

Die Vollzugskontrolle des europäischen Umweltrechts

Von
Silke Albin



Duncker & Humblot • Berlin

Inhaltsübersicht

Einleitung	29
-------------------------	----

TeilA

Allgemeine Grundlagen

1. Kapitel: Methodisches Vorgehen.....	34
I. Rechtstatsächlicher Forschungsansatz.....	34
II. Untersuchungsgegenstand und Fragestellung.....	37
III. Untersuchungstechniken.....	38
IV. Die Untersuchungen im einzelnen.....	39
V. Grenzen der Rechtstatsachenforschung.....	47
2. Kapitel: Begriffliche Voraussetzungen der Kontrolle in einer rechtstatsächlichen Untersuchung.....	49
I. Der Begriff der Kontrolle.....	49
II. Kontrolle als Prozeß.....	53
III. Folgerungen für den Gang der Untersuchung.....	57
3. Kapitel: Kontrollgegenstand: Der Vollzug des Gemeinschaftsrechts im Umweltbereich.....	59
I. Die Vollzugsmaterie: Das Umweltrecht der EG.....	59
II. Der Vollzug des gemeinschaftlichen Umweltrechts.....	64
III. Das "Vollzugsdefizit" des europäischen Umweltrechts.....	73

TeilB

Kontrolle durch nationale Rechtsanwendungsorgane und Instanzen

1. Kapitel: Kontrolle durch die Verwaltung.....	85
I. Der gemeinschaftskonforme Verwaltungsvollzug als Instrument zur Ausglei- chung einer mangelhaften Umsetzung des Gemeinschaftsrechts.....	85
II. Die Bedeutung des ordnungsgemäßen Verwaltungsvollzugs in der Praxis....	110

2. Kapitel: Kontrolle durch die Öffentlichkeit.....	120
I. Tatsächliche Handlungsbedingungen für Umweltverbände.....	120
II. Aufdeckung von Vollzugsmängeln durch die Öffentlichkeit.....	134
III. Instrumente zur Beanstandung von Vollzugsmängeln.....	163

Teil C

Kontrolle durch Organe der Europäischen Gemeinschaft

1. Kapitel: Kontrolle durch die Kommission.....	237
I. Stellung und Funktion der Kommission im europäischen Rechtssystem.....	237
II. Organisationsstrukturen innerhalb der Kommission.....	240
III. Instrumente zur Aufdeckung von Vollzugsmängeln.....	249
IV. Das Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 169 EGV (Art. 226 EGV n.F.) als Instrument zur Beanstandung von Vollzugsmängeln.....	264
2. Kapitel: Kontrolle durch das Europäische Parlament.....	302
I. Interpellationsrecht.....	302
II. Mißtrauensvotum.....	303
III. Untersuchungsausschüsse.....	303
IV. Klagerechte.....	303
3. Kapitel: Instrumentarium der Mittelkürzung.....	306
I. Die mangelhafte Berücksichtigung von Umweltbelangen im Rahmen der gemeinschaftlichen Strukturpolitik.....	307
II. Kontrollrechte der Kommission.....	310
III. Kontrollrechte des Europäischen Rechnungshofs.....	316
4. Kapitel: Vorbeugende Kontrolle während der Gesetzgebungsphase auf Europäischer Ebene.....	321
I. Kontrolle der gemeinschaftlichen Umweltgesetzgebung.....	321
II. Kontrolle der Integration des Umweltschutzes in andere Politiken der Gemeinschaft.....	343
III. Die Bedeutung vorbeugender Kontrolle für die Vermeidung von Vollzugsdefiziten.....	346

*TeilD***Bewertung und rechtspolitischer Ausblick**

1. Kapitel: Die Kontrolle der Anwendung des europäischen Umweltrechts.	352
I. Der Prozeßcharakter der Vollzugskontrolle.	352
II. Zusammenfassende Analyse.	355
III. Vergleichende Bewertung von zentralen und dezentralen Kontrollmecha- nismen.	360
IV. Reformansätze zur Stärkung der Anwendungskontrolle.	366
2. Kapitel: Die Kontrolle der Umsetzung des europäischen Umweltrechts.	373
I. Zusammenfassende Analyse.	373
II. Vergleichende Bewertung von zentralen und dezentralen Kontrollmecha- nismen.	378
III. Reformansätze zur Stärkung der Umsetzungskontrolle.	379
Nachwort.	384
Zusammenfassung in Thesen.	386
Anhang I: Verzeichnis der Interviewpartner.	389
Anhang II: Fragebögen.	393
Literaturverzeichnis.	421
Sachverzeichnis.	454

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	29
-------------------------	-----------

Teil A

Allgemeine Grundlagen

1. Kapitel: Methodisches Vorgehen.....	34
I. Rechtstatsächlicher Forschungsansatz.....	34
II. Untersuchungsgegenstand und Fragestellung.....	37
III. Untersuchungstechniken.....	38
IV. Die Untersuchungen im einzelnen.....	39
1. Umfrage bei deutschen Umweltschutzbehörden.....	39
a) Umfrageziel und Fragetechnik.....	39
b) Adressatenkreis.....	40
2. Umfrage bei Umweltverbänden.....	41
a) Umfrageziel und Fragetechnik.....	41
b) Bestimmung des Adressatenkreises und Durchführung der Umfrage. . . .	43
aa) Deutsche Umweltverbände.....	43
bb) Umweltverbände ausgewählter anderer Mitgliedstaaten.....	44
3. Recherchen bei Organen der Europäischen Gemeinschaft.....	45
4. Auswertung.....	46
V. Grenzen der Rechtstatsachenforschung.....	47
2. Kapitel: Begriffliche Voraussetzungen der Kontrolle in einer rechtstatsächlichen Untersuchung.....	49
I. Der Begriff der Kontrolle.....	49
II. Kontrolle als Prozeß.....	53
1. Das Modell der 'Kontrolle als Prozeß'.....	53
2. Der Kontrollprozeß im einzelnen.....	55

III. Folgerungen für den Gang der Untersuchung.....	57
3. Kapitel: Kontrollgegenstand: Der Vollzug des Gemeinschaftsrechts im Umweltbereich.....	59
I. Die Vollzugsmaterie: Das Umweltrecht der EG.....	59
1. Entstehungsgeschichte und Rechtsgrundlagen der EG-Umweltpolitik	59
2. Überblick über sekundärrechtliche EG-Umweltschutzregelungen.....	61
II. Der Vollzug des gemeinschaftlichen Umweltrechts.....	64
1. Indirekter Vollzug durch Organe der Mitgliedstaaten.....	65
a) Mittelbarer und unmittelbarer Vollzug von Gemeinschaftsrecht	65
b) Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben an den indirekten Vollzug.....	67
aa) Anforderungen an die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts	68
bb) Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben an den nationalen Verwaltungsvollzug.....	70
2. Direkter Vollzug durch Organe der Gemeinschaft.....	71
III. Das "Vollzugsdefizit" des europäischen Umweltrechts.....	73
1. Mängel bei der Umsetzung von Umweltrichtlinien.....	74
a) Nichtmitteilung von Umsetzungsmaßnahmen.....	74
b) Nichtübereinstimmung von Umsetzungsmaßnahmen.....	77
2. Mängel bei der Anwendung des europäischen Umweltrechts.....	81

TeilB

Kontrolle durch nationale Rechtsanwendungsorgane und Instanzen

1. Kapitel: Kontrolle durch die Verwaltung.....	85
I. Der gemeinschaftskonforme Verwaltungsvollzug als Instrument zur Ausgleichung einer mangelhaften Umsetzung des Gemeinschaftsrechts.....	85
1. Die Prüfungspflicht nationaler Rechtsanwendungsorgane im Hinblick auf die Gemeinschaftskonformität des Verwaltungsvollzugs.....	85
2. Rechtsinstitute zur Ausgleichung einer mangelhaften Umsetzung von Richtlinien.....	89
a) Direktwirkung von Richtlinien.....	89
aa) Die Kontrollfunktion des Instituts der Direktwirkung.....	89
bb) Die objektive Direktwirkung.....	91

cc) Rechtliche Grenzen des Sanktionsgedankens: Keine Direktwirkung zu Lasten einzelner.....	94
dd) Konsequenzen für "Richtlinien mit Doppelwirkung".....	98
b) Richtlinienkonforme Auslegung.....	99
aa) Rechtliche Begründung und Kontrollfunktion.....	99
bb) Der Anwendungsbereich der richtlinienkonformen Auslegung.	102
c) Zur Substitutionswirkung von Direktwirkung und richtlinienkonformer Auslegung.....	106
d) Das Verhältnis von richtlinienkonformer Auslegung und Direktwirkung.....	108
II. Die Bedeutung des ordnungsgemäßen Verwaltungsvollzugs in der Praxis.	110
1. Die Akzeptanz des Gemeinschaftsrechts als Voraussetzung für seine praktische Wirksamkeit.....	110
2. Ergebnisse aus der Umfrage bei deutschen Umweltschutzbehörden.	112
a) Allgemeine Einschätzung der Vollziehbarkeit europäischer Umweltvorschriften durch deutsche Umweltschutzbehörden.....	112
b) Personelle Ausstattung der Behörden.....	114
c) Weiterbildungsmöglichkeiten für Beamte.....	115
d) Materielle Ausstattung der deutschen Umweltschutzbehörden.	116
e) Folgerungen für den Vollzug des europäischen Umweltrechts durch deutsche Behörden.....	117
2. Kapitel: Kontrolle durch die Öffentlichkeit.....	120
I. Tatsächliche Handlungsbedingungen für Umweltverbände.....	120
1. Europäische Organisationsstrukturen.....	120
2. Handlungsvoraussetzungen nationaler Umweltverbände - Ergebnisse aus der Umfrage.....	123
a) Binnenstruktur von Umweltverbänden.....	123
aa) Anzahl und Anstellungsmodus ihrer Mitarbeiter.....	123
bb) Europarechtliche Fachausrichtung.....	124
cc) Tätigkeitsbereiche.....	124
dd) Einflußnahmen oder Pressionen auf die Umweltverbände.....	125
ee) Mitgliedschaft beim Europäischen Umweltbüro in Brüssel.	127
b) Technische Ausstattung der Umweltverbände.....	129

c) Die Bedeutung des europäischen Umweltrechts aus Sicht der Verbände.....	130
d) Gesamtanalyse.....	132
II. Aufdeckung von Vollzugsmängeln durch die Öffentlichkeit.....	134
1. Zur Bedeutung der Öffentlichkeit bei der Aufdeckung von Mängeln bei der Anwendung und Umsetzung des europäischen Umweltrechts.....	134
2. Das Umweltinformationsrecht der Öffentlichkeit als Instrument zur Aufdeckung von Anwendungsmängeln.....	135
a) Rechtliche Grundlagen.....	136
b) Die tatsächliche Bedeutung der Umweltinformationsrichtlinie - Ergebnisse aus der Umfrage.....	138
aa) Der Umfang der Geltendmachung von Umweltinformationsansprüchen nach Erlass der Richtlinie.....	140
bb) Einzelheiten beim Vollzug des Umweltinformationsgesetzes	144
(1) Bescheidung der Anträge.....	144
(2) Gebühren.....	146
(3) Bescheidungsdauer.....	149
(4) Der Anspruch auf Akteneinsicht.....	150
cc) Innerbehördliche Aspekte beim Vollzug des UIG.....	152
dd) Einschätzung des Umweltinformationszugangsrechts durch Verbände und Behörden.....	153
3. Sonstige Zusammenarbeit von Umweltverbänden und Umweltschutzbehörden - Ergebnisse aus der Umfrage.....	156
a) Hinweise auf Umweltschutzbeeinträchtigungen an die Behörden	157
b) Umweltverbände als Katalysator von Hinweisen aus der Öffentlichkeit	158
c) Bewertung der Zusammenarbeit aus Sicht der Umweltverbände und der Verwaltung.....	159
4. Zugangsrechte zu Informationen bei Kommission und Rat.....	160
III. Instrumente zur Beanstandung von Vollzugsmängeln.....	163
1. Verfahren auf nationaler Ebene: Kontrolle durch Klagerechte vor nationalen Gerichten.....	163
a) Primärrechtsschutz vor nationalen Gerichten: Subjektiv-öffentliche Rechte aus Gemeinschaftsrecht und ihre Klagbarkeit im nationalen Recht.....	165

aa)	Maßstab und Voraussetzungen der Ableitung subjektiver Rechte aus Umweltrichtlinien.....	165
bb)	"Betroffenheit" als konstitutives Kriterium für die Klagbarkeit subjektiver Rechte.....	169
cc)	Konsequenzen der Verleihung subjektiver Rechte durch Gemeinschaftsrecht für das deutsche Verwaltungsrecht.....	175
dd)	Praktische Bedeutung der Rechtsprechung.....	181
b)	Gemeinschaftsrechtlich gebotener Sekundärrechtsschutz: Die Staatshaftung.....	182
aa)	Rechtliche Begründung der Staatshaftung.....	183
bb)	Die Funktion der Staatshaftung im Kontext des gemeinschaftlichen Rechtsschutzsystems und seine Bedeutung für die dezentrale Kontrolle.....	185
cc)	Voraussetzungen für die Begründung der Haftung des Staates wegen Verletzungen des Gemeinschaftsrechts.....	189
(1)	Staatshaftung wegen legislativen Unrechts.....	189
(2)	Staatshaftung wegen administrativen Unrechts.....	194
c)	Vorlageverfahren gemäß Art. 177 EGV (Art. 234 EGV n.F.).....	195
aa)	Rechtliche Grundlagen.....	196
(1)	Gegenstand des Vorabentscheidungsverfahrens.....	196
(2)	Initiatoren von Vorabentscheidungsverfahren.....	197
(3)	Vorlagerecht oder Vorlagepflicht?.....	198
bb)	Sanktionsmöglichkeiten bei Mißachtung der Vorlagepflicht.....	199
(1)	Die Erzwingbarkeit von Vorabentscheidungsverfahren.....	199
(2)	Die Rechtslage in der Bundesrepublik: Verfassungsrechtlich begründete Sanktionsmöglichkeiten.....	202
d)	Zur Bedeutung der nationalen Gerichtsbarkeit in der Praxis.....	204
2.	Verfahren auf europäischer Ebene.....	213
a)	Beschwerdeverfahren bei der Kommission.....	213
aa)	Theoretische Grundlagen.....	213
bb)	Die Bedeutung der Umweltbeschwerde in der Praxis.....	214
(1)	Gegenstand und Herkunft der Beschwerden.....	215

(2) Modalitäten bei der Bearbeitung der Beschwerden innerhalb der Kommission.....	218
(3) Bewertung der Umweltbeschwerde durch Umweltverbände und Kommission: Ergebnisse aus der Umfrage.....	219
(4) Gesamtbewertung.....	223
b) Petition an das Europäische Parlament.....	225
aa) Rechtliche Grundlagen.....	225
bb) Die Bedeutung der Petitionsverfahren in der Praxis.....	225
(1) Das Petitionsverfahren.....	225
(2) Anzahl und Herkunft der Petitionen.....	227
(3) Gesamtbewertung.....	230
c) Beschwerde beim Europäischen Bürgerbeauftragten.....	231
aa) Rechtliche Grundlagen und Funktion des Bürgerbeauftragten.....	231
bb) Tatsächliche Bedeutung des Bürgerbeauftragten.....	232
d) Direktklagen zum Europäischen Gerichtshof und ihre praktische Relevanz.....	233
aa) Nichtigkeitsklage gemäß Art. 173 Abs. 4 EGV.....	233
bb) Untätigkeitsklage gemäß Art. 175 EGV.....	236

Teil C

Kontrolle durch Organe der Europäischen Gemeinschaft

1. Kapitel: Kontrolle durch die Kommission.....	237
I. Stellung und Funktion der Kommission im europäischen Rechtsschutz- system.....	237
II. Organisationsstrukturen innerhalb der Kommission.....	240
1. Die Organisation der Generaldirektion Umwelt, nukleare Sicherheit und Katastrophenschutz (GD XI).....	240
2. Umweltbezogene Einrichtungen in anderen Generaldirektionen.....	242
3. Die Europäische Umweltagentur.....	243
4. Weitere Einrichtungen.....	245
a) IMPEL Netzwerk.....	246
b) Das Europäische Beratende Forum für Umwelt sowie dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung (Europäisches Grünes Forum).....	248

III. Instrumente zur Aufdeckung von Vollzugsmängeln.....	249
1. Auskunfts- und Nachprüfungsrechte der Kommission gemäß Art. 213 EGV (Art. 284 EGV n.F.).....	249
2. Rechtspflicht der Mitgliedstaaten zur Erteilung von Auskünften an die Kommission gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 EGV (Art. 10 EGV n.F.).....	252
3. Sonstige rechtliche Möglichkeiten.....	255
4. Das Hilfsmittel der Berichtspflichten der Mitgliedstaaten.....	256
a) Rechtliche Grundlagen.....	256
b) Tatsächliche Bedeutung der Berichtspflichten.....	257
aa) Zur Kontrolle der Umsetzung.....	258
bb) Zur Kontrolle der Anwendung.....	259
IV. Das Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 169 EGV (Art. 226 EGV n.F.) als Instrument zur Beanstandung von Vollzugsmängeln.....	264
1. Rechtliche Grundlagen.....	264
a) Gegenstand des Vertragsverletzungsverfahrens.....	264
b) Das Verfahren des Art. 169 EGV (Art. 226 EGV n.F.).....	265
c) Verfolgungspflicht der Kommission.....	267
d) Anspruch gegen die Kommission auf Einleitung eines Vertragsver- letzungsverfahrens.....	268
e) Das Feststellungsurteil nach Art. 171 Abs. 1 EGV (Art. 228 EGV n.F.)	271
aa) Kein Anordnungsrecht des EuGH.....	271
bb) Der Umfang der aus Art. 171 Abs. 1 EGV (Art. 228 EGV n.F.) resultierenden Handlungspflicht.....	272
cc) Adressaten der Handlungspflicht aus Art. 171 Abs. 1 EGV (Art. 228 Abs. 1 EGV n.F.).....	279
f) Verstoßverfahren und Sanktionen nach Art. 171 Abs. 2 EGV (Art. 228 EGV n.F.).....	280
2. Tatsächliche Bedeutung von Vertragsverletzungsverfahren und Zwangs- geld für die Kontrolle des Vollzugs des europäischen Umweltrechts.....	284
a) Der Umfang der Nutzung des Vertragsverletzungsverfahrens durch die Kommission.....	284
b) Die Verfahrenspraxis im einzelnen.....	287
aa) Informelle Kontakte im Vorfeld.....	287

bb) Die Einleitung eines Verfahrens nach Art. 169 EGV (Art. 226 EGV n.F.).....	289
cc) Materielle Sanktionen.....	291
c) Besonderheiten bei Vertragsverletzungsverfahren wegen Umsetzungsmängeln.....	293
aa) Einleitungsgrund: Nichtmitteilung von Umsetzungsmaßnahmen...	293
bb) Einleitungsgrund: Nichtübereinstimmung.....	295
cc) Tatsächliche Verfahren vor dem EuGH.....	298
d) Besonderheiten bei Vertragsverletzungsverfahren wegen Anwendungsmängeln.....	299
2. Kapitel: Kontrolle durch das Europäische Parlament.....	302
I. Interpellationsrecht.....	302
II. Mißtrauensvotum.....	303
III. Untersuchungsausschüsse.....	303
IV. Klagerechte.....	303
3. Kapitel: Instrumentarium der Mittelkürzung.....	306
I. Die mangelhafte Berücksichtigung vom Umweltbelangen im Rahmen der gemeinschaftlichen Strukturpolitik.....	307
II. Kontrollrechte der Kommission.....	310
1. Rechtliche Grundlagen.....	310
2. Praktische Bedeutung.....	313
III. Kontrollrechte des Europäischen Rechnungshofs.....	316
1. Rechtliche Grundlagen.....	316
2. Probleme in der Praxis.....	317
3. Ergebnis.....	319
4. Kapitel: Vorbeugende Kontrolle während der Gesetzgebungsphase auf Europäischer Ebene.....	321
J. Kontrolle der gemeinschaftlichen Umweltgesetzgebung.....	321
1. Die Problematik "programmierter" Vollzugsdefizite.....	321
2. Rechtliche Grundlagen des europäischen Gesetzgebungsverfahrens.....	324
a) Die Rechtsgrundlagenproblematik.....	326
b) Die Rechtsetzungsverfahren.....	329

aa) Sekundärrechtliche Gesetzgebung.....	329
bb) Tertiäre Rechtsetzung.....	332
c) Der Rechtsetzungsprozeß in der Praxis.....	333
aa) Informelle Vorverhandlungen.....	334
bb) Die Initiativphase.....	335
cc) Das Gesetzgebungsverfahren im engeren Sinne.....	336
dd) Die Beteiligung des Europäischen Parlaments.....	338
ee) Der Einfluß unabhängiger Interessenverbände.....	340
ff) Die Komitologie-Rechtsetzung.....	341
II. Kontrolle der Integration des Umweltschutzes in andere Politiken der Ge- meinschaft.....	343
1. Rechtliche Grundlagen.....	343
2. Praktische Aspekte bei der Berücksichtigung der Querschnittsklausel	344
III. Die Bedeutung vorbeugender Kontrolle für die Vermeidung von Vollzugs- defiziten.....	346

TeilD

Bewertung und rechtspolitischer Ausblick

1. Kapitel: Die Kontrolle der Anwendung des europäischen Umweltrechts.....	352
I. Der Prozeßcharakter der Vollzugskontrolle.....	352
II. Zusammenfassende Analyse.....	355
III. Vergleichende Bewertung von zentralen und dezentralen Kontrollme- chanismen.....	360
IV. Reformansätze zur Stärkung der Anwendungskontrolle.....	366
1. Öffnung des Zugangs zu den nationalen Gerichten.....	366
2. Zulassung europäischer Umweltinspektoren.....	369
3. Harmonisierung der nationalen Kontrollsysteme durch gemeinschaftliche Vorgaben.....	371
2. Kapitel: Die Kontrolle der Umsetzung des europäischen Umweltrechts.....	373
I. Zusammenfassende Analyse.....	373
II. Vergleichende Bewertung von zentralen und dezentralen Kontrollmecha- nismen.....	378
III. Reformansätze zur Stärkung der Umsetzungskontrolle.....	379

1. Verbesserung der technischen, personellen und fachlichen Vollzugsbedingungen nationaler Umweltschutzbehörden.....	379
2. Gezielte Hilfestellung gegenüber Vollzugsbehörden durch die nationale Ministerialebene.....	380
3. Verstärkte Transparenz nationaler und europäischer Entscheidungsprozesse.....	382
a) Pflicht zur Kennzeichnung nationaler Umsetzungsvorschriften im Hinblick auf ihren gemeinschaftsrechtlichen Ursprung.....	382
b) Veröffentlichung von Daten und Entscheidungen der Kommission. . . .	382
Nachwort	384
Zusammenfassung in Thesen	386
Anhang I: Verzeichnis der Interviewpartner	389
Anhang II: Fragebögen	393
Literaturverzeichnis	421
Sachverzeichnis	454