

Der Vollzug europarechtlicher Vorschriften auf dem Gebiet des Umweltschutzes

Rechtliche Vorgaben und Verwaltungspraxis
anhand einer empirischen Umfrage bei Behörden
und Umweltschutzverbänden in Deutschland

Von

Christian Engelsberger



Duncker & Humblot • Berlin

Inhaltsverzeichnis

Einleitung

I. Problemdarstellung.....	25
II. Gang der Untersuchung.....	26

1. Kapitel

Grundlagen und Durchführung der Untersuchung

I. Der Begriff des Vollzugs im Gemeinschaftsrecht.....	28
II. Methodisches Vorgehen.....	31
1. Implementationsforschung.....	31
2. Methodischer Ansatz.....	32
3. Fragestellung und Untersuchungstechniken.....	33
EI. Durchführung der Behördenumfrage.....	34
1. Vorgehen im Vorfeld der Fragebogenaktion.....	34
2. Entwicklung des Fragenkatalogs.....	35
a) Zusammenstellung eines Themenkatalogs.....	36
b) Formulierung der Fragen.....	36
3. Versendung der Fragebögen.....	38
a) Bestimmung des Adressatenkreises.....	39
b) Versendungsphase im einzelnen.....	40
4. Rücklauf.....	40
5. Reaktionen.....	44
IV. Durchführung der Umfrage bei Umweltschutzverbänden.....	45
1. Ausarbeitung des Fragenkatalogs.....	46

2. Bestimmung des Adressatenkreises.....	46
3. Versendung und Rücklauf der Fragebögen.....	46
V. Auswertung und Aufbereitung der Daten.....	48

2. Kapitel

Die rechtlichen Voraussetzungen für den Vollzug von EG-Umweltrecht

I. Das Umweltschutzrecht der Europäischen Union.....	50
1. Kurzer historischer Überblick.....	50
2. Primäres Gemeinschaftsrecht auf dem Gebiet des Umweltschutzes ("Europäisches Umweltverfassungsrecht").....	52
3. Sekundäres Gemeinschaftsrecht auf dem Gebiet des Umweltschutzes.....	55
a) Wahl der Rechtsform.....	55
aa) Festlegung von Rahmenprogrammen.....	56
bb) Rechtsverbindliches Handeln der Gemeinschaft.....	56
b) Wahl der Kompetenzgrundlage.....	59
4. Europäisches Umweltverwaltungsrecht.....	63
a) Primärrechtliche Regelungen.....	63
b) Sekundärrechtliche Regelungen.....	66
c) Allgemeine Rechtsgrundsätze.....	67
II. Vollzug von EG-Umweltrecht durch Organe der Gemeinschaft.....	68
1. Aufgaben und Organisationsstruktur der Kommission.....	69
2. Kontrolltätigkeit.....	71
a) Aufsichtsklage als wichtigstes Kontrollinstrument.....	72
b) Hilfsinstrumentarien zur Informationsgewinnung.....	76
aa) Umweltbeschwerde bei der Kommission.....	76
bb) Petition beim Europäischen Parlament.....	77
cc) Die Umweltinformationsrichtlinie als Instrument der mittelbaren Informationsgewinnung.....	78
dd) Berichtspflichten der Mitgliedstaaten.....	79
ee) Recht zur Einholung von Auskünften nach Art. 213 EGV.....	82
ff) Eigene Recherchen der Kommission.....	83
c) Kürzungen bei EG-Fördermitteln als faktisches Kontrollinstrument der Kommission.....	83

aa) Das Rechnungsabschlußverfahren.....	84
bb) Sonstige Mittelkürzungen.....	85
d) Das Initiativrecht als Instrument der "vorbeugenden Kontrolle"?	86
3. Fondsverwaltung.....	87
a) Umweltfonds LIFE.....	88
b) Strukturfonds und Kohäsionsfonds.....	89
4. Die Europäische Umweltagentur.....	90
5. Sonstige Verwaltungstätigkeit der Gemeinschaft auf dem Gebiet des Umweltschutzes.....	91
DI. Vollzug von EG-Umweltrecht durch Organe der Mitgliedstaaten.....	92
1. Verwaltungsorganisation.....	94
a) Überblick.....	94
b) Behördenaufbau beim Vollzug von EG-Umweltrecht in Deutschland.....	95
2. Verwaltungsverfahren.....	99
3. Mittelbarer mitgliedstaatlicher Vollzug.....	101
a) Überblick.....	101
b) Erlaß nationaler Vorschriften zur Umsetzung von EG-Umweltrichtlinien.	102
aa) Umsetzungspflicht.....	102
bb) Umsetzungstechniken.....	102
cc) Umsetzungsfehler.....	105
c) Beachtung von Richtlinien Wirkungen beim Erlaß behördlicher Einzelakte	109
aa) Inhaltliche Überprüfung und Verwerfung nationaler Vorschriften. . . .	110
bb) Richtlinienkonforme Auslegung.....	112
cc) Unmittelbare Wirkung von Richtlinienbestimmungen.....	117
dd) Richtlinienwirkungen und tatsächliche Verwaltungspraxis.....	126
d) Der Staatshaftungsanspruch als Korrektiv bei Vollzugsmängeln?.....	126
e) Abgrenzung und Verhältnis von richtlinienkonformer Auslegung, Direktwirkung und Staatshaftung.....	135
4. Unmittelbarer mitgliedstaatlicher Vollzug.....	138
a) Überblick.....	138
b) Die "Öko-Audit"-Verordnung.....	140
5. Nationale Selbstkontrolle der Verwaltung.....	142
IV. Fazit.....	142

3. Kapitel

**Die tatsächlichen Voraussetzungen für
den Vollzug von EG-Umweltrecht aus der Sicht
von Behörden und Umweltverbänden in Deutschland**

I.	Einschätzung des rechtlichen Instrumentariums hinsichtlich seiner Vollzugs- tauglichkeit.....	145
1.	Allgemeine Einschätzung.....	145
2.	Einschätzung der Umweltinformationsrichtlinie.....	146
3.	Einschätzung der UVP-Richtlinie.....	148
4.	Bewertung umweltpolitischer Maßnahmen auf nationaler und europäischer Ebene.....	150
II.	Einschätzung des (eigenen) behördlichen Handelns.....	152
1.	Die Merkmale des räumlichen Zuständigkeitsbereichs einer Behörde.....	152
a)	Die flächenmäßige Ausdehnung.....	153
b)	Die Bevölkerungszahl.....	153
c)	Die Bevölkerungsdichte.....	154
d)	Städtische oder ländliche Prägung.....	155
e)	Art der wirtschaftlichen Nutzung.....	156
f)	Stellenwert der Umweltbeeinträchtigungen.....	158
2.	Personelle und materielle Ausstattung der Behörden.....	161
a)	Anzahl der Behördenbediensteten.....	162
b)	Ausbildungsstand der Behördenbediensteten.....	164
c)	Weiterbildungsmöglichkeiten von Behördenbediensteten.....	165
d)	Materielle Ausstattung der Behörden.....	167
3.	Allgemeines Tätigkeitsprofil umweltbezogener Behördenarbeit.....	171
a)	Arbeitsschwerpunkte in bezug auf einzelne Umweltschlitzmaterien.....	171
b)	Aufteilung der Arbeitszeit auf einzelne Arbeitsfelder.....	172
4.	EG-Umweltrecht in der behördlichen Tätigkeit.....	173
a)	Allgemeine Schwierigkeiten beim Vollzug europarechtlicher Vorschriften	174
b)	Die Qualität des Vollzugs von EG-Umweltrecht in Deutschland im Vergleich zu anderen EG-Mitgliedstaaten aus der Sicht deutscher Behörden.....	176
c)	Das Verhältnis des Vollzugs rein nationalen Umweltrechts zu solchem mit europarechtlichem Ursprung.....	177
d)	Vollzug der Umweltinformationsrichtlinie (RL 90/313/EWG).....	178
aa)	Anzahl der bisher geltend gemachten Umweltinformationsansprüche	179

bb) Anspruchsteller von Umweltinformationsansprüchen.....	184
cc) Bearbeitungszeit für geltend gemachte Umweltinformationsansprüche	186
dd) Behördeninterne Organisation bei der Bearbeitung von Umwelt- informationsansprüchen.....	188
ee) Beeinträchtigung der übrigen umweltbezogenen Behördenarbeit	189
ff) Anteil der ablehnend beschiedenen Ansprüche und Begründung der Ablehnung.....	191
gg) Bearbeitungsgebühren.....	193
hh) Eingelegte Rechtsmittel.....	197
ii) Vorbereitung der Bediensteten auf die Arbeit mit der Umweltinfor- mationsrichtlinie und dem UIG.....	197
e) Vollzug der UVP-Richtlinie.....	199
aa) Anzahl der durchgeführten Umweltverträglichkeitsprüfungen.....	200
bb) Beeinträchtigung der übrigen umweltbezogenen Behördenarbeit	201
cc) Die Beibringungspflicht der Prüfunterlagen durch die Anlagenbe- treiber.....	203
dd) Die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der UVP.....	205
ee) Zusammenfassende Darstellung der Umweltauswirkungen und Gesamtbewertung.....	208
ff) Kreis der UVP-pflichtigen Vorhaben.....	210
gg) Die federführende Behörde.....	213
hh) Eingelegte Rechtsmittel.....	214
 EI. Einschätzung des Handelns anderer am Vollzug Beteiligter.....	 215
1. Die Kommission als "Wächterin" über die Einhaltung des EG-Umweltrechts	215
2. Kontaktaufnahmen deutscher Umweltschutzbehörden mit anderen nationa- len oder internationalen Stellen.....	217
3. (Versuchte) Einflußnahmen auf die behördliche Tätigkeit.....	219
a) Allgemeine Einschätzung der außerbehördlichen Einflußnahmen.....	219
b) Die Quellen der Einflußnahmen.....	221
4. Die Rolle der von Umweltmaßnahmen der Behörden betroffenen Betreiber .	223
a) Bereitschaft der Unternehmen, Umweltschutzaufgaben nachzukommen...	223
b) Kräfteverhältnis Behörde - Unternehmen.....	225
c) Bedeutung von Umweltabsprachen.....	226
5. Die Rolle der Öffentlichkeit/Umweltschutzverbände.....	230
a) Einschätzung der Öffentlichkeit aus Behördensicht.....	230
aa) Hinweise auf Umweltbeeinträchtigungen von seiten der Öffentlich- keit.....	230
bb) Erhebung von Widersprüchen gegen behördliche Entscheidungen. . .	235

b) Einschätzung der Behördenarbeit aus der Sicht von Umweltverbänden....	237
aa) Kontaktaufnahmen der Umweltverbände mit Behörden.....	237
bb) Einschätzung der Effektivität behördlicher Überwachungstätigkeit....	240
cc) Einschätzung der Kooperationsbereitschaft von Behörden in bezug auf Umweltverbände.....	241
dd) Einflußnahmen auf die behördliche Tätigkeit.....	242
ee) Das Verhältnis der Behörden zu Betreibern aus Sicht der Umweltverbände.....	244
ff) Von den Verbänden eingelegte Rechtsmittel gegen behördliche Entscheidungen.....	247
gg) Erfahrungen der Umweltverbände mit der Umweltinformationsricht- linie.....	249
hh) Erfahrungen der Umweltverbände mit der UVP-Richtlinie.....	253
c) Einschätzung der eigenen Verbandsarbeit.....	256
aa) Allgemeines Tätigkeitsprofil.....	256
bb) Einflußmöglichkeiten der Verbände bei Gesetz- oder Verordnungs- entwürfen.....	258
cc) Bedeutung des Europarechts für die Arbeit der Verbände.....	259
dd) Kontakte von Umweltverbänden zu europäischen Institutionen.....	261
ee) Personelle und materielle Ausstattung der Verbände.....	262
ff) (Versuchte) Einflußnahmen oder Pressionen.....	264
gg) Verhältnis der Verbände zu Betreibern.....	266
6. Bedeutung der Rechtsprechung für die Vollzugspraxis.....	267
7. Zusammenarbeit im nationalen / internationalen Rahmen in Fragen des Umweltschutzes.....	268

4. Kapitel

Zusammenfassung und Ausblick

Problembereiche beim Vollzug von EG-Umweltrecht.....	271
1. Die von EG-Umwelt Richtlinien ausgehenden Wirkungen werden in der behördlichen Praxis kaum beachtet.....	271
2. EG-Umweltrecht wird sowohl im Verhältnis der innerstaatlichen Behörden als auch zwischen den Mitgliedstaaten uneinheitlich vollzogen.....	273
3. Europarechtliche Vorschriften auf dem Gebiet des Umweltschutzes sind teilweise praxisfremd.....	274
4. Umweltverbände und Bürger sind am behördlichen Entscheidungsprozeß nicht immer ausreichend beteiligt.....	275

J# ⁵	5. Zugeständnisse an Betreiber erschweren die konsequente Durchsetzung europäischer Umweltstandards.....	276
*	6. Kooperation und Konsultation zwischen Behörden und Behördenteilen sind teilweise mangelhaft.....	278
T	7. Die Rechtsprechung des EuGH überfordert die nationalen Vollzugsorgane und ist daher praxisfern.....	278
1,	8. Vollzugsmängel werden aufgrund unzureichender Kontroll- und Sanktionsinstrumente nur lückenhaft aufgedeckt und geahndet.....	279
HL	Lösungsansätze.....	280
	1. Verbesserungsvorschläge im tatsächlichen Bereich.....	280
	2. Altruistische Verbandsklage.....	281
	3. Rechtsschutz einzelner.....	284
	4. Reform des gemeinschaftlichen Gerichtswesens.....	287
	5. Vollzugshinweise und Weisungen.....	288
•	6. Vergabe von Fondsgeldern.....	289
	7. Einrichtung nationaler Beschwerdestellen.....	290
	8. Bedeutung des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente im Rahmen der Vollzugskontrolle.....	291
	9. Bedeutung und Stellung der Bundesländer beim Vollzug von EG-Recht ...	293
	10. Ökonomische Instrumente.....	294
ffl.	Schlußbemerkung.....	295

Anhang

I.	Fragebogen an Behörden zum Vollzug von EG-Umweltrecht.....	297
II.	Fragebogen an die Umwelt verbände zum EG-Umweltrecht.....	314
EI.	Graphiken.....	326
	Verzeichnis der zitierten Rechtsprechung.....	337
	Literaturverzeichnis.....	340
	Sachregister.....	359