

Allgemeines Verwaltungsrecht

Institute, Kontexte, System

von

Prof. Dr. Peter Friedrich Bultmann, Prof. Dr. Klaus Joachim Grigoleit, Prof. Dr. Christoph Gusy, Dr. Jens Kersten,
Prof. Dr. Christian W. Otto, Prof. Dr. Christina Preschel

1. Auflage

[Allgemeines Verwaltungsrecht – Bultmann / Grigoleit / Gusy / et al.](#)

schnell und portofrei erhältlich bei [beck-shop.de](#) DIE FACHBUCHHANDLUNG

Thematische Gliederung:

[Festschriften](#)



Verlag C.H. Beck München 2014

Verlag C.H. Beck im Internet:

www.beck.de

ISBN 978 3 406 66529 5

Bundesrat) auf ein differenzierteres Verständnis des Merkmals der „Sachgerechtigkeit“ durch den Verordnungsgeber gedrungen und bei den mehrmaligen Änderungen des ABMG, zuletzt in Gestalt des Bundesfernstraßenmautgesetzes,⁵⁴ blieb das Gebot der sachgerechten Berücksichtigung von Achszahl und Emissionsklasse unverändert, was nach der Rechtsprechung als Bestätigung dafür zu sehen ist, dass der Verordnungsgeber von der Ermächtigungsgrundlage bestimmungsmäßigen Gebrauch gemacht hat.⁵⁵

Schließlich sprechen das Rechtsgebiet, nämlich das Gebührenrecht, sowie der Delegatar, die Bundesregierung, für die Einräumung des bei der VO-Gebung üblichen Gestaltungsspielraums.

All das hat das BVerwG und dann in seinem Gefolge das OVG Münster nicht daran gehindert, einen Gestaltungsspielraum des Verordnungsgebers bei der Umsetzung der gesetzgeberischen Vorgabe der sachgerechten Berücksichtigung abzulehnen.⁵⁶ Das Gericht hat dabei keinen der Aspekte berührt, geschweige denn diskutiert, die Rechtsprechung und Literatur als wesentlich für die Annahme einer strikten Bindung des Verordnungsgebers herausgearbeitet haben. Das Gericht hat vielmehr apodiktisch festgestellt, dass bezüglich der Berücksichtigung bestimmter Teile der Straßenbau- und Unterhaltskosten für die Bundesregierung als Verordnungsgeber ein von den Gerichten nicht überprüfbarer Gestaltungsspielraum nicht gegeben sei;⁵⁷ es hat sich dabei auch nicht von der Komplexität der Materie, die aus dem der MautHVO zugrundeliegenden Wegekostengutachten 2002⁵⁸ ersichtlich war, beirren lassen. Das OVG Münster, das zunächst als Vorinstanz zur ersten Entscheidung des BVerwG die MautHVO für rechtmäßig gehalten hatte,⁵⁹ hat dann seinerseits 2012⁶⁰ die Position des BVerwG pauschal und ohne irgendwelche sei es Einschränkungen, sei es auch nachgeschobene Begründungen übernommen. Das BVerwG ist auch in seinem Beschluss aus dem Jahre 2013, der im Hinblick auf das zweite Urteil des OVG Münster erging, (nicht überraschend) von seiner Position nicht abgerückt, hat aber bezüglich gewisser anderer Aspekte der Mautberechnung dann einen überprüfungsfreien Gestaltungsspielraum bejaht, so dass im Ergebnis

⁵⁴ Bundesfernstraßenmautgesetz v. 12.7.2011 (BGBl. I S. 1378), zuletzt geändert am 22.12.2011 (BGBl. I S. 3044); s. BVerfGE 34, 52 (60): Überschreitung der Grenzen der VO-Ermächtigung dann, wenn der Inhalt der VO vom gesetzgeberischen Willen nicht umfasst wird; dieser Wille kann auch konsekutiv-bestätigend ausgedrückt werden.

⁵⁵ S. etwa BVerwG v. 18.5.1982, Az. 7 C 24/81, JURIS-Dokument Rz. 31. Geändert haben sich die Zustimmungserfordernisse; das Zustimmungserfordernis des Bundesrates ist entfallen; nötig ist jetzt die Zustimmung des Bundestages.

⁵⁶ S. BVerwG, Urt. v. 4.8.2010, Az. 9 C 6.09, Rz. 29; das BVerwG hat dann später im Beschluss auf die Beschwerde gegen die zweite Entscheidung des OVG Münster hin seine Ablehnung eines Gestaltungsspielraums beim Merkmal der Sachgerechtigkeit nicht aufgegeben, aber die strenge Bindung inhaltlich erheblich eingeschränkt, s. Beschluss des BVerwG v. 16.5.2013, Az. 9 B 6.13, Rz. 4, 5.

⁵⁷ S. die Nachweise in Anm. 55.

⁵⁸ S. den im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen erarbeiteten Schlussbericht „Wegekostenrechnung für das Bundesfernstraßennetz unter Berücksichtigung der Vorbereitung einer streckenbezogenen Autobahnnutzungsgebühr“ der Prognos AG von 2002.

⁵⁹ OVG Münster, Urt. v. 26.6.2009, Az. 9 A 2054/07.

⁶⁰ OVG Münster, Urt. v. 25.10.2012, Az. 9 A 2054/07, S. 26.

bestimmte Aspekte des Tatbestandsmerkmals der sachgerechten Berücksichtigung dem Verordnungsgeber einen Gestaltungsspielraum einräumten, andere aber nicht.⁶¹

In der Zwischenzeit hatten sich allerdings wesentliche Dinge geändert bzw. waren im Begriff, sich zu ändern. Angesichts der Tatsache, dass zwar das BVerwG und das OVG Münster der Meinung waren, dass die MautHVO 2003 ihrer Ermächtigungsrundlage nicht entsprach, diese Meinung aber weder von der Bundesregierung noch vom ermächtigenden Bundestag geteilt wurde, entschloss sich die Regierungsfraktion im Bundestag, die MautHVO 2003 mit den dort geregelten Mautsätzen rückwirkend gesetzlich – d.h. nicht als vom Gesetzgeber erlassene Rechtsverordnung, sondern als Parlamentsgesetz – zu bestätigen. Auf diese Weise wurde die Problematik des zwar vom Bundestag von Anfang an beabsichtigten, aber von den Gerichten nicht akzeptierten Gestaltungsspielraum bei der sachgerechten Berücksichtigung von Achszahl und Emissionsklasse neutralisiert: Alleiniger Überprüfungsmaßstab der nun gesetzlich geregelten Mauthöhe – etwas, was der Bundesrat schon im ursprünglichen Gesetzgebungsverfahren 2003 gefordert hatte⁶² – waren die verfassungsrechtlichen Gebührengrundsätze des Äquivalenzprinzips und der Abgabengerechtigkeit, beide in ständiger Rechtsprechung begleitet von einem Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers.⁶³

V. Gesetzgeber, Verordnungsgeber, gerichtliche Kontrolle und Gestaltungsspielräume

Das Beispiel des Streits um die MautHVO ebenso wie die dogmatischen Positionen von Rechtsprechung und Lehre zeigen, dass die Exekutive als Verordnungsgeber rechtlich gegenüber der Legislative ebenso wie gegenüber der Judikative nur eine schwache Position hat.

Gegenüber der Legislative ist dies angesichts der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes im Grundsatz systemkonform. Anders als in anderen Rechtssystemen kennt das Grundgesetz keine eigene Rechtsetzungsmacht der Exekutive, zumindest nicht für Normen mit Außenwirkung;⁶⁴ das Grundgesetz kennt auch

⁶¹ BVerwG v. 16.5.2013, Az. 9 B 6.13, Rz. 4, 5.

⁶² BT-Drs. 14/7013, Anlage 2, Stellungnahme des Bundesrates, S. 19.

⁶³ Zum Gestaltungsspielraum beim Äquivalenzprinzip s. BVerwGE 12, 162 (166); BVerwG, NVwZ 2003, S. 1385, 1386 mit dem spektakulären 4444-fachen der Kosten der Amtshandlung, die durch die Gebühr geltend gemacht wurden; BVerfGE 50, 217 (227); BVerfGE 97, 332 (345); zum Gestaltungsspielraum beim Grundsatz der Abgabengerechtigkeit s. etwa BVerfGE 69, 150 (160); BVerfGE 106, 1 (16). Dazu kommt dann im Übrigen je nach Regelungsmaterie noch die Typisierungs- und Pauschalisierungsfreiheit des Gesetzgebers bzw. Verordnungsgebers, s. BVerfG v. 9.12.2008, Az. 2 BvL1/07, 2 BvL 2/07, 2 BvL 1/08, 2 BvL 2/08, Rz. 60 (Pendlerpauschale); BVerfG v. 16.3.2005, Az. 2 BvL 7/00, Rz. 48; BVerfG v. 19.3.2003, Az. 2 BvL 9 – 12/98, Rz. 62; BVerfG-K v. 16.7.2012, 1 BvR 2983/10, Rz. 50; BVerfGE 111, 115, 137.

⁶⁴ So die eindeutig herrschende Meinung, s. *H. Bauer* in Dreier (Anm. 7), Art. 80 Rz. 12 unter Hinweis auf gewisse Aufweichungstendenzen in Richtung einer Lockerung der Gesetzesakzessorietät mit Nachweisen in Fn. 57; die Frage stellt sich im Übrigen auch auf Länderebene dort, wo die Landesverfassungen keine dem Art. 80 GG entsprechende Norm enthalten, s. dazu *H. Bauer* ebda, Rz. 18.

keine „Organrichtigkeit“. Muss aber, wie Art. 80 GG klar macht, jede Normsetzungsbefugnis von der Legislative auf die Exekutive delegiert werden, so macht eine klassische a maiore ad minus-Argumentation klar, dass das Parlament sich dann auch das Recht nehmen darf, die Ausführung der Delegationsnorm durch Genehmigungsvorbehalte zu kontrollieren oder auch durch spätere parlamentsgesetzliche Überregelung die „Schlecht“-Ausführung zu korrigieren. Zu bedauern ist einzig und allein die Intransparenz, die diese Partizipation des Gesetzgebers in der Praxis der Verordnunggebung kennzeichnet sowie die unklaren Auswirkungen einer gesetzgeberischen Genehmigung einer Verordnung auf deren gerichtliche Kontrolle. Eine Grenze wird allerdings dort erreicht, wo der Gesetzgeber zum Verordnungsgeber soll werden können – auch in den engen Grenzen, die das BVerfG gezogen hat. Vielleicht drängt der Gesetzgeber sich so ja noch nicht unter Verletzung des Gewaltenteilungsgrundsatzes in den Kernbereich der Exekutive, aber: Textlich stellt das Grundgesetz dem Gesetzgeber nur und ausschließlich die Handlungsform des Gesetzes zur Verfügung, wenn der Gesetzgeber rechtsverbindlich handeln will, und legt damit gleichzeitig eine Grenze zwischen Legislative und Exekutive fest. Diese Grenze wurde in einem ersten Schritt durch die schlichten Parlamentsbeschlüsse überschritten; in einem zweiten Schritt kann sich nun der Gesetzgeber partiell wie die Exekutive gerieren, wofür man sich eigentlich eine verfassungsrechtliche Ermächtigung wünschen würde. Dazu kommen eigenartige Konsequenzen wie der Verordnungserlass im Verfahren der Gesetzgebung,⁶⁵ die Bindung an das (eigene) Ermächtigungsgesetz, mit der der Gesetzgeber sich selbst seiner ureigenen gesetzgeberischen Freiheit beraubt und – auf Gesetzesebene⁶⁶ – eine rechtliche Bindung an das lex prior begründet, die das Normensystem des Grundgesetzes nicht trägt (ganz zu schweigen von dem von den dissentierenden Richtern gerügten Problem der Rechtsunklarheit⁶⁷). Darüber hinaus wird Art. 80 Abs. 1 GG erodiert, und noch verwunderlicher nimmt es sich aus, dass plötzlich jedes Gericht eine dazu auch noch verfahrensrechtlich wie ein Gesetz beschlossene Entscheidung des Parlaments inzident für nichtig erklären kann.⁶⁸ Nicht alles, was praktisch ist, ist auch verfassungsmäßig, und: Ist es denn wirklich praktisch?⁶⁹

⁶⁵ Kritisch dazu *F. Brosius-Gersdorf*, Der Gesetzgeber als Verordnungsgeber (Anm. 14), S. 313 ff.

⁶⁶ Im einzigen Parallellfall des MaßstäbeG im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs hat das BVerfG die Notwendigkeit eines solchen MaßstäbeG, dessen rechtliche Bindungswirkung auch nicht ganz klar ist, immerhin aus Grundgesetzbestimmungen abgeleitet, nämlich aus Art. 106 Abs. 3 S. 4 GG, Art. 107 Abs. 1 S. 4, 2. Hs., Art. 107 Abs. 2 S. 2 GG, Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG sowie aus Art. 106 Abs. 4 S. 1 GG, der eine solche Maßstäbe-Regelung voraussetze, s. BVerfGE 101, 158 (227 ff.).

⁶⁷ BVerfGE 114, 196 (252 ff.).

⁶⁸ S. dazu die berechtigte Kritik von *F. Brosius-Gersdorf*, Der Gesetzgeber als Verordnungsgeber (Anm. 14), S. 316 ff., 318 ff.

⁶⁹ Dazu kommt noch eine weitere Absonderlichkeit: Ich hatte zu Beginn – Anm. 2 – kurz darauf hingewiesen, dass der Verordnungserlass keine verfahrensrechtliche Dimension hat. Erlässt allerdings der Bundestag eine Rechtsverordnung, so ist er verfahrensrechtlich an die Art. 76 ff. gebunden. Das direkt demokratisch legitimierte Staatsorgan darf also nur in einem bestimmten, komplizierten Verfahren eine RechtsVO erlassen, die Exekutive mehr oder weniger, wie sie will (jenseits der Einhaltung des Kollegialitätsprinzips, soweit die Bundesregierung ermächtigt ist).

Ganz anders nimmt sich die schwache Position des Verordnungsgebers gegenüber der Judikative aus. Zugegebenermaßen wird die Rechtsprechung in der Praxis dem Verordnungsgeber meist einen eigenen, nicht weiter kontrollierten Gestaltungsspielraum zugestehen. Entscheidend ist aber, dass dieser Gestaltungsspielraum durch das Gericht zugestanden werden kann. Er muss nicht zugestanden werden, wenn das Gericht das Ermächtigungsgesetz so auslegt, dass der Gesetzgeber dem Verordnungsgeber keinen Gestaltungsspielraum habe einräumen wollen. Diese Unsicherheit über das „ob“ eines Gestaltungsspielraums des Verordnungsgebers wäre nur hinnehmbar, wenn die Rechtsprechung für die Beantwortung dieser Frage nachvollziehbare Kriterien entwickelt hätte, bei denen die gesetzgeberische Absicht an erster Stelle stehen muss: Denn es geht ja eben um diese Frage, wie der Gesetzgeber die Exekutive ermächtigen wollte (und jenseits der Wesentlichkeitstheorie nicht um die Frage, welche Art. von Ermächtigung des Verordnungsgebers durch den Gesetzgeber dem die Verordnung kontrollierenden Gericht angemessen erscheint). Klare und nachvollziehbare Kriterien, wie sie von der Literatur vorgeschlagen werden, fehlen; es fehlen Entscheidungsbegründungen, die dann auch klar machen würden, dass sich das Gericht an das Gesetz gebunden fühlt, Art. 20 Abs. 3 2. Hs. GG. Die Rechtsprechung wird erträglich nur durch die Praxis des in der Regel zugestandenen Gestaltungsspielraums; akzeptabel ist sie mit ihren beliebigen Begründungen nicht.

Auch mehr als 20 Jahre nach dem Zusammenbruch des Sozialismus erinnern wir uns noch Radio Erevan und das Problem, auf zwei Stühlen zugleich zu sitzen. Hätte man die in der Überschrift gestellte Frage an Radio Erevan gestellt, so hätte man folgende Antwort erhalten: Im Prinzip ist der Verordnungsgeber entmündigt; in der Sache gibt es aber wenig Grund zur Klage.

LAURA MÜNKLER

Der Umweltstaat

Der Umweltstaat¹ dient als Argumentationstopos.² Sein Bedeutungsgehalt ist in argumentativer Hinsicht hoch,³ sein materieller Gehalt jedoch kaum greifbar.⁴ Insbesondere die Forderung der Nachhaltigkeit,⁵ die in besonderem Maße geforderte Zukunftsorientierung,⁶ ist in ihrer Ausgestaltung lediglich umrissen. Verfassungsrechtlich als Staatszielbestimmung⁷ ausgeformt, ist der Umweltstaat zu einer vor allem das Verwaltungsrecht prägenden Kategorie avanciert. Anhand einer Anekdote aus der Tätigkeit von *Ulrich Battis* lässt sich der Bedeutung wie auch den

¹ Der Begriff „Umweltstaat“ geht maßgeblich zurück auf das von Kloepfer geleitete Ladenburger Kolleg „Umweltstaat“, zu diesem siehe *Kloepfer (Hrsg.)*, Umweltstaat als Zukunft, 1994. Teils mit positiver, teils mit negativer Konnotation verbunden, stellt die Bezeichnung Umweltstaat – in der Parallele zum Rechts- und Sozialstaat – die Umschreibung für einen Staat dar, der sich den Zielen des Umweltschutzes verschreibt und diesen zu seiner Aufgabe macht, vgl. *Kloepfer* in ders., Umweltstaat, 1989, S. 43 ff.; *ders.*, DVBl. 1994, 12 ff. (12); *ders.*, DVBl. 1996, 73 ff. (80); *Callies*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 30 ff.; *Berg* in Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, S. 425 ff. (426 f.).

² Dass er als Argumentationstopos fungiert, zeigt sich an seiner Charakterisierung als appellativ und seiner „edukatorischen Funktion“, vgl. *Schulze-Fielitz* in Dreier, GG, 2. Aufl. (2004), Art. 20a Rn. 25; *Berg* in Kahl (o. Fn. 1), S. 425 ff. (433).

³ Sein argumentatives Gewicht verdeutlicht seine Bezeichnung als „wertentscheidende Grundsatznorm“, vgl. *Uhle*, JuS 1996, 96 ff. (96). Die Bedeutungsschwere hervorhebend, die Umsetzung aber lediglich als „rhetorische Referenzerweisung“ ansehend *Gassner*, DVBl. 2013, 547 ff. (547).

⁴ Das BVerfG sieht das Staatsziel Umweltschutz aufgrund seiner allgemeinen und weiten Formulierung als gestaltungs Offen an und räumt aus diesem Grund dem Gesetzgeber hierbei einen weiten Spielraum ein, vgl. *Vofkuhle*, NVwZ 2013, 1 ff. (4), der auch zukünftig Zurückhaltung hinsichtlich inhaltlicher Maßgaben fordert.

⁵ Zum Begriff der Nachhaltigkeit instruktiv *Kahl* (Fn. 1), passim. Begrifflich wird in Bezug auf die Nachhaltigkeit darauf verwiesen, dass sie nicht zwingend eine Zielsetzung beinhalte, sondern eine zukunftsorientierte Perspektive vorgebe, so *Klement* in Kahl (Fn. 1), S. 99 ff. (120 ff.). Andernteils wird unter den Begriff der Nachhaltigkeit, insbesondere bei einer aus dem Völker- und Europarecht kommenden Betrachtung, die Sicherstellung des Umweltschutzes in Einklang mit den ökonomischen und sozialen Entwicklungsinteressen der Gegenwart gefasst, vgl. *Callies* in FS Meinhard Schröder, 2012, S. 515 ff. (516). Vorliegend wird mit Nachhaltigkeit allein auf die Forderung des Art. 20a GG, in Verantwortung für die künftigen Generationen zu handeln, Bezug genommen.

⁶ Hierzu grundlegend *Appel*, Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, S. 54 ff.; *Beaucamp*, Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht, 2002, S. 166 ff.

⁷ Neuerdings ist Art. 20a GG auch als Staatsstrukturprinzip eingeordnet worden, so *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Bd. I, 2011, § 12 Rn. 20 ff. Begründet wird diese Einordnung damit, dass das Demokratieprinzip nicht darauf zugeschnitten sei, eine langfristige Perspektive einzunehmen, welche Art. 20a GG aber ausdrücklich fordere. Zur Abkoppelung von aktuellen politischen Zielsetzungen bedürfe es daher einer institutionellen Umsetzung. Angesichts der ausdrücklichen Adressierung des Gesetzgebers zur Ausformung des Umweltstaates in Art. 20a GG überzeugt diese Argumentation indes nur bedingt.

Hauptaspekten des Staatsziels „Umweltstaat“ nachgehen sowie verschiedene Problematiken aufzeigen. Die Entwicklungsfunktion des Umweltrechts für das allgemeine Verwaltungsrecht wird anhand der in diesem Rahmen herausgearbeiteten Gesichtspunkte reflektiert. Diese grundsätzlichen Überlegungen zum Umweltstaat werden zugrunde gelegt, um aktuelle Entwicklungen des Umweltschutzes zu analysieren und zu beurteilen, inwieweit das allgemeine Verwaltungsrecht diese bereits abbildet und welche künftigen Herausforderungen sie an es stellen.⁸

I. Umweltschutz im Umweltstaat

Mit der Einführung des Art. 20a GG im Jahr 1994, der eine lange Diskussion um die Auswirkungen und die Formulierung der Bestimmung vorausgegangen war,⁹ war die Einsicht verbunden, dass Umweltfragen die Staatsaufgaben in den nächsten Jahrzehnten und Jahrhunderten ebenso prägen würden wie soziale Belange. Welche Bedeutung Art. 20a GG seither praktisch erlangt hat, ist empirisch nicht tiefgehend untersucht worden. Es lässt sich aber auch ohne eine solche Analyse feststellen, dass sich die Bedeutung des Umweltschutzes seit 1994 deutlich erhöht hat. Die meisten gesetzgeberischen Innovationen im Bereich des Umweltrechts sind allerdings durch europarechtliche Vorgaben bedingt gewesen, sodass sie nicht unmittelbar auf die Anstoßfunktion des Art. 20a GG zurückgeführt werden können.¹⁰ Diese international gesetzten Impulse sind in den nationalen Umweltschutz integriert und durch eigene Strategien ergänzt worden.¹¹ Mit seinen sich in verschiedensten Instrumentarien niederschlagenden Steuerungsansätzen war das Umweltrecht ein Vorbild für bedeutende verwaltungsrechtliche Entwicklungen in den letzten Jahrzehnten, die sich insbesondere in der „neue Verwaltungsrechtswissenschaft“ niedergeschlagen haben.¹² Nach diesem sich im Anstoß über das Umweltrecht hinausreichender Debatten widerspiegelnden Siegeszug war in den vergangenen Jahren ein gewisser

⁸ Grundlegend zur gegenseitigen Einflussnahme von allgemeinem und besonderem Verwaltungsrecht unter dem Stichwort der Entwicklungsfunktion *Kersten/Lenski*, Die Verwaltung 2009, 501 ff.

⁹ Diese betraf, neben dem „Ob“ der Aufnahme, die konkrete Formulierung unter den Gesichtspunkten: anthropozentrischer oder ökozentrischer Ansatz, besonderer Schutz der Umwelt gegenüber anderen Staatszielen, Aufnahme eines Gesetzesvorbehalts. Diese Diskussion nachzeichnend *Schulze-Fielitz* in Dreier (Fn. 2), Art. 20a Rn. 4 ff. sowie *Murswiek* in Sachs (Hrsg.), GG-Kommentar, 6. Aufl. (2011), Art. 20a Rn. 2 ff.

¹⁰ In den Jahren 2002–2005 waren gut 80 % der umweltrechtlichen Gesetze europarechtlich bedingt, vgl. *Töller*, ZParl 2008, 3 ff. (9). *Schmidt/Kahl*, Umweltrecht, 8. Aufl. (2010), S. 371 gehen davon aus, dass insgesamt 67 % der deutschen Umweltgesetze auf Europarecht beruhen. Die Messung der Europäisierung ist politikwissenschaftlich allerdings umstritten, insbesondere, wie quantitative und qualitative Aspekte einzubeziehen sind, vgl. hierzu *Töller*, ZParl 2008, 3 ff. und *König/Mader* PVS 49 (2008), 438 ff.

¹¹ Siehe hierzu in Bezug auf die Umweltverträglichkeitsprüfung *Battis*, NuR 1989, 365 ff.; *ders.*, DöV 2001, 988 ff. (992 ff.); überblicksartig die relevantesten Impulse darstellend *Schmidt-Preuß*, JZ 2000, 581 ff.

¹² Die Steuerungsansätze des Umweltschutzes ausdrücklich als Anstoß für eine Reform des allgemeinen Verwaltungsrechts heranziehend *Hoffmann-Riem*, AöR 115 (1990), 400 ff. Zusammenfassend zu dieser Entwicklung *Vöbkuhle* in Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann/*ders.* (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I, 2. Aufl. (2012), § 1 Rn. 9 ff. m.w.N.

Rückgang der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dem Umweltschutz und damit eine leichte Stagnation der Fortentwicklung zu verzeichnen, die durch die „Energiewende“ allerdings inzwischen durchbrochen wurde.¹³

Als Staatsziel wirkt Art. 20a GG auf Legislative, Exekutive sowie Judikative ein, gilt für den Bund, die Länder und Kommunen – somit auf allen Ebenen – und betrifft sämtliche ihrer Aufgaben. Dieser Geltungsbreite bedarf es, da effektiver Umweltschutz nur dadurch erfolgen kann, dass die Umweltauswirkungen im Rahmen jeder Maßnahme berücksichtigt werden. Umweltschutz kann nicht punktuell, lokal, sektoral oder temporär sichergestellt werden. Die Umwelt hängt hierfür von zu vielfältigen Faktoren ab, die interdependent aufeinander wirken. Eine den Blickwinkel auf einen Aspekt – ein Medium – fokussierende bzw. räumlich begrenzte Beurteilung der Umweltauswirkungen birgt die Gefahr der bloßen Problemverschiebung.¹⁴ Gleichzeitig muss Umweltschutz aber auch schrittweise, kleinstteilig, praktiziert werden. Die Kumulationswirkung von im Einzelfall jeweils nur geringen Umweltbelastungen ist erheblich.¹⁵ Geringe Reduktionen in vielen Einzelfällen tragen häufig mehr zum Umweltschutz bei als einzelne einschneidende Maßnahmen. Darüber hinaus ist ihre Umsetzbarkeit häufig sowohl rechtlich – angesichts des Bestands- und Vertrauensschutzes¹⁶ – als auch tatsächlich – aufgrund des geringeren Widerstands – praktikabler. In Bezug auf die Umwelt ist weiterhin eine Langzeitperspektive einzunehmen. Heutige Defizite im Umweltschutz wirken in der Zukunft nach, teilweise sind sie sogar irreversibel. Zwei Hauptgesichtspunkte des Umweltstaats sind daher die Vorsorge und Nachhaltigkeit.¹⁷ Art. 20a GG trägt dem mit seiner Ausgestaltung als Staatsziel und damit Bezug zu sämtlichen staatlichen Tätigkeitsfeldern sowie der besonderen Hervorhebung der Langzeitperspektive mit der Bezugnahme auf die Verantwortung gegenüber künftigen Generationen Rechnung. Aus seinen Vorgaben hat sich – mit Hilfe des Europarechts – die Forderung nach einem integrierten, nachhaltigen und vorsorgenden Umweltschutz herausgebildet.¹⁸

Diese verfassungsrechtlich hergeleiteten Forderungen sind in das Verwaltungsrecht „übersetzt“ worden: Das Integrationsprinzip spiegelt sich hierbei in zwei un-

¹³ Mit den Landesklimagesetzen, dem mit der Energiewende einhergehenden Ausbau erneuerbarer Energiequellen wie auch der Energienetze und der Diskussion um ein Ressourcenschutzrecht haben sich neue Impulse gefunden.

¹⁴ Vgl. *Di Fabio*, NVwZ 1998, 329 ff. (330).

¹⁵ Vgl. *Hoppe*, VVDStRL 38 (1980), 211 ff. (266).

¹⁶ Diese sind im Umweltrecht jedoch reduziert. Im Rahmen von Genehmigungen wird meist eine dynamische Grundpflicht auferlegt, außerdem bestehen häufig spezielle Ermächtigungen für eine nachträgliche Anordnung, Widerrufsvorbehalte etc., vgl. *Eifert* in Schoch (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, 15. Aufl. (2013), 5. Kap. Rn. 85. Zum Bestandsschutz und der Flexibilität von Genehmigungen im Umweltrecht siehe auch *Wahl/Hermes/Sach* in Wahl (Hrsg.), *Prävention und Vorsorge*, 1995, S. 217 ff.

¹⁷ Vorsorge- und Nachhaltigkeitsgedanken werden meistens getrennt voneinander genannt, haben aufgrund ihrer Zukunftsorientierung aber eine nicht unbedeutende Schnittmenge. Sie unterscheiden sich darin, dass der Begriff Vorsorge stärker auf Gefährdungen bzw. deren Vermeidung bezogen ist, während Nachhaltigkeit eher die Ressourcenschonung betrifft, vgl. *Appel* (Fn. 6), S. 312 ff.

¹⁸ Neben dem Vorsorge-, Integrations- und Nachhaltigkeitsprinzip prägen das Umweltrecht noch das Verursacher- und Kooperationsprinzip, siehe hierzu etwa *Schmidt/Kahl* (Fn. 10), S. 10 ff.; *Kloepfer*, *Umweltrecht*, 3. Aufl. (2004), § 4 Rn. 8 ff.

terschiedlichen Aspekten wider: Zum einen darin, dass die sektorale Perspektive ausgeweitet wird.¹⁹ Zum anderen wird integrierter Umweltschutz durch die Berücksichtigung von Umweltbelangen im Rahmen nicht spezifisch umweltrechtlich geregelter Vorhaben und Planungen gewährleistet.²⁰ Die Verklammerung verschiedener Zulassungsregime, materiell über die Konzentrationswirkung und formell in Form der Behördenbeteiligungen, ist aus diesem Grund sowohl dem Umwelt- als auch dem Baurecht eigen. Dem Vorsorgeprinzip und der Nachhaltigkeit wird ebenso in unterschiedlichen gesetzgeberischen Konzepten Rechnung getragen. Hierzu gehören insbesondere der Ressourcenschutz²¹ und die Umweltplanung.²² Das Instrument der Planung erlangt hierbei besondere Relevanz, da es die Hauptaspekte des Umweltschutzes – die Nachhaltigkeit, Vorsorge und Integration – zusammenführt und zudem den Blickwinkel gegenüber der Steuerung durch Genehmigungen ausweitet.²³

Das zum Umweltschutz verwendete Steuerungsinstrumentarium ist vielfältig und verknüpft verschiedene Regelungsansätze miteinander. Beispielhaft seien hier nur genannt: die mit dem Emissionshandel und der erhöhten Vergütung der Einspeisung²⁴ von „grüner Energie“ geschaffene Anreizstruktur für den Umweltschutz, die eingeleiteten Energiesparmaßnahmen, wie die energetische Sanierungspflicht von Gebäuden,²⁵ die in die Gesellschaft hinein wirkenden Anreizsetzungen, beispielsweise durch Umweltlogos und das Umwelt-Audit, die Erzeugung von Transparenz mittels Einräumung von Umweltinformationsansprüchen sowie die Einflechtung des Umweltschutzes in das Bauplanungsrecht.²⁶ Nicht allen diesen Rege-

¹⁹ Wirkungen auf andere Medien wie auch Wechselwirkungen werden im Zulassungsverfahren berücksichtigt, vgl. *Di Fabio*, NVwZ 1998, 329 ff. (332 f.).

²⁰ Dies zeigt das UVPG besonders deutlich.

²¹ Hierzu bereits *Appel/Wahl* in *Wahl* (Fn. 16), S. 147 ff., zur möglichen Weiterentwicklung siehe *Herrmann/Sanden/Schomerus/Schulze*, ZUR 2012, 523 ff. und *Smeddinck*, *VerwArch* 103 (2012), 183 ff. (187 ff.).

²² Vgl. hierzu *Kloepfer*, (Fn. 18), § 4 Rn. 8 ff.; *Schmidt/Kahl* (Fn. 10), S. 11 f.; *Appel* (Fn. 6), S. 160 ff. Im Umweltrecht existieren insbesondere sektorale Planungen wie die wasserrechtlichen Maßnahmen- und Bewirtschaftungsprogramme (§§ 82 ff. WHG), Abfallwirtschaftspläne (§§ 30 ff. KrWG), Lärminderungs- und Luftreinhaltepläne (§§ 44 ff. BImSchG) und die Landschaftsplanung (§§ 9 ff. BNatSchG).

²³ Planung als im Besonderen zukunftsbezogen und zielorientiert beschreibend bereits *Stern*, *Staatsrecht II*, 1980, § 40 I 3 a). Das Instrument der Planung als Vorsorgemaßnahme in Bezug auf den Umweltschutz hervorhebend *Kloepfer* in *Gethmann/ders.*, *Handeln unter Risiko im Umweltstaat*, 1993, S. 76 f.; *ders.* in *FS Hoppe*, 2000, S. 111 ff.; *Köck* in *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle*, *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Band II, 2. Aufl. (2012), § 37 Rn. 4 und 12 f., hebt unter Referenz auf *Luhmann* und *Schmidt-Aßmann* hervor, dass mit der Planung die Prämissen für künftige Einzelfallentscheidungen vorgegeben würden. Globalperspektive und Einzelfallmaßnahmen werden somit miteinander verzahnt.

²⁴ Diese ist in §§ 16 ff. EEG und § 4 KWKG geregelt und wird durch die EEG-Umlage schlussendlich an den Letztverbraucher weitergegeben (§§ 35–37 EEG), zur näheren Darstellung und Einordnung dieses Mechanismus siehe *Gavel*, *DVBl.* 2013, 409 ff.

²⁵ Hierzu vertiefend *M. Schröder*, *Die Verwaltung* 2013, 183 ff. und *Böhm/Schwarz*, *NVwZ* 2012, 129 ff.

²⁶ Zu den im Bauplanungsrecht enthaltenen Klimaschutzelementen siehe *Kahl/Schmidtchen*, *Kommunaler Klimaschutz durch Erneuerbare Energien*, 2013, S. 108 ff.; *Ingold/Schwarz*, *NuR* 2010, 153 ff.; *Battis/Kersten/Mitschang*, *Rechtsfragen der ökologischen Stadterneuerung*, 2010, S. 51 ff.; *Schneider*, *Auswirkungen des Klimawandels auf das Bauplanungsrecht*, 2013, S. 33 ff.