

zu § 2 III der Veranstaltung

Schema 1

Das Mehrebenensystem ("Kaskadensystem") im Umweltrecht

1) Grundlagen

- ein asymmetrisches System vertikal abgestufter Rechtsebenen mit komplexen Beziehungen
 - häufig Vorgaben der geographisch höheren für die niedrigere Ebene
 - (Anwendungs-) *Vorrang des Rechts der Europäischen Union* vor dem staatlichen Recht (EuGH, Rs. 6/64, Costa/ENEL)
 - (Geltungs-) *Vorrang des Bundesrechts* vor dem Landesrecht (Art. 31 GG)
 - (Geltungs-) *Vorrang des Primärrechts* vor dem Sekundärrecht der Europäischen Union
 - (Geltungs-) *Vorrang des staatlichen Verfassungsrechts* vor dem einfachen Recht
- unterschiedliche Struktur und z.T. unterschiedliche inhaltliche Konzepte des Umweltrechts auf den verschiedenen Ebenen

2) Der Umweltschutz im Völkerrecht (→ "Umweltvölkerrecht")

- kein Recht sondern nur Auslegungshilfe: *soft law* (Resolutionen, Konferenzklärungen etc.)

a) Völkerrechtliche Verträge¹

- bedürfen in Deutschland der Transformation in das innerstaatliche Recht (zumeist im Zustimmungsgesetz enthalten)
- häufig wenig effektiv, da wenig konkrete Pflichten und keine Durchsetzungsmechanismen vereinbart

aa) Globale Umweltabkommen

- Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen von 1992 (*Klimarahmenkonvention*) mit *Kyoto-Protokoll* von 1997
- Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten von 1998 (*Arhus-Konvention*)
- Übereinkommen über die biologische Vielfalt von 1992 mit Cartagena-Protokoll von 2000
- Übereinkommen zum Schutz der Ozonschicht von 1985
- Übereinkommen über nukleare Sicherheit von 1994
- Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen (*Washingtoner Artenschutzübereinkommen*)

bb) Geo-regionale Umweltabkommen

- z.B. Europarats-Übereinkommen zum Umweltschutz²
- z.B. Gewässerschutzabkommen
- z.B. Übereinkommen zum Schutz der Alpen (*Alpenkonvention*) von 1991 mit Durchführungsprotokollen

b) Völkergewohnheitsrecht

- setzt ständige Staatenpraxis und allg. Rechtsüberzeugung voraus
- in Deutschland gemäß Art. 25 GG Bestandteil des Bundesrechts, geht Gesetzen vor

aa) Verbot erheblicher grenzüberschreitender Umweltbelastungen

bb) Gebot der fairen und gerechten Aufteilung gemeinsamer natürlicher Ressourcen

cc) Verfahrens- und Kooperationspflichten bei umweltbelastenden oder -gefährdenden Vorhaben

3) Der Umweltschutz im Recht der Europäischen Union

a) Primärrecht

aa) Umweltschutz *kein Grundwert der Europäischen Union* (vgl. Art. 2 EUV)

bb) Unionsziel hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität (Art. 3 III S. 2 EUV)

cc) Querschnittsklausel zum Umweltschutz (Art. 11 AEUV)

dd) Verankerung des Umweltschutzes in der Grundrechtecharta (Art. 37 GRCh)

¹ Weitere Beispiele auf der Webseite des BMU, www.bmu.de/gesetze_verordnungen/links_zu_internationalen_umweltuebereinkommen/doc/3917.php.

² Veröff. unter <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?MA=8&CM=7&CL=ENG>.

- ee) Regelungen zur eigenen Umweltpolitik der Union (Art. 191 ff. AEUV)
 - α) Umweltrechtliche Kompetenzen der Union (Art. 192 AEUV)
 - Ausübung nur im Einklang mit dem Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip (Art. 5 III, IV EUV)
 - Zulässigkeit verstärkter Schutzmaßnahmen der Mitgliedstaaten (Art. 193 AEUV)
 - Berücksichtigung umweltpolitischer Belange auch bei der Rechtsangleichung im Binnenmarkt (Art. 114 AEUV)
 - β) Verbindliche Zielvorgaben für die Umweltpolitik der Union (Art. 191 I AEUV)
 - dabei Verpflichtung auf *hohes Schutzniveau* (Art. 191 II AEUV)
 - μ) Verbindlich vorgegebene Prinzipien des europäischen Umweltrechts (Art. 191 II AEUV)
 - siehe dazu § 3 II der Veranstaltung

b) *Sekundärrecht*³

- zumeist in Form von Richtlinien (diese müssen zunächst in staatliches Recht umgesetzt werden; angewendet wird das staatliche Recht, das aber richtlinienkonform auszulegen ist)
- aa) Allgemeines Umweltrecht
 - UVP-Richtlinie (RL 85/337), SUP-Richtlinie (RL 2001/42)
 - IVU-Richtlinie (RL 2008/1)
 - Umwelthaftungsrichtlinie (RL 2004/35)
 - Umwelteinformationsrichtlinie (RL 2003/4)
- bb) Besonderes Umweltrecht
 - FFH-Richtlinie (RL 1992/43)
 - Vogelschutzrichtlinie (RL 2009/147)
 - Wasserrahmenrichtlinie (RL 2000/60)
 - Emissionshandelsrichtlinie (RL 2003/87)
 - Luftqualitätsrichtlinie (RL 2008/50)
 - Umweltauditorrichtlinie (RL 2002/49)
 - Industrieemissionsrichtlinie (RL 2010/75)

4) Der Umweltschutz im Bundesrecht

a) *Grundgesetz*

- aa) Umweltschutz *nicht Grundwert oder verfassungsprägende Leitidee* (vgl. Art. 1, 20 GG)
- bb) Staatsziel Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen (Art. 20a GG)
 - verfassungsrechtliche Wertentscheidung mit objektiv-rechtlichem Charakter; im Rahmen der Rechtsetzung und -anwendung zu konkretisieren; dabei Abwägung mit anderen Verfassungswerten (insbes. Grundrechten)
 - Verwirklichung nur in dem von der Menschenwürde (Art. 1 I GG) gezogenen Rahmen (kein radikal-ökozentrischer Umweltschutz)
 - staatliche Schutzpflicht zugunsten der natürlichen Umwelt des Menschen i.w.S.
- cc) Grundrechtliche Schutzpflichten
 - Pflicht des Staates zum Schutze des Lebens, der körperlichen Unversehrtheit und des Eigentums der Bürger gegen Gefahren aus Umweltbeeinträchtigungen (Art. 2 II S. 1 bzw. 14 GG i.V.m. Art. 1 I GG)
 - wegen unklarer Reichweite ("Untermaßverbot?") und weitem Ermessensspielraum des Gesetzgebers im Umweltrecht geringe praktische Bedeutung
- dd) Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen im Bereich des Umweltrechts (Art. 70 ff. GG)
 - bei den meisten Umweltrechtsmaterien Kompetenz des Bundes zur konkurrierenden Gesetzgebung (vgl. Art. 74 I Nr. 18, 20, 24, 28, 29, 31, 32 GG), z.T. mit Abweichungskompetenz der Länder (Art. 74 III S. 1 GG)

b) *Bundesgesetze*⁴

- dienen heute häufig in erster Linie der Umsetzung von EU-Richtlinien
- historisch gewachsenes bürokratisches Chaos (sollte mit 2008 gescheitertem Umweltgesetzbuch bereinigt werden...)
- aa) Allgemeines Umweltrecht
 - Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (UVPG)
 - Umwelteinformationsgesetz (UIG)
 - Umweltschadensgesetz (USchadG)
 - Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG)
 - Umweltauditorgesetz (UAG)
- bb) Besonderes Umweltrecht
 - *Immissionsschutzrecht*: Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) mit Durchführungsverordnungen; siehe auch Fluglärmschutzgesetz
 - *Naturschutzrecht*: Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)

³ Weitere Beispiele auf der Webseite "Zusammenfassungen der EU-Gesetzgebung - Umwelt" der Europäischen Union, http://europa.eu/legislation_summaries/environment/index_de.htm. Siehe ferner die Nachweise in den einzelnen Rubriken der Webseite "Umweltrecht / Verbandsklage" des Umweltbundesamtes, www.umweltbundesamt.de/umweltrecht/index.htm.

⁴ Weitere Beispiele auf der Webseite des BMU, www.bmu.de/gesetze_verordnungen/alle_gesetze_verordnungen_bmu/doc/35501.php.

- *Wasserrecht*: Wasserhaushaltsgesetz (WHG)
- *Bodenschutz- und Altlastenrecht*: Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodSchG)
- *Abfallrecht*: Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG)
- *Klimaschutzrecht*: Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG), Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG)
- *Schutz vor speziellen Gefahren*: Atomgesetz (AtG), Gentechnikgesetz (GenTG), Pflanzenschutzgesetz (PflSchG), Chemikaliengesetz (ChemG)

5) Der Umweltschutz im Landesrecht

a) *Landesverfassung*

aa) In zahlreichen Landesverfassungen: Staatsziele zum Umweltschutz

- auch in Mecklenburg-Vorpommern (Art. 12 M-VVerf)

bb) In einigen Landesverfassungen: Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen als verfassungsprägende Leitidee

- vgl. z.B. Art. 2 BbgVerf, 1 II NdsVerf, 2 I SAVerf
- auch in Mecklenburg-Vorpommern (vgl. Art. 2 M-VVerf)
- hat wegen des Vorranges des Bundesrechts nur begrenzte eigenständige Bedeutung

cc) Schutzpflichten aus landesrechtlichen Grundrechten

- haben wegen des Vorranges des Bundesrechts (auch vor der Landesverfassung) nur geringe Bedeutung

b) *Landesgesetze*⁵

- Landes-UVP-Gesetz (LUVPG M-V)
- Landes-Umweltinformationsgesetz (LUIG M-V)
- Naturschutzausführungsgesetz (NatSchAG M-V)
- Landeswassergesetz (LWaG)
- Landesbodenschutzgesetz (LBodSchG M-V)
- Abfallwirtschaftsgesetz (AbfWG M-V)

(Datei: Schema 1 (Einführung UmwR))

⁵ Weitere Beispiele auf der Webseite "Rechtsvorschriften" des Ministeriums für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz, www.regierung-mv.de/cms2/Regierungsportal_prod/Regierungsportal/de/lm/Rechtsvorschriften/index.jsp.