

Rationalitätsgebote im Recht

- unter besonderer Berücksichtigung der Vorgaben im europäischen
Gemeinschaftsrecht -

Astrid Epiney

Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:

Astrid Epiney, Rationalitätsgebote im Recht - unter besonderer Berücksichtigung der Vorgaben im europäischen Gemeinschaftsrecht, in: Erik Gawel/Gertrude Lübke-Wolff (Hrsg.), Rationale Umweltpolitik - rationales Umweltrecht. Konzepte, Kriterien und Grenzen rationaler Steuerung im Umweltschutz, Baden-Baden 1999, S. 167-191. Es ist möglich, dass die Druckversion – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript Abweichungen enthält.

- A. Problemstellung
- B. Rationalitätsgebote im Recht - drei Fallgruppen
 - I. Zielsetzungen
 - 1. Allgemeine Zielsetzungen und Rechtsetzungsaufträge
 - 2. Rationalität durch Verfahren
 - 3. Exkurs: das Problem der technischen Normung im europäischen Gemeinschaftsrecht
 - II. Handlungsanweisungen
 - III. Ausgleich mit anderen (öffentlichen) Interessen
- C. Rationalitätsgebote als rechtliche Vorgaben: zu den rechtsdogmatischen Aspekten und der Justiziabilität
 - I. Konkretisierungsbedürftigkeit und Justiziabilität
 - II. Das Umfeld von Rationalitätsgeboten: zur Bedeutung rechtlicher und politischer Rahmenbedingungen
- D. Zusammenfassende Schlußbetrachtung
- E. Literatur

A. Problemstellung

Umweltrecht und Umweltpolitik¹ verfolgen - wie auch andere öffentliche Politiken - bestimmte Zielsetzungen: Im Mittelpunkt steht in der einen oder anderen Form ein möglichst wirksamer Schutz der Umwelt (*Effektivität*), der mit den verwandten Mitteln möglichst

¹ Wobei Umweltpolitik im Rahmen des folgenden Beitrags in erster Linie als *Umweltrechtspolitik* behandelt wird.

schonend (*Effizienz*) umgeht². In neuerer Zeit ist in diesem Zusammenhang noch das Konzept der *Nachhaltigen Entwicklung* oder (besser) der *dauerhaft umweltgerechten Entwicklung*³ hinzugekommen⁴. Daran anknüpfend hat die Rechtsordnung verschiedene Vorgaben entwickelt, die der Verwirklichung dieser Zielsetzungen dienen sollen.

Damit enthält die Rechtsordnung eine Vielfalt von Zielsetzungen und Grundsätzen. Im folgenden stehen dabei diejenigen Prinzipien im Mittelpunkt, die in verschiedener Form (eher allgemein formulierte) Anforderungen an das (materielle) Umweltrecht stellen und seine Wirksamkeit erhöhen bzw. optimieren wollen⁵. Insofern können sie als „*Rationalitätsgebote*“ begriffen werden; dabei soll Rationalität im folgenden als das Bestreben verstanden werden, den Inhalt der (Umwelt-) Politik an Effizienz- und/oder Effektivitätserwägungen zu orientieren, was seinerseits eine Definition der verfolgten Zielsetzungen und ggf. ihres Verhältnisses zu anderen Zielen des Gemeinwohls impliziert. In diesem Rahmen sind dann teilweise auch in anderen Bereichen relevante (allgemeine) verfassungsrechtliche Grundsätze von Bedeutung.

Vor diesem Hintergrund will der folgende Beitrag die verschiedenen rechtlichen Rationalitätsgebote in diesem Sinn⁶ systematisieren und auf ihre rechtliche Tragweite und damit ihre tatsächliche Relevanz für die Ausgestaltung des materiellen Umweltrechts bzw. die Handhabung umweltrechtlicher Vorschriften untersuchen (B.). Dabei wird in erster Linie an entsprechende Vorgaben im europäischen Gemeinschaftsrecht (und teilweise im deutschen Verfassungsrecht) angeknüpft und (beispielhaft) auf verschiedene Bestimmungen bzw. Grundsätze verwiesen. Dies erlaubt dann eine zusammenfassende Erörterung der Rechtsnatur derartiger Rationalitätsgebote, auch unter Berücksichtigung des Bezuges zu den rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen und der Frage der Justiziabilität (C.).

Das Ziel der folgenden Ausführungen besteht damit in erster Linie in einer Systematisierung der verschiedenen Rationalitätsgebote im Recht; die rechtlichen Wirkungen im einzelnen können daher nur skizziert werden, während ihre vertiefte Erörterung spezifischen Studien überlassen bleiben muß. Zudem erfolgt eine Konzentration auf Effektivitätsgebote;

² Zur Terminologie in bezug auf die Unterscheidung von Effizienz und Effektivität m.w.N. *Hoffmann-Riem*, Manuskript, S. 1 ff.

³ So die Formulierung von *Köck* 1997, S. 81. S. auch schon *Rat von Sachverständigen für Umweltfragen*, Umweltgutachten 1994. Für eine dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung, Stuttgart 1994. S. zur Entwicklung, zum völkerrechtlichen Ursprung des Konzepts der „Nachhaltigen Entwicklung“ und seines Bedeutungsgehalts *Epiney/Scheyli* 1997, S. 247 ff., m.w.N.

⁴ Durch den Amsterdamer Vertrag wird der Gedanke der Nachhaltigen Entwicklung nun auch in den EU- und EG-Vertrag aufgenommen, vgl. Art. 2 1. Spiegelstrich EUV neue Fassung, Art. 2, 6 EGV neue Fassung. Zu den Neuerungen des Amsterdamer Vertrages im Bereich der umweltrechtlichen Bestimmungen *Schröder* 1998, S. 1 ff.; s. auch *Gosalbo Bono* 1997, S. 769 ff. Art. 20a GG nimmt ebenfalls auf dieses Konzept Bezug, indem dem Staat aufgegeben wird, auch in „Verantwortung für die künftigen Generationen“ die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen. Zu Art. 20a GG etwa *Tsai* 1996; *Bernsdorff* 1997, S. 328 ff.; *Kloepfer* 1996, S. 73 ff.; *Schink* 1997, S. 221 ff.; *Henneke* 1995, S. 325 ff.; *Waechter* 1996, S. 321 ff.

⁵ Sie geben damit einen eher allgemeinen Rahmen vor, der dann noch (durch Gesetzgeber, Verwaltung oder auch Rechtsprechung) zu konkretisieren ist.

⁶ Wobei eine Beschränkung auf die für das Umweltrecht besonders relevanten erfolgt.

insbesondere der Frage, ob und inwieweit (ökonomische) Effizienz an sich ein Rechtsprinzip darstellen kann (und soll), wird nicht nachgegangen⁷.

B. Rationalitätsgebote im Recht - drei Fallgruppen

Die eingangs skizzierte Umschreibung der Charakteristika von Rationalitätsgeboten läßt schon erkennen, daß ihre inhaltlichen Bezugspunkte und ihr Aussagegehalt sehr unterschiedlich ausfallen können. Dies dürfte dann auch Rückwirkungen auf die Art und Weise ihrer Rechtswirkungen entfalten. In Anknüpfung an durch die verschiedenen Gebote gestellten inhaltlichen Anforderungen bzw. Vorgaben können m.E. in erster Linie drei Kategorien unterschieden werden: Zielsetzungen, Handlungsanweisungen und die Ausgestaltung des Ausgleichs mit anderen (öffentlichen) Interessen. Allerdings sind Überschneidungen hier nicht auszuschließen; zudem sind die einzelnen Arten von Geboten teilweise auch interdependent in dem Sinn, daß ihre rechtliche Tragweite von anderen Vorgaben abhängen kann. Gleichwohl rechtfertigt sich die Unterscheidung unter dem Gesichtspunkt der Systematisierung der inhaltlichen Aussagekraft der verschiedenen Rationalitätsgebote.

Diese verschiedenen Kategorien von Rationalitätsgeboten können in verschiedenen Rechtsquellen (Verfassungsrecht/primäres Gemeinschaftsrecht, einfaches Recht/sekundäres Gemeinschaftsrecht) zu finden sein. Gemeinsam ist ihnen, daß sie Vorgaben für die Ausgestaltung hierarchisch nachrangiger Normen enthalten und/oder durch die rechtsanwendenden Behörden zu beachten sind⁸.

I. Zielsetzungen

Wie schon der gewählte Begriff nahelegt, geben Zielsetzungen darüber Auskunft, welche (umweltpolitischen) Ziele durch den Gesetzgeber und/oder die rechtsanwendenden Behörden zu verfolgen sind. Mit anderen Worten beantworten Zielsetzungen die Frage nach dem „Ob“ und dem „Was“: Es fragt sich nämlich regelmäßig, ob ein bestimmtes Ziel zu verfolgen ist und was dieses genau beinhaltet. Auf der Grundlage der geltenden Rechtsordnung drängen sich in erster Linie zwei Gruppen solcher Zielsetzungen auf: allgemeine Zielsetzungen und Rechtsetzungsaufträge und das Bestreben, „Rationalität durch Verfahren“ sicherzustellen. Ein Exkurs ist in diesem Zusammenhang der Rolle der technischen Normung in der Europäischen Union, unter Berücksichtigung der Rückwirkungen auf die Mitgliedstaaten, gewidmet.

⁷ Vgl. hierzu jüngst Eidenmüller 1995.

⁸ Wie schon eingangs bemerkt, werden die Beispiele für die verschiedenen Kategorien von Rationalitätsgeboten in erster Linie aus dem europäischen Gemeinschaftsrecht entnommen.

1. Allgemeine Zielsetzungen und Rechtsetzungsaufträge

Zielsetzungen und Rechtsetzungsaufträge umschreiben in relativ allgemeiner Form den hoheitlichen Auftrag, grundsätzlich umweltpolitische Ziele zu verfolgen bzw. sie in die Erwägungen einzubeziehen. Sie beziehen sich damit zunächst auf das „Ob“ der Verfolgung umweltpolitischer Zielsetzungen. Aber auch das „Was“, m.a.W. das zu verfolgende bzw. zu schützende Rechtsgut, wird - mehr oder weniger präzise - umschrieben. Derartige Vorgaben können zunächst in entsprechenden ausdrücklichen Zielbestimmungen oder Rechtsetzungsaufträgen zu finden sein; aber auch den Grundrechten können solche Aufträge entnommen werden. Ihre Rechtswirkungen können jedoch sehr unterschiedlich ausfallen, je nach der einschlägigen Rechtsgrundlage und dem systematischen und teleologischen Zusammenhang der jeweiligen Norm. Zudem ist die genaue rechtliche Tragweite solcher Bestimmungen häufig umstritten, nicht abschließend geklärt oder teilweise von dem Aussagegehalt anderer Prinzipien abhängig.

In diese Kategorie von Rationalitätsgeboten fällt zunächst *Art. 20a GG*.

„Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“

Versucht man eine Annäherung an die Präzisierung der genauen rechtlichen Tragweite dieser Bestimmung⁹, so drängt sich zunächst eine negative Eingrenzung auf: Jedenfalls räumt Art. 20a GG den einzelnen Bürgerinnen und Bürgern kein subjektives Recht auf ein in welcher Form auch immer bestimmtes staatliches Handeln ein. Hierfür fehlt es zunächst an der hinreichenden Bestimmtheit der Norm; darüber hinaus richtet sie sich schon nach ihrem Wortlaut an den „Staat“, was nahelegt, daß allenfalls dieser, nicht aber die einzelnen, Adressat der Bestimmung ist. Auf der anderen Seite jedoch erschöpft sich die Bedeutung des Art. 20a GG auch nicht in einem unverbindlichen Programmsatz¹⁰; eine derartige Sicht trüge der Stellung der Bestimmung im Grundgesetz nicht Rechnung und beraubte sie letztlich jeglicher tatsächlicher Wirkung.

Auf dieser Grundlage können denn auch die positiven Wirkungen des Art. 20a GG umrissen werden:

- *Staat als Adressat*: Die Bestimmung richtet sich an die staatlichen Gewalten, in erster Linie den Gesetzgeber, aber auch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.
- *Natürliche Lebensgrundlagen als Schutzgut*: Art. 20a GG erwähnt als Schutzgut die „natürlichen Lebensgrundlagen“, wobei auch die Interessen künftiger Generationen zu schützen sind. Zwar läßt diese Formulierung den anthropozentrischen Ansatz des Art.

⁹ Vgl. hierzu im einzelnen auch die Nachweise in Fn. 4.

¹⁰ Vgl. Kuhlmann 1995, S. 2; Murswiek 1995, S. 31 ff.; Kloepfer 1996, S. 73 ff.; Führ 1998, S. 10.

20a GG erkennen¹¹; es ist jedoch nicht zu erwarten, daß hiermit - im Vergleich zur ökozentrischen Sicht - ein weniger effizienter Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen einhergeht. Denn letztlich ist der Mensch Bestandteil der ökologischen Gegebenheiten, so daß Eingriffe in das ökologische Gleichgewicht als solches in der Regel in der einen oder anderen Form auf ihn zurückwirken¹². Zudem bildet auch die Natur in ihrer Gesamtheit ein ausgewogenes Ganzes, so daß es häufig schwierig sein dürfte, die Konsequenzen eines bestimmten Eingriffs in die Umwelt auf das ökologische Gleichgewicht vorausszusehen und von vornherein zu begrenzen. Will man also die menschlichen Interessen (unter Einschluß künftiger Generationen) sinnvoll definieren, müssen sie zuallererst umfassend bestimmt werden. Da dies nicht in abstrakter Weise und langfristig abschließend möglich ist, muß die natürliche Umwelt und die Nutzung der Ressourcen in möglichst weitem Umfang erhalten werden. Insofern ist das Schutzgut des Art. 20a GG also umfassend und weit zu bestimmen. Dies gilt erst recht, wenn noch die Interessen künftiger Generationen einbezogen werden.

- *Berücksichtigungs- und Tätigkeitspflicht der Staatszielbestimmung*: Art. 20a GG verpflichtet den Staat als Staatszielbestimmung¹³, die Belange des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen zu berücksichtigen. Damit führt diese Bestimmung dazu, daß es nicht (mehr) zur Disposition des Gesetzgebers steht, ob die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen sind oder nicht; Art. 20a GG ist eben eine entsprechenden *Rechtspflicht* zu entnehmen. Ihre Tragweite differiert für den Gesetzgeber einerseits, für vollziehende Gewalt und Rechtsprechung andererseits: Der Gesetzgeber hat auf der Grundlage dieser Bestimmung geeignete Maßnahmen zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen - unter Berücksichtigung der Interessen künftiger Generationen - zu ergreifen. Allerdings ist dieser Pflicht im „Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung“ nachzukommen, so daß Art. 20a GG kein irgendwie gearteter Vorrang vor anderen, ggf. gegensätzlichen verfassungsrechtlichen Gütern zukommt; (Güter-) Abwägungen bleiben also nach wie vor zulässig und notwendig. Verletzt ist Art. 20a GG aber immer dann, wenn der Gesetzgeber in relevanten Bereichen den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen aus den Betrachtungen ausklammert bzw. wenn er innerhalb eines nützlichen zeitlichen Rahmens keine den effektiven Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen sicherstellenden Maßnahmen ergreift. In diesem Rahmen ist durchaus auch eine Rechtspflicht zum Tätigwerden gegeben¹⁴. Allerdings ist nicht zu verkennen, daß der Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers hier relativ weit ist, so daß eine Verletzung dieser Rechtspflicht nur in

¹¹ Vgl. umfassend zum Problemkreis von ökozentrischer oder anthropozentrischer Ausrichtung *Heinz* 1990, S. 415 ff.

¹² S. in diesem Zusammenhang etwa *Kloepfer* 1988, S. 313.

¹³ Zum Begriff und zur in diesem Zusammenhang teilweise umstrittenen Terminologie *Bock* 1990, S. 238 ff.; *Hattenberger* 1993, S. 129 ff.; *Michel* 1986, S. 7 ff.; *Link* 1990, S. 7 ff.; *Ress* 1990, S. 57 ff.; *Müller-Bromley* 1990, S. 23 ff., 31 ff.

¹⁴ Vgl. *Bernsdorff* 1997, S. 330.

Ausnahmefällen - aber immerhin - begründet werden kann¹⁵. Verwaltung und Rechtsprechung haben den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen „nach Maßgabe von Gesetz und Recht“ sicherzustellen, so daß sie erst aufgrund entsprechender gesetzlicher Vorschriften tätig werden können; dann aber ist die Wertentscheidung des Art. 20a GG bei Auslegung und Anwendung der einschlägigen Rechtsvorschriften heranzuziehen. Auch dies ist eine Rechtspflicht - allerdings ebenfalls unter Einräumung eines relativ weiten Beurteilungsspielraumes -, die verletzt werden kann.

- *Verfassungsrechtliche Wertentscheidung*: Darüber hinaus begründet Art. 20a GG eine verfassungsrechtliche Wertentscheidung, die bei der Auslegung anderer Verfassungsbestimmungen, aber auch einfachgesetzlicher Normen, zu beachten ist. Eine Rolle spielt dies etwa für die Auslegung der Freiheitsrechte¹⁶.

Im *europäischen Gemeinschaftsrecht* sind in eine ähnliche Richtung gehende Bestimmungen zu finden. Neben den Ziel- und Aufgabenbestimmungen¹⁷ ist hier insbesondere Art. 130r Abs. 1 EGV zu erwähnen. Diese Bestimmung umschreibt die Ziele bzw. Aufgaben der gemeinschaftlichen Umweltpolitik. Neben einer Begrenzung des diesbezüglichen Tätigkeitsfeldes der gemeinschaftlichen Umweltpolitik¹⁸ - der jedoch angesichts der weiten Formulierung der Bestimmung keine große Bedeutung zukommen dürfte - ist Art. 130r Abs. 1 EGV eine Pflicht der Gemeinschaft und damit der am Rechtsetzungsprozeß beteiligten Organe zur Ergreifung derjenigen Maßnahmen zu entnehmen, die für die Erfüllung einer der in dieser Vorschrift genannten Aufgaben unerlässlich ist¹⁹.

Diese Auslegung erschließt sich aus dem Grundsatz der größtmöglichen Wirksamkeit dieser Bestimmung (*effet utile*): Soll der Umschreibung der Ziele und Aufgaben in Art. 130r Abs. 1 EGV auch tatsächlich Sinn zukommen, müssen die dort formulierten Grundsätze verbindlich sein. Kommt ihnen aber ein verbindlicher Charakter zu, kann es gerade nicht im Ermessen der Gemeinschaft bzw. ihrer Organe stehen, ob sie diese Ziele nun verwirklichen wollen oder nicht.

Kann also eines der in Art. 130r Abs. 1 EGV aufgeführten Ziele auf Gemeinschaftsebene befriedigend nur über eine entsprechende gemeinschaftliche (Rechtsetzungs-) Tätigkeit erreicht werden, erwächst hieraus eine Pflicht der beteiligten Organe, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen; sie sind damit bezüglich des „Ob“ ihres Tätigwerdens gerade nicht mehr frei²⁰. Allerdings müssen diese Voraussetzungen im Einzelfall und in bezug auf ein bestimmtes, in Art. 130r Abs. 1 EGV genanntes Ziel gegeben sein. Zudem wird man den Gemeinschaftsorganen hier einen weiten Beurteilungsspielraum bezüglich der Frage, ob nun

¹⁵ Nicht zu verkennen ist auch, daß dem Gesetzgeber keine Fristen gesetzt sind und auch sonst - abgesehen von dem Schutzziel - keine Vorgaben bestehen.

¹⁶ Vgl. *Bernsdorff* 1997, S. 330.

¹⁷ Art. 2, 3 EGV. Vgl. zu ihrer Bedeutung und (rechtlichen) Tragweite *Epiney* 1995, S. 79 ff.

¹⁸ S. in diesem Zusammenhang auch *Grabitz/Nettesheim*, Art. 130r, Rdnr. 11.

¹⁹ Ebenso *Grabitz/Nettesheim*, Art. 130r Rn. 10; *Kahl* 1993, S. 94; *Lietzmann* 1988, S. 174 f., 185.

²⁰ Etwas anders aber wohl *Frenz* 1997, Rdnr. 53.

die genannten Voraussetzungen gegeben sind oder nicht, einräumen müssen²¹. Eine Verdichtung zu einer Pflicht zum Tätigwerden ist aber nicht von vornherein ausgeschlossen. Darüber hinaus ergibt sich auch aus der Gesamtheit der umweltrechtlichen vertraglichen Bestimmungen eine Pflicht der am Rechtssetzungsprozeß beteiligten Organe zur Ausarbeitung und Verfolgung einer gemeinschaftlichen Umweltpolitik, d.h. den Erlass einer Gesamtheit von Rechtsakten, die den umweltpolitischen Problemstellungen Rechnung tragen und sie auf der Grundlage einer kohärenten und systematisch zusammenhängenden Konzeption zu bewältigen suchen²². Allerdings wird man den zuständigen Organen hier einen erheblichen Beurteilungsspielraum einräumen müssen.

Schließlich enthält das europäische Gemeinschaftsrecht noch einige eher punktuelle Zielvorgaben, denen die gemeinschaftliche Umweltpolitik Rechnung zu tragen hat: Art. 130r Abs. 1 2. Spiegelstrich EGV spricht von der „Erhaltung der Gesundheit“, Art. 130r Abs. 1 3. Spiegelstrich EGV von der „umsichtigen und rationellen Verwendung der natürlichen Ressourcen“, Art. 100a Abs. 3, 130r Abs. 2 S. 1 EGV legt die Gemeinschaft auf ein „hohes Schutzniveau“ fest. Zwar sind auch diese Festlegungen rechtlich verbindlich; ihr inhaltlicher Präzisionsgrad ist jedoch nicht sehr hoch. Insbesondere bedeutet „hohes“ Schutzniveau nicht „höchstes“ Schutzniveau, so daß auch andere öffentliche Interessen (etwa wirtschaftlicher, sozialer oder politischer Natur) berücksichtigt werden können²³.

Darüber hinaus sind in diesem Zusammenhang noch die *grundrechtlichen Schutzpflichten* zu erwähnen. Auch wenn ihre dogmatische Begründung im einzelnen durchaus noch Anlaß zu Auseinandersetzungen gibt²⁴, ist ihre Existenz auf verfassungsrechtlicher Ebene heute im Ergebnis nicht mehr bestritten²⁵. Teilweise werden die grundrechtlichen Schutzpflichten darüber hinaus auch als allgemeine Rechtsgrundsätze angesehen, so daß derartige Pflichten auch im (primärem) Gemeinschaftsrecht verankert wären²⁶.

Materiell verpflichten die grundrechtlichen Schutzpflichten insbesondere den Gesetzgeber, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um durch Grundrechte erfaßte Rechtsgüter zu schützen. In unserem Zusammenhang ist hier in erster Linie Art. 2 Abs. 2 GG (Schutz von Leben und Gesundheit) von Bedeutung. In Anbetracht des Umstandes, daß zur Erfüllung dieser Schutzpflicht regelmäßig verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung stehen werden, ist dem

²¹ Vgl. auch Kahl 1993, S. 94.

²² I. Erg. ebenso Kahl 1993, S. 93 f.; Ress 1992, S. 9; Frenz 1997, Rdnr. 50 ff.; Hailbronner 1992, S. 22 f.

²³ Durch den Amsterdamer Vertrag wird zudem der Gedanke einer Nachhaltigen Entwicklung eingeführt worden, wobei dieser sich in erster Linie im Zusammenhang mit der Querschnittsklausel auswirken wird, vgl. hierzu unten IV.3.

²⁴ Vgl. neuerdings die Darstellung m.w.N. bei Unruh 1996, S. 26 ff.; s. auch schon Alexy 1994, S. 420 ff.

²⁵ Diese wurden vom BVerfG zunächst im Hinblick auf den Schutz des ungeborenen Lebens entwickelt (BVerfGE 39, 1, 42, s. heute auch BVerfGE 88, 203, 251 ff.), dann auf Fälle der Bedrohung des Lebens (BVerfGE 46, 160, 164 f., BVerfGE 49, 24, 53 f.) und der Gefährdung des Lebens sowie der körperlichen Unversehrtheit durch technische Risiken (BVerfGE 56, 54, 73, BVerfGE 77, 170, 214 f., BVerfGE 77, 381, 405, BVerfGE 79, 174, 201 f.) ausgedehnt.

²⁶ Frenz 1997, Rdnr. 54 ff.; auch die jüngste Rechtsprechung des EuGH dürfte - zumindest hinsichtlich der Grundfreiheiten - wohl in diese Richtung gehen, vgl. EuGH, Rs. C-265/95, Kommission/Frankreich, DVBl 1998, 228; hierzu Szczekalla 1998, S. 219 ff.

Gesetzgeber hier jedoch ein weiter Beurteilungsspielraum einzuräumen, der nur dann verlassen sein dürfte, wenn er - trotz der gegebenen Gefahrensituation - untätig bleibt oder aber offensichtlich ungeeignete bzw. unzureichende Maßnahmen trifft²⁷. Zudem sind selbstverständlich auch hier - wie auch sonst bei Grundrechten - unter Wahrung der verfassungsmäßigen Voraussetzungen Einschränkungen aus öffentlichen Interessen möglich. Nicht zu verkennen ist darüber hinaus, daß sich grundrechtliche Schutzpflichten immer nur auf das von dem jeweiligen Grundrecht erfaßte Rechtsgut beziehen können, so daß hierdurch nicht alle Belange des Umweltschutzes einbezogen werden. Im Gegensatz zu Staatszielbestimmungen vermögen grundrechtliche Schutzpflichten allerdings durchaus subjektive Rechte zu begründen²⁸; zudem sind die Schutzgüter selbst insofern im Vergleich zu (reinen) Staatszielbestimmungen präziser - aber auch enger - gefaßt, als sie mit dem durch die jeweiligen Grundrechte erfaßten Schutzbereich übereinstimmen²⁹.

2. Rationalität durch Verfahren

Eine weitere Spielart von Rationalitätsgeboten liegt der gerade im europäischen Gemeinschaftsrecht wichtigen Tendenz, verbesserten Umweltschutz und eine erhöhte ökonomische Effizienz über die Einhaltung bestimmter *Verfahren* sicherzustellen, zugrunde. Der diesbezügliche Grundgedanke - der auch regelmäßig in den Präambeln der hier einschlägigen Rechtsakte zum Ausdruck kommt - kann dahingehend zusammengefaßt werden, daß die Einhaltung bestimmter verfahrensrechtlicher Vorgaben im Ergebnis eine bessere Beachtung von Belangen des Umweltschutzes und damit ein höheres Schutzniveau (Effektivität) zu erreichen vermag. Zudem können im Rahmen dieser Verfahren, insbesondere in der Form von *Berücksichtigungspflichten* unterschiedlicher Art, Rationalitätsgebote ausgemacht werden. Rationalität soll bei dieser Fallgruppe also in erster Linie durch die Vorgabe rationalen Vorgehens erreicht werden.

Beispiele in diesem Zusammenhang sind etwa die Umweltverträglichkeitsprüfung³⁰ und das sog. Öko-Audit³¹. So sind etwa nach Art. 8 UVP-Richtlinie die jeweiligen Angaben über ein Projekt im Rahmen des Genehmigungsverfahrens zu berücksichtigen, was eine Einbeziehung der Ergebnisse der UVP im Rahmen des letztlich maßgeblichen Entscheidungsprozesses

²⁷ Hierzu *Unruh* 1996, S. 79 ff., unter Berücksichtigung der Figur des „Untermaßverbots“. Vgl. jüngst auch BVerfG, NJW 1996, 651 zu den Ozon-Regelungen des Immissionsschutzrechts, wonach die objektivrechtliche Schutzpflicht nur dann verletzt sei, wenn die staatlichen Organe gänzlich untätig geblieben oder aber wenn die getroffenen Maßnahmen evident unzureichend seien, wobei hier jedoch zweifelhaft ist, ob das Gericht den Beurteilungsspielraum hier nicht zu weit ansetzt, hierzu *Wollenteit/Wenzel* 1997, S. 60 ff., die in diesem Urteil einen Rückschritt im Vergleich zur zitierten Rechtsprechung sehen.

²⁸ *Klein* 1989, S. 1636 f., 1639.

²⁹ Vgl. zur Relevanz der Schutzpflichten spezifisch in bezug auf Belange des Umweltschutzes *Bock* 1990, S. 143 ff.; *Hahn* 1996.

³⁰ RL 85/337, ABl. 1985 L 175, 40. Hierzu *Epiney* 1997, S. 171 ff., m.w.N.

³¹ VO 1836/93, ABl. 1993 L 168, 1. Hierzu die Beiträge in *Epiney* 1997b, m.w.N.

impliziert³². Auf der Grundlage Öko-Audit-Verordnung haben die teilnehmenden Unternehmen eine betriebliche Umweltpolitik festzulegen, die u.a. auf eine kontinuierliche Verbesserung des betrieblichen Umweltschutzes ausgerichtet sein muß.

3. Exkurs: das Problem der technischen Normung im europäischen Gemeinschaftsrecht

Die Problematik der technischen Normung bzw. ihrer Einbeziehung in die jeweiligen Gesetzgebungsakte im Bereich der Produktharmonisierung in der Europäischen Union steht insofern in engem Zusammenhang mit dem hier behandelten Thema, als durch die Einbeziehung der Werke privater Normungsorganisationen ein effizienter Schutz der betroffenen Rechtsgüter - u.a. auch Umweltschutz - erreicht werden soll. Charakteristisch ist dabei die Verbindung der Festlegung „grundlegender Anforderungen“ in den Richtlinien durch den Gemeinschaftsgesetzgeber, die dann für ihre Konkretisierung durch technische Normen maßgebend sind. Im einzelnen beruht dieses Konzept - im „Gemeinschaftsjargon“ als „neue und globale Konzeption“ bekannt³³ - auf folgenden Grundsätzen³⁴:

- Die Richtlinien definieren die *grundsätzlichen Anforderungen*; diese müssen hinreichend genau umschrieben werden, und die unter die Richtlinien fallenden Produkte müssen diesen Anforderungen genügen. Die Richtlinien enthalten allerdings nicht die genauen technischen Spezifikationen, die einzuhalten sind, damit den formulierten grundlegenden Anforderungen entsprochen werden kann.
- Mit deren Ausarbeitung werden dann die *europäischen Normungsgremien* betraut. Diese erarbeiten in diesem Sinn technische Normen, die die Einhaltung der grundlegenden Anforderungen sicherstellen können. Dabei behalten aber die Normen ihren privaten Charakter.
- Die Einbindung dieser privaten Regelungswerke in den Willen des Gesetzgebers erfolgt durch die in den Richtlinien festgeschriebene *Vermutungswirkung*: Entspricht ein Produkt einer solchen technischen Norm, wird von seiner Richtlinienkonformität ausgegangen. Diese Vermutungswirkung ist grundsätzlich für die Mitgliedstaaten und ihre Behörden verbindlich; allein ein letztlich von der Kommission kontrolliertes Schutzklauselverfahren erlaubt hier Abweichungen.
- Das *CE-Zeichen* - das nach einem in der jeweiligen Richtlinie festgelegten Konformitätsbewertungsverfahren vergeben wird - begründet die Vermutung, daß die Produkte mit den Anforderungen der Richtlinie übereinstimmen. Bei seiner Vergabe ist von der erwähnten Vermutungswirkung im Hinblick auf die Richtlinienkonformität von Produkten, die den einschlägigen technischen Normen entsprechen, auszugehen.

³² Ausführlich zur Tragweite dieses Berücksichtigungsgebots Hoppe/Püchel 1988, S. 3 ff.

³³ Zur Entwicklung etwa Jörissen 1997, S. 13 f.; Tünnesen-Harmes 1994, S. 1336; Rönck 1995, S. 73 ff.; Di Fabio 1996, S. 5 f.

³⁴ Hierzu etwa Jörissen 1997; Di Fabio 1996; v. Danwitz 1998, S. 187 ff.

Dieses System impliziert eine bedeutende rechtliche und faktische Wirkung der technischen Normen, was denn auch die Problematik ihrer europarechtlichen Zulässigkeit aufgeworfen hat³⁵. In unserem Zusammenhang von Bedeutung ist insbesondere der Umstand, daß man offenbar davon ausgeht, durch die Festlegung grundlegender Anforderungen - die auch als zu erreichende Zielsetzungen angesehen werden können - die Definition technischer Spezifikationen steuern zu können. Ob und inwieweit dies in der Praxis tatsächlich der Fall ist, bedarf noch grundlegender Untersuchungen. Immerhin kann an dieser Stelle festgehalten werden, daß die diesbezüglichen Wirkungen der Richtlinienbestimmungen mit ihrem Präzisionsgrad - der in den einzelnen Richtlinien unterschiedlich ausfällt³⁶ - stehen und fallen.

II. Handlungsanweisungen

Während die umweltpolitischen Zielvorstellungen Auskunft über das „Ob“ und „Was“ umweltpolitischer Aktivitäten geben, beziehen sich die Handlungsanweisungen auf das „Wie“. M.a.W. geben Handlungsanweisungen Auskunft darüber, auf welche Weise (bestimmte) umweltpolitische Ziele zu verfolgen sind, welche Prinzipien umweltbezogenen Rechtsakten zugrunde zu legen sind bzw. mit welchen Mitteln die anzustrebenden oder definierten Ziele zu verfolgen sind³⁷.

Derartige Handlungsanweisungen finden sich etwa in Art. 130r Abs. 2 S. 2 EGV³⁸. Diese Bestimmung verankert das Vorsorgeprinzip, das Ursprungsprinzip sowie das Verursacherprinzip³⁹.

Der Grundgedanke des *Vorsorgeprinzips* geht dahin, daß Umweltschäden schon zu verhindern und nicht erst (nach ihrer Entstehung) zu bekämpfen sind⁴⁰. Im Zusammenhang mit dem ebenfalls stipulierten Vorbeugeprinzip bedeutet dieser Grundsatz, daß die Eingriffsschwelle umweltpolitischer Maßnahmen insofern vorverlagert wird, als (auch) mögliche Risiken für die Umwelt einzubeziehen sind und die Maßnahmen entsprechend auszugestalten sind⁴¹. Das Vorsorgeprinzip impliziert also, daß umweltpolitische Maßnahmen nicht schon deshalb unverhältnismäßig sind (wegen fehlender nachgewiesener Geeignetheit oder Erforderlichkeit), weil (naturwissenschaftliche) Unsicherheiten über das Gefahrenpotential oder die Wirksamkeit der Abwehrmaßnahmen fortbestehen. Darüber hinaus ist (sozusagen gesamthaft) dafür zu sorgen, daß - im Sinne Nachhaltiger Entwicklung - die Belastungen möglichst reduziert werden, womit der Erreichung oder gar Überschreitung

³⁵ Hierzu etwa Roßnagel 1996, S. 1181; v. Danwitz 1998, S. 201 ff.; Di Fabio 1996, S. 87 ff.; Breulmann 1993, S. 178 ff.

³⁶ Hierzu etwa v. Danwitz 1998, S. 194 ff.

³⁷ Vgl. zur Differenzierung zwischen Zielen oder Aufgaben einerseits und Handlungsgrundsätzen andererseits Burgi 1995, S. 13.

³⁸ Vgl. zu diesen umweltpolitischen Handlungsprinzipien etwa Epiney 1997, S. 98 ff.; Frenz 1997, S. 45 ff.

³⁹ Vgl. zu den Prinzipien des Umweltrechts im deutschen Recht etwa Tünnesen-Harmes 1996, A.2. m.w. N.

⁴⁰ Vgl. zu diesem Grundsatz Rengeling 1989; Scheuing 1989, S. 174 f.; Lübke-Wolff 1998, S. 777 ff.

⁴¹ Zu diesem Ansatz schon Epiney/Furrer 1992, S. 384 f.

der diesbezüglichen Grenzen vorgebeugt wird⁴². Allerdings ist in jedem Fall der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit⁴³ zu beachten, so daß im Rahmen des Vorsorgeprinzips eine Abwägung zwischen dem Schadenspotential, der Möglichkeit zu seiner Verringerung durch die geplante Maßnahme und der Schwere des Eingriffs vorzunehmen ist. Daher können aus dem Vorsorgeprinzip denn auch keine (allgemeinen) Forderungen nach einer (absoluten) Vermeidung von (bestimmten) Schadstoffemissionen abgeleitet werden.

Dem *Ursprungsprinzip* liegt der Gedanke zugrunde, daß Umweltbelastungen zu einem möglichst frühen Zeitpunkt und so nah wie möglich an ihrer Quelle begegnet werden soll⁴⁴. Insofern weist dieser Grundsatz denn auch eine gewisse Nähe zum Vorsorgeprinzip auf, zielen beide doch auf eine möglichst frühzeitige Bekämpfung von Umweltbelastungen ab. Unterschiede bestehen aber (zumindest im Gemeinschaftsrecht) insofern fort, als das Vorsorgeprinzip (nur) darüber Auskunft gibt, wann eine Maßnahme ergriffen werden kann bzw. soll, während das Ursprungsprinzip darüber hinaus noch präzisiert, wo die Maßnahme ansetzen kann bzw. soll⁴⁵.

Das *Verursacherprinzip* bezieht sich auf die Kostentragung: Die Kosten von Umweltbelastungen sollen grundsätzlich durch denjenigen getragen werden, der sie verursacht (hat). Allerdings ist dieser Grundsatz als solcher nicht operabel, sondern bedarf hierzu zahlreicher Präzisierungen, insbesondere im Hinblick auf die Berechnung der Kosten, die Festlegung der Reichweite der Kostentragungspflicht, die Bewältigung von Kausalitätsproblemen und die Verteilung der Kosten unter verschiedenen Verursachern.

Art. 130r Abs. 3 EGV enthält darüber hinaus noch sog. *Leitlinien* oder *Abwägungskriterien*, die bei der Entwicklung der gemeinschaftlichen Umweltpolitik zu berücksichtigen sind. Es handelt sich dabei um die verfügbaren wissenschaftlichen und technischen Daten, die Umweltbedingungen in den einzelnen Regionen der Gemeinschaft, die Vorteile und die Belastung aufgrund des Tätigwerdens bzw. Nichttätigwerdens, die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Gemeinschaft insgesamt sowie die ausgewogene Entwicklung der Regionen⁴⁶. Da diese Kriterien bei der Erarbeitung gemeinschaftlicher Maßnahmen lediglich zu „berücksichtigen“ sind, stellen sie keine Voraussetzung für ein gemeinschaftliches Tätigwerden dar. Auch ist die Aufgabe der „Berücksichtigung“ relativ offen formuliert und läßt in bezug auf die letztlich ergriffene Maßnahme einen erheblichen, wohl kaum bzw. allenfalls in eher realitätsfernen Grenzfällen gerichtlich nachprüfaren Gestaltungsspielraum offen.

⁴² Zu diesem Aspekt des Vorsorgeprinzips für das deutsche Recht etwa *Di Fabio* 1994, S. 812; dem Gemeinschaftsrecht dürfte ebenfalls eine derartige Bedeutungsschicht des Vorsorgeprinzips zu entnehmen sein, vgl. *Burgi* 1995, S. 11 f.; *Schröder* 1996, S. 835.

⁴³ Hierzu auch noch unten D.III.

⁴⁴ Zu diesem Grundsatz im Gemeinschaftsrecht ausführlich *Burgi* 1995, S. 11 ff.

⁴⁵ Vgl. schon *Epiney* 1997, S. 102.

⁴⁶ Vgl. zu dem Inhalt der Leitlinien *Grabitz/Nettesheim*, Art. 130r, Rdnr. 67 ff.; *GTE-Krämer*, Art. 130r, Rdnr. 46 ff.

Diese im Gemeinschaftsrecht enthaltenen Handlungsgrundsätze sind der gemeinschaftlichen Umweltpolitik zugrunde zu legen, so daß sie *zwingender Natur* sind und das gemeinschaftliche Sekundärrecht an ihrem Maßstab zu messen ist⁴⁷. Hieran ändert auch der mit ihrer inhaltlichen Offenheit einhergehende Gestaltungsspielraum des Gemeinschaftsgesetzgebers nichts. Aus der rechtlichen Verbindlichkeit dieser Handlungsprinzipien folgt zum einen, daß sich die konkrete Ausgestaltung des gemeinschaftlichen Sekundärrechts an ihnen messen lassen muß. Zum anderen können ihnen auch Handlungspflichten entnommen werden⁴⁸, dies immer dann, wenn ein Unterlassen eine Verletzung eines dieser Handlungsgrundsätze bedeutete und der Beurteilungsspielraum des Gemeinschaftsgesetzgebers überschritten ist. Die Tatsache nämlich, daß die gemeinschaftliche Umweltpolitik auf diesen Grundsätzen „beruht“ (Art. 130r Abs. 2 S. 2 EGV), impliziert, daß ihre Beachtung sicherzustellen ist. Defizite können aber nicht nur durch ein fehlerhaftes positives Tun, sondern ebenso im Gefolge eines Unterlassens auftreten, so daß schon der *effet utile*⁴⁹ dieser Bestimmungen die (grundsätzliche) Einbeziehung von Handlungspflichten impliziert⁵⁰. Eine Konkretisierung und (gerichtlich nachprüfbare) Verdichtung derartiger Handlungspflichten kommt auch und gerade unter der (zusätzlichen) Heranziehung anderer Prinzipien - insbesondere des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes oder des Gleichheitssatzes⁵¹ - in Betracht⁵².

Umweltpolitische Handlungsgrundsätze können aber auch - insbesondere unter Berücksichtigung der „Querschnittsklausel“⁵³ - bei der Auslegung und Anwendung gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften von Bedeutung sein. Ein Beispiel hierfür ist das Urteil des EuGH in der Rs. C-2/90⁵⁴. Hier ging es in erster Linie um die Vereinbarkeit des durch die Region Wallonien erlassenen generellen Verbots der Einfuhr von Abfällen zu ihrer Behandlung in dieser Region mit Art. 30 EGV. Die Einbeziehung umweltpolitischer Prinzipien in die Auslegung und Anwendung des Art. 30 EGV zeigt sich insbesondere an zwei Aspekten: Erstens ließ der EuGH im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit der

⁴⁷ Zur Verbindlichkeit der Prinzipien des Art. 130r Abs. 2 S. 2 EGV etwa *Grabitz/Nettesheim*, Art. 130r, Rdnr. 33; *Scheuing* 1989, S. 174; *Burgi* 1995, S. 14. S. auch EuGH, Rs. C-2/90, Kommission/Belgien, Slg. 1992, I-4431.

⁴⁸ Anders noch *Epiney* 1997, S. 109, mit dem Hinweis darauf, daß sich die Handlungsgrundsätze nur auf die inhaltliche Ausgestaltung des gemeinschaftlichen Sekundärrechts bezögen, woran jedoch aus den im Text angeführten Gründen nicht mehr festgehalten wird.

⁴⁹ Vgl. zu diesem (Auslegungs-) Grundsatz im europäischen Gemeinschaftsrecht *Bleckmann* 1982, S. 1180; aus der Rechtsprechung etwa EuGH, Rs. 792/79, Slg. 1980, Camera Care/Kommission, 119, Ziff. 18; EuGH, Rs. 246/80, Broekmeulen/Huisarts Registratie, Slg. 1981, 2311, Ziff. 16.

⁵⁰ A.A. aber *Burgi* 1995, S. 14, der darauf verweist, daß diese Grundsätze eben konkretisierungsbedürftig seien und sich ihnen daher keine Handlungspflichten entnehmen lassen könnten. Dieser Ansatz geht jedoch insofern fehl, als die Konkretisierungsbedürftigkeit nichts an der rechtlichen Verbindlichkeit einer Norm zu ändern vermag; es geht hier um zwei verschiedene Probleme. Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers führt (nur) dazu, daß im Einzelfall ggf. nur sehr schwer ein tatsächlicher Verstoß gegen die rechtlichen Vorgaben nachzuweisen sein wird.

⁵¹ Hierzu noch unten D.III.

⁵² Vgl. hierzu noch unten D.IV.

⁵³ S.u. D.III.

⁵⁴ EuGH, Rs. 2/90, Kommission/Belgien, Slg. 1992, I-4431. Zu der diesbezüglichen Bedeutung des Urteils ausführlich *Epiney* 1993, S. 93 ff.; i.Erg. ebenso *Wasmeier* 1995, S. 79 ff.

zur Debatte stehenden Maßnahme - im Sinne des Vorbeuge- und Vorsorgeprinzips - das Vorliegen einer abstrakten Gefahr⁵⁵ einer Umweltbeeinträchtigung für die Bejahung des Interesses des Mitgliedstaates an der Verfolgung eines öffentlichen Interesses bzw. zwingenden Erfordernisses ausreichen. Zweitens griff der EuGH auf das Ursprungsprinzip zurück, um den diskriminierenden Charakter der zur Debatte stehenden Maßnahme zu verneinen. Letztlich handelt es sich hierbei - über die Berücksichtigung umweltpolitischer Prinzipien bei der Auslegung hinaus - um eine tatbestandliche Einschränkung der Verbotswirkung des Art. 30 EGV, da auch die Heranziehung des Ursprungsprinzips nichts an dem diskriminierenden Charakter des Einfuhrverbots zu ändern vermag. Vor dem Hintergrund des bestmöglichen Umweltschutzes und des Charakters der Abfälle als „Gegenstände besonderer Art“⁵⁶ kann dieser Ansatz in jeder Hinsicht überzeugen⁵⁷.

III. *Ausgleich mit anderen (öffentlichen) Interessen*

Eine dritte Gruppe von Prinzipien bezieht sich auf das Verhältnis verschiedener öffentlicher Interessen zueinander, wobei in unserem Zusammenhang insbesondere die Problematik der Beziehung von Belangen des Umweltschutzes zu anderen öffentlichen Interessen (wie z.B. wirtschaftliches Wachstum oder Bekämpfung der Arbeitslosigkeit) von Bedeutung ist. Zu erwähnen sind hier in erster Linie vier Grundsätze:

Verhältnismäßigkeit: Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit kommt insbesondere in den Fällen zur Anwendung, in denen (mindestens) zwei verschiedene (öffentliche oder/und private) Interessen zur Debatte stehen und (teilweise) miteinander kollidieren. Es stellt dann gewisse Mindestanforderungen an die zu ergreifende staatliche Maßnahme, indem es das jeweilige Mittel-Zweck-Verhältnis näher bestimmt. Im einzelnen enthält der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit drei Anforderungen⁵⁸: Die Maßnahme muß *geeignet* sein, das angestrebte Ziel zu erreichen. In bezug auf die dadurch beeinträchtigten sonstigen Interessen bzw. Rechtsgüter muß die Maßnahme (im Hinblick auf die Verwirklichung des angestrebten Ziels) das mildeste Mittel darstellen (*Erforderlichkeit*). Schließlich müssen das angestrebte Ziel und die dadurch implizierten Beeinträchtigungen sonstiger Interessen bzw. Rechtsgüter in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen (*Angemessenheit*). Im europäischen Gemeinschaftsrecht ergeben sich diese Grundsätze nunmehr auch aus dem geschriebenen Gemeinschaftsrecht (Art. 3b Abs. 3 EGV).

Diese Anforderungen sind etwa dann von Bedeutung, wenn privaten Tätigkeiten insofern Grenzen gesetzt werden, als sie Genehmigungserfordernissen unterworfen werden oder die

⁵⁵ Die dann gegeben ist, wenn die Beeinträchtigung eines Umweltguts möglich ist, ohne daß jedoch eine irgendwie geartete konkrete Gefahrenlage vorliegen muß, vgl. hierzu *Epiney/Möllers* 1992, S. 75 f.

⁵⁶ EuGH, Rs. 2/90, Kommission/Belgien, Slg. 1992, I-4431, Ziff. 30.

⁵⁷ S. die ausführliche Begründung bei *Epiney* 1993, S. 99.

⁵⁸ Vgl. zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit etwa *Pollak* 1991; *Jakobs* 1985.

hergestellten Produkte bestimmten Anforderungen genügen müssen. Im europäischen Gemeinschaftsrecht spielt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit darüber hinaus noch insofern eine wichtige Rolle, als mitgliedstaatliche Maßnahmen, die unter den Tatbestand der Grundfreiheiten fallen, die diesbezüglichen Anforderungen zu beachten haben⁵⁹.

Gerade bei umweltrechtlichen Problemstellungen stößt die Heranziehung dieser Anforderungen im Einzelfall allerdings auf einige, auf den Besonderheiten der „Aufgabe“ Umweltschutz beruhende Schwierigkeiten: Ursachen und Wirkungen von Umweltschäden bzw. von umweltpolitischen Maßnahmen sind häufig nur sehr schwer zu erfassen; die Zusammenhänge sind höchst komplex, so daß es oft nicht klar ist, welche Ursachen bestimmten Umweltschäden genau zugrundeliegen und wie am effizientesten Abhilfe geschaffen werden könnte. Hinzu kommen Summationseffekte und Synergismen mit der Folge, daß einzelne Tätigkeiten, die jeweils für sich genommen unschädlich wären, zusammen zu gravierenden Beeinträchtigungen von Umweltmedien führen (können)⁶⁰.

Vor diesem Hintergrund kann der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Umweltrecht wirkungsvoll nur in Verbindung mit anderen Prinzipien - wie etwa dem Vorsorgeprinzip oder bestimmten Abwägungsgeboten - zur Entfaltung gebracht werden. Dann aber stellt er m.E. - unter der Voraussetzung einer wirksamen Kontrolle - ein durchaus wichtiges und häufig entscheidendes Prinzip dar. Ein „Defizit“ bleibt jedoch: Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beantwortet nicht die Frage nach dem „Ob“ des Tätigwerdens, sondern (nur) nach dem „Wie“, so daß die Problematik von Handlungspflichten auf einer anderen Ebene anzugehen ist, wobei dann aber der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz durchaus auch eine Rolle spielen kann⁶¹.

Hinzuweisen ist schließlich noch darauf, daß im Rahmen dieses Bezuges umweltpolitischer Zielsetzungen mit anderen (öffentlichen) Interessen auch Aspekte der wirtschaftlichen Verträglichkeit eine Rolle spielen (können).

Gleichheitssatz: Der im Grundgesetz in Art. 3 Abs. 1 GG verankerte allgemeine Gleichheitssatz bzw. der im Gemeinschaftsrecht als allgemeiner Rechtsgrundsatz geltende entsprechende Grundsatz verpflichtet den Gesetzgeber, bei der Ergreifung gesetzgeberischer Maßnahmen grundsätzlich Gleiches gleich, Ungleiches dagegen nach Maßgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln⁶². Insofern schützt der Gleichheitssatz daher nicht eine bestimmte Sphäre menschlichen Verhaltens - wie die „typischen“ Freiheitsrechte -, sondern er ist auf das Einhalten einer Relation ausgerichtet und weist damit einen formalen Charakter auf. In diesem Rahmen ist ihm aber ein Verbot ungerechtfertigter und damit irrationaler

⁵⁹ Vgl. aus der Rechtsprechung etwa EuGH, Rs. 178/84, Kommission/Deutschland, Slg. 1987, 1227; EuGH, Rs. 302/86, Kommission/Dänemark, Slg. 1988, 4607; EuGH, Rs. 274/87, Kommission/Deutschland, Slg. 1989, 229.

⁶⁰ Vgl. zu diesen und weiteren Besonderheiten der Aufgabe Umwelt- und Nachweltschutz *Kloepfer* 1994, S. 15 f.; *Kloepfer*, 1989, S. 40 f.

⁶¹ S.o.D. I., II.

⁶² Vgl. ausführlich zu Inhalt und Struktur des allgemeinen Gleichheitssatzes unter Berücksichtigung der Frage der Relevanz des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit in diesem Zusammenhang *Müller* 1989, S. 37 ff.; *Kloepfer* 1980; s. auch schon mit zahlreichen weiteren Nachweisen *Epiney* 1995, S. 436 ff.

(Nicht-) Differenzierungen zu entnehmen. Deutlich wird damit auch der Zusammenhang von Gleichheit und Gerechtigkeit, ist dem Gleichheitssatz doch gerade keine Aussage darüber zu entnehmen, was nun als gleich und was als ungleich anzusehen ist. Die Entscheidung hierüber liegt allerdings in einem demokratischen Rechtsstaat in der Kompetenz des Gesetzgebers, so daß diesem - und zwar unabhängig von der Frage, ob der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im Rahmen der „Gleichheitsprüfung“ heranzuziehen ist oder nicht - ein weiterer Gestaltungsspielraum zugestanden werden muß. Dieser kann aber durch andere Prinzipien - wie insbesondere die umweltpolitischen Handlungsprinzipien oder aber Abwägungsgebote - eingeschränkt werden, so daß dem Gleichheitssatz - ebenso wie dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit - im Umweltrecht in der Regel erst im Zusammenspiel mit anderen Grundsätzen konkrete Vorgaben entnommen werden können.

Querschnittsklausel: Die Verpflichtung zur Einbeziehung von Belangen des Umweltschutzes in andere Politiken (Art. 130r Abs. 2 S. 3 EGV)⁶³ stellt - zumindest in dieser Form - eine Spezifität des Gemeinschaftsrechts dar⁶⁴. Sie trägt dem Querschnittscharakter der Umweltpolitik Rechnung⁶⁵: Sie kann gerade nicht als „isolierte Politik“ neben anderen Politiken verfolgt werden, sondern ihre Wirksamkeit hängt entscheidend davon ab, ob und inwieweit Belange des Umweltschutzes in anderen Politikbereichen berücksichtigt werden. Umweltpolitische Zielsetzungen können daher letztlich nicht ausschließlich über eine effektive und effiziente Umweltpolitik, sondern nur über die „umweltgerechte“ Gestaltung aller Politiken erreicht werden. So wird z.B. jede Umweltpolitik solange keine oder nur geringe Erfolge verbuchen können, wie die Verkehrs-, Landwirtschafts- oder Energiepolitik ihre Anliegen ausklammern. Auf der Grundlage der Querschnittsklausel stehen denn auch Belange des Umweltschutzes nicht isoliert neben anderen Zielsetzungen der Gemeinschaft, sondern sind stets im Rahmen aller Gemeinschaftspolitiken zu beachten, zu verfolgen und zu integrieren⁶⁶. Auf dieser Grundlage sind denn die in Art. 130r formulierten umweltpolitischen Grundsätze bei allen gemeinschaftlichen Aktivitäten zu berücksichtigen⁶⁷.

Dieses Gebot dürfte etwa dann verletzt sein, wenn die Politikgestaltung in einem Bereich erhebliche Umweltbeeinträchtigungen zur Folge hat oder so eindeutig ausfällt, daß im Ergebnis umweltpolitischen Gesichtspunkten nicht Rechnung getragen wird. Denn eine „Einbeziehung“ von Belangen des Umweltschutzes verlangt nicht nur ihre „ideelle“ Berücksichtigung, sondern diese muß sich darüber hinaus auch in dem letztlich

⁶³ Zur Querschnittsklausel etwa *Jahns-Böhm/ Breier* 1992, S. 49 ff.; *Bleckmann/ Koch* 1996, S. 33 ff.; *Scheuing* (Fn. 9), EuR 1989, 177; *Hailbronner* 1989, S. 103 ff.; *Kahl* 1993, S. 26 f.; *Breier* 1992, S. 174 ff.; *Pernice* 1990, S. 203; s. auch *Zils* 1994.

⁶⁴ Durch den Amsterdamer Vertrag wird die Querschnittsklausel neu - unter Einbeziehung des Konzepts der Nachhaltigen Entwicklung - in die „Grundsätze“ des Vertrages aufgenommen (Art. 6 EGV, neue Fassung).

⁶⁵ Hierzu etwa *Kahl* 1993, S. 26 f., 58 ff.; *Palme* 1992, S. 64.

⁶⁶ Dieser Grundsatz wird übrigens im fünften umweltpolitischen Aktionsprogramm, ABl. 1993 C 138, 1 ff., sehr gelungen aufgegriffen, ausgeführt und konkretisiert. Der Akzent dieses Programms liegt - neben der Befürwortung des Rückgriffs auf neue Instrumente - insbesondere auf der Frage, auf welche Weise umweltpolitische Belange in andere Politikbereiche integriert werden können.

⁶⁷ Zur diesbezüglichen Tragweite der Querschnittsklausel im einzelnen *Epiney* 1995a, S. 497 ff.

zustandegekommenen Resultat niedergeschlagen haben, soll der Querschnittsklausel ein Sinn zukommen.

Auch hier ist dem Gemeinschaftsgesetzgeber allerdings ein gewisser Gestaltungsspielraum eingeräumt, der jedoch durch den Grundsatz des bestmöglichen Umweltschutzes eingeschränkt wird.

C. Rationalitätsgebote als rechtliche Vorgaben: zu den rechtsdogmatischen Aspekten und der Justiziabilität

I. Konkretisierungsbedürftigkeit und Justiziabilität

Die erfolgte Skizzierung einiger rechtlicher Rationalitätsgebote läßt auch ihre strukturellen Gemeinsamkeiten erkennen, die im übrigen auch Rückwirkungen auf die Reichweite ihrer gerichtlichen Überprüfung entfalten: Sie zeichnen sich insbesondere dadurch aus, daß sie als solche keine genauen Anweisungen des Tuns oder Nichttuns beinhalten, sondern bestimmte allgemeine Vorgaben formulieren, die dann noch - etwa durch eine Präzisierung in Rechtsakten oder auch ihre Anwendung im Einzelfall - *konkretisierungsbedürftig* sind. Nur so können diese Gebote denn auch ihren Sinn, eine „rationale“ Steuerung der Umwelt(rechts)politik erreichen; sie sind damit häufig bereichsübergreifend und notwendigerweise eher allgemein gehalten. Das „richtige“ normkonforme Verhalten erschließt sich also nicht bereits aus der alleinigen Lektüre eines bestimmten Grundsatzes, sondern es ist zunächst ein mehr oder weniger komplexer Rechtsanwendungs- und/oder -konkretisierungsprozeß zu durchlaufen, an dessen Ende dann ein den Rationalitätsgeboten entsprechendes Ergebnis steht⁶⁸. Regelmäßig werden hier zudem mehr oder weniger weit gespannte *Beurteilungsspielräume* vorhanden sein.

Diese relative Offenheit derartiger Grundsätze ändert jedoch nichts an ihrer *rechtlichen Verbindlichkeit*; insofern unterscheiden sie sich von sonstigen Rechtsnormen (lediglich) hinsichtlich ihrer inhaltlichen Ausgestaltung, nicht aber in ihrem Charakter als rechtlich verbindliche Normen. Rechtliche Verbindlichkeit kann nämlich nicht nur bei konditional, sondern auch bei final formulierten Normen gegeben sein. So ist denn auch bei Überschreitung des von einem derartigen Prinzip eingeräumten Rahmens durchaus ein Verstoß gegen rechtlich verbindliche Vorgaben möglich. Diese rechtliche Verbindlichkeit impliziert zudem, daß ggf. gebotene Abwägungen obligatorisch vorzunehmen sind; ein Rückgriff auf die Rationalitätsgebote im hier verstandenen Sinn steht damit - im Rahmen ihrer inhaltlichen Tragweite - eben nicht im Belieben der sie bindenden Organe.

⁶⁸ Allerdings steht die durch diese Grundsätze gebotene Abwägung und Konkretisierung nicht im Belieben des Rechtsanwenders, sondern ist im Rahmen der Reichweite der jeweiligen Grundsätze vorzunehmen. S. in diesem Zusammenhang auch die Differenzierung von *Alexy* 1994, S. 75 ff.

Zudem spielen Prinzipien bei der *Auslegung* sowohl in der Normenhierarchie gleichgestellter als auch untergeordneter Normen eine wichtige Rolle, wobei die im einzelnen anwendbaren Auslegungskriterien in den verschiedenen Rechtsordnungen hier jedoch differieren.

Im einzelnen kann - auf der Grundlage der skizzierten grundsätzlichen rechtlichen Verbindlichkeit normativer Prinzipien - ihr Präzisierungsgrad jedoch variieren: Je nach ihrer konkreten inhaltlichen Ausgestaltung und ihrer Einbettung in das rechtliche Umfeld kann der durch sie eröffnete Beurteilungsspielraum weiter oder weniger weit ausfallen. Insofern ist dann eine genaue Analyse des Aussagegehalts jedes einzelnen Prinzips und damit jedes einzelnen Rationalitätsgebots entscheidend, will man Klarheit über ihre rechtliche Tragweite gewinnen.

Zur Illustration kann an die Handlungsgrundsätze des Art. 130r Abs. 2 EGV erinnert werden: Diese sind zweifellos rechtlich verbindlich, trotz der dem Gemeinschaftsgesetzgeber eingeräumten weiten Beurteilungsspielräume⁶⁹. Zudem entfalten sie Auswirkungen - zumindest nach der Rechtsprechung des EuGH - auf die inhaltliche Tragweite anderer vertraglicher Bestimmungen, wie z.B. Art. 30 EGV⁷⁰. Aber auch Art. 20a GG ist in diesem Zusammenhang zu nennen: Die Bedeutung dieser Vorschrift erschöpft sich zweifellos nicht in einem unverbindlichen Programmsatz, enthält aber auf der anderen Seite auch keine einklagbare Handlungsanweisung in eine bestimmte Richtung. Gleichwohl ist sie insofern rechtlich verbindlich, als ihr eine objektiv-rechtliche Pflicht des Staates zu entnehmen ist, im Hinblick auf den Schutz natürlicher Lebensgrundlagen (auch) im Interesse künftiger Generationen geeignete, angemessene Maßnahmen zu treffen⁷¹.

Von der Frage der rechtlichen Verbindlichkeit einer Bestimmung ist diejenige nach ihrer *gerichtlichen Durchsetzung* zu unterscheiden: Im Gemeinschaftsrecht erlaubt zwar Art. 173 EGV in bezug auf erlassenes gemeinschaftliches Sekundärrecht eine umfassende Überprüfung, auch im Hinblick darauf, ob rechtlich verbindlichen Zielvorgaben und Handlungsgrundsätzen Rechnung getragen worden ist. Der Gerichtshof muß aber im Rahmen der Überprüfung der Rechtmäßigkeit eines bestimmten Rechtsakts den erörterten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers beachten⁷²: Der Umstand, daß die zu beachtenden Gebote konkretisierungsbedürftig sind, impliziert die Befugnis (und Pflicht) des Gesetzgebers und ggf. der rechtsanwendenden Behörden, den damit eröffneten Gestaltungsspielraum auszufüllen. Wie dies getan wird, ist dabei nur in den engen Grenzen der den entsprechenden Grundsätzen zu entnehmenden Vorgaben - also bei Überschreitung des eingeräumten Spielraums - möglich; ansonsten geht es um politische Opportunitätsentscheidungen, die in einer demokratisch strukturierten Verfassungsordnung eben dem hierfür legitimierten Gesetzgeber obliegen. Gerichte können und sollen ihre Einschätzungen nicht an diejenigen

⁶⁹ Vgl. schon *Epiney* 1997, S. 108 ff.; *Scheuing* 1989, S. 174; *Burgi* 1995, S. 14.

⁷⁰ Vgl. EuGH, Rs. C-2/90, Kommission/Belgien, Slg. 1992, I-4431; hierzu *Epiney* 1993, S. 93 ff.

⁷¹ Vgl. nur *Tsai* 1996, S. 96, 122 ff.

⁷² Die folgenden Überlegungen gelten sinngemäß auch für nationale Verfahren.

des Gesetzgebers setzen. Insofern sollten also die praktischen Auswirkungen rechtlicher Rationalitätsgebote nicht überschätzt werden.

In bezug auf die Untätigkeit des Gemeinschaftsgesetzgebers ist zur Begründetheit einer Untätigkeitsklage nach Art. 175 EGV allerdings eine hinreichende Bestimmtheit der Handlungspflicht notwendig, so daß sich aus dem Urteil auch in hinreichend konkretisierter Form ergibt, welche Maßnahmen der Gesetzgeber nun zu ergreifen hat⁷³.

Eine derartige Verdichtung zu Handlungspflichten ist insbesondere im Fall des Zusammenwirkens verschiedener Grundsätze denkbar. So kann etwa eines der in Art. 130r Abs. 2 EGV aufgeführten Handlungsprinzipien in Verbindung mit anderen Rechtsgrundsätzen, wie etwa dem Verhältnismäßigkeits- oder Rechtsgleichheitsprinzip, in einem konkreten Fall eine hinreichende Eingrenzung der Handlungspflicht erlauben. Wenn z.B. ein bestimmter umweltschädlicher Stoff (noch) in die Abwässer eingeleitet werden darf, eine im wesentlichen vergleichbare andere Substanz jedoch nicht, dürfte unter Heranziehung des Vorbeuge- und Vorsorgegrundsatzes sowie des Verhältnismäßigkeits- und Gleichheitsprinzips eine vorbeugende Handlungspflicht - und somit der Erlass eines Verbots - in concreto auch für die bislang noch erlaubte Substanz hinreichend bestimmbar sein.

II. Das Umfeld von Rationalitätsgeboten: zur Bedeutung rechtlicher und politischer Rahmenbedingungen

Rationalitätsgebote in dem diesen hier beigemessenen Sinn liefern also eher allgemein gefaßte Kriterien bzw. Vorgaben, die dann eine - im Hinblick auf die Zielsetzung - „rationale“ Umwelt(rechts)politik ermöglichen (sollen). Deutlich wird damit aber auch, daß die tatsächlichen Wirkungen derartiger Gebote nicht nur von ihrer konkreten inhaltlichen Ausgestaltung abhängen. Vielmehr spielen hier eine Reihe weiterer Elemente eine Rolle, die erst die tatsächliche Durchsetzung dieser Postulate ermöglichen. In erster Linie können hier folgende Elemente unterschieden werden:

- *Adäquate Gesetzgebungsverfahren:* Die Verfahren zum Erlass konkreter Regelungen - die vielfach entscheidend für die tatsächliche Durchsetzung einer rationalen Umweltpolitik sind - müssen so ausgestaltet sein, daß die entsprechenden Vorgaben auch umgesetzt werden können. Allerdings ist nicht zu verkennen, daß in diesem Zusammenhang auch noch weitere Grundsätze eine Rolle spielen - so etwa derjenige einer demokratischen Willensbildung. Gleichwohl dürften die aktuellen Verfahren sowohl in den Mitgliedstaaten der EU als auch auf der Ebene der Union selbst verbesserungsbedürftig sein⁷⁴.
- *Politisch-administrative Rahmenbedingungen:* Bekanntlich genügt Rechtsetzung als solche jedoch nicht; vielmehr muß die Verwaltungsorganisation gewissen

⁷³ Vgl. EuGH, Rs. 13/83, Parlament/Rat, Slg. 1985, 1513, Rdnr. 38 ff. Hierzu *Erdmenger* 1985, S. 375 ff.

⁷⁴ Vgl. in diesem Zusammenhang etwa die Bemerkungen von *Kloepfer* 1992, S. 253 ff.; *Kloepfer* 1989, S. 39 ff.

Mindestanforderungen genügen, um einen effizienten Vollzug - sowohl von Prinzipien als auch von Regeln - gewährleisten zu können. Auch hier dürften sich Verbesserungen des aktuellen Systems in zahlreichen Staaten aufdrängen⁷⁵.

- *Effizienter Rechtsschutz*: Schließlich ist zur effektiven Durchsetzung rechtlicher Vorgaben auch ein Mindestmaß an (gerichtlichem) Rechtsschutz notwendig. Nur auf diese Weise kann letztlich eine (gewisse) Kontrolle durch unabhängige Dritte gewährleistet werden. Allerdings differieren die Konzeptionen hier in den verschiedenen Rechtsordnungen beträchtlich⁷⁶.

Im einzelnen hängt die effiziente Ausgestaltung dieser Elemente natürlich auch von den Charakteristika des jeweiligen Gemeinwesens und seinen rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen ab. Hier sind teilweise beträchtliche Unterschiede zu verzeichnen, wobei die Ergebnisse jedoch durchaus vergleichbar sein können. So setzt man z.B. in der Schweiz viel stärker auf eine „Kontrolle durch Konsens“, denn auf eine „Kontrolle durch ein (Verfassungs-) Gericht“, wie etwa in Deutschland. Gleichwohl dürften die Verfassungsverstöße in der Schweiz auch nicht zahlreicher als in Deutschland ausfallen.

Im Rahmen der folgenden Untersuchung mußten diese Aspekte jedoch ausgeblendet werden; allerdings bleibt in diesem Zusammenhang festzuhalten, daß Rationalitätsgebote im Umweltrecht niemals isoliert gesehen werden dürfen, sondern in ein rechtliches und politisches Umfeld einzubetten sind, soll ihr tatsächliches Potential im Ergebnis verlässlich evaluiert werden können.

D. Zusammenfassende Schlußbetrachtung

Die Untersuchung hat (immerhin) ergeben, daß das (Verfassungs-) Recht eine Reihe von Rationalitätsgeboten kennt, denen auch ein rechtlich verbindlicher Charakter zukommt. Auch sind ihre (grundsätzlichen) Vorgaben durchaus faßbar; sie können durch die drei erwähnten Kategorien (Zielsetzungen, Handlungsprinzipien und Ausgleich mit anderen Interessen) systematisiert werden. Damit geben die Rationalitätsgebote Antwort auf die Fragestellung, ob und was in umweltpolitischer Hinsicht zu tun ist, welche Handlungsprinzipien dabei zu befolgen sind - also wann und wie eingegriffen werden soll - und auf welche Weise der Ausgleich mit anderen Interessen zu suchen ist.

Neben dieser - im Hinblick auf den Aussagegehalt - reichhaltigen Palette von Rationalitätsgeboten fällt aber auf, daß ihre normative Bestimmtheit häufig nicht sehr weit

⁷⁵ Vgl. in diesem Zusammenhang aus politikwissenschaftlicher Sicht *Knoepfel* 1993.

⁷⁶ Vgl. zu der Situation in der Schweiz, wo man mit der Verbandsklage insgesamt wohl positive Erfahrungen gesammelt hat, etwa *Riva* 1980; *Ballenegger* 1992, S. 209 ff. Zum ganzen auch *Blankennagel* 1993, S. 1 ff.; umfassend in bezug auf die Situation in der Schweiz und den USA *Tanquerel* 1996. Auf die Erweiterung der Klagebefugnis dürfte letztlich auch der Ansatz von *Brönneke* 1993, S. 157 f., hinauslaufen. Für einen verstärkten Rückgriff auf die Verbandsklage auch *Frank* 1989, S. 697.

geht und in hohem Maße der (gesetzgeberischen) Konkretisierung und Präzisierung bedarf, wobei - ein Leitmotiv in diesem Zusammenhang - dem Gesetzgeber ein relativ weiter Gestaltungsspielraum einzuräumen ist; dieser kann sich allerdings insbesondere durch das Zusammenwirken mehrerer der dargelegten Prinzipien reduzieren. Ansonsten müssen die dargelegten Grundsätze als das genommen werden, was sie sind: Auslegungsregeln, (grobe) Anhaltspunkte für staatliches Tätigwerden, Verhinderung von eindeutig „extremen“ Verhaltensweisen. Insofern sind sie ebenso sinnvoll wie notwendig, bedürfen aber der Ergänzung durch (Detail-) Regelungen für die jeweils betroffenen spezifischen Bereiche. Dies darf jedoch nicht dazu verleiten, die dargelegten Prinzipien per se nur als Worthülsen ohne praktische Wirksamkeit zu verstehen. Eine derartige Sicht unterschätzt insbesondere ihre „Ausstrahlungswirkung“. Nicht zu verkennen ist aber auch, daß diese zu ihrer vollen Entfaltung eine Reihe zusätzlicher rechtlich-institutioneller Rahmenbedingungen bedarf, die ihre Optimierung sicherzustellen vermögen. Hierzu gehört aus rechtlicher Sicht neben einem effizienten Rechtsschutz - der auch die Beachtung von Allgemeininteressen sicherzustellen vermag - auch eine Verankerung der verfahrensmäßigen Berücksichtigung von umweltpolitischen Belangen, etwa im Sinne der Umgestaltung des Gesetzgebungssystems durch die verstärkte Einbeziehung einer (nur) ökologischen Interessen verpflichteten Instanz oder die Einführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung für Gesetzgebungsvorhaben.

E. Literatur

Alexy, Robert (1994): Theorie der Grundrechte, 2. Aufl., Frankfurt.

Ballenegger, Jacques (1992): Le droit de recours des organisations de protection de l'environnement, Umweltrecht in der Praxis 1992, 209-227.

Barth, Sibylle/ Köck, Wolfgang (Hrsg.) (1997): Qualitätsorientierung im Umweltrecht. Umweltqualitätsziele für einen nachhaltigen Umweltschutz, Berlin.

Bernsdorff, Norbert (1997): Positivierung des Umweltschutzes im Grundgesetz (Art. 20a GG), Natur und Recht 1997, 328-334.

Blankenagel, Alexander (1993): Klagefähige Rechtspositionen im Umweltrecht. Vom subjektiven Recht eines Individuums zum Recht eines individualisierten Subjekts, Die Verwaltung 26 (1993), 1-26.

Bleckmann, Albert (1982): Zu den Auslegungsmethoden des Europäischen Gerichtshofes, Neue Juristische Wochenschrift 1982, 1177-1182.

Bleckmann, Albert/ Koch, Tanja (1996): Zu den Funktionen und Wirkungen der Querschnittsklausel des Art. 130r Abs. 2 Satz 3 des EG-Vertrages, Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts (UTR) 1996, 33-52.

Bock, Bettina (1990): Umweltschutz im Spiegel von Verfassungsrecht und Verfassungspolitik, Berlin.

Breier, Siegfried (1992): Die Bedeutung der umweltrechtlichen Querschnittsklausel des Art. 130r Abs. 2 Satz 2 EWG-Vertrag für die Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes, Natur und Recht 1992, 174-184.

Breulmann, Günter (1993): Normung und Rechtsangleichung in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Berlin.

Brönneke, Tobias (1993): Vom Nutzen einer einklagbaren Umweltverfassungsnorm, *Zeitschrift für Umweltrecht* 1993, 153-158.

Burgi, Martin (1995): Das Schutz- und Ursprungsprinzip im europäischen Umweltrecht, *Natur und Recht* 1995, 11-15.

von Danwitz, Thomas (1998): Europarechtliche Beurteilung der Umweltnormung: Kompetenzen - Legitimation - Binnenmarkt, in: Hans-Werner Rengeling (Hrsg.), *Umweltnormung*, Köln u.a., 187-216.

Di Fabio, Udo (1994): Risikoentscheidungen im Rechtsstaat, Tübingen.

Di Fabio, Udo (1996): Produktharmonisierung durch Normung und Selbstüberwachung, Köln u.a.

Dürkop, Jürgen/ Kracht, Harald/ Wasielewski, Andreas (1995): Die künftige EG-Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie) - Perspektiven für das deutsche Recht nach dem Gemeinsamen Standpunkt des EG-Umweltministerrats -, *Umwelt- und Planungsrecht* 1995, 425-434.

Eidenmüller, Horst (1995): Effizienz als Rechtsprinzip, Tübingen (Nachdruck 1998).

Epiney, Astrid (1993): Einbeziehung gemeinschaftlicher Umweltschutzprinzipien in die Bestimmung mitgliedstaatlichen Handlungsspielraums, *Deutsches Verwaltungsblatt* 1993, 93-100.

Epiney, Astrid (1995): Umgekehrte Diskriminierungen, Köln u.a.

Epiney, Astrid (1995a): Umweltrechtliche Querschnittsklausel und freier Warenverkehr: die Einbeziehung umweltpolitischer Belange über die Beschränkung der Grundfreiheit, *Natur und Recht* 1995, 497-504.

Epiney, Astrid (1997): Umweltrecht in der Europäischen Union, Köln u.a.

Epiney, Astrid (1997a): Zum Verhältnis von Qualitätszielen und Emissionsnormen in der Europäischen Union, in: Sibylle Barth/Wolfgang Köck (Hrsg.), *Qualitätsorientierung im Umweltrecht. Umweltqualitätsziele für einen nachhaltigen Umweltschutz*, 1997, 77-114.

Epiney, Astrid (Hrsg.) (1997b): *Öko-Audit und die Schweiz*, Fribourg.

Epiney, Astrid (1997c): Vogel- und Habitatschutz in der EU. Mitgliedstaatliche Beurteilungsspielräume bei der Ausweisung von Schutzgebieten und der Anwendung der Schutzregime, *Umwelt- und Planungsrecht* 1997, 303-309.

Epiney, Astrid/ Furrer, Andreas (1992): Umweltschutz nach Maastricht. Ein Europa der drei Geschwindigkeiten?, *Europarecht* 1992, 369-408.

Epiney, Astrid/ Möllers, Thomas M.J. (1992): Freier Warenverkehr und nationaler Umweltschutz, Köln u.a.

Epiney, Astrid/ Scheyli, Martin (1997): Le concept du développement durable en droit international public, *Revue suisse de droit international et de droit européen* 1997, 247-266.

Erdmenger, Jürgen (1985): Die EG-Verkehrspolitik vor Gericht, *Europarecht* 1985, 375-392.

Frank, Götz (1989): Vom Umweltschutz zum Mitweltrecht - Schritte zur Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen im geltenden Recht -, *Deutsches Verwaltungsblatt* 1989, 693-699.

Frenz, Walter (1997): *Europäisches Umweltrecht*, München.

- Führ, Martin* (1998): Ökologische Grundpflichten als verfassungsrechtliche Dimension. Vom Grundrechtsindividualismus zur Verantwortungsgemeinschaft zwischen Bürger und Staat, Natur und Recht 1998, 6-13.
- Gosalbo Bono, Ricardo* (1997): Les politiques et actions communautaires, Revue trimestrielle de droit européen 1997, 769-800.
- Grabitz, Eberhard/ Nettesheim, Martin*, in: Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf (Hrsg.), Kommentar zum EG-Vertrag, Loseblattsammlung, Art. 130r.
- Hahn, Martina* (1996): Das Staatsziel Umweltschutz - Art. 20a Grundgesetz. Ausgleich von Defiziten oder umweltpolitische Phrase?, zugleich ein Beitrag zur Bedeutung der Grundrechte, insbesondere der grundrechtlichen Schutzpflichten für die Umweltschutzverpflichtung des Staates, Köln.
- Hailbronner, Kay* (1989): Der „nationale Alleingang“ im Gemeinschaftsrecht am Beispiel der Abgasstandards für PKW, Europäische Grundrechtezeitschrift 1989, 101-122.
- Hailbronner, Kay* (1992): Stand und Perspektiven der EG-Umweltgesetzgebung, in: Christian Calliess/Bernhard Wegener (Hrsg.), Europäisches Umweltrecht als Chance: Die Umweltpolitik der EG und die Einflußmöglichkeiten der Umweltverbände, Taunusstein, 15-29.
- Hattenberger, Doris* (1993): Der Umweltschutz als Staatsaufgabe, Wien, New York.
- Heinz, Kersten* (1990): Eigenrechte der Natur. Lichtblick oder Irrlicht für einen verstärkten rechtlichen Schutz der Natur?, Der Staat 29, 415-465.
- Henneke, Hans-Günter* (1995): Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen in Art. 20a GG. Inhalt und Wirkungen einer ausbalancierten Staatszielbestimmung, Natur und Recht 1995, 325-335.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang*: Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht. Einleitende Problemskizze, (noch) unveröffentlichtes Manuskript.
- Hoppe, Werner/ Püchel, Gerald* (1988): Zur Anwendung der Art. 3 und 8 EG-Richtlinie zur UVP bei der Genehmigung nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz, Deutsches Verwaltungsblatt 1988, 1-12.
- Jahns-Böhm, Jutta/ Breier, Siegfried* (1992): Die umweltrechtliche Querschnittsklausel des Art. 130r II 2 EWGV, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 1992, 49-55.
- Jakobs, Michael Ch.* (1985): Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Mit einer exemplarischen Darstellung seiner Geltung im Atomrecht, Köln u.a.
- Jörissen, Juliane* (1997): Produktbezogener Umweltschutz und technische Normen, Köln u.a.
- Kahl, Wolfgang* (1993): Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht, Heidelberg.
- Klein, Eckart* (1989): Grundrechtliche Schutzpflicht des Staates, Neue Juristische Wochenschrift 1989, 1633-1640.
- Kloepfer, Michael* (1980): Gleichheit als Verfassungsfrage, Berlin.
- Kloepfer, Michael* (1988): Umweltschutz und Verfassungsrecht, Deutsches Verwaltungsblatt 1988, 305-
- Kloepfer, Michael* (1989): Auf dem Weg zum Umweltstaat? Die Umgestaltung des politischen und wirtschaftlichen Systems der Bundesrepublik Deutschland durch den Umweltschutz aus rechtswissenschaftlicher Sicht, in: Michael Kloepfer (Hrsg.), Umweltstaat, Berlin, Heidelberg, 39-62.
- Kloepfer, Michael* (1992): Die Notwendigkeit einer nachhaltigkeitsfähigen Demokratie, GAIA 1992, 253-259.
- Kloepfer, Michael* (1994): Interdisziplinäre Aspekte des Umweltstaats, Deutsches Verwaltungsblatt 1994, 12-22.

- Kloepfer, Michael* (1996): Umweltschutz als Verfassungsrecht: Zum neuen Art. 20a GG, Deutsches Verwaltungsblatt 1996, 73-80.
- Knoepfel, Peter* (1993): Bedingungen einer wirksamen Umsetzung umweltpolitischer Programme - Erfahrungen aus westeuropäischen Staaten, Cahier de l'IDHEAP, no 108, Juni 1993, Lausanne.
- Köck, Wolfgang* (1997): Umweltqualitätsziele und Umweltrecht. Die neue Umweltzieldebatte und ihre Bedeutung für das regulative Umweltrecht, Zeitschrift für Umweltrecht 1997, 79-87.
- Krämer, Ludwig* (1996): Der Richtlinienvorschlag über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, in: Hans-Werner Rengeling (Hrsg.), Integrierter und betrieblicher Umweltschutz, Köln u.a., 51-78.
- Kuhlmann, Heinz Günter* (1995): Der Umweltschutz im gesamtdeutschen Grundgesetz, Natur und Recht 1995, 1-10.
- Lietzmann, Kurt* (1988): Einheitliche Europäische Akte und Umweltschutz: die neuen Bestimmungen im EWG-Vertrag, in: Hans-Werner Rengeling (Hrsg.), Europäisches Umweltrecht und europäische Umweltpolitik, Köln u.a., 163-179.
- Link, Christoph* (1990): Staatszwecke im Verfassungsstaat - nach 40 Jahren Grundgesetz, VVDStRL 48, Berlin, 7-55.
- Lübbe-Wolff, Gertrude* (1997): Die sechste Novelle zum Wasserhaushaltsgesetz, ZUR 1997, 61-70.
- Lübbe-Wolff, Gertrude* (1998): IVU-Richtlinie und Europäisches Vorsorgeprinzip, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1998, 777-785.
- Michel, Lutz H.* (1986): Staatszwecke, Staatsziele und Grundrechtsinterpretation unter besonderer Berücksichtigung der Positivierung des Umweltschutzes im Grundgesetz, Frankfurt.
- Müller, Georg* (1989): Der Gleichheitssatz, VVDStRL 47, Berlin, 37-62.
- Müller-Bromley, Nicolai* (1990): Staatszielbestimmung Umweltschutz im Grundgesetz?, Berlin.
- Murswiek, Dietrich* (1995): Umweltschutz als Staatszweck - die ökologischen Legitimitätsgrundlagen des Staates, Berlin.
- Palme, Christoph E.* (1992): Nationale Umweltpolitik in der EG. Zur Rolle des Art. 100a IV im Rahmen einer Europäischen Umweltgemeinschaft, Berlin.
- Pernice, Ingolf* (1990): Auswirkungen des europäischen Binnenmarktes auf das Umweltrecht - Gemeinschafts(verfassungs-)rechtliche Grundlagen, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1990, 201-211.
- Pollak, Christiana* (1991): Verhältnismäßigkeitsprinzip und Grundrechtsschutz in der Judikatur des Europäischen Gerichtshofs und des österreichischen Verfassungsgerichtshofs, Baden-Baden.
- Rehbinder, Eckard* (1997): Festlegung von Umweltzielen - Begründung, Begrenzung, instrumentelle Umsetzung, NuR 1997, 313-327.
- Rengeling, Hans-Werner* (1989): Umweltvorsorge und ihre Grenzen im EWG-Recht, Köln u.a.
- Ress, Georg* (1990): Staatszwecke im Verfassungsstaat - nach 40 Jahren Grundgesetz, VVDStRL 48, Berlin, 57-118.
- Ress, Georg* (1992): Umweltrecht und Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft nach dem Vertrag über die Europäische Union, Saarbrücken.

- Riva, Enrico* (1980): Die Beschwerdebefugnis der Natur- und Heimatschutzvereinigungen im schweizerischen Recht, Bern.
- Rönck, Rüdiger* (1995): Technische Normen als Gestaltungsmittel des Gemeinschaftsrechts, Berlin.
- Roßnagel, Alexander* (1996): Europäische Techniknormen im Lichte des Gemeinschaftsrechts, Deutsches Verwaltungsblatt 1996, 1181-1189.
- Scheuing, Dieter H.* (1989): Umweltschutz auf der Grundlage der Einheitlichen Europäischen Akte, Europarecht 1989, 152-192.
- Schink, Alexander* (1997): Umweltschutz als Staatsziel, Die öffentliche Verwaltung 1997, 221-229.
- Schnutenhaus, Jörn* (1994): Die IPPC-Richtlinie. Eine umweltrechtliche und politikanalytische Betandsaufnahme, Zeitschrift für Umweltrecht 1994, 299-304.
- Schröder, Meinhard* (1996): Die steuernde und marktbegrenzende Wirkung umweltschutzrelevanter Prinzipien des EG-Vertrages am Beispiel des Abfallexportes, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1996, 833-838.
- Schröder, Meinhard* (1998): Aktuelle Entwicklungen im europäischen Umweltrecht - unter besonderer Berücksichtigung des Vertrages von Amsterdam -, Natur und Recht 1998, 1-6.
- Sellner, Dieter/ Schnutenhaus, Jörn* (1993): Die geplante EG-Richtlinie zu „Integrated Pollution Prevention and Control (IPC)“, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1993, 828-834.
- Szczekalla, Peter* (1998): Grundfreiheitsliche Schutzpflichten - eine „neue“ Funktion der Grundfreiheiten des Gemeinschaftsrechts, DVBl 1998, 219-224.
- Tanquerel, Thierry* (1996): Les voies de droit des organisations écologistes en Suisse et aux Etats-Unis, Basel, Frankfurt.
- Tsai, Tzung-Jen* (1996): Die verfassungsrechtliche Umweltschutzpflicht des Staates. Zugleich ein Beitrag zur Umweltschutzklausel des Art. 20a GG, Berlin.
- Tünnesen-Harmes, Christian* (1994): Die CE-Kennzeichnung zum Abbau technischer Handelshemmnisse in der Europäischen Union, Deutsches Verwaltungsblatt 1994, 1334-1342.
- Tünnesen-Harmes, Christian* (1996): A.2., in: Steffen Himmelmann/Andreas Pohl/Christian Tünnesen-Harmes, Handbuch des Umweltrechts, Loseblattsammlung, München.
- Unruh, Peter* (1996): Dogmatik der grundrechtlichen Schutzpflichten, Berlin.
- Waechter, Kay* (1996): Umweltschutz als Staatsziel, Natur und Recht 1996, 321-327.
- Wasielewski, Andreas* (1995): Die geplante IPC-Richtlinie der EU. Stand der Beratungen einer Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU) am Ende der deutschen Präsidentschaft, Umwelt- und Planungsrecht 1995, 90-93.
- Wasmeier, Martin* (1995): Umweltabgaben und Europarecht, München.
- Wiegand, Bodo* (1993): Bestmöglicher Umweltschutz als Aufgabe der Europäischen Gemeinschaften - Zur Bedeutung des Gemeinschaftszieles Umweltschutz für die europäische Integration -, Deutsches Verwaltungsblatt 1993, 533-543.
- Wollenteit, Ulrich/ Wenzel, Frank* (1997): Das Bundesverfassungsgericht und das „Ozongesetz“, NuR 1997, 60-64.
- Zils, Hans-Peter* (1994): Die Wertigkeit des Umweltschutzes in Beziehung zu anderen Aufgaben der Europäischen Gemeinschaft. Untersuchungen zur Querschnittsklausel, Heidelberg.

Zuleeg, Manfred (1987): Vorbehaltene Kompetenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft auf dem Gebiete des Umweltschutzes, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 1987, 280-286.