

Deutsches und Europäisches Umweltrecht I

Prof. Dr. Dr. Durner LL.M.

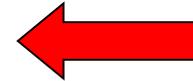
SS 2025

Gliederung

A. Grundlagen

B. Allgemeines Umweltrecht

I. Allgemeine Prinzipien des Umweltrechts



II. Die Instrumente des staatlichen Umweltschutzes

III. Rechtsschutz im Umweltrecht

C. Ausgewählte Einzelbereiche des besonderen Umweltrechts

1. Die Bedeutung umweltrechtlicher Prinzipien I

Art. 191 Abs. 2 AEUV

„Die Umweltpolitik der Union zielt unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen der Union auf ein hohes Schutzniveau ab. Sie beruht auf den Grundsätzen der **Vorsorge** und **Vorbeugung**, auf dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang **an ihrem Ursprung zu bekämpfen**, sowie auf dem **Verursacherprinzip**.“

➔ Den konkreten gesetzlichen Bestimmungen liegt eine Reihe allgemeiner rechtspolitischer Prinzipien zugrunde.

1. Die Bedeutung umweltrechtlicher Prinzipien II

Vgl. aber **BVerwGE 65, 346 (352 f.)**:

„Prinzipien haben rechtsverbindliche Wirkung nicht aus sich selbst heraus, sondern immer nur insoweit, als sie in der jeweiligen gesetzlichen Regelung konkret zum Ausdruck gebracht sind.“

Gleichwohl haben die allgemeinen Prinzipien Bedeutung

- als **konzeptionelle Leitlinien** des Gesetzgebers
- als **Auslegungshilfen** und **Lückenfüller**

Vgl. auch VGH München, NVwZ-RR 2018, 606 (607):
Verursacherprinzip als **Ermessens Gesichtspunkt**

1. Die Bedeutung umweltrechtlicher Prinzipien III

Bsp.: Pflichten der Betreiber genehmigungsbedürftiger Anlagen,

§ 5 Abs. 1 BImSchG

„Genehmigungsbedürftige Anlagen sind so zu errichten und zu betreiben, dass zur Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt

1. schädliche Umwelteinwirkungen und sonstige **Gefahren**, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit und die Nachbarschaft **nicht hervorgerufen** werden können;

2. **Vorsorge** gegen schädliche Umwelteinwirkungen und sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen getroffen wird, insbesondere durch die dem **Stand der Technik** entsprechenden Maßnahmen ...“

2. Das Prinzip der Abwehr von Umweltgefahren I

- Verdeutlicht die **polizeirechtlichen Ursprünge** des Umweltrechts
- Verwirklicht die **grundrechtlichen Schutzpflichten** des Staates

2. Das Prinzip der Abwehr von Umweltgefahren II

BVerfGE 49, 89 (90):

„Vom Gesetzgeber im Hinblick auf seine **Schutzpflicht** eine Regelung zu fordern, die mit absoluter Sicherheit Grundrechtsgefährdungen ausschließt, die aus der Zulassung technischer Anlagen und ihrem Betrieb möglicherweise entstehen können, hieße die Grenzen menschlichen Erkenntnisvermögens verkennen und würde weithin jede staatliche Zulassung der Nutzung von Technik verbannen.

Für die Gestaltung der Sozialordnung muss es insoweit bei Abschätzungen anhand **praktischer Vernunft** bewenden.

Ungewissheiten jenseits dieser Schwelle praktischer Vernunft sind unentrinnbar und insofern als sozialadäquate Lasten von allen Bürgern zu tragen.“

3. Das Vorsorgeprinzip I

Das **Vorsorgeprinzip** fordert, dass sich die staatliche Umweltpolitik nicht in der Abwehr drohender Gefahren und der Beseitigung eingetretener Schäden erschöpft, sondern dass die Naturgrundlagen grundsätzlich **schonend in Anspruch genommen** werden.

Das Vorsorgeprinzip

- zielt auf **Risikoversorge**, also auf eine **Minimierung von Umweltbelastungen**, die über die grundrechtlich gebotene Gefahrenabwehr hinausgeht,
- bildet damit eine Leitlinie für das Handeln gegenüber **Ungewissheiten**,

3. Das Vorsorgeprinzip II

Das Vorsorgeprinzip

- soll der weiträumigen **Verteilung von Belastungen** entgegenwirken,
- dient auch der Erhaltung **wirtschaftlicher Freiräume** (Bewirtschaftungsgedanke)

3. Das Vorsorgeprinzip III

§ 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG

•fordert, dass unabhängig von konkreten Gefahren zur Vorsorge gegen bestimmte Umweltbelastungen die dem Stand der Technik entsprechenden zumutbaren Maßnahmen in stark wie in schwach belasteten Gebieten gleichmäßig ergriffen werden.

Der Norm kommt daher anders als der Schutzpflicht des § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG grundsätzlich **keine drittschützende Wirkung** zu (BVerwGE 119, 329).

3. Das Vorsorgeprinzip IV

BVerwGE 69, 37 (43 f.):

„§ 5 Nr. 1 BImSchG **schützt die Allgemeinheit sowie die Nachbarschaft nur vor Gefahren**, erheblichen Nachteilen und erheblichen Belästigungen.

Erheblich im Sinne dieser Vorschrift ist dabei alles, was **unzumutbar** ist. Der Rechtsbegriff der Zumutbarkeit führt nicht zu ein für allemal feststehenden Konfliktlösungen. Er setzt eine Abwägung und damit eine Bewertung der widerstreitenden Interessen voraus.“

3. Das Vorsorgeprinzip V

Noch **BVerwGE 69, 37 (43 f.)**:

„Den damit verbundenen Risiken kann nur mit **Maßnahmen der Vorsorge** begegnet werden; sie sollen unabhängig von den geltenden Schädlichkeitsgrenzen das an Umweltqualität durchsetzen, was im Hinblick auf ein vorhandenes **Potential an Vermeidungstechnologie** realisierbar erscheint.

Eine solche Vorsorge ist entgegen der Auffassung der Revision keineswegs unbegrenzt; zu Recht betont der Oberbundesanwalt, dass sie nach Umfang und Ausmaß dem Risikopotential der Immissionen, die sie verhindern soll, **proportional** sein muss.“

Vgl. aber auch BVerwG, ZUR 2016, 103 ff. (großzügiger)

3. Das Vorsorgeprinzip VI

BVerfGE 49, 89 (90):

„Die in die Zukunft hin offene Fassung des AtG § 7 Abs. 2 Nr. 3 dient einem **dynamischen Grundrechtsschutz**. Sie hilft, den Schutzzweck des § 1 Nr. 2 AtG jeweils bestmöglich zu verwirklichen.“

4. Das Verursacherprinzip I

Das Verursacherprinzip ist auf völker- und unionsrechtlicher Ebene ein **bloßes Kostenzurechnungsprinzip**, das lediglich mittelbar ökologisch wirksame und effiziente Maßnahmen anstoßen soll.

Im **deutschen Recht** begründet das Verursacherprinzip bereits eine **materielle Verantwortlichkeit**, insbesondere im Hinblick auf Pflichten zur Vermeidung, Verminderung und Beseitigung von Umweltbelastungen.

→ Der Verursacher trägt die **Kosten** für die Vermeidung und Beseitigung von Schäden.

→ Hoheitliche Maßnahmen sind grundsätzlich an diejenigen zu **adressieren**, der Schäden oder Gefahren verursacht.

4. Das Verursacherprinzip II

Vgl. etwa folgende Bestimmungen im **Umweltschadensgesetz (USchadG)**:

§ 5: „Besteht die unmittelbare Gefahr eines Umweltschadens, hat der **Verantwortliche** unverzüglich die erforderlichen Vermeidungsmaßnahmen zu ergreifen.“

§ 6: „Ist ein Umweltschaden eingetreten, hat der **Verantwortliche**

1. die erforderlichen Schadensbegrenzungsmaßnahmen vorzunehmen,
2. die erforderlichen Sanierungsmaßnahmen gemäß § 8 zu ergreifen.“

4. Das Verursacherprinzip III

Noch **Umweltschadengesetz**:

§ 9 Abs. 1 Satz 1:

„Der **Verantwortliche** trägt vorbehaltlich von Ansprüchen gegen die Behörden oder Dritte die **Kosten** der Vermeidungs-, Schadensbegrenzungs- und Sanierungsmaßnahmen.“

4. Das Verursacherprinzip IV

BVerwGE 129, 93 (97):

„Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz betont - im Interesse einer umweltverträglichen Abfallwirtschaft - die **Eigenverantwortlichkeit von Erzeugern und Besitzern** von Abfällen.“

Diesem wird insbesondere die Pflicht auferlegt, die Abfälle ordnungsgemäß zu verwerten (§ 5 Abs. 2 Satz 1 KrW-/AbfG) oder zu entsorgen (§ 11 Abs. 1 KrW-/AbfG). Damit wird die **Verantwortlichkeit** für die Abfallentsorgung - unter Abkehr von dem nach dem alten Abfallgesetz bestehenden Vorrang staatlicher Daseinsvorsorge - in die Hände der privaten Erzeuger und Besitzer gelegt.

➤ Seit 2012: **§ 7 Abs. 2, 3 und § 15 Abs. 1, 2 KrWG.**

4. Das Verursacherprinzip V

Noch **BVerwGE 129, 93 (97)**:

„**Das Gesetz trägt hierdurch dem Verursacherprinzip Rechnung, das allgemein im Umweltrecht gilt.** Hiermit wäre es nicht vereinbar, wenn ein zur Entsorgung Verpflichteter sich dieser Pflicht einfach durch die Übertragung des Abfallbesitzes an einen Dritten entledigen könnte.“

5. Das Gemeinlastprinzip

Soweit das Umweltschutzrecht nicht dem Verursacherprinzip folgt, sondern die Kosten für die Vermeidung oder Beseitigung von Umweltbelastungen der **öffentlichen Hand** zur Last fallen, wird vom **Gemeinlastprinzip** gesprochen.

So etwa **§ 9 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 USchadG**:

„dabei können die Länder insbesondere vorsehen, dass der Verantwortliche unter den Voraussetzungen des Artikels 8 Abs. 4 der Richtlinie 2004/35/EG die Kosten der durchgeführten Sanierungsmaßnahmen nicht zu tragen hat.“

6. Das Kooperationsprinzip I

Das **Kooperationsprinzip** erkennt an, dass der Umweltschutz einer Kooperation des Staates mit den gesellschaftlichen Kräften, insbesondere der Wirtschaft bedarf.

Es dient der Ausbalancierung individueller Freiheit und staatlicher Verantwortung.

Auf Sachgebieten, in denen der Bundesgesetzgeber die gemeinsame Umweltverantwortung von Staat und Gesellschaft im Sinne des Kooperationskonzepts ausgestaltet hat, hielt BVerfGE 98, 106 landesgesetzliche Lenkungsabgaben für unzulässig; anders nunmehr zurecht BVerwG ZUR 2023, 622; BVerfG KlimR 2025, 90

6. Das Kooperationsprinzip II

BVerfGE 98, 106 (119 f.):

„Das Kooperationsprinzip begründet eine **kollektive Verantwortung verschiedener Gruppen** mit unterschiedlichen fachlichen, technischen, personellen und wirtschaftlichen Mitteln, in eigenständiger Aufgabenteilung und Verhaltensabstimmung das vorgegebene oder gemeinsam definierte Ziel zu erreichen ...

Die Kooperation erlaubt eine einvernehmliche **Mitwirkung der Beteiligten** je nach Bedarf und Fähigkeit.“

6. Das Kooperationsprinzip III

Dem Kooperationsprinzip verwandte Problemkreise sind u.a.

- die Verfahrensbeteiligung,
- die **Beteiligung an der Normsetzung** (§ 51 BImSchG) bzw.
- die **regulierte Selbstregulierung** etwa durch private Normsetzung,
- Eigenverantwortlichkeit und **Eigenüberwachung**.

7. Weitere Prinzipien

a) Das Bestandsschutzprinzip

Das **Bestandsschutzprinzip** zielt auf den Schutz des vorgefundenen Umweltbestandes und enthält ein Verschlechterungsverbot.

Positivrechtlichen Niederschlag hat das Bestandsschutzprinzip in der Eingriffsregelung der §§ 13 ff. BNatSchG 2010 gefunden.

Aktuelle Relevanz durch die EuGH-Rspr. zum wasserrechtlichen Verschlechterungsverbot des Art. 4 WRRL (2000/60/EG), vgl. EuGH, Urt. vom 01.07.2015 - C-461/13, ZUR 2015, 546 ff. und Urt. v. 28.5.2020 – C-535/18, NVwZ 2020, 1177 ff.

7. Weitere Prinzipien

b) Das Prinzip der Nachhaltigkeit I

Das aus der **Rio-Deklaration von 1992** in das europäische und deutsche Recht übernommene **Prinzip der Nachhaltigkeit** impliziert, dass eine Nutzung der Umwelt nur insoweit erfolgen darf, als der Bedarf künftiger Generationen aus der verbleibenden Restsubstanz oder mittels der Substitution durch andere Ressourcen gesichert ist.

7. Weitere Prinzipien

b) Das Prinzip der Nachhaltigkeit II

Vgl. etwa **§ 1 Abs. 5 BauGB**:

„Die Bauleitpläne sollen eine **nachhaltige städtebauliche Entwicklung**, die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber **künftigen Generationen** miteinander in Einklang bringt, und eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung gewährleisten. Sie sollen dazu beitragen, eine menschenwürdige **Umwelt zu sichern** und die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln, auch in Verantwortung für den allgemeinen Klimaschutz, sowie die städtebauliche Gestalt und das Orts- und Landschaftsbild baukulturell zu erhalten und zu entwickeln.“

7. Weitere Prinzipien

c) Das Kompensationsprinzip I

Das Kompensationsprinzip zielt darauf ab, von einem an sich bestehenden Verbot bestimmter Umweltbeeinträchtigungen abzusehen, wenn die **Auswirkungen** angemessen **kompensiert** werden. Das bekannteste Beispiel ist die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung der §§ 13 ff. BNatSchG.

Durch die Flutkatastrophe besonders aktuell ist die Vorgabe in **§ 77 Satz 1 und 2 WHG**:

„Überschwemmungsgebiete im Sinne des § 76 sind in ihrer Funktion als Rückhalteflächen zu erhalten. Soweit überwiegende Gründe des Wohls der Allgemeinheit dem entgegenstehen, sind rechtzeitig die notwendigen **Ausgleichsmaßnahmen** zu treffen.“

7. Weitere Prinzipien

c) Das Kompensationsprinzip II

§ 34 Abs. 5 Satz 1 BNatSchG:

„Soll ein Projekt nach Absatz 3, auch in Verbindung mit Absatz 4, zugelassen oder durchgeführt werden, sind die zur Sicherung des Zusammenhangs des Europäischen ökologischen Netzes „Natura 2000“ **notwendigen Maßnahmen** vorzusehen.“

7. Weitere Prinzipien

c) Das Kompensationsprinzip III

§ 4 Abs. 3 Satz 1 BBodSchG:

„Der Verursacher einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast sowie dessen Gesamtrechtsnachfolger, der Grundstückseigentümer und der Inhaber der tatsächlichen Gewalt über ein Grundstück sind verpflichtet, den Boden und Altlasten sowie durch schädliche Bodenveränderungen oder Altlasten verursachte Verunreinigungen von Gewässern so zu **sanieren**, dass dauerhaft keine Gefahren, erheblichen Nachteile oder erheblichen Belästigungen für den Einzelnen oder die Allgemeinheit entstehen.“