Dr. Jörg Philipp Terhechte [Hrsg.]

Verwaltungsrecht der Europäischen Union

Prof. Dr. Andreas von Arnauld, Hamburg | **Dr. Dr. Ino Augsberg**, München | **Dr. Steffen Augsberg**, Köln | **Prof. Dr. Marc Bungenberg**, LL.M. (Lausanne), Siegen | **Prof. Dr. Philipp Dann**, LL.M. (Harvard), Gießen | **Prof. Dr. Michael Droege**, Osnabrück | **Prof. Dr. Michael Fehling**, LL.M. (Berkeley), Hamburg | **Prof. Dr. Andreas Fischer-Lescano**, LL.M. (EHI), Bremen | **Prof. Dr. Jörg Gundel**, Bayreuth | **Prof. Dr. Ines Härtel**, Bochum | **Prof. Dr. Hans Michael Heinig**, Göttingen | **Prof. Dr. Christoph Herrmann**, LL.M. (London), Passau | **Prof. Dr. Jochen Hoffmann**, Erlangen-Nürnberg | **Prof. Dr. Wolfgang Hoffmann-Riem**, LL.M. (Berkeley), Richter des Bundesverfassungsgerichts a.D., Hamburg | **Prof. Dr. Heike Jochum**, Mag. rer. publ., Osnabrück | **PD Dr. Gregor Kirchhof**, LL.M. (Indiana/London), Bonn | **Prof. Dr. Jürgen Kühling**, LL.M. (Brüssel), Regensburg | **Prof. Dr. Franz C. Mayer**, LL.M. (Yale), Bielefeld | **Prof. Dr. Veith Mehde**, Mag. rer publ., Hannover | **Prof. Dr. Christoph Möllers**, LL.M. (Chicago), Berlin | **Prof. Dr. Carsten Nowak**, Frankfurt/Oder | **Prof. Dr. Christoph Ohler**, LL.M. (Brügge), Jena | **Prof. Dr. Franz Reimer**, Gießen | **Dr. Moritz Renner**, Berlin | **Prof. Dr. Jens-Peter Schneider**, Freiburg | **Jun.-Prof. Dr. Bettina Schöndorf-Haubold**, Gießen | **Prof. Dr. Frank Schorkopf**, Göttingen | **Dr. Peter Szczekalla**, Osnabrück | **Dr. Jörg Philipp Terhechte**, Hamburg | **Dr. Alexander Thiele**, Göttingen | **Prof. Dr. Daniel Thym**, LL.M. (London), Konstanz | **Dr. Timo Tohidipur**, Frankfurt a.M. | **Prof. Dr. Bernhard Wegener**, M.A. (Brügge), Erlangen-Nürnberg | **Prof. Dr. Wolfgang Weiß**, Speyer | **PD Dr. Ferdinand Wollenschläger**, München

Nomos

Zitiervorschlag:
Bearbeiter, in: Terhechte (Hrsg.), VwR der EU, § ..., Rn ...

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

ISBN 978-3-8329-5328-7

1. Auflage 2011
© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2011. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

Vorwort

Das europäische Verwaltungsrecht ist inzwischen durch die Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union, verschiedene Bestimmungen in den europäischen Verträgen (EUV/AEUV) sowie durch zahlreiche Beiträge aus der Wissenschaft zu einem fest etablierten Rechtsgebiet innerhalb der Europarechtswissenschaft geformt worden. In den letzten Jahren sind in diesem Rechtsgebiet durch eine stetige Ausdifferenzierung seiner Referenzgebiete nach innen sowie durch bestimmte externe Einflüsse, die mit dem Begriff der Globalisierung umschrieben werden können, neue Fragestellungen entstanden, die für seine künftige Entwicklung von großer Bedeutung sind.

Nach innen befindet sich das europäische Verwaltungsrecht in einem Prozess der stetigen Ausdifferenzierung. Das vorliegende Handbuch verfolgt deshalb zunächst das Ziel, eine Bestandsaufnahme und Analyse der Grundlagen des Verwaltungsrechts der Europäischen Union sowie seiner zahlreichen neuen Referenzgebiete, wie z. B. des Internet-, Telekommunikations- oder Dienstleistungsverwaltungsrechts, zu erbringen. Zudem sind in den „tradierten" Feldern des europäischen Verwaltungsrechts immer neue Entwicklungen zu verzeichnen, sodass etwa das Umwelt-, Steuer-, Zoll- und Wettbewerbsverwaltungsrecht ebenfalls in den Blick genommen werden müssen. Die Fragestellungen lauten hierbei: Welche referenzgebietsspezifischen Problemlagen lassen sich ausmachen? Wie sind insbesondere die neuen Referenzgebiete ausgestaltet? Und welchen Einfluss üben diese Referenzgebiete auf das (allgemeine) europäische Verwaltungsrecht aus?

Die entscheidende Frage nach außen lautet, welchen Einfluss das Phänomen der Globalisierung auf das europäische Verwaltungsrecht ausübt. Wie ist es um die Öffnung des europäischen Verwaltungsraums nach außen bestellt? Welche Rolle spielt die Globalisierung in den verschiedenen Referenzgebieten des Verwaltungsrechts der Europäischen Union? Lässt sich das europäische Verwaltungsrecht gar als ein Baustein eines Internationalen Verwaltungsrechts (bzw Global Administrative Law) – also als ein Fundus global anzutreffender gemeinsamer Regelungsansätze für den Bereich des Verwaltungsrechts – begreifen? Damit einher geht die Frage, ob eine Konzeption des europäischen Verwaltungsrechts aus der Perspektive von Referenzgebieten auch Vorbildwirkung nach außen entfalten kann.

Den so skizzierten Forschungsaufgaben will das vorliegende Handbuch sich stellen. Es will sowohl für die Praxis als auch für die Wissenschaft ein verlässlicher Wegweiser und Kompass für künftige Entwicklungen sein. Ein derart umfangreiches Projekt wäre ohne die Unterstützung von vielen Seiten nicht möglich gewesen. Die Fritz Thyssen Stiftung für Wissenschaftsförderung, Köln hat das Gesamtprojekt mit einem großzügigen Zuschuss gefördert. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter *Boglar Fazekas*, *Michael Gehrke*, *Vera Grebe*, *Wajma Mangal* und *Friederike Seewald* haben tatkräftige Unterstützung geleistet, wofür ihnen herzlich gedankt sei. Ein Dank gebührt schließlich dem Nomos Verlag, Baden-Baden für die hervorragende verlegerische Betreuung des Werks.

Hamburg, im Juni 2011
Jörg Philipp Terhechte

Inhaltsübersicht

Vorwort 5
Bearbeiterverzeichnis 33
Abkürzungsverzeichnis 35

1. Teil:
Grundlagen, Abgrenzungen und Querbezüge

§ 1 Einführung: Das Verwaltungsrecht der Europäischen Union als Gegenstand rechtswissenschaftlicher Forschung – Entwicklungslinien, Prinzipien und Perspektiven *(Terhechte)* 43

§ 2 Zum Status quo des europäischen Verwaltungsrechts *(von Arnauld)* 89

§ 3 Verwaltungsrecht in der Entwicklung *(Hoffmann-Riem)* 125

§ 4 Methoden des europäischen Verwaltungsrechts *(I. Augsberg)* 147

§ 5 Handlungsformen im europäischen Verwaltungsrecht *(Szczekalla)* 171

§ 6 Europäisches Verwaltungsorganisationsrecht und Vollzugsformen *(S. Augsberg)* 201

§ 7 Europäisches Verwaltungsrecht und europäisches Verfassungsrecht *(Terhechte)* 273

§ 8 Europäisches Verwaltungsrecht und nationales Verfassungsrecht *(Mayer)* ... 307

§ 9 Europäisches und nationales Verwaltungsrecht *(Ohler)* 331

§ 10 Europäisches Verwaltungsrecht und Völkerrecht *(Fischer-Lescano/Renner)* .. 353

§ 11 Europäisches Verwaltungsrecht und WTO-Recht *(Bungenberg)* 383

§ 12 Europäisches Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozessrecht *(Fehling)* 399

§ 13 Rechtsschutz im europäischen Verwaltungsrecht *(Nowak)* 459

§ 14 Europäisches Verwaltungsrecht und Grundrechte *(Nowak)* 519

§ 15 Europäische Integration und Privatisierungen *(Kirchhof)* 585

2. Teil:
Ausdifferenzierung des Verwaltungsrechts der Europäischen Union

§ 16 „Intergouvernementales Unionsverwaltungsrecht" (GASP/PJZS) *(Herrmann)* 619

§ 17 Europäisches Wehrverwaltungsrecht *(Thym)* 633

§ 18 Europäisches Dienstleistungsverwaltungsrecht *(Reimer)* 671

§ 19 Europäisches Vergabeverwaltungsrecht *(Wollenschläger)* 711
§ 20 Europäisches Wettbewerbsverwaltungsrecht *(Weiß)* 751
§ 21 Europäisches Subventionsverwaltungsrecht *(Bungenberg)* 787
§ 22 Europäische Rohstoffverwaltung *(Schorkopf)* 811
§ 23 Europäisches Energieverwaltungsrecht *(Gundel)* 837
§ 24 Europäisches Telekommunikationsverwaltungsrecht *(Kühling)* 881
§ 25 Europäisches Internetverwaltungsrecht *(Mayer)* 931
§ 26 Europäisches Haushaltsverwaltungsrecht *(Schneider)* 959
§ 27 Europäisches Währungsverwaltungsrecht *(Hoffmann)* 981
§ 28 Europäisches Steuerverwaltungsrecht *(Droege)* 1001
§ 29 Europäisches Zollverwaltungsrecht *(Jochum)* 1031
§ 30 Das Verwaltungsrecht der handelspolitischen Schutzinstrumente *(Herrmann)* 1049
§ 31 Export- und Importkontrollverwaltungsrecht *(Bungenberg)* 1077
§ 32 Europäisches Sozialverwaltungsrecht *(Heinig)* 1115
§ 33 Europäisches Migrationsverwaltungsrecht *(Tohidipur)* 1143
§ 34 Europäisches Entwicklungsverwaltungsrecht *(Dann)* 1189
§ 35 Europäisches Sicherheitsverwaltungsrecht *(Schöndorf-Haubold)* 1211
§ 36 Europäisches Umweltverwaltungsrecht *(Wegener)* 1299
§ 37 Europäisches Agrarverwaltungsrecht *(Härtel)* 1323
§ 38 Europäisches Dienstrecht *(Mehde)* 1369
§ 39 Europäisches Haftungsrecht *(Thiele)* 1395

3. Teil:
Globalisierung des Verwaltungsrechts der Europäischen Union

§ 40 Europäisches Verwaltungsrecht und Internationales Verwaltungsrecht *(Möllers/Terhechte)* 1437

Allgemeine Literaturauswahl 1453

Stichwortverzeichnis 1475

Inhaltsverzeichnis

Vorwort 5
Bearbeiterverzeichnis 33
Abkürzungsverzeichnis 35

1. Teil:
Grundlagen, Abgrenzungen und Querbezüge

§ 1 **Einführung: Das Verwaltungsrecht der Europäischen Union als Gegenstand rechtswissenschaftlicher Forschung – Entwicklungslinien, Prinzipien und Perspektiven** 43
A. Einleitung 45
B. Das Verwaltungsrecht der Europäischen Union als Gegenstand rechtswissenschaftlicher Forschung 47
I. Zum Begriff des europäischen Verwaltungsrechts 47
II. Entwicklungslinien des europäischen Verwaltungsrechts 51
III. Konsolidierung des europäischen Verwaltungsrechts 53
IV. Entwicklungen des Verwaltungsrechts in den Mitgliedstaaten der EU 57
V. Zur Rolle der Rechtsvergleichung 58
C. Prinzipien des europäischen Verwaltungsrechts 59
I. Trennungsprinzip und Verwaltungsvollzug 60
II. Vorrang und unmittelbare Anwendbarkeit des Unionsrechts 61
III. Allgemeine Rechtsgrundsätze 63
IV. Demokratische Legitimation der europäischen Verwaltung 64
V. Die Rolle der europäischen Grundrechte 66
VI. Rechtsschutz im europäischen Verwaltungsrecht 68
D. Ausdifferenzierung des europäischen Verwaltungsrechts 71
I. Zum Begriff der Ausdifferenzierung 71
II. Erscheinungsformen der Ausdifferenzierung des Verwaltungsrechts in der Europäischen Union 75
III. Wirkungen und Grenzen der Ausdifferenzierung 79
E. Globalisierung des Verwaltungsrechts der Europäischen Union 80
I. Zum Begriff der Globalisierung 80
II. Öffnung und Handlungsfähigkeit der Union nach außen als Gegenstand des europäischen Verwaltungsrechts 81
III. Grenzen der Öffnung der Union für die internationale Ebene 82
IV. Globalisierung und unionaler Gestaltungsanspruch 83
V. Europäisches Verwaltungsrecht und Internationales Verwaltungsrecht 84
F. Zur Konzeption des „Verwaltungsrechts der EU" 84
I. Prinzipienbildung im europäischen Verwaltungsrecht 84

II. Neue und alte Referenzgebiete des europäischen Verwaltungsrechts 85
III. Internationalisierung des europäischen Verwaltungsrechts 88

§ 2 Zum Status quo des europäischen Verwaltungsrechts 89
A. Problemaufriss 91
B. Verwaltungsorganisation 93
I. Vertikale Dimension: direkter und indirekter Vollzug 93
II. Horizontale Dimension: Verwaltungskooperation zwischen den Mitgliedstaaten 94
III. Verschränkung im europäischen Verwaltungsverbund 96
C. Verwaltungsverfahren 108
I. Charakteristika des europäischen Verwaltungsverfahrensrechts 108
II. Prinzipien des Verwaltungsverfahrens 111
D. Status quo im Fluss: Dynamik und Wandel des europäischen Verwaltungsrechts 117
I. Paradigmen des europäischen Verwaltungsrechts 117
II. Faktoren der Entwicklung 118
III. Grundlinien einer Synthese von Verfassungs- und Verwaltungsparadigma: Systembildung und Bürgerperspektive 122

§ 3 Verwaltungsrecht in der Entwicklung 125
A. Einleitung 126
B. Europäische Einheitsbildung durch integrationsgeeignete Regulierung 127
C. Anstöße der Reformdiskussion 129
D. Unterschiedliche Perspektiven auf das Verwaltungsrecht in Europa 131
E. Dimensionen der Verantwortung für die Gemeinwohlsicherung 133
F. Akzentverlagerungen in der Verwaltungsrechtsordnung 134
G. Koppelung unterschiedlicher Steuerungsansätze 138
H. Aufmerksamkeitszonen in der Verwaltungsrechtswissenschaft 140
I. Weiterbau rechtswissenschaftlicher Lehren 145

§ 4 Methoden des europäischen Verwaltungsrechts 147
A. Einleitung 148
B. Die traditionell-hermeneutische Perspektive 150
I. Grammatische Auslegung 151
II. Historische Auslegung 152
III. Systematische Auslegung 152
IV. Präjudizien als „Systematik zweiter Ordnung" 153
V. Teleologische Auslegung 153

VI. Rechtsvergleichung 154
VII. Rechtsfortbildung 155
VIII. Unionsrechtskonforme Auslegung 156
C. Zur Kritik der interpretationszentrierten Methodologie 157
I. Allgemeine Voraussetzungen einer einheitlichen juristischen Methodik 157
II. Besonderheiten im Verwaltungsrecht 158
III. Besonderheiten durch die Europäisierung der Rechtsordnungen 161
D. Perspektiven zur Fortentwicklung der Methodik 163
I. Zur funktionalen Berechtigung des teleologisch orientierten Verfahrens 164
II. Juristische Methodik jenseits des Auslegungsmodells 166

§ 5 Handlungsformen im europäischen Verwaltungsrecht 171
A. Begriffliche Annäherung 172
I. Handlungsformen 173
II. Rechtsformen und Bewirkungsformen 177
III. Europäisches Verwaltungsrecht 178
B. Handlungsformen des gemeinschaftsunmittelbaren (direkten) Vollzugs 182
I. Die Entscheidung bzw der Beschluss als rechtsförmliche Handlungsform 183
II. Der Vertrag als rechtsförmliche Handlungsform 185
III. Förmlich unverbindliche Rechtsakte 187
IV. Planung 189
V. Realakte, schlichtes und informelles Verwaltungshandeln 190
VI. Handlungsformenwahlfreiheit und -missbrauchsverbot 191
C. Handlungsformen des mitgliedstaatlichen (indirekten) Vollzugs 192
I. Grundsatz: Nationales Recht und Wahlfreiheit 192
II. Schranken: Äquivalenz und Effektivität 192
III. Handlungsformengebote oder -verbote 193
IV. Handlungsformenmodifikationen 195
D. Handlungsformen der Verwaltungskooperation 195
E. Handlungsformen der Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union 196
F. Zusammenfassung und Ausblick 198

§ 6 Europäisches Verwaltungsorganisationsrecht und Vollzugsformen 201
A. Zusammenhang von Verwaltungsorganisationsrecht und Vollzugsformen 207
I. Begriffliche Klärungen 208
II. Primärrechtliche Vorstrukturierung des Organisations- und Vollzugsrechts 211

B. Kurze Bestandsaufnahme der Vollzugsformen und Organisationsregime 215
I. Indirekter Vollzug – Unionsverwaltungsrecht und nationale Verwaltungsrechtsordnungen 216
II. Direkter Vollzug – Eigenverwaltungsrecht 226
III. Zwischenbilanz 241
C. Von der dualistischen Vollzugsordnung zum kompensatorisch-kooperativen Verwaltungsverbund 242
I. Bestehende und emergente Kooperationsformen 244
II. Probleme der Legitimation, Transparenz und Verantwortungsklarheit 265
III. Weiterentwicklungen 266
D. Fazit und Ausblick: Plurales Organisationsrecht als Wettbewerbsordnung 270

§ 7 Europäisches Verwaltungsrecht und europäisches Verfassungsrecht 273
A. Einleitung 275
B. Europäisches Verfassungsrecht als Kategorie des Unionsrechts 277
C. Der Vorrang des europäischen Verfassungsrechts 278
D. Die unionsverfassungsrechtlichen Vorgaben für das europäische Verwaltungsrecht 280
I. Europäisches Verwaltungsrecht und Integrationsprogramm 280
II. Die Rolle der allgemeinen Rechtsgrundsätze 280
III. Vollzug als Aufgabe der Mitgliedstaaten 281
IV. Die Rolle der Unionsorgane 282
V. Vollzugsprinzipien und europäisches Verfassungsrecht 285
VI. Steuerung des Verwaltungsvollzugs durch das europäische Verfassungsrecht 292
VII. Vom Trennungs- zum Kooperationsprinzip 296
E. Verfassungsrechtliche Vorgaben und Grenzen für die Ausdifferenzierung des europäischen Verwaltungsrechts 296
I. Verfassungsrechtliche Ausgangslage – Die Unionskompetenzen nach Lissabon 297
II. Wandel der Referenzgebiete? 299
III. Grenzen der Ausdifferenzierung des europäischen Verwaltungsrechts 300
F. Europäisches Verwaltungsrecht und völkerrechtliche Nebenverfassungen 302
I. Rolle des EMRK-Rechts 303
II. Rolle des WTO-Rechts 304
G. Fazit 304

§ 8 Europäisches Verwaltungsrecht und nationales Verfassungsrecht 307
A. Einleitung 308
B. Europäisches Verwaltungsrecht – Begriffsklärung 309
C. Anfragen des nationalen Verfassungsrechts an das Europarecht 311
I. Gestaltvorgaben 311
II. Grenzen der Überformung 312
III. Konkretisierung der materiellen verfassungsrechtlichen Vorgaben durch mitgliedstaatliche Gerichte 313
IV. Zwischenergebnis 316
D. Antworten des Europarechts 317
I. Kurze Antwort: Vorrang des Europarechts vor nationalen Verfassungsrecht 317
II. Differenzierte Antwort: Verfassungsgehalte des europäischen Verwaltungsrechts 319
III. Grenzen des Vorrangs? 324
IV. Verfahrensaspekte 326
E. Zusammenfassung und Schlussbetrachtung 328

§ 9 Europäisches und nationales Verwaltungsrecht 331
A. Völkerrecht als Grundlage der mitgliedstaatlichen Beziehungen 332
I. Territoriale Eigenverantwortung und Gebietshoheit 333
II. Prinzipien der behördlichen Zusammenarbeit 336
B. Primärrechtliche Modifikationen 338
I. Grundsatz der Zusammenarbeit 338
II. Herkunftslandprinzip und Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung 338
III. Effektivitäts- und Äquivalenzprinzip 341
C. Vertikaler Verwaltungsverbund zwischen EU und Mitgliedstaaten 341
I. Organisationsrechtliche Gestaltungsfreiheit des europäischen Gesetzgebers 341
II. Folgen für den Trennungsgrundsatz 342
D. Horizontaler Verwaltungsverbund zwischen den Mitgliedstaaten 343
I. Internationale Zuständigkeit 343
II. Transnationale Verwaltungsakte 344
III. Anwendbares Recht bei grenzüberschreitender Verwaltungskooperation 348
IV. Amtshilfe 348
V. Vor-Ort-Kontrollen 350
VI. Gemischte Behörden 350
E. Territoriale Erweiterung des „öffentlichen Interesses“ 351

§ 10 Europäisches Verwaltungsrecht und Völkerrecht 353
A. Ausgangspunkt: Internationalisierung des europäischen Verwaltungsrechts 353
B. Diskussionsstand 354
I. Unionsrechtliche Vorgaben 355
II. Besondere Bestimmungen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik 362
C. Europäisches Verwaltungsrecht und völkerrechtliche Ausdifferenzierung 362
I. Europäisches Verwaltungsrecht und Menschenrechte/humanitäres Völkerrecht 363
II. Europäisches Verwaltungsrecht und Umweltvölkerrecht 370
III. Europäisches Verwaltungsrecht und Sicherheitsvölkerrecht 373
D. Perspektiven 375
I. Von der Normenhierarchie zum polyzentrischen Kollisionsrecht 376
II. Von der Spruchkörperhierarchie zur Netzwerklogik 379

§ 11 Europäisches Verwaltungsrecht und WTO-Recht 383
A. Einführung 384
B. Die „offene" europäische Wirtschaftsverfassung 385
C. „Internationale Wirtschaftsverfassung" oder „wirtschaftspolitischer internationaler Ordnungsrahmen"? 387
D. Bindung der EU und ihrer Mitgliedstaaten an die WTO-Rechtsordnung 390
E. Materiellrechtliche Verpflichtungen der Welthandelsordnung, Ausnahmebereiche und Rechtfertigungsmöglichkeiten 391
I. Zur Zielsetzung und Auslegung der WTO-Abkommen 391
II. Die Verpflichtung der WTO Mitglieder auf Nichtdiskriminierung, Verbot nichttarifärer Beschränkungen und Transparenz 393
III. Ausnahmebereiche und Rechtfertigungsmöglichkeiten 393
F. Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit des Welthandelsrechts 394
G. WTO-rechtskonforme Auslegung des Unionsrechts 396

§ 12 Europäisches Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozessrecht 399
A. Überblick 401
I. Einführung 401
II. Historische Entwicklung 402
III. „Administrative Justice" durch Verwaltungsverfahren und (verfahrensbezogenen) Rechtsschutz 403
B. Verwaltungsverfahren 405
I. Verfahrensgrundsätze europäischer Verwaltung 405
II. Vollzugsformen und Verfahrenstypen 421

III. Verfahrenskonzepte und -funktionen 430
C. Querbezüge zum Verwaltungsprozess 437
I. Der funktionale Zusammenhang zwischen europäischem Verwaltungsverfahren und Rechtsschutz vor den (Unions-)Gerichten 437
II. Verwaltungsprozessuale Regelungen im allgemeinen Rechtsschutzsystem des AEUV 439
D. Ausdifferenzierung im europäischen Verwaltungsverfahrens- und -prozessrecht 445
I. Ausdifferenzierung des Verwaltungsverfahrensrechts durch die Begegnung verschiedener (Teil-)Rechtsordnungen 445
II. Ausdifferenzierung von verwaltungsrechtlichem Rechtsschutz in der Europäischen Union durch Instanzenzug und Fachgerichte 449
E. Globalisierung: Europäisches Verwaltungsverfahrens- und -prozessrecht in der internationalen Vernetzung 450
I. „Good Governance" und „Accountability" als breitere, international anschlussfähige Konzepte auch für die Verwaltung und ihre Kontrolle 450
II. Die Bedeutung europäischer Verfahrens- und Kontrollstandards bei internationalen Sachverhalten am Beispiel der UN-gesteuerten Sanktionsverfahren 452
F. Ausblick 457

§ 13 Rechtsschutz im europäischen Verwaltungsrecht 459
A. Einführung 461
B. Unionsverfassungsrechtliche Vorgaben für die Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes im europäischen Verwaltungsrecht 463
I. Gerichtliche Kontrollmöglichkeiten als Kern der Rechtsgemeinschaft bzw als Wesensmerkmal der Rechtsunion und der Rechtsstaatlichkeit 464
II. Justizielle und prozessuale Unionsgrundrechte und Grundsätze 465
III. Grundfreiheitliche Rechtsschutzansprüche 466
IV. Rechtsschutzaufträge mitgliedstaatlicher Gerichte und der Mitgliedstaaten aus Art. 4 Abs. 3 EUV (ex Art. 10 EGV) und aus Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV 467
C. Überblick über das arbeitsteilige System der Unionsgerichtsbarkeit und über das EU-Rechtsschutzsystem 468
I. Das arbeitsteilige System der Unionsgerichtsbarkeit 469
II. Verwaltungsrechtsrelevante Klage- und Verfahrensarten im Rechtsschutzsystem der EU 478
III. Der EuGH als „gesetzlicher Richter" iS des Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG 503
D. Rechtsschutzebenen im europäischen Eigenverwaltungsrecht 504
I. Verwaltungsgerichtlicher Rechtschutz 505
II. Verwaltungsverfahrensrechtlicher Rechtsschutz 507

III. Verhältnis zwischen dem verwaltungsverfahrensrechtlichen und dem verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz ... 513
E. Unionsrechtliche Einflussnahmen auf den verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz vor mitgliedstaatlichen Gerichten ... 514
I. Der Grundsatz der verfahrensmäßigen Autonomie der Mitgliedstaaten ... 514
II. Relativierung der mitgliedstaatlichen Verfahrensautonomie durch die fortschreitende Schaffung sekundärrechtlicher Rechtsschutzansprüche ... 515
III. Die Grundsätze der Äquivalenz und der Effektivität als maßgebliche Schranken der mitgliedstaatlichen Verfahrensautonomie ... 517

§ 14 Europäisches Verwaltungsrecht und Grundrechte ... 519
A. Einführung ... 522
B. Entwicklung und Grundlagen des Grundrechtsschutzes in der EU ... 523
I. Entwicklung ungeschriebener Gemeinschafts- bzw Unionsgrundrechte in der Grundrechtsrechtsprechung des Gerichtshofs ... 523
II. Entstehung und Bedeutung der EU-Grundrechtecharta ... 525
III. Bedeutung und Zukunft der EMRK im Grundrechtesystem der EU ... 527
IV. Gründung, Aufgaben und Bedeutung der EU-Grundrechteagentur ... 529
C. Bedeutung und Reichweite des Unionsgrundrechts auf effektiven Rechtsschutz im europäischen Verwaltungsrecht ... 529
I. Anerkennung in der Grundrechtsrechtsprechung des Gerichtshofs ... 530
II. Kodifizierung in Art. 47 der EU-Grundrechtecharta ... 531
III. Bedeutsame Kern- und Teilgewährleistungen ... 531
IV. Schrankensystematik des Unionsgrundrechts auf effektiven Rechtsschutz ... 540
D. Pluralität komplementärer unionsverfassungsrechtlicher Verfahrensgrundrechte und Verteidigungsrechte ... 542
I. Geltung und Bedeutung ausgewählter unionsverfassungsrechtlicher Verfahrensgrundrechte und Verfahrensgarantien ... 544
II. Geltung und Bedeutung anderer ausgewählter unionsverfassungsrechtlicher Verteidigungsrechte ... 551
III. Verwaltungsrechtliche Relevanz weiterer Unionsgrundrechte und rechtsstaatlicher Unionsgrundsätze ... 558
E. Träger und Adressaten der Unionsgrundrechte ... 569
I. Grundrechtsberechtigte bzw Grundrechtsträger ... 570
II. Grundrechtsadressaten bzw Grundrechtsverpflichtete ... 575

§ 15 Europäische Integration und Privatisierungen ... 585
A. Die prägende Kraft des Privatisierungsbegriffs ... 586
B. Die Frage nach einem System der Privatisierung ... 590
I. Die anerkannte vierteilige Ordnung ... 590
II. Dreizehn Formen der Privatisierung? ... 592

III. „Privatisierungen", die nicht privatisieren ... 594
IV. Die Verantwortung der öffentlichen Hand ... 597
C. Fünf Formen der Privatisierung ... 598
I. Privatisierung der Handlungsform ... 598
II. Privatisierung der Organisationsform ... 600
III. Privatisierung der ausführenden Hand ... 601
IV. Privatisierung der Aufgabe ... 603
V. Privatisierung der Verantwortung ... 605
D. Privatisierungen und das Recht der europäischen Integration ... 606
I. Privatisierungsdruck und Privatisierungsgrenzen ... 606
II. Reichweite des demokratischen Aufgabenvorbehalts ... 607
III. Entfaltet das Lissabon-Urteil Privatisierungsgrenzen? ... 610
IV. Freiheitliche Privatisierung und öffentliche Verantwortung ... 613
E. Rechtsfolgen der Privatisierung ... 614

2. Teil:
Ausdifferenzierung des Verwaltungsrechts der Europäischen Union

§ 16 „Intergouvernementales Unionsverwaltungsrecht" (GASP/PJZS) ... 619
A. Grundlegung ... 620
I. Einleitung ... 620
II. Begriffsklärung und (In-)Fragestellung ... 620
III. Historische Entwicklung ... 622
B. Zum gegenwärtigen Stand des „intergouvernementalen Unionsverwaltungsrechts" ... 622
I. Primärrechtliche Grundlagen ... 622
II. Sekundär(rechtlich)e Ausgestaltung ... 623
III. Der „intergouvernementale" Charakter der zweiten und dritten Säule; fortbestehende Besonderheiten der GASP nach dem Vertrag von Lissabon ... 625
IV. Vollzugsstrukturen ... 627
C. Zusammenfassung ... 632

§ 17 Europäisches Wehrverwaltungsrecht ... 633
A. Grundlegung ... 634
I. Vorbemerkung ... 634
II. Verfassungsrechtlicher Rahmen ... 635
III. Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik ... 639
B. Entwicklungsstand europäischen Wehrverwaltungsrechts ... 641
I. Organisation der nationalen Streitkräfte ... 642

II. Verbesserung der militärischen Fähigkeiten ... 648
III. Planung und Durchführung von GSVP-Missionen ... 654
IV. Kontrolle ... 658
C. Perspektiven und Ausblick ... 667
I. Internationale Kooperation ... 667
II. Fazit ... 669

§ 18 Europäisches Dienstleistungsverwaltungsrecht ... 671
A. Grundlegung ... 672
I. Einleitung ... 672
II. Eingrenzung des Betrachtungsgegenstands ... 672
III. Entwicklungsschichten des europäischen Dienstleistungsverwaltungsrechts ... 674
IV. Sozioökonomische Bedeutung der Dienstleistungen ... 692
B. Stand und Strukturen des europäischen Dienstleistungsverwaltungsrechts ... 694
I. Kompetenzen ... 694
II. Regelungsziele und Leitbilder ... 695
III. Strukturelemente und Regelungsmuster ... 699
IV. Tendenzen und Kritik ... 707
C. Perspektiven und Ausblick ... 708
I. Ausdifferenzierung ... 708
II. Globalisierung? ... 709
III. Zusammenfassung und Entwicklungsperspektiven ... 709

§ 19 Europäisches Vergabeverwaltungsrecht ... 711
A. Einführung ... 712
B. Strukturen des Europäischen Vergabeverwaltungsrechts ... 713
I. Die Vielschichtigkeit des Europäischen Vergabeverwaltungsrechts ... 713
II. Regelungsanliegen ... 713
III. Regelungsrahmen ... 714
IV. Regelungsanspruch ... 721
V. Regelungsgehalt ... 725
C. Die Bedeutung des Europäischen Vergabeverwaltungsrechts für die Herausbildung eines europäischen Verwaltungsrechts ... 738
I. Der Funktionswandel des Europäischen Vergabeverwaltungsrechts am Übergang von einem Erfüllungs- zu einem Gewährleistungsstaat ... 738
II. Das Europäische Vergabeverwaltungsrecht im Prozess der Ausdifferenzierung des europäischen Verwaltungsrechts 740

III. Das Europäische Vergabeverwaltungsrecht im Prozess der Europäisierung der nationalen Verwaltungsrechtsordnungen ... 741
IV. Das Europäische Vergabeverwaltungsrecht im Prozess der Herausbildung eines Europäischen Verwaltungsverbunds ... 744
D. Das Europäische Vergabeverwaltungsrecht im Prozess der Globalisierung ... 744
I. Der internationale Rechtsrahmen der staatlichen Beschaffungstätigkeit ... 745
II. Die Internationalisierung des Vergabeverwaltungsrechts der Europäischen Union ... 747

§ 20 Europäisches Wettbewerbsverwaltungsrecht ... 751
A. Einleitung: Das europäische Wettbewerbsverwaltungsrecht vor neuen Herausforderungen ... 753
B. Normative Grundlagen ... 754
I. Primärrecht ... 754
II. Sekundärrecht ... 755
III. „Verhaltensnormen" in Form von Softlaw ... 755
C. Verfahrensgrundsätze des EU-Kartellverfahrens ... 756
I. Opportunitätsgrundsatz ... 756
II. Offizialmaxime ... 757
III. Amtsermittlungsgrundsatz ... 758
IV. Effektivität, Dezentralität und Kooperativität ... 758
V. Faires Verfahren: Wahrung der Rechte der Beteiligten ... 759
VI. Begründungspflicht ... 759
VII. Verantwortlichkeit: Transparenz, Richterliche Kontrolle ... 760
D. Handlungsformen des Kartellrechts ... 762
E. Befugnisse der Kartellbehörden bei der Anwendung des EU-Kartellrechts ... 762
I. Befugnisse der nationalen Behörden ... 762
II. Befugnisse der Kommission ... 763
F. Funktionsweise des ECN: Ein Überblick ... 766
I. Sinn des Netzwerks ... 766
II. Kooperation der Behörden ... 767
III. Rolle der Kommission ... 769
G. Probleme des Netzwerks ... 771
I. Fallverteilung und Eintrittsrecht der Kommission ... 771
II. Behördenkooperation und Grundrechtsschutz: zu Art. 12 VO 1/2003 ... 772
III. Bindungswirkung nationaler Entscheidungen: zur fehlenden Transnationalität ... 778
IV. Ne bis in idem ... 778

H. Das Kartellverfahrensrecht im Kontext der Ausdifferenzierung und Internationalisierung ... 780
I. Zur Übertragbarkeit und Verallgemeinerungsfähigkeit des ECN-Modells ... 780
II. Die Internationalisierung des Kartell(verfahrens)rechts ... 784
I. Schlussbemerkung und Ausblick ... 785

§ 21 Europäisches Subventionsverwaltungsrecht ... 787
A. Einführung – Grundsätzliche und aktuelle Problemsituationen ... 788
I. Beihilferecht als Bestandteil eines marktwirtschaftlichen Regelungsrahmens ... 788
II. Beihilfenvolumina und Beihilfengewährung in der Wirtschaftskrise ... 789
III. Zum Gang der weiteren Untersuchung ... 790
B. Strukturen des Europäischen Subventionsverwaltungsrechts ... 791
I. Vielschichtigkeit und Dynamik als Charakteristika des Europäischen Subventionsverwaltungsrechts ... 791
II. Ziele der Subventionsregulierung im Überblick ... 791
III. Sinn und Zweck der unionalen Beihilferegelungen ... 792
IV. Regelungsrahmen ... 793
C. Die Bedeutung des Europäischen Subventionsverwaltungsrechts für die Herausbildung eines europäischen Verwaltungsrechts ... 804
I. Funktionswandel des Europäischen Subventionsverwaltungsrechts ... 804
II. Das Europäische Subventionsverwaltungsrecht im Prozess der Ausdifferenzierung des europäischen Verwaltungsrechts ... 806
III. Das Europäische Subventionsverwaltungsrecht im Prozess der Europäisierung der nationalen Verwaltungsrechtsordnungen ... 806
D. Das Europäische Subventionsvergaberecht im Prozess der Globalisierung ... 807
I. Die Bedeutung des internationalen Rechtsrahmens der staatlichen und europäischen Subventionsvergabe ... 808
II. Globalisierung, Systemwettbewerb und Subventionsvergabe ... 809

§ 22 Europäische Rohstoffverwaltung ... 811
A. Rohstoffe und die Europäische Union ... 811
B. Rohstoffe im Binnenmarkt ... 814
I. Industrierohstoffe als Waren im Binnenmarkt ... 814
II. Agrarrohstoffe als Gegenstand der Marktordnung ... 819
III. Querschnitt Umweltschutz ... 823
C. Mitgliedstaaten und EU auf internationalen Rohstoffmärkten ... 824
I. Zollunion im Außenhandel ... 825
II. Gemeinsame Handelspolitik ... 826
III. Entwicklungszusammenarbeit ... 832

§ 23 Europäisches Energieverwaltungsrecht ... 837
A. Einleitung: Die Entstehung eines europäischen Energieverwaltungsrechts ... 838
I. Die späte Entwicklung einer europäischen Energiepolitik ... 838
II. Die Etablierung des Energie-Binnenmarktes seit 1996 ... 842
III. Die Entwicklung des europäischen Energie-Umweltverwaltungsrechts ... 844
B. Ziele, Rechtsgrundlagen und Instrumente des europäischen Energieverwaltungsrechts ... 845
I. Herausforderungen und Ziele ... 845
II. Rechtsgrundlagen ... 847
III. Instrumente und Handlungsebenen ... 851
C. Die Entwicklung des Energie-Binnenmarktverwaltungsrechts: Schrittweiser Ausbau der Regulierung(-svorgaben) ... 854
I. Die Entwicklung der Anforderungen an das nationale Energieverwaltungsrecht ... 854
II. Die Lösungsansätze des Beschleunigungspakets (2003) ... 854
III. Die Neugestaltung durch das „dritte Binnenmarktpaket" ... 860
D. Europäisches Energie-Umweltverwaltungsrecht ... 866
I. Die rasche Entwicklung eines neuen Rechtsgebiets ... 866
II. Die Anfänge: Förderprogramme der Gemeinschaft ... 866
III. Die EU als Vorreiter für den völkervertraglichen Klimaschutz: Der Fall des Emissionsrechtehandels ... 867
IV. Die Förderung erneuerbarer Energien: Ein Rückzugsgebiet nationalstaatlicher Lösungen ... 869
V. Energieeffizienz-Vorgaben zwischen Umweltschutz und Binnenmarkt ... 870
E. Die Internationalisierung des europäischen Energieverwaltungsrechts ... 872
I. Die Notwendigkeit der Internationalisierung ... 872
II. Die Außendimension des Energie-Binnenmarktrechts ... 873
III. Die internationale Einbettung des europäischen Energie-Umweltrechts ... 877
F. Ergebnisse ... 879

§ 24 Europäisches Telekommunikationsverwaltungsrecht ... 881
1. Teil: Grundlegung ... 883
A. Einleitung ... 883
B. Eingrenzung/Begriffliches ... 883
C. Historische Entwicklungslinien ... 885
I. Die erste Phase von 1986 bis 1996 – Liberalisierung und anfängliche Harmonisierung ... 885
II. Die zweite Phase von 1997 bis 1999 – vertiefte Harmonisierung ... 887

III. Die dritte Phase von 1999 bis 2006 – Konsolidierung, Flexibilisierung und Zentralisierung ... 887
IV. Die vierte Phase – Der Review des unionsrechtlichen Telekommunikationsrechts 2006 - 2009 ... 889
D. Ökonomische Hintergründe und Auswirkungen auf den Regulierungsansatz ... 890
2. Teil: Zum gegenwärtigen Stand des Telekommunikationsrechts ... 891
A. Zum Stand der rechtswissenschaftlichen Auseinandersetzung ... 891
B. Normative Ausgestaltung ... 892
I. Grundstrukturen ... 892
II. Zwischenfazit: Konsolidierung, Flexibilisierung und institutionelle Flankierung ... 897
C. Vollzugsstrukturen ... 898
I. Einführung ... 898
II. Steuerung durch Entscheidungen, Leitlinien und Empfehlungen – Kommunikationsausschuss und Frequenzausschuss ... 899
III. Institutionelle Vorgaben des EU-Telekommunikationsrechts für die nationale Ebene ... 902
IV. Der Regulierungsverbund im Bereich der Wettbewerbsregulierung – Berücksichtigungs- und Vetoverfahren nach Art. 7 RRL als Formen intensiver Vollzugsverflechtung ... 904
V. Die abgelöste ERG als sinnvolle, institutionalisierte kooperative Vollzugsverflechtung ... 911
VI. Parallele Anwendung der kartellrechtlichen Kompetenzen ... 912
VII. Gesamtbewertung ... 913
D. Beteiligungsrechte und Rechtsschutz ... 914
E. Das Telekommunikationsrecht als Innovationsquelle des Verwaltungsrechts ... 916
I. Vom Leistungsstaat zum Gewährleistungsstaat – vom schlichten Monopol zur komplexen Regulierung ... 916
II. Das Telekommunikationsrecht als Paradebeispiel eines modernen Verwaltungsrechts ... 917
3. Teil: Perspektiven und Ausblick ... 918
A. Die Telekommunikationsordnung im Zeitalter der Internationalisierung und Globalisierung ... 918
B. Reformperspektiven ... 920
I. Derzeitige Reformdiskussion ... 920
II. Klarstellung des Wettbewerbskonzepts ... 921
III. Aufrechterhaltung legislativer Vorstrukturierungsbefugnisse auf nationaler Ebene ... 922
IV. Kein Ausbau der exekutiven Zentralisierung ... 923
C. Schluss ... 928

§ 25 Europäisches Internetverwaltungsrecht ... 931
1. Teil: Grundlegung ... 931
A. Einleitung ... 931
B. Die Natur des Internet ... 932
C. Internetrecht und Internetverwaltungsrecht ... 933
2. Teil: Internetverwaltungsrecht als Mehrebenenrecht ... 934
A. Europäisches Internetverwaltungsrecht ... 935
I. Primärrechtliche Vorgaben ... 935
II. Sekundärrecht im Bereich des Internetverwaltungsrechts ... 942
III. Absprachen ... 946
IV. Zwischenergebnis ... 949
B. Die Hintergrundfolie der nationalen Regelungsebene ... 949
C. Hintergrundfolie internationale und globale Regelungsebene ... 952
I. Formelle Ansätze: Konventionen und Internationale Organisationen ... 952
II. Informelle Ansätze: ISOC, ICANN ... 954
3. Teil: Zusammenfassung und Schlussbetrachtung ... 956

§ 26 Europäisches Haushaltsverwaltungsrecht ... 959
A. Grundlegung ... 959
I. Einleitung ... 959
II. Begriffliche Eingrenzung ... 960
III. Historische Entwicklungslinien ... 961
IV. Ökonomische Hintergründe ... 962
B. Zum gegenwärtigen Stand des Haushaltsverwaltungsrechts ... 962
I. Normative Ausgestaltung und Einbettung ... 962
II. Haushaltsvollzug als spezielle Verwaltungskompetenz ... 964
III. Haushaltsvollzugsmodelle im Überblick ... 967
IV. Zentrale Mittelverwaltung durch die Kommission als Leitmodell ... 967
V. Mittelbare Formen der zentralen Mittelverwaltung ... 975
VI. Geteilte Mittelverwaltung durch Kommission und Mitgliedstaaten ... 976
VII. Mittelverwaltung durch die Kommission im Zusammenwirken mit Drittländern oder internationalen Organisationen ... 979
C. Perspektiven und Ausblick ... 980

§ 27 Europäisches Währungsverwaltungsrecht ... 981
A. Grundstruktur und Aufgaben des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) ... 981
B. Der Grundsatz der Dezentralität als Strukturprinzip des ESZB ... 984

C. Rechtsetzungskompetenzen des EZB-Rates im Rahmen der Währungsverwaltung ... 987
I. Klassische Instrumente: Verordnungen und Beschlüsse ... 987
II. Spezielle Instrumente: Leitlinien und Weisungen ... 989
III. Rechtsnatur geldpolitischer Entscheidungen (einschließlich Festsetzung der Leitzinsen) ... 989
D. Die Durchführung währungspolitischer Geschäfte im Eurosystem ... 991
I. Europarechtliche Vorgaben ... 991
II. Durchführung durch die Deutsche Bundesbank ... 993
III. Sanktionierung von Regelverstößen ... 996
IV. Die AGB der Bundesbank als Verwaltungsvorschriften ... 998
E. Zusammenfassung ... 999

§ 28 Europäisches Steuerverwaltungsrecht ... 1001
A. Einleitung ... 1003
B. Kernstrukturen im europäischen Steuerverwaltungsrecht ... 1005
I. Stützung der Zollunion und Harmonisierung der indirekten Steuern ... 1006
II. Koordinierung der direkten Steuern ... 1009
III. Grundfreiheiten im europäischen Steuerrechtsraum ... 1010
IV. Grundrechte im Europäischen Steuerrechtsraum ... 1017
V. Steuerrecht und Beihilfeverbot ... 1019
VI. Zur Europäisierung im internationalen Steuerrecht ... 1022
VII. Der europäische Verbund der mitgliedstaatlichen Steuerverwaltungen ... 1024
C. Das europäische Steuerverwaltungsrecht im globalen Steuerwettbewerb ... 1027

§ 29 Europäisches Zollverwaltungsrecht ... 1031
A. Grundsätzliches ... 1032
I. Historische und ökonomische Hintergründe des Europäischen Zollverwaltungsrechts ... 1032
II. Rechtsquellen des Europäischen Zollverwaltungsrechts ... 1033
III. Zollverwaltungsrechtliche Regelungsstrukturen ... 1034
IV. Ausblick ... 1035
B. Besonderheiten des Gebiets ... 1036
I. Zollamtliche Überwachung des grenzüberschreitenden Warenverkehrs (Art. 37 ZK) ... 1036
II. Verfahren der Beförderungsüberwachung (Art. 4 Nr. 16 lit. b, h ZK) ... 1036
III. Zollrechtliche Bestimmung der Ware ... 1037
IV. Zwischenergebnis ... 1040

C. Zunehmende Relevanz und dogmatische Erneuerung des Europäischen Zollverwaltungsrechts ... 1041
I. Auf dem Weg zu einem modernen und vereinfachten Europäischen Zollverwaltungsrecht ... 1041
II. Zwischenergebnis ... 1044
D. Konsequenzen der dogmatischen Erneuerung des Europäischen Zollverwaltungsrechts ... 1044
I. Einfluss der Globalisierung auf das Europäische Zollverwaltungsrecht ... 1045
II. Verallgemeinerungsfähigkeit rechtsdogmatischer Neuerungen ... 1047

§ 30 Das Verwaltungsrecht der handelspolitischen Schutzinstrumente ... 1049
A. Grundlegung ... 1051
I. Einleitung ... 1051
II. Begriffsklärung ... 1052
III. Historische Entwicklung ... 1053
IV. Ökonomischer Hintergrund ... 1058
B. Zum gegenwärtigen Stand des Rechts der handelspolitischen Schutzinstrumente ... 1059
I. Primärrechtliche Grundlagen ... 1059
II. Wirtschaftsvölkerrechtliche Vorgaben ... 1060
III. Grundzüge der sekundärrechtlichen Regelungen ... 1061
IV. Vollzugsstrukturen ... 1067
V. Rechtsschutz ... 1070
C. Perspektiven und Ausblick ... 1072
I. Einwirkung der Globalisierung ... 1072
II. Internationale Dimension und Reformperspektiven ... 1072
III. Schluss ... 1074

§ 31 Export- und Importkontrollverwaltungsrecht ... 1077
A. Grundlegung ... 1079
I. Einleitung ... 1079
II. Steuerungsmechanismen des Ein- und Ausfuhrverwaltungsrechts ... 1081
B. Strukturen und Rechtsquellen des Europäischen Außenwirtschafts(verwaltungs)rechts ... 1082
I. Primärrechtliche Grundlagen ... 1082
II. Wirtschaftsvölkerrechtliche Vorgaben ... 1084
III. Grundzüge der wichtigsten sekundärrechtlichen Regelungen ... 1084
C. Kooperation zwischen Mitgliedstaaten und Union und Verwaltungsvollzug ... 1107
I. Ausschließliche Unionskompetenz und Delegation ... 1107

II. Vollzug des Im- und Exportverwaltungsrechts ... 1108
III. Mitgliedstaatliche Verfahrensautonomie beim indirekten Vollzug und unionsrechtliche Vollzugsvorgaben ... 1109
D. Europäisches „Außenwirtschaftsverwaltungsrecht" im Prozess der Globalisierung ... 1112

§ 32 Europäisches Sozialverwaltungsrecht ... 1115
A. Einführung, Grundlegung, Synthese ... 1117
I. Begriffliche Klärungen ... 1117
II. Europäisches Sozialrecht als primärrechtlich dominiertes, in sich disparates Verwaltungsrecht: Rahmenbedingungen und Forschungsperspektiven ... 1119
III. Statik und Dynamik im sozialrechtlichen Kompetenzgefüge zwischen Union und Mitgliedstaaten ... 1122
B. Permeabilität und Portabilität als Grundprinzipien des materiellen Sozialrechts der EU ... 1124
I. Entfaltung und Einordnung ... 1124
II. Grundbestimmungen des Koordinationssozialrechts ... 1125
III. Waren- und Dienstleistungsfreiheit bei sozialen Leistungen ... 1129
IV. Freizügigkeitssicherung durch gleichen Zugang zu sozialen Vergünstigungen: Art. 7 II VO 1612/78 ... 1132
V. Teilhabeansprüche an steuerfinanzierten Sozialleistungen in den Mitgliedstaaten aus dem Unionsbürgerstatus (Art. 21 iVm Art. 18 AEUV) ... 1132
C. Bürgerfreundlichkeit und Effektivität: das Koordinations- als Verwaltungsorganisations- und -verfahrensrecht ... 1139
D. Der Europäische Sozialfonds: Leistungs- als Verbundverwaltung ... 1140
E. Wettbewerbs- und vergaberechtliche Aspekte ... 1141

§ 33 Europäisches Migrationsverwaltungsrecht ... 1143
A. Grundlegung ... 1146
I. Begriffliches: Einwanderer, Flüchtling, Asylant, Migrant ... 1147
II. Statusfragen: Unionsbürger, Assoziierte und Drittstaatler ... 1148
III. Historischer Ansatz: Ökonomischer und sicherheitspolitischer Kontext ... 1148
B. Migration als Steuerungsbereich der EU ... 1151
I. Migrationskonzept der EU ... 1151
II. Grenzsicherungspolitik als Steuerungsinstrument ... 1154
III. Rechtsrahmen – Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ... 1155
IV. Institutionelle Ausgestaltung ... 1160
C. Ausdifferenzierung des Europäischen Migrationsverwaltungsrechts im engeren Sinne ... 1163
I. Binnenwanderung – Unionsbürgerschaft und (Arbeits-)Migration ... 1163

II. Legale Migration ... 1165
III. Irreguläre Migration ... 1180
IV. Rechtsschutz ... 1181
D. Perspektiven und Tendenzen ... 1183
I. Integrative Dynamik ... 1183
II. Globale Dimension der Migrationsverwaltung ... 1185
III. Elemente einer Synthese transnational-globaler Migrationsverwaltung ... 1186

§ 34 Europäisches Entwicklungsverwaltungsrecht ... 1189
A. Einleitung ... 1189
B. Grundlagen ... 1190
I. Konturen ... 1190
II. Historische Entwicklung ... 1191
III. Rechtsgrundlagen und finanzielle Dimensionen ... 1194
C. Dogmatische Strukturen ... 1196
I. Ziele und materielle Vorgaben ... 1197
II. Budgetierung, Rechtsetzung, Vollzug: Der Projektzyklus ... 1199
III. Rechts- und Finanzkontrolle ... 1206
D. Fazit ... 1208

§ 35 Europäisches Sicherheitsverwaltungsrecht ... 1211
1. Teil: Grundlegungen ... 1214
A. Einleitung ... 1214
B. Begriffliche Eingrenzungen ... 1214
I. Der Begriff der Sicherheit ... 1214
II. Begriff, Akteure und Gegenstand des Europäischen Sicherheitsverwaltungsrechts ... 1216
III. Rechtsgrundlagen und Handlungsformen europäischer Sicherheitsverwaltung ... 1217
C. Entwicklungslinien europäischer Sicherheitsverwaltung ... 1221
I. Erste Ansätze ... 1222
II. Die Entwicklung des Primärrechts ... 1222
2. Teil: Zum gegenwärtigen Stand des europäischen Sicherheitsverwaltungsrechts ... 1225
A. Zum Stand der wissenschaftlichen Auseinandersetzung ... 1225
B. „Vollzugs-"strukturen europäischer Sicherheitsverwaltung: Die europäische Sicherheitsarchitektur ... 1226
I. Grundstruktur: Dezentrale nationale Sicherheitsverwaltung ... 1226
II. Vertikaler Überbau: Unionseigene Sicherheitsverwaltung ... 1227

III. Horizontale und vertikale Vernetzung im europäischen Sicherheitsverbund ... 1240
C. Normative Ausgestaltung: Zur Ausdifferenzierung des Europäischen Sicherheitsverwaltungsrechts ... 1242
I. Ausprägungen des Europäischen Sicherheitsverwaltungsrechts im engeren Sinne ... 1242
II. Europäisierung des nationalen Sicherheitsverwaltungsrechts ... 1250
III. Spezifische Grundsätze und Handlungsformen europäischer Sicherheitsverwaltung ... 1252
D. Rechtsschutz und Kontrolle europäischer Sicherheitsverwaltung ... 1262
I. Grundzüge des Rechtsschutzsystems: Trennungsgrundsatz und eingeschränkte Zuständigkeit der europäischen Gerichte ... 1262
II. Individualrechtsbezug und Rechtsschutzgarantie in der europäischen Sicherheitsverwaltung ... 1265
III. Die Ausgestaltung des Rechtsschutzes im Europäischen Sicherheitsverwaltungsrecht ... 1266
IV. Systemschutz und objektive Kontrollen ... 1274
3. Teil: Internationale Perspektive und Ausblick ... 1278
A. Die internationale Dimension des Europäischen Sicherheitsverwaltungsrechts .. 1278
I. Verwaltungskooperation europäischer Agenturen mit Internationalen Organisationen und Drittstaaten ... 1278
II. Bilaterale Abkommen der Europäischen Union über den Austausch personenbezogener Daten ... 1282
B. Einwirkungen des internationalen Rechts auf das Europäische Sicherheitsverwaltungsrecht: das Kernproblem individualwirksamer Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung ... 1283
I. Rechtliche Ausgangssituation ... 1283
II. Eigene Listungsentscheidungen des Rates ... 1286
III. Übernahme der Listen des UN-Sicherheitsrats ... 1289
C. Reformperspektiven und Ausblick ... 1296

§ 36 Europäisches Umweltverwaltungsrecht ... 1299
A. Historische Entwicklungslinien – eine Erfolgsgeschichte ... 1302
B. Notwendigkeit europäischen Umweltrechts – Ökologische und ökonomische Hintergründe ... 1304
C. Europäisches Umweltverwaltungs- und Umweltverfassungsrecht ... 1305
D. Rechtsetzungskompetenzen ... 1305
E. Prinzipien des europäischen Umweltrechts ... 1307
F. Wichtige Regelungsfelder und aktuelle Probleme ... 1308
I. Allgemeines Umweltrecht ... 1309

II. Besonderes Umweltrecht ... 1311
G. Vollzug und Vollzugskontrolle ... 1315
H. Rechtsschutz ... 1317
I. Einwirkungen und Folgen der Globalisierung für das Europäische Umweltrecht ... 1319
J. Defizite und Reformperspektiven ... 1319
I. Problemlösungsschwächen ... 1320
II. Entdemokratisierung ... 1320
III. Freiheitsverkürzung und Symbolismus ... 1321
IV. Komplexität ... 1321
K. Schluss ... 1322

§ 37 Europäisches Agrarverwaltungsrecht ... 1323
A. Grundlegung ... 1324
I. Begriff des europäischen Agrar(verwaltungs)rechts ... 1324
II. Historische Entwicklungslinien in der Gemeinsamen Agrarpolitik ... 1327
B. Ausdifferenzierung des europäischen Agrarverwaltungsrechts ... 1337
I. Wesensmerkmale des europäischen Agrarverwaltungsrechts im Überblick ... 1337
II. Besonderheiten und Rechtsprobleme im Marktordnungsrecht und Agrarstrukturrecht ... 1343
III. Die Abgrenzung staatlicher Beihilfen von Gemeinschaftsbeihilfen ... 1347
IV. Gemeinsame Vollzugsstrukturen im europäischen Agrarbeihilfenrecht der 1. und 2. Säule ... 1348
C. Globalisierung des Agrarverwaltungsrechts ... 1359
I. Internationale Agrarverwaltungsorganisationen ... 1360
II. Internationale Agrarrechtsetzung ... 1362
III. Rechtswirkungen des Agrarwirtschaftsvölkerrechts für das europäische Agrarverwaltungsrecht ... 1363
D. Ausblick ... 1366

§ 38 Europäisches Dienstrecht ... 1369
A. Einleitung ... 1369
B. Entwicklungslinien und Hintergründe ... 1370
I. Anfänge des europäischen öffentlichen Dienstes ... 1371
II. Reformbemühungen ... 1371
C. Strukturfragen ... 1373
I. Qualitätsanforderungen ... 1373
II. Laufbahnen und Besoldungsgruppen ... 1374

III. Unterschiedliche Rollen und Konfliktlinien ... 1375
D. Rechte der Beamten ... 1376
I. Ernennung, Lebenszeitstellung, Arbeitszeit ... 1377
II. Besoldung und Versorgung ... 1378
III. Weichenstellungen im Karriereverlauf ... 1379
IV. Fürsorge ... 1381
V. Sonstige soziale Rechte ... 1381
VI. Kollektive Interessenvertretung ... 1382
VII. Grundrechte ... 1383
E. Pflichten ... 1383
I. Rechtsbindung und Weisungsunterworfenheit ... 1384
II. Loyalitätspflicht ... 1384
III. Unparteilichkeit ... 1385
IV. Mäßigung und Meinungsfreiheit ... 1386
V. Position des „whistleblower" ... 1386
VI. Sonstige Verpflichtungen und Belastungen ... 1387
VII. Sanktionen, Disziplinarrecht, Ausscheiden aus dem Dienst ... 1388
F. Rechtsschutz ... 1389
G. Resümee und Ausblick ... 1390
I. Dogmatische Struktur ... 1390
II. Konfligierende Gesichtspunkte ... 1391
III. Perspektiven ... 1393

§ 39 Europäisches Haftungsrecht ... 1395
A. Begriff und Funktion ... 1397
B. Die Haftung der Europäischen Union ... 1401
I. Überblick ... 1401
II. Vertragliche Haftung, Art. 340 Abs. 1 AEUV ... 1402
III. Außervertragliche Haftung, Art. 340 Abs. 2 AEUV ... 1404
IV. Haftung der Bediensteten, Art. 340 Abs. 4 AEUV ... 1420
V. Haftung als Dienstherr ... 1420
VI. Völkerrechtliche Haftung ... 1420
C. Die mitgliedstaatliche Staatshaftung ... 1422
I. Überblick ... 1422
II. Haftungsgrundlage ... 1422
III. Materielle Haftungsvoraussetzungen ... 1424
IV. Nationaler Haftungsrahmen ... 1429

V. Abgrenzung zur unionsrechtlichen Haftung ... 1432
D. Ausblick ... 1433

3. Teil:
Globalisierung des Verwaltungsrechts der Europäischen Union

§ 40 Europäisches Verwaltungsrecht und Internationales Verwaltungsrecht ... 1437
A. Einleitung ... 1438
B. Internationales Verwaltungsrecht: Rechtsgebiet oder Forschungsprojekt? ... 1440
I. Orte der Diskussionsentwicklung: Europa und die USA ... 1440
II. IVR aus der Perspektive der Rechtswissenschaft ... 1441
C. Internationales Verwaltungsrecht als Verknüpfung von Unionsverwaltungsrecht und Völkerrecht ... 1444
I. Administrative Netzwerke und Ausschüsse: international und europäisch ... 1445
II. Der Begriff der accountability ... 1446
III. Rechtsschutz in gestuften Verwaltungsstrukturen ... 1447
D. IVR als Vergleichskonzept zwischen Unionsverwaltungsrecht und US-Verwaltungsrecht ... 1449
I. Administrative Normbindung und Judicial Review ... 1450
II. Verfahrensregeln für executive rule-making und Komitologie ... 1451
E. Ausblick ... 1452

Allgemeine Literaturauswahl ... 1453

Stichwortverzeichnis ... 1475

Bearbeiterverzeichnis

Prof. Dr. Andreas von Arnauld, Helmut Schmidt Universität Hamburg	§ 2
Dr. Dr. Ino Augsberg, Ludwig-Maximilians-Universität München	§ 4
Dr. Steffen Augsberg, Universität zu Köln	§ 6
Prof. Dr. Marc Bungenberg, LL.M. (Lausanne), Universität Siegen	§ 11, § 21, § 31
Prof. Dr. Philipp Dann, LL.M. (Harvard), Justus-Liebig-Universität Gießen	§ 34
Prof. Dr. Michael Droege, Universität Osnabrück	§ 28
Prof. Dr. Michael Fehling, LL.M. (Berkeley), Bucerius Law School Hamburg	§ 12
Prof. Dr. Andreas Fischer-Lescano, LL.M. (EHI), Universität Bremen	§ 10
Prof. Dr. Jörg Gundel, Universität Bayreuth	§ 23
Prof. Dr. Ines Härtel, Ruhr-Universität Bochum	§ 37
Prof. Dr. Hans Michael Heinig, Georg-August-Universität Göttingen	§ 32
Prof. Dr. Christoph Herrmann, LL.M. (London), Universität Passau	§ 16, § 30
Prof. Dr. Jochen Hoffmann, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg	§ 27
Prof. (em.) Dr. Wolfgang Hoffmann-Riem, LL.M. (Berkeley), Richter des Bundesverfassungsgerichts a.D., Justizsenator a.D., Universität Hamburg	§ 3
Prof. Dr. Heike Jochum, Mag. rer. publ., Universität Osnabrück	§ 29
PD Dr. Gregor Kirchhof, LL.M. (Indiana/London), Universität Bonn	§ 15
Prof. Dr. Jürgen Kühling, LL.M. (Brüssel), Universität Regensburg	§ 24
Prof. Dr. Franz C. Mayer, LL.M. (Yale), Universität Bielefeld	§ 8, § 25
Prof. Dr. Veith Mehde, Mag. rer. publ., Leibniz Universität Hannover	§ 38
Prof. Dr. Christoph Möllers, LL.M. (Chicago), Humboldt-Universität zu Berlin	§ 40
Prof. Dr. Carsten Nowak, Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)	§ 13, § 14
Prof. Dr. Christoph Ohler, LL.M. (Brügge), Friedrich-Schiller-Universität Jena	§ 9
Prof. Dr. Franz Reimer, Justus-Liebig-Universität Gießen	§ 18
Dr. Moritz Renner, Humboldt-Universität zu Berlin	§ 10
Prof. Dr. Jens-Peter Schneider, Universität Freiburg	§ 26
Juniorprof. Dr. Bettina Schöndorf-Haubold, Justus-Liebig-Universität Gießen	§ 35
Prof. Dr. Frank Schorkopf, Georg-August-Universität Göttingen	§ 22
Dr. Peter Szczekalla, Universität Osnabrück	§ 5
Dr. Jörg Philipp Terhechte, Universität Hamburg	§ 1, § 7, § 40

Dr. Alexander Thiele, Georg-August-Universität Göttingen § 39
Prof. Dr. Daniel Thym, LL.M. (London), Universität Konstanz § 17
Dr. Timo Tohidipur, Goethe-Universität Frankfurt am Main § 33
Prof. Dr. Bernhard W. Wegener, M.A. (Brügge), Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg § 36
Prof. Dr. Wolfgang Weiß, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer § 20
PD Dr. Ferdinand Wollenschläger, Ludwig-Maximilians-Universität München § 19

§ 36 Europäisches Umweltverwaltungsrecht

Bernhard W. Wegener

A. Historische Entwicklungslinien – eine Erfolgsgeschichte ... 1
B. Notwendigkeit europäischen Umweltrechts – Ökologische und ökonomische Hintergründe ... 7
C. Europäisches Umweltverwaltungs- und Umweltverfassungsrecht ... 10
D. Rechtsetzungskompetenzen ... 12
E. Prinzipien des europäischen Umweltrechts 17
F. Wichtige Regelungsfelder und aktuelle Probleme ... 21
I. Allgemeines Umweltrecht ... 23
1. Genehmigungsverfahren ... 23
2. Umweltinformationen ... 24
3. Umwelthaftung ... 25
4. Umweltstrafrecht ... 26
II. Besonderes Umweltrecht ... 28
1. Klimaschutz ... 28
2. Naturschutz ... 29
3. Luftreinhalterecht ... 32
4. Wasserrecht ... 33
5. Abfallrecht ... 34
6. Produktrecht ... 35
7. Umweltschutz in anderen Politiken 36
G. Vollzug und Vollzugskontrolle ... 37
H. Rechtsschutz ... 44
I. Einwirkungen und Folgen der Globalisierung für das Europäische Umweltrecht ... 50
J. Defizite und Reformperspektiven ... 53
I. Problemlösungsschwächen ... 54
II. Entdemokratisierung ... 57
III. Freiheitsverkürzung und Symbolismus 60
IV. Komplexität ... 61
K. Schluss ... 63

Literatur: *Appel*, Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge. Zum Wandel der Dogmatik des Öffentlichen Rechts am Beispiel des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung im Umweltrecht, 2005; *Barth/Demmke/Ludwig*, Die Europäisierung des nationalen Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsorganisationsrechts im Bereich des Umweltrechts, NuR 2001, 133; *Beckmann/Fisahn*, Probleme des Handels mit Verschmutzungsrechten, ZUR 2009, 299; *Bönsel/Hönig*, Erhöhung der Darlegungslast für FFH-Verträglichkeitsprüfung und Abweichungsentscheidung durch das BVerwG, NuR 2007, 796; *Breuer*, Entwicklungen des europäischen Umweltrechts – Ziele, Wege und Irrwege, 1993; *ders.*, Praxisprobleme des deutschen Wasserrechts nach der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie, NuR 2007, 503; *Brönneke*, Vom Nutzen einer einklagbaren Umweltverfassungsnorm, zugleich eine partielle Kritik der Schutznormtheorie, ZUR 1993, 153; *ders.*, Umweltverfassungsrecht, 1999; *Burgi*, Das Schutz- und Ursprungsprinzip im europäischen Umweltrecht, NuR 1995, 11; *Calliess*, Ansätze zur Subjektivierung von Gemeinwohlbelangen im Völkerrecht – Das Beispiel des Umweltschutzes, ZUR 2000, 246; *ders.*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001; *ders.*, Feinstaub im Rechtsschutz deutscher Verwaltungsgerichte – Europarechtliche Vorgaben für die Klagebefugnis vor deutschen Gerichten und ihre dogmatische Verarbeitung, NVwZ 2006, 1; *ders.*, Kohärenz und Konvergenz beim europäischen Individualrechtsschutz – Der Zugang zum Gericht im Lichte des Grundrechts auf effektiven Rechtsschutz, NJW 2002, 3577; *ders.*, Verfahrensrechtliche Anforderungen der Richtlinie zur strategischen Umweltprüfung, in: Hendler (Hrsg.), Die strategische Umweltprüfung (sog. Plan-UVP) als neues Instrument des Umweltrechts, 2004, S. 153; *Calliess/Lais*, REACH revisited – Der Verordnungsvorschlag zur Reform des Chemikalienrechts als Beispiel einer neuen europäischen Vorsorgestrategie, NuR 2005, 290; *Calliess/Korte*, Das neue Recht der Grünen Gentechnik im europäischen Verwaltungsverbund, DÖV 2006, 10; *Calliess/Wegener* (Hrsg.), Europäisches Umweltrecht als Chance, 1992; *Cook*, Environmental Rights as Human Rights, EHRLR 2002, 196; *Dageförde/Dross*, Reform des europäischen Vergaberechts – Umweltkriterien in den neuen Vergaberichtlinien, NVwZ 2005, 19; *De Witt*, Planfeststellungsbeschluss Waldschlößchenbrücke, LKV 2008, 112, 113 f.; *Desgagné*, Integrating Environmental Values into the European Convention on Human rights, AJIL 89 (1995) 263; *Dolde*, Europarechtlicher Artenschutz in der Planung, NVwZ 2007, 7; *Durner/Walter* (Hrsg.), Rechtspolitische Spielräume bei der Umsetzung der Århus-Konvention, 2005; *Epiney*, Gemeinschaftsrecht und Verbandsklage, NVwZ 1999, 485; *dies.*, Zu den verfahrensrechtlichen Implikationen der Kompetenzverteilung zwischen der EG und den Mitgliedstaaten im Bereich der Außenbeziehungen – unter besonderer Berücksichtigung des Umweltrechts, NuR 2005, 353; *dies.*, Umweltrecht der EU, 2. Aufl. 2005; *dies.*, Zu den Anforderungen der Aarhus-Konvention an das europäische Gemeinschaftsrecht, ZUR 2003, 176; *Epiney/Scheyli*, Die Aarhus-Konvention – Rechtliche Tragweite und Implikationen für das schweizerische

Recht, 2000; *Erbguth* (Hrsg.), Europäisierung des nationalen Umweltrechts: Stand und Perspektiven, 2001; *ders.*, Ausgewiesene und potentielle Schutzgebiete nach FFH- und Vogelschutzrichtlinie, (Rechts-) Wirkungen auf die räumliche Gesamtplanung am Beispiel der Raumordnung, NuR 2000, 136; *Erichsen/Scherzberg*, Die Umweltinformations-Richtlinie, 1992; *Ewer*, Ausgewählte Rechtsanwendungsfragen des Entwurfs für ein Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, NVwZ 2007, 267; *Faßbender*, Neues zum Anspruch des Bürgers auf Einhaltung des europäischen Umweltrechts, EuR 2009, 400; *Frenz*, Europäisches Umweltrecht, 1997; *Gellermann*, Habitatschutz in der Perspektive des Europäischen Gerichtshofs, NuR 2005, 433; *ders.*, Natura 2000, 2. Aufl., 2001; *Genth*, Ist das neue Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz europarechtskonform?, NuR 2008, 28; *Grabenwarter*, Europäische Menschenrechtskonvention, 3. Aufl., 2008; *Grobs*, Commission Infringement Procedure in Environmental Cases, in: Onida (Hrsg.), Europe and the Environment; Legal Essays in Honour of Ludwig Krämer, 2004, 25; *Günes/Fisahn*, Die Anforderungen des BVerwG an die FFH-Verträglichkeitsprüfung, EurUP 2007, 220; *Hasbun*, The Precautionary Principle in the SPS Agreement, ZEuS 2009, 455; *Hentschel/Wurzel*, Nochmals Feinstaub: Das Urteil des BVerwG vom 27.9.2007, NVwZ 2008, 165; *Hey/Jahns-Böhm*, Ökologie und Binnenmarkt, 1989; *Holzinger*, Aggregation technology of common goods and its strategic consequences: Global warming, biodiversity, and siting conflicts, European Journal of Political Research 2001, Volume 40, Issue 2, S. 117; *Huerta*, Simulating Institutional Controls on Consumption Patterns in the Commons, Systems Research and Behavioral Science 2009, Volume 26, Issue 4, S. 469; *IUCN (International Union for Conservation of Nature)*, World Conservation Strategy, Gland (Schweiz) 1980, Kap. 18; *Jans*, The effect of ECJ judgements in environmental cases for other areas of EU law, in: Bándi (Hrsg.), The impact of ECJ jurisprudence on environmental law, 2009, S. 83; *ders.*, Environmental Spill-Overs into General Community Law, Fordham International Law Journal, Vol. 31, No. 5, 2008; *Jans/von der Heide*, Europäisches Umweltrecht, Groningen 2003; *Jarass*, Die Zulässigkeit von Projekten nach FFH-Recht, NuR 2007, 371; *ders.*, Verstärkter Umweltschutz der Mitgliedstaaten nach Art. 176 EG, NVwZ 2000, 529; *Jendroska*, Aarhus Convention and Community Law: the Interplay, JEEPL 2005, 12; *Kahl*, Der EuGH als „Motor des europäischen Umweltschutzes"?, ThürVBl. 1994, 256, 259; *ders.*, Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht: eine Untersuchung zur Rechtsidee des „bestmöglichen Umweltschutzes" im EWG-Vertrag, 1993; *Kley-Struller*, Der Schutz der Umwelt durch die Europäische Menschenrechtskonvention, EuGRZ 1995, 507; *Kloepfer*, Zum Grundrecht auf Umweltschutz, 1978; *Kment*, Das neue Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz und seine Bedeutung für das UVPG, NVwZ 2007, 274; *Knopp*, Die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie auf dem weiteren Weg des wasserrechtlichen Vollzugs in Deutschland, ZUR 2005, 505; *Koch*, Die Verbandsklage im Umweltrecht, NVwZ 2007, 369; *ders.*, in: Kerkmann, Naturschutzrecht in der Praxis, 2007, § 4; *Köck*, Die Implementation der EG-Wasserrahmenrichtlinie, ZUR 2009, 227; *Krämer*, Das sechste Umweltaktionsprogramm der EU, EurUP 2003, 1; *ders.*, Defizite im Vollzug des EG-Umweltrechts und ihre Ursachen, in: Gertrude Lübbe-Wolff (Hrsg.), Der Vollzug des europäischen Umweltrechts, Berlin 1996, S. 7; *ders.*, Umweltrecht in der EG, Textsammlung, 1998; *ders.*, Grundrecht auf Umwelt und Gemeinschaftsrecht, EuGRZ 1988, 285; *ders.*, Das Verursacherprinzip im Gemeinschaftsrecht, EuGRZ 1989, 353; *ders.*, Das „hohe Schutzniveau" für die Umwelt im EGV, Industrielle Norm oder politische Vorgabe, ZUR 1997, 303; *ders.*, EC Environmental Law, 2006; *Kremer*, Erhöhte Anforderungen an die FFH-Verträglichkeitsprüfung und nachfolgende Abweichungsentscheidungen – das Urteil des BVerwG zur A 143, ZUR 2007, 299; *Lindemann/Delfs*, Vollzug des Europäischen Umweltrechts, Lösungsansätze zur Überprüfung und Verbesserung, ZUR 1993, 256; *Lübbe-Wolff (Hrsg.)*, Der Vollzug des europäischen Umweltrechts, 1996; *dies.*, Präventiver Umweltschutz – Auftrag und Grenzen des Vorsorgeprinzips im deutschen und im europäischen Recht, in: Bizer/Koch (Hrsg.), Sicherheit, Vielfalt, Solidarität, 1998; *Lückge/Bausch*, Windfall Profits & Wettbewerb in der 2. Handelsperiode, DowJones TradeNews Emissions, Vol. 2006, No. 24, S. 9; *Markus*, Promotion and Management of Marine Fisheries in the European Community, in: Winter (ed.), Towards Sustainable Fisheries Law. A Comparative Analysis, 2009, S. 253; *ders.*, Individual- und Verbandsklagebefugnisse gegen Rechtsakte der Gemeinsamen Europäischen Fischereipolitik, ZUR 2009, 194; *Masing*, Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts – Europäische Impulse für eine Revision der Lehre vom subjektiven Recht, 1997; *Müller-Terpitz*, Beteiligungs- und Handlungsmöglichkeiten nichtstaatlicher Organisationen im aktuellen Völker- und Gemeinschaftsrecht, AVR 43 (2005), 466 ff.; *Niederstadt/Weber*, Verbandsklagen zur Geltendmachung von Naturschutzbelangen bei immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen, NuR 2009, 297 ff.; *Nitschke*, Harmonisierung des nationalen Verwaltungsvollzugs von EG-Umweltrecht, 2000; *Nolte*, Bau einer Autobahn durch ein FFH-Gebiet, jurisPR 10/07; *Pache*, EG-rechtliche Möglichkeiten und Grenzen einer Harmonisierung nationaler Vollzugssysteme, in: Gertrude Lübbe-Wolff (Hrsg.), Der Vollzug des europäischen Umweltrechts, Berlin 1996, S. 177; *Petersen/Lorenz*, Das „Van de Walle"-Urteil des EuGH – Sanierung von Altlasten nach Abfallrecht?, NVwZ 2005, 257; *Purps*, Umweltpolitik und Verursacherprinzip im Europäischen Gemeinschaftsrecht, 1991; *Quilligan*, Making the Great Adjustment – Coalition for the Global Commons, Kosmos Journal 2008, Volume VII / 2; *ders.*, Global Commons Goods – Civil Society as Global Commons Organizations, Kosmos Journal 2008, Volume VIII / 1; *Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU)*, Rechtsschutz für die Umwelt – die altruistische Verbandsklage ist unverzichtbar, 2005; *ders.*, Der Umweltschutz in der Föderalismusreform, 2006, abrufbar unter www.umweltrat.de; *Rengeling* (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht (EUDUR), 2. Aufl. 2003; *Rengeling*, Bedeutung und Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips im europäischen Umweltrecht, DVBl 2000, 1473; *Rossi*, in: Möllers/Voßkuhle/Walter, Internationales Verwaltungsrecht, 2007, S. 165; *ders.*, Informationsfreiheitsgesetz, 2006; *Ruffert*, Subjektive Rechte im Umweltrecht der EG, 1996; *ders.*, Institutionen, Organe und Kompetenzen – der Abschluss eines Reformprozesses als Gegenstand der Europarechtswissenschaft, EuR 2009, Beiheft 1, S. 31; *ders.*, Zur Konzeption der Umwelthaftung im Europäischen Gemeinschaftsrecht, in: Hendler (Hrsg.), Umwelthaftung nach neuem EG-Recht, UTR 81, 2004, S. 43; *Salzwedel/Reinhardt*, Neuere Tendenzen im Wasserrecht, NVwZ 1991, 946; *Scheyli*, Die Aarhus-Konvention über Informationszugang, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz in Umweltbelangen, AVR 38 (2000), 217; *Schink*, Die EU-Richtlinie über Umwelthaftung – Auswirkungen auf das deutsche Umweltrecht, EurUP 2005, 67; *ders.*, Umweltprüfung für Pläne und Programme, NVwZ 2005, 615; *Schlacke*, Aarhus-Konvention – Quo vadis?, ZUR 2004, 129; *dies.*, Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, NuR 2007, 8; *dies.*, Überindividueller Rechtsschutz – Eine Untersuchung der Phänomenologie und Systematik über individueller Klagebefugnisse im Verwaltungs- und Gemeinschaftsrecht, insbesondere am Beispiel des Umweltrechts, 2008; *Schmalz*, Die europäische Umweltrechtssetzung als Arbeitsfeld der Bundesländer?, NdsVBl 2005, 89; *Schmidt/Kremer*, Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz und der „weite Zugang zu Gerichten", ZUR 2007, 57; *Schoch*, Die Europäisierung des Allgemeinen Verwaltungsrechts, JZ 1995, 109; *Schrader/Schrader/Hellenbroich*, Verbandsklage nach dem Umweltschadensgesetz, ZUR 2007, 289; *Schrader/Schomerus/Wegener*, Umweltinformationsgesetz (UIG) – Kommentar, 2. Aufl., 2002; *Schulze-Fielitz*, Umweltschutz im Föderalismus – Europa, Bund und Länder, NVwZ 2007, 249; *Schwarze*, Der Reformvertrag von Lissabon – Wesentliche Elemente des Reformvertrages EuR 2009, Beiheft 1, 9; *Storost*, FFH-Verträglichkeitsprüfung und Abweichungsentscheidung, DVBl 2009, 673; *Streppel*, Subjektive Rechte im Luftqualitätsrecht – Grundsatzentscheidungen des BVerwG, ZUR 2008, 23; *Stüer*, Westumfahrung Halle: Rote Ampeln vor Habitat- und Vogelschutz-Gebieten?, NVwZ 2007, 1147; *ders.*, Habitat- und Vogelschutz in der Fachplanung – Die niederländische Herzmuschelfischerei und ihre Folgen für die Grünbrücken über deutschen Autobahnen, DVBl 2007, 416; *v. Danwitz*, Europäisches Verwaltungsrecht, 2008; *ders.*, Normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften und Gemeinschaftsrecht, VerwArch 1993, 73; *ders.*, Zur Ausgestaltungsfreiheit der Mitgliedstaaten bei Einführung der Verbandsklage anerkannter Umweltschutzvereine nach den Vorgaben der Richtlinie 2003/35/EG und der sog. Århus-Konvention, Rechtsgutachten für den VDEW, 2005; *ders.*, Århus-Konvention: Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Zugang zu den Gerichten, NVwZ 2004, 272; *Vallendar*, Großprojekte und Anforderungen des Europäischen Naturschutzrechts, EurUP 2007, 275; *ders.*, Europäisches Naturschutzrecht: Die Verbandsklage – Risiken und Nebenwirkungen für Infrastrukturvorhaben, UPR 2008, 1; *Wagner*, Die gemeinschaftsrechtliche Umwelthaftung aus der Sicht des Zivilrechts, in: Hendler (Hrsg.), Umwelthaftung nach neuem EG-Recht, UTR 81, 2004, 73; *Wahl/Appel*, Prävention und Vorsorge, 1995; *Walter*, Internationalisierung des deutschen und europäischen Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrechts – am Beispiel der Århus-Konvention, EuR 2005, 302; *Wegener*, Vollzugskontrolle durch Klagerechte vor mitgliedstaatlichen Gerichten, in: Lübbe-

Wolff (Hrsg.), Der Vollzug des europäischen Umweltrechts, 1996, S. 145; *ders.*, Rechte des Einzelnen, 1998; *ders.*, Gemeinwohl und Gemeinschaftsgerichtsbarkeit, ZEuS 1998, 183; *ders.*, Der geheime Staat, 2006; *ders.*, Familienstreitigkeiten nicht nach außen tragen?! – Irlands Klage gegen die MOX-Anlage in Sellafield im Kompetenzstreit zwischen EuGH und Internationalem Seegerichtshof, ZUR 2006, 582; *ders.*, Die Kündigung des Vertrages zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM) – Europa-, völker- und verfassungsrechtliche Optionen der Bundesrepublik Deutschland, 2007, abrufbar unter www.gruene-bundestag.de; *ders.*, Das neue deutsche Gentechnikrecht in der Landwirtschaft, in: Calliess/Härtel/Veit (Hrsg.), Neue Haftungsrisiken in der Landwirtschaft: Gentechnik, Lebensmittel- und Futtermittelrecht, Umweltschadensrecht, 2007, S. 79; *ders.*, Rechtsschutz im europäischen (Umwelt-)Recht – Richterrechtliche und sekundärrechtliche Bausteine und Fehlercodes unionaler Dogmatik, in Hendler u.a. (Hrsg.) JUTR 2008 (UTR 98), S. 319; *ders.*, Die Freiheit stirbt mit der Glühbirne (wieder ein Stück), ZUR 2009, 169; *ders.*, Die Novelle des EU-Emissionshandelssystems, ZUR 2009, 283; *ders.*, Die Zukunftsfähigkeit des europäischen Umweltrechts, ZUR 2009, 459; *ders.*, Auswirkungen des Umwelt- und Klimaschutzrechts auf die öffentliche Auftragsvergabe, in: Burgi (Hrsg.), 10. Düsseldorfer Vergaberechtstag, 2009; *Wegener/Greenawalt*, (Umwelt-)Strafrecht in europäischer Kompetenz!, ZUR 2005, 585; *Winter* (Hrsg.), Öffentlichkeit von Umweltinformationen, 1990; *ders.*, Kompetenzen der EG im Verwaltungsvollzug, in: Lübbe-Wolff (Hrsg.), Der Vollzug des europäischen Umweltrechts, 1996, S. 107; *ders.*, Die Sperrwirkung von Gemeinschaftssekundärrecht für einzelstaatliche Regelungen des Binnenmarktes mit besonderer Berücksichtigung von Art. 130t EGV, DÖV 1998, 377; *ders.*, Umweltrechtliche Prinzipien des Gemeinschaftsrechts, ZUR 2003, 137; *ders.*, Das Klima ist keine Ware, ZUR 2009, 289; *Wolfram*, „Underground law"? Abgeleitete Rechtsetzung durch Komitologieverfahren in der EU: Bedeutung, Stand und Aussichten nach dem Vertrag von Lissabon, 2009, im Netz abrufbar unter www.cep.eu; *Ziekow*, Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz im System des deutschen Rechtsschutzes, NVwZ 2007, 259.

A. Historische Entwicklungslinien – eine Erfolgsgeschichte

1 Das Umweltrecht in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist heute zu ganz wesentlichen Teilen **europäisches Umweltrecht**. Die Europäische Union nutzt ihre konkurrierende Kompetenz zur Setzung unionsweit einheitlicher umweltrechtlicher Standards in einem Maße, das die originäre eigenständige nationale Rechtssetzung auf diesem Feld auch in den Staaten an den Rand drängt, die ehemals als Vorreiter der Umweltrechtsentwicklung gelten konnten. Auch das Scheitern der lange geplanten nationalen Kodifikation des Umweltrechts durch ein Umweltgesetzbuch ist nicht zuletzt Ausdruck der Dominanz und sich fortsetzenden Entfaltung des europäischen Umweltrechts.[1]

2 Ihren Anfang nahm diese Entwicklung bereits zu Beginn der 70er Jahre des 20. Jahrhunderts und damit zu einem Zeitpunkt, zu dem auch auf nationaler Ebene die Entfaltung des modernen Umweltrechts einsetzt. Als Ausgangspunkt der Entwicklung kann im Rückblick die Stockholmer UN-Umweltkonferenz von 1972 gelten. In ihrem Umfeld entwickelte die EG-Kommission ein 1. Umweltaktionsprogramm der Gemeinschaft, das bereits 1973 vom Rat verabschiedet wurde.[2]

3 Die Umweltpolitik der seinerzeit noch als Wirtschaftsgemeinschaft firmierenden EWG stützte sich mangels anderer Kompetenzgrundlagen zunächst auf die Vertragsabrundungsklausel des Art. 235 EWGV (heute Art. 352 AEUV, ex Art. 308 EGV). Dies brachte neben beständigen Zweifeln an der Legitimität und der Reichweite des Kompetenzrückgriffs vor allem die Notwendigkeit ausnahmslos einstimmiger Ratsentscheidungen mit sich. Erst 1987

1 Mit guten weiteren Gründen skeptisch zum Wert des UGB auch *Schrader*, ZRP 2008, 60 ff.

2 Erstes Aktionsprogramm zum Umweltschutz der Europäischen Gemeinschaften von 1973, ABl. EG 1973, C 112/1 f; für die Zeit bis 2012 läuft derzeit das sechste Umweltaktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft von 2002, ABl. EG 2002, L 242/1 ff; vgl zu letzterem *Krämer*, EurUP 2003, 1 ff.

konnte mit der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte ein eigener Kompetenztitel „Umwelt" in den EG-Vertrag eingeführt werden (heute Art. 191 ff AEUV, ex Art. 174 ff EGV). Damit wurde für wesentliche Bereiche des Umweltrechts zudem die Möglichkeit mehrheitlicher Entscheidungsfindung im Rat geschaffen.

4 Die Entwicklung des europäischen Umweltrechts ist insgesamt eine Erfolgsgeschichte ohnegleichen. Es hat zur Harmonisierung der Umwelt-, Wirtschafts- und Lebensbedingungen in Europa wesentlich beigetragen. Das dabei erreichte Schutzniveau ist – ungeachtet gewisser Defizite und Unterschiede in der praktischen Umsetzung – beeindruckend. Das in den Anfangsjahren der Entwicklung vielfach prognostizierte „race to the bottom"[3] ist ausgeblieben. Im Gegenteil ist die Union der ihr in Art. 114 Abs. 3 AEUV (ex Art. 95 Abs. 3) und Art. 191 Abs. 2 S. 1 AEUV (ex Art. 174 Abs. 2 S. 1 EGV) aufgetragenen Pflicht zur Erreichung eines „hohen Schutzniveaus" zwar nicht durchgängig[4] aber doch zu einem guten Teil gerecht geworden. Vor allem die umweltrechtlich weniger entwickelten Mitgliedstaaten haben erhebliche Anpassungsleistungen erbracht und müssen sie zum Teil heute noch erbringen.

5 Auch im deutschen Umweltrecht hat der europarechtlich initiierte Wettlauf um die besten Lösungen erhebliche Modernisierungen erzwungen. Zu denken ist etwa an den (wenigstens teilweisen) Abschied von der Figur der normkonkretisierenden Verwaltungsvorschrift,[5] an die Aufwertung des Verfahrens, insbesondere durch die Einführung der Umweltverträglichkeitsprüfung,[6] an die Stärkung des Naturschutzrechts und an die Einführung von Informationsfreiheit und Verwaltungstransparenz.

6 Das letztgenannte Beispiel der Informationsfreiheit illustriert zugleich die für die Entwicklung des europäischen Verbundsverwaltungsrechts bis heute stilbildende und maßstabsetzende Qualität des europäischen Umweltrechts.[7] Zahlreiche hier zu beobachtende Entwicklungen und gefundene Lösungen haben ihren Weg in andere Bereiche des europäisch beeinflussten Verwaltungsrechts gefunden. Man kann insoweit von einem Vorbild- oder Modellcharakter des europäischen Umweltrechts sprechen. Dies gilt für die Beeinflussung des auf andere Politikbereiche bezogenen EU-Rechts[8] ebenso wie für die mitgliedstaatlichen Rechtsgebiete, die (noch) keinen direkten gemeinschaftsrechtlichen Veränderungen ausgesetzt sind. Die Regelungen der Umweltinformationsrichtlinie[9] etwa haben mit dazu beigetragen, dass sich der Gedanke der Informationsfreiheit sowohl im europäischen Primär- und Sekundärrecht sowie im deutschen Recht auch außerhalb des Umweltrechts wenigstens teil-

3 Vgl etwa die Darstellungen in SPIEGEL SPEZIAL 1/1992 v. 1.1.1992: „Europa ohne Grenzen – Alarm für die Umwelt"; vgl auch *Hey/Jahns-Böhm*, 1989. Skeptisch zu den aktuellen Befürchtungen, die mit der Föderalismusreform eingeführten Möglichkeiten der Bundesländer zur Abweichung von bundesumweltrechtlichen Standards könnten zu einem innerstaatlichen „race to the bottom" führen: Schulze-Fielitz, NVwZ 2007, 249, 253 f.

4 Zu den systemischen Wirkungsschwächen des europäischen Umweltrechts u. Rn 54 ff.

5 Entscheidend für diese Entwicklung waren vor allem Entscheidungen des EuGH, nach denen die Umsetzung europäischer Richtlinienvorgaben durch (normkonkretisierende) Verwaltungsvorschriften den gemeinschaftsrechtlichen Forderungen nach Klarheit und Rechtssicherheit nicht genügte; vgl dazu insbesondere EuGH, Rs. C-361/88 (Kom/Deutschland – Schwefeldioxid/Schwebestaub), Urt. v. 30.5.1991, Slg 1991, I-567, 2597 ff; Rs. C-59/89 (Kom/Deutschland – Blei), Urt. v. 30.5.1991, Slg 1991, I-607, 2626 ff; ablehnend zu dieser Rechtsprechung *Salzwedel/Reinhardt*, NVwZ 1991, 946, 947; *Breuer*, 1993, S. 11 ff; in der Tendenz ähnlich: *v. Danwitz*, VerwArch 1993, 73 ff; dem EuGH zustimmend dagegen: *Kahl*, ThürVBl. 1994, 256, 259; *Schoch*, JZ 1995, 109, 119; *Wegener*, 1998, S. 278 ff mwN; *Meyer*, Diskussionsbeitrag in VVDStRL 53 (1994), S. 251 sprach in diesem Zusammenhang von einer deutschen „Verwaltungsrechtsunkultur".

6 Näher dazu u. Rn 23.

7 Vgl dazu etwa *Barth/Demmke/Ludwig*, NuR 2001, 133 ff.

8 Vgl dazu *Jans*, in: Bándi, 2009, S. 83 ff; *ders.*, Fordham International Law Journal, Vol. 31, No. 5, 2008.

9 Näher dazu u. Rn 24.

weise etabliert hat.[10] Wie das Beispiel veranschaulicht, sind die Ausstrahlungswirkungen des europäischen Umweltrechts auch dort zu beobachten, wo das Gemeinschaftsrecht selbst gar keine Vorgaben für das nationale Recht enthält.

B. Notwendigkeit europäischen Umweltrechts – Ökologische und ökonomische Hintergründe

7 Notwendig ist das europäische Umweltrecht aus einer ganzen Reihe ökologischer wie ökonomischer Gründe.

8 Zu den **ökologischen** zählt in erster Linie der vielfach **grenzüberschreitende Charakter der Umweltverschmutzung**. Als klassische Beispiele[11] können die Belastung grenzüberschreitender Flüsse und die grenzüberschreitende Luftverschmutzung gelten. So hat etwa die sog. Hochschornsteinpolitik in Deutschland („blauer Himmel über der Ruhr") und in Großbritannien maßgeblich zur Schädigung von Wäldern und Seen in Skandinavien beigetragen. In jüngerer Zeit wird die regional grenzüberschreitende Dimension der Umweltgefährdung ergänzt durch die Erkenntnis von der **globalen Dimension** von Umweltproblemen wie etwa dem Klimawandel, der Schädigung der Ozonschicht, dem Artensterben und der Überfischung und Verschmutzung der Meere. Auch diese globalen Probleme bedingen allerdings regelmäßig die Schaffung europäischen Umweltrechts, weil es die Europäische Union ist, die (meist begleitet von den Mitgliedstaaten in sog. gemischten Abkommen) die entsprechenden internationalen Schutzabkommen aushandelt, ratifiziert und in Form verbindlicher gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben auf die Mitgliedstaaten „herunterbricht".[12]

9 Zu den ökonomischen Gründen für ein gemeinsames europäisches Umweltrecht zählt vor allem die enge Verknüpfung von **Binnenmarktregulierung** und Umweltschutz. So verlangt die Schaffung eines freien Binnenmarktes für Waren nach der Setzung einheitlicher Produktstandards (sog. positive Harmonisierung). Wo auf sie verzichtet wird, können die entsprechenden Produkte grundsätzlich auch dann vermarktet werden, wenn sie dem jeweils niedrigsten in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft geltenden Standard genügen (sog. negative Harmonisierung oder Herkunftslandprinzip). Die Produktstandards werden damit für ausländische Produkte auf ein national für ungenügend erachtetes Niveau abgesenkt. Zugleich wird die heimische Produktion durch die eigenen höheren Standards diskriminiert, was seinerseits Wettbewerbsnachteile mit sich bringt. Diese Effekte können die Mitgliedstaaten zu einer Schutzgesetzgebung (nach dem sog. Bestimmungslandprinzip) auf der

10 Vgl dazu etwa die Regelungen des fachübergreifend geltenden Informationsfreiheitsgesetzes (IFG) des Bundes v. 5.9.2005, BGBl. I S. 2722; dazu *Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz, 2006. Näher zur Entwicklung auch *Wegener*, 2006, S. 22 ff.

11 Daneben kann etwa auch die häufig zu beobachtende Ansiedlung von Risikotechnologien in Grenzgebieten Fragen nach der Entwicklung und Einhaltung gemeinsamer Sicherheitsstandards aufwerfen, vgl dazu etwa die irisch/britischen Auseinandersetzungen um die Nuklearanlagen im britischen Sellafield oder die Bedenken gegenüber dem Weiterbetrieb von Nuklearanlagen sowjetischer Bauart in Ost- und Mitteleuropa. Die Auseinandersetzungen um Sellafield haben auch den EuGH beschäftigt, vgl dazu EuGH, Rs. C-459/03, (Kommission/Irland), Urt. v. 30.5.2006; *Wegener*, ZUR 2006, S. 582 ff.

12 Typisches Beispiel ist die Umsetzung der von der Union insgesamt übernommenen internationalen Klimaschutzziele des Kyoto-Protokolls durch die – inzwischen bereits novellierte – Emissionshandelsrichtlinie der EG, vgl RL 2009/29/EG v. 23.4.2009 zur Änderung der RL 2003/87/EG zwecks Verbesserung und Ausweitung des Gemeinschaftssystems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten, ABl. EG 2009, L 140/63; und seine anschließende Umsetzung in das mitgliedstaatliche Recht. Näher zur Novelle *Wegener*, ZUR 2009, 283 ff; zu diesem „europäisierten internationalen Umweltverwaltungsrecht": *Rossi*, in: Möllers/Voßkuhle/Walter, 2007, S. 165 ff.

Grundlage von Art. 36 AEUV (ex Art. 30 EGV) bzw der sog. „zwingenden Erfordernisse"[13] veranlassen, die ihrerseits den einheitlichen Binnenmarkt für die betroffenen Produkte zerstört. Ähnliche ökonomische Notwendigkeiten einer einheitlichen europäischen ökologischen Standardsetzung ergeben sich auch aus den Regeln zum freien Verkehr von Dienstleistungen und aus der Niederlassungsfreiheit (Stichwort: Produktionsverlagerungen).

C. Europäisches Umweltverwaltungs- und Umweltverfassungsrecht

10 Das europäische Umweltrecht kennt auch eine **verfassungsrechtliche Ebene**. In einem weiteren Sinne kann man dazu sämtliche umweltbezogenen Regelungen der EU-Verträge zählen. Zu diesen gehört auch Art. 37 GRC, der mit dem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages Verbindlichkeit und Primärrechtsrang erlangt hat. Allerdings verbürgt Art. 37 GRC trotz seiner Aufnahme in die Charta der Grundrechte gerade kein Grundrecht auf Umweltschutz.[14] Die Norm enthält vielmehr lediglich eine Unionszielbestimmung.[15] Dementsprechend ist ihre Direktionskraft vergleichsweise gering. Inhaltlich wiederholt sie die sog. Integrations- oder Querschnittsklausel des Art. 11 AEUV (ex Art. 6 EGV).[16]

11 Während das Recht der EU im engeren Sinne demnach kein Grundrecht auf Umweltschutz enthält, so findet ein solches doch über **Art. 8 EMRK** Eingang auch in die Rechtsordnung der Union.[17] Allerdings verbürgt Art. 8 EMRK seinem Wortlaut nach nur ein Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat die Norm jedoch so ausdehnend interpretiert, dass sie auch einen wenigstens elementaren Schutz vor schwerwiegenden Beeinträchtigungen bietet, die sich aus Umweltverschmutzungen ergeben.[18]

D. Rechtsetzungskompetenzen

12 Die Art. 191-193 AEUV (ex Art. 174-176 EGV) bieten heute eine **umfassende Kompetenzgrundlage** für das umweltpolitische Handeln der Europäischen Union. Die entsprechenden Verordnungen und – vor allem – Richtlinien werden nach Art. 192 Abs. 1 AEUV (ex Art. 175 Abs. 1 EGV) grundsätzlich im jetzt sog. ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (ehemals Mitentscheidungsverfahren genannt) von Rat und Parlament mit qualifizierter Mehrheit beschlossen. Lediglich für bestimmte, die Hoheitsrechte der Mitgliedstaaten in besonderer Weise tangierende Bereiche etwa des Steuer-, Raumordnungs- und Energiestrukturrechts blieb es bis heute bei der Entscheidungshoheit des auf Einstimmigkeit verpflichteten Rates. Der Vertrag von Lissabon, der lediglich die ohnehin weit gefasste Zielbestimmung des Art. 191 AEUV (ex Art. 174 EGV) um die jetzt ausdrücklich erwähnte Zielsetzung des Klimaschutzes ergänzt, lässt diese kompetenziellen Grundlagen der europäischen Umweltpolitik unverändert.

13 Als „zwingende Erfordernisse" werden in Art. 30 EGV nicht benannte Ausnahmegründe bezeichnet, die den Mitgliedstaaten eine Einschränkung der Warenverkehrsfreiheit gestatten. Ihre Anerkennung haben sie erstmals in der sog. „Cassis de Dijon"-Entscheidung des EuGH, Rs. 120/78, Urt. v. 20.2.1979, Rn 8 ff gefunden.

14 Zu Sinn und Möglichkeit eines solchen Umweltgrundrechts: *Brönneke*, ZUR 1993, 153 ff; *ders.*, 1999; *Krämer*, EuGRZ 1988, 285 ff; *Kloepfer*, 1978.

15 Näher dazu: *Calliess*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, 2007, Art. 37 GRC, Rn 1.

16 Zu deren Bedeutung sogleich u. Rn 13 f.

17 Näher dazu: *Desgagné*, AJIL 89 (1995) 263 (271 ff); *Cook*, EHRLR 2002, 196 (198 ff); *Kley-Struller*, EuGRZ 1995, 507 (513); *Calliess*, ZUR 2000, 246 (249).

18 Vgl insbesondere EGMR, Urt. v. 21.2.1990 (Powell u. Rayner), Serie A 172, Z. 40, ÖJZ 1990, 418; Urt. v. 9.12.1994, (López Ostra), Serie A 303-C, Z. 51, EuGRZ 1995, 530; Urt. v. 19.2.1998 (Guerra) NVwZ 1999, 57; Urt. v. 8.7.2003 (Hatton u.a.), ÖJZ 2003, 72, Z. 96 ff; Urt. v. 9.6.2005 (Fadeyeva), Nr. 55723/00, Z. 79 ff; vgl auch *Grabenwarter*, EMRK, 2008, S. 197 mwN.

13 Die spezifisch umweltpolitische Kompetenz der Gemeinschaft wird ergänzt durch die Kompetenzen der Gemeinschaft zur Harmonisierung binnenmarktsrelevanter Bestimmungen der Mitgliedstaaten. Art. 14 AEUV (ex Art. 95 EGV) erlaubt dabei seinerseits eine Rechtssetzung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Rat und Parlament. Umweltschutz kann die Europäische Union schließlich auch auf der Grundlage aller sonstigen ihr eingeräumten Kompetenztitel, also etwa in den Bereichen des Agrarrechts, der Verkehrs- oder der Infrastrukturpolitik betreiben. Nach der sog. Integrations- oder Querschnittsklausel des Art. 11 AEUV (ex Art. 6 EGV) ist sie nämlich im Rahmen der Festlegung und Durchführung aller Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen zur Beachtung der Erfordernisse des Umweltschutzes verpflichtet.

14 Die sich daraus ergebende Vielzahl potentieller Kompetenzgrundlagen für das EU-Umweltrecht kann eine Abgrenzung der verschiedenen Kompetenztitel erforderlich machen. Zwar ist grundsätzlich auch eine parallele Abstützung eines Rechtsaktes auf mehrere Rechtsgrundlagen zulässig. Dies gilt jedoch nur dann, wenn die verschiedenen Kompetenztitel ein gleiches Verfahren für den Erlass der Sekundärrechtsakte, insbesondere eine gleiche Form der Beteiligung des Europäischen Parlaments vorsehen. Die Abgrenzung der Kompetenzen hat nach der Rechtsprechung des EuGH nach dem inhaltlichen Schwerpunkt, dem Hauptzweck der beabsichtigten Regelung zu erfolgen.[19]

15 Die Abgrenzung der verschiedenen Kompetenztitel ist im Bereich der Rechtssetzung zum Umweltschutz auch deshalb von erheblichem Interesse, weil Art. 114 Abs. 4-10 AEUV (ex Art. 95 Abs. 4-10 EGV) – anders als Art. 93 AEUV (ex Art. 176 EGV) – den Mitgliedstaaten eine Verschärfung der gemeinschaftlich gesetzten Schutzstandards nur in sehr engen Grenzen erlaubt.[20] Insbesondere setzt eine nachträgliche nationale Verschärfung gemeinschaftlicher Schutzstandards nach Art. 114 Abs. 5 AEUV (ex Art. 95 Abs. 5 EGV) „neue wissenschaftliche Erkenntnisse" und ein „spezifisches Problem" des jeweiligen Mitgliedstaates voraus. Der EuGH hat im Streit um das regionale Verbot des Anbaus gentechnisch veränderter Organismen in Oberösterreich dafür sehr strenge Maßstäbe entwickelt.[21] Nach diesen Maßstäben stellt die kleinteilige bergbäuerliche Struktur der oberösterreichischen Agrarwirtschaft kein hinreichendes Spezifikum dar, obwohl diese Struktur – zusammen mit einem hohen Anteil ökologisch wirtschaftender Betriebe – die Verwendung gentechnisch veränderter Organismen und deren drohenden Austrag auf andere Flächen durchaus besonders problematisch macht.

16 Ein besonderes kompetenzrechtliches Problem wirft auch die von der EU derzeit sukzessive vorangetriebene Harmonisierung des dem Vollzug des Umweltrechts dienenden Rechts auf. Deutlich wird dies etwa an den aktuellen Bestrebungen zur Angleichung des Umweltstrafrechts. Die Mehrzahl der Mitgliedstaaten verneinte eine entsprechende Kompetenz der Gemeinschaft und betrieb die Harmonisierung deshalb allein im Wege der – Einstimmigkeit voraussetzenden – Koordination nach den Bestimmungen des EU-Vertrages über die Zusammenarbeit in Strafsachen. Auf eine Klage der Kommission hin hob der EuGH den entsprechenden auf ex Art. 34 EUV iVm ex Art. 29 (Art. 67 AEUV), 31 lit. e) EUV gestützten EU-Rahmenbeschluss[22] aber auf, weil nicht der EU, sondern der EG als solcher die Kompetenz zur Harmonisierung des Umweltstrafrechts zustehe.[23] Diese Kompetenz folge aus der – bloß eine qualifizierte Mehrheit voraussetzenden und die Beteiligung des Parlaments notwendig machenden – Umweltschutzkompetenz nach Art. 192 Abs. 1 AEUV (ex. Art. 175 Abs. 1 EGV). Unterdessen hat der EuGH die hier getroffenen Aussagen allerdings insoweit modifiziert, als auf der Grundlage des EGV (jetzt AEUV) jedenfalls eine Totalharmonisierung des (Umwelt)Strafrechts der Mitgliedstaaten ausgeschlossen sein soll.[24] Die zwischenzeitlich verabschiedete Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt[25] verzichtet deshalb auf die Vorgabe von Strafarten und Strafrahmen. Trotz dieser teilweisen Rücknahme des gemeinschaftsrechtlichen Regelungsanspruchs zeichnet sich für die Zukunft eine deutliche Verdichtung der europäischen Vorgaben für das dem Vollzug dienende Recht der Mitgliedstaaten ab.[26]

19 Vgl dazu EuGH, Rs. C-300/89 (Kom/Rat – Titandioxid), Urt. v. 10.11.1991, Rn 10 ff; eingehend zur Problematik *Kahl*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, 2007, Art. 95 EGV Rn 73 ff mwN.

20 Vgl dazu nur *Jarass*, NVwZ 2000, 529 ff; *Winter*, DÖV 1998, 377 ff.

21 EuGH, Rs. C-439 u. 454/05 P (Österreich/Kommission GVO-Anbau), Urt. v. 13.9.2007, Rn 60 ff, vgl auch das erstinstanzliche Urteil in gleicher Sache, EuG, Rs. T-336/03 u. T-235/04, Urt. v. 5.10.2005, Rn 64 ff.

22 Rahmenbeschluss 2003/80/EG des Rates v. 27.1.2003 über den Schutz der Umwelt durch das Strafrecht, ABl. 2003, L 29, 55.

23 EuGH, Rs. C-176/03 (Kommission/Rat – Umweltstrafrecht), Urt. v. 13.9.2005, Rn 43, 51-53; vgl dazu kritisch *Wegener/Greenawalt*, ZUR 2005, 585 ff.

24 EuGH, Rs. C-440/05 (Meeresverschmutzung), Urt. v. 23.10.2007, Rn 60.

25 RL 2008/99/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 19.11.2008 über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt, ABl. 2008, L 328, 28.

26 Näher dazu u. Rn 37 ff.

E. Prinzipien des europäischen Umweltrechts

17 Nach Art. 114 Abs. 3 AEUV (ex Art. 95 Abs. 3) und Art. 191 Abs. 2 S. 1 AEUV (ex Art. 174 Abs. 2 S. 1 EGV) zielt die Umweltpolitik der EU auf ein hohes Schutzniveau ab. Sie beruht dabei gem. Art. 191 Abs. 2 S. 2 AEUV (ex Art. 174 Abs. 2 S. 2 EGV) auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung, auf dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen, sowie auf dem Verursacherprinzip. Darüber hinaus müssen die Erfordernisse des Umweltschutzes nach dem in Art. 11 AEUV (ex Art. 6 EGV) normierten Integrationsprinzip bei der Festlegung und Durchführung der anderen Unionspolitiken und –maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden.[27]

18 Unter diesen Grundsätzen oder Prinzipien[28] des europäischen Umweltrechts ist vor allem das Vorsorgeprinzip von Relevanz.[29] Gemeinsam mit der Verpflichtung auf ein hohes Schutzniveau erweitert es – auch und gerade gegenüber entgegenstehenden grundrechtlichen Umweltnutzungsgarantien – die Rechtssetzungsbefugnisse der EU. Diese kann danach nicht alleine zur Abwehr konkreter Gefahren, sondern schon im Vorfeld zur Abwehr möglicher Risiken und zur Sicherung künftiger Umweltnutzungsspielräume tätig werden.[30] Das Vorsorgeprinzip sichert dem Unionsgesetzgeber insoweit einen weiten Einschätzungs-, Prognose- und Bewertungsspielraum bei der Ausgestaltung seiner umweltpolitischen Maßnahmen.[31] Allerdings sind die auch unter der Geltung des Vorsorgeprinzips weiter bestehenden Grenzen der solcherart ermöglichten EU-Rechtssetzung Gegenstand regelmäßig wiederkehrender Kontroversen. Eine besondere Bedeutung hat das Vorsorgeprinzip insoweit auch für

27 Das insbesondere von *Kahl* aus einer Gesamtschau der Normen des EU-Primärrechts abgeleitete europäische Prinzip des bestmöglichen Umweltschutzes, vgl *ders.*, 1993, hat bislang lediglich in der deutschsprachigen Literatur, nicht aber in der Rechtsprechung des EuGH oder in der Praxis der anderen Unionsorgane Anerkennung gefunden; ebenso auch *Kahl*, in: Streinz, EUV/EGV, 2003, Art. 174, Rn 19.

28 Vgl zu den Prinzipien zusammenfassend: *Winter*, ZUR 2003, 137 ff.

29 Vgl dazu insbesondere *Lübbe-Wolff*, in: Bizer/Koch 1998; *Appel*, 2005; *Hasbum*, ZEuS 2009, 455. Der in Art. 174 Abs. 2 S. 2 EGV ergänzend genannten Vorbeugung konnte trotz vielfacher Versuche bislang noch kein gegenüber der Vorsorge eigenständiger Bedeutungsgehalt zugewiesen werden. Sie wird daher im Folgenden nicht eigens behandelt; ebenso *Epiney*, 2005, S. 101 f.

30 Für den praktischen Anwendungsfall der REACH-VO: *Calliess/Lais*, NuR 2005, 290 ff.

31 Vgl dazu *Lübbe-Wolff*, 1998; *Rengeling*, DVBl 2000, 1473 ff.

die handelspolitischen Auseinandersetzungen zwischen der EU und anderen Vertragsparteien der WTO erlangt.[32]

19 Einige Bedeutung kommt des Weiteren auch dem **Verursacherprinzip** zu. Als Prinzip der Kostentragung zielt es auf die Internalisierung sog. externer Kosten, die ohne entsprechende Regelung nicht dem Verursacher einer Umweltbeeinträchtigung, sondern der Allgemeinheit oder einzelnen Dritten auferlegt würden.[33] Noch immer sind die Nutzung und der Verbrauch ökologischer Ressourcen teils kostenlos und teils mit Kosten belastet, die nicht dem eigentlichen Wert der Nutzung oder Schädigung entsprechen. Die explizite primärrechtliche Normierung des Verursacherprinzips in Art. 191 Abs. 2 AEUV (ex Art. 174 Abs. 2 EGV) verlangt vom Unionsgesetzgeber Anstrengungen zur Korrektur dieses Zustandes. Die Umsetzung des Verursacherprinzips bringt allerdings eine ganze Reihe von Problemen mit sich. Vor allem sind vielfach weder der Wert einer natürlichen Ressource noch der ihrer Schädigung oder ihres Verbrauchs eindeutig zu bestimmen. Zudem kann die Anwendung des Verursacherprinzips mit gegenläufigen Zielsetzungen kollidieren. Ein anschauliches Beispiel für letzteres bietet die Entscheidung des EuGH zur Haftung für die Schiffshavarie des Öltankers Erika. Nach dieser Entscheidung steht das Verursacherprinzip einer internationalrechtlichen Vereinbarung zur Begrenzung der Haftung des Schiffseigentümers und des Befrachters nicht entgegen. Der mit dieser Haftungsbeschränkung bezweckte Schutz der Wirtschaftlichkeit des Warentransports über die See soll die Anwendung des Verursacherprinzips insoweit beschränken können. Allerdings muss das nationale Recht nach der Entscheidung des EuGH für diesen Fall nach der in der EU-Abfallrichtlinie normierten Konkretisierung des Verursacherprinzips eine ergänzende Verantwortlichkeit des Herstellers des ausgetreten Schweröls vorsehen, wenn dieser durch sein Handeln – etwa durch die fahrlässige Auswahl des Schiffes – zu der Gefahr der Umweltverschmutzung beigetragen hat.[34]

20 Neben dem Vorsorge- und dem Verursacherprinzip und neben der Integrationsklausel[35] und der Verpflichtung auf das hohe Schutzniveau[36] haben die anderen primärrechtlichen Umweltprinzipien oder -grundsätze bislang nur eine untergeordnete Bedeutung erlangt. Das Ursprungsprinzip[37] hat dem EuGH immerhin bereits einmal zu einer – dogmatisch fragwürdigen – Rechtfertigung mitgliedstaatlicher Beschränkungen der Warenverkehrsfreiheit im Bereich der Abfallentsorgung gedient.[38] Auch das in Art. 11 AEUV (ex Art. 6 EGV) erwähnte Prinzip der nachhaltigen Entwicklung hat bislang vor allem politische, weniger aber rechtliche Bedeutung erlangt.[39]

F. Wichtige Regelungsfelder und aktuelle Probleme

21 Das europäische Umweltrecht deckt heute nahezu die gesamte Breite umweltrechtlicher Regulierung ab. Es umfasst allgemeine Regelungen zum Genehmigungsverfahren, zu Umweltinformationen und zum Rechtsschutz im Umweltrecht,[40] zur Umwelthaftung, sowie zum

32 Zu den Auseinandersetzungen um das Vorsorgeprinzip im Bereich des vorbeugenden Gesundheitsschutzes vgl insbesondere WT/DS26/AB/R und WT/DS48/AB/R EC, Measures Concerning Meat and Meat Products [Hormones], in Auszügen abgedruckt in EuZW 1998, 157 (158 ff). Vgl dazu auch *Eggers*, EuZW 1998, 147 ff; *Spranger*, in: Menzel u.a., 2005, S. 712 ff.

33 Vgl *Krämer*, EuGRZ 1989, 353 ff; *Purps*, 1991.

34 EuGH, Rs. C-188/07 (Commune de Mesquer/Total), Urt. v. 24.6.2008, Rn 69 ff.

35 Zur Bedeutung dieser Klausel bereits o. Rn 13 f.

36 Vgl dazu *Krämer*, ZUR 1997, 303 ff; und bereits o. Rn 1 ff.

37 Näher zu diesem: *Burgi*, NuR 1995, 11 ff.

38 EuGH, Rs. C-2/90 (Wallonien), Urt. v. 9.7.1992, Rn 34 f.

39 Zum Nachhaltigkeitsprinzip eingehend: *Appel*, 2005.

40 Näher dazu u. Rn 40 ff.

Umweltstrafrecht.[41] Daneben enthält es materielle Vorgaben zum Klima- und Naturschutz, zur Luftreinhaltung, zum Abfall-, Wasser-, und Chemikalienrecht, zum Bodenschutz, zum Umgang mit gentechnisch veränderten Stoffen und zum Lärmschutz.

Eine Lücke im umweltrechtlichen Regelungsprogramm der EU besteht – wegen der zwischen den EU-Mitgliedstaaten grundsätzlich unterschiedlichen Bewertung dieser Technologie – noch hinsichtlich der Sicherheit und dem Betrieb von **Nuklearanlagen**.[42] 22

I. Allgemeines Umweltrecht

1. Genehmigungsverfahren

Europäische Vorgaben für die Verfahren zur Genehmigung umweltrelevanter Vorhaben ergeben sich insbesondere aus den **Richtlinien zur Umweltverträglichkeitsprüfung**[43] und aus der Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (**IVU-RL**).[44] Verfahrensrelevanter Kern der Vorgaben ist dabei – neben der Pflicht zur Ermittlung und Bewertung der potentiellen Umweltauswirkungen der jeweiligen Projekte bzw zur Entwicklung von Auflagen zur medienübergreifenden, integrierten Vermeidung und Verminderung der drohenden Umweltverschmutzung – jeweils die Verpflichtung zur Durchführung entsprechender Prüfungs- und Genehmigungsverfahren und zur Beteiligung der Öffentlichkeit in diesen Verfahren.[45] Weitere verfahrensrechtliche Anforderungen enthalten **sektorale Richtlinien**, wie etwa die über den Naturschutz.[46] Die EG-Richtlinien schaffen damit einen europaweit **einheitlichen verfahrensrechtlichen Mindeststandard** hinsichtlich der Notwendigkeit und des wesentlichen Inhalts der bei der Zulassung größerer umweltrelevanter Vorhaben anzuwendenden Verfahren. Besondere Bedeutung hat dieser Mindeststandard als Grenze für die Deregulierung des Verfahrens. Bis heute noch nicht vollständig geklärt ist die Frage nach der Durchsetzung der europäischen Verfahrensanforderungen im Wege des Rechtsschutzes. Allerdings hat der EuGH dem Einzelnen bereits den Anspruch zugesprochen, eine behördliche Entscheidung allein deshalb als rechtswidrig angreifen zu können, weil sie ohne die gemeinschaftsrechtlich zwingend vorgeschriebene UVP zu Stande gekommen sei.[47] Auch im Übrigen wird dem Gemeinschaftsrecht vielfach eine 23

41 Weitere allgemeine Regeln betreffen etwa den Gebrauch von Umweltzeichen (VO EG 1980/2000 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 17.7.2000 zur Revision des gemeinschaftlichen Systems zur Vergabe eines Umweltzeichens, ABl. 2000, L 237, 1) und die Anwendung von Umweltmanagementsystemen (VO EG 761/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 19.3.2001 über die freiwillige Beteiligung von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung, ABl. 2001, L 114, 1).

42 Vgl zu den Hintergründen eingehender *Wegener*, Kündigung EURATOM, 2007, S. 7 ff.

43 RL 85/337/EWG des Rates v. 27.6.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Vorhaben, ABl. 1985, L 175, 40, zuletzt geändert durch Art. 31 der RL 2009/31/EG v. 23.4.2009 über die geologische Speicherung von Kohlendioxid und zur Änderung der RL 85/337/EWG des Rates sowie der RLn 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG und 2008/1/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006, ABl. 2009, L 140, 114; RL 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 27.6.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl. 2001, L 197, 30.

44 RL 2008/1/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 15.1.2008 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, ABl. 2008, L 24, 8, zuletzt geändert durch Art. 37 der RL 2009/31/EG v. 23.4.2009 (o. Fn 43).

45 Vgl dazu auch *Calliess*, in: Hendler, 2004, S. 153 ff.

46 Näher dazu u. Rn 29 ff.

47 Zum gerichtlich durchsetzbaren Anspruch des Einzelnen auf Durchführung (und ggfs. Nachholung) einer Umweltverträglichkeitsprüfung: EuGH, Rs. C-201/02 (Wells), Urt. v. 7.1.2004, NVwZ 2004, 593 ff, Rn 54 ff; vgl zuvor bereits Rs. C-435/97, Urt. v. 16.9.1999, Slg 1999, I-5613, Rn 68 ff (WWF).

Tendenz zur Aufwertung des Verfahrens und seiner gerichtlichen Durchsetzung zugeschrieben.[48]

2. Umweltinformationen

24 Mit der in ihrer ersten Fassung bereits 1990 verabschiedeten Richtlinie über den Zugang zu Umweltinformationen[49] hat die EU den bereits mit den Vorschriften über die Öffentlichkeitsbeteiligung im Genehmigungsverfahren eingeschlagenen Weg einer Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des europäischen Umweltrechts fortgesetzt.[50] Mit dem neuen verfahrensunabhängigen Recht auf Zugang zu den bei den Behörden der Mitgliedstaaten vorhandenen Informationen über die Umwelt wurde auch ein Instrument der bürgerschaftlichen Kontrolle der Einhaltung des europäischen Umweltrechts geschaffen. Die **Umweltinformationsrichtlinie** ist zugleich ein weiteres und frühes Beispiel für die Inanspruchnahme einer Annexkompetenz zur Ausgestaltung des mitgliedstaatlichen Verwaltungsverfahrens durch die EU. Die Umweltinformationsrichtlinie kann zudem als Vorläufer der heute immer mehr ins Allgemeine ausgreifenden Transparenzgesetzgebung der EU gelten.[51] In Deutschland ist die Umweltinformationsrichtlinie zunächst nur sehr verspätet und mit erheblichen gemeinschaftsrechtswidrigen Restriktionen umgesetzt worden.[52] Auch hier hat sie allerdings mit dazu beigetragen, den Rechtsgedanken demokratischer Verwaltungstransparenz stärker zu etablieren.[53]

3. Umwelthaftung

25 Die praktische Bedeutung von Regeln über die **Umwelthaftung** ist – von Sonderbereichen abgesehen – regelmäßig sehr gering. Ursächlich dafür sind vor allem die Schwierigkeiten bei der haftungsrechtlichen Zuordnung der eingetretenen Schäden zu einzelnen Verursachern. Die Masse der Umweltschäden lässt sich eben nicht auf einzelne, illegal handelnde Verursacher zurückführen, sondern entsteht als Folge summierter und legaler Schadstoffeinträge. Deshalb wird aller Voraussicht nach auch die entsprechende EG-Richtlinie[54] über die Umwelthaftung nur geringe Bedeutung erlangen. Allerdings normiert die Richtlinie entgegen ihrem insoweit irreführenden Titel gar keine Haftung im eigentlichen Sinne. Sie erlaubt es vielmehr den Behörden der Mitgliedstaaten, die Verursacher von Schäden an besonders geschützten Teilen der natürlichen Umwelt, von Gewässern oder des Bodens unter bestimmten Voraussetzungen zur Sanierung zu verpflichten bzw die Sanierung auf Kosten der Verursacher selbst vorzunehmen. Bemerkenswert ist dabei der Versuch der Richtlinie, die Umweltverbände durch die Einräumung von Antrags- und Klagerechten in den Vollzug der Sanierungsverantwortung einzubeziehen und so eine Art „externer Qualitätssicherung" zu etablieren.[55]

48 Näher dazu *Wegener*, in: Hendler u.a., JUTR 2008 (UTR 98), S. 319, 328 ff mwN.

49 RL 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der RL 90/313/EWG des Rates v. 28.1.2003 ABl. EG 2003, L 41/26. Aufgehoben wurde die Umweltinformationsrichtlinie vom 7.6.1990 (90/313/EWG) ABl. EG 1990, L 198/56; vgl dazu *Schrader/Schomerus/Wegener*, UIG, 2002; *Erichsen/Scherzberg*, 1992; *Winter*, 1990.

50 Eingehend zu dieser Konzeption: *Masing*, 1997.

51 Näher dazu *Wegener*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, 2007, Art. 255 EGV Rn 1 ff.

52 Vgl dazu insbesondere EuGH, Rs. C-321/96 (Mecklenburg), Urt. v. 17.6.1998, Rn 19 ff, 30.

53 Vgl die Nachweise o. in Fn 10.

54 RL 2004/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 21.4.2004 über die Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden, ABl. 2004, L 143, 56. Näher zur Richtlinie: *Ruffert*, in: Hendler, UTR 81, 2004, S. 43 ff; *Schink*, EurUP 2005, 67; *Wagner*, in: Hendler, UTR 81, 2004, S. 73 ff.

55 Näher zu diesem Aspekt *Schrader/Hellenbroich*, ZUR 2007, 289 ff.

4. Umweltstrafrecht

Wie die der Umwelthaftung so ist auch die praktische Bedeutung des **Umweltstrafrechts** 26
begrenzt. Es entspricht insoweit dem Ultima-Ratio-Charakter des Strafrechts insgesamt. Dennoch darf vor allem seine präventive Funktion auch nicht unterschätzt werden. Drohende strafrechtliche Verantwortlichkeit ist mitunter ein entscheidendes abschreckendes Moment, das individuelle Verantwortungsträger zur Einhaltung umweltrechtlicher Vorschriften anhält.

Vor diesem Hintergrund ist auch die EG-Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der 27
Umwelt zu sehen, die wegen der begrenzten EG-Kompetenzen[56] im Bereich des Strafrechts ohnehin nur als Mindestharmonisierung ausgestaltet ist.[57] Die Richtlinie formuliert eine Reihe von Umweltstraftatbeständen für die die Mitgliedstaaten „wirksame, angemessene und abschreckende strafrechtliche Sanktionen" vorsehen müssen. Daneben begründet die Richtlinie auch die Verpflichtung zur Einführung einer strafrechtlichen Verantwortlichkeit für juristische Personen.[58]

II. Besonderes Umweltrecht

1. Klimaschutz

Das vergleichsweise junge, sich aber sehr dynamisch entwickelnde Recht des **Klimaschut-** 28
zes wird weitgehend von gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben dominiert. Die sich aus völkerrechtlichen Verträgen, insbesondere aus dem **Kyoto-Protokoll**, ergebenden Verpflichtungen zum Klimaschutz treffen die EU als Ganzes und werden dementsprechend auch gemeinschaftsrechtlich umgesetzt. Dies gilt zunächst für das zentrale Instrument des Emissionshandels.[59] Hinsichtlich der Effektivität des hier erstmals großflächig eingesetzten hoch komplexen ökonomischen Instrumentariums sind allerdings derzeit noch erhebliche Zweifel angebracht.[60] Daneben finden sich eine Vielzahl weiterer EG-rechtlicher Regelungen etwa zur Förderung erneuerbarer Energien,[61] zur Begrenzung des CO_2-Ausstoßes von PKW[62] und zur Abscheidung und Sequestrierung von CO_2.[63]

2. Naturschutz

Entscheidende Veränderungen hat das europäische Recht für das Recht des **Naturschutzes** 29
bewirkt. Die Regelungen des deutschen Naturschutzrechts setzten und setzen auf eine Abwägung des Naturschutzes mit gegenläufigen Belangen etwa der Infrastrukturentwicklung.

56 Zur Auseinandersetzung um die Existenz und die Rechweite der EG-Kompetenz zur Harmonisierung des Umweltstrafrechts bereits o. Rn 16.

57 Vgl dazu Erwägungsgrund (12) der RL 2008/99/EG (o. Fn 25).

58 Vgl Art. 6 und 7 der RL 2008/99/EG (o. Fn 25).

59 Vgl dazu die RL 2009/29/EG über den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten (o. Fn 12).

60 Kritisch zur Novelle des EU-Emissionshandels deshalb: *Wegener*, ZUR 2009, 283 ff; kritisch zu den bisherigen Ergebnissen des Emissionshandels auch *Winter*, ZUR 2009, 289 ff; *Beckmann/Fisahn*, ZUR 2009, 299 ff.

61 RL 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23.4.2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der RLn 2001/77/EG und 2003/30/EG, ABl. 2009, L 140,16.

62 Verordnung (EG) Nr. 443/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23.4.2009 zur Festsetzung von Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen im Rahmen des Gesamtkonzepts der Gemeinschaft zur Verringerung der CO_2-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen, ABl. 2009, L 140, 1.

63 RL 2009/31/EG des EP und des Rates vom 23. April 2009 über die geologische Speicherung von Kohlendioxid und zur Änderung der RLn 85/337/EWG des Rates sowie der RLn 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG und 2008/1/EG des EP und des Rates sowie der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006, ABl. 2009, L 140, 114.

In der Konsequenz blieb für den Naturschutz regelmäßig nicht mehr als ein – zunehmend monetarisierter – Ausgleich für die rechtlich weithin uneingeschränkt zulässigen Eingriffe in Natur und Landschaft.[64]

30 Demgegenüber setzte zunächst die EG-Vogelschutzrichtlinie von 1979[65] gegenläufige Akzente. In ihrer strikten Auslegung durch den EuGH erwuchs aus ihr zum einen eine grundsätzlich allein an ornithologischen Kriterien zu orientierende Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Ausweisung entsprechender Schutzgebiete.[66] Zugleich begrenzte der EuGH für die tatsächlich ausgewiesenen oder EG-rechtlich zwingend auszuweisenden, sog. „faktischen" Vogelschutzgebiete den Kreis der in die Abwägung mit den Zielen des Vogelschutzes einzustellenden gegenläufigen Belange. Abwägungsrelevant waren danach nurmehr überragend wichtige Interessen des Schutzes der Allgemeinheit. Dagegen sollten wirtschaftliche Interessen oder infrastrukturelle Erfordernisse eine Beeinträchtigung der Vogelschutzgebiete nicht mehr rechtfertigen können.[67]

31 Der EG-Gesetzgeber hat diese strikte naturschützerische Rechtsprechung des EuGH mit der sog. **Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie** (FFH-RL)[68] zwar relativiert. Danach ist jetzt auch hinsichtlich der Gebiete, die dem gemeinschaftsrechtlichen Naturschutzregime unterstehen, eine Abwägung mit gegenläufigen wirtschaftlichen und sozialen Belangen grundsätzlich möglich. Entsprechende Beeinträchtigungen stehen aber unter dem Vorbehalten erheblicher – vor allem prozeduraler – Rechtfertigungslasten, die Eingriffe in FFH-Schutzgebiete zumindest im Vergleich zum überkommenen deutschen Naturschutzrecht weiterhin deutlich erschweren.[69] Zugleich hat der EG-Gesetzgeber mit der FFH-Richtlinie den Kreis der zu schützenden Gebiete und Arten erheblich erweitert und vergleichsweise strenge schutzgebietsunabhängige Vorschriften für den Artenschutz eingeführt. Das EG-Naturschutzrecht ist deshalb zu einem entscheidenden Faktor in den Auseinandersetzungen zwischen Naturschutz- und Naturnutzungsbelangen avanciert.[70] Entgegen gelegentlich geäußerter Befürchtungen[71] ist damit aber keine unzumutbare Einschränkung des Infrastrukturausbaus verbunden. Problematisch erscheint in diesen Auseinandersetzungen vielmehr das Missverhältnis von analytischem und planerischem Aufwand einerseits und naturschützerischem Ertrag andererseits.[72]

64 Zur Eingriffsregelung im deutschen Naturschutzrecht: *Koch*, in: Kerkmann, 2007, § 4.

65 RL 79/409/EWG des Rates v. 2.4.1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABl. 1979, L 103, 1.

66 Vgl auch EuGH, Rs. C-3/96 (Kom/Niederlande), Urt. v. 19.5.1998, Rn 60 ff.

67 Vgl dazu EuGH, Rs. C-57/89 (Leybucht), Urt. v. 28.2.1991, Rn 20 ff; Rs. C-355/90 (Santoña), Urt. v. 2.8.1993, Rn 26 ff; Rs. C-44/95 (Royal Society for the Protection of Birds), Urt. v. 11.7.1996, Rn 28 ff.

68 RL 92/43/EWG des Rates v. 21.5.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. 1992, L 206, 7. Vgl dazu insbesondere *Gellermann*, Natura 2000, 2001.

69 Vgl insbesondere Art. 6 FFH-RL. Vgl dazu aus der umfangreichen einschlägigen Rspr des EuGH, Rs. C-127/02, Urt. v. 7.9.2004 (Herzmuschelfischerei); Rs. C-117/03 (Dragaggi), Urt. v. 13.1.2005; Rs. C-98/03 (Kom/D), Urt. v. 10.1.2006; Rs. C-239/04 (Castro Verde), Urt. v. 26.10.2006; Rs. C-244/05 (Bund Naturschutz), Urt. v. 14.9.2006; Rs. C-304/05 (Stilfser Joch), Urt. v. 20.9.2007; Rs. C-418/04 (Kom/Irland), Urt. v. 13.12.2007.

70 Vgl dazu insbesondere die Entscheidung des BVerwG zur Westumfahrung Halle, Urt. v. 17.1.2007, Az 9 A 20/05, NVwZ 2007, 1054 ff; vgl dazu *Bönsel/Hönig*, NuR 2007, 796 ff; *Dolde*, NVwZ 2007, 7; *Gatz*, jurisPR 03/08; *Günes/Fisahn*, EurUP 2007, 220; *Jarass*, NuR 2007, 371; *Kremer*, ZUR 2007, 299; *Nolte*, jurisPR 10/07; *Stüer*, NVwZ 2007, 1147; zuvor im hier interessierenden Zusammenhang bereits *ders.*, DVBl. 2007, 416.

71 Sehr pointiert etwa der Berichterstatter im Verfahren Westumfahrung Halle: *Vallendar*, EurUP 2007, 275 ff; ganz ähnlich auch *ders.*, UPR 2008, 1 ff; kritisch zur BVerwG-Entscheidung auch: *De Witt*, LKV 2008, 112, 113 f. Kritisch zu Vallendars Äußerungen: *Czybulka*, EurUP 4/2008, Editorial. Mit wesentlich zurückhaltenderer und zu Vallendars Einschätzung tendenziell gegenläufiger Bewertung auch der Vorsitzende des neunten Senats des BVerwGs: *Storost*, DVBl. 2009, 673 ff.

72 Näher dazu *Wegener*, ZUR 2009, 459 ff.

3. Luftreinhalterecht

Das Luftreinhalterecht ist eines der traditionellen Felder europäischer Regelsetzung. Die einschlägige Normsetzung[73] orientierte sich dabei zunächst stark am Vorbild des auf Emissionsbegrenzung zielenden deutschen Umweltrechts. Auf diese Weise konnten die Emissionen der wichtigsten Luftschadstoffe teilweise deutlich reduziert werden.[74] In den letzten Jahren hat sich die europäische Normsetzung zur **Luftreinhaltung** verstärkt einem auf die Luftqualität bezogenen Immissionskontrollansatz zugewandt. Dessen Umsetzung und Vollzug bereitet dem deutschen Umweltrecht teilweise erhebliche Probleme. Defizitär war und ist insbesondere die Sicherung der Einhaltung der europäisch vorgegebenen Luftqualitätsstandards für Feinstaub in den Innenstädten.[75] Der EuGH hat unterdessen entschieden, dass die Einhaltung der entsprechenden Grenzwerte und die Aufstellung der dafür erforderlichen mitgliedstaatlichen Aktionspläne von Einzelnen gerichtlich eingeklagt werden können.[76] 32

4. Wasserrecht

Auch das **Wasserrecht** gehört zu den traditionellen Regelungsfeldern des europäischen Umweltrechts. Frühe Einzelregelungen galten etwa dem Schutz der Oberflächengewässer für die Trinkwassergewinnung,[77] der Beobachtung und Reinhaltung der Badegewässer,[78] dem Grundwasser,[79] der Behandlung kommunaler Abwässer,[80] sowie dem Trinkwasser.[81] Seit 2000 versucht der europäische Gesetzgeber seine entsprechenden Bemühungen im Ansatz durch den Erlass einer sog. Wasserrahmenrichtlinie[82] zu koordinieren. Programmatisch setzt diese Richtlinie insbesondere auf einen sog. flussgebietsbezogenen Vollzugsansatz, der die 33

73 Neben den im Folgenden eigens genannten vor allem: RL 1999/32/EG des Rates v. 22.4.1999 über die Verringerung des Schwefelgehalts bestimmter flüssiger Kraft- und Brennstoffe, ABl. 1999, L 121, 13; RL 2000/69/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.11.2000 über Grenzwerte für Benzol und Kohlenmonoxid in der Luft, ABl. 2000, L 313, 12; RL 2001/80/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2001 zur Begrenzung von Schadstoffemissionen von Großfeuerungsanlagen in die Luft, ABl. 2001, L 309, 1; RL 2002/3/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 12.2.2002 über den Ozongehalt in der Luft, ABl. 2002, L 67, 14; RL 96/62/EG des Rates vom 27. September 1996 über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität, ABl. L 296/55; RL 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa, ABl. L 152/1; Verordnung (EG) Nr. 443/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Festsetzung von Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen im Rahmen des Gesamtkonzepts der Gemeinschaft zur Verringerung der CO2-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen, Abl. L 140/1.

74 Vgl für Deutschland *UBA*, Entwicklung der Luftqualität in Deutschland, 2009, abrufbar unter www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/3760.pdf.

75 Die entsprechenden Vorgaben ergeben sich aus Art. 3 ff der RL 1999/30/EG des Rates v. 22.4.1999 über Grenzwerte für Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und Stickstoffoxide, Partikel und Blei in der Luft, ABl. 1999, L 163, 41; vgl zur Auseinandersetzung: *Calliess*, NVwZ 2006, 1 ff.

76 Vgl EuGH, Rs. C-237/07 (Janecek – Aktionsplan Luftreinhaltung), Urt. v. 25.7.2008, Rn 42; kritisch zu den zu unkonkreten Forderungen des EuGH hinsichtlich des behördlicherseits geforderten Handelns: *Faßbender*, EuR 2009, 400, 405 ff. Das BVerwG hatte zuvor allenfalls einen Anspruch auf den Erlass spezifischer Maßnahmen für gegeben erachtet, vgl BVerwG, Urt. v. 27.9.2007, 7 C 36.07, NVwZ 2007, 1425 ff, vgl dazu *Streppel*, ZUR 2008, 23 ff; *Hentschel/Wurzel*, NVwZ 2008, 165 ff.

77 RL 75/440/EWG des Rates v. 16.6.1975 über die Qualitätsanforderungen an Oberflächenwasser für die Trinkwassergewinnung in den Mitgliedstaaten, ABl. 1975, L 194, 34.

78 RL 76/160/EWG des Rates v. 8.12.1975 über die Qualität der Badegewässer, ABl. 1976, L 31, 1.

79 RL 80/68/EWG des Rates v. 17.12.1979 über den Schutz des Grundwassers gegen Verschmutzung durch bestimmte gefährliche Stoffe, ABl. 1980, L 20, 43.

80 RL 91/271/EWG des Rates v. 21.5.1991 über die Behandlung von kommunalem Abwasser, ABl. 1991, L 135, 40.

81 RL 98/63/EG des Rates v. 3.11.1998 über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch, ABl. 1998, L 45, 55.

82 RL 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23.10.2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABl. 2001, L 331, 1.

für den Vollzug der Schutzprogramme verantwortlichen Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten in eine grenzüberschreitende Kooperation einbinden soll.[83]

5. Abfallrecht

34 Abfall ist nach der Rechtsprechung des EuGH und nach ganz herrschender Meinung eine handelbare Ware iS der Warenverkehrsfreiheit des Art. 34 AEUV (ex Art. 28 EGV).[84] Die sich hieraus ableitenden Probleme seiner grenzüberschreitenden Verbringung und die Wettbewerbsrelevanz von Regelungen zur Abfallentsorgung haben die EU schon zu einem frühen Zeitpunkt zu einer im weiteren Zeitablauf sich zunehmend verdichtenden Regelsetzung im Abfallrecht veranlasst. Maßgebliche Bestimmungen finden sich in der Abfall-Rahmenrichtlinie[85] sowie in der Abfallverbringungs-VO.[86] Weil das Abfallrecht vergleichsweise strenge stoffbezogene Anforderungen formuliert und den Umgang mit als Abfall einzuordnenden Stoffen teuer macht, versuchen sich Betroffene seinen Regelungen nach Möglichkeit zu entziehen. Die entsprechenden Bemühungen führen bis heute zu vielfältigen rechtlichen Auseinandersetzungen um den nicht allein europarechtlich nur ungenügend definierten Abfallbegriff.[87]

6. Produktrecht

35 Zunehmende Bedeutung gewinnt das europäische Recht auch durch seine produktbezogenen Vorgaben. Zu diesen überaus vielfältigen und inhaltlich heterogenen Normen zählen Kennzeichnungsvorschriften, Verpflichtungen zur Produktbewertung und Produktbeobachtung,[88] Regelungen zum Inverkehrbringen (etwa von gentechnisch veränderten Organismen),[89] zu bestimmten ökologischen Anforderungen (etwa an Straßenfahrzeuge)[90] und Verbotsnormen. Ein Beispiel für letzteres sind die unlängst auf der Basis der sog. Ökodesi-

83 Vgl dazu *Köck*, ZUR 2009, 227 ff; *Knopp*, ZUR 2005, 505 ff; *Breuer*, NuR 2007, 503 ff.

84 EuGH, Rs. C-2/90 (Kom/Belgien), Urt. v. 9.7.1992, Rn 28; *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, 2007, Art. 28-30 EGV Rn 120.

85 RL 2006/12/EG vom 5. April 2006 über Abfälle, ABl. 2006, L 114, 9 (wird mit Wirkung vom 12.12.2010 aufgehoben durch Art. 41 der RL 2008/98/EG v. 19.11.2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien, ABl. 2008, L 312, 3).

86 VO (EG) 1013/2006 vom 14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen, ABl. 2006, L 190, 1 (zuletzt geändert durch VO (EG) 308/2009 v. 15.4.2009, ABl. 2009, L 97, 8).

87 EuGH, Rs. 206, 207/88 (Vessoso und Zanetti), Urt. v. 28.3.1990, Rn 8 ff; Rs. 359/88 (Zanetti), Urt. v. 28.3.1990, Rn 12 f; Rs. 422/92 (Kom/Deutschland), Urt. v. 10.5.1995, Rn 22 ff; Rs. C-304, 330, 342/94 und C-224/95 (Tombesi), Urt. v. 25.6.1997, Rn 47; Rs. C-418, 419/97 (Arco Chemie), Urt. v. 15.6.2000, Rn 49, 63 ff; Rs. C-9/00 (Palin Granit), Urt. v. 18.4.2002, Rn 22 ff; Rs. C-444/00 (Meyer Parry Recycling), Urt. v. 9.6.2003, Rn 67 ff; Rs. C-114/01 (Avesta Polarit), Urt. v. 11.9.2003, Rn 33 ff; Rs. C-235/02 (Marco Antonio Saetti), Beschl. v. 15.1.2004, Rn 33 ff; Rs. C-1/03 (Van de Walle u.a.), Urt. v. 7.9.2004, Rn 45 ff; Rs. C-457/02 (Niselli), Urt. v. 11.11.2004, Rn 33 ff; Rs. C-416/02 und C-121/03(Schweinemast), Urt. v. 8.9.05, Rn 86 ff. Vgl auch *Petersen/Lorenz*, NVwZ 2005, 257 ff.

88 Hingewiesen sei insoweit vor allem auf die Vorschriften der sog. REACH-Verordnung zur Ermittlung und Bewertung des Risikos chemischer Stoffe, vgl VO (EG) 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18.12.2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Chemikalienagentur, zur Änderung der RL 1999/45/EG und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 793/93 des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1488/94 der Kommission, der RL 76/769/EWG des Rates sowie der RLn 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/EG und 2000/21/EG der Kommission, ABl. 2007, L 136, 3. Vgl dazu *Calliess/Lais*, NuR 2005, 290 ff.

89 Vgl dazu RL 2001/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 12.3.2001 über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt und zur Aufhebung der RL 90/220/EWG des Rates, ABl. 2001, L 106, 1; sowie VO 1829/2003/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 22.9.2003 über genetisch veränderte Lebensmittel und Futtermittel, ABl. 2003, L 268, 1. Kritisch zur Unübersichtlichkeit des hier etablierten Genehmigungsregimes *Wegener*, in: Calliess/Härtel/Veit, 2007, S. 79 ff; vgl auch *Calliess/Korte*, DÖV 2006, 10 ff.

90 Vgl jüngst etwa die RL 2009/33/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23.4.2009 über die Förderung sauberer und energieeffizienter Straßenfahrzeuge, ABl. 2009, L 120, 5.

gnrichtlinie[91] verabschiedeten Regelungen über das schrittweise Verbot des Inverkehrbringens konventioneller Glühbirnen.[92]

7. Umweltschutz in anderen Politiken

Wie bereits erwähnt ist die Europäische Union durch die sog. Integrations- oder Quer- 36
schnittsklausel des Art. 11 AEUV (ex Art. 6 EGV) verpflichtet, im Rahmen der Festlegung und Durchführung aller Gemeinschaftspolitiken die Erfordernisse des Umweltschutzes, insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung, zu beachten. Der rechtlichen Verpflichtung entspricht eine sachliche Notwendigkeit: Effektiver Umweltschutz kann nicht und nicht einmal in erster Linie durch eine isolierte Umweltschutzpolitik betrieben werden. Er ist vielmehr auf seine Integration in die Ausgestaltung aller (Unions-)Politiken angewiesen. Die Entscheidungen etwa des Agrar- und Fischereirechts, der Energie-, Verkehrs-, Regional- oder der Infrastrukturpolitik zeitigen unmittelbare und wesentliche Umweltauswirkungen. Ungeachtet der entsprechenden rechtlichen Verpflichtung entspricht die Ausgestaltung der einschlägigen Politikfelder allerdings bis heute nur sehr unvollkommen den ökologischen Notwendigkeiten. Im Gegenteil ist die Politikgestaltung vielfach noch eher umweltzerstörend ausgerichtet. Dies gilt insbesondere für die Subventionslandschaften der europäischen Agrar- und Fischereipolitik,[93] aber auch für die auf infrastrukturelle Erschließung setzenden Ziele der Regional- und Infrastrukturpolitik. Im Bereich der Verkehrspolitik kann trotz erheblicher Bemühungen die Anlastung der externen Kosten immer noch als ungenügend gelten. Zumindest normativ Fortschritte hat demgegenüber die Integration des Umweltschutzes in das europäische Recht der Vergabe öffentlicher Aufträge gemacht. Das europäische Vergaberecht war zunächst fast ausschließlich an wettbewerbsrechtlichen Vorgaben ausgerichtet. Dementsprechend wurde die Berücksichtigung ökologischer Kriterien bei der Vergabe öffentlicher Aufträge tendenziell ablehnend unter dem Stichwort der „vergabefremden Zwecke" gesehen.[94] Mit Rücksicht auf die Querschnittsklausel und auf die ökologischen Notwendigkeiten haben aber der EuGH,[95] der Gemeinschaftsgesetzgeber[96] und die Kommission[97] die rechtlichen Vorgaben in Richtung der breitflächigen Zulässigkeit einer ökologisch orientierten öffentlichen Beschaffung umgestellt.[98]

G. Vollzug und Vollzugskontrolle

Der administrative Vollzug des europäischen Umweltrechts kann als dessen dunkle Seite 37
bezeichnet werden. Zum einen, weil über ihn vergleichsweise wenig bekannt ist, zum anderen, weil das wenige Bekannte erhebliche Defizite und Fehlentwicklungen erkennen lässt.[99] Nur zum Teil ist dabei böser Wille oder mangelnde Kapazität im Spiel. Man ist immer

91 RL 2005/32/EG des Europäischen Parlament und des Rates v. 6.7.2005 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energiebetriebener Produkte, ABl. 2005, L 191, 29, zuletzt geändert durch die Richtlinie 2008/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 11.3.2008, ABl. 2008, L 81, 48.

92 Kritisch dazu: *Wegener*, ZUR 2009, 169 f.

93 Zu letzterer jetzt eingehend: *Markus*, in: Winter, 2009, S. 253 ff. Zu den rechtlichen Konsequenzen vgl auch *Markus*, ZUR 2009, 194 ff.

94 Vgl etwa *Fischer*, EuZW 2004, 492 ff.

95 Insbesondere in den Entscheidungen EuGH, Rs. C-513/99 (Concordia Bus), Urt. v. 17.9.2002; Rs. C-448/01 (Wienstrom), Urt. v. 4.12.2003.

96 Insbesondere durch die Vergaberechtsreform 2004, vgl dazu *Dageförde/Dross*, NVwZ 2005, 19 ff.

97 Vgl dazu etwa Mitteilung der Kommission „Umweltorientiertes Öffentliches Beschaffungswesen", KOM 400 (2008).

98 Vgl dazu eingehender *Wegener*, in: Burgi (Hrsg.) 2009, mwN.

99 Vgl dazu *Lindemann/Delfs*, ZUR 1993, 256 ff; *Lübbe-Wolff*, 1996.

wieder erstaunt über den Verständnis-, Auslegungs- und Anwendungsspielraum, den das scheinbar so feinmaschig normierte EU-Umweltrecht auf der Ebene des **Vollzugs** eröffnet.

38 Der Vollzug des europäischen Umweltrechts liegt, wie der Vollzug des Gemeinschaftsrechts im Allgemeinen, nach Art. 192 Abs. 4 AEUV (ex Art. 175 Abs. 4 EGV) in den Händen der **Mitgliedstaaten**. Diese entscheiden grundsätzlich selbst über die Einrichtung der entsprechenden Behörden und das von diesen anzuwendende Verfahren.

39 Allerdings muss der mitgliedstaatliche Vollzug seinerseits gemeinschaftsrechtliche Vorgaben beachten.

40 Diese Vorgaben sind teils allgemeiner Natur. Zu ihnen zählen insbesondere die in der Rechtsprechung des EuGH entwickelten Forderungen der **Effektivität** und der **Nichtdiskriminierung** (oder Äquivalenz).[100] Der mitgliedstaatliche Vollzug des europäischen Umweltrechts muss danach dessen effektive Umsetzung sicherstellen. Zugleich müssen die dafür vorgesehenen nationalen Verfahren auf das Gemeinschaftsrecht ebenso wie auf vergleichbare rein innerstaatliche Fälle angewendet werden.

41 Neben diesen allgemeinen Vollzugsanforderungen kennt das Umweltgemeinschaftsrecht auch spezielle, **sekundärrechtlich normierte Anforderungen** an den Vollzug und an das mitgliedstaatliche Umweltverwaltungshandeln. Zu diesen zählen etwa die Vorgaben der Umweltinformationsrichtlinie über die grundsätzliche Öffentlichkeit der von den mitgliedstaatlichen Behörden verwalteten Umweltinformationen.[101] Zu ihnen zählen aber auch die Vorgaben über die Durchführung der sog. Umweltverträglichkeitsprüfung bei der Genehmigung größerer umweltrelevanter Vorhaben.[102] Vollzugsanforderungen finden sich auch in gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über die Ausgestaltung und Durchführung von Genehmigungsverfahren.[103] Daneben enthält das Umweltgemeinschaftsrecht schon traditionell Anforderungen an die mitgliedstaatliche Kontrolle der Einhaltung des Umweltgemeinschaftsrechts. Hingewiesen werden kann insoweit etwa auf Vorgaben hinsichtlich der Einhaltung von gemeinschaftsrechtlichen Maximalquoten zum Schutz der Fischbestände. Die Nichtbeachtung dieser Bestimmungen hat bereits zu spektakulären Verurteilungen einzelner Mitgliedstaaten geführt.[104]

42 Wie das Beispiel veranschaulicht, obliegt die Kontrolle der Einhaltung des europäischen Umweltrechts in letzter Instanz dem **EuGH**. Das für diese Vollzugskontrolle wichtigste Verfahren ist das der Aufsichtsklage der EU-Kommission nach Art. 258 AEUV (ex Art. 226 EGV). Entsprechend der ihr in Art. 17 Abs. 1 EUV (ex Art. 211 EGV) übertragenen Aufgabe als Hüterin des Gemeinschaftsrechts hat die Kommission dieses Instrument in der Vergangenheit durchaus entschieden für die Durchsetzung gerade des EU-Umweltrechts eingesetzt.[105] Sie ist dabei rechtlich nicht auf die Rüge der fehlenden oder falschen Umsetzung des EU-Umweltrechts in das nationale Recht beschränkt. Sie kann vielmehr auch die Nichtanwendung EU-umweltrechtlicher Vorgaben im Einzelfall zum Gegenstand der Aufsichtsklage machen und hat dies in der Vergangenheit auch vielfach getan.[106] Informationen über die

100 Vgl dazu *v. Danwitz*, Europäisches Verwaltungsrecht, 2008, S. 483 ff.
101 Vgl Umweltinformations-RL 2003/4/EG (o. Fn 49).
102 Vgl UVP-RL (o. Fn 43).
103 Vgl hierzu etwa die IVVU-RL (o. Fn 44).
104 Vgl etwa die einschlägigen Verurteilungen Frankreichs durch den EuGH, Rs. C-64/88 (Kom/Frankreich), Urt. v. 12.6.1991. Weil Frankreich auch nach dieser Verurteilung seine Kontrollpraxis nicht entscheidend verbesserte, wurde es im Verfahren nach Art. 228 EGV zur Zahlung eines Buß- und eines Zwangsgelds verurteilt, vgl EuGH, Rs. C-304/02 (Kom/Frankreich), Urt. v. 12.7.2005.
105 Vgl dazu *Grohs*, in: Onida, 2004, S. 25 ff.
106 Siehe nur EuGH, Rs. C-121/03 (Kom/Spanien), Urt. v. 8.9.2005; Rs. C-502/03 (Kom/Griechenland), Urt. v. 6.10.2005; Rs. C-166/04 (Kom/Griechenland), Urt. v. 27.10.2005; Rs. C-76/08 (Kom/Malta), Urt. v. 10.9.2009.

entsprechenden Rechtsverletzungen erreichen die Kommission auch über das von ihr eigens zu diesem Zweck eingerichtete Beschwerdeverfahren, das es Einzelnen ermöglicht, sich wegen konkreter Verletzungen des EG-Umweltrechts direkt an die Kommission zu wenden.[107] Allerdings sind die Ressourcen der Kommission für eine auch nur annähernd systematische und effektive Kontrolle der alltäglichen Anwendung des EU-Umweltrechts in den Mitgliedstaaten nicht ausreichend.[108] Darüber hinaus werden sie politischer Rücksichtnahme wegen auch nicht immer optimal genutzt. Dies gilt etwa für die immer noch übermäßige Geheimhaltung der laufenden Aufsichtsverfahren,[109] die es der interessierten Öffentlichkeit bis heute erschwert, aktuelle Defizite der Umsetzung des EU-Umweltrechts zu erkennen und deren Korrektur anzumahnen.

43 In Anerkennung der strukturellen Defizite der von der Kommission zu leistenden zentralen Kontrolle der Einhaltung des EU-Umweltrechts hat der Gemeinschaftsgesetzgeber eine Reihe von **Instrumenten** entwickelt, die der dezentralen Kontrolle dienen. Neben den bereits angesprochenen Verbesserungen der Informationsrechte Einzelner[110] sind hier vor allem die Vorgaben für den mitgliedstaatlichen Rechtsschutz zu nennen, die es insbesondere Nichtregierungsorganisationen ermöglichen sollen, die Einhaltung des EU-Umweltrecht vor den mitgliedstaatlichen Gerichten und – im Wege des Vorabentscheidungsersuchens nach Art. 267 AEUV (ex Art. 234 EGV) – vor dem EuGH einzufordern.[111] Darüber hinaus ist die EU-Kommission seit Jahren mal mehr, mal weniger bemüht, die mitgliedstaatlichen Vollzugsspielräume im Sinne einer einheitlichen Anwendung des europäischen Umweltrechts durch sekundäre Rechtssetzung einzudämmen. Hierzu gehören etwa die bereits erwähnten Bemühungen um eine Vereinheitlichung des Umweltstrafrechts.[112] Die Gemeinschaft trifft dabei allerdings auf nicht unberechtigte kompetenzielle Vorbehalte der Mitgliedstaaten. Diese verweisen auf den Grundsatz des mitgliedstaatlichen Vollzuges. Die hier aufscheinenden Differenzen werden auch die zukünftigen Diskussionen um die Weiterentwicklung rechtlicher Vorgaben für den mitgliedstaatlichen Vollzug des EU-Umweltrechts prägen.[113]

H. Rechtsschutz

44 Nach wie vor eine der spannendsten und umstrittensten Fragen des europäischen Umweltrechts ist die nach dem **Rechtsschutz**.[114] Die Rechtsschutzkonzeptionen der Mitgliedstaaten unterscheiden sich bis heute ganz erheblich. Sie variieren vereinfacht gesagt zwischen den Polen der französischen Interessentenklage einerseits und der auf die Geltendmachung subjektiver Rechte beschränkten deutschen Verletztenklage andererseits.[115] Gerade im Umweltrecht bringt dies erheblich unterschiedliche Durchsetzungschancen mit sich. Vor allem das deutsche Modell beschränkt die Klagbarkeit im Umweltrecht deutlich.

45 Für das EU-Recht fehlte es lange an einer einschlägigen normativen Regelung. Dennoch bestand und besteht in der Literatur weitgehend Einigkeit darüber, dass die Durchsetzung des europäischen Umweltrechts nicht allein von dem jeweiligen nationalen Prozessrecht abhängig sein kann. Wegen der skizzierten Unterschiede in den nationalen Rechtsschutzkon-

107 Näher dazu *Epiney*, Umweltrecht, 2005, S. 160 mwN.
108 Vgl dazu immer noch instruktiv: *Krämer*, in: Lübbe-Wolff, 1996, S. 7 (12 ff).
109 Kritisch dazu *Wegener*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, 2007, Art. 255 EGV Rn 15, Fn 59.
110 Vgl dazu o. Rn 24.
111 Vgl dazu sogleich Rn 44 ff.
112 Vgl dazu o. Rn 10 ff.
113 *Pache*, in: Lübbe-Wolff, 1996, S. 177 ff; *Nitschke*, 2000.
114 Vgl dazu grundlegend: *Masing*, 1997; *Ruffert*, 1996; *Wegener*, 1998; zusammenfassend *Calliess*, NJW 2002, 3577 ff; zum Ganzen aktuell und eingehend: *Schlacke*, 2008.
115 Für die theoretische Begriffsbildung und den Gegensatz zwischen den Modellen der Interessenten- und der Verletztenklage grundlegend: *Skouris*, 1979.

zeptionen würde ihre unbesehene Anwendung erhebliche Gefahren für die einheitliche Durchsetzung des Umweltgemeinschaftsrechts in den Mitgliedstaaten herauf beschwören.[116]

46 Der EuGH hat deshalb in der Vergangenheit in einer ganzen Reihe von Fällen über die Frage der gerichtlichen Durchsetzbarkeit einzelner Normen des europäischen Umweltrechts entschieden. In seiner Rechtsprechung zeichnete sich dabei eine gegenüber dem restriktiven deutschen Modell deutlich erweiterte Rechtsschutzkonzeption ab.[117]

47 In jüngster Zeit hat dann der Gemeinschaftsgesetzgeber, ausgehend von den völkerrechtlichen Vorgaben der sog. Aarhus-Konvention,[118] eigene Regelungen zur Durchsetzbarkeit des europäischen Umweltrechts vor nationalen Gerichten entwickelt. Diese Regelungen[119] lassen eine grundsätzliche Toleranz gegenüber den verschiedenen Rechtsschutzkonzeptionen der Mitgliedstaaten erkennen. Noch ist völlig unklar, wie der EuGH auf diese gesetzgeberische Entscheidung reagieren wird.[120]

48 Die neuen sekundärrechtlichen Regelungen zum Rechtsschutz im europäischen Umweltrecht setzen zugleich auf eine deutliche, in gewisser Weise kompensatorische Ausweitung der Klagebefugnis der Umweltverbände. Der Bundesgesetzgeber hat diese Vorgaben im Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz[121] bislang nur unzureichend und in einer gemeinschaftsrechtswidrig restriktiven Form umgesetzt.[122] Die Klagerechte der Umweltverbände sollen danach nicht weiter reichen als die systemimmanent eng begrenzten Klagerechte Einzelner.[123] Das OVG-Schleswig hat in einer unlängst ergangenen Entscheidung diese Umsetzung als in Teilen gemeinschaftsrechtswidrig verworfen und stattdessen die einschlägigen Bestimmungen des EU-Sekundärrechts unmittelbar angewendet.[124] Derzeit ist zudem eine Vorlage des OVG Münster hinsichtlich der genauen Reichweite der europarechtlich vorgegebenen Klagerechte der Umweltschutzverbände beim EuGH anhängig.[125]

116 Vgl dazu schon *Wegener*, 1998, S. 82 f.

117 Für eine Tendenz zur umweltrechtlichen Interessentenklage vgl *Wegener*, 1998, S. 178 ff. Zur jüngeren Rspr des EuGH zur Einklagbarkeit von EG-Normen über die Luftqualität bereits o. bei Fn 76.

118 Vgl Gesetz v. 9.12.2006 zu dem Übereinkommen vom 25. Juni 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Übereinkommen), Bundesgesetzblatt Jahrgang 2006 Teil II Nr. 31, v. 15.12.2006, S. 1251. Aus der überaus umfangreichen Literatur zur Konvention: *Epiney*, ZUR 2003, 176; *Epiney/Scheyli*, 2000; *Durner/Walter* (Hrsg.), 2005; *Jendroska*, JEEPL 2005, 12 ff; *Scheyli*, AVR 38 (2000), 217 ff; *Schlacke*, ZUR 2004, 129 ff; *Walter*, EuR 2005, 302 ff.

119 Vgl insbesondere RL 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 26.5.2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der RLn 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten (ABl. 2003, L 156, S. 17).

120 Zu diesem in der Literatur m. E. noch zu wenig beachteten Aspekt: *Wegener*, in: Hendler, JUTR 2008 (UTR 98), S. 319 (347 ff).

121 Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-RL 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) v. 7.12.2006, BGBl. 2006 Teil I, Nr. 58, v. 14.12.2006, S. 2816.

122 Vgl u.a.: Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU), 2005, insbesondere S. 7 ff; *Koch*, NVwZ 2007, 369 (376 ff); *Ziekow*, NVwZ 2007, 259 (260); *Schlacke*, NuR 2007, 8 (14); *Walter*, EuR 2005, 302 (318 ff); *Wegener*, in: Hendler, JUTR 2008 (UTR 98), S. 319 (339 ff); *Genth*, NuR 2008, 28 (29 f); *Ewer*, NVwZ 2007, 267 (272 f); *Müller-Terpitz*, AVR 43 (2005), 466 (486 f); *Schmidt/Kremer*, ZUR 2007, 57 (61); *Scheyli*, AVR 38 (2000), 217 (245); *Kment*, NVwZ 2007, 274 (277); *Niederstadt/Weber*, NuR 2009, 297 (300 ff).

123 Dieser Ansatz geht zurück auf ein entsprechendes Auftragsgutachten von *v. Danwitz*, Rechtsgutachten VDEW, 2005; vgl auch *ders.*, NVwZ 2004, 272 ff.

124 OVG Schleswig, Urt. v. 12.3.2009, Az 1 KN 12/08 (Port Olpenitz).

125 OVG Münster, Beschl. v. 5.3.2009, Az 8 D 58/08.AK, abgedruckt in ZUR 2009, 380 ff.

Die Auseinandersetzungen veranschaulichen beispielhaft die systemische Tiefenwirkung, die das europäische Umweltrecht nicht nur in den (Prozess-)Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten entfaltet. 49

I. Einwirkungen und Folgen der Globalisierung für das Europäische Umweltrecht

Unter den Umweltproblemen finden sich vermehrt auch solche, die nurmehr als **globale Phänomene** begriffen und angegangen werden können. Dazu zählen neben der teilweisen Zerstörung der Ozonschicht vor allem der Klimawandel, das Artensterben, die übermäßige Nutzung und die Verschmutzung der Weltmeere und anderer „global commons"[126] wie etwa der Antarktis. 50

Für das europäische Umweltrecht bringt die globale Dimension der Umweltpolitik einen weiteren Bedeutungszuwachs im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten mit sich. In globalen Verhandlungsprozessen, wie etwa den Verhandlungen im Kontext des UN-Klimarahmenabkommens, tritt regelmäßig die EU als solche als **wesentlicher Verhandlungspartner** in Erscheinung. Zwar werden die einschlägigen völkerrechtlichen Abkommen wegen der geteilten Zuständigkeiten von EU und Mitgliedstaaten im Bereich der Umweltpolitik fast durchgängig als sog. gemischte Abkommen und damit von der EU und von ihren Mitgliedstaaten zugleich abgeschlossen.[127] Wie etwa das Kyoto-Protokoll belegt, übernimmt dabei aber regelmäßig die EU die wesentliche völkerrechtliche Verpflichtung. Sie koordiniert die Umsetzung und das unionsinterne „burden-sharing" zwischen den Mitgliedstaaten. Auch rechtlich macht sie regelmäßig die entscheidenden Vorgaben für die Umsetzung der einschlägigen völkerrechtlichen Verpflichtungen in den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen. 51

Im Außenverhältnis bringt die Globalisierung allerdings auch eine Relativierung des EU-Umweltrechts mit sich. Wegen der Notwendigkeit globaler Entscheidungsfindung und der damit einhergehenden Einbindung in globale Normsetzungsprozesse ist die EU bei der Bewältigung globaler Umweltprobleme notwendigerweise weniger autonom als bei der Regulierung regionaler europäischer Umweltprobleme. So hat sich die EU beispielsweise erst auf US-amerikanischen Druck hin zu einer Klimaschutzstrategie bereit gefunden, die auf den Emissionshandel als Hauptinstrument setzt. Bemerkenswerterweise war und ist – wegen des regulatorischen Ausfalls der USA unter der Bush-Administration – inzwischen das europäische Emissionshandelsregime der wesentliche globale Standard für künftige Regulierungsansätze im Klimaschutz. 52

J. Defizite und Reformperspektiven

Trotz seiner ganz erheblichen institutionellen und auch inhaltlichen Erfolge wird das europäische Umweltrecht auch von signifikanten Defiziten, Lücken und Dekadenzerscheinungen gekennzeichnet. Dabei sind die Defizite nur teilweise solche, die speziell das Umweltrecht kennzeichnen. Im europäischen Umweltrecht werden vielmehr Probleme erkennbar, die das Gemeinschaftsrecht auch sonst kennzeichnen. Es sind diese Schwächen und Gefahren, die den aktuellen und zukünftigen Reformbedarf im europäischen Umweltrecht definieren. 53

126 Vgl IUCN (International Union for Conservation of Nature), 1980, Kap. 18; *Quilligan*, Kosmos Journal 2008, Vol. VII / 2; *ders.*, Kosmos Journal 2008, Vol. VIII / 1; *Holzinger*, European Journal of Political Research 2001, Vol. 40, Issue 2, S. 117 ff; *Huerta*, Systems Research and Behavioral Science 2009, Vol. 26, Issue 4, S. 469 ff.

127 Zum Begriff und zur Praxis der gemischten Abkommen: *Schmalenbach*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, 2007, Art. 300 EGV Rn 30 f.

I. Problemlösungsschwächen

54 Wesentlichstes Defizit des europäischen Umweltrechts sind sicherlich seine **Problemlösungsschwächen**. Zwar hat das europäische Umweltrecht – wie oben bereits skizziert – zur Bewältigung einer Reihe lokaler und regionaler Umweltprobleme beigetragen. Diese inhaltlichen Erfolge können jedoch nicht den Blick auf die Vielzahl der Umweltprobleme verstellen, die durch die europäische Rechtssetzung bislang nicht erreicht worden sind.

55 Dazu ist zunächst auf den in der Diskussion regelmäßig vernachlässigten Punkt der **Verschiebung von Umweltproblemen** hinzuweisen. Im Zuge der Globalisierung hat sich die EU wesentlicher Quellen der Umweltverschmutzung allein durch die Verlagerung der Produktion in Drittländer entledigt. Zahlreiche besonders umweltbelastende Industriezweige sind heute nicht mehr in der EU, sondern in Staaten etwa des asiatischen Raums angesiedelt. Soweit dort für den europäischen Markt produziert wird, ist die damit einhergehende Umweltbelastung europäisch veranlasst, wird aber von der europäischen Umweltschutzgesetzgebung nicht bzw (vor allem über Produktstandards) allenfalls in Ansätzen erreicht.

56 Problemlösungsdefizite zeigt das europäische Umweltrecht zudem immer dort, wo die Lösung nicht in der normativen Verpflichtung zur Anwendung bestimmter technischer Verfahren oder Standards liegen kann. Dies gilt etwa für den trotz der europäischen Naturschutzgesetzgebung weiterhin erheblichen **Flächenverbrauch** und die fortschreitende Zerstörung und Zerschneidung der mehr oder weniger unberührten Teile von Natur und Landschaft. Dies gilt auch für andere Umweltprobleme, die wie etwa der **Klimawandel**, der **Ressourcenverbrauch**, der **Lärmschutz** und – eingeschränkt – die **Belastung mit chemischen Stoffen**, mehr oder weniger unmittelbare Folgen eines betont konsumtiven Lebenswandels und der entsprechenden Anreizsysteme und Strukturentscheidungen sind. An diesen Stellen zeigen sich erhebliche systemische Widersprüche zwischen der auf fortwährendes Wachstum setzenden Wirtschaftspolitik der EU und ihrer Mitgliedstaaten einerseits und den Erfordernissen des Umweltschutzes andererseits. Diese systemischen Widersprüche werden in der offiziellen (Umwelt-)Politik nicht allein der EU heute entweder tabuisiert oder geleugnet.

II. Entdemokratisierung

57 Keine spezifisch umweltrechtliche aber eine im Umweltrecht besonders deutlich aufscheinende Gefahr ist die der weitergehenden **Entdemokratisierung**. Nicht erst seit der aktuellen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon[128] ist bekannt, das Entdemokratisierung auch ein europäisches Problem ist.[129] Zwar wird das immer wieder beschworene Demokratiedefizit der EU gelegentlich systemisch überzeichnet.[130] Dennoch muss eingeräumt werden, dass das Projekt der europäischen Integration seiner derzeitigen Anlage nach immer noch ein elitäres und in weiten Teilen ein exekutives ist. Die europäische Regelsetzung ist auch im Umweltrecht gekennzeichnet von einer Dominanz der mitgliedstaatlichen und der europäischen (Ministerial-)Bürokratie. Diese ohnehin systemimmanente Dominanz wird derzeit noch weiter gestärkt durch einen immer stärkeren Ausbau der Delegation von Durchführungsbefugnissen auf die EU-Kommission und die sie begleitenden Ausschüsse und Agenturen.[131] Das jüngste Beispiel für die hier bürgerfern stattfindende Regelsetzung ist das europaweite Handelsverbot für Glühbirnen.[132]

128 BVerfG, 2 BvE 2/08 v. 30.6.2009, http://www.bverfg.de.

129 Vgl dazu u.a. schon *Lübbe-Wolff*, in: VVDStRL (60) 2001, S. 246 ff.

130 Mit Recht sehr kritisch zur Lissabon-Entscheidung des BVerfGs deshalb (statt vieler): *Schönberger*, GLJ 10 (8/2009) 1201 ff. Die systemische Überzeichnung findet sich auch in dem wichtigen, aber zu einseitig auf die Sprachenproblematik setzenden Erklärungsansatz von *Grimm*, JZ 1995, 581 ff.

131 Kritisch zu der mit der Ratifizierung des Lissabonner Vertrages drohenden Abschaffung der Einbindung nationaler Experten in den Prozess der untergesetzlichen Regelsetzung durch die EU-Kommission und die von ihr kontrollierten EU-Agenturen: *Wolfram*, 2009.

132 Kritisch hierzu *Wegener*, ZUR 2009, 169 f.

Wenigstens teilweise Abhilfe könnte hier insbesondere ein **Abschied vom Initiativmonopol** der Kommission bringen, der es auch dem Parlament und dem Rat bzw den im Rat vertretenen Mitgliedstaaten erlaubte, Vorschläge in den europäischen Rechtssetzungsprozess einzubringen. Bei allem Gewinn den dies in demokratischer Hinsicht verspricht, muss man sich allerdings auch über die Gefahren im Klaren sein, die eine solche einschneidende Reform mit sich brächte. Zu diesen Gefahren gehört nicht nur die einer weiter anschwellenden Flut europäischer Normsetzung. Auch die schon heute nicht immer optimale Stimmigkeit europäischer Regelsetzung würde darunter ebenso leiden, wie deren umweltschützerische Intensität. 58

Vielversprechender erscheinen deshalb alle Bestrebungen, die auf eine **Stärkung** der durch das Europäische Parlament und durch die nationalen Parlamente ausgeübten **Mitwirkungs- und Kontrollrechte** im Rahmen der europäischen Gesetzgebung und der untergesetzlichen Rechtssetzung abzielen. Der Vertrag von Lissabon verspricht insoweit Verbesserungen,[133] birgt aber auch Risiken.[134] 59

III. Freiheitsverkürzung und Symbolismus

Mit den Gefahren für die demokratische Regelsetzung verbinden sich die **Gefahren der Freiheitsverkürzung** und des **Symbolismus**. Exemplarisch deutlich wird auch dies am bereits erwähnten sukzessiven Handelsverbot für Glühbirnen. Das Verbot verkürzt die Freiheit der Verbraucher bei der Wahl ihrer Beleuchtung, obwohl die vorhandenen technischen Alternativen derzeit noch handfeste optische, technische und gesundheitlich/ökologische Nachteile aufweisen. Zugleich ist der zu erzielende Energiespareffekt vergleichsweise gering und ungesichert. Das als Umweltschutzmaßnahme ausgewiesene Verbot erweist sich bei näherem Zusehen (auch) als Ergebnis industriepolitischen Lobbyismus.[135] Aber auch jenseits dieses vergleichsweise läppischen Beispiels ist die europäische Umweltpolitik – wie im Übrigen jede Umweltschutzpolitik – permanent von diesen Risiken bedroht. So kann man sich etwa mit guten Gründen fragen, ob nicht der Zentralbaustein des europäischen Klimaschutzprojekts, der EU-Emissionshandel, trotz aller ernsthaften Bemühungen vor allem seitens der Kommission, bislang vor allem ein großes Stück symbolischer aber kostspieliger Umweltschutzpolitik geblieben ist.[136] 60

IV. Komplexität

Eine nicht unerhebliche Gefahr ist auch in der immer weiter wachsenden **Komplexität** europäischer Regelsetzung zu sehen. Diese Gefahr ist sicherlich nicht auf den Umweltbereich beschränkt, treibt hier aber einige ihrer übelriechendsten Blüten. Wenn etwa selbst die Kommission einräumen muss, dass sie sich über das für die europäische Genehmigung des Inverkehrbringens eines gentechnisch veränderten Organismus anzuwendende Verfahren nicht im Klaren ist,[137] liegt – gleich wie man inhaltlich zu entsprechenden Genehmigungen steht – sicher etwas im Argen. Auch andere umweltpolitische Regelungsfelder haben mittlerweile einen Komplexitätsgrad erreicht, der zu vielen auch verfassungsrechtlich relevanten Problemen führt. So ist etwa die in jüngerer Zeit auch außerhalb von Fachkreisen kritisch 61

133 Vgl dazu etwa *Schwarze*, EuR 2009, Beiheft 1, 9 (12 f); *Ruffert*, EuR 2009, Beiheft 1, S. 31 (38 f).

134 Vgl dazu insbesondere die Studie von *Wolfram*, 2009.

135 Vgl dazu *Wegener*, ZUR 2009, 169 f.

136 Vgl die Nachweise o. in Fn 60.

137 Kritisch dazu *Wegener*, 1998, S. 79 (81 f).

hinterfragte Praxis der Erarbeitung von ganzen Gesetzeswerken durch externe Kräfte, insbesondere durch beauftragte Rechtsanwaltsfirmen,[138] im Umweltrecht eine nicht seltene Praxis. Diese erscheint umso problematischer, als sich mit der Anwendung der solcherart entstandenen Gesetze selbstverständlich regelmäßig erhebliche Vor- und Nachteile für betroffene Private verbinden, die mit den beauftragten externen „Gesetzesmachern" ihrerseits in geschäftlichen Beziehungen stehen.[139] Wegen der besonderen Komplexität der Umweltgesetzgebung sind die genauen Vor- und Nachteile dabei häufig eher von den Betroffenen als von den eigentlich für die Gesetzgebung zuständigen Organen einzuschätzen. Der Gefahr muss durch eine verstärkte kritische Prüfung der jeweiligen Regelungslandschaften auf Notwendigkeit, Transparenz und innere Widerspruchsarmut immer wieder neu begegnet werden.

62 Eine grundsätzliche Verschlankung der umweltrechtlichen Regelungslandschaften könnte aber auch auf mitgliedstaatlicher Ebene erreicht werden. Führende Umweltrechtler haben im Rahmen der Diskussion um die Föderalismusreform zu Recht, aber in der Sache nur teilweise erfolgreich, darauf hingewiesen, dass eine dritte föderale Regelungsebene angesichts einer weitgehenden europarechtlichen Ausgestaltung des Umweltrechts entbehrlich erscheint.[140] Auch auf Bundesebene findet sich aber immer noch eine zu barocke Normsetzungspraxis. Das Regelungsinstrument der Richtlinie hat den deutschen Umsetzungsgesetzgeber in der Vergangenheit allzu oft dazu verleitet, eigene Vorstellungen und Sprachgebräuche für wichtiger zu erachten als eine hinreichend sichere und auch hinsichtlich späterer Auslegungsfragen transparente Umsetzung der europäischen Vorgaben. Weniger Nonchalance bei der mitunter bewusst gemeinschaftsrechtswidrigen Richtlinienumsetzung, weniger nationaler regulatorischer Ehrgeiz und der Mut zu der immer noch zu Unrecht verpönten pauschalen Übernahme europäischer Vorgaben wären insoweit mehr.

K. Schluss

63 In den knapp vierzig Jahren seiner Entwicklung hat sich das Umweltrecht der Europäischen Union als eines der dynamischsten und für die Entfaltung des europäischen Verwaltungsrechts insgesamt zentralen Regelungsfelder erwiesen. Der Trend zur immer weiteren **Europäisierung des Umweltrechts** ist ungebrochen. Er wird ergänzt und verstärkt durch die in jüngerer Zeit zu beobachtende Globalisierung wichtiger Regelungsmaterien des modernen Umweltrechts. Trotz zum Teil erheblicher regionaler Erfolge ist (nicht nur) das EU-Umweltrecht aber weiterhin von systemischen Defiziten gekennzeichnet. Es versagt immer dort, wo es ihm nicht gelingt, sich angesichts des latenten Widerspruchs von Wachstum und ökologischer Verträglichkeit für letztere zu entscheiden. Die deshalb fortbestehende und sich tendenziell eher verschärfende als entspannende Problemlage wird dem europäischen Umweltrecht auch in der Zukunft entscheidende Impulse geben und seine institutionelle Bedeutung weiter stärken.

138 Vgl etwa *Gathmann*, Großkanzlei hilft Wirtschaftsministerium – Kritiker rügen Guttenbergs Gesetz-Outsourcing, in: Spiegel-online v. 12.8.2009.

139 Als besonders eindrückliches Beispiel für mögliche „Gesetzgebungsgewinne" können die sog. „windfallprofits" gelten, die die großen deutschen Energieversorger unter Ausnutzung einer bestimmten Ausgestaltung des nationalen Emissionshandelsregimes für Treibhausgase gemacht haben; der Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft (VIK) schätzte diese Profite auf über 5 Milliarden Euro jährlich, vgl dazu http://www.vik.de/fileadmin/vik/Pressemitteilungen/JPK2005/VIK_Berechnungen_Windfall_Profits.pdf. Vgl zum Ganzen auch *Lückge/Bausch*, DowJones TradeNews Emissions, Vol. 2006, No. 24, S. 9 ff.

140 Vgl dazu die entsprechende Stellungnahme des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU), 2006. Vgl zum Thema auch *Schmalz*, NdsVBl 2005, 89 ff; *Schulze-Fielitz*, NVwZ 2007, 249 ff.