretisierung deutschen und europäischen Umweltrechts, Vortrag im Rahmen der Umweltrechtstage 1998, über die hier berichtet wird.

<sup>18)</sup> Paetow, St.; a-a.O.

Zum Ausgleich für seinen Rückzug in inhaltlichen Fragen (Flucht in Generalklauseln) muß der Gesetzgeber eine sachgerechte Entscheidung prozedural sichern.<sup>19) 20)</sup>

#### 4. Die Umsetzung europäischer Wasserqualitätsziele

Der Rat ersuchte die Kommission in seiner EntschlieÙung vom 28. Juni 1998<sup>21)</sup> um die Vorlage von Vorschlägen zur Verbesserung der ökologischen Wasserqualität von Oberflächengewässern in der Gemeinschaft.

In seinen EntschlieÙungen vom 25. Februar 1992<sup>22)</sup> und vom 20. Februar 1995<sup>23)</sup> forderte der Rat ein Aktionsprogramm für Grundwasser und eine Revision der Richtlinie 90/68/EWG des Rates vom 17. Dezember 1979 über den Schutz des Grundwassers durch bestimmte gefährliche Stoffe.<sup>24)</sup>

Am 21. Feb. 1996 verabschiedete die Kommission eine Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat über die „Wasserpolitik der Europäischen Union“<sup>25)</sup>

Am 9. Sept 1996 legte die Kommission einen Vorschlag für einen Beschluß des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Aktionsprogramm zur Eingliederung von Grundwasserschutz und Grundwasserbewirtschaftung vor. Darin wurden

---

<sup>19)</sup> Paetow, St.; a.a.O.

<sup>20)</sup> Diesen Weg beschreitet – nach britischem Vorbild – zunehmend auch die Rechtsetzung der EU. Bekanntestes Beispiel ist wohl Art 16 der IVU (IPPC)-RL, wonach die Konkretisierung der dem Vorsorgegrundsatz entsprechenden Emissionsminderung nach den besten verfügbaren Techniken (Art 3, Buchstabe a)) den Ergebnissen eines vor der Kommission organisierten Informationsaustausches überlassen wird.

<sup>21)</sup> ABI. Nr C 209 vom 9.8.1988, S 3

<sup>22)</sup> ABI. Nr C 59 vom 6.3.1992, S 2

<sup>23)</sup> ABI. Nr. C 49 vom 28.2.1995, S 1

<sup>24)</sup> ABI. Nr. L 20 vom 26.1.1980, S. 43; Richtlinie geändert durch die Richtlinie 91/692/EWG (ABI Nr L 377 vom 31.12.1991, S 48)

<sup>25)</sup> KOM (96) 59 endg. vom 21.2.1996

Verfahren zur Regelung der Süßwasserentnahme und der Überwachung von Güte und Menge des Süßwassers gefordert.<sup>26)</sup>

Der Rat (25. Juni 1996), der Ausschuß der Regionen (19. Sept. 1996), der Wirtschafts- und Sozialausschuß (26. Sept. 1996) und das Europäische Parlament (23. Oktober 1996) ersuchten die Kommission um die Vorlage eines Vorschlags für eine Richtlinie des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für die Europäische Wasserpolitik.

In dem Übereinkommen zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen der Wirtschaftskommission für Europa wird eine Bewirtschaftung von Einzugsgebieten gefordert. Die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten haben dieses Übereinkommen unterzeichnet, das durch Beschluß 95/308/EG des Rates<sup>27)</sup> genehmigt wurde.

Am 15. April 1997 hat die Kommission ihren Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (97/C 184/02) vorgelegt.<sup>28)</sup> Diese Richtlinie hat die Verbesserung und Klärung der bestehenden Rechtsvorschriften durch gänzliche oder teilweise Aufhebung von in der Praxis obsolet gewordenen Richtlinien zum Ziel.<sup>29)</sup>

Der Vorschlag der Europäischen Kommission wird derzeit vom Europäischen Parlament und Ministerrat beraten. Eine endgültige Verabschiedung wird für 1999 erwartet. Hauptziele der Rahmenrichtlinie werden sein:

---

<sup>26)</sup> ABI. Nr C 355 vom 25.11.1996, S 1

<sup>27)</sup> ABI. Nr L 186 vom 5.8.1995, S 42

<sup>28)</sup> KOM (97) 49 endg. – 97/0067 (SYN);  
ABI. Nr C 184/20 vom 17.6.1997

<sup>29)</sup> So die Einleitung (1.2) der Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses vom 1. Oktober 1997 (97/C 355/16), ABI. Nr C 355/98 vom 21.11.1997

- Ausdehnung des Gewässerschutzes auf alle Gewässer
- Erreichung/Erhaltung eines guten Zustandes bis zu einem festgesetzten Zeitpunkt
- Wasserwirtschaft auf Grundlage von Flußeinzugsgebieten
- Emissions- und Immissionskriterien
- kostendeckende Preise
- engere Einbindung der Bürger in Planungs- und Entscheidungsprozesse
- Straffung der Gesetzgebung.<sup>29a)</sup>

Nach dem Erwägungsgrund 17 des Richtlinienvorschlags der Kommission „sollte die gemeinschaftliche Wasserpolitik auf einem kombinierten Konzept beruhen, d.h. sowohl Kontrolle der Verschmutzung an der Quelle durch die Vorgabe von Emissionsgrenzwerten als auch Festlegung von Umweltqualitätsnormen.

Im Hinblick auf die Wassermenge sollten allgemeine Prinzipien für die Wasserentnahme festgelegt werden.

Im Gemeinschaftsrecht sollten für bestimmte Stoffgruppen oder -familien gemeinsame Umweltqualitätsnormen festgelegt werden.

Erwägung 20 sieht die Festlegung gemeinsamer Begriffsbestimmungen zur Beschreibung des Zustandes von Gewässern im Hinblick auf die Menge als auch auf die Güte vor. „Umweltziele“ sollen „sicherstellen“, daß sich „die Oberflächengewässer und das Grundwasser“ in einem „guten Zustand“ befinden.

Das Ziel eines zumindest guten Zustands der Gewässer sollte „innerhalb eines Einzugsgebietes verfolgt“ und „dadurch“ eine „administrative Struktur“ gebildet werden, durch die sichergestellt werden kann, daß Gewässer ein und desselben

---

<sup>29a)</sup> Blöch, H.; Wasserpolitik und Europäische Integration – zur Rolle der künftigen Wasser- Rahmenrichtlinie, Vortrag im Rahmen des Kongresses „Wasserwirtschaft in Nordrhein – Westfalen und globale Umweltveränderungen“ vom 8. und 9. Oktober 1998

ökologischen und hydrogeologischen Systems unabhängig davon, ob es sich um Oberflächengewässer oder um Grundwasser handelt, „als Ganzes bewirtschaftet“ werden (Erwägung 22).

Die Mitgliedstaaten sollten Gewässer ausweisen, die zu Trinkwasserentnahme genutzt werden und „Umweltnormen erstellen“, um die Einhaltung der

Bestimmungen der Richtlinie 80/778/EWG vom 15. Juli 1980 über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch zu ermöglichen (Erwägung 26).

„Interessierte Personen“ sollen über geplante Maßnahmen informiert werden, ehe endgültige Entscheidungen über nötige Maßnahmen getroffen werden (Erwägung 27).

In den Maßnahmenprogrammen sollte auch der Einsatz wirtschaftlicher Instrumente vorgesehen sein. Die vom „Wassernutzer“ zu entrichtenden „Preise“ sollten „kostendeckend“ sein.

Gemäß Artikel 4 der Richtlinie erstellen die Mitgliedstaaten im Rahmen eines Gesamtbewirtschaftungsplans für das Einzugsgebiet Maßnahmenprogramme, die sie zur Erfüllung bestimmter – von der Richtlinie vorgegebener – Ziele für nötig erachten, und setzen diese in die Praxis um. Zu diesen Zielen gehören:

- Vermeidung einer Verschlechterung des ökologischen Zustands und des Verschmutzungsgrades von Oberflächengewässern
- Sanierung verschmutzter Gewässer mit dem Ziel, bis zum 31. Dezember 2010 einem guten Zustand des Oberflächengewässers in allen Oberflächengewässern zu erreichen
- Vermeidung einer Verschlechterung der Güte des Grundwassers

- Sanierung verschmutzter Grundwasserkörper und Gewährleistung eines guten Gleichgewichts zwischen Grundwasserentnahme und -anreicherung mit dem Ziel, bis zum 31. Dezember 2010 einen guten Zustand des Grundwassers in allen Grundwasserkörpern zu erreichen.
- Erfüllung aller Normen und Ziele für Schutzgebiete bis zum 31. Dezember 2010
- Beseitigung der Verschmutzung von Gewässern durch bestimmte Schadstoffe gemäß Art 13 Abs 3, Buchstabe h der Richtlinie
- Einhaltung aller Anforderungen gemäß anderen Gemeinschaftsvorschriften für Hoheitsgewässer und andere marine Gewässer.

Gemäß Artikel 13 der Richtlinie erstellen die Mitgliedstaaten in jeder Verwaltungseinheit ein Maßnahmenprogramm zur Erreichung der im Artikel 4 festgelegten Umweltziele.

Die für die Umsetzung und Anwendung der Richtlinie wichtigen Begriffe werden im Artikel 2 unter 35 Nummern definiert. Unter diesen 35 Begriffsbestimmungen verdienen vor allem die Definitionen für „guter ökologischer Zustand“ und „guter chemischer Zustand“ Beachtung.<sup>30)</sup>

Nach Salzwedel<sup>31)</sup> soll die Wasserrahmenrichtlinie sicherstellen, daß alle Mitgliedstaaten zum Schutz der Oberflächengewässer und des Grundwassers in der Europäischen Gemeinschaft jeweils „normativ bestimmbare und vergleichbare Mindestanstrengungen“ unternehmen.

---

<sup>30)</sup> Die Definitionen dieser beiden Begriffe wurden durch den geänderten Vorschlag der Kommission (98/C 16/06), ABI Nr C 16/14 vom 20.1.98 präzisiert und damit strenger gefaßt. Siehe Anhang.

<sup>31)</sup> Salzwedel, J.; Europäische Wasserqualitätsziele und ihre Umsetzung in deutsches Recht, Vortrag im Rahmen der Umweltrechtstage 1998 in Düsseldorf, über die hier berichtet wird.

„Die Erfahrung zeigt, daß Emissionsstandards und Emissionsgrenzwerte besonders gut geeignet sind, um vergleichbare Mindestanstrengungen aller Mitgliedstaaten zum Schutz der Gewässer durchzusetzen.“<sup>32)</sup>

Mit dem Versuch, für alle Gewässer verbindliche Mindestqualitätsziele vorzugeben, die sich an ökologischen, hydro-morphologischen und physikalisch-chemischen Parametern orientieren, beschreitet die Kommission dagegen wissenschaftliches Neuland.<sup>33)</sup>

Normative Vorgaben, die Handlungsbedarf signalisieren, würden jeden Sinn verlieren, wo Handlungsmöglichkeiten praktisch nicht bestehen.<sup>34)</sup>

Die zentralen Qualitätszielvorgaben in Art 4 der Richtlinie sind nicht self executing. Erst das Maßnahmenprogramm nach Art 13 der Richtlinie löst ein europarechtlich relevantes Kontrollverhältnis aus.<sup>35)</sup>

Der neue EU-Bewirtschaftungsplan sollte Qualitätsziele selbst nicht normativ fest-schreiben. Es genügt, daß die Maßnahmenkataloge Handlungs- und Unterlas-sungspflichten der Betreiber von gewässerrelevanten Nutzungen normativ fest-schreiben, die erkennbar auf die Erreichung der europarechtlich vorgegebenen Qualitätsmaßstäbe abzielen.<sup>36)</sup>

Maßnahmen nach Art 13 der Richtlinie müssen grundsätzlich für Nutzer und Betreiber von Anlagen verbindlich sein. Damit müssen aber nicht schon entspre-chende Amtspflichten begründet werden.

---

<sup>32)</sup> Salzwedel, J.; a.a.O.

<sup>33)</sup> Salzwedel, J., a.a.O.

<sup>34)</sup> Salzwedel, J., a.a.O.

<sup>35)</sup> Salzwedel, J.; a.a.O.

<sup>36)</sup> Salzwedel, J.; a.a.O.



Europarechtliche Sanktionen dürften erst in Betracht kommen, wenn einem Land nachgewiesen werden kann, daß es mit seiner Nachsichtigkeit die Erreichung der im Bewirtschaftungsplan dargestellten Ziele offensichtlich gefährdet.<sup>37)</sup>

Gemäß Art 189 Abs 3 EG-Vertrag ist die Richtlinie für jeden Mitgliedstaat hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, es ist jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel überlassen.<sup>38)</sup> Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs hat jeder Mitgliedstaat die Richtlinie in einer Weise

durchzuführen, die den Erfordernissen der Eindeutigkeit und Bestimmtheit des Rechtszustands voll gerecht wird, auf den die Richtlinie abzielt.

Nach der Umsetzungsphase gilt die Richtlinie nicht nur für den Mitgliedstaat, sondern auch im Mitgliedstaat<sup>39)</sup>

Die Schwierigkeiten der Umsetzung liegen einerseits in den Regelungsansätzen der Richtlinien, die in bestimmten Teilgebieten nicht nur den Rahmen setzen, sondern auch detaillierte Regelungen treffen, jedoch ein kohärentes wasserrechtliches System vermissen lassen. Andererseits treffen die Teilregelungen auf ein komplexes und teilweise anders gestaltetes wasserrechtliches System. Eine besondere Umsetzungsproblematik besteht hinsichtlich der einzuhaltenden Anforderungen an die Abwassereinleitung in Verbindung mit der zugehörigen Überwachung.<sup>40)</sup>

---

<sup>37)</sup> Salzwedel, J.; a.a.O.

<sup>38)</sup> Holtmeier, E.L.; Rechtsprobleme im Zusammenhang mit der Umsetzung von EG-Richtlinien im Bereich des Wasserrechts, Beitrag im Rahmen der Umweltrechtstage 1998 in Düsseldorf, über die hier berichtet wird.

<sup>39)</sup> Holtmeier, E.L.; a.a.O.

<sup>40)</sup> Holtmeier, E.L.; a.a.O.

## 5. Die Umsetzung europäischer Luftqualitätsziele

Das Luftreinhalterecht der Mitgliedstaaten der Europäischen Union wird mehr und mehr durch das europäische Gemeinschaftsrecht bestimmt.

In dem 1992 verabschiedeten fünften Aktionsprogramm für den Umweltschutz wurde die Festsetzung langfristiger Luftqualitätsziele empfohlen und Änderungen der bestehenden Rechtsvorschriften über Luftschadstoffe vorgesehen.<sup>41)</sup>

Am 24. September 1996 erließ der Rat die Richtlinie 96/61/EG über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung. (IVU oder IPPC-

Richtlinie). Diese Richtlinie legt einen allgemeinen Rahmen mit Grundsätzen zur integrierten Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung fest.<sup>42)</sup> Das Ziel des integrierten Konzepts dieser Richtlinie besteht darin, Emissionen in Luft, Wasser und Boden unter Einbeziehung der Abfallwirtschaft soweit wie möglich zu vermeiden und wo dies nicht möglich ist, zu vermindern, um ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt zu erreichen.<sup>43)</sup>

In den Erwägungsgründen der IVU (IPPC)-Richtlinie wurde u.a. betont, daß getrennte Konzepte, die lediglich der isolierten Verminderung der Emissionen in Luft, Wasser oder Boden dienen, dazu führen können, daß die Verschmutzung von einem Umweltmedium auf ein anderes verlagert wird, anstatt die Umwelt insgesamt zu schützen (Erwägung 7).

Nur drei Tage nach der Richtlinie 96/61/EG vom 24. September über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung erließ der Rat

---

<sup>41)</sup> ABI Nr C 138 vom 17.5.1993

<sup>42)</sup> Erwägung 9 der Richtlinie 96/61/EG, ABI Nr L 257/26 vom 10.10.1996

<sup>43)</sup> Erwägung 8 der Richtlinie 96/61/EG

die Richtlinie 96/62/EG vom 27. September 1996 über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität.<sup>44)</sup>

Es war dies aber keineswegs die erste Richtlinie auf dem Gebiet der Luftreinhaltung. Demgemäß nahm sich die Richtlinie 96/62 vom 27.9.1996 zum Ziel, für die bereits durch

- die Richtlinie 80/779/EWG des Rates vom 15. Juli 1980 über Grenzwerte und Leitwerte der Luftqualität für Schwefeldioxid und Schwebstaub<sup>45)</sup>
- die Richtlinie 82/884/EWG des Rates vom 3. Dezember 1982 betreffend einen Grenzwert für den Bleigehalt in der Luft,<sup>46)</sup>
- die Richtlinie 85/203/EWG des Rates vom 7. März 1985 über Luftqualitätsnormen für Stickstoffdioxid<sup>47)</sup> und
- die Richtlinie des Rates vom 21. September 1992 über die Luftverschmutzung durch Ozon<sup>48)</sup> abgedeckten Stoffe

zuerst eine Regelung einzuführen (letzter der Erwägungsgründe).

An der Spitze der Erwägungsgründe der Richtlinie 96/62/EG vom 27. September 1996 über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität steht als allgemeines Ziel:

---

<sup>44)</sup> ABI Nr L 296/55 vom 21.11.1996

<sup>45)</sup> ABI Nr L 229 vom 30.8.1980, S 30, zuletzt geändert durch die Richtlinie 91/692/EWG (ABI Nr L 377 vom 31.12.1991, S 48).

<sup>46)</sup> ABI Nr L 378 vom 31.12.82, S 15, zuletzt geändert durch Richtlinie 91/692/EWG

<sup>47)</sup> ABI Nr L 87 vom 27.3.1985, S 1, zuletzt geändert durch Richtlinie 91/692/EWG

<sup>48)</sup> ABI Nr 297 vom 13.10.1992, S 1

„Zum Schutz der Umwelt insgesamt und der menschlichen Gesundheit sind Konzentrationen gefährlicher Luftschadstoffe zu vermeiden, zu verhindern oder zu verringern und Grenzwerte und/oder Alarmschwellen für das Ausmaß der Luftverschmutzung festzulegen.“

„Um den spezifischen Mechanismus der Ozonbildung Rechnung zu tragen, sind diese Grenzwerte und Alarmschwellen gegebenenfalls durch Zielwerte zu ergänzen oder zu ersetzen.“

Weitere Erwägungsgründe der Richtlinie 96/62 befassen sich bereits mit der Konkretisierung:

- „Die aufgrund dieser Richtlinie festgelegten allgemeiner Maßnahmen müssen durch spezifische Maßnahmen für einzelne Stoffe ergänzt werden.“
- „Diese spezifischen Maßnahmen müssen so bald wie möglich getroffen werden, damit die allgemeinen Ziele dieser Richtlinie erreicht werden.“
- „Zum Schutz der Umwelt insgesamt und der menschlichen Gesundheit müssen die Mitgliedstaaten bei Überschreiten der Grenzwerte Maßnahmen ergreifen, damit diese Grenzwerte binnen der festgelegten Fristen eingehalten werden.“
- „In bestimmten Gebieten der Mitgliedstaaten können die Schadstoffwerte über dem Grenzwert jedoch innerhalb der Toleranzmarge liegen. Der Grenzwert muß binnen der angegebenen Fristen eingehalten werden.“
- „In Gebieten und Ballungsräumen, in denen der Schadstoffwert unter den Grenzwerten liegt, müssen sich die Mitgliedstaaten um die Erhaltung der besten mit einer nachhaltigen Entwicklung zu vereinbarenden Luftqualität bemühen.“

Für die Schadstoffe, die im Anhang I der Richtlinie angeführt sind, hat gemäß Artikel 4 die Kommission dem Rat Vorschläge für die Festlegung von Grenzwerten nach einem in dieser Bestimmung festgelegten Zeitplan vorzulegen.

Für andere Schadstoffe unterbreitet die Kommission dem Rat Vorschläge für die Festlegung von Grenzwerten bzw. Alarmschwellen, wenn es angezeigt ist, die schädlichen Auswirkungen dieser Schadstoffe auf die menschliche Gesundheit und/oder die Umwelt insgesamt zu vermeiden, zu verhüten oder zu verringern.

Die Richtlinie 96/62/EG vom 27. September 1996 über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität (die sogenannte Luftqualitätsrahmenrichtlinie) enthält sohin Grundsätze für eine gemeinsame Luftreinhaltestrategie. Auf ihrer Grundlage sollen in sogenannten Tochterrichtlinien Grenzwerte, Zielwerte und Alarm-

schwelle für Luftschadstoffe festgelegt werden. Zur Beurteilung der Luftqualität fordert die Rahmenrichtlinie umfangreiche Immissionsermittlungen.

Bei Überschreitung von Grenzwerten, Zielwerten oder Alarmschwellen sind in Plänen oder Programmen Maßnahmen zur Einhaltung der Werte vorzusehen.

Für Schwefeldioxid, Stickstoffdioxide, Partikel und Blei hat die Kommission am 21. November 1997 einen Richtlinienvorschlag vorgelegt.<sup>49)</sup> Ein geänderter Vorschlag wurde von der Kommission am 8. Juli 1998 vorgelegt.<sup>50)</sup>

Einzelne Bestimmungen der Luftqualitätsrahmenrichtlinie mußten bereits bis zum 21. Mai 1998 umgesetzt sein.<sup>51)</sup> Die übrigen Bestimmungen der Rahmenrichtlinie müssen spätestens bis zu dem Zeitpunkt umgesetzt sein, ab dem die erste Toch

---

<sup>49)</sup> KOM (97) 500 endg. – 97/0266 (SYN), ABI Nr C 9/6 vom 14. Jänner 98

<sup>50)</sup> KOM (1998) 386 endg. – 97/0266 (SYN), ABI Nr 259/10 vom 18.8.98

<sup>51)</sup> Art 13 Abs 1 der Richtlinie.

terrichtlinie anwendbar ist. Das wird voraussichtlich Ende des Jahres 2000 der Fall sein.<sup>52)</sup>

In Österreich kommt als Rechtsgrundlage für die Umsetzung der Luftqualitätsrahmenrichtlinie 96/62 und ihrer Tochterraichtlinien vor allem das Bundesgesetz zum Schutz vor Immissionen durch Luftschadstoffe, mit dem die Gewerbeordnung 1994, das Luftreinhaltegesetz für Kesselanlagen, das Berggesetz 1975, das Abfallwirtschaftsgesetz und das Ozongesetz geändert werden (Immissionsschutzgesetz – Luft, IG-L), in Betracht.<sup>53)</sup> Auf seiner Grundlage wurde erst kürzlich die Verordnung des Bundesministers für Umwelt, Jugend und Familie über das Meßkonzept zum Immissionsschutzgesetz-Luft erlassen.<sup>54)</sup>

Im 1. Abschnitt dieser Verordnung wird die „Kontrolle der Einhaltung der Immissionsgrenzwerte und Immissionszielwerte der Konzentration zum dauerhaften Schutz der menschlichen Gesundheit“ geregelt. Der 2. Abschnitt regelt die „Kontrolle der Einhaltung der Immissionsgrenzwerte der Deposition zum dauerhaften Schutz der menschlichen Gesundheit.“ Der 3. Abschnitt befaßt sich mit der Hintergrundmessung und der 4. Abschnitt mit der Bestimmung des Import-Exportanteiles.

Der 5. Abschnitt ist der Trendbetrachtung, der 6. Abschnitt dem Berichtswesen und der 7. Abschnitt der Überprüfung des Meßkonzepts gewidmet.

Mit zwei Verordnungen vom 8. Oktober 1998<sup>55)</sup> hat der Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie die Verordnung über die Einteilung des Bundesgebietes

---

<sup>52)</sup> Hansmann, K.; Die Luftqualitätsrichtlinie der EG und ihre Umsetzung in deutsches Recht, Vortrag im Rahmen der Umweltrechtstage 1998 in Düsseldorf, über die hier berichtet wird.

<sup>53)</sup> BGBl Nr 115/1997

<sup>54)</sup> BGBl II Nr 358/1998

<sup>55)</sup> BGBl Nr 359/1998 und BGBl Nr 360/1998

in Ozon-Überwachungsgebiete<sup>56)</sup> und die Verordnung über das Ozon-Meßnetzkonzept<sup>57)</sup> geändert.

---

<sup>56)</sup> BGBl Nr 513/1992

<sup>57)</sup> BGBl Nr 677/1992

## 6. Konkretisierung im Anlagenrecht

Abgesehen von der Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG)<sup>58)</sup> in der Fassung der Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 3. März 1997 zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG<sup>59)</sup> sind vor allem die Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung<sup>60)</sup> und die Luftqualitätsrahmenrichtlinien 96/62/EG<sup>61)</sup> mit ihren Tochterrichtlinien<sup>62)</sup> sowie die Wasserqualitätsrahmenrichtlinie<sup>63)</sup> gemeinschaftsrechtliche Grundlage für die normative Festlegung akzeptabler Risiken im Anlagenrecht.

Die Umsetzung dieser Richtlinien in das Recht der Mitgliedstaaten steckt in den Anfängen. Besonders die Umsetzung der richtunggebenden Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU oder IPPC-Richtlinie) mit ihrem integrierten Konzept und dem Ziel eines hohen Schutzniveaus für die Umwelt in ihrer Gesamtheit, „für die Umwelt insgesamt“, bereitet Schwierigkeiten. In Deutschland konnte der Plan, die Umsetzung dieser Richtlinie durch ein „Erstes Buch eines Umweltgesetzbuches“ noch in der abgelaufenen Legislaturperiode in der Regierung zu beschließen, nicht verwirklicht werden.

---

<sup>58)</sup> ABI Nr L 175/40 vom 5.7.85

<sup>59)</sup> ABI Nr L 73/5 vom 14.3.1997

<sup>60)</sup> ABI Nr L 257/26 vom 10.10.96

<sup>61)</sup> Richtlinie 96/62/EG des Rates vom 27. September 1996 über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität, ABI Nr L 296/55 vom 21.11.1996

<sup>62)</sup> Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Grenzwerte für Schwefeldioxid, Stickstoffoxide, Partikel und Blei in der Luft KOM (97) 500 endg. – 97/0266 (SYN) vom 21.11.97, ABI Nr C 9 vom 14.1.98

<sup>63)</sup> Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik 97/C 184/02, ABI Nr C 184/20 vom 17.6.1997



In Österreich unternahm der Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten den Versuch, die Umsetzung dieser Richtlinie samt der Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie im Rahmen einer Teilkodifikationen des Wirtschaftsrechts in einem „Betriebsanlagengesetz“ vorzunehmen. Nach dem Begutachtungsverfahren wird dieser Versuch wohl als gescheitert anzusehen sein, da sich insbesondere die Länder und das Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie dagegen ausgesprochen haben.<sup>64)</sup>

Bei der Umsetzung der IVU (IPPC)-Richtlinie kommt der Konkretisierung eine besondere Rolle zu. Die Richtlinie verzichtet nämlich darauf, ihre Forderung, „alle geeigneten Vorsorgemaßnahmen gegen Umweltverschmutzungen, insbesondere durch den Einsatz der besten verfügbaren Techniken“ (Art 3, Buchstabe a) selbst zu konkretisieren. Sie sieht in ihrem Artikel 16 lediglich einen „Informationsaustausch“ über Emissionsgrenzwerte und die besten verfügbaren Techniken vor. Nur wenn sich insbesondere aufgrund dieses Informationsaustausches herausgestellt hat, daß die Gemeinschaft tätig werden muß, hat der Rat auf Vorschlag der Kommission Emissionsgrenzwerte festzulegen.

Wiederholt wird die Ansicht vertreten, daß nach der IVU(IPPC)-Richtlinie die Emissionsgrenzwerte in jedem Einzelfall von der Genehmigungsbehörde festzulegen wären. Diese Ansicht ist unzutreffend. Aus Art 2 Nr 6 und Art 9 Abs 8 in Verbindung mit Absatz 3 ist vielmehr mit Sicherheit abzuleiten, daß Emissionsgrenzwerte von den Mitgliedstaaten auch generell (z.B. durch Rechtsverordnungen) festgelegt werden können, sofern bei der Festlegung ein integriertes Konzept und ein gleichwertiges hohes Schutzniveau für die Umwelt gewährleistet wird.<sup>65)</sup>

---

<sup>64)</sup> Schäfer, E.; Überlegungen des Umweltbundesamtes zum Entwurf eines Betriebsanlagengesetzes, Interner Bericht, IB-588 Umweltbundesamt Wien, Sept. 1998

<sup>65)</sup> Schäfer E., Aktuelle Probleme des Immissionsschutzrechts und Arbeitsentwurf für ein Erstes Buch eines deutschen Umweltgesetzbuches, Berichte BE-128, Umweltbundesamt, Wien, August 1998

Umgekehrt enthält das Gemeinschaftsrecht kein Gebot, Entscheidungen über Anlagenzulassung nach Umweltrecht erst nach Erlaß oder auf der Grundlage normativer Festlegungen Einzelfallentscheidungen zu treffen.<sup>66)</sup>

Die Festlegung akzeptabler Risiken erfolgt einerseits unter dem Gesichtspunkt der Vorsorge an der Quelle der Verschmutzung durch den Einsatz der besten verfügbaren Techniken und mit den auf ihrer Grundlage festgelegten Emissionsgrenzwerten, andererseits unter dem Aspekt der Gefahrenabwehr durch Festlegung von Umweltqualitätsnormen, die sich an Belastbarkeitsgrenzen orientieren. Der Vorschlag einer Wasserrahmenrichtlinie<sup>67)</sup> bekennt sich in seinem Erwägungsgrund 17 ausdrücklich zu einem solchen „kombinierten Konzept“.

Die Festlegung akzeptabler Risiken ist Wertentscheidung und Entscheidung unter Ungewißheit.<sup>68)</sup>

Ob sich nun Emissionsgrenzwerte an den besten verfügbaren Techniken oder Immissionsgrenzwerte (Umweltqualitätsnormen) an Belastbarkeitsgrenzen orientieren, letztlich ist ihre Festlegung eine politische Entscheidung, in die auch andere Erwägungen einfließen, mögen sie auch nach der Zweckbestimmung der Rechtsnorm und ihren Rechtsgrundlagen nicht relevant sein. Manchmal nimmt aber der Gesetzgeber die „fremden Einflüsse“ schon vorweg und verlangt ausdrücklich deren Berücksichtigung. Ein prominentes und gleichzeitig sehr fragwürdiges Beispiel hierfür ist die Definition der besten „verfügbaren Techniken“ im Artikel 2 Nr 11 der IVU (IPPC)-Richtlinie, die die „Verfügbarkeit“ von einer „Berücksichtigung des Kosten/Nutzen-Verhältnisses“ und von „vertretbaren Bedingungen für den Betreiber“ abhängig macht.

---

<sup>66)</sup> Moormann, F.J.; Normative Festlegung akzeptabler Risiken im Anlagenzulassungsrecht, Vortrag im Rahmen der Umweltrechtstage 1998 in Düsseldorf, über die hier berichtet wird.

<sup>67)</sup> ABI Nr C 184/20 vom 17.6.1997

<sup>68)</sup> Moormann, F.J.; a.a.O.

Ein anderes Beispiel ist viel diffiziler und scheinbar völlig unbedenklich. Gemäß Artikel 9 der Luftqualitätsrahmenrichtlinie<sup>69)</sup> haben sich die Mitgliedstaaten in Gebieten, in denen die Werte der Schadstoffe unterhalb der Grenzwerte liegen, zu „bemühen“, die „bestmögliche Luftqualität“ im Einklang mit der „Strategie einer dauerhaften und umweltgerechten Entwicklung“ zu erhalten.

Die Berufung auf die „nachhaltige Entwicklung“ wird überwiegend als Verstärkung der Forderung nach Bewahrung, nach Erhaltung der bestehenden und der „bestmöglichen Luftqualität“ angesehen werden. Doch ist das wirklich so zu verstehen?

Nach dem 5. Umweltaktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaften „Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung“ beschreibt der Begriff „dauerhaft und umweltgerecht“ in diesem Zusammenhang eine Politik oder Strategie, die auf ständige „wirtschaftliche“ und soziale Entwicklung ausgerichtet ist, „ohne daß die Umwelt und die natürlichen Ressourcen, von denen jede menschliche Aktivität“ (also auch die wirtschaftliche) abhängt, geschädigt werden.

In dieser Bestimmung des Begriffs der dauerhaften und umweltgerechten Entwicklung bezieht sich die Forderung nach Stetigkeit und Dauerhaftigkeit in erster Linie auf die „wirtschaftliche Entwicklung“. Die Politik oder Strategie, die ein stetiges wirtschaftliches Wachstum anstrebt, soll aber darauf achten, daß dabei die Umwelt und die natürlichen Ressourcen, von denen auch die wirtschaftliche Aktivität abhängt, nicht zu Schaden kommen. Die Definition der „dauerhaften“ wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung und der „umweltgerechten“ Entwicklung enthält somit ein Abwägungsgebot zwischen Wirtschaftswachstum und Umweltschutz. Die Konkretisierung dieses Abwägungsgebot im Anwendungsfall des Artikels 9 der Luftqualitätsrahmenrichtlinie könnte sohin bedeuten, daß eine Verschlechterung der bestehenden Luftqualität im Interesse des Wirtschaftswachstum zu tolerieren wäre, solange die Umwelt und die natürlichen Ressourcen nicht geschädigt werden. Unterhalb von Belastungsgrenzen ist eine solche Schädigung nicht zu befürchten, sodaß Luftqualitätsguthaben im Interesse des Wirtschafts-

---

<sup>69)</sup> RL 96/62/EG vom 27.9.1996, ABI Nr L 296/55

wachstums ausgeschöpft werden dürften. Damit würde aber der Vorsorgegrundsatz (Artikel 130r Abs 2 EG-V) ad absurdum geführt.

Falls man dieser Argumentation nicht folgt, müßte es doch als bedenklich angesehen werden, daß der Wortlaut der Luftqualitätsrahmenrichtlinie eine solche Deutung überhaupt ermöglicht.

Die beiden hier angeführten Beispiele für das Einfließen „fremder“, nämlich wirtschaftlicher Erwägungen, in die Konkretisierung von Umweltnormen, soll die Problematik verdeutlichen, die sich daraus für die sachliche Rechtfertigung solcher Normen unter dem Gleichheitsgebot und für deren Wirksamkeit im Sinne ihrer Zweckbestimmung ergibt.

Eine gesamthafte Beurteilung der Umweltauswirkungen, wie sie seit dem 5. Umweltaktionsprogramm in den einschlägigen Richtlinien verlangt wird, ist eine subjektive Abwägungsentscheidung, die nach rational nicht ableitbaren Präferenzen und Wertungen getroffen werden muß.<sup>70)</sup>

Die unter britischem Einfluß primär verfolgte Einzelfallbezogenheit der IVU (IPPC)-Richtlinie erleichtert es, die mit dem Umweltschutz konkurrierenden Belange, wie die Schaffung von Arbeitsplätzen<sup>71)</sup>, die Standortsicherung etc. zu Abwägungsfragen zu machen.<sup>72)</sup>

Eine vollständige Gesamtschau überfordert die Normkonkretisierung durch Rechtsvorschriften. Das Recht kann unter solchen Bedingungen keine verbindli

---

<sup>70)</sup> Masing, J.; Kritik des integrierten Umweltschutzes, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), 11/1998 vom 3. Juni 1998, Seiten 549 bis 559

<sup>71)</sup> Dabei wird oft nicht erkannt, daß der Verlust an Arbeitsplätzen und der Verlust an Umweltschutz dieselbe Ursache haben, nämlich die Kostenoptimierung nach dem ökonomischen Prinzip (Rationalisierungsdruck im globalen Wettbewerb).

<sup>72)</sup> Masing, J.; a.a.O.

chen Maßstäbe vorgeben. Es kommt zu einer „inhaltlichen Entleerung des Umweltrechts.“<sup>73)</sup>

Können materielle Anforderungen nicht mehr verbindlich formuliert werden, so gibt es nur noch den Versuch, diese durch Verfahrensregeln zu ersetzen.<sup>74)</sup>

Rechtspolitisch besteht das Bedürfnis, Verfahrensregelungen für diejenigen normativen Festlegungen zu treffen, die im Anlagenzulassungsrecht zugrunde zu legen sind.<sup>75)</sup>

Würde die Anlagenzulassung von normativen Festlegungen akzeptabler Risiken abhängig gemacht, so wären nach Ansicht von Moormann vielfach praktische Entscheidungen nicht möglich. Die bevorstehende Umstellung des Maßstabes für normative Festlegungen von einem medialen Bezug auf ein integriertes Konzept würde zu einem vollständigen Entscheidungstau führen.<sup>76)</sup>

Nach sich entwickelnder Auffassung in der Rechtslehre und Einschätzung des Sachverständigenrates für Umweltfragen sollte das Verfahrensrecht zur Festlegung normativer Anforderungen verbessert werden. Ungewißheit hinsichtlich der Akzeptanz von Risiken könne durch formalisierten Diskurs und Begründungsdruck abgeschwächt und in rechtlicher Hinsicht bewältigt werden.<sup>77)</sup>

---

<sup>73)</sup> Masing, J.; a.a.O.

<sup>74)</sup> Masing, J.; a.a.O.

<sup>75)</sup> Moormann, F.J., a.a.O.

<sup>76)</sup> Moormann, F.J.; a.a.O.

<sup>77)</sup> Moormann, F.J.a.a.O.

## 7. Konkretisierung im Abfallrecht

Das Abfallrecht gehört zu den am meisten ausdifferenzierten Gebieten des gemeinschaftlichen Umweltrechts.<sup>78)</sup> Es gibt nur noch wenige Abfallarten, die nicht gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben unterliegen. Die heute geltende gemeinschaftsrechtliche Regelung geht auf die Richtlinie 156/91 zurück, mit der die Richtlinie 75/442 über Abfälle geändert wurde. Kernstück der Reform war die Entwicklung eines einheitlichen Abfallbegriffs für das gesamte Gemeinschaftsgebiet.

Das gemeinschaftliche Abfallrecht umfaßt allgemeine Regelungen zur Behandlung von Abfällen, spezielle Regeln für besondere Arten von Abfällen und Vorschriften über die Ein- und Ausfuhr von Abfällen.<sup>79)</sup>

Die Richtlinie 75/442 über Abfälle, zuletzt geändert durch Richtlinie 91/692/EWG<sup>80)</sup> ist als Rahmenrichtlinie ausgestaltet. Sie definiert den Abfallbegriff, legt die grundsätzlichen Prinzipien und Ziele der Abfallwirtschaft fest und stellt allgemeine Verpflichtungen über den Umgang mit Abfällen auf. Sie enthält auch konkrete Verhaltensvorgaben für Mitgliedstaaten, die immer dann zur Anwendung gelangen müssen, wenn nicht gemäß Art 2 Abs 2 der RL 75/442 besondere Vorschriften für bestimmte Abfallgruppen erlassen worden sind.<sup>81)</sup>

Der Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten bei der Konkretisierung im Abfallrecht wird durch das Gemeinschaftsrecht wesentlich stärker beschränkt, wenn es sich um besonders gefährliche Abfälle handelt.

---

<sup>78)</sup> Epiney, A.; Umweltrecht in der Europäischen Union, Carl Heymanns Verlag 1997, Seite 272

<sup>79)</sup> Epiney, A.; a.a.O. Seite 273

<sup>80)</sup> ABI Nr L 377/1991

<sup>81)</sup> Epiney, A.; a.a.O.

Ein Kreislaufwirtschaftsrecht, das Güterproduktion und den Konsum in seinen Anwendungsbereich einbezieht, zwingt den Gesetzgeber in besonderer Weise zur Abstraktion, weil er nicht in der Lage ist, Anforderungen für die Vielzahl von Produkten und Konsumbereiche konkret und hinreichend bestimmt zu formulieren. Er muß dies dem Ordnungsgeber überlassen.<sup>82)</sup>

## 8. Anforderungen an den Schutz des Bodens und deren Konkretisierung

„Während es Rechtsvorschriften der Gemeinschaft über die Bekämpfung der Luftverschmutzung und die Vermeidung oder größtmögliche Verminderung der Einleitung gefährlicher Stoffe in die Gewässer gibt, fehlte es an vergleichbaren Gemeinschaftsvorschriften zur Vermeidung oder Verminderung der Emissionen in den Boden.“<sup>83)</sup>

Das Ziel des integrierten Konzepts der Verminderung der Verschmutzung besteht darin, Emissionen in Luft, Wasser und Boden unter Einbeziehung der Abfallwirtschaft soweit wie möglich zu vermeiden und, wo dies nicht möglich ist, zu vermindern, um ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt zu erreichen.<sup>84)</sup>

In der Bundesrepublik Deutschland wurde nach einem langen Vorlauf von mehr als 10 Jahren inzwischen das Gesetz zum Schutz des Bodens vom 17. März 1998, (BGBl I Nr 16 vom 24.3.1998, S 502) erlassen.<sup>85)</sup>

---

<sup>82)</sup> Beckmann, M.; Konkretisierung des Abfallbegriffs sowie der gesetzlichen Grundsätze und Pflichten der Kreislaufwirtschaft, Vortrag im Rahmen der Umweltrechtstage 1998 in Düsseldorf, über die berichtet wird.

<sup>83)</sup> Erwägung 6 der Richtlinie 96/61 vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU oder IPPC-Richtlinie), ABI Nr L 257/26, vom 10.10.96

<sup>84)</sup> Erwägung 8 der IVU (IPPC)-Richtlinie

<sup>85)</sup> Das Gesetz ist im Anhang abgedruckt

Dieses Gesetz ist stark von der Aufgabe der Altlastensanierung geprägt. Es ist aber nicht nur ein Altlastensanierungsgesetz. Bodenschutz- als öffentliche Aufgabe darf sich nicht auf die Altlastenproblematik zurückdrängen lassen.<sup>86)</sup>

Mit seiner Zweckbestimmung zielt das Bundes- Bodenschutzgesetz (§ 1) auf die nachhaltige Sicherung und Wiederherstellung der Funktionen des Bodens, auf die hierzu erforderliche Vorsorge gegen nachteilige Einwirkungen, die Abwehr schädlicher Bodenveränderungen und die Sanierung des Bodens, der Altlasten und der hierdurch verursachten Gewässerverunreinigungen.

Der für die Anwendung des Bundes-Bodenschutzgesetzes und die Bestimmung des Schutzniveaus zentrale Begriff der „schädlichen Bodenveränderung“ (§ 2 Abs 3) knüpft zwar an den (polizeilichen) Gefahrenbegriff an. Gleichwohl ist Bodenschutz als Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes<sup>86a)</sup> gemäß Art 74 Nr 18 GG über die polizeiliche Gefahrenabwehr hinausgewachsen.

Die Weite der zu schützenden Bodenfunktionen und die Einbeziehung der Vorsorge gegen nachteilige Einwirkungen schaffen ein über die polizeiliche Gefahrenabwehr hinausgehendes Handlungsfeld.<sup>87)</sup>

Bei der landwirtschaftlichen Bodennutzung soll die Vorsorgepflicht durch die „gute fachliche Praxis“ erfüllt werden.

Grundsätze der guten fachlichen Praxis der landwirtschaftlichen Bodennutzung sind

- die nachhaltige Sicherung der Bodenfruchtbarkeit und

---

<sup>86)</sup> Gaentzsch, G.; Gesetzliche Anforderungen an den Schutz des Bodens – Anspruch und Wirklichkeit

<sup>86a)</sup> Eine konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit existiert nach der österr. Bundesverfassung nicht.

<sup>87)</sup> Gaentzsch, G; a.a.O.



- die Leistungsfähigkeit des Bodens als natürliche Ressource.

Was zu den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis gehört, wird im § 17 Absatz 2 in 7 Punkten angeführt.<sup>88)</sup>

Das Bundes- Bodenschutzgesetz entfaltet als Ganzes keine Sperrwirkung. Neben den ausdrücklich eingeräumten Handlungsmöglichkeiten der Länder enthält das Gesetz eine Vielzahl von Lücken.

In ein Landesgesetz können weitere Grundsätze aufgenommen werden. Mangels entgegenstehendes Aussagen im § 4 Abs 1 sind Konkretisierungen durch die Länder im Bereich des quantitativen Bodenschutzes ohne weiteres möglich. Diese Möglichkeit besteht zumindest solange, bis die Rechtsverordnung nach § 8 erlassen ist.<sup>89)</sup>

## **9. Konkretisierung von Anforderungen des Naturschutzes und der Landschaftspflege**

Während bisher vorherrschend von dem herkömmlichen Begriffspaar „Naturschutz“ und „Landschaftspflege“ ausgegangen wird, sollte nach Uppenbrink<sup>90)</sup> in Zukunft besser vom „Schutz des Naturhaushaltes“ ausgegangen werden.<sup>91)</sup>

---

<sup>88)</sup> Siehe Gesetzestext im Anhang

<sup>89)</sup> Peine, F.J.; Die bundesstaatliche Kompetenz des Landesgesetzgebers für weitergehende Anforderungen in einem Landesbodenschutzgesetz, Vortrag im Rahmen der Umweltrechtstage 1998 in Düsseldorf, über die hier berichtet wird.

<sup>90)</sup> Uppenbrink, M.; Konkretisierung von Anforderungen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, Vortrag im Rahmen der Umweltrechtstage 1998 in Düsseldorf, über die hier berichtet wird.

<sup>91)</sup> Das läge im Trend ökonomisch-ökologischer Ausrichtung. Doch könnte damit die Preisgabe und schließlich der Verlust des ästhetischen Aspekts des anthropozentrischen (humanistischen) Begriffs „Landschaftspflege“ (zur Erhaltung und Gestaltung einer „Kulturlandschaft“) verbunden sein.

Als Quellen des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege kommen das Völkerrecht, das EU-Recht, internationale und bilaterale Konventionen und das innerstaatliche Recht sowie private Normgebungen in Betracht. Die Konkretisierung im EU-Recht konzentriert sich auf die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie und die Vogelschutzrichtlinie.

Die Rechtsprechung sowohl des Europäischen Gerichtshofes als auch des deutschen Bundesverfassungsgerichts werde zunehmend mit Fällen des Naturschutzes befaßt<sup>92)</sup>

Die Landwirtschaft habe ein Bein in der Naturschutztür, da sie neues und zusätzliches Geld erwartet (Agenda 2000). Dabei dürfe nicht zugelassen werden daß der Nutzer der Natur auch die Bedingungen stellt („gute landwirtschaftliche Praxis“).<sup>93)</sup>

## **10. Standards des integrierten Umweltschutzes**

Unter Umweltstandards werden generell sachliche Anforderungen an umweltrelevante Anlagen, aber auch an Handlungen und Produkte verstanden.<sup>94)</sup>

Geläufig sind die Begriffe „Vorsorgestandards“ (Emissionsgrenzwerte) und „Umweltqualitätsstandards“ (Immissionsgrenzwerte).

---

<sup>92)</sup> Uppenbrink, M.; a.a.O.

<sup>93)</sup> Uppenbrink, M.; a.a.O.

<sup>94)</sup> Steinberg, R.; Standards des integrierten Umweltschutzes, Vortrag im Rahmen der Umweltrechtstage 1998 in Düsseldorf, über die hier berichtet wird.

Bekannt ist auch die insbesondere in Deutschland, in Österreich und in der Schweiz verfolgte Doppelstrategie im Immissionsschutz, die darin besteht Emissionen vorsorgend nach dem Stand der Technik zu minimieren und zusätzlich die Immissionen nach den jeweiligen Schutzbedürfnissen, und Belastungsgrenzen zu beschränken.

Unter dem Titel „kombiniertes Konzept“ bekennt sich auch das integrierte Konzept zur Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung zu dieser Doppelstrategie im Immissionsschutz.

Ganz deutlich geht das aus dem ersten Satz der Erwägung 17 des Vorschlags für eine Richtlinie des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik hervor, der folgenden Wortlaut hat:

„Zur Vermeidung und Verminderung der Verschmutzung sollte die gemeinschaftliche Wasserpolitik auf einem kombinierten Konzept beruhen, d.h. sowohl Kontrolle der Verschmutzung an der Quelle durch die Vorgabe von Emissionsgrenzwerten als auch Festlegung von Umweltqualitätsnormen.“

Dieses kombinierte Konzept ist auch in der Richtlinie 96/61/EG vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU oder IPPC-Richtlinie) verwirklicht. Artikel 3, Buchstabe a in Verbindung mit Artikel 9 alle geeigneten Vorsorgemaßnahmen gegen Umweltverschmutzungen, insbesondere durch den Einsatz der besten verfügbaren Techniken getroffen werden und die Genehmigung muß Emissionsgrenzwerte enthalten; andererseits sind gemäß Artikel 10 „zusätzliche Auflagen“ in der Genehmigung vorzusehen, wenn eine Umweltqualitätsnorm strengere Auflagen erfordert.

Das in der Erwägung 8 der IVU (IPPC)-Richtlinie definierte Ziel des integrierten Konzepts der Vermeidung der Umweltverschmutzung, das darin besteht,

„Emissionen in Luft, Wasser und Boden unter Einbeziehung der Abfallwirtschaft soweit wie möglich zu vermeiden und, wo dies nicht möglich ist, zu vermindern, um ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt zu erreichen, hat beson-

ders in Verbindung mit Art 9 Abs 3 dieser Richtlinie zu einer breiten und intensiven Diskussion über die Bedeutung und die Konsequenzen dieses integrierten Konzepts, besonders bezüglich der Festlegung von Grenzwerten geführt.<sup>95)</sup>

Dabei wurde häufig die Meinung vertreten, die IVU (IPPC)-Richtlinie gehe von einem medienübergreifenden Emissionsbegriff aus und verlange die Festlegung „medienübergreifender“,<sup>96)</sup> „integrativer“<sup>97)</sup> oder übermedialer Emissionsgrenzwerte. Andere bestritten die Existenz solcher Grenzwerte.<sup>98)</sup>

Schließlich wurde auch am Konzept des integrierten Umweltschutz an sich Kritik geübt, eine Kritik, die vor allem für die Konkretisierung von Umweltschutzanforderungen von Bedeutung ist. So kritisierte Masing insbesondere

- daß eine gesamthafte Beurteilung der Umweltauswirkungen eine subjektive Abwägungsentscheidung sei, die nach rational nicht ableitbaren Präferenzen und Wertungen getroffen werden müsse,

---

<sup>95)</sup> u.a. Schäfer, E.; Aktuelle Probleme des Immissionschutzrechts und Arbeitsentwurf für ein Erstes Buch eines deutschen Umweltgesetzbuches, Berichte BE-128, Umweltbundesamt, Wien August 1998.

<sup>96)</sup> Wasielewski, A.; Vorhabengenehmigung in

<sup>97)</sup> Di Fabio, U.; Integratives Umweltrecht, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVw7) 4/1998, S 329, Verlag C.H. Berk, München

<sup>98)</sup> Schäfer, E.; FN.95

- daß das integrative Konzept generalisierungsfeindlich sei und sich der allgemeinen Festlegung von strikt – minimierenden Grenzwerten widersetze,
- daß damit eine harmonisierende Konkretisierung des Vorsorgegrundsatzes verhindert und Wettbewerbsmöglichkeit gefördert werde,
- daß materielle Anforderungen nicht mehr verbindlich formuliert werden könnten und es daher nur noch den Versuch gäbe, diese durch Verfahrensregeln zu ersetzen,
- daß es zu einer „inhaltlichen Entleerung“ des Umweltrechts“ komme.<sup>99)</sup>

Steinberg<sup>100)</sup> bereicherte die Diskussion über die Problematik des Integrationsanspruches und brachte sie insbesondere mit folgenden Aussagen sozusagen „auf den Punkt“:

- Auch wenn man den von den Ökologen betonten systemaren Charakter aller Umweltphänomene anerkennt, kann „die Umwelt insgesamt“ nicht zur Grundlage staatlicher Entscheidungen werden.
- Insbesondere bei einer generalisierenden Standardsetzung macht sich bemerkbar, daß keine wissenschaftlichen Kriterien für eine vergleichende Bewertung der Einwirkungen auf verschiedene Umweltgüter existieren.
- Die „Umwelt als Ganzes“ taugt nicht zur normativen Steuerung des Handelns der Verwaltung . Bei integrativen Umweltstandards gehe es (nach Steinberg) nicht nur um die größtmögliche Minimierung von Emissionen im Hinblick auf

---

<sup>99)</sup> Masing, J.; Kritik des integrierten Umweltschutzes, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), 11/1998 vom 3. Juni 1998, Seite 549 bis 559

<sup>100)</sup> Steinberg, R.; Standards des integrierten Umweltschutzes, Vortrag im Rahmen der Umweltrechtstage 1998 in Düsseldorf, über die hier berichtet wird.

einzelne Schutzobjekte, sondern um eine optimale Wahl zwischen unterschiedlichen Optionen im Hinblick auf die „Umwelt insgesamt“.<sup>101)</sup>

Da für eine bei der integrierten Standardsetzung zu treffende Wahl zwischen verschiedenen Optionen keine eindeutigen wissenschaftlichen und rechtlichen Maßstäbe existieren, sei diese nach Ansicht Steinbergs unentrinnbar auf die Notwendigkeit von Abwägung angewiesen.<sup>102)</sup>

Ist aber, wie Steinberg offenbar meint, eine Wahl zwischen Optionen und eine Abwägung unbedingt erforderlich, so käme tatsächlich der Ausgestaltung des Verfahrens überragende Bedeutung zu, weil die Optimierungsentscheidung weder ein Prozeß gebundener Rechtsanwendung noch wissenschaftlicher Erkenntnis ist.

## **11. Konkretisierte Umwelanforderungen und subjektiv-öffentliche Rechte**

Konkretisierte Umwelanforderungen sind notwendig, damit das Umweltrecht vollzugsfähig und durchsetzbar wird.

Die Konkretisierung der Umwelanforderungen und die Konstituierung subjektiv-öffentlicher Rechte stehen in einem untrennbaren und wechselbezüglichen Zusammenhang.

Wenn konkretisierte Umwelanforderungen von Rechts wegen ernst genommen werden sollen, müssen sie gerichtlich einklagbar sein.<sup>103)</sup> Das deutsche System

---

<sup>101)</sup> Das die IVU (IPPC)-Richtlinie eine solche Wahlmöglichkeit zu Lasten des Schutzes einzelner Schutzobjekte ermöglicht, muß bezweifelt werden. Aus Art 9 und 10 wird das nicht mit Erfolg abzuleiten sein.

<sup>102)</sup> Diese zweifellos zutreffende Schlußfolgerung ist allerdings von der Prämisse abhängig, daß das integrative Konzept jedenfalls zu einer Wahl zwischen verschiedenen Optionen zwingt, auch wenn damit einzelne Schutzbedürfnisse verletzt werden. Die Richtigkeit dieser Prämisse wurde aber nicht überzeugend dargelegt.

<sup>103)</sup> Breuer, R.; Konkretisierte Umwelanforderungen und subjektiv-öffentliche Rechte, Vortrag im Rahmen der Umweltrechtstage 1998 in Düsseldorf, über die hier berichtet wird.

des Individualrechtsschutzes dient dem Schutz subjektiv-öffentlicher Rechte des einzelnen, nicht hingegen dem Schutz bloßer faktischer Interessen und erst recht nicht einer objektiv-rechtlichen Kontrolle des Verwaltungshandelns.<sup>104)</sup>

Im Immissionsschutzrecht beschränkt sich der Individualschutz gegen Umweltbelastungen in Deutschland noch immer im wesentlichen darauf, ob die jeweils in Frage kommenden Immissionsgrenzwerte eingehalten sind. Alles andere, namentlich die Kontrolle der Emissionsgrenzwerte wird rechtsdogmatisch der nicht drittschützenden Vorsorge zugewiesen, darunter auch die durch den Ferntransport von Schadstoffen verursachten Umweltbelastungen<sup>105)</sup>

Dieser Zustand wäre aus der Sicht des Individualschutzes nur dann zufriedenstellend, wenn bei Einhaltung der Immissionsgrenzwerte individuelle Rechtspositionen nicht mehr beeinträchtigt werden könnten. Das trifft aber nicht zu.<sup>106)</sup>

So können beispielsweise SO<sup>2</sup>-Immissionen auch in Konzentrationen unterhalb der Immissionswerte der TA-Luft zu Vegetationsschäden oder Schäden an Bauwerken führen. Keine Möglichkeiten des Individualschutzes bestehen im Naturschutz - und Landschaftspflegerecht, weil hier individuelle Rechtspositionen nicht betroffen sind.

Bei der nach dem deutschen System des Individualrechtsschutzes (Schutznormtheorie) geforderten scharfen Abgrenzung von drittschützender Schutz

---

<sup>104)</sup> Breuer, R.; a.a.O.

<sup>105)</sup> Marburger, P.; Ausbau des Individualschutzes gegen Umweltbelastungen als Aufgabe des bürgerlichen und des öffentlichen Rechts, Gutachten C zum 56. Deutschen Juristentag, Berlin 1986, Verlag C.H. Beck, München 1986, S C 95

<sup>106)</sup> So auch Marburger, P.; a.a.O.

pflicht und nicht drittschützender Vorsorgepflicht besteht in der immissionschutzrechtlichen Praxis eine Rechtsschutzlücke.<sup>107)</sup>

In diesem Zusammenhang hat Jarras<sup>108)</sup> de lege ferenda vorgeschlagen, hinsichtlich des immissionsschutzrechtlichen Vorsorgeprinzips, das sonst gerichtlich überhaupt nicht durchsetzbar wäre, bestimmten Verbänden ein Klagerecht einzuräumen. Die Diskussion darüber führte schließlich aber nicht dazu.

In der Schweiz hat Art 55 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 „gesamtschweizerischen Umweltschutzorganisationen“ die mindestens zehn Jahre vor Einreichung der Beschwerde gegründet wurden“, ein Beschwerderecht eingeräumt.

Auch in Österreich wurde die Einführung einer Verbandsbeschwerde erwogen, doch nach Anhörung von Natur- und Umweltschutzorganisationen im Zuge der Beratungen über das UVP-Gesetz hat man sich dafür entschieden, neben den Umweltschützern genügend unterstützten Bürgerinitiativen Parteistellung und Beschwerderecht zuzuerkennen.<sup>109)</sup>

Inzwischen wurde in Österreich kürzlich ein weiterer Schritt zur Aufweichung der erstarrten Schutznormtheorie gesetzt. Mit der Gewerberechtsnovelle

1997<sup>110)</sup> wurde Nachbarn, die vor den Auswirkungen einer genehmigten Betriebsanlage nicht hinreichend geschützt sind das Antragsrecht auf Einleitung eines Verfahrens gemäß § 79 Abs 1 der Gewerbeordnung 1997 eingeräumt. Gemäß § 79 Abs 1 hat die Behörde im Falle des nicht ausreichenden Schutzes

---

<sup>107)</sup> Marburger, P.; a.a. O Seite C 97

<sup>108)</sup> NJW 1983, 2844 (2845f, 2848)

<sup>109)</sup> Schäfer, E.; Umweltschutzwirtschaft und Umweltkontrolle, Reports, UBA-93-081, Umweltbundesamt, Wien, 1993

<sup>110)</sup> BGBl Nr 63/1997;



u.a. die nach dem Stand der Technik zur Erreichung dieses Schutzes erforderlichen Auflagen vorzuschreiben. Diese Bestimmung trägt der Erkenntnis Rechnung, daß auch eine vorsorgende Emissionsbegrenzung nach dem Stand der Technik ein wichtiges Mittel zur Verhinderung schädlicher Immissionen ist. Daraus ergibt sich aber der Drittschutzcharakter von Emissionsgrenzwerten.<sup>111)</sup>

Auch angesichts der im Gutachten von Marburger zum 56. Deutschen Juristentag<sup>112)</sup> aufgezeigten Rechtsschutzlücke hält man bisher in Deutschland an dem auch dort nicht unumstrittenen System des Individualrechtsschutzes nach der Schutznormtheorie fest. Das kommt auch im Vortrag von Breuer zum Ausdruck, der ohne Zweifel ein Höhepunkt der Umweltrechtstage 1998 war.

Positivrechtlich bestimmt sich im deutschen System des Individualrechtsschutzes nach der Schutznormtheorie, ob eine Rechtsnorm dem Bürger – materiell – ein subjektives Recht und somit – prozessual – die Klagebefugnis gewährt. Das subjektiv-öffentliche Recht kommt sohin „aus der Hand des Gesetzgebers“, der dabei „an die prinzipienhaften Gehalte der Grundrechte gebunden ist“ (Rainer Wahl).<sup>113)</sup>

Breuer meint, daß ein breiterer Zugang zu den Verwaltungsgerichten durch objektiv-rechtliche Kontrollverfahren oder Interessentenklagen bei unverändert hoher Kontrolldichte, die Gerichte überfordern könnte.

Andererseits zeigen die Ausführungen Breuers sehr deutlich die fundamentalen Strukturdifferenzen des Verwaltungsrechtsschutzes in Europa auf.

---

<sup>111)</sup> So ähnlich auch Marburger, P.; a.a.O.

<sup>112)</sup> Marburger, P.

<sup>113)</sup> Breuer, R.; a.a.O.

Auf supranationaler Ebene kann im Verfahren der Individualklage vor dem EuGH jede natürliche oder juristische Person eine Nichtigkeitsklage gegen die an sie ergangene Entscheidung erheben; zum anderen kann sie als Dritter eine Nichtigkeitsklage gegen diejenigen Entscheidungen richten, die „sie unmittelbar und individuell betreffen“ (Art 173 Abs 4 EGV). Der EuGH verlangt hierfür lediglich ein tatsächlich relevantes Interesse an der Aufhebung der angefochtenen

Maßnahme. Systematisch handelt es sich um eine Interessentenklage mit der Funktion einer objektiv- rechtlichen Kontrolle.<sup>114)</sup>

Die Rechtsprechung des EuGH zur Umsetzung von Umweltrichtlinien betrifft zumeist Umweltqualitätsziele und Emissionsgrenzwerte, die nach deutschem Recht nicht Gegenstand subjektiv-öffentlicher Rechte sind.

Dabei habe der EuGH bis heute im Zwielficht gelassen, inwieweit das Gemeinschaftsrecht generell und prinzipiell verlangt, daß der einzelne über eine Klage gemöglichkeit vor den nationalen Gerichten verfügt, um gegen die Nichteinhaltung solcher Umwelanforderungen vorgehen zu können.<sup>115)</sup>

Breuer kommt zu dem Schluß, daß sich die fundamentale Strukturdifferenz im Verwaltungsrechtsschutz nicht allein durch harmonisierende Auslegung überbrücken lasse. Die zunehmende Regelungsdichte des Gemeinschaftsrechts zwinge zu einer strukturellen Lösung im nationalen und supranationalen Rechtsverbund. Dem wird mit den Bemerkungen zuzustimmen sein, daß dieses Thema gewiß auf der Tagesordnung wissenschaftlicher Auseinandersetzungen bleibt.

---

<sup>114)</sup> Breuer, R.; a.a.O.

<sup>115)</sup> Breuer, R.; a.a.O.

Kein Thema der Umweltrechtstage 1998 in Düsseldorf war die aktuelle Frage, ob die seit dem 5. Umweltaktionsprogramm forcierten „marktwirtschaftlichen Instrumente“, insbesondere die handelbaren Emissionszertifikate (Emission Trading) mit dem Individualrechtsschutz vereinbar sind.

Diese Frage ist für die sogenannte Zertifikationslösung eindeutig zu verneinen. Sie geht von der Zuteilung und Handelbarkeit von verbrieften Emissionsrechten (Verschmutzungsrechten) aus, die aus einer bestimmten Gesamtimmissions-

menge durch Aufteilung festgelegt werden und zielt auf die überregionale Optimierung der Luftreinhaltekosten (durch Kompensation) ohne Rücksicht auf Einwirkungsbereiche. Sie muß deshalb zwangsläufig mit den Belangen des Individualschutzes kollidieren.<sup>116) 117)</sup>

Kompensationslösungen werden im Bereich der Vorsorge, insbesondere des vorsorgenden Klimaschutzes, zulässig sein, wenn dadurch, die Immissionssituation im Einwirkungsbereich insgesamt verbessert wird. Eine bloße Änderung der Verteilung der Schadstoffquellen, der Schadstoffemissionen und der Luftreinhaltekosten wäre mit dem Vorsorge- und Verursacherprinzip im Sinne des Art 130r Abs 2 EG-V aber jedenfalls unvereinbar.

## **12. Konkretisierung durch technische Regeln und Normen privater Verbände**

Für die Vollzugsfähigkeit des von ihm gesetzten materiellen Rechts hat der Staat einzustehen.<sup>118)</sup>

---

<sup>116)</sup> Marburger, P.; a.a.O. Seiten C 99f.

<sup>117)</sup> Diese richtige Argumentation wird allerdings auf „Klimagase“ nicht voll anwendbar sein, bei denen der Einwirkungsbereich, wie bei CO<sup>2</sup>, irrelevant ist.

<sup>118)</sup> Feldhaus, G.; Der Beitrag technischer Regeln zur Konkretisierung deutschen und europäischen Umweltrechts, Umweltrechtstage 1998 in Düsseldorf, über die hier berichtet wird.

Die Exekutive hat ein Bedürfnis nach praktikablen Bewertungs- und Handlungsmaßstäben. Wo dieses Bedürfnis vom Staat nicht befriedigt wird, sucht die Praxis Ersatz auf anderen Wegen, insbesondere auf dem der Normen.

Inhaltlich sind die Normen vor allem Technikstandards: sie konkretisieren den Stand der Technik, sie beschreiben Maß- und Analyseverfahren, können aber auch Kriterien zur Bewertung von Umwelteinwirkungen enthalten.<sup>119)</sup>

Als technische Regeln und Normen privater Verbände fehlt ihnen von Natur aus Rechtsverbindlichkeit. Mit der üblichen Verweisungstechnik kann ihnen mehr oder weniger rechtliche Verbindlichkeit verliehen werden.

Eine tatsächliche Vermutungswirkung können technische Regeln und Normen auch ohne Verweisung schon aufgrund des Gewichts der sachverständigen Aussage entfalten.

Bei allen Vorteilen staatlicher Entlastung durch private Normung muß der Staat im Kooperationsverhältnis mit Normungsverbänden die maßgebende Steuerungsfunktion wahrnehmen, will man nicht Gefahr laufen, daß die Rechtsetzungsbefugnis des Staates durch selbstregulative Kräfte ausgehöhlt wird. Die Verweisungstechnik (statische Verweisung) bietet ein wirksames Steuerungsinstrument<sup>120)</sup>

Wie bei der Rechtsetzung gewinnt auch bei der Normung die Europäische Gemeinschaft gegenüber den einzelnen Mitgliedstaaten an Bedeutung.

In Bezug auf Umweltschutzanforderungen an stationäre Anlagen zeichnet sich die europäische Normung ebenso wie die europäische Gesetzgebung durch

---

<sup>119)</sup> Feldhaus, G.; a.a.O.

<sup>120)</sup> Feldhaus, G.; a.a.O

weitgehende Abstinenz aus. Problematisch kann das im Hinblick auf die IVU (IPPC) – Richtlinie werden<sup>121)</sup>

Der Inhalt der besten verfügbaren Techniken soll nach Art 16 Abs 2 der Richtlinie unter Leitung der Kommission aufgrund eines Informationsaustausches zwischen den Mitgliedstaaten und der betroffenen Industrie konkretisiert werden.

Das IPPC-Büro in Sevilla soll bis zum Jahr 2001 für mehr als 30 Anlagentypen BAT-reference documents (BREF) erarbeiten, die bestimmte Anlagen oder Techniken beschreiben, die Aufschluß geben über das erreichbare Emissionsniveau, die Kosten und medienübergreifende Gesichtspunkte. Für einzelne Verfahrensarten wird unter den genannten Gesichtspunkten jeweils ein „Kandidat für die besten verfügbaren Techniken“ beschrieben.

Die BREF's sind Entscheidungshilfen, wie sie von der Rechtsprechung den nicht inkorporierten Normen zuerkannt worden ist: als Orientierungs-, Anhalts- oder Indizwerte für die besten verfügbaren Techniken.<sup>122)</sup> Das wird allerdings nur so lange gelten als weder die EG noch ein Mitgliedstaat die rechtliche Bedeutung der BREF's anders regelt.

Die Kommission hat die „Neue Konzeption“ in ihrer Mitteilung von 1995 als „einen Wendepunkt in der Entwicklung der gemeinschaftlichen Ordnungspolitik“ bezeichnet.

Feldhaus warf am Ende seines Vortrags<sup>123)</sup> zwei Fragen auf:

---

<sup>121)</sup> Feldhaus, G.; a.a.O.

<sup>122)</sup> Feldhaus, G.; a.a.O.

<sup>123)</sup> Feldhaus, G.; a.a.O.

Sind die Normungsverbände strukturell und verfahrensmäßig darauf vorbereitet, Umweltbelange in der Normungsarbeit ausreichend zu berücksichtigen?

2. Nimmt die Kommission die ihr obliegende Steuerungsfunktion, insbesondere zur Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus (Art. 100a Abs 3 EG-V) ausreichend wahr?

Die Beantwortung dieser Fragen überließ Feldhaus der Ungewißheit der Zukunft.