

**INDIVIDUALRECHTSSCHUTZ
IM UMWELTRECHT**

Individualrechtsschutz im Umweltrecht

BE-145

Wien, Dezember 1998

Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie



Autor:

Erich Schäfer

Impressum:

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

© Umweltbundesamt, Wien, 1998
Alle Rechte vorbehalten (all rights reserved)
ISBN 3-85457-490-8

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	Seite 1
Programm	Seite 5
Resümee aus der Sicht des Berichterstatters	Seite 7
1. Was ist Umwelt?	Seite 7
2. Was ist Umweltschutz?	Seite 12
3. Der Vollzug des Gemeinschaftsrechts und seine Bedeutung für den Rechtsschutz	Seite 21
4. Instrumente zur Durchsetzung des Europäischen Umweltrechts	Seite 26
5. Gemeinschaftsrecht und Verbandsklage	Seite 28
6. Rechtsschutz im französischen Umweltrecht	Seite 30
7. Individualrechtsschutz im deutschen Umweltrecht unter dem Einfluß des Gemeinschaftsrechts	Seite 31
8. Umweltpolitische Vorhaben der neuen deutschen Bundesregierung	Seite 37
9. Erste Schlußfolgerungen für Österreich	Seite 39

Vorwort

Nach der Erklärung des Europäischen Rats auf der Pariser Gipfelkonferenz von 1972 ist die wirtschaftliche Expansion kein Selbstzweck. Sie muß vielmehr „dazu dienen, die Unterschiede in den Lebensbedingungen zu verringern; die Expansion muß unter Mitwirkung aller Sozialpartner fortgeführt werden; sie muß ihren Niederschlag in einer Verbesserung der Lebensqualität und des Lebensstandards finden. Dem europäischen Geist gemäß wird eine besondere Aufmerksamkeit den nichtmateriellen Werten und Gütern sowie dem Umweltschutz gelten, damit der Fortschritt wirklich im Dienste des Menschen steht.“¹⁾

Mit Verankerung des Art. 130 r im EWG-Vertrag durch die Einheitliche Europäische Akte (EEA)²⁾ wurde der Umweltschutz explizit zu einem Ziel der Gemeinschaft erklärt. Das Gemeinschaftsrecht geht dabei von einem weiten Umweltbegriff aus, der die Gesundheit, das soziale Wohlbefinden einzelner Menschen ebenso umfaßt wie regionale und globale Umweltprobleme.³⁾

Das 5. Aktionsprogramm widmet der „Rolle der Gemeinschaft auf der internationalen Bühne“ einen ganzen Teil (Teil II) und bringt die Einschätzung zum Ausdruck, daß „weltweite Probleme das ökologische Gleichgewicht unseres gesamten Planeten ernsthaft bedrohen“ und die „weltweiten mit der Umwelt und den Naturschätzen verbundenen Probleme (...) inzwischen so wichtig geworden“ sind, „daß sie – im Vorfeld des Jahres 2000 – ein entscheidender Faktor für die Art und Weise sein könnten, in der sich internationale Beziehungen in bezug auf Wirtschaft, Politik und Sicherheit entwickeln“.⁴⁾ Demgemäß werden als Hauptthemen, die einer internationalen Lösung zugeführt werden müssen, genannt: Klimaveränderung, Abbau der Ozonschicht, Verringerung der biologischen Vielfalt und Entwaldung.

¹⁾ Bull. EG 10/1972, 16

²⁾ ABI 1986, L 169, 1

³⁾ Kahl, W.; Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht, Eine Untersuchung zur Rechtsidee des „bestmöglichen Umweltschutzes“ im EWG-Vertrag, Augsburger Rechtsstudien, Band 17, C.F Müller Juristischer Verlag, Heidelberg 1993.

⁴⁾ Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 1.2.1993 über ein Gemeinschaftsprogramm für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung (93/C 138/01) ABI Nr. C 138/1 vom 17.5.1993.

Im Zuge der globalen Liberalisierung der Wirtschaft mit ihren in der Folge aufgetretenen Problemen der Inanspruchnahme komparativer Kostenvorteile, der Auslagerungen von Produktionen, der verstärkten Notwendigkeit zur Kostenoptimierung, Rationalisierung und Freisetzung entbehrlicher Arbeitskräfte, sind die Forderungen nach Standortsicherung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in den Vordergrund des allgemeinen Interesses gerückt.

Vor diesem Hintergrund erlitt der Stellenwert des vorsorgenden örtlichen Immissionsschutzes – insbesondere des Nachbarschutzes - und damit auch der Stellenwert der individuellen Lebensqualität der von Umweltauswirkungen wirtschaftlicher Tätigkeiten unmittelbar Betroffenen deutliche Einbußen.⁵⁾

Andererseits führten aber die Bestrebungen der Europäischen Gemeinschaft zur wettbewerbsneutralen Harmonisierung des Umweltrechts durch Festlegung eines Rahmens mit Grundsätzen zur integrierten Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung zu einer starken Belebung der Diskussion über Strategien im Umweltschutz, insbesondere über das Verursacher- und Vorsorgeprinzip im Immissionsschutz und über die gemeinschaftskonforme Umsetzung und Anwendung der UVP-Richtlinie⁶⁾ sowie der Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung.⁷⁾

Die Lebhaftigkeit und anhaltende Intensität dieser Diskussion wird besonders verstärkt durch

1. unterschiedliche Auffassungen über Bedeutung, Umsetzung und Anwendung des integrativen Umweltrechts;
2. unterschiedliche Ansichten über Wesen und Nutzenanwendung des Vorsorgegrundsatzes, insbesondere der Anwendung von end of pipe-Technologien zur Vermeidung oder Verminderung von Emissionen in den Mitgliedstaaten;

⁵⁾ Deregulierung, Verfahrensvereinfachung und Verfahrensbeschleunigung im Dienste der Standort- und Arbeitsplatzsicherung führten vielfach, insbesondere aber im Betriebsanlagenrecht der österr. Gewerbeordnung zu einem Abbau der Beteiligungsrechte der Nachbarn und damit zur Verringerung der Möglichkeit, Verletzungen der eigenen Interessenssphäre mit Erfolg geltend zu machen.

⁶⁾ Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG) ABI Nr. L 175/40 vom 5.7.1985 i.d.F. der Richtlinie 97/11/EG vom 3.3.1997, ABI Nr. L 73/5 vom 14.3.1997.

⁷⁾ RL 96/61, ABI Nr. L 257/26 vom 10.10.1996

2. Enthaltensamkeit der Gemeinschaft bei der Festlegung verbindlicher Mindeststandards für die Begrenzung von Emissionen nach den besten verfügbaren Techniken unter Einschluß der end of pipe-Technologien;
4. unterschiedliche Bedeutung und Handhabung des Prinzips der Rechtsstaatlichkeit, insbesondere bei Zulassung wirtschaftlicher Vorhaben (gebundene Entscheidung oder Ermessensentscheidung);
5. unterschiedlichen Rechtsschutz, insbesondere unterschiedliche Rechtsmittel- bzw. Klagezulässigkeit.

Mit dem integrativen Umweltrecht, dem Vorsorgegrundsatz, insbesondere mit dessen Konkretisierung durch die Richtlinie 96/61 vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, mit der Umsetzung und Anwendung dieser Richtlinie, haben sich schon mehrere Berichte des Umweltbundesamtes befaßt.⁸⁾

Nunmehr legt das Umweltbundesamt einen weiteren Bericht zu diesem Themakreis vor, dessen Schwerpunkt aber der Individualrechtsschutz in dem zunehmend vom Gemeinschaftsrecht geprägten Umweltrecht ist.

Anlaß und Kern dieses Berichts sind die Ergebnisse der 22. Umweltrechtlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e.V. vom 6. Und 7. November 1998 in Berlin.

⁸⁾ - Interner Bericht (IB-569) über die 21. Umweltrechtliche Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht in Berlin, 31.10. und 1.11.1997 zum Thema „Integratives Umweltrecht“, Umweltbundesamt, Wien. – Bericht (BE-114), Integrative Bewertung medienübergreifender Aspekte, EU-Workshop, Berlin, Februar 1998, Umweltbundesamt, Wien. – Bericht (BE-120) Integratives Umweltrecht der EU und Vorhabenzulassung in Deutschland, Umweltbundesamt, Wien, Mai 1998. – Bericht (BE-128), Aktuelle Probleme des Immissionsschutzrechts und Arbeitsentwurf für ein Erstes Buch eines deutschen Umweltgesetzbuches, Umweltbundesamt, Wien, August 1998.- Interner Bericht (IB-594), Bericht (BE-142), Konkretisierung von Umwelanforderungen, Umweltbundesamt, Wien, November 1998. – Interner Bericht (IB-590) Überlegungen zu Methoden und Aspekten der Integrierten Bewertung.

Die in diesem Vorwort und im Resümee des Berichts zum Ausdruck kommende Auswahl der Themen, ihre Darstellung und Kommentierung entsprechen der subjektiven Sicht des Berichterstatters, die sich nicht mit der Ansicht des Umweltbundesamtes decken muß.

Soweit Vorträge der Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht wiedergegeben werden, erfolgt das stark verkürzt, wobei besonders das voraussichtliche Interesse der vorwiegend österreichischen Leserschaft Berücksichtigung fand.

Dem Autor des Berichts war es ein Anliegen, mit eigenen Ausführungen zu den unterschiedlichen Auffassungen über den Individualrechtsschutz im Umweltrecht, einen Teil der Ergebnisse der 22. Umweltrechtlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht wiederzugeben oder zu kommentieren und damit auch einen kleinen Beitrag zur (Rück-)Besinnung auf die Durchsetzung der humanistischen Forderung nach vorsorgendem örtlichen Immissionsschutz zur Erhaltung und Verbesserung der individuellen Lebensqualität zu leisten.

Programm

Begrüßung

durch

den Vorsitzenden der Gesellschaft für Umweltrecht e.V., Prof. Dr. Dolde,

den Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts, Dr. Franßen,

den Staatssekretär im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Hr. Bake,

den Senator für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie Berlin,
Peter Strieder

Referate

Instrumente zur Durchsetzung des Europäischen Umweltrechts

Prof. Dr. Dieter H. Scheuing, Würzburg

Rechtsschutz im Umweltrecht in Frankreich

Jean-Marie Woehrling, Präsident des Verwaltungsgerichts Strassbourg

Rechtsschutz im Umweltrecht der skandinavischen Staaten

Prof. Dr. Dr. Erkki Hollo, Helsinki

Individualrechtsschutz im deutschen Umweltrecht unter dem Einfluß des Gemeinschaftsrechts

Prof. Dr. Gerd Winter, Bremen

Prof. Dr. Friedrich Schoch, Freiburg

Diskussion

Moderation:

Rechtsanwalt Dr. Dieter Sellner, Bonn

Einwirkungen des Gemeinschaftsrechts auf den vorläufigen Rechtsschutz

Richter am VGH Dr. Alexander Jannasch, Mannheim

Gemeinschaftsrecht und Verbandsklage

Prof. Dr. Astrid Epiney, Fribourg

Fortsetzung der Diskussion

Moderation:

Rechtsanwalt Dr. Dieter Sellner, Bonn

Resümee aus der Sicht des Berichterstatters

*Der an seinen Rechten im
Umweltschutz Interessierte
ist Wächter des Umwelt-
rechts der Gemeinschaft*

1. Was ist „Umwelt“ ?

Bei der Behandlung umweltrechtlicher Themen in Fachkreisen werden im allgemeinen die Kenntnisse der Grundbegriffe vorausgesetzt. Das ist auch eine praktische Notwendigkeit der Rationalisierung wissenschaftlicher Arbeit. Dabei wird allerdings das Risiko in Kauf genommen, daß mit diesen Grundbegriffen unterschiedliche Vorstellungen assoziiert werden können. Auch Begriffe, die als Axiome anscheinend keiner Erklärung bedürfen, bleiben so nicht von einer Auslegungsunsicherheit verschont. Unberücksichtigt bleiben auch Begriffsveränderungen, die nur allmählich vor sich gehen und oft zunächst nur als leichte Akzentverschiebungen wahrzunehmen sind.

Vor die Aufgabe gestellt, den Begriff „Umweltrecht“ zu erklären, wird man geneigt sein, etwa wie folgt zu definieren: „Umweltrecht ist die Summe aller Vorschriften, die sich mit der Umwelt befassen“. Damit ergibt sich aber die Frage, was unter „Umwelt“ zu verstehen ist. Je nach Verwendungszweck dieses Begriffes gibt es für ihn eine Vielzahl von Definitionen. Im „Umweltschutz“ wird darunter meist die „natürliche Umgebung des Menschen“ oder aber auch die „natürliche und künstliche Umgebung des Menschen oder anderer Lebewesen“ verstanden. Überwiegend wird das Wort „Umwelt“ im Umweltschutz anthropozentrisch gebraucht. Doch ist auch eine Verwendung dieses Wortes zu erkennen, in der die Beziehung zum Menschen in den Hintergrund rückt oder gar verschwindet, so daß der Begriff „Umwelt“ eine Verselbständigung erfährt und der Schutz der Umwelt – losgelöst von der Umgebung des Menschen, losgelöst von der menschlichen Existenz überhaupt – einen Eigenwert erhält, der von der Existenz eines menschlichen Individuums und damit von einer Schutzfunktion für den Menschen unabhängig ist.

Zunehmend erhält der Begriff „Umwelt“ eine Dimension, die weit über die nähere und weitere Umgebung eines einzelnen Menschen hinausreicht. Er umfaßt ganze Regionen und schließlich die gesamte Erde und wird so zum globalen Umweltbegriff.

Es versteht sich von selbst, daß in einer von der Umgebung einzelner Menschen losgelösten „Umwelt“, die eine globale Dimension hat, ein Platz für einen „Individualrechtsschutz“ schwer zu finden ist. Umweltschutz kann und darf sich aber nicht auf den Schutz von Naturgütern unter Ausschluß des Menschen selbst beschränken. Es gilt den Menschen samt der natürlichen Umwelt zu schützen und nicht bloß die Umweltmedien, die Pfade, auf denen Umweltverschmutzung und Umweltzerstörung die Lebensqualität der Menschen beeinträchtigen.⁹⁾

Doch umgekehrt ist auch die Frage angebracht, ob der Schutz des menschlichen Individuums auch dessen natürliche und künstliche Umgebung schützt und den berechtigten Anliegen des globalen Schutzes, insbesondere des Klimaschutzes, Rechnung tragen kann. Diese Frage ist weder eindeutig zu bejahen, noch völlig zu verneinen. Gewiß wird der Schutz des Menschen mittelbar auch dessen Eigentum und die für Leben, Gesundheit und Annehmlichkeiten erforderlichen natürlichen Ressourcen erfassen. Doch einen unmittelbaren Schutz von Tieren, Pflanzen, Natur, Landschaft und Klima gewährt der Schutz des Menschen nicht. Damit erweist sich der anthropozentrische Umweltbegriff als zu eng.

Dieser enge anthropozentrische Umweltbegriff liegt insbesondere dem Betriebsanlagenrecht in seiner ursprünglichen Ausgestaltung zugrunde. Eine bemerkenswerte Erweiterung hat er aber in Österreich schon durch die Gewerberechtsnovelle 1988 erfahren. „Belastungen der Umwelt“ sind seither durch Verordnungen gemäß § 69 Abs. 1, § 76 Abs. 1 und § 82 Abs. 1 GewO zu vermeiden. Gemäß § 69a GewO 1994 sind Belastungen der Umwelt jedenfalls solche nachteiligen Einwirkungen, die geeignet sind, insbesondere den Boden, den Pflanzenbestand oder den Tierbestand bleibend zu schädigen.

⁹⁾ Dazu auch Schäfer, E.; Bericht über die 21. Umweltrechtliche Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht, Berlin, Okt./Nov. 1997, Umweltbundesamt, Interne Berichte (IB-569), Wien, November 1997

Die im Verordnungsweg zu treffenden Vorsorgemaßnahmen zur Vermeidung von Belastungen der Umwelt sind zunächst schon durch das Erfordernis der Eignung solcher Belastungen beschränkt, die angeführten Naturgüter „bleibend“ zu schädigen. Darüber hinaus finden die im Verordnungsweg zu treffenden Vorsorgemaßnahmen ihre Grenze in den angeführten Verordnungsermächtigungen und den im Bundes-Verfassungsgesetz für den Bund festgelegten Kompetenzen, die in den Bereichen des Schutzes von Boden, Pflanzen und Tieren eher bei den Ländern liegen.

Doch immerhin zeigt diese Regelung der Gewerbeordnung aus dem Jahr 1988, daß die österreichische Rechtsordnung den Begriff „Umwelt“ und damit auch den Begriff „Umweltrecht“ nicht bloß auf den Menschen und insbesondere nicht ausschließlich auf individuelle Schutzansprüche bezieht. Das wird auch durch die Bestimmung des § 79 a der Gewerbeordnung 1994 deutlich gemacht, die dem Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie ein Antragsrecht einräumt, wenn auf Grund der ihm vorliegenden Nachbarbeschwerden oder Meßergebnissen anzunehmen ist, daß der Betrieb der Anlage zu einer über die unmittelbare Nachbarschaft hinausreichenden „beträchtlichen Belastung der Umwelt“ durch „Luftschadstoffe, Lärm oder Sonderabfälle“ führt.

Schließlich ist in diesem Zusammenhang die Bestimmung des § 17 Abs. 4 UVP-Gesetz anzuführen, die es der Behörde ermöglicht, einen Antrag auch dann abzuweisen, „wenn sich auf Grund der Gesamtbewertung unter Bedachtnahme auf die öffentlichen Interessen, insbesondere des Umweltschutzes, ergibt, daß durch das Vorhaben und seine Auswirkungen, insbesondere auch durch Wechselwirkungen, Kumulierung oder Verlagerungen, schwerwiegende Umweltbelastungen zu erwarten sind, die durch Auflagen, Bedingungen, Befristungen, sonstige Vorschriften oder Projektmodifikationen nicht verhindert oder auf ein erträgliches Maß vermindert werden können“.

Auch diese zentrale Bestimmung über die Genehmigung von Vorhaben im UVP-Verfahren geht von einem „objektiven“ Umweltbegriff aus, der nicht das Ziel voraussetzt, die Umwelt von Menschen zu schützen. Nicht die Umwelt „des“ oder eines bestimmten Menschen wird hier unter „Umweltschutz“ verstanden, sondern die Umwelt als solche. Der Bezug der Umwelt auf den Menschen wurde hier aufgegeben.

Dagegen bestimmt etwa Artikel 24 septies der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (eingefügt 1971): „Der Bund erläßt Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt gegen schädliche oder lästige Einwirkungen“.

Auch in Österreich wurde der Begriff „Umwelt“ zunächst auf den Menschen bezogen und als „Umwelt des Menschen“ verstanden. Doch hat der Umweltbegriff aus dem Umweltrecht der 70er Jahre inzwischen offenbar eine Veränderung erfahren, die bereits im Artikel 1 des Umweltschutzgesetzes der Schweiz vom 7. Oktober 1983, zum Ausdruck kommt: „Dieses Gesetz soll Menschen, Tiere und Pflanzen, ihre Lebensgemeinschaften und Lebensräume gegen schädliche oder lästige Einwirkungen schützen und die Fruchtbarkeit des Bodens erhalten“. Hier werden die Schutzgüter Menschen, Tiere und Pflanzen (gleichberechtigt) nebeneinandergestellt. Der Schutz der Tiere und Pflanzen wird nicht davon abhängig gemacht, daß sie die „Umwelt“, die „Umgebung“ des Menschen, darstellen; sie werden – unabhängig vom Schutz des Menschen – als solche geschützt.

Während also unter „Umwelt“ ursprünglich die „Umwelt des Menschen“ oder der „Mensch mit seiner Umwelt“ verstanden wurde hat sich das „Umweltverständnis“ offenbar gewandelt. War früher „Umwelt“ die (natürliche) Umgebung des Menschen oder die Nachbarschaft, so nähert sich der Umweltbegriff nunmehr immer mehr den Begriffen der „Naturgüter“ und der „natürlichen Ressourcen“. Damit rückt der Umweltbegriff in die Nähe von Produktionsfaktoren, wie Rohstoffe, Wasser, Energie oder sonstige natürliche Ressourcen, die zur Güterproduktion unentbehrlich sind, auf der Erde aber nur begrenzt zur Verfügung stehen. So erhält der Umweltbegriff wieder einen Bezug zum Menschen, er wird neuerdings wieder anthropozentrisch.

Doch die Beziehung des Umweltbegriffes zum Menschen wandelt sich. War es früher in erster Linie die Lebensgemeinschaft des Menschen mit seiner natürlichen Umgebung, mit Pflanzen und Tieren, Luft, Wasser, Boden, so stellt nunmehr zunehmend die wirtschaftliche Tätigkeit und die dabei erforderliche Nutzung natürlicher Ressourcen den Bezug zwischen Mensch und Umwelt her. Ein Umweltbegriff, der eine möglichste Schonung und eine nachhaltige Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen als Produktionsfaktoren im Auge hat, leitet über zu einem Umweltschutz, der sich als

Optimierung der Ressourcennutzung versteht und sich dabei auf das aus der Forstwirtschaft stammende Prinzip der Nachhaltigkeit beruft.

Das Gemeinschaftsprogramm für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung vom 1. Februar 1993 (Fünftes Aktionsprogramm) ¹⁰⁾ bringt in der Einleitung der Zusammenfassung zum Ausdruck, daß die Realisierung des angestrebten Gleichgewichts zwischen menschlicher Tätigkeit, Entwicklung und Umweltschutz eine Teilung der Verantwortung erfordert, die nicht nur gerecht, sondern auch unter Berücksichtigung des Verhaltens gegenüber Umwelt und natürlichen Ressourcen sowie deren Nutzung klar definiert sein muß. Dies bedinge die Einbeziehung umweltspezifischer Überlegungen in die Formulierung und Umsetzung von Wirtschaftspolitik und sektorbezogener Politik.

Die Akzentverschiebungen, die bei Gebrauch des Begriffs „Umwelt“ zu beobachten sind, werden im Fünften Umweltaktionsprogramm besonders in dem Teil deutlich, der sich mit den Umweltaktivitäten der Gemeinschaft „auf der internationalen Bühne“ befaßt:

„Am Anfang waren Umweltpolitik und –aktionen der EG in erster Linie auf die Lösung von besonders akuten Problemen innerhalb der Gemeinschaft konzentriert. Später gelangte man zu der Erkenntnis, daß die Verschmutzung nicht an den Landesgrenzen halt macht und es daher notwendig ist, die Zusammenarbeit mit Drittländern zu intensivieren. In der letzten Zeit ist die Entwicklung noch einen Schritt weiter gegangen; es wird jetzt allgemein anerkannt, daß weltweite Themen – Klimaveränderung, Abbau der Ozonschicht, Verringerung der biologischen Vielfalt usw. – das ökologische Gleichgewicht unseres gesamten Planeten ernsthaft bedrohen“.

Die Erwägungen zur Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung ¹¹⁾ erteilen einem sektoralen, auf die einzelnen Medien Luft, Wasser und Boden gerichteten Umweltbegriff eine Absage. Ein „integriertes Konzept der Verminderung der Verschmutzung“ wird eingeführt, das darin besteht, Emissionen in Luft, Wasser und Bo-

¹⁰⁾ ABl. Nr. C 138 vom 17. Mai 1993

¹¹⁾ ABl. Nr. L 257/26 vom 10. Oktober 1996

den unter Einbeziehung der Abfallwirtschaft soweit wie möglich, zu vermindern, um ein hohes Schutzniveau für die „Umwelt insgesamt“ zu erreichen.

Dieses Programm, das den bisherigen sektoralen Umweltbegriff durch den Begriff der „Umwelt insgesamt“ ersetzt, findet allerdings in den normativen Bestimmungen der Richtlinie 96/61/EG keine vollkommene Verifizierung. Doch zweifellos hat sich der Umweltbegriff durch diese Richtlinie verändert. Dabei handelt es sich allerdings um die Fortführung einer Veränderung im Sinne eines integrierten Konzepts, das bereits mit der Richtlinie vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten aus dem angloamerikanischen Rechtskreis Eingang in das Gemeinschaftsrecht gefunden hatte.

Der hier vorgenommene Versuch, aufzuzeigen, daß der Begriff „Umwelt“ im Umweltschutz und Umweltrecht keinesfalls eine festumrissene, eindeutige und unverrückbare Bedeutung hat, erhebt keinen Anspruch darauf, die Vollständigkeit und Qualität einer Monographie zu haben; er dient lediglich der schrittweisen Annäherung an unterschiedliche Auffassungen über Wesen und Bedeutung des Individualrechtsschutzes im Umweltrecht.

2. Was ist Umweltschutz?

Vorsorge, Gefahrenabwehr oder Umwelleistung?

Umweltschutz hat Zukunft, weil es ohne Umweltschutz keine Zukunft geben wird.¹²⁾ Doch Umweltschutz hat auch eine Vergangenheit, die in eine Zeit zurückreicht, in der es dieses Wort noch gar nicht gab. Der Schutz vor Immissionen beschäftigte bereits das römische Recht. Doch heute hat der Umweltschutz eine Dimension, die weit über den klassischen Immissionsschutz hinausreicht. Ursprünglich verstand man auch nach dem Erwachen eines neuen Umweltbewußtsein Ende der 60er und Anfang der 70er Jahre unter Umweltschutz im allgemeinen nichts anderes als bis dahin unter Immissionsschutz. Der verwaltungsrechtliche und zivilrechtliche Immissionsschutz war im wesentlichen auf die Abwehr von Gefahren für Leben, Gesundheit und Eigentum ausgerichtet. Doch schon Anfang der 70er Jahre fand der Gedanke der Vorsorge durch Emissionsbegrenzung nach dem Stand der Technik Eingang in die sich in

¹²⁾ Klopfer, M., Umweltrecht, Verlag C.H. Beck, München 1989

dieser Zeit stürmisch entwickelnde Umweltgesetzgebung, die zunächst besonders in den skandinavischen Ländern, in der Schweiz, in Deutschland und Frankreich zu beobachten war.¹³⁾

Das Vorsorgeprinzip als Rechtsprinzip fand vor allem in der Schweiz, den Niederlanden, Schweden, Deutschland und seit 1980 auch in Österreich Anerkennung. In den Vereinigten Staaten war zwar der Begriff „Vorsorgeprinzip“ unbekannt, doch wurden dort schon frühzeitig unter dem Begriff der Risikopolitik die Vermeidung von Risiken und die Gefahrenabwehr ohne strenge begriffliche Unterscheidung zusammengefaßt und so die wesentlichen Elemente des Vorsorgeprinzips in Umweltpolitik und Umweltrecht anerkannt.¹⁴⁾

Es war gewiß kein Zufall, daß vorwiegend Volkswirtschaften mit starker Innovation und raschem Wachstum das Vorsorgeprinzip entwickelten und durch Anwendung emissionsarmer Technologien aber auch durch die Neuentwicklung leistungsfähiger Sekundärtechniken (end of pipe-Techniken) bei der vorsorgenden Minderung von Emissionen „nach dem Stand der Technik“ beispielgebend wurden.

Schon im Ersten Aktionsprogramm der europäischen Gemeinschaften für den Umweltschutz vom 22. November 1973¹⁵⁾ heißt es unter Titel II „Grundsätze einer Umweltpolitik in der Gemeinschaft“: „Die beste Umweltpolitik besteht darin, Umweltbelastungen von vornherein zu vermeiden, statt sie erst nachträglich in ihren Auswirkungen zu bekämpfen. Daher muß der technische Fortschritt so verstanden und gelenkt werden, daß er von der Sorge um den Schutz der Umwelt und die Verbesserung der Lebensqualität bei geringstmöglichen Kosten für die Allgemeinheit getragen wird“.

Mit der hier angeführten Bedingung der „geringstmöglichen Kosten für die Allgemeinheit“ wurde nicht nur das ökonomische Prinzip, nicht nur die Kostenoptimierung

¹³⁾ In einigen europäischen Ländern, insbesondere in Skandinavien, Frankreich und Österreich waren das auch die Geburtsjahre eigener Umweltministerien und in manchen Ländern auch schon die Anfänge einer eigenständigen Umweltgesetzgebung – losgelöst von anderen Politiken und unter Überwindung des bloßen „Querschnittcharakters“.

¹⁴⁾ Reh binder, E.: Das Vorsorgeprinzip in internationalen Vergleich, Werner-Verlag, Düsseldorf 1991

¹⁵⁾ ABI 1973 C 122, S. 1 (6)

angesprochen, sondern vor allem das Verursacherprinzip. Das Verursacherprinzip wurde durch die spätere Regelung der Umweltpolitik aufgrund der Einheitlichen

Europäischen Akte (EEA) ¹⁶⁾ im Artikel 130r Abs. 2 EG-V neben dem Vorsorgeprinzip ausdrücklich verankert. Ursprünglich lautete Art 130r Abs 2:

„(2) Die Tätigkeit der Gemeinschaft im Bereich der Umwelt unterliegt dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen vorzubeugen und sie nach Möglichkeit an ihrem Ursprung zu bekämpfen, sowie dem Verursacherprinzip. Die Erfordernisse des Umweltschutzes sind Bestandteil der anderen Politiken der Gemeinschaft“.

In den 70er Jahren hatte noch die Sorge vorgeherrscht, daß die rasch zunehmende Verschmutzung der Luft und der Gewässer, die Lärmplage in den dicht besiedelten Gebieten, die Überbeanspruchung der Umwelt, der Landschaft, einzelner Umweltgüter wie auch die auftretenden Entsorgungsschwierigkeiten keine ausreichende gesellschaftliche, politische und rechtliche Resonanz auslösen werde und die Regenerationsfähigkeit der Umwelt insgesamt in Gefahr gerate. Doch die Sorge, daß der Umweltschutz „keinen gesellschaftlichen Patron finden könne“ ¹⁷⁾, wurde durch die tatsächliche Entwicklung widerlegt. Umweltschutz wurde zum gesellschaftlichen Spitzenthema.

Die Schwierigkeit, Umweltgefahren mit hinreichender Sicherheit einzuschätzen, führte einerseits zu einer Stärkung des Vorsorgeprinzips andererseits aber auch zu Vermutungen, Ängsten und Fehlprognosen.

Bald wurde vor der Gefahr gewarnt, daß das seit Jahren ausgeprägte Interesse für Umweltfragen in der Öffentlichkeit („Umweltbewußtsein“) in Themenüberdruß und Umweltfatalismus umschlagen könnte. ¹⁸⁾

Der „Umweltschutz-Lobby“, die zum Teil nicht nur von der allgemeinen (altruistischen) Sorge um die Umwelt motiviert war, sondern auch von Interessen Geschädigter (z.B. Waldeigentümer), traten zunehmend Verfechter einer liberalen, kostenorientierten Wirtschaftsordnung – vorwiegend aus Kreisen transnationaler Industrien,

¹⁶⁾ Nach ihrer Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten am 1. Juli 1987 in Kraft treten.

¹⁷⁾ Breuer, NJW 1978, 1558 ff

¹⁸⁾ Kloepfer, M.: a.a.O.

Banken und internationaler Wirtschaftsorganisationen – entgegen, die in erster Linie die Optimierung des Mitteleinsatzes, das ökonomische Prinzip auf ihre Fahnen schrieben. Bei aller Anerkennung der Notwendigkeit des Umweltschutzes reklamierten sie auch für diesen Politikbereich Kosteneffizienz.

Die Mittel für den Umweltschutz sollen nach ihrer Ansicht dort eingesetzt werden, wo sie den größten Nutzen für die Umwelt bringen. Damit geriet nach und nach der Gedanke des individuellen Schutzes vor Umweltbeeinträchtigungen (insbesondere der Nachbarschutz) gegenüber dem Gedanken des effizienten Mitteleinsatzes für den Schutz der „Umwelt insgesamt“ in den Hintergrund.

Hand in Hand ging diese Entwicklung mit einer Bedeutungsverschiebung des Begriffs „Umwelt“. Wie bereits dargelegt wurde, erfuhr dieser Begriff eine Ausweitung, die von der Sphäre der Betroffenheit einzelner Menschen immer mehr zu globalen Dimensionen führte.

Ein Zusammenhang mit der gleichzeitig auf internationaler Ebene vollzogenen globalen Liberalisierung der Wirtschaft ist wohl offenkundig.

Nationale Umweltvorschriften, die in einer Weltwirtschaftsordnung mit freiem Kapital- Waren- und Dienstleistungsverkehr den freien Wettbewerb behindern könnten, geraten durch internationale Abkommen und durch weltweite private Normung zunehmend in Bedrängnis. Das gilt in einem gewissen Maß auch für die Umweltpolitik und das Umweltrecht der EU. Auch das Gemeinschaftsrecht unterliegt dem Einfluß weltweiter Entwicklungen. Nicht immer kann sich dabei die Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft durchsetzen (EMAS-Verordnung, ISO-Normung, Klimapolitik, Emissionstrading). Weit entfernt ist die Völkergemeinschaft davon, die Grundsätze der Europäischen Umweltpolitik, insbesondere den Artikel 130r Abs. 2 EG-V, als allgemeine Regel des Völkerrechts anzuerkennen.

Für die einzelnen Angehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft ist eine harmonisierende Weiterentwicklung des gemeinschaftlichen Umweltrechts zweifellos aus vielen Gründen vorteilhaft. Sie schafft insbesondere ein gemeinschaftsweites System von Mindeststandards im Umweltschutz mit weitgehender

Wettbewerbsneutralität und hindert in der Regel Staaten mit stark ausgeprägtem Umweltbewußtsein nicht daran, strengere Regelungen vorzunehmen oder beizubehalten.

Doch dabei werden zwangsläufig auch Einflüsse wirksam, die einerseits von weltweiten Entwicklungen und starken wirtschaftlichen Interessen getragen und andererseits Resultat unterschiedlicher gesellschaftlicher Verhältnisse und Rechtstraditionen in den Mitgliedstaaten sind.

Problematisch ist vor allem die abnehmende Möglichkeit, sich mit den Mitteln der repräsentativen Demokratie an dem Rechtssetzungsprozeß mit seiner geringen Transparenz zu beteiligen und auf ihn einzuwirken.

So kommt es, daß „Umweltschutz“, das noch vor kurzer Zeit ein gesellschaftliches Spitzenthema war, seine einstige Bedeutung nicht nur stark eingebüßt, sondern auch wesentlich verändert hat, ohne daß das von der Öffentlichkeit in seiner Tragweite allgemein und richtig erkannt wird.

Schon bald nach der ausdrücklichen Verankerung des Grundsatzes der Vorsorge im EWG-Vertrag durch die Einheitliche Europäische Akte, die am 1. Juli 1987 in Kraft getreten war, bemühten sich auch Stimmen aus der Wissenschaft die Grenzen der Umweltvorsorge im EWG-Recht aufzuzeigen.¹⁹⁾

Vorsorge „ins Blaue“ sei schon begrifflich nicht „Umweltvorsorge“. Es müsse die Zweck-Mittel-Relation gewahrt sein. Umweltvorsorge verlange eine Abwägung. Diesen Forderungen konnte noch mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprochen werden.

Doch später wurden die Grenzen der Vorsorge immer enger gezogen, bis schließlich die Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung²⁰⁾ durch eine extrem wortreiche und restriktive Definition der Verfügbarkeit bester Techniken zur Minderung der

¹⁹⁾ Rengeling, H.W., Umweltvorsorge und ihre Grenzen im EWG-Recht, Heymanns Verlag 1989²⁰⁾ Abl. Nr. L 257/26 vom 10.10.1996

Emissionen und durch den Verzicht auf Konkretisierung des Vorsorgegebots mittels gemeinschaftsweiter Emissionsgrenzwerte zur Frage führte, ob diese Regelungen noch mit Art 130r Abs. 2 EG-V vereinbar sind.²¹⁾

Die Zurückdrängung des Vorsorgeprinzips in Gestalt der bisherigen Emissionsbegrenzung nach dem Stand der Technik durch Restriktion der Anwendbarkeit der besten verfügbaren Techniken ist aber nur ein Aspekt der Wesensveränderung des Umweltschutzes. Doch ist auch dieser Aspekt letztlich auf dieselbe Wurzel zurückzuführen, die auch andere Wesensveränderungen hervorgebracht hat, nämlich auf die strikte Anwendung des ökonomischen Prinzips, die Optimierung des Mitteleinsatzes im Umweltschutz, die Forderung nach Kosteneffizienz.

Die Veränderung der Bedeutung des Umweltschutzes erfolgte nicht plötzlich, sondern allmählich. Doch gab es in diesem Veränderungsprozeß so etwas wie einen Paukenschlag. Das war das Fünfte Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaften „für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung“.

Dieses Programm bezeichnet sich selbst als „einen Wendepunkt für die Gemeinschaft“ und bezeichnet die „Erreichung eines Gleichgewichts zwischen Umweltschutz und Entwicklung“ als eine der „wesentlichen Herausforderungen“, mit denen sich die Gemeinschaft und die ganze Welt in den neunziger Jahren auseinandersetzen müsse.²²⁾

Eine der Parolen des Fünften Aktionsprogramms lautet: „Es ist an der Zeit, daß die Gemeinschaft in ihrer Umweltpolitik eine neue Gangart einlegt!“²³⁾

Die bisherigen Aktionsprogramme hätten fast ausschließlich auf dem Erlaß von Rechtsvorschriften basiert. Rechtsvorschriften seien aber „nicht unbedingt immer der beste erste Schritt, auch wenn sie langfristig eine wichtige Rolle spielen können“. Um „die gegenwärtigen Tendenzen und Praktiken entscheidend verändern und die Ver-

²¹⁾ Lütke-Wolff, hat diese Frage allerdings bejaht; IVU-Richtlinie u. Europ. Vorsorgeprinzip NVwZ 8/98

²²⁾ ABl. Nr. C 138/1, vom 17.5.93, Seite 18

²³⁾ ABl. Nr. C 138/1, Seite 24

antwortung unter allen Bereichen der Gesellschaft aufteilen zu können, ist eine breitere Palette von Instrumenten erforderlich“.

Rechtliche Instrumente sollten (nur) eingesetzt werden:

- zur Festlegung der Grundvoraussetzungen für den Schutz der Gesundheit und Umwelt
- insbesondere in Gefahrensituationen
- zur Einhaltung umfassender internationaler Verpflichtungen und
- zur Schaffung gemeinschaftsweiter Normen und Regelungen, die zur Erhaltung der Integrität des Binnenmarktes erforderlich sind.²⁴⁾

Von rechtlichen Vorsorgemaßnahmen gegen Umweltverschmutzungen und von vorsorgendem Individualrechtsschutz im Umweltrecht ist weder in diesem Zusammenhang noch anderswo im Fünften Umweltaktionsprogramm ausdrücklich die Rede.

Der Teil III des Fünften Aktionsprogramms befaßt sich im Kapitel 15 ausführlich mit der „Kostenfrage“.

Unter der Überschrift „Zukunftsperspektiven für die Kostenrechnung“ wurde eingangs ausgeführt:

„Es muß so schnell wie möglich ein breitgefächertes und ausgewogenes Konzept für die Form und Auswahl von umweltbezogenen Prioritäten auf der Grundlage der bestmöglichen Bewertung von allen relevanten Kosten und Nutzen erarbeitet werden“.²⁵⁾

Weiters heißt es dort: „Von der Gemeinschaft sollte äußerst schnell eine Methode für die Kosten-Nutzen-Analyse der Umwelt erarbeitet und für alle Projekte und Politiken mit Umweltdimensionen anwendbar gemacht werden“.

Diese programmatischen Erklärungen zur Kostenfrage finden auch ihren Niederschlag im Anhang IV der Richtlinie 96/61, wo gemäß der Definition der besten verfügbaren Techniken in Art 2 Nr 11 zwölf Punkte angeführt sind, die bei der Festle-

²⁴⁾ ABl., Nr. C 138, Seiten 16 und 81

gung der besten verfügbaren Techniken zu berücksichtigen sind. Einleitend wird in diesem Anhang zur IVU(IPPC)-RL ²⁶⁾ insbesondere die Berücksichtigung der sich „aus einer bestimmten Maßnahme ergebenden Kosten und ihres Nutzens“ verlangt.

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß besonders folgende Umstände zu einer Veränderung der Bedeutung und des Wesens des Umweltschutzes beigetragen haben:

- die Erweiterung der Dimension des Begriffes „Umwelt“ von der näheren und weiteren Umgebung eines Menschen zu einem ganze Regionen und schließlich die ganze Erde umfassenden globalen Umweltbegriff;
- eine vom Schutz des Menschen losgelöste Verselbständigung des Umweltbegriffes;
- eine Identifizierung des Umweltbegriffes mit dem Begriff der natürlichen Ressourcen für die Güterproduktion (als einer der Produktionsfaktoren);
- eine Verschiebung des Schwergewichts der Umweltpolitik und der Umweltaktivitäten vom lokalen und regionalen Bereich in den globalen Bereich der Klimaveränderung, des Abbaus der Ozonschicht und des ökologischen Gleichgewichts des gesamten Planeten Erde;
- die Schaffung eines neuen integrativen Konzepts für den Umweltschutz, der den sektoralen (medienbezogenen) Umweltbegriff durch den Begriff der „Umwelt insgesamt“ ersetzt und die Anwendung sektoraler, z.B. nur auf das Medium Luft bezogener end of pipe-Techniken in Frage stellt;
- die Zurückdrängung der Anwendbarkeit des Vorsorgegrundsatzes infolge der restriktiven Definition der Verfügbarkeit der besten Techniken zur Emissionsminderung, infolge der geforderten Kosten-Nutzen-Abwägungen und infolge des Verzichts auf eine verbindliche gemeinschaftsweite Konkretisierung;

²⁵⁾ ABl., Nr. C 138, Seite 97

- die durch das Fünfte Aktionsprogramm eingeschränkte Rolle der rechtlichen Instrumente im Umweltschutz;
- die Entlastung des Staates, der Regierungen, durch eine Verteilung der Verantwortung auf alle Akteure der Gesellschaft;
- die Eigenverantwortung der Industrie für die Umweltfolgen ihrer Tätigkeiten²⁷⁾
- die zunehmende Bedeutung privater Normung;
- der häufige Ersatz unmittelbar anwendbarer Umweltschutzregelungen durch Absichtserklärungen, Zielvorgaben und Generalklauseln;
- die sichtlich angestrebte Dominanz des ökonomischen Prinzips bei Kostenfragen im Umweltschutz, die Forderung nach Kosten-Nutzenabwägung und Kosteneffizienz.

Alle diese Umstände haben im Laufe der Zeit dazu geführt, daß im Umweltschutz eine Akzentverschiebung und ein Wechsel des Standpunktes eingetreten ist, von dem aus Umweltschutz geregelt wird.²⁸⁾

Die Verschiebung des Akzents erfolgte vom Schutzbedürfnis weg – hin zum Aufwand und damit vom „Schutzbedürftigen“ oder vom „Schutzobjekt“ zum Verursacher der Umweltauswirkung – zum Umweltbelasteter, der auch Erbringer der Leistung für den Umweltschutz ist. Gleichzeitig verändert sich damit der Standpunkt, der für die Umweltschutzregelung maßgebend ist. Er wechselt von dem durch die Umweltauswirkungen wirtschaftlicher Tätigkeit Betroffenen zum Erbringer der Umweltschutzleistung.

²⁶⁾ ABl. Nr. L 257/40

²⁷⁾ „Die Industrie trägt Eigenverantwortung für die Umweltfolgen ihrer Tätigkeiten ... (Erwägungsgrund in der Verordnung (EWG) Nr. 1836/93 des Rates vom 29. Juni 1993 über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung).

²⁸⁾ Unterschiedliche Grundverständnisse des Umweltrechts, je nach dem Blickwinkel politischer Grundpositionen waren allerdings seit jeher denkbar. Kloepfer spricht von der Möglichkeit unter dem Blickwinkel der Einschränkung von Freiheitsrechten der Umweltbelasteter Umweltrecht als „Begrenzungsrecht“ oder im Sinne der Verteilung von Nutzungsbefugnissen als „Bewirtschaftungsrecht“ zu interpretieren und entsprechend normativ zu gestalten (Kloepfer, M., a.a.O.)

Zwangsläufig tritt so der Individualrechtsschutz in den Hintergrund. Das äußerte sich in letzter Zeit auch in der österreichischen Umweltrechtsordnung, vor allem im Betriebsanlagenrecht der Gewerbeordnung. Bestrebungen zur Kostenersparnis für Unternehmer führten zu Regelungen bzw. Deregulierungen mit dem Ziel der Erleichterung der Verwirklichung wirtschaftlicher Vorhaben durch Verfahrensvereinfachung und Verfahrensbeschleunigung unter der Devise „schlanker Staat“! Doch gingen diese Aktivitäten, von denen keineswegs erwiesen ist, daß sie tatsächlich zur Standort- oder Arbeitsplatzsicherung beitragen können, meist zu Lasten der Beteiligungsrechte der Nachbarn und minderten so deren Rechtsschutz.

Inzwischen mehren sich die Anzeichen, daß eine Rückbesinnung auf nichtmaterielle Werte und damit auch auf die primäre Forderung der Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft erfolgt, nämlich auf die Verbesserung der Lebensqualität.

Ein nicht zu übersehendes Signal für eine solche Umkehr im humanistischen europäischen Geist war die Themenwahl für die 22. Umweltrechtliche Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht in Berlin.

3. Der Vollzug des Gemeinschaftsrecht und seine Bedeutung für den Rechtsschutz

Der Vollzug des Gemeinschaftsrecht erfolgt entweder durch die Gemeinschaftsorgane (direkter Vollzug) oder durch die Behörden der Mitgliedstaaten (indirekter Vollzug). Auch Mischformen der beiden Vollzugstypen sind möglich.²⁹⁾

Rechtsschutz gegen die Vollzugsakte der Gemeinschaftsorgane gewähren die Gemeinschaftsgerichte im Rahmen ihrer Zuständigkeit. In Betracht kommen diesbezüglich vor allem eine Nichtigkeitsklage und gegebenenfalls eine Untätigkeitsklage oder Schadenersatzklage.

²⁹⁾ Niedermühlbichler, H., Verfahren vor dem EuG und EuGH, Manz, Wien 1998

Die Nichtigkeitsklage nach Art 173 EG-V eröffnet die Möglichkeit, alle rechtsverbindlichen „Handlungen“ der Gemeinschaftsorgane und der Europäischen Zentralbank (EZB) hinsichtlich ihrer Rechtmäßigkeit einer objektiven gerichtlichen Kontrolle am Maßstab des höherrangigen Rechts zu unterziehen. Die Nichtigkeitsklage, die auch als Anfechtungs- oder Aufhebungsklage bezeichnet wird, dient sowohl der objektiven Rechtmäßigkeitskontrolle als auch dem individuellen Rechtsschutz. Klageberechtigt sind im Rahmen der Nichtigkeitsklage nach Art 173 EG-V die Mitgliedstaaten, der Rat, die Kommission, das Europäische Parlament (EP), die Europäische Zentralbank (EZB) sowie jede natürliche oder juristische Person. Natürliche oder juristische Personen können nur gegen diejenigen Entscheidungen Klage beim EuG erheben, die sie unmittelbar und individuell betreffen (Art 173 Abs 4 EG-V).

Im Rahmen der Untätigkeitsklage nach Art 175 EG-V kann die gemeinschaftswidrige Untätigkeit eines Gemeinschaftsorgans oder der EZB einer objektiven rechtlichen Kontrolle unterworfen werden. Klageberechtigt sind die Mitgliedstaaten, die Gemeinschaftsorgane, die EZB sowie jede natürliche oder juristische Personen. Natürliche oder juristische Personen können allein darüber Beschwerde führen, daß es ein Gemeinschaftsorgan unterlassen hat, einen verbindlichen Rechtsakt „an sie zu richten“. ³⁰⁾

Grundlage für eine Schadenersatzklage ist Art. 215 Abs. 2 EG-V, wonach die Gemeinschaft „den durch ihre Organe oder Bediensteten in Ausübung ihrer Amtstätigkeit verursachten Schaden ersetzt“.

Der Kreis der Klageberechtigten ist im Rahmen der Schadenersatzklage nach Art. 215 Abs. 2 EG-V iVm Art. 178 EG-V sehr weit gefaßt. Insbesondere kann jede natürliche oder juristische Person eine Schadenersatzklage erheben, die durch das Handeln eines Gemeinschaftsorgans, der EBZ oder eines Bediensteten der Gemeinschaft einen Schaden erlitten hat.

In den weit überwiegenden Fällen wird das Gemeinschaftsrecht von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten vollzogen (indirekter Vollzug). ³¹⁾

³⁰⁾ Gem. Art. 18 der IVU(IPPC)-RL 96/61 legt auf Vorschlag der Kommission der Rat Emissionsgrenzwerte fest, wenn sich herausgestellt hat, daß die Gemeinschaft tätig werden muß. Bleibt die Kommission oder der Rat dennoch untätig, so könnten die Mitgliedstaaten oder das EP Untätigkeitsklage erheben.

³¹⁾ Dazu Niedermühlbichler, H.; a.a.O. und Öhlinger/Potacs Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht, Die Anwendung des Europarechts im innerstaatlichen Bereich, 1998, Seite 97 ff.

Niedermühlbichler unterscheidet dabei zwischen zwei Vollzugsformen:

- unmittelbarer (indirekter) Vollzug bei der Vollziehung von unmittelbar anwendbaren Gemeinschaftsrecht durch Gerichte und Verwaltungsbehörden (Regelfall Anwendung von EG-Verordnungen) und
- mittelbarer (indirekter) Vollzug nach Umsetzung bzw. Durchführung von Gemeinschaftsrecht durch nationale Rechtsvorschriften, die von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten anzuwenden sind.³²⁾

Rechtsschutz gegen die nationalen Vollzugsakte im Rahmen der indirekten (mittelbaren und unmittelbaren) Vollziehung von Gemeinschaftsrecht gewähren grundsätzlich die Gerichte und Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten nach Maßgabe der nationalen Rechtsordnungen.³³⁾

Soweit das Gemeinschaftsrecht diesbezüglich keine gemeinsamen Vorschriften enthält, haben die nationalen Rechtsordnungen selbst für einen wirksamen gerichtlichen Schutz der Rechte, die das Gemeinschaftsrecht gewährt, Sorge zu tragen.³⁴⁾ Dieser gerichtliche Schutz darf nicht ungünstiger gestaltet sein, als bei entsprechenden Klagen, die nur das innerstaatliche Recht betreffen (Diskriminierungsverbot).³⁵⁾

Zur Entlastung des EuGH und zur Verbesserung des Individualrechtsschutzes hat der Rat auf der Grundlage von Artikel 168a E(W)G-V mit Beschluß vom 24. Oktober 1988 ein Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaft (EuG) errichtet, das dem EuGH „beigeordnet“ ist. Das EuG hat seine rechtssprechende Tätigkeit mit 31. Oktober 1989 aufgenommen und ist derzeit für alle Direktklagen natürlicher oder juristischer Personen im ersten Rechtszug ausschließlich zuständig. Gegen die Entscheidungen des EuG ist ein auf Rechtsfragen beschränktes Rechtsmittel zum EuGH zulässig.³⁶⁾

³²⁾ Niedermühlbichler, H.; a.a.O.

³³⁾ Niedermühlbichler, H.; a.a.O. Seite 19

³⁴⁾ EuGH, Rs 265/78, Ferwerda, Slg 1980, 617, 629 und dazu Öhlinger/Potacs (FN 85), 102 ff a.a.O.

³⁵⁾ Rs C-312/93, Peterbroeck, Slg 1995, I-4599, 4620 f.

³⁶⁾ Niedermühlbichler, H.; a.a.O.

Die nationalen Rechtsanwendungsorgane sind nicht berechtigt, von sich aus Gemeinschaftsrecht für ungültig zu erklären, da eine derartige Befugnis allein den Gemeinschaftsgerichten zukommt.³⁷⁾ Im Falle von entscheidungserheblichen Fragen betreffend die Auslegung oder Gültigkeit von Gemeinschaftsrecht können bzw. müssen sich die Gerichte der Mitgliedstaaten mit einem Vorabentscheidungsersuchen an den EuGH wenden.

Nach der ständigen Rechtsprechung des EuGH stellt das (supranationale) Gemeinschaftsrecht eine „eigenständige Rechtsordnung“ dar, der im Verhältnis zum nationalen Recht der Mitgliedstaaten Anwendungsvorrang zukommt.³⁸⁾

Demzufolge sind die nationalen Gerichte und Verwaltungsbehörden, die Gemeinschaftsrecht anzuwenden haben, gehalten, für die volle Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts Sorge zu tragen, in dem sie in den bei ihnen anhängigen Verfahren aus eigener Entscheidungsbefugnis das Gemeinschaftsrecht anwenden und entgegenstehendes nationales Recht unangewendet lassen.³⁹⁾

Der Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts setzt allerdings voraus, daß die gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen unmittelbar gelten bzw. wirken und unmittelbar anwendbar, das heißt inhaltlich genau und unbedingt sind.⁴⁰⁾ Ist das der Fall, so geht das Gemeinschaftsrecht auch dem Verfassungsrecht vor.⁴¹⁾

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, diejenigen Bestimmungen ihrer innerstaatlichen Rechtsordnung aufzuheben oder anzupassen, die mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar sind. Geschieht das nicht, so kann der Verstoß durch die Kommission im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens nach Art. 169 EG-V gerichtlich geltend gemacht werden.

In der Analyse des individualrechtsbegründenden Gehalts der einschlägigen Normen des Umweltgemeinschaftsrechts werden wesentliche Unterschiede zu der ins-

³⁷⁾ EuGH, Rs 314/85, Foto Frost, Slg 1987, 4199, 4231

³⁸⁾ EuGH, Rs G/64, Costa/ENEL, Slg 1964, 1251, 1269 f

³⁹⁾ EuGH, Rs 106/77, Simmenthal II, Slg 1978, 629, 644; Rs C-312/93, Peterbroeck Slg 1995, I-4599; Rs C-72/95, Kraaijeveld, Slg 1996, I-5403, 5452 f; und Niedermühlbichler, H.; a.a.O. Seite 16

⁴⁰⁾ Niedermühlbichler, H.; a.a.O. Seite 16

⁴¹⁾ EuGH Rs 11/79, Internationale Handelsgesellschaft, Slg 1970, 1125, 1135

besondere von der deutschen Bundesregierung in den Vertragsverletzungsverfahren vertretenen Dogmatik des subjektiv-öffentlichen Rechts deutlich.⁴²⁾

„Die Garantie der durch Normen des europäischen Umweltrechts begründeten Individualrechte findet sich, wie die Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts insgesamt, in vielfältiger Abhängigkeit von nationalen Regelungen und der zu ihrer Auslegung entwickelten Dogmatik. Das legitimerweise auf innere Geschlossenheit, Stimmigkeit und Einheitlichkeit drängende Gemeinschaftsrecht steht im Spannungsverhältnis zwischen grundsätzlicher Anwendung und Anerkennung des nationalen Vollzugsrechts einerseits und der Notwendigkeit seiner harmonisierenden Überformung andererseits“.⁴³⁾

In der Mehrheit der europäischen Rechtsordnungen herrscht eine gewisse Unsicherheit bei der Bestimmung der subjektiven Voraussetzungen der Anerkennung individueller Rechte. Die sich hiebei stellenden Fragen sind Gegenstand kontroverser Diskussionen. Das gilt insbesondere für die belgische, britische, griechische, italienische, irische und deutsche Rechtsordnung. Weniger Schwierigkeiten haben naturgemäß die objektivrechtlichen Rechtsordnungen, wie etwa die französische.⁴⁴⁾ Einen guten Einblick in den Rechtsschutz im französischen Umweltrecht, der in einem diametralen Gegensatz zum Rechtsschutz in Deutschland und Österreich steht, ermöglichen die ausgezeichneten Ausführungen von Jean-Marie Woehrling.⁴⁵⁾

Die vom deutschen Rechtsanwender traditionell zur Bestimmung des drittschützenden Charakters einer Norm herangezogene Schutznormtheorie unterliegt - soweit die Durchsetzung des EG-Umweltrechts in Frage steht - dem final dominierenden Einfluß des Gemeinschaftsrechts. „Von der künftigen Intensität dieser Einflußnahme und von der allein nach nationalrechtlichen Maßstäben zu bestimmenden Flexibilität und Innovationsoffenheit dieser Theorie hängt die Möglichkeit ihrer fortdauernden Anwendung in europarechtlich determinierten Zusammenhängen ab“.⁴⁶⁾

⁴²⁾ Wegener, B.W.; Rechte des Einzelnen: Die Interessentenklage im europäischen Umweltrecht, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1. Aufl. 1998, Seite 311

⁴³⁾ Wegener, B.W.; a.a.O. Seite 311 f

⁴⁴⁾ Wegener, B.W.; a.a.O. Seite 156

⁴⁵⁾ Woehrling, J.M.; Rechtsschutz im Umweltrecht in Frankreich, Vortrag bei der 22. Umweltrechtlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht in Berlin 6./7. November 1998.

⁴⁶⁾ Wegener, B.W.; a.a.O. ,Seite 312

4. Instrumente zur Durchsetzung des Europäischen Umweltrechts

Das Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaft ist durch ein „doppeltes“ Vollzugsdefizit gekennzeichnet.⁴⁷⁾ Neben die vollzugsungünstigen Faktoren, die schon die Durchsetzung des nationalen Umweltrechts behindern, treten noch die Hemmnisse und Schwierigkeiten hinzu, die aus der Abhängigkeit von der Umsetzung und Anwendung in den einzelnen Mitgliedstaaten resultieren.⁴⁸⁾

Der Begriff „Durchsetzung“ wird hier so gebraucht, daß er die Umsetzung, die Anwendung und die „Durchsetzung“ im engeren Sinn mittels Kontrolle und Zwangsmaßnahmen umfaßt.⁴⁹⁾

Der Kontrolle durch die EG-Kommission als „Hüterin des Vertrages“ sind strukturelle Grenzen gesetzt, die auch mit einem – rechtspolitisch zweifelhaften – Auf- und Ausbau zentraler Kontrollinstrumente und -einrichtungen nicht überwunden werden könnten.^{50) 51)}

Neben den Möglichkeiten präventiver Steuerung kommt unter den Durchsetzungsmechanismen auf Gemeinschaftsebene dem Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten wegen Gemeinschaftsrechtsverstößen ein zentraler Stellenwert zu. Dieses von der Kommission zu betreibende Verfahren führt gegebenenfalls nach Durchführung eines Zweitverfahrens zur Verhängung von Zwangsgeld.⁵²⁾

Der Gemeinschaftsgesetzgeber sucht seit Mitte der achtziger Jahre den im EG-Wirtschaftsrecht entwickelten und verfolgten Ansatz einer Stärkung der Beteiligungsrechte Einzelner auch auf das Umweltrecht zu übertragen. Resultat dieser Bestre-

⁴⁷⁾ Wegener, B.W.; a.a.O., Seite 310

⁴⁸⁾ Scheuing, D.H.; Instrumente zur Durchsetzung des Europäischen Umweltrechts, Vortrag im Rahmen der 22. Umweltrechtlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e.V. 6./7. 11. 1998 in Berlin

⁴⁹⁾ Scheuing, D.H.; a.a.O.

⁵⁰⁾ Wegener, B.W.; a.a.O., Seite 310

⁵¹⁾ Schäfer, E.; Durchführung des Umweltrechts der Gemeinschaft, Umweltbundesamt, IB-547

⁵²⁾ Scheuing, D.H.; a.a.O.

bungen ist eine Verbesserung der Informations- und Partizipationsmöglichkeiten Einzelner und der interessierten Öffentlichkeit.⁵³⁾

Das Gemeinschaftsnetzwerk IMPEL, in dessen Rahmen Vertreter mitgliedstaatlicher Aufsichts- und Vollzugsverwaltungen Probleme der Durchführung des europäischen Umweltrechts gemeinsam mit Kommissionsvertretern erörtern, soll weiterentwickelt werden, aber ein informelles Netz bleiben.⁵⁴⁾

Eine entscheidende Rolle bei der Durchsetzung des Umweltrechts kommt dem EuGH zu, dessen Rechtssprechung eine „umweltschutzfreundliche“ Grundtendenz aufweist. Die Vorstellung von dem an der Wahrung seiner Rechte interessierten Einzelnen als eines „Wächters“ des Gemeinschaftsrechts zählt seit über dreißig Jahren zu den Konstanten seiner Rechtssprechung.⁵⁵⁾

Der EuGH ist bei der Zuerkennung individueller Rechte großzügiger als dies der Tradition der deutschen Verwaltungsrechtssprechung entspricht.⁵⁶⁾ Ähnlichkeiten mit dem weitgehend objektiv-rechtlich ausgebildeten französischen Rechtsschutz sind unverkennbar.⁵⁷⁾

Die Mitgliedstaaten trifft nicht nur die Verpflichtung zur Umsetzung und Anwendung des Europäischen Umweltrechts. Auch Berichtspflichten sollen der Durchsetzung dienen, haben aber wegen mangelhafter Erfüllung wenig Wirkung. Auch die Pflicht der Mitgliedstaaten, die innerstaatliche Überwachung der Einhaltung des europäischen Umweltrechts angemessen zu organisieren, scheint nicht überall ausreichend ernst genommen zu werden.

Eine wichtige Rolle bei der Durchsetzung des europäischen Umweltrechts spielen die Umweltbeschwerden, die von Bürgern und Verbänden wegen Verletzung des Europäischen Umweltrechts an die Kommission gerichtet werden können.

⁵³⁾ Wegener, B.W.; a.a.O., Seite 310

⁵⁴⁾ Scheuing, D.H. a.a.O.

⁵⁵⁾ Wegener, B.W.; a.a.O., Seite 310

⁵⁶⁾ Kahl, W.; Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht, C.F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg 1993

⁵⁷⁾ Zur Beeinflussung der Rechtssprechung des Gerichtshofes durch das franz. Verwaltungsrecht: Wegener, B.W.; a.a.O., Seite 141

Ferner kommen Petitionen an das Europäische Parlament und Beschwerden an den Europäischen Bürgerbeauftragten als Instrumente zur Durchsetzung des europäischen Umweltrechts in Betracht.

Im Trend der Zeit liegen Umweltvereinbarungen, unverbindliche Absprachen mit der Industrie, wie beispielsweise mit den europäischen Automobilherstellern.

Mit dem Öko-Audit System und dem Europäischen Umweltzeichen wird die Durchsetzung des europäischen Umweltrechts auf der Basis der Eigenverantwortung und Freiwilligkeit gefördert.

Scheuing hält ein Europäisches Umweltinspektorat für notwendig, gibt ihm aber zur Zeit keine Realisierungschancen.⁵⁸⁾

Näher zu untersuchen bleibe nach Ansicht von Scheuing die Möglichkeit einer Gemeinschaftsregelung zur Einführung und Absicherung umweltrechtlicher Verbandsklagen.

5. Gemeinschaftsrecht und Verbandsklage

Auch Epiney hält eine Auseinandersetzung in bezug auf die Verbandsklage im Gemeinschaftsrecht für notwendig.⁵⁹⁾

In zahlreichen europäischen (und auch in US-amerikanischen) Rechtsordnungen ist eine Verbandsklage auf gesetzlichem Weg eingeführt oder aber in der (Rechtssprechungs-) Praxis anerkannt.

Die Einführung einer umweltrechtlichen Verbandsklage hat durchaus auch in Rechtsordnungen Platz, die ansonsten eher einem subjektiv-rechtlichen Rechtsschutzsystem verpflichtet sind.⁶⁰⁾

⁵⁸⁾ Scheuing, D.H.; a.a.O.

⁵⁹⁾ Epiney, A.; Gemeinschaftsrecht und Verbandsklage, Vortrag im Rahmen der 22. Umweltrechtlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e.V., 6./7.11.1998 in Berlin

Das Gemeinschaftsrecht geht davon aus, daß der Einzelne immer schon dann einen Anspruch auf Einhaltung der in gemeinschaftlichen Richtlinien enthaltenen (staatlichen) Verpflichtungen hat, wenn diese (auch) in seinem Interesse bestehen. Eine gemeinschaftsrechtliche Verbandsklage würde die Rechte Einzelner noch verstärken.

Es gibt heute schon im gemeinschaftlichen Sekundärrecht Ansätze zu einer Verbandsklage. Epiney nennt Art. 4 RL 90/313, Verfahrensrechte Einzelner bzw. der Öffentlichkeit (z.B. Art. 6 Abs. 2 RL 85/337, Art. 15 Abs. 1 RL 96/61). Zudem dürfte den Umweltverbänden immer dann ein Klagerecht einzuräumen sein, wenn Einzelnen ein solches zusteht.

Die Einführung einer allgemeinen umweltpolitischen Verbandsklage wurde in mehreren Programmen und Mitteilungen in Aussicht gestellt.⁶¹⁾

Grundsätzlich entspricht die Statuierung einer Pflicht der Mitgliedstaaten zur Einführung einer umweltrechtlichen Verbandsklage den Voraussetzungen des Art. 3b Abs. 2 EG-V.⁶²⁾

Epiney tritt dafür ein, daß „Umweltverbände“ klagebefugt sein sollen, die als gemeinnützige Verbände in erster Linie Interessen des Umweltschutzes (im Sinne des EG-Vertrages) verfolgen.⁶³⁾ Bei den Beschwerdemöglichkeiten könnte nach ihrer Meinung entweder auf die Geltendmachung der Verletzung des „Gemeinschaftlichen Umweltrechts“ oder aber der des nationalen Rechts, das auf gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben beruht“ abgestellt werden.

Wegener hat in einem Vergleich europäischer und außereuropäischer Rechtsordnungen aufgezeigt, daß die umweltschutzorientierte Verbandsklage – bei aller Unterschiedlichkeit – in jüngerer Zeit weitreichende Anerkennung gefunden hat. Ihr nahezu vollständiger Ausschluß in der deutschen Rechtsordnung erscheine vor diesem Hintergrund mehr und mehr als „nicht verallgemeinerungsfähige Sonderlösung.“ Für

⁶⁰⁾ Epiney, A.; a.a.O.

⁶¹⁾ 5. Aktionsprogramm, Mitteilung der Kommission über die Durchführung des Umweltrechts in der Gemeinschaft; Schäfer, E.; Umwelthanwaltschaft und Umweltkontrolle, Umweltbundesamt, UBA-93-081

⁶²⁾ Epiney, A.; a.a.O.

⁶³⁾ Epiney, A.; a.a.O.

das europäische Umweltrecht werde eine großzügigere Zuerkennung von Klagerechten „vor allem“ für Verbände erwartet.^{64) 65)}

6. Rechtsschutz im französischen Umweltrecht

Wie in den anderen Rechtszweigen ist der Rechtsschutz im Umweltrecht in Frankreich durch großzügige Klagezulässigkeit gekennzeichnet.⁶⁶⁾

- Die allgemeine Anfechtungsklage („recours pour excès de pouvoir“) kann sowohl gegen Rechtsnormen als auch gegen individuelle Verwaltungsakte gerichtet sein.
- Klagebefugt ist jeder, der ein persönliches und direktes Interesse nachweisen kann. Dieses Interesse kann materieller (faktischer), ideeller oder rechtlicher Natur sein. Es kann individueller oder kollektiver Art sein.
- Für die Verbandsklage werden sehr geringe Voraussetzungen festgesetzt.
- Gerichtskosten gibt es so gut wie keine (bloß eine Gebühr von 100 F pro Klage).

Die gerichtliche Nachprüfung ist breit gefaßt. Gegenstand der Klage ist nicht die Feststellung der Verletzung eines subjektiven Rechts des Klägers, sondern eine objektive Rechtswidrigkeit. Nach dem Schutzzweck der Norm wird nicht gefragt.

Als Rechtswidrigkeit kann auch die Verletzung oder die Nichtausführung von internationalen bzw. gemeinschaftsrechtlichen Normen oder Anweisungen geltend gemacht werden.

Die Kontrolldichte der gerichtlichen Nachprüfung könne nach Woehrling im Umweltrecht besonders groß sein.

⁶⁴⁾ Wegener, B.W.; a.a.O., Seite 197

⁶⁵⁾ Ruffert, M.; Subjektive Rechte im Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaft, Heidelberg 1996

⁶⁶⁾ Woehrling, J.M.; Rechtsschutz im Umweltrecht in Frankreich; Vortrag im Rahmen der 22. Umweltrechtlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e.V. 6./7. 11.1998 in Berlin

- In der allgemeinen Anfechtungsklage findet eine vollständige Nachprüfung der Tatsachen und der rechtlichen Grundlagen statt. Dagegen wird die Ausübung eines Ermessens durch die Behörde nur dann als fehlerhaft betrachtet, wenn der Fehler dem Gericht „offensichtlich“ erscheint. (Gebundene Entscheidungen sind im Umweltrecht selten, Ermessensentscheidungen die Regel).
- In der Klage gegen die Genehmigung einer als umweltgefährdend eingestuften Anlage (installations classées) hat das Gericht eine besonders große Nachprüfungsbefugnis, die es ihm erlaubt, sogar die Zweckmäßigkeit der Verwaltungsentscheidung sowie ihre Verträglichkeit mit den Interessen der Umwelt und der Nachbarschaft nachzuprüfen. Dabei kann das Gericht die Auflagen der Genehmigung ändern oder aber für den Betreiber der Anlage andere Bedingungen festlegen.

Trotz dieser günstigen Klagebedingungen ist die Zahl der umweltrechtlichen Klagen in Frankreich im Vergleich zu Deutschland sehr gering.

Die Klagebereitschaft sei in Frankreich im allgemeinen geringer und das Umweltbewußtsein sei bedeutend weniger ausgeprägt als in Deutschland.

Zu den Mängeln im französischen Rechtsschutz zähle die lange Verfahrensdauer, die im Durchschnitt zwei Jahre betrage.⁶⁷⁾

7. Individualrechtsschutz im deutschen Umweltrecht unter dem Einfluß des Gemeinschaftsrechts

7.1. Das deutsche Konzept des Individualrechtsschutzes

Gemäß Artikel 19 Abs. 4 Grundgesetz steht demjenigen, der durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt wird, der Rechtsweg offen. Damit garantiert die Verfassung den Individualrechtsschutz gegen den Staat.⁶⁸⁾

⁶⁷⁾ Woehrling, J.M.; a.a.O.

⁶⁸⁾ Kloepfer, M.; Umweltrecht 1. Aufl., Verlag C.H. Beck, München 1989, Seite 259 und die dort angeführte Literatur.

Das subjektiv-öffentliche Recht „kommt aus der Hand des Gesetzgebers“. ⁶⁹⁾

Für die Eröffnung des Verwaltungsrechtsweges bedeutet dies, daß es regelmäßig nicht genügt, die objektive Rechtswidrigkeit staatlichen Handelns zu rügen. Der Kläger muß vielmehr dartun (oder wenigstens behaupten können), hierdurch in seinen, d.h. eigenen Rechten verletzt zu sein. ⁷⁰⁾

Das deutsche Rechtssystem gibt dem einzelnen Bürger keine Rechtsmacht, beliebige Staatsakte auf ihre Rechtmäßigkeit hin prüfen zu lassen (Popularklage). Auch der in seinen (wirtschaftlichen) Interessen Betroffene, der nicht in einem vom Staat verliehenen Recht verletzt ist, erhält keinen Zugang zum Rechtsweg. Er hat keinen Gesetzesbefolgungsanspruch gegenüber Behörden und kann sich nicht zum Sachwalter der Allgemeinheit machen.

Abgesehen von einer Vorschrift im Bundesnaturschutzgesetz kennt das deutsche Recht auch nicht die Einrichtung einer Verbandsklage.

Bevor in Deutschland Verwaltungsrechtsschutz in Umweltangelegenheiten gewährt werden kann, muß stets geprüft werden, ob sich ein ausreichender Individualbezug feststellen läßt. Eine bloß allgemeine Betroffenheit durch Umweltbedingungen genügt nicht.

Umgekehrt steht außer Frage, daß den Rechtsweg beschreiten kann, wer als Adressat eines Verwaltungsaktes unmittelbar betroffen ist.

Das deutsche Modell des Verwaltungsprozesses folgt der Systementscheidung für den Individualrechtsschutz. Das subjektive öffentliche Recht steuert über die Klage-

⁶⁹⁾ Breuer, R.; Konkretisierende Umweltanforderungen und subjektiv-öffentliche Recht; Schäfer, E.; Konkretisierung von Umweltanforderungen, Umweltbundesamt, Wien November 1998.

⁷⁰⁾ Kloepfer, M.; a.a.O.

befugnis die prozessuale Zugangsvoraussetzung zum verwaltungsgerichtlichen Verfahren. Es markiert so auch grundsätzlich die dem Gericht eröffnete Sachprüfung.⁷¹⁾

Ob eigene – subjektive bzw. subjektiv-öffentliche-Rechte in Frage stehen, bemißt sich in erster Linie nach der (nicht unumstrittenen) sog. Schutznormtheorie. Hiernach ist ein Dritter auch klagebefugt wenn die Vorschrift neben dem Schutz von Allgemeininteressen zumindest auch den Schutz individueller Interessen bezweckt und der Kläger dem vom Schutzgehalt erfaßten Personenkreis angehört.⁷²⁾

7.2 Probleme des deutschen Rechtsschutzsystems

Winter hält die Annahme, man könnte zwischen individuellem und allgemeinem gesetzlichen Schutz scharf unterscheiden, für das Kernproblem des deutschen Individualrechtsschutzes.⁷³⁾

Kloepfer wies auf folgende „Problemfelder“ des Zugangs zum Rechtsschutz hin, mit denen sich die Rechtssprechung in Umweltfragen befassen müßte:

- Drittklagen gegen Genehmigungsakte
- Rechtsschutz gegenüber Planungen
- Rechtsschutz vor abschließenden Verwaltungsentscheidungen.⁷⁴⁾

Schoch legt überzeugend dar, daß die Leistungskraft des subjektiven öffentlichen Rechts der „Verteidigung individueller Schutzräume“ in den „mehrpolgigen Rechtsverhältnissen auf dem Gebiet des Umweltrechts“ von vornherein begrenzt ist.⁷⁵⁾ Dazu kommt noch das strukturelle Ungleichgewicht zwischen privaten Umweltnutzern (Unternehmer) und den auf sog. Drittschutz angewiesenen (von den Auswirkungen wirtschaftlicher Tätigkeiten) Betroffenen. Während jede behördliche Umweltschutzmaß-

⁷¹⁾ Schoch, F.; Individualrechtsschutz im deutschen Umweltrecht unter dem Einfluß des Gemeinschaftsrechts; Vortrag im Rahmen der 22. Umweltrechtlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht, 6./7.11.1998 in Berlin

⁷²⁾ Kloepfer, M.; a.a.O., Seite 261

⁷³⁾ Winter, G.; Individualrechtsschutz im deutschen Umweltrecht unter dem Einfluß des Gemeinschaftsrechts; Vortrag im Rahmen der 22. Umweltrechtlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht, 6./7.11.1998 in Berlin

⁷⁴⁾ Die Tendenz, im Zuge der Erleichterung der Aufnahme wirtschaftlicher Tätigkeiten, den Betrieb von Anlagen schon vor Rechtskraft der Genehmigung zuzulassen, verschärft dieses Problem des Rechtsschutzdefizits.

⁷⁵⁾ Schoch, F.; a.a.O.

nahme vom Verursacher der Umweltbelastung wegen der durch die Maßnahme verursachten Betroffenheit verwaltungsrechtlich angegriffen werden kann, muß der von den Umweltauswirkungen Betroffene („Drittkläger“) die Hürde des subjektiven öffentlichen Rechts überwinden, um Rechtsschutz erlangen zu können. Wenn ihm der Gesetzgeber solche subjektiv-öffentlichen Rechte gar nicht verleiht oder im Zuge einer wirtschaftlich motivierten Deregulierung entzieht, verliert er jeglichen individuellen Rechtsschutz. Dann gilt nur noch der Unternehmer als „Betroffener“, nämlich als Betroffener der behördlichen Maßnahme, deren Kosten ihn belasten.

Deshalb wird auch zunehmend der Verursacher von Umweltbelastungen als „Betroffener“ oder als „Belasteter“ bezeichnet.⁷⁶⁾

Schoch diagnostiziert, daß das deutsche Konzept des Individualrechtsschutzes dem Vorwurf ausgesetzt sei, durch selektive Wahrnehmung personaler Rechtspositionen der komplexen Realität nicht mehr gerecht zu werden. Gerade im Umweltrecht indiziere die „Flucht in überkommene Schutznormen“ einen „Modernitätsrückstand“.

7.3 Unterschiedliche Beurteilung des Änderungsbedarfs im deutschen Umweltschutz

Rechtsschutz im Umweltschutz ist nicht von vornherein mit Rechtsschutz für den Umweltschutz gleichzusetzen. Rechtsschutz im Umweltschutz kann auch Rechtsschutz vor Umweltschutz bedeuten. Es ist durchaus legitim, wenn sich Bürger mit ihrem Rechtsschutzbegehren gegen eine (für rechtswidrig gehaltene) Umweltschutzmaßnahme wenden.

Rechtsschutz im Umweltschutz bedeutet demnach sowohl Rechtsschutz gegen eine rechtswidrige Umweltauswirkung als auch gegen eine rechtswidrige behördliche Umweltschutzmaßnahme.

Rechtsschutz als solcher verhält sich, so gesehen, zum Umweltschutz neutral. Rechtsschutz kann sich gegen ein „Zuwenig“ von Umweltschutz ebenso richten wie gegen ein „Zuviel“. ⁷⁷⁾

⁷⁶⁾ So unter Anführungszeichen auch von Schoch, F.; a.a.O.

Je nach Standpunkt und Interessenlage gibt es in der aktuellen Diskussion sowohl Klagen über „Rechtsschutzhypertrophie“ als auch über „Rechtsschutzdefizite“ im Umweltschutz.

Einer sachgerechten Orientierung und Problemlösung sind gewiß Vergleiche mit anderen Rechtsordnungen und mit dem sich entwickelnden Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaft förderlich.

Dabei fällt von vornherein auf, daß das deutsche System des Umweltrechtsschutzes zunehmend „vereinsamt“. Je nach unterschiedlicher Beurteilung seiner „Erfolgsbilanz“ mag man das bedauern oder zum Anlaß für Forderungen nach Reformen nehmen.

In der Diskussion des Änderungsbedarfs zeigt sich nicht nur eine unterschiedliche Radikalität der diesbezüglichen Vorstellungen sondern auch eine differenzierte Grundhaltung zu den Einflüssen, die vom europäischen Recht ausgehen. Dabei kann man die literarischen Strömungen danach ordnen, ob das europäische Recht eher als eine Invasion wahrgenommen wird oder als Einladung zu einem Aufbruch zu neuen Ufern.⁷⁸⁾ Die Sinnhaftigkeit einer Orientierung nach der Rechtsprechung des EuGH steht wohl weitgehend außer Streit. Doch bei der Interpretation dieser Judikatur scheint oft der Wunsch der Vater des Gedankens zu sein.

Während von der deutschen Warte ausgehend häufig mit Genugtuung festgestellt wird, daß der EuGH von den Kriterien der Konstruktion subjektiver Rechte nicht (signifikant) abweiche, wird andererseits (auch aus deutscher Sicht) diagnostiziert, daß die Rechtsprechung des EuGH stark vom französischen Verwaltungsrecht beeinflusst werde und daß im Zuge der „harmonisierenden Überformung“ des nationalen Vollzugsrechts die deutsche Schutznormtheorie „dem final dominierenden Einfluß des Gemeinschaftsrechts“ unterliege.⁷⁹⁾

⁷⁷⁾ Vgl. Kloepfer, M.; a.a.O., Seite 254

⁷⁸⁾ Winter, G.; a.a.O.

⁷⁹⁾ Wegener, B.W.; a.a.O., Seiten 141 und 311 f

Insgesamt kann man den Eindruck gewinnen, daß sich die Überzeugung vom Bestehen eines Änderungsbedarfs anscheinend durchsetzen wird.

Doch soweit ein Änderungsbedarf überhaupt bejaht wird, gehen die Meinungen über Art und Ausmaß solcher Änderungen stark auseinander. Das Meinungsspektrum reicht offenbar von der Empfehlung einer geringfügigen Flexibilisierung oder Fortentwicklung der Anwendung der Schutznormtheorie über die Ergänzung ihres Instrumentariums durch die Einführung einer Verbandsklage bis hin zur völligen Preisgabe der deutschen Schutznormtheorie durch Schaffung eines dem französischen Recht ähnlichen objektiv-rechtlichen Systems.

7.4 Vorschläge zur Änderung des deutschen Rechtsschutzsystems im Umweltschutz

Ein konkreter Vorschlag für ein völliges Abgehen von der Schutznormtheorie war bisher allerdings nicht zu vernehmen. Auch die 22. Umweltrechtliche Fachtagung hat nicht das ganze denkbare Meinungsspektrum vom bedingungslosen und unveränderten Festhalten an der bestehenden Praxis der Anwendung der Schutznormtheorie einerseits bis zum völligen Ersatz durch ein vollkommen auf die objektive Rechtswidrigkeit abgestelltes System ausgelotet.

Die beiden Vorträge zum Thema „Individualrechtsschutz im deutschen Umweltrecht“ brachten keine „umstürzlerischen“ Vorschläge, gingen der Sache aber wissenschaftlich auf den Grund und lieferten unterschiedlich motivierte und unterschiedlich weitgehende Änderungsvorschläge.

Schoch ging davon aus, daß die finale Programmierung des Individualrechtsschutzes durch das EG-Recht das nationale Verwaltungsrecht zur Anerkennung individueller Rechte auch dort zwingen, wo individuelle Berechtigungen nach der Eigenlogik des nationalen Rechts nicht anzuerkennen wären. Eine Individualisierung entsprechend Art. 173 Abs. 4 EG-V⁸⁰⁾ dürfte nach seiner Meinung jedoch kaum in Betracht kommen. Eine Perspektive könnte eine Art „Interessentenklage“ sein. Dabei müsse das

⁸⁰⁾ „Jede natürliche oder juristische Person kann unter den gleichen Voraussetzungen gegen die an sie ergangenen Entscheidungen Klage erheben, die, obwohl sie als Verordnung oder als eine an eine andere Person gerichtete Entscheidung ergangen sind, sie unmittelbar und individuell betreffen“.

Schutznormkonzept nicht unbedingt aufgegeben werden. Angezeigt sei eine „Fortentwicklung des Schutznormkonzepts“. Weitere für wünschenswert erachtete Modernisierungen sollten über die Verbandsklage bewerkstelligt werden.

Der Entwurf für ein Umweltgesetzbuch zeige den richtigen Weg: Erweiterung des Drittschutzes im Bereich der Vorsorge, flankiert von der umweltrechtlichen Konkurrentenklage, dafür Reduktion der gerichtlichen Kontrolldichte bei bestimmten behördlichen Prognosen und Bewertungen.

Eine „behutsame aber durchaus nachhaltige Fortentwicklung“ des Schutznormkonzepts zeitige (nach Schoch) weder eine systemsprengende Wirkung noch markiere sie einen Sonderweg des Umweltrechts.

Winter ⁸¹⁾ geht davon aus, daß sich für eine Entwicklung zu einem europäischen ius commune im Umweltrecht und anderswo ein Kompromiß aus der deutschen und der französischen/englischen Tradition empfehle. Bei Anfechtungsklagen müsse der Kläger in einem Interesse faktisch beeinträchtigt sein, und sein Interesse müsse zu den Sektoren des von der Norm geschützten öffentlichen Interesses gehören. Das strenge Kriterium, daß ein subjektives Recht vorhanden sein muß (Rechtsfrage) und daß es verletzt sein muß (Tatsachenfrage), soll sowohl im rechtlichen wie im faktischen Aspekt „aufgelockert“ werden. Altruistische Gemeinde- und Verbandsklagen würden auch ohne spezialgesetzliche Regelung möglich werden.

8. Umweltpolitische Vorhaben der neuen deutschen Bundesregierung

Die Begrüßungsansprache von Staatssekretär Bake aus dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit zur Eröffnung der 22. Umweltrechtlichen Fachtagung in Berlin hat gezeigt, daß die Themenwahl dieser Veranstaltung in das Konzept der neuen deutschen Bundesregierung paßt.

⁸¹⁾ Winter, G.; a.a.O.

Bake betonte gleich einleitend die Absicht, in einem Klima von Aufbruch und Erneuerung dem innerstaatlichen Rechtsschutz im Umweltrecht besondere Aufmerksamkeit schenken zu wollen.

Die Umweltverbände sollen ein Klagerecht erhalten. Damit würde auf Bundesebene nachgeholt, was in mehreren Ländern bereits verwirklicht sei. Auch der individuelle Zugang zu den Gerichten soll verbessert werden.

Das noch fertigzustellende Umweltgesetzbuch soll den ökologischen rechtlichen Rahmen für die soziale Marktwirtschaft bilden.

Das Zulassungsrecht für Industrieanlagen werde ein zentrales Thema sein.

Die IVU-Richtlinie und die UVP-Änderungsrichtlinie müssen entsprechend ihrem medienübergreifenden Ansatz mit dem Ziel eines hohen Schutzniveaus für die Umwelt in ihrer Gesamtheit umgesetzt werden. Das erfordere ein Umdenken bis in die Bereiche der Organisation des Vollzugs.

Im Umwelthaftungsrecht müsse das Verursacherprinzip verstärkt werden. Ein partieller Ersatz des Ordnungsrechts durch Haftungsrecht sei denkbar.

Ökologische Steuern sollen Beschäftigung fördern und wirtschaftliche Anreize zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit schaffen. Der Faktor Arbeit sei zu teuer und müsse entlastet werden. Die bestehenden Energiepreise seien kein Anreiz, zu sparen. Sozialversicherungsbeiträge müssten gesenkt und gleichzeitig der Energieverbrauch verteuert werden. Richtige Signale für die Optimierung der Nutzung knapper Ressourcen müssten gegeben werden, um zu einer nachhaltigen Entwicklung zu gelangen.

Die Atomkraft habe aus wirtschaftlichen Gründen keine Zukunft, eine neue Energiepolitik müsse den Ausstieg aus der Atomenergie vorbereiten. Der Ausstieg solle entschädigungsfrei erfolgen.

Zu den weiteren wichtigen Vorhaben gehöre insbesondere die Umsetzung der Wasser-Rahmenrichtlinie, für die noch kein „gemeinsamer Standpunkt“ vorliege.

Die Abwasserabgabe solle nicht aufgrund der zugelassenen Einleitungswerte sondern auf der Grundlage der faktischen Einleitungsfracht bemessen werden. In der Klimapolitik sollen die „Schlupflöcher“ geschlossen werden.

9. Erste Schlußfolgerungen für Österreich

Der Individualrechtsschutz im Umweltrecht ist in Österreich wie in Deutschland stark vom verfassungsrechtlichen Prinzip der Rechtsstaatlichkeit geprägt.

Art 18 Abs 1 Bundes-Verfassungsgesetz bestimmt: „Die gesamte staatliche Verwaltung darf nur auf Grund der Gesetze ausgeübt werden.“

Zur Zeit der Einführung dieses Baugesetzes der Bundesverfassung war die historische Auseinandersetzung mit der Forderung nach Anerkennung des Prinzips der Rechtsstaatlichkeit längst abgeschlossen. Das Legalitätsprinzip bringt den Gedanken der Herrschaft des Gesetzes als demokratisch – rechtsstaatliche Antithese zum System des monarchischen Absolutismus zum Ausdruck.⁸²⁾

Das Legalitätsprinzip schützt vor der Willkür staatlicher Macht und beruht auf der historischen Forderung, daß die gesamte Tätigkeit des Staates im Interesse der Beherrschten auszuüben ist.⁸³⁾

In einer repräsentativen Demokratie sichert das Rechtsstaatsprinzip auch die Verankerung der Volkssouveränität, des republikanischen und demokratischen Prinzips.

Dabei wird unter „Rechts“ – Staat nicht eine Staatsordnung spezifischen Inhalts, nicht also ein Staat mit ganz bestimmten Rechtsinstitutionen, wie demokratische

⁸²⁾ Funk, B. Ch.; Einführung in das Österr. Verfassungsrecht, 8. Auflage, Leykam-Verlag, Graz 1995, Seite 31

⁸³⁾ Jellinek, G. System der subjektiven Rechte, 2. Auflage 1905

Gesetzgebung, Bindung der exekutiven Akte des Staatsoberhauptes an Gegenzeichnung verantwortlicher Minister, Freiheitsrechte der Untertanen, Unabhängigkeit der Gerichte, Verwaltungsgerichtsbarkeit u.s.w. verstanden, sondern ein Staat, dessen sämtliche Akte auf Grund der Rechtsordnung gesetzt werden.⁸⁴⁾

Dieser formale Begriff des Rechtsstaates liegt dem oben zitierten Artikel 18 Abs 1 B-VG zugrunde.

Der Begriff der Gesetzgebung wird allgemein mit dem der Rechtserzeugung, Rechtsschöpfung, Rechtssetzung identifiziert. Damit wird die individualisierte Tätigkeit des Staates, sofern sie überhaupt als Rechtsakt begriffen wird, nur als Rechtsanwendung oder Rechtsschutz bestimmt und so von vornherein in einen Wesensgegensatz zur Rechtsschöpfung oder Rechtssetzung gestellt.⁸⁵⁾

Stets entstehen aber mit der individuellen Rechtsübung positive generelle Rechtsnormen, sei es auch nur auf dem Wege der Gewohnheit.⁸⁶⁾

Die generelle Norm, ob sie nun gewohnheitsmäßig erzeugt oder durch zur Schaffung genereller Normen berufene, besondere Organe gesetzt wird und nun „Gesetz“ heißt, bedarf der Individualisierung. Es muß festgestellt werden, ob in concreto ein Tatbestand vorliegt, den die generelle Norm in abstracto bestimmt hat, und es muß für diesen Fall ein konkreter Zwangsakt gesetzt werden.⁸⁷⁾

Nach Kelsen ist der Akt der Rechtssprechung ebenso Rechtssetzung, Rechtsschöpfung, Rechtserzeugung wie der Akt der Gesetzgebung, und beide sind nur zwei Stufen des Rechtserzeugungsprozesses.⁸⁸⁾

Kelsen sieht – was den Inhalt der Funktion betrifft – keinen erheblichen Unterschied zwischen Verwaltung und Gerichtsbarkeit. Auch die Verwaltung ist Rechtsfunktion. Darum trat Kelsen in seiner „Allgemeinen Staatslehre“ aus dem Jahr 1925 entschieden der Tendenz entgegen, die Verwaltungsfunktion des Staates

⁸⁴⁾ Kelsen, H.; Allgemeine Staatslehre, Nachdruck der ersten Auflage von 1925 erschienen im Julius Springer Verlag, Österr. Staatsdruckerei 1993, Seite 91

⁸⁵⁾ Kelsen, H.; a.a.O. Seite 231

⁸⁶⁾ Kelsen, H.; a.a.O. Seite 233

⁸⁷⁾ Kelsen, H.; a.a.O. Seite 233

außerhalb des Rechtsbereiches zu begreifen. Diese Tendenz zeige sich auch in dem Versuch, Rechtssprechung und Verwaltung dadurch zu differenzieren, daß man diese jener gegenüber als wesentlich „frei“ charakterisiert. Diese „Freiheit“ der Verwaltung „soll natürlich“ eine „Freiheit vom Recht“ bedeuten.⁸⁹⁾

Es werde versucht, die Beziehung zwischen Gesetz und Richterspruch wesentlich anders darzustellen als die Beziehung zwischen Gesetz und Verwaltung. Jener wende das Gesetz an, sei durch das Gesetz gebunden. Die Verwaltung entfalte sich innerhalb der rechtlichen Schranken frei; sie sei freie Verfolgung der Staatszwecke innerhalb der Rechtsschranken. Zu ihrem Wesen gehöre demnach das freie Ermessen der Verwaltungsbehörden. Diese Unterscheidung sei logisch unhaltbar und verdecke ein „dem positiven Recht widersprechendes politisches Postulat.“

Niemals könne die Determination der niederen durch die höhere Stufe eine vollständige sein, stets müßten in der niederen Stufe inhaltliche Momente hinzukommen, die in der oberen Stufe noch fehlen. Sonst wäre ja ein weiterer Fortschritt des Rechtserzeugungsprozesses gar nicht möglich, eine weitere Stufe überflüssig. Diese notwendige Differenz zwischen höherer und niederer Stufe der Rechtskonkretisation ist das sog. „freie Ermessen.“ Es ist grundsätzlich ebenso bei der Rechtssprechung wie bei der Verwaltung vorhanden, sofern eben beide nur mehr oder weniger, niemals aber ganz von der Gesetzgebung determiniert sind. Es müsse vergebliche Mühe bleiben, zwischen „freiem“ und „gebundenem“ Ermessen qualitative Differenzen festzustellen, wo nur quantitative bestehen.

„Weitgehende Bindung fordern die einen, um den einzelnen nicht der Willkür des Organs preiszugeben, um Sicherheit in diese Phase der Rechtskonkretisation zu bringen, um sie soweit als möglich voraussehbar, berechenbar zu machen. Weitgehende Freiheit die anderen, um die individuelle Norm, die konkrete Entscheidung oder Verfügung der Besonderheit des Falles möglichst anzupassen, um die Härten zu vermeiden, die mit einer weit ins Detail gehenden, inhaltlich sehr erfüllten generellen Normierung verbunden sind.“⁹⁰⁾

⁸⁸⁾ Kelsen, H.; a.a.O. Seite 233 f

⁸⁹⁾ Kelsen, H.; a.a.O. Seite 243

⁹⁰⁾ Kelsen, H. a.a.O. Seite 243

Für die Entscheidung in diesem Gegensatz, der auch zum Dilemma werden kann, ist das Vertrauen in die Qualität der Organfunktion von wesentlicher Bedeutung. Vertrauen oder Mißtrauen in die Organe der Rechtsanwendung sind wesentlich von historischen Erfahrungen, Traditionen⁹¹⁾ und letztlich vom Glauben an die Güte des Menschen überhaupt bestimmt.

„Wer an die Möglichkeit guter, ihre Macht nicht mißbrauchender, weiser und gerechter Menschen glaubt, der wird alles dem Ermessen dieser Richter Könige überlassen. Andernfalls wird man dazu neigen, dieses Ermessen, das die Macht, die Rechtsmacht der Rechtsanwender ist, möglichst einzuschränken.“⁹²⁾

Aber Kelsen betont, daß auch im äußersten Grenzfall der Ermessensfreiheit das Gesetz und damit die Bindung der Rechtsanwender durch das Gesetz nicht ausgeschlossen ist.

Die „reine Rechtslehre“ Kelsens, der eine von politischer Ideologie, Metaphysik und Mystik befreite Erkenntnis des Staates zugrundeliegt, und die von der Identität von Staat und Recht ausgeht, hat nichts von ihrer Überzeugungskraft und Bedeutung eingebüßt. Im Gegenteil! Der europäische Einigungsprozeß macht diese Lehre wieder bemerkenswert aktuell und Österreich ist ihr durch seine Bundesverfassung besonders verpflichtet.

Der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union bewirkte Bedeutungsänderungen der Baugesetze unserer Verfassung. Betroffen sind insbesondere das demokratische Prinzip und das rechtsstaatliche Prinzip. Da die mit dem EU-Beitritt Österreichs einhergehenden rechtlichen Veränderungen eine Gesamtänderung der österreichischen Bundesverfassung darstellen, war hierfür eine Volksabstimmung obligatorisch. Doch mit der Volksabstimmung vom 12.6.1994 ist der Anpassungsprozeß der österreichischen Rechtsordnung an die supranationale Rechts-

⁹¹⁾ Auch die unterschiedliche Einstellung der Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten der EU zu „gebundenen“ oder „freien“ Entscheidungen der Verwaltungsorgane scheint von historischen Erfahrungen und Rechtstraditionen geprägt zu sein, wobei das Vertrauen der Briten in ein faires Verfahren besonders augenfällig ist.

⁹²⁾ Kelsen, H.; a.a.O. Seite 244

ordnung der EU nicht abgeschlossen, sondern begonnen worden. Das gilt insbesondere auch für das Umweltrecht.

Auf die aktuelle Bedeutung des Fünften Umweltaktionsprogramms der Europäischen Gemeinschaft wurde in diesem Bericht wiederholt hingewiesen. Das Fünfte Aktionsprogramm hat die Umweltpolitik und Rechtsetzung der Gemeinschaft der letzten Jahre stark geprägt und damit auch den Einfluß britischer Umweltpolitik und angloamerikanischer Rechtstraditionen gegenüber früheren Rechtssetzungsakten der Gemeinschaft im Umweltrecht, die eher deutschen Regelungen gefolgt waren, verstärkt. Eine entscheidende Rolle in der Weiterentwicklung des Umweltrechts der Gemeinschaft kommt dem EuGH zu, dessen Rechtsprechung nicht unerheblich vom französischem Recht beeinflusst ist.

Im Bereich der Rechtsetzung ist für das Thema der Konkretisierung des Umweltrechts und des Individualrechtsschutzes vor allem die Richtlinie 96/61 über die Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung vom 24. September 1996 (IVU oder IPPC-Richtlinie) von wesentlicher Bedeutung und deren Umsetzung im Hinblick auf das in Österreich streng ausgebildete Prinzip der Rechtsstaatlichkeit nicht unproblematisch.

Auf dem Gebiet der Rechtsprechung ergibt sich ein Spannungsverhältnis zwischen der Judikatur des EuGH, der sich in seiner Rechtsprechung in einem für ein internationales Gericht eher ungewöhnlichen Maße zum Schutz der Rechte einzelner verpflichtet sieht und der Judikatur der österreichischen Höchstgerichte, die auf Grund der rechtsstaatlichen Rechtsschutzerfordernisse den Zugang zur gerichtlichen Nachkontrolle der Verwaltung von den durch Gesetz anerkannten subjektiven Rechten des einzelnen abhängig macht und dabei im Falle der Nachbarrechte im Umweltschutz eher restriktiv vorgeht.⁹³⁾

Doch zunächst zurück zur Umsetzungsproblematik der IVU (IPPC) – Richtlinie im Hinblick auf deren integriertes Konzept und das in Österreich geltende Prinzip der Rechtsstaatlichkeit.

⁹³⁾ VfSlg 11. 934/1988, G 1355/95 vom 18.6. 1996

Diese Richtlinie erteilt bekanntlich den bisherigen getrennten (sekoralen) Konzepten des Immissionsschutzes eine Absage.⁹⁴⁾

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.⁹⁵⁾

Schon diese Zielsetzung, die sich auf „Luft, Wasser und Boden“ beschränkt, entspricht nicht einem integrativen Konzept, das geeignet ist, den Menschen vor allen schädlichen oder lästigen Einwirkungen zu schützen. Insbesondere bleiben Lärmemissionen, Erschütterungen, Strahlen, Wärme unangenehme Gerüche und dgl. unerwähnt.⁹⁶⁾ Auch die Verifizierung des programmatisch angekündigten integrierten Konzepts durch die nachfolgenden Bestimmungen der Richtlinie 96/61 vom 24. September 1996 bleibt unvollkommen und läßt zu wünschen übrig.

Die gemäß Artikel 9 zu erteilenden Genehmigungsaufgaben beschränken sich auf das Ziel, „durch den Schutz von Luft, Wasser und Boden zu einem hohen Schutzniveau für die Umwelt insgesamt beizutragen.“

Nach dem Wortlaut des Art 9 Abs 3 müßte die Genehmigung nur Emissionsgrenzwerte für solche Schadstoffe enthalten, „die von der betreffenden Anlage unter Berücksichtigung der Art der Schadstoffe und der Gefahr eine Verlagerung der Verschmutzung von einem Medium auf ein anderes (Wasser, Luft, Boden) in relevanter Menge emittiert werden können.“ Von anderen Emissionsgrenzwerten, insbesondere von Grenzwerten für Lärmemissionen, ist keine Rede. Gemeinschaftliche Emissionsgrenzwerte sollen gemäß Artikel 18 erst festgelegt werden, wenn sich insbesondere aufgrund des Informationsaustausches gemäß Artikel 16 herausgestellt hat, daß die Gemeinschaft tätig werden muß.

Schon dieser kurze Überblick zeigt, daß die Konkretisierung der Normen des integrierten Konzepts der Verminderung der Verschmutzung durch die verbindli-

⁹⁴⁾ Erwägung 7 der Richtlinie 96/61

⁹⁵⁾ Erwägung 8 der Richtlinie 96/61

chen Bestimmungen der Richtlinie 96/61 sehr schwach ausgefallen ist. Im Vordergrund bleibt die Zielsetzung, „durch den Schutz von Luft, Wasser und Boden zu einem hohen Schutzniveau für die Umwelt insgesamt beizutragen.“

Steinberg hat zutreffend darauf verwiesen, daß – auch bei Anerkennung des von Ökologen betonten systemaren Charakters aller Umweltphänomene – die „Umwelt insgesamt“ nicht zur Grundlage staatlicher Entscheidungen werden kann.⁹⁷⁾ Jedenfalls gilt das für Rechtsordnungen, die dem rechtsstaatlichen Prinzip und damit einer Determinierung des Verwaltungshandelns verpflichtet sind.

Masing hält eine gesamthafte Beurteilung der Umweltauswirkungen, wie sie seit dem 5. Umweltaktionsprogramm in den einschlägigen Richtlinien verlangt wird, für eine „subjektive Abwägungsentscheidung, die nach rational nicht ableitbaren Präferenzen und Wertungen getroffen werden muß.“ Dem Lobbyismus aller Richtungen und Interessen werden damit die Türen weit geöffnet.

Die unter britischem Einfluß primär verfolgte Einzelfallbezogenheit der IVU (IPPC)- Richtlinie erleichtere es, meint Masing, „die mit dem Umweltschutz konkurrierenden Belange, wie Schaffung von Arbeitsplätzen, die Standortsicherung etc. zu Abwägungsfragen zu machen.“⁹⁸⁾

In Österreich besteht bekanntlich – wie in Deutschland – bei Erfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen ein Rechtsanspruch auf Genehmigung. Gemäß § 77 der Gewerbeordnung 1994 ist die Betriebsanlage „zu genehmigen“, wenn zu erwarten ist, daß überhaupt oder bei Einhaltung der erforderlichenfalls vorzuschreibenden bestimmten geeigneten Auflagen die nach den Umständen des Einzelfalls voraussehbaren Gefährdungen im Sinne des § 74 Abs 2 Z. 1 vermieden und Belästigungen, Beeinträchtigungen oder nachteilige Einwirkungen im Sinne des § 74 Abs 2 Z 2 bis 5 auf ein zumutbares Maß beschränkt werden.“

⁹⁶⁾ Vgl. dagegen § 74 Abs 2, 72 der österr. Gewerbeordnung, die diesbezüglich auf das Kaiserliche Patent von 1859 zurückgeht.

⁹⁷⁾ Steinberg, R.; Standards des integrierten Umweltschutzes, Vortrag im Rahmen der Umweltrechtstage 1998 in Düsseldorf, Umweltbundesamt, Interne Berichte (IB-594), Wien, November 1998.

⁹⁸⁾ Masing, J; Kritik des integrierten Umweltschutzes, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), 11/1998 vom 3. Juni 1998, Seiten 549 bis 559.

Angesichts des wenig konkretisierten „integrierten Konzepts“ der „Verminderung der Verschmutzung“, das durch den „Schutz von Luft, Wasser und Boden“ (der Mensch wird nicht erwähnt) zu einem hohen Schutzniveau für die „Umwelt insgesamt“ beitragen soll, stellt sich die Frage, ob die von diesem Konzept verlangten Abwägungen oder die gegebenenfalls zu treffende Wahl zwischen verschiedenen Optionen das Festhalten an einer gebundenen Genehmigungsentscheidung, das Festhalten an einem Rechtsanspruch auf Genehmigung, überhaupt noch zulassen, ob diese Entscheidung nicht zur Ermessensentscheidung in jedem Einzelfall werden muß. Damit stünde aber ein Baugesetz unserer Verfassung auf dem Prüfstand, nämlich das rechtsstaatliche Prinzip. Ein Abgehen von der oben skizzierten Lehre Kelsens hätte auch Folgen für die Bedeutung des demokratischen Prinzips. Denn der Verzicht auf eine ausreichende Determinierung des Verwaltungshandelns durch den Gesetzgeber würde die Volkssouveränität (die Rechte des nationalen Parlaments) zugunsten der freien Entscheidung der Verwaltungsorgane im Rahmen vager Zielsetzungen im Gemeinschaftsrecht – unter dem Einfluß des Lobbyismus – weiter schwächen.

Vor dem Beschreiten eines solchen Weges muß eindringlich gewarnt werden, zumal das Gemeinschaftsrecht einen solchen Souveränitätsverzicht der nationalen Parlamente (des Staatsvolks der Mitgliedstaaten) nicht verlangt.

Gemäß Artikel 189 Abs 3 EG-V ist die IVU (IPPC) – Richtlinie 96/61/EG wie jede andere Richtlinie „hinsichtlich des zu erreichenden Zieles verbindlich, überläßt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel.“

Dazu kommt noch, daß die IVU (IPPC)-Richtlinie auf Art 130 s EG-V gestützt ist und daher gemäß Art 130 EG-V die einzelnen Mitgliedstaaten nicht daran hindert; verstärkte Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen.

Das Gemeinschaftsrecht ermöglicht es sohin dem österreichischen Gesetzgeber, die gesetzlichen Voraussetzungen für die Anlagengenehmigung im Rahmen der Zielsetzungen der IVU (IPPC)-Richtlinie 96/61/EG und im Einklang mit den Bestimmungen der Artikel 130 s und 189 Abs 3 EG-V so zu konkretisieren, daß das

rechtsstaatliche Prinzip gewahrt bleibt und weiterhin bei Erfüllung der Voraussetzungen ein Rechtsanspruch auf Genehmigung eingeräumt werden kann.

Auch die Vorhabengenehmigung des Entwurfs der unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch beim (deutschen) Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktionssicherheit sieht einen Rechtsanspruch auf Genehmigung vor und orientiert sich dabei an § 6 BimSchG., der ebenfalls eine gebundene Genehmigung normiert.⁹⁹⁾

Wenn es auch grundsätzlich im Ermessen der Mitgliedstaaten steht, wie sie eine Richtlinie in nationales Recht umsetzen und es gewiß zulässig ist, bei Vorliegen der richtlinienkonformen Genehmigungsvoraussetzungen dem Genehmiger einen Rechtsanspruch auf Genehmigung einzuräumen, ist die Freiheit der nationalen Gesetzgeber doch grundsätzlich durch gemeinschaftsrechtliche Vorgaben beschränkt. Die Mitgliedstaaten haben den Richtlinieninhalt „so getreu wie möglich und in vollem Umfang“,¹⁰⁰⁾ das heißt „vollständig, klar und unzweideutig“¹⁰¹⁾ in staatliches Recht zu verwandeln. Daneben müssen die nationalen Vorschriften vor allem dem Postulat der Rechtssicherheit, Rechtsklarheit und Kontrollierbarkeit genügen.¹⁰²⁾

Im Interesse des Gemeinschaftsbürgers haben somit verbindliche, rechtsbeständige und publizierte Normen zu ergehen. „Und zwar sowohl im Interesse des Begünstigten, der von seinen Rechten Kenntnis erlangen soll, damit er sie gegebenenfalls vor den nationalen Gerichten geltend machen kann, als auch im Interesse der Verpflichteten, zum Beispiel der Emittenten, damit diese genau wissen, welche Verpflichtungen sie haben.“¹⁰³⁾

Nach der Judikatur des EuGH rechtfertigen sich die besonderen Anforderungen an Rechtsklarheit und Außenverbindlichkeit nationalen Umsetzungsrechts aus dem auf die Begründung individueller Rechte abzielenden Regelungsgehalt von

⁹⁹⁾ Umweltgesetzbuch (VGB-KomE), Hrsg.: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Duncker und Humblot, Berlin 1998, Seite 629

¹⁰⁰⁾ E uGH, Rs 91/79 (Detergentien), Slg 1980, 1105; Rs 92/79 (Schwefelhöchstgehalt), Slg 1980, 1121

¹⁰¹⁾ EuGH, Rs 262/85 (Kommission/Italien), Slg 1987, 3073 (3105)

¹⁰²⁾ EuGH, Rs 291/84 (Kommission/Niederlande), Slg 1987, 3483

¹⁰³⁾ Kahl, W.; Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht, Augsburger Rechtsstudium Bd 17, C.F. Müller, Heidelberg 1993

Richtlinien. So hat der EuGH insbesondere erkannt, daß die Richtlinien über den Schutz des Grundwassers gegen Verschmutzung durch gefährliche Stoffe, über Qualitätsanforderungen an Oberflächengewässer für die Trinkwassergewinnung und die Richtlinie über Grenzwerte für Schwefeldioxid, Schwebstoff und Blei in der Luft „Rechte und Pflichten des einzelnen begründen“ sollen.¹⁰⁴⁾

Die Einzelnen, so führt der Gerichtshof weiter aus, müßten durch die Umsetzungsgesetzgebung in die Lage versetzt werden, „sich auf zwingende Vorschriften zu berufen, um ihre Rechte geltend machen zu können.“¹⁰⁵⁾

Insbesondere führte der Gerichtshof aus, „daß die Betroffenen in allen Fällen, in denen die Überschreitung der Grenzwerte die menschliche Gesundheit gefährden könnte, in der Lage sein müssen, sich auf zwingende Vorschriften zu berufen, um ihre Rechte geltend machen zu können.“

Dagegen ist es nach der Judikatur des österreichischen Verfassungsgerichtshofes der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers anheimgegeben, ob und wieweit er Personen rechtlichen Schutz gewährt, die durch den einer anderen Person gegenüber ergangenen verwaltungsbehördlichen Bescheid, insbesondere durch eine dieser Person erteilten Bewilligung, in ihrem Interessen betroffen sind. Diese Gestaltungsfreiheit ist verfassungsrechtlich lediglich dadurch begrenzt, daß das die Parteirechte bestimmende Gesetz dem aus dem Gleichheitssatz abzuleitenden Sachlichkeitsgebot unterliegt.¹⁰⁶⁾

Insbesondere hat es der Verfassungsgerichtshof auch als sachlich gerechtfertigt angesehen, in Fällen, in denen die Genehmigungsfähigkeit der Anlage „die Regel bildet“, zum Zwecke der Abkürzung des Verwaltungsverfahrens dieses dadurch zu vereinfachen, daß den Nachbarn dabei keine subjektiven öffentlichen Rechte eingeräumt werden.¹⁰⁷⁾

¹⁰⁴⁾ Wegner, B.W.; Rechte des Einzelnen, Nomos Verlagsgesellschaft Baden – Baden, 1998, Seite 47

¹⁰⁵⁾ EuGH, Rs C-59/89, Urt. vom 30.5.1991, Kom/Deutschland – Blei, Slg 1991, I-2607 (2631); Wegener, B.W.a.a.O

¹⁰⁶⁾ VfGH. Slg. 8279/1978, 11934/1988, 12240/1989

¹⁰⁷⁾ VfGH 1355/95-16 v. 18.6.1996; Schäfer, E.; Stellungnahme zum Entwurf der Gewerberechtsnovelle 1997, Umweltbundesamt, Interne Berichte (IB-539), Wien November 1996

Das Zurückziehen des Verfassungsgerichtshofes auf eine „den Zusammenhang von Recht und Rechtsdurchsetzung ablehnende Formel“ blieb nicht ohne Kritik. Nach Raschauer führt das „zu dem rechtsstaatlich unhaltbaren Ergebnis“, daß es „subjektiv öffentliche Rechte“ gibt, die „rechtlich nicht durchsetzbar“ sind.¹⁰⁸⁾

Eine Popularklage ist für das europäische Umweltrecht ausgeschlossen. Neben Mitgliedstaaten, Rat oder Kommission haben natürliche oder juristische Personen gemäß Art 173 Abs 4 EG-V nur ein eingeschränktes Klagerecht. Sie können gegen die an sie ergangenen Entscheidungen der Gemeinschaftsorgane oder gegen eine Verordnung oder gegen eine an eine andere Person gerichtete Entscheidung Nichtigkeitsklage erheben, wenn sie „unmittelbar“ und „individuell“ betroffen sind. Zum entscheidenden Kriterium bei der Prüfung des Klagerechts Einzelner wird damit die unmittelbare individuelle Betroffenheit. Eine Verletzung in einem subjektivem Recht wird nicht verlangt. Überdies verschafft das Vorabentscheidungsverfahren (Art 177) und das Umweltbeschwerdeverfahren, in dessen Rahmen die Kommission als „europäischer Umweltombudsmann“ agiert, auch einen mittelbaren Zugang zum Europäischen Gerichtshof.¹⁰⁹⁾

Nach Art 164 EG-V kommt dem EuGH die Aufgabe zu, die „Wahrung des Rechts“ bei der Auslegung und Anwendung des EG-Vertrags zu sichern. „Art 164 schließt eine Befugnis des EuGH zur „Rechtsfortbildung“ nicht aus, zumal gerade das dynamische und in vielen Bereichen unvollkommene Gemeinschaftsrecht der (richterlichen) Fortbildung in besonderen Maße bedarf.“¹¹⁰⁾

Häufig wird im Zusammenhang mit der Frage, ob sich dem EWG-Vertrag ein relativer Vorrang des Umweltschutzes entnehmen läßt, auf das Urteil Dänische Pfandflaschen des Europäischen Gerichtshofes¹¹¹⁾ Bezug genommen.¹¹²⁾

Ob man nun einen relativen Vorrang der ökologischen Belange (der Umweltziele) bejaht, wie Kahl¹¹³⁾, oder von einer Gleichrangigkeit ausgeht, so ist offenbar un-

¹⁰⁸⁾ Raschauer, B.; Das rechtsstaatliche Prinzip, in Raschauer (Hrsg) Grundriß des österr. Wirtschaftsrechts, Manz, Wien 1998

¹⁰⁹⁾ Das Beschwerdeverfahren eröffnet jedermann die Möglichkeit, schriftlich die Nichtbeachtung des Gemeinschaftsrechts geltend zu machen.

¹¹⁰⁾ Niedermühlbichler, H.; Verfahren vor dem EuG und EuGH, Manz, Wien 1998

¹¹¹⁾ EuGH, RS 302/86 (Dän.Pfandflaschen) Slg 1988, 4607

bestreitbar, daß der Europäische Gerichtshof in besonderem Maß ein Wahrer des Umweltrechts ist.

Vor dem Hintergrund der besonderen Defizite bei der Umsetzung und Anwendung des europäischen Umweltrechts wird hinsichtlich der Rechtsprechung des Gerichtshofes weithin die Tendenz zu einer mindestens ebenso großzügigen Interpretation der klagerechtsbegründenden Wirkung von Umweltstandards vorausgesagt.

„Die Vorstellung von dem an der Wahrung seiner Rechte interessierten Einzelnen als eines Wächters des Gemeinschaftsrechts zählt seit über dreißig Jahren zu den Konstanten seiner Rechtsprechung.“¹¹⁴⁾

Umsetzung, Anwendung und Durchsetzung der Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft sollten sich auch in Österreich stärker an der Judikatur des Europäischen Gerichtshofes orientieren.

Dabei wird zu beachten sein, daß die subjektiv öffentlichen Nachbarrechte des Umweltrechts im Rechtsstreit zwar „unter der verwaltungsprozessualen Flagge der Klagebefugnis“ auftauchen, jedoch „Bestandteile des materiellen Rechts“ sind¹¹⁵⁾ und damit auch Gegenstand der Umsetzungserfordernisse von Gemeinschaftsrecht.

Nach dem Fünften Umweltaktionsprogramm¹¹⁶⁾ vom 1. Februar 1993 „müssen... öffentliche Interessengruppen im praktischen Sinne Zugang zu den Gerichten haben, um sicherstellen zu können, daß ihre rechtmäßigen Interessen gewahrt, die vorgeschriebenen Umweltmaßnahmen effektiv durchgeführt und illegale Praktiken unterbunden werden.“

¹¹²⁾ Kahl, W.; Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht, C.F.Müller, Heidelberg 1993

¹¹³⁾ Kahl, W.; a.a.O.

¹¹⁴⁾ Wegener, B.W. Rechts des Einzelnen, Nomos Verlagsgesellschaft.

¹¹⁵⁾ Breuer, R.; DVBl 1986, 849; Dieser Zusammenhang macht auch die Tragweite materiellrechtlicher Deregulierung im Interesse der Erleichterung der Aufnahme wirtschaftlicher Tätigkeiten aus.

¹¹⁶⁾ ABI Nr C 138/1 vom 17.5.93

Diese Forderung ließe eine gemeinschaftsweite Einführung der Verbandsklage erwarten. Doch gibt es gegen den von der Kommission erstellten Entwurf Widerstände.¹¹⁷⁾

Es wäre zu erwägen, auf der Grundlage dieses Entwurfes in Österreich nochmals die Einführung einer Verbandsbeschwerde zu prüfen. Allenfalls könnte nach ihrer Einführung auf die Parteistellung von Bürgerinitiativen (§ 19 Abs 4 UVP-G) verzichtet werden.

¹¹⁷⁾ Wegener, B.W. a.a.O. Seite 35ff