

dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz noch dem allgemeinen Gleichheitssatz klare und handhabbare Maßstäbe für die Verteilungs- oder Belastungsgerechtigkeit entnehmen lassen. Dies ist ein maßgebender Grund dafür, dass auch in diesen Fällen häufig mit Einschätzungsspielräumen operiert wird, solange es an konkretisierenden Maßstäben für eine angemessene Verteilung fehlt und/oder aufgrund besonderer Umstände für einzelne Betroffene nicht ausnahmsweise eine eindeutig unangemessene und damit unverhältnismäßige Belastung begründet werden kann.

e) Gleichmäßige Heranziehung von Verursachergruppen

Umweltrechtliche Maßnahmen können auf Dauer nur effektiv sein, wenn sie ein bestimmtes Risiko- und Schädigungspotential in seiner Gesamtheit erfassen und nicht Bereiche mit gleichem oder höherem Risiko- und Schädigungspotential von vornherein ausklammern. Gleichwohl kann es dazu kommen, dass einzelne Risikobereiche und Verursachergruppen zur Reduzierung einer Gesamtproblematik herangezogen werden, andere hingegen nicht oder lediglich in geringem Maße. Die jeweils ausgemachten „aktuellen“ Risiko- und Verursachergruppen werden mit einschneidenden Maßnahmen belegt, andere hingegen vernachlässigt oder aus Gründen politischer Opportunität völlig verschont. Die unterschiedliche Behandlung industrieller Betriebe und des Straßenverkehrs, von Strahlenrisiken und Risiken im Umgang mit Chemikalien, von Gentechnik und Nanotechnologie, aber auch die Vergütungsregelungen für erneuerbare Energien verdeutlichen, dass staatliche Umweltregulierung inkonsequent und unausgewogen sein kann.⁵¹³

Vor diesem Hintergrund drängt sich die Frage nach verfassungsrechtlichen Maßstäben auf, die eine inhaltliche Ausgewogenheit staatlicher Umweltpolitik sichern könnten. Maßgebende Anlaufpunkte für die verfassungsrechtliche Beurteilung sind insoweit der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und der Gleichheitssatz. Aus beiden lässt sich ein Grundsatz ausgewogener Umweltregulierung aber nach gängiger Dogmatik nicht eindeutig entnehmen. Der Gleichheitsgrundsatz ist nur verletzt, wenn durch Gesetz oder aufgrund Gesetzes gleiche Tatbestände ungleich behandelt werden und für die unterschiedliche Inanspruchnahme kein sachlicher Grund von hinreichendem Gewicht vorhanden ist. Tatsächlich zielt die Frage, ob alle Verursacher herangezogen werden oder nur einige wenige, ob sie in gleichem oder unterschiedlichem Maße in Anspruch genommen werden etc, bereits im Ansatz darauf ab, dass gleiche Tatbestände ungleich behandelt werden.⁵¹⁴ Letztlich lassen sich jedoch in den meisten Fällen Gründe für eine Differenzierung anführen, wenn nur auf die Besonderheiten der einzelnen Risikogruppen, der jeweiligen Situationen und räumlichen Gegebenheiten abgestellt wird. Eine Ungleichbehandlung kann zwar unter bestimmten Umständen in einen Verstoß gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip umschlagen.⁵¹⁵ Doch richtet sich auch der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht auf die zu optimierende Ausgewogenheit staatlicher Maßnahmen, sondern auf ihre Beschränkung aus der Sicht der von den Eingriffen Betroffenen. Umweltrechtliche Maßnahmen sind nach herrschender Dogmatik nicht per se ungeeignet oder nicht erforderlich, weil der Staat gegen andere Verursachergruppen nicht vorgeht, sofern nur die getroffenen (Teil-)Maßnahmen für sich gesehen zur Risikominderung geeignet und in sich verhältnismäßig sind.⁵¹⁶ Ob und

⁵¹³ Zu dieser Problematik und zur Einordnung Wahl/Appel, Prävention und Vorsorge, 1995, S. 205 ff.; Rehbinder in Gesellschaft für Umweltrecht, Dokumentation der 20. wissenschaftlichen Fachtagung, 1996, S. 40 (74f.); Rehbinder NuR 1997, 313 (317 ff.). Zur wieder erstarkten Diskussion um die Systemstimmigkeit als Verfassungsprinzip zusammenfassend nur Kischel AöR 124 (1999), 174 ff.; Kohl, Das Prinzip der widerspruchsfreien Normgebung, 2007.

⁵¹⁴ BVerfGE 49, 148 (165) = BeckRS 1978, 02741; BVerfGE 76, 256 (329) = BeckRS 1987, 02863; BVerfGE 78, 249 (287) = BeckRS 1988, 110834. Für das Wasserrecht Salzwedel Recht der Wasserwirtschaft 23 (1988), 11 (16). Zur Bedeutung des Gleichheitssatzes im Umweltrecht auch Kahl/Gärditz UmweltR § 2 Rn. 15.

⁵¹⁵ BVerfGE 30, 292 (316) = BeckRS 1971, 103653; BVerfGE 55, 72 (88) = BeckRS 1980, 106640; BVerfGE 82, 60 (86) = BeckRS 1990, 01269; BVerfGE 94, 241 (260) = BeckRS 1996, 119719.

⁵¹⁶ BVerfGE 48, 346 ff. = BeckRS 1978, 108397; BVerfGE 71, 206 ff. = BeckRS 1985, 01926.

inwieweit der Staat Prioritäten setzt und welche Risikogruppen er dazu in Anspruch nimmt, unterliegt im Rahmen dieser Grenzen seinem Einschätzungsspielraum. Die verfassungsrechtlichen Anforderungen enden daher auch insoweit in einem vergleichsweise weiten gesetzgeberischen Beurteilungs-, Wertungs- und Einschätzungsspielraum.

VII. Grenzen der Umweltverfassung

154 Zwar haben sich im Umweltrecht durch den Rückgriff auf verfassungsrechtliche Argumentationslinien eigene Kommunikationsstrukturen ausgebildet, die es rechtfertigen, den verfassungsrechtlichen Anteil am Umweltrecht als Umweltverfassungsrecht auszuweisen. Hält man sich die verfassungsrechtlichen Vorgaben für die staatliche Umweltregulierung vor Augen, lässt sich aber nicht übersehen, dass der Prozess der Konstitutionalisierung⁵¹⁷ im Umweltbereich anders ausfällt und tendenziell weniger stark ausgeprägt ist als in anderen Bereichen. Abgesehen davon, dass die verfassungsrechtliche Prüfung in vielen Fällen auf einzelfallbezogene Abwägungen hinausläuft, dominiert der Eindruck weit gefasster und verfassungsrechtlich nur sehr begrenzt fassbarer staatlicher Einschätzungs-, Wertungs- und Beurteilungsspielräume. Der Klimabeschluss des BVerfG⁵¹⁸ scheint auf den ersten Blick eine Ausnahme zu bilden. In der Tat hat der Beschluss die generationenübergreifende Dimension des Klimaschutzes verfassungsrechtlich gefasst und maßgebende Präzisierungen sowohl der intertemporalen Freiheitssicherung als auch des Staatsziels Umwelt- und Klimaschutz in das System eingebracht. Und doch wird sich das maßgebende Problem in der Zukunft auch hier auf die Frage verlagern, wie mit Blick auf den Umwelt- und Klimaschutz eine „verhältnismäßige Verteilung von Freiheitschancen über die Generationen“⁵¹⁹ hinweg ausfallen muss, wenn der Gesetzgeber alle relevanten Zeiträume und Betroffenen in seine Betrachtung einbezieht. Solange es an konkreteren rechtlichen Maßstäben für eine solche Verteilung unter Knappheitsbedingungen fehlt, wird das BVerfG auch für die Handhabung seiner eigenen Vorgaben aller Voraussicht nach mit mehr oder weniger weitreichenden Beurteilungs-, Prognose- und Einschätzungsspielräumen des Gesetzgebers operieren müssen. Hinzu kommt als eine weitere Besonderheit des Umweltverfassungsrechts, dass das einfache Umweltrecht aufgrund der Besonderheiten des Umweltschutzes und der Umweltregulierung in erheblichem Umfang auf die verfassungsrechtlichen Maßstäbe ein- und zurückwirkt, sie umformt und relativiert. Der Vorrang der Verfassung wird im Umweltrecht flankiert durch einen bereits auf die Formulierung der verfassungsrechtlichen Maßstäbe gerichteten erheblichen Einfluss des einfachen Gesetzesrechts auf das Verfassungsrecht, das auf die spezifischen Rahmenbedingungen des Umweltrechts reagiert und aus ihnen lernt.

155 Sucht man nach Gründen für die lange Zeit gebremste Konstitutionalisierung des Umweltrechts, lassen sich einige Ursachen knapp benennen:

- Das Umweltrecht hat sich als Teilrechtsgebiet ohne intensiven Verfassungsrechtseinfluss entwickelt. Die damit verbundene Pfadabhängigkeit führt dazu, dass die Verfassung etwa im Vergleich zum europäischen Primärrecht deutlich geringere Durchschlagskraft entfaltet.
- Hinzu kommt, dass sich der Sachbereich Umweltschutz – jedenfalls in den klassischen Grenzen des Verfassungsrechts – nur begrenzt für eine verfassungsrechtliche Normierung eignet. Der in der Sache (auch) geforderte Umweltsystemschutz ist mit den traditionellen verfassungsrechtlichen Mitteln schwer zu erreichen. Die Grundrechte beziehen sich ansatzbedingt auf das Verhältnis des Menschen zum Staat und zu anderen Menschen, nicht aber des Menschen zu seiner Umwelt. Das Staatsziel in Art. 20a GG ist zwar genuin

⁵¹⁷ Eingehend dazu Schuppert/Bumke, Die Konstitutionalisierung der Rechtsordnung, 2000, S. 9 ff.; Wahl FS Brohm, 2002, 191 ff.

⁵¹⁸ BVerfGE 157, 30 ff. = BeckRS 2021, 8946 – Klimaschutz.

⁵¹⁹ BVerfGE 157, 30 R.n. 183, 243 ff. = BeckRS 2021, 8946 – Klimaschutz.

- auf die Umwelt bezogen, trägt jedoch bereits im Ansatz maßgebende Relativierungen in sich.
- Schutzziele des Umweltrechts lassen sich in aller Regel nicht – jedenfalls nicht ohne große Verluste – versubjektivieren. Im Bereich der Umwelt geht es vielfach um entindividualisierte Schutzgüter, für deren Schutz eine Vielzahl von Belangen zu berücksichtigen sind, eine Gesamtperspektive eingenommen werden muss und strategische Überlegungen angestellt werden müssen. Die Ausgangslage ist damit, vereinfacht formuliert, weniger grundrechtsfreundlich als in anderen Rechtsgebieten.
 - Ein weiterer Faktor liegt darin, dass die umweltrechtlichen Schutzgüter in aller Regel nicht – jedenfalls nicht primär – durch den Staat, sondern durch andere Private gefährdet und beeinträchtigt werden. Damit fehlt regelmäßig eine grundsätzliche und unmittelbare Wirkung oder auch nur Drittwirkung der Grundrechte. Dagegen ist der Staat im Umweltrecht regelmäßig vor allem Kontrollinstanz für private Umweltnutzer bzw. Umweltverschmutzer, von denen die Grundrechte in ihrer abwehrrechtlichen Dimension in Anspruch genommen werden. Im Übrigen können Umweltbelange allenfalls über die deutlich schwächer ausgeprägte Schutzpflichtdimension oder das Staatsziel Umweltschutz in Anschlag gebracht werden. Ob die im Klimabeschluss des BVerfG⁵²⁰ entwickelten und ausgeformten dogmatischen Konzepte der intertemporalen Freiheitssicherung in Kombination mit einer eingriffsähnlichen Vorwirkung gesetzlicher Regelungen auf die künftig betroffenen Freiheiten über den engeren Bereich des Klimaschutzes hinaus auf andere Bereiche des Umweltschutzes übertragen werden können, bleibt abzuwarten.
 - Schließlich ist das Umweltrecht in hohem Maße von wissenschaftlich-technischem Sachverstand abhängig. Die damit verbundene Problematik der Interdisziplinarität würde bei einer rechtlichen „Hochzoning“ mit allen ihren Folgeproblemen in das Verfassungsrecht hineingetragen. Allein Gründe des verfassungsrechtlichen und vor allem auch verfassungsgerichtlichen Selbstschutzes scheinen dafür zu sprechen, diese Problematik zu einem erheblichen Teil der Ebene des einfachen Rechts zu überlassen und nicht zu stark in das Verfassungsrecht hinein zu transportieren.

Zweifelsohne sind die verfassungsrechtlichen Karten mit dem Klimabeschluss des BVerfG⁵²¹ neu gemischt und um einige neue Karten ergänzt worden, die sich in der weiteren Entwicklung als Trümpfe erweisen können. Der abwehrrechtliche Begründungsansatz zur intertemporalen Freiheitssicherung macht es bei aller dogmatischen Kritik und trotz verbleibender Folgefragen möglich, die für den Klimaschutz (und auch andere Umweltprobleme wie die Biodiversität) entscheidende Langfristperspektive verfassungsrechtlich zu fassen und zugleich subjektiv-rechtlich so zu fundieren, dass sie im Grundsatz auch verfassungsprozessual eingefordert werden kann.⁵²² Hinzu kommt, dass das bislang weitgehend „brachliegende“⁵²³ Potential des Art. 20a GG durch klare Rückbindung an wissenschaftlichen Erkenntnisse und Einbeziehung der Vorgaben des internationalen Rechts maßgebend aufgeladen und geschärft worden ist. Zusammen mit einer möglichen weiteren Ausgestaltung der objektiven Schutzpflicht ist die Basis dafür gelegt, neue wissenschaftliche Erkenntnisse und Fortentwicklungen des internationalen Rechts kontinuierlich an den Gesetzgeber heranzutragen und seine Spielräume an den Rändern nötigenfalls weiter einzuschränken. Nicht unterschätzt werden dürfen auch die Auswirkungen der Entscheidung auf andere Rechtsbereiche, in denen sich die gesteigerte Bedeutung des Staatsziels Klimaschutz zeigen und Auslegungs- sowie Abwägungsspielräume beeinflussen wird.

Die veränderte Wahrnehmung des Klimawandels und seiner Folgen, die zunehmenden Erfolge von Klimaklagen im In- und Ausland,⁵²⁴ aber auch andere als existenziell empfundene Umweltprobleme wie der Verlust an Biodiversität verleihen den Forderungen nach

⁵²⁰ BVerfGE 157, 30 ff. = BeckRS 2021, 8946 – Klimaschutz; dazu → R.n. 116, 156 f.

⁵²¹ BVerfGE 157, 30 ff. = BeckRS 2021, 8946 – Klimaschutz; näher dazu → R.n. 116, 156 f.

⁵²² Stark KritV 237 (267).

⁵²³ Kahl/Gärditz UmweltR § 3 R.n. 39.

⁵²⁴ Umfassend dazu Kahl/Weller, Climate Change Litigation, 2021.

einer „Ökologisierung des Grundgesetzes“⁵²⁵ weitere Schubkraft. Angesichts des Postulats einer ökologischen Transformation, dem mutmaßlichen Erreichen von Kippunkten und der drohenden Überschreitung planetarer Grenzen soll ein ökologisiertes Grundgesetz die Dimension der Probleme und Herausforderungen auch verfassungsrechtlich abbilden. So verlockend der Ruf nach verfassungsrechtlichen Großformeln und starken Symbolen ist, sollte man jedoch nicht der Versuchung erliegen, die Verfassung zu überfordern. Die Verfassung kann als mit Vorrang ausgestatteter Impulsgeber und Rahmensetzer maßgebende Bedeutung haben. Aus ihr lassen sich jedoch nicht alle nötigen Maßstäbe, Vorgaben und Verteilungsschlüssel für einen effektiven und langfristig erfolgreichen Umwelt- und Klimaschutz (re)konstruieren. Effektiver Umwelt- und Klimaschutz bedarf eines fein austarierten Zusammenspiels von internationalem, europäischem und nationalem Recht auf den verschiedensten Ebenen. Der Verfassung kommt dabei eine wichtige Scharnierfunktion zu; sie ist aber kein Allheilmittel für die Bewältigung aller maßgebenden Umwelt- und Klimaprobleme. Sie zu überschätzen und zu überfrachten, würde nicht nur ihre eigene, sondern auch die Wirkungskraft des umweltrechtlichen Gesamtsystems schmälern.

D. Entwicklungsperspektiven

- 158** Im Umweltrecht sind systemprägende Vorgaben wie etwa die umweltrechtlichen Prinzipien neben der bzw. ohne große Bezüge zur Verfassung entwickelt und ausgeformt worden. Sie fungieren als allgemeine Rechtsgrundsätze und teilweise auch als Maßstabnormen für das übrige Umweltrecht, obwohl sie sich verfassungsrechtlich nicht niedergeschlagen haben und auch kaum verfassungsrechtlich aufgeladen sind. Auf diese Weise hat das Umweltrecht – vom Vorsorgegrundsatz über das Verursacherprinzip bis hin zum Grundkonzept der Umweltverträglichkeitsprüfung, um nur einige zentrale Elemente zu benennen – eine Zwischenebene ausgebildet, die durchaus Maßstabs- und Vorrangwirkung für das übrige Umweltrecht entfaltet. Sie wirft die Frage auf, ob über die Herausbildung einfachrechtlicher Grundstrukturen des Umweltrechts nicht eine Art umweltrechtliche Teilverfassung entstanden ist, die zwischen dem Grundgesetz und dem einfachen Recht anzusiedeln ist und mit einem Konzept übergreifender Gesetzmäßigkeit, einem längerfristig haltbaren rechtlichen Fundament und der Bindung von Ungewissheit wesentliche Aufgaben einer Umweltverfassung mit übernimmt.⁵²⁶
- 159** Stärker noch als auf nationaler Ebene lassen sich die europarechtlichen Einflussfaktoren als außerkonstitutionelle umweltrechtliche Teilverfassung lesen. Denn strukturelle und konzeptuelle Grundlagen des Umweltrechts, die europarechtlich bindend vorgegeben sind, haben das Umweltrecht als eigenständiges Rechtsgebiet in den vergangenen drei Jahrzehnten maßgebend geprägt und die Grenzen zwischen europäischem Umweltrecht, nationalem Umweltverfassungsrecht und einfachem Umweltrecht partiell überformt. Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund ist es bedauerlich, dass das BVerfG in seinem Klimabeschluss zwar die Einbeziehung der internationalen Vorgaben zum Klimaschutz forciert,⁵²⁷ das europäische Unionsrecht aber weitgehend ausblendet.⁵²⁸ Zu den grundlegenden Systemansätzen des europäischen Umweltrechts, denen interner Maßstabscharakter für das Umweltrecht zugeschrieben werden kann, zählen insbesondere:⁵²⁹

⁵²⁵ Vgl. – die einzelnen Postulate bündelnd und zusammenführend – Kersten, Das ökologische Grundgesetz, 2022.

⁵²⁶ Appel in Vesting/Korioth, Der Eigenwert des Verfassungsrechts, 2011, S. 289 (303 ff.).

⁵²⁷ BVerfGE 157, 30 Ls. 2a–c; Rn. 185, 198 ff., 229 = BeckRS 2021, 8946 – Klimaschutz.

⁵²⁸ Kritisch zu dieser „Unionsrechtsblindheit“ des Klimabeschlusses auch Frenz EnZW 2021, 201 (203); Kahl EurUP 2022, 2 (16).

⁵²⁹ Eine Liste prägender Systemansätze des europäischen Umweltrechts, an die hier angeknüpft wird, findet sich – mit teilweise anderer Schwerpunktsetzung – in Wahl FS Gesellschaft für Umweltrecht, 2001, 237 (245 f.).

- die in den europäischen Verträgen enthaltenen Umweltprinzipien,
- die Umweltverträglichkeitsprüfung nach einem ganzheitlichen Ansatz,
- der integrierte Umweltschutz und insbesondere der integrierte Ansatz bei Genehmigungsverfahren und Genehmigungsvoraussetzungen,
- die Offenheit gegenüber Ermessenstatbeständen und das tendenzielle Absehen von gebundenen Ansprüchen,
- eine stark ausgeprägte Verfahrensorientiertheit,
- der grundsätzlich freie Zugang zu Umweltinformationen,
- eine breite Öffentlichkeitsbeteiligung zur Effektivierung des Vollzugs,
- die Stärkung des Gedankens eines Umweltschutzes durch Organisation,
- die Forcierung des Rechtsschutzes von Einzelnen und Verbänden in Umweltangelegenheiten,
- eine wissenschaftlichere Fundierung namentlich des Vorsorgeprinzips und anderer Umweltprinzipien,
- eine stärkere Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeitserwägungen beim Umgang mit Risiken.

Diese europarechtlichen Vorgaben haben auf nationaler Ebene nicht alle Verfassungsrelevanz.⁵³⁰ Insbesondere darf man nicht dem Fehler erliegen, aus dem Vorrang des Unionsrechts unmittelbar auf eine verfassungsrechtliche Bedeutung im nationalen Zusammenhang zu schließen. Der Vorrang des Unionsrechts gegenüber dem Recht der Mitgliedstaaten ist für sich genommen kein Phänomen der Verfassungssphäre.⁵³¹ Dennoch haben eine Reihe dieser Vorgaben klare verfassungsrechtliche Bedeutung: Zum einen sind sie teilweise – wie etwa die umweltrechtlichen Prinzipien – Teil des europäischen Verfassungsrechts; sie sollen auch die europäischen Instanzen binden und der einfachrechtlichen Disposition entzogen sein. Zum anderen kann sich die Bindung der Mitgliedstaaten an das übergeordnete Recht wie eine Selbstbindung an die eigene Verfassung auswirken, wenn es dabei auf nationaler Ebene um materielle Verfassungsthemen geht. **160**

Das umweltbezogene Verfassungsrecht ist letztlich einer Zangenbewegung ausgesetzt. **161** Wesentliche Fragen des Umweltrechts werden in Form von allgemeinen Grundsätzen auf der Ebene des einfachen Rechts behandelt, das funktionell teilweise Aufgaben einer Umweltverfassung übernimmt. Auf der anderen Seite werden grundlegende und maßgebende Einflussfaktoren für das Umweltrecht auf europäischer und internationaler Ebene verbindlich vorgegeben und der Sache nach zu einer umweltrechtlichen Teilverfassung verdichtet. Sofern es um Vorrang und (Selbst-)Bindung als wesentliche Elemente des Verfassungsrechts geht, kommt der nationalen Verfassung nicht zuletzt angesichts der Konstitutionalisierungstendenzen auf europäischer und internationaler Ebene kein Alleinstellungsmerkmal mehr zu. Gleichwohl hat das deutsche Öffentliche Recht durch die starke Verfassungs- und insbesondere Grundrechtsprägung des einfachen Rechts eine dauerhaft und flächendeckend präsente zweite Ebene geschaffen, deren allgemeine Maßstabs- und Korrektivwirkung nach Möglichkeit an die neuen Herausforderungen angepasst werden sollte. Dass das einfache Recht in einem ständigen Ableitungs-, Rechtfertigungs- und Kontrollzusammenhang zur Verfassung steht, mag im Einzelfall Anlass zu Kritik geben, hat sich im Grundsatz aber als ebenso heilsame wie tragfähige Grundlage für staatliches Handeln erwiesen. Nicht zuletzt der Klimabeschluss des BVerfG hat gezeigt, dass auf diese Weise maßgebende verfassungsrechtliche Impulse für den Gesetzgeber und das von ihm erlassene Umwelt- und Klimaschutzrecht gegeben werden können.

Was den verfassungsrechtlichen Anteil am Umweltrecht und seine künftige Bedeutung **162** anbetrifft, kommt dem Einfluss des europäischen Rechts entscheidende Bedeutung zu. Gerade im Umweltrecht hat das europäische Recht eine ausgeprägte eigene Gestalt gewon-

⁵³⁰ Dazu und zum Folgenden Appel in Vesting/Korioth, *Der Eigenwert des Verfassungsrechts*, 2011, S. 289 (305).

⁵³¹ Dazu bereits Wahl FS Brohm, 2002, 191 (197).

nen, die sich in eigenen Prinzipien, Leitvorstellungen und Instituten niederschlägt. In der Summe ergibt sich das Gesamtbild einer anspruchsvollen, immer stärker ausgeprägten Rechtsordnung, die mit Vorrang versehen ist. Konzept- und Systemstimmigkeit werden für das deutsche Umweltrecht nur erhalten werden können, wenn das nationale Recht wichtige Prinzipien übernimmt, sie sich zu eigen und zur Grundlage der eigenen Systembildung macht.⁵³² Die entscheidende Herausforderung besteht darin, die neuen Leitlinien und Prinzipien in die bestehende deutsche Rechtsordnung einzubauen. Zu dieser Rechtsordnung zählt aber auch und gerade die mit spezifischer Vorrangwirkung und Bindungskraft ausgestattete nationale Verfassung. Es besteht aller Anlass, die mit großen Herausforderungen verbundene Aufgabe, die „System- und Entwicklungsfähigkeit einer nationalen Rechtsordnung unter den Bedingungen der Begegnung mit einer vorrangigen Rechtsordnung zu ermöglichen“,⁵³³ nicht an der nationalen Verfassung vorbei zu betreiben, sondern im Gegenteil die Erfahrungs- und Wissensbestände des nationalen Verfassungsrechts in die Entwicklung einzubeziehen und dieses auch als Transfer- und Vermittlungsebene für die europäischen und internationalen Vorgaben zu begreifen. Gerade für den Bereich des Umweltrechts sollte der durch die europäischen und internationalen Einflussfaktoren bedingte Änderungsdruck auch auf Verfassungsebene konstruktiv genutzt werden, um auf diese Weise das umweltverfassungsrechtliche und -dogmatische Profil zu stärken. Damit ist nicht gesagt, dass alle oder auch nur zahlreiche europarechtliche Vorgaben Aufnahme im nationalen Verfassungsrecht finden sollen oder gar müssen. Aus dem Vorrang des Unionsrechts kann nicht auf die verfassungsrechtliche Bedeutung im nationalen Zusammenhang geschlossen werden. Die Vermittlungs- und Transformationsfunktion richtet sich an die gesamte Rechtsordnung und alle betroffenen Rechtsgebiete. Das Verfassungsrecht ist davon aber nicht ausgenommen. Denn einige der europäischen Vorgaben – wie das Öffentlichkeitsprinzip, die Bedeutung des Verfahrens oder die Umweltverträglichkeit – haben verfassungsrechtliche Bedeutung. In diesem Fall kann das nationale Verfassungsrecht eine Mittlerrolle übernehmen. Verfassungsrechtswissenschaft, Verfassungsdogmatik, Verfassungsrechtsprechung und gegebenenfalls auch der verfassungsändernde Gesetzgeber sind aufgerufen, diese Vermittlungs- und Transferaufgabe anzunehmen. Je mehr das Umweltverfassungsrecht an Konturen gewinnt, umso mehr kann es umgekehrt auch als Ausgangspunkt und Plattform genutzt werden, um nationale Rechtspositionen aktiv und mit entsprechendem Gewicht in die europäischen und internationalen Rechtsbildungsprozesse einzubringen.

⁵³² Allgemein für das Verhältnis von europäischem und nationalem Recht Wahl, Herausforderungen und Antworten: Das Öffentliche Recht der letzten fünf Jahrzehnte, 2006, S. 101.

⁵³³ Wahl, Herausforderungen und Antworten: Das Öffentliche Recht der letzten fünf Jahrzehnte, 2006, S. 101.

§ 3 Allgemeines Umweltverwaltungsrecht

Übersicht

	Rn.
A. Umweltrecht und Umweltverwaltungsrecht	1
I. Gegenstand, Ziele und Probleme des Umweltrechts	1
1. Weitere und engere Umweltbegriffe	1
2. Umwelt, Natur und natürliche Lebensgrundlagen	5
a) Anthropozentrische oder ökozentrische Ausrichtung	5
b) Integraler Ansatz in der Praxis	6
c) Weitergehende Ansätze: Biokratie	7
3. Schutz der Umwelt im öffentlichen Recht, Privatrecht und Strafrecht ..	8
II. Begriff des Umweltverwaltungsrechts	9
1. Umweltverwaltungsrecht als Teil des öffentlich-rechtlichen Umwelt-	9
rechts	
2. Umweltverwaltungsrecht als Fachrecht und Querschnittsrecht	10
a) Umweltfachrecht als Rechtsgebiet	10
b) Umweltrecht als Querschnittsmaterie	11
3. Regelungsebenen des Umweltverwaltungsrechts	12
III. Umweltschutz durch Bestimmungen des Zivilrechts	13
1. Grundsatz der umweltrechtlichen Neutralität des Zivilrechts	13
2. Regelungen mit Umweltbezug im privaten Nachbarrecht	14
3. Privatrechtliches Umwelthaftungsrecht	15
a) Allgemeine Probleme der Haftung für Umweltschäden	15
b) Spezielle Umwelthaftungsbestimmungen im Fachrecht	16
c) Haftungsbestimmungen des Umweltschadensgesetzes	17
IV. Umweltstrafrecht und Bußgeldtatbestände im Umweltrecht	18
1. Straftatbestände zum Schutz der Umwelt	19
2. Bußgeldbewehrung des Umweltverwaltungsrechts	21
3. Verwaltungszakzessorietät des Umweltstraf- und Umweltbußgeldrechts ..	22
V. Systematisierung des Umweltverwaltungsrechts	23
1. Gegenstände des allgemeinen Umweltverwaltungsrechts	24
2. Scheitern des Projekts „Umweltgesetzbuch“	25
VI. Aufgaben, Ziele und Kompetenzen im Umweltverwaltungsrecht	26
1. Umweltschutz als Staatsaufgabe (Art. 20a GG)	26
2. Drei Hauptziele: Schutz, Vorsorge, Wiederherstellung	28
3. Gesetzgebungskompetenzen im Europäischen Umweltverbund	29
a) Rechtsetzung der EU im Umweltrecht	31
b) Die Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern	32
c) Regelungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene	34
B. Grundprinzipien des Umweltverwaltungsrechts	35
I. Leitprinzipien im Umweltrecht und ihre Funktionen	35
1. Rechtliche und rechtspolitische Bedeutung von Umweltprinzipien	36
2. Rechtspolitische Bedeutung von Umweltprinzipien	37
II. Schutzprinzip und Vorsorgeprinzip	39
1. Das Schutzprinzip: Keine Überschreitung der Gefahrenschwelle	41
a) Die Bestimmung der Gefahrenschwelle	42
b) Die Prognose eines Schadenseintritts	44
2. Vorsorgeprinzip: Regelungen unterhalb der Gefahrenschwelle	45
a) Gesetzgeberischer Gestaltungsspielraum	46
b) Bestehende Regelungen im Vorsorgebereich	47
c) Regelungen über Grenz- und Richtwerte im Vorsorgebereich	48
III. Verursacherprinzip, Gruppen- und Gemeinlastprinzip	49
1. Das Verursacherprinzip	50
a) Inhalt und Problematik	50

	Rn.
b) Problem der Verursachung	51
c) Nachweis der Kausalität	52
d) Kritik am Verursacherprinzip	54
e) Das Verursacherprinzip im geltenden Umweltrecht	56
2. Das Gemeinlastprinzip	57
a) Umweltgefahren und -schäden ohne Zurechnungsmöglichkeit	57
b) Umweltgefahren und Umweltschäden bei Versagen der Zurechnung	58
c) Erforderlichkeit einer legislativen Abwägung	59
IV. Direktionsprinzip und Kooperationsprinzip	60
1. Das Direktionsprinzip als Ausdruck staatlicher Verantwortung	62
2. Anwendungsbereiche des Kooperationsprinzips	65
V. Das Nachhaltigkeitsprinzip und seine Ausprägungen	66
1. Entstehung des Nachhaltigkeitsbegriffs: Starke Nachhaltigkeit	67
2. Konzepte „schwacher Nachhaltigkeit“	69
3. Begriffe der nachhaltigen Entwicklung	71
a) Nachhaltige Entwicklung im internationalen Kontext	72
b) Nationale Nachhaltigkeitsstrategie	74
VI. Integrationsprinzip und Prinzip medialer Spezialregelungen	75
1. Das Prinzip medialer Spezialregelungen	75
2. Das Integrationsprinzip	76
a) Interne Integration	78
b) Externe Integration	79
C. Instrumente des Umweltverwaltungsrechts	80
I. Effektive Steuerung im Umweltverwaltungsrecht	80
1. Vollzugsdefizite im Umweltrecht	80
2. Ökonomisch begründete Kritik an ordnungsrechtlichen Instrumenten	82
3. Diversifizierung des Arsenalts umweltrechtlicher Steuerungsinstrumente	85
II. Planungsrechtliche Instrumente	86
1. Planung als Steuerungsinstrument	86
2. System raumrelevanter Planungen	88
3. Umweltbelange in der Raumordnung	89
4. Umweltbelange in der Bauleitplanung	92
a) Die zweistufige gemeindliche Bauleitplanung	92
b) Bauleitplanung als Instrument des Umweltschutzes	98
5. Umweltbelange in der raumrelevanten Fachplanung	101
a) Begriff der raumrelevanten Fachplanung	101
b) Besonderheiten des Planfeststellungsverfahrens	102
6. Landschaftsplanung	104
a) Aufgaben und Ziele der Landschaftsplanung	104
b) Strukturen, Zuständigkeiten und Verbindlichkeit der Landschaftsplanung	106
c) Kritik am Instrument der Landschaftsplanung	107
7. Umweltqualitätsplanung	108
a) Luftreinhalteplanung (§ 47 BImSchG)	110
b) Lärminderungsplanung (§§ 47a ff. BImSchG)	111
c) Wasserwirtschaftliche Pläne und Programme (§§ 82 ff. WHG)	112
d) Klimaschutzplanung (§§ 2, 9 KSG)	113
8. Schutzgebietsausweisungen	114
III. Ordnungsrechtliche Instrumente	117
1. Überblick	117
2. Gebote und Verbote durch Gesetz oder Verwaltungsakt	118
a) Straf- und Bußgeldbewehrung von Verstößen	121
b) Verwaltungszwang zur Durchsetzung von Ge- und Verboten	122
3. Zulassungsentscheidungen, Eröffnungskontrollen	125
a) Anzeige- und Anmeldepflichten	125
b) Eröffnungskontrollen mit Zulassungsanspruch	129
c) Eröffnungskontrollen ohne Zulassungsanspruch	131