

# Internationale Bezüge in den Vorschriften des UGB-KomE

*Gerd Winter*

## *Übersicht*

- I. Der völker- und gemeinschaftsrechtliche Rahmen
  1. Völkerrecht
  2. Recht der Europäischen Gemeinschaften
  3. Zusammenarbeit bei der Fortbildung des Völker- und Gemeinschaftsrechts
- II. Die nationale Regelung grenzüberschreitender Sachverhalte
  1. Grenzüberschreitende Schutzwirkung
  2. Verfahren bei grenzüberschreitenden Umweltauswirkungen
  3. Kontrolle von Tätigkeiten jenseits der Grenze
  4. Ein- und Ausfuhr von Produkten

Die Vorschriften des Entwurfs haben – ebenso wie das geltende deutsche Umweltrecht – internationale Bezüge in zweierlei Hinsicht: Sie stehen in einem bestimmten Verhältnis zum Völker- und Gemeinschaftsrecht, und sie haben grenzüberschreitende Sachverhalte zum Gegenstand. Beide Bezüge überschneiden sich, sind aber nicht deckungsgleich. Während das Verhältnis zu den anderen Rechtsebenen sowohl grenzüberschreitende wie rein innerstaatliche Sachverhalte erfaßt (im Schema Kästen 2 und 4), werden die grenzüberschreitenden Sachverhalte sowohl durch nationales wie auch durch Völker- und Gemeinschaftsrecht geregelt (im Schema Kästen 3 und 4).

	Nationales Recht	Völker- und Gemeinschaftsrecht
innerstaatliche Sachverhalte	1	2
grenzüberschreitende Sachverhalte	3	4

Daß das Völker- und Gemeinschaftsrecht sich nicht nur grenzüberschreitender, sondern auch innerstaatlicher Sachverhalte annimmt, also z.B. nicht nur den Export umweltgefährlicher Produkte, sondern auch die lokalen Luft- und Gewässerimmissionen aufgreift, hat seinen Grund darin, daß unterschiedliche Standards die internationalen Wettbewerbsbedingungen verzerren, aber auch darin, daß bei näherem Zusehen innerstaatliche Umweltbelastungen vielfach doch auch grenzüberschreitende Bedeutung haben, weil die Natur weltweit vernetzt ist. Dementsprechend wird in Teil I, in dem die völker- und gemeinschaftsrechtlichen Bezüge zur Sprache kommen, nicht systematisch zwischen inneren und äußeren Tatbeständen unterschieden.

Die reale Zunahme und wachsende Wahrnehmung von grenzüberschreitenden Umweltbelastungen drängt andererseits die Frage auf, wie dem nationalen Recht, das ja nur innerstaatlich gilt, ein weiterer Wirkungsradius erschlossen werden kann. Denn das nationale Recht ist weiterhin das dominante Steuerungsmittel. Völker- und Gemeinschaftsrecht sind – wenn man von den wenigen unmittelbar wirkenden Normen absieht – nur Vorformen. Der genannten Frage soll in Teil II nachgegangen werden.

## **I. Der völker- und gemeinschaftsrechtliche Rahmen**

### **1. Völkerrecht**

Das deutsche Verfassungsrecht folgt dem dualistischen Konzept der Geltung von Völkerrecht. Die Inhalte völkerrechtlicher Verträge müssen, um innerstaatliche Rechte und Pflichten zu begründen, durch Gesetz transformiert werden. Die anerkannten allgemeinen Rechtsgrundsätze im Sinne des Art. 38 I c) IGH-Statut und das universelle Völkergewohnheitsrecht sind dagegen bereits kraft Verfassungsnorm, nämlich Art. 25 Grundgesetz, innerstaatliches Recht mit Rang über dem Gesetz<sup>1</sup>.

Der UGB-KomE enthält – ebenso wie auch das geltende Recht – eine Fülle von Bestimmungen, die nicht nur den politischen Willen des nationalen Gesetzgebers ausdrücken, sondern zugleich eine Norm des Völkergewohnheitsrechts konkretisieren oder ein völkerrechtliches Übereinkommen transponieren.

---

<sup>1</sup> BVerfG 23, 288 (317).

Zu den Normen des Völkergewohnheitsrechts, die der Entwurf konkretisiert, gehört die Mitteilungspflicht bei Störfällen, die in § 233<sup>2</sup> geregelt ist. Aufgenommen wurde z.B. auch das Prinzip der dauerhaft umweltgerechten Entwicklung (sustainable development)<sup>3</sup>, das zwar noch nicht als Völkergewohnheitsrecht angesehen werden kann, aber auf dem Wege dorthin ist<sup>4</sup>.

Bei den völkerrechtlichen Übereinkommen, die durch den UGB-KomE transformiert werden, stehen selbstverständlich diejenigen im Vordergrund, die dem Umweltschutz dienen. Zum Teil sind sie bereits durch Verordnungen der Europäischen Gemeinschaften in unmittelbar wirkendes Recht umgesetzt, so daß für nationales Recht nur noch Ergänzungen übrigbleiben. Dies gilt z.B. für den internationalen Handel mit gefährdeten Arten<sup>5</sup> und für die grenzüberschreitende Verbringung von gefährlichen Abfällen<sup>6</sup>.

Es überwiegen jedoch diejenigen Übereinkommen, deren Umsetzung dem nationalen Recht obliegt, sei es auch in der Weise, daß die Europäischen Gemeinschaften vermittelnde Richtlinien erlassen, die aber ihrerseits der Umsetzung in nationales Recht bedürfen. Von diesen Übereinkommen haben insbesondere die folgenden Spuren im UGB-KomE hinterlassen:

- (1) die Espoo Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, 1991<sup>7</sup>, die die grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung am UVP-Verfahren verstärkt<sup>8</sup>;
- (2) die Bonn Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals, 1979<sup>9</sup>, sowie andere Übereinkommen zum Schutz von Arten und Lebensräumen<sup>10</sup>;

---

2 §§ -Angaben ohne Quellenhinweis beziehen sich im folgenden auf den UGB-KomE.

3 § 4.

4 Vgl. *Ph. Sands*, Principles of international environmental law, vol. 1, 1995, S. 183, 198ff.

5 S. Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen v. 3. 3. 1973, (Washingtoner Artenschutzabkommen) (BGBl. 1975 II., S. 777) und die Verordnung (EWG) Nr. 3626/82 des Rates zur Anwendung des Übereinkommens über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen in der Gemeinschaft. S. dazu §§ 295 – 301.

6 S. Baseler Übereinkommen vom 22. 3. 1989 über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung, (Baseler Konvention) (BGBl. 1994 II., S. 2703) und die Verordnung (EWG) Nr. 259/93 des Rates v. 1. 2. 1993 zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen in der, in die und aus der EG, ABl. L30/1993, S. 1; s. dazu §§ 759 – 767.

7 Abgedr. in *Birnie/Boyle*, Basic Documents, S. 31ff.

8 S. dazu §§ 230 – 232.

9 (Bonner) Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume v. 19. 9. 1979 (BGBl. 1984 II., S. 618)

10 S. dazu z.B. § 295 (1) 1, § 29 (2) 1.

- (3) die UN Convention on Biological Diversity, 1992<sup>11</sup>, die den klassischen Natur- und Artenschutz, aber auch mögliche Veränderungen der Natur durch Biotechnologie auf den Schutz der biologischen Vielfalt ausrichtet<sup>12</sup>;
- (4) die Framework Convention on Climate Change, 1992<sup>13</sup>, die Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution, 1979<sup>14</sup>, und die Convention for the Protection of the Ozone Layer, 1985<sup>15</sup>, einschließlich der sie konkretisierenden Protokolle, die die Emission bestimmter Abgase<sup>16</sup>, die Nutzung fossiler Energiequellen<sup>17</sup> und die Vermarktung bestimmter Chemikalien zu steuern versuchen<sup>18</sup>;
- (5) die London Convention for the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter, 1972<sup>19</sup>, einschließlich der regionalen Ausformungen der Dumpingkontrolle für den Nordostatlantik<sup>20</sup> und die Ostsee<sup>21</sup>, die Verbote und Genehmigungsvorbehalte für das Einbringen von Abfällen in Küstengewässer und die Hohe See vorschreiben<sup>22</sup>;
- (6) die Paris Convention for the Prevention of Marine Pollution from Land-Based Sources, 1974<sup>23</sup>, und die Helsinki Convention<sup>24</sup>, die für den Nord-Ost-Atlantik einschließlich Nordsee bzw. für die Ostsee die Meeres- und Binnengewässerverschmutzung vom Lande aus regeln<sup>25</sup>;

---

11 Übereinkommen über die biologische Vielfalt v. 22. 5. 1992 (BGBl. 1993 II., S. 1742)

12 S. dazu z.B. § 1 (2) Nr. 1, § 247 (1) 1 Nr. 4, § 292, § 286, § 552, §§ 581, 582.

13 Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen v. 9. 5. 1992 (BGBl. 1993 II., S. 1784)

14 Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung v. 13. 11. 1979 (BGBl. 1982 II., S. 374)

15 Übereinkommen zum Schutz der Ozonschicht v. 22. 3. 1985, (Wiener Übereinkommen) (BGBl. 1988 II., S. 902)

16 S. dazu z.B. § 419, § 422 (1) 1 Nr. 2 §§ 433 – 442, § 332 (1) Nr. 9, § 533 (1) Nr. 4.

17 S. dazu z.B. § 83 (1) 1 Nr. 4, §§ 448 – 463.

18 S. dazu z.B. § 118 (1) 1 Nr. 4, § 121 (2) Nr. 2.

19 Übereinkommen über die Verhütung der Meeresverschmutzung durch das Einbringen von Abfällen und anderen Stoffen v. 29. 12. 1972 (mit Änd. v. 11. 12. 1978) (London Dumping Convention) (BGBl. 1977 II., S. 180 und 1987 II., S. 118)

20 Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch das Einbringen von Abfällen und anderen Stoffen durch Schiffe und Luftfahrzeuge v. 15. 2. 1972, (Oslo-Übereinkommen) (BGBl. 1977 II., S. 169) i.d.F. seiner Protokolle v. 2. 3. 1983 (BGBl. II., S. 998) und v. 5. 12. 1989 (BGBl. 1994 II., S. 1355)

21 Übereinkommen über den Schutz der Meeresumwelt des Ostgebietes (Helsinki-Convention) 1992, (BGBl. 1994 II., 1397), besonders Art. 10 und 11.

22 S. dazu §§ 383 – 388.

23 Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung vom Lande aus v. 4. 6. 1974, (Paris-Convention) (BGBl. 1981 II., S. 871). Die Paris und Oslo Übereinkommen werden durch das Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt des Nordostatlantiks v. 22. 9. 1992, (OSPAR-Übereinkommen) (BGBl. 1994 II., S. 1360ff.) abgelöst. S. Art. 31 dieses Übereinkommens.

24 Vgl. oben Fn. 21

25 S. dazu z.B. §§ 355ff., insbesondere § 355 Satz 2 und §§ 380 – 382.

(7) die Vienna Convention on Nuclear Safety, 1994<sup>26</sup>, die ein strenges Kontrollsystem für Kernenergieanlagen etabliert<sup>27</sup>.

Teilweise nimmt der UGB-KomE auch Entwicklungen vorweg, die auf internationaler Ebene verhandelt werden, aber noch nicht zu Übereinkommen geführt haben, oder die zum internationalen soft law gehören, wie z.B. die Erstreckung des prior information-Systems auf gentechnische Freisetzen im Ausland<sup>28</sup>, die Beratungs- und Zertifizierungsbefugnis von Behörden im Hinblick auf den Export gefährlicher Produkte<sup>29</sup> und die Erstreckung der Kennzeichnungspflichten für den innergemeinschaftlichen Warenverkehr auf den Verkehr mit Drittstaaten<sup>30</sup>.

Neben den umweltschutzbezogenen Übereinkommen muß der UGB-KomE (ebenso wie das geltende nationale Umweltrecht) selbstverständlich auch die wirtschaftsbezogenen Übereinkommen beachten. Hierzu gehört vor allem das GATT. Handelsbeschränkungen im Interesse des Schutzes der Umwelt müssen, soweit sie nicht auf spezifischen Umweltschutzkonventionen beruhen, durch die im GATT enthaltenen Ausnahmeklauseln<sup>31</sup> gerechtfertigt sein. Ein Beispiel, wie diese Frage im Hinblick auf die Einfuhr umweltschädlich hergestellter Produkte gelöst worden ist, enthält § 242 UGB-KomE<sup>32</sup>.

Unter territorialen Gesichtspunkten beschränkt sich der UGB-KomE nicht auf den Schutz der innerstaatlich belegenen Umweltressourcen, sondern erstreckt sich auch auf die im Ausland oder außerhalb staatlicher Souveränität belegenen Ressourcen<sup>33</sup>, und zwar primär, soweit Belastungspfade vom deutschen Territorium ausgehen, daneben aber auch, soweit externe Schäden durch interne ökonomische Faktoren mitverursacht werden (wie durch deutsche Nachfrage nach ausländischen Produkten oder durch deutsche Investitionen außerhalb des deutschen Territoriums<sup>34</sup>), schließlich (und seltener), soweit Schädigungen von dritter Seite ausgehen und Rückwirkungen auf das deutsche Staatsgebiet haben können (wie beim Schutz der Ozonschicht und der Atmosphäre mittels grenzüberschreitender Emissionskompensationen<sup>35</sup>). Soweit es Schutzgüter außerhalb

---

26 Abgedr. in *Birnie/Boyle*, Basic Documents, S. 307ff.

27 S. dazu §§ 465 – 507.

28 S. dazu § 238.

29 S. dazu §§ 239, 240.

30 S. dazu § 236.

31 Art. XX (b) und (g).

32 S. auch § 124.

33 S. § 1 (3), § 228.

34 Zu den letzteren vgl. §§ 234, 235.

35 § 202 Abs. 3.

anerkannter nationaler Souveränität angeht, sind zwar, wie gezeigt, z.B. die Atmosphäre, die Ozonschicht, die Hohe See und die biologische Vielfalt gemäß den einschlägigen Übereinkommen einbezogen worden. Daß dagegen der Schutz der Antarktis nicht im einzelnen mitaufgenommen wurde, hat seinen Grund einzig darin, daß die große Anzahl von bereits existierenden deutschen Rechtsnormen den Rahmen des UGB gesprengt hätte.

## 2. Recht der Europäischen Gemeinschaften

Die Regelungsdichte des Gemeinschaftsrechts ist sehr viel größer als die des Völkerrechts. Dementsprechend gibt es kaum einen Bereich im UGB-KomE wie auch im geltenden deutschen Umweltrecht, der nicht bis in Einzelheiten durch EG-Recht beeinflusst ist. Dies bedeutet aber keineswegs, daß sich der UGB-KomE in einer Umsetzung von EG-Umweltrecht erschöpft.

a) Denn das deutsche Umweltrecht hat seinerseits die Entwicklung des EG-Umweltrechts angeregt und dieses insoweit gewissermaßen vorab inkorporiert. Das gilt ganz allgemein für die primär ordnungsrechtliche Prägung des Instrumentariums, d.h. den Einsatz administrativer Kontrollen, die Betonung materieller Kontrollmaßstäbe einschließlich der Festlegung von Grenzwerten (namentlich auch von Emissionswerten, also nicht nur von Umweltqualitätszielen), die Verpflichtung zu Planung und planmäßigem Vorgehen in Problemlagen, weiterhin auch die – maßvolle – Öffnung administrativer Verfahren für eine Beteiligung der Öffentlichkeit.

b) Weiterhin *geht* der UGB-KomE wie auch das deutsche Umweltrecht in mancher Beziehung *über den erreichten Stand* des EG-Rechts *hinaus*.

aa) Ganz selbstverständlich ist dies im Hinblick auf diejenigen Bereiche, die das *EG-Recht* mangels Kompetenz oder aus politischen Gründen (noch) *nicht aufgegriffen* hat. Hierzu zählen

- die rechtsdogmatische Durchbildung der *allgemeinen Handlungsformen und -verfahren* der Verwaltung (z.B. Genehmigung, Anzeige, Mitteilungspflichten, nachträgliche Anordnung, Überwachungsbefugnisse, Anhörung und Beteiligung der Interessierten und Drittbetroffenen)<sup>36</sup>, die Ausgestaltung der Verfahren untergesetzlicher Normsetzung<sup>37</sup>, die Beteiligung von Umwelt-

---

36 S. dazu den Allgemeinen Teil des UGB-KomE insgesamt und insbesondere §§ 80 – 110.

37 S. dazu §§ 11 – 40.

- verbänden<sup>38</sup>, den gerichtlichen Rechtsschutz<sup>39</sup>, die Organisation der Umweltschutzbehörden<sup>40</sup>, das System der Instrumente der Umweltplanung<sup>41</sup>;
- die *Haftung* für Umweltschäden<sup>42</sup>;
  - einige markante *Instrumente jenseits der ordnungsrechtlichen Tradition*: *Abgaben* für Umweltnutzung (so die bereits eingeführte Abwasserabgabe<sup>43</sup> und im UGB-KomE neu vorgeschlagene Abgaben für Grundwassernutzung<sup>44</sup>, für die Verwendung von mineralischem Stickstoff als Dünger<sup>45</sup>, für Straßen- und Luftverkehrsemissionen<sup>46</sup> und für die Produktion schwer zu entsorgender Abfälle<sup>47</sup>), weiter der *Umweltbeauftragte* in bestimmten Unternehmen, dessen Regelung der UGB-KomE im allgemeinen Teil zusammenfaßt<sup>48</sup> und um die Position des Umweltdirektors ergänzt<sup>49</sup>, wodurch die Selbstkontrolle und Eigenverantwortung der Betreiber gestärkt werden, und flexible Formen der Kooperation zwischen Behörden und Umweltnutzern wie Selbstverpflichtungen, Verträge und Verrechnungsmöglichkeiten zwischen verschiedenen Arten und Niveaus von Umweltbelastungen<sup>50</sup>.
  - die Aufnahme weiterer *sektoraler Bereiche* wie des Waldschutzes<sup>51</sup> und des Bodenschutzes;
  - die Aufnahme weiterer *Verursachungspfade* für Umweltbeeinträchtigungen wie die Errichtung von Verkehrsanlagen und Leitungsanlagen<sup>52</sup>, Errichtung und Betrieb von Kernenergieanlagen<sup>53</sup>, die Entsorgung radioaktiver Abfälle<sup>54</sup>, die Anwendung solcher Biotechnologie, welche keine Methoden der gentechnischen Veränderung benutzt<sup>55</sup>, und das Inverkehrbringen umweltgefährlicher Produkte, die nicht aus Chemikalien bestehen<sup>56</sup>.

---

38 S. dazu §§ 41, 42.  
39 S. dazu §§ 43 – 49.  
40 S. dazu §§ 53 – 63.  
41 S. dazu §§ 67 – 79.  
42 S. dazu §§ 172 – 189.  
43 S. dazu §§ 403 – 412.  
44 S. dazu §§ 413 – 415.  
45 S. dazu § 336.  
46 S. dazu §§ 438, 439.  
47 S. dazu §§ 768 – 775.  
48 S. dazu §§ 155 bis 163.  
49 S. dazu §§ 153, 154.  
50 S. dazu §§ 34 – 40, §§ 202 – 205.  
51 S. dazu §§ 302 – 325.  
52 S. dazu §§ 530 – 551.  
53 S. dazu §§ 326 – 354.  
54 S. dazu §§ 581 – 582.  
55 S. dazu §§ 465 – 473.  
56 S. dazu §§ 115 – 123.

bb) Der UGB-KomE und teils das geltende Umweltrecht geht auch in den Bereichen, die das EG-Recht an sich *intensiv geregelt* hat, in mancher Hinsicht über dessen Stand hinaus – dies selbstverständlich nur, soweit ein solches Weitergehen zulässig ist-. Als Beispiele seien hier genannt:

- der *Schutz von Arten*, die das EG-Artenschutzrecht nicht erfaßt<sup>57</sup> oder nicht ausreichend schützt<sup>58</sup>,
- die Pflicht zu *Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen* für unvermeidliche und vorrangige Eingriffe in Natur und Landschaft<sup>59</sup>,
- im *Gewässerschutz* die Erweiterung des herkömmlichen Zieles der Reinhaltung auf komplexere Ziele der naturnahen Pflege und sparsamen Bewirtschaftung<sup>60</sup>,
- hinsichtlich der *Kontrolle gefährlicher Anlagen* eine Definition des *Standes der Technik*, die zwar Verhältnismäßigkeit, nicht aber wirtschaftliche Vertretbarkeit fordert<sup>61</sup>, sowie die Einführung des strengeren Maßstabs „Standes der Wissenschaft und Technik“ für bestimmte Emissionen<sup>62</sup>;
- die Einbeziehung sämtlicher Organismen, nicht nur der Mikroorganismen, in den Anwendungsbereich der *Kontrolle gentechnischer Arbeiten* im geschlossenen System<sup>63</sup>;
- die Weiterentwicklung des Einzelstoffansatzes bei der *Chemikalienregulierung* zu *komplexeren Bewertungsmethoden* wie der Analyse der Umweltbelastung „von der Wiege bis zur Bahre“ eines Produkts<sup>64</sup>;
- die Erstreckung des gemeinschaftsrechtlichen *prior informed consent*-Verfahrens für restringierte Produkte auf solche weiteren Produkte, deren Vermarktung durch nationales Recht beschränkt worden ist<sup>65</sup>;
- die Forcierung des Übergangs von einer Abfallwirtschaft zu einer Wirtschaft der Stoffkreisläufe, mit einer Betonung der Abfallvermeidung und -verwertbarkeit bereits in der Phase der Produktplanung, der potentiellen Anordnung

---

57 S. dazu § 295 (3) 1 Nr. 2, § 296 (1), § 298.

58 S. dazu § 296 (2).

59 S. dazu §§ 260 – 266.

60 S. dazu § 358 (1) Nr. 1, § 360 (1) Nr. 1 und 2, § 377 (1), § 379 (1) Nr. 1. Vgl. damit die Gewässerrichtlinie 76/464 (ABl. L 129/1976 S. 23), Art. 2.

61 S. dazu § 2 Nr. 9. Vgl. damit Richtlinie 96/61 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IPPC-Directive) (ABl. L 257/1996 S. 26), Art. 2 Nr. 11.

62 S. dazu § 2 Nr. 10 und § 469 (2); s. auch § 555 (1).

63 S. dazu § 553. Vgl. damit Richtlinie 90/219 über die Anwendung genetisch veränderter Mikroorganismen in geschlossenen Systemen, ABl. L 117/1990 S. 1.

64 S. dazu § 119. Vgl. damit Richtlinie 93/67 der Kommission zur Festlegung von Grundsätzen für die Bewertung der Risiken für Mensch und Umwelt v. gem. der Richtlinie 67/548/EWG des Rates notifizierten Stoffen, ABl. L 227, 8. 9. 1993, S. 9, insbes. Art. 3 (1).

65 S. dazu § 237.

von Rücknahmesystemen, der Abfallwirtschaftsplanung auf Seiten der Betreiber wie auch der Behörden, und der besonderen Kontrolle von gefährlichen Abfällen, etc.<sup>66</sup>.

c) Umgekehrt hat das EG-Umweltrecht dem deutschen Recht mancherlei Impulse gegeben, die auch vom UGB-KomE aufgegriffen werden.

aa) Teilweise sind diese europäischen Anstöße in *Form von Verordnungen* ergangen, die direkt wirken, also nicht mehr in nationales Recht umgesetzt werden müssen und allenfalls ergänzende nationale Regelungen ermöglichen oder auch verlangen. Dies bedeutet zugleich, daß ein Umweltgesetzbuch das innerstaatlich geltende Umweltrecht nicht vollständig umfaßt, sondern um die EG-Verordnungen ergänzt gedacht werden muß. Die wichtigsten unter diesen Verordnungen sind:

- Verordnung Nr. 1836/93 über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung<sup>67</sup>;
- Verordnung Nr. 880/92 betreffend ein gemeinschaftliches System zur Vergabe eines Umweltzeichens<sup>68</sup>;
- Verordnung Nr. 338/97 über den Schutz von Exemplaren wildlebender Tier- und Pflanzenarten<sup>69</sup>;
- Verordnung Nr. 793/93 zur Bewertung und Kontrolle der Umweltrisiken chemischer Altstoffe<sup>70</sup>;
- Verordnung Nr. 2455/92 betreffend die Ausfuhr und Einfuhr bestimmter gefährlicher Chemikalien<sup>71</sup>;
- Verordnung Nr. 259/93 zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen in der, in die und aus der Europäischen Gemeinschaft<sup>72</sup>.

bb) Fragt man inhaltlicher nach den stark gemeinschaftsrechtlich beeinflussten Bereichen, so gehören dazu vor allem:

---

66 S. dazu §§ 118, 122, 729, 731, 732, 745, 734. Vgl. damit die wenig differenzierte Abfallrichtlinie 75/442 (ABl. L 194/1975 S. 47) und die Richtlinie 91/689 über gefährliche Abfälle (ABl. L 377/1991 S. 20).

67 ABl. L 168/1993 S. 1.

68 ABl. L 99/1992 S. 1.

69 ABl. L 61/1997 S. 1.

70 ABl. L 84/1993 S. 1.

71 ABl. L 251/1992 S. 1.

72 ABl. L 30/1993 S. 1.

- das System des *betrieblichen Umweltmanagement und der Umweltbetriebsprüfung*, das den Gedanken der Stärkung der Eigenverantwortung der Unternehmen, der sich im deutschen Recht bereits in der Position des Umweltbeauftragten niedergeschlagen hatte, auf eine breitere Basis stellt<sup>73</sup>;
- der *Zugang zu behördlichen Umweltinformationen*, der in einigen mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen – so auch der deutschen – an ein rechtliches Interesse geknüpft war und auf Grund gemeinschaftsrechtlicher Regelung jedermann eröffnet werden mußte<sup>74</sup>;
- der besondere *Schutz von Lebensräumen* für gefährdete Arten und Biotope, der zu der Schaffung einer besonderen Schutzkategorie im Naturschutzrecht nötig<sup>75</sup>;
- das *Gefahrstoffrecht* mit seinem Regime der vormarktlischen Anmeldung, Einstufung und Kennzeichnung sowie Bewertung und ggf. Vermarktungsbeschränkung<sup>76</sup>;
- das *Gentechnikrecht* mit seinem ordnungsrechtlichen System der Kontrolle von gentechnischen Arbeiten im geschlossenen System sowie von Freisetzungen und Vermarktung genetisch modifizierter Organismen<sup>77</sup>;

die Einführung der prior informed consent-Regelung für die *grenzüberschreitende Verbringung* von Gefahrstoffen, deren Vermarktung verboten oder beschränkt ist<sup>78</sup>, und von gefährlichen Abfällen<sup>79</sup>.

d) Das Hin- und Her der gegenseitigen Beeinflussung zwischen europäischem und deutschem Recht führt an manchen Stellen allerdings zu Brüchen im jeweils empfangenen System.

Dies gilt schon für die Kodifikation nationalen Rechts überhaupt. Sie stärkt die systematische Geschlossenheit des nationalen Rechts. Kodifizieren mehrere Mitgliedstaaten in dieser Weise ihr nationales Recht, so könnte daraus ein eigener

---

73 S. dazu §§ 164 – 169, die die EG-Umweltauditverordnung ergänzen, wobei viele Vorschriften des Umweltauditgesetzes auf die Verordnungsebene verlagert werden.

74 S. dazu §§ 217 – 227; vgl. damit die Richtlinie 90/313 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt (ABl. L158/1990 S. 56).

75 S. dazu §§ 279 – 285; vgl. damit die Richtlinie 79/409 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (ABl. L103/1979 S. 1) und die Richtlinie 92/43 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L206/1992 S. 7).

76 S. dazu §§ 586 – 623. Vgl. damit die Gefahrstoffrichtlinie 67/548 (ABl. L196/1967 S. 1).

77 S. dazu §§ 552 – 580; vgl. damit die Richtlinie 90/219 über die Anwendung von gentechnisch veränderten Mikroorganismen in geschlossenen Systemen (ABl. L117/1990 S. 1) und Richtlinie 90/220 über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt (ABl. L117/1990 S. 15).

78 S. dazu §§ 236, 237, die die EG-Verordnung Nr. 2455/92 ergänzen, vgl. oben Fn. 30 und Fn. 71.

79 S. dazu §§ 759 – 767, die die EG-Verordnung Nr. 259/93 ergänzen, vgl. oben Fn. 72.

Hemmschuh für die Entwicklung des Gemeinschaftsrechts entstehen, weil der einzelne Schritt nicht mehr nur eine einzelne nationale Vorschrift verändert, sondern womöglich auch dessen systematischen Kontext. Soll z.B. ein Begriff des allgemeinen Teils des UGB, etwa die Definition des „Standes der Technik“, durch sektorales Gemeinschaftsrecht geändert werden, so führt dies zu einer Veränderung in sämtlichen besonderen Abschnitten des UGB, für die der allgemeine Teil gilt. Dies bedroht entweder die Systematik der Kodifikation oder kann die Mitgliedstaaten veranlassen, die europäische Rechtsentwicklung zu verlangsamen.

Die Problematik sollte jedoch nicht überbewertet werden. Sie läßt sich lösen, wenn die Kodifikation sich für Änderungen offenhält. Das ist auch hinsichtlich des UGB-KomE der Fall, der es durchaus ermöglicht, daß ein Ausdruck in unterschiedlichen Abschnitten eine unterschiedliche Bedeutung erhält<sup>80</sup>. Außerdem tritt die Problematik auch ohne Kodifikation auf, weil nationales Umweltrecht selbst dann, wenn es aus einer Vielzahl von Gesetzen und Judikaten besteht, meist durch grundlegende rechtsdogmatische Prinzipien verbunden ist. Diese Vernetzung hat die europäische Rechtsentwicklung bisher nicht nachhaltig behindert und ist auf nationaler Ebene insgesamt bewältigt worden.

Ein Beispiel für solche Systemfraktionen und ihre Lösung aus der Sicht des deutschen Rechts ist die Umweltverträglichkeitsprüfung. Dem deutschen Recht ist eine klare Unterscheidung zwischen Verfahren und materiellen Maßstäben einer Verwaltungsentscheidung eigen. Das Konzept der UVP, welches die UVP-Richtlinie<sup>81</sup>, sich anderen Rechtstraditionen anschließend, verfolgt, verwischt diese Grenze dagegen. Wenn das deutsche Recht nun, seiner Systematik folgend, die UVP als rein prozedurales Instrument ausformt, setzt es sich mit dem auch materiellen Gehalt der europäischen UVP-Konzeption in Spannung, und zwar insbesondere, soweit es die medienübergreifende Betrachtung angeht. Diese Spannung kann jedoch dadurch gelöst werden, daß die materiellen Maßstäbe entsprechend erweitert werden<sup>82</sup>.

Ein Beispiel, wie das Gemeinschaftsrecht solche nationalen Systemprobleme vermeiden kann, enthält die IVU-Richtlinie<sup>83</sup>. Indem sie hinsichtlich des integrativen Ansatzes nur die Mindestregelung trifft, daß mehrere erforderliche Geneh-

---

80 Der geeignete Ort wären die kapitelspezifischen Begriffsbestimmungen, s. z.B. §§ 246, 288, 327, 356, 467, 554, 587, 727.

81 Richtlinie 85/337 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Vorhaben (ABl. L 175/1985 S. 40); s. insbesondere Art. 8, nach dem die UVP-Angaben im Genehmigungsverfahren „zu berücksichtigen“ sind.

82 S. dazu § 83 (2).

83 S. oben Fn. 61.

migungen koordiniert werden müssen, ermöglicht sie, ein Konzept der materiell und prozedural integrierten Genehmigung zu verfolgen. Dieses Konzept ist in der Konzentrationswirkung der Genehmigung nach dem geltenden deutschen Immissionsrecht bereits zum Teil verwirklicht und wird vom UGB-KomE weiterentwickelt<sup>84</sup>.

### 3. Zusammenarbeit bei der Fortbildung des Völker- und Gemeinschaftsrechts

Die Frage des Verhältnisses des nationalen Rechts zum Völker- und Gemeinschaftsrecht stellt sich nicht nur im Hinblick auf die Implementation, sondern auch im Hinblick auf die Ausarbeitung der jeweiligen Normtexte. In Betracht kommen diesbezüglich eine Aufforderung an die staatlichen Organe zu aktivem Handeln und ein Monitum, daß die im auswärtigen Bereich traditionell dominante Exekutive demokratisch verfahren soll.

Soweit es die Ausarbeitung von Gemeinschaftsrecht angeht, gibt es die allgemeinen Vorschriften, insbesondere Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG, ergänzt durch Art. 2 EGV, als dynamisches und Art. 23 Abs. 3 GG als demokratisches Element. Dem brauchte im UGB-Entwurf nichts hinzugefügt werden.

Soweit es dagegen die Ausarbeitung von Völkerrecht angeht, hat die Kommission mit § 229 eine eigene Vorschrift vorgeschlagen. § 229 Abs. 1 statuiert eine Pflicht zur internationalen Zusammenarbeit, und zwar nicht nur im Bereich der direkt dem Umweltschutz gewidmeten rechtlichen Regime, sondern – dies ist mit dem allgemeinen Begriff der Gestaltung der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen gemeint – gerade auch im Bereich des internationalen Wirtschaftsrechts.

Adressat dieser Pflicht ist die Bundesregierung. Grund dafür ist zum einen, daß das UGB als einfaches Gesetz nicht die Legislative binden sollte<sup>85</sup>, zum anderen, daß es die Bundesregierung ist, die die Übereinkommen aushandelt und die für die Implementationen eingesetzten Organe (Vertragsstaatenkonferenzen, technische Anschlüsse, Sekretariate, Inspektorate) beschickt.

---

84 S. dazu §§ 83 – 110.

85 Im Sinne einer Programmatik wäre dies verfassungsrechtlich nicht unzulässig. Als Beispiel s. das Haushaltsgrundsätzegesetz v. 19. 8. 1969, m. Änd. v. 26. 11. 1993 (BGBl. 1993 I., S. 1928) und (BGBl. 1994 I., S. 1890).

§ 229 Abs. 2 verpflichtet die Bundesregierung, Bundestag, Bundesrat und die Öffentlichkeit in den Prozeß der Ausarbeitung von Übereinkommen einzubeziehen. Damit soll vermieden werden, daß die demokratische Kontrolle sich auf das bloße Zustimmungsgesetz beschränkt. Daß auch die allgemeine Öffentlichkeit zu informieren ist, folgt der in der Völkerrechtspraxis zu beobachtenden Tendenz, daß Vereinbarungen nicht nur zwischenstaatlich, sondern unter unmittelbarer Beteiligung von Interessenten und Betroffenen ausgehandelt werden.

## **II. Die nationale Regelung grenzüberschreitender Sachverhalte**

Es ist ein ungeschriebener Satz des Verfassungsrechts und zugleich ein Satz des Völkergewohnheitsrechts, der nach Art. 25 GG Bestandteil des Bundesrechts im Range über dem einfachen Gesetz ist, daß deutsches Recht nur im deutschen Staatsgebiet Geltung besitzt. Vom räumlichen ist jedoch der sachliche Anwendungsbereich zu unterscheiden. Der räumliche Anwendungsbereich kennzeichnet das Gebiet, in dem Hoheitsgewalt durch Gesetzgebung, Verwaltung und Gerichte ausgeübt wird. Der sachliche Anwendungsbereich kennzeichnet die Sachverhalte, auf die sich die Regelung erstrecken darf. Es ist völkerrechtlich nicht ausgeschlossen, daß diese Sachverhalte Auslandsberührung besitzen<sup>86</sup>. Allerdings müssen „hinreichend sachgerechte Anknüpfungspunkte“<sup>87</sup> zwischen dem regelnden Staat und dem ausländischen Sachverhalt vorliegen<sup>88</sup>. Ähnliches gilt für Sachverhalte mit Berührung zu Gebieten außerhalb staatlicher Hoheitsgewalt. Zwar ist hier die Hoheitsausübung völkergewohnheitsrechtlich nicht durch eine lokale territoriale Hoheitsgewalt beschränkt. Doch gibt es Restriktionen aus internationalen Übereinkommen, daneben auch aus Gewohnheitsrechtsätzen zum Schutz des jeweiligen Gemeinschaftsgutes, die sich allerdings noch in statu nascendi befinden. Diese Restriktionen erlauben nicht nur, sondern fordern sogar, daß bei Vorliegen von Anknüpfungspunkten Regelungen getroffen werden.

Für das Umweltrecht ergeben sich solche Anknüpfungspunkte daraus, daß

- Emissionen, die im Ausland oder in hoheitsfreien Gebieten zu Schäden führen, vom deutschen Staatsgebiet ausgehen;

---

86 So der Ständige Internationale Gerichtshof im bekannten Lotus-Fall, zitiert in Gloria in: K. Ipsen, *Völkerrecht*, 1990, § 23.

87 BVerfGE 63, 343, 369.

88 W. Meng, *Völkerrechtliche Zulässigkeit und Grenzen wirtschaftsverwaltungsrechtlicher Hoheitsakte mit Auslandswirkung*, ZaöRV 44 (1984), 675, 740.

- umweltgefährliche Produkte vom deutschen Staatsgebiet aus exportiert werden;
- umweltgefährliche Anlagen oder Tätigkeiten im Ausland von deutschen Unternehmen betrieben oder ausgeführt oder von der deutschen öffentlichen Hand gefördert werden;
- Nachfrage auf dem deutschen Markt umweltunverträglich hergestellte oder gewonnene Produkte anzieht.

## 1. Grenzüberschreitende Schutzwirkung

Der UGB-Entwurf enthält in § 1 Abs. 3 eine Vorschrift, die die Schutzziele des Gesetzes allgemein auch auf das Ausland und die hoheitsfreien Räume erstreckt. Bisher fehlt es im deutschen Umweltrecht an einer solchen ausdrücklichen Zustimmung. Sie ist jedoch seit dem KKW-Emsland-Urteil des BVerwG herrschende Interpretation geworden. Obwohl dies in § 1 Abs. 3 nicht eigens hervorgehoben, wohl aber mit dem Verweis auf den Rahmen der völkerrechtlichen Ordnung angedeutet wird, ist jeweils ein Anknüpfungspunkt zum innerstaatlichen Bereich erforderlich.

Der allgemeinen materiellen Erstreckung entspricht in § 228 eine Verpflichtung der jeweils zuständigen Behörden, so zu handeln, d.h. Interpretations-, Beurteilungs- und Ermessensspielräume so zu nutzen, daß der Verantwortung für die Umwelt und den Menschen auch außerhalb des Geltungsbereichs des Gesetzes Rechnung getragen wird.

Die Erstreckung des Gesetzeszweckes auf jenseits der Grenze liegende Schutzgüter hat Bedeutung nicht nur für Emissionen von Anlagen, sondern auch für das produktbezogene Umweltrecht. Wird nach § 121 geprüft, ob die Vermarktung eines Gefahrstoffes beschränkt werden soll, so ist mit in Betracht zu ziehen, ob der Stoff die außerhalb des deutschen Staatsgebiets gelegenen Schutzgüter schädigen wird<sup>89</sup>. Das gilt zum einen für die Betrachtung der immanenten Gefährlichkeit des Stoffes selbst: hier müssen Parameter angewendet werden, die z.B. nicht nur die deutschen, sondern auch die auswärtigen klimatischen Verhältnisse widerspiegeln. Ebenso gilt dies für die Expositionsbeurteilung: es dürfen nicht nur die im Inland ausgebrachten Mengen und auftretenden Expositionspfade betrachtet werden. Daß dies so sein muß, ergibt sich im übrigen bereits aus der Tat-

---

89 Dies wird durch die Erwähnung von Ozonschicht und Klima in § 121 Abs. 2 Nr. 2 ausdrücklich hervorgehoben.

sache, daß die Anmeldung gemeinschaftsweit wirkt (vgl. § 592 Abs. 1). In den Bestimmungen über die Unterlagen für die Anmeldung und die Stoffbewertung werden denn auch keine landesspezifischen Unterschiede z.B. bzgl. der durchzuführenden Tests und der Expositionsdaten gemacht<sup>90</sup>. Allerdings gibt es fachliche Kritik, daß die Parameter angesichts der Unterschiedlichkeiten der regionalen Verhältnisse zu grobschlächtig seien. Andererseits kann aber auch nicht gefordert werden, daß alle irgend denkbaren ökologischen Umstände, in die ein Stoff am Ende seines Weges eintritt, zu berücksichtigen sind. Hier ist maßgeblich, daß es zunächst um die Vermarktung in der EG geht. Für Wege, die in Drittländer führen, gibt es weitere Ansatzpunkte für Kontrollen wie den Chemikalienelexport und die Abfallverbringung, an denen die Frage der Schutzwirkung des Gesetzes neu gestellt werden muß<sup>91</sup>.

## **2. Verfahren bei grenzüberschreitenden Umweltauswirkungen**

§ 230 regelt die Beteiligung ausländischer Behörden im Hinblick auf grenzüberschreitende Tätigkeiten. Im Vergleich zum geltenden Recht, dem § 8 Abs. 1 UVPG, wird der Anwendungsbereich der Beteiligungspflicht über die Vorhaben iSd § 2 Abs. 2 UVPG hinaus auf Pläne und Programme erstreckt. Dies ist wegen der Ausdehnung der UVP-Pflicht auf Pläne und Programme nach §§ 74 – 79 konsequent und nimmt eine entsprechende Vorschrift der geplanten Richtlinie über die Plan-UVP vorweg<sup>92</sup>. Die Beteiligungspflicht gilt auch im Hinblick auf Drittstaaten. Damit wird eine entsprechende Vorgabe der Espoo-Konvention umgesetzt, die auch bereits in § 8 Abs. 2 UVPG Eingang gefunden hat. Eine Divergenz liegt allerdings darin, daß in § 8 Abs. 2 UVPG auf Nachbarstaaten, im UGB-KomE dagegen auf Drittstaaten Bezug genommen wird: Es soll auf den Einwirkungsbereich der Anlage ankommen, nicht auf die Zufälligkeit gemeinsamer Grenzen. Auf diese Weise sind z.B. auch die Länder Norwegen oder Slowenien geschützt, sollte sich eine deutsche Anlage erheblich auf sie auswirken können. Dies entspricht im übrigen der Tatsache, daß die Espoo-Konvention an dem Begriff „affected party“<sup>93</sup>, nicht dem des Nachbarstaates ansetzt. Dabei verzichtet der Entwurf auf die Voraussetzungen der Gegenseitigkeit und Gleichwertig-

---

90 Vgl. §§ 594 und 600. Ebenso §§ 6 – 7a, 9, 9a, 12 ChemG.

91 S. dazu unten.

92 Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl. C129/1997 S. 14, Art. 7. Welche Pläne und Programme erfaßt sein sollen, bedürfte allerdings noch der Abstimmung.

93 S. Art. 3 und die Definition in Art. 1 der Espoo-Konvention.

keit; er setzt auf das gute Beispiel, das Schule macht, und steht damit keineswegs allein da, wie die bereits langjährige Praxis des niederländischen Rechts zeigt<sup>94</sup>. Verzichtet wird auf die Voraussetzung der Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit auch im Hinblick auf die Intensität der Konsultationen, denn es dürfte wenig praktikabel sein und macht einen etwas kleinlichen Eindruck, wenn die Behörde, wie es § 8 Abs. 3 UVPG ermöglicht, nach erfolgter Unterrichtung die weitere Konsultation verweigert.

§ 231 regelt die grenzüberschreitende Bürgerbeteiligung. Abs. 1 Satz 1 verallgemeinert den vom BVerwG für das Atomrecht ausgesprochenen Grundsatz der Gleichbehandlung von Auslandsbewohnern mit Inländern für den gesamten Bereich der Verfahren zur Vorhabengenehmigung und zur UVP bei Plänen und Programmen. Auch hier wird auf die Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit verzichtet, was im EG-Rahmen Art. 7 Abs. 3 UVP-Richtlinie<sup>95</sup> entspricht und hinsichtlich Drittstaaten zumindest dem Geist der Espoo-Konvention<sup>96</sup>, aber auch z.T. der OECD-Empfehlung C(77) 28 folgt.

Absatz 1 Satz 2 enthält eine Pflicht, für die Bekanntmachung im Ausland zu sorgen, die sich allerdings aus Gründen der Territorialität der Hoheitsgewalt nicht auf amtliche Tätigkeiten erstreckt. In Betracht kommt z.B., daß Berichte in der Presse veranlaßt werden. Dies wäre eine notwendige, aber auch hinreichende Legitimierung dafür, die materielle Präklusion von Einwendungen auch auf Auslandsbewohner zu erstrecken.

Absatz 3 eröffnet einen Weg, das Sprachproblem zu lösen. Es wird in das Ermessen der zuständigen Behörde gestellt, zumindest für den Erörterungstermin für Übersetzung zu sorgen.

§ 232 enthält die spiegelbildliche Verpflichtung, daß ausländische Vorhaben im Inland bekanntgemacht werden müssen. Die Vorschrift setzt für den EG-Bereich die UVP-Richtlinie in der zitierten Neufassung, für Drittstaaten die Espoo-Konvention um.

§ 233 verpflichtet zur grenzüberschreitenden Information bei bereits eingetretenen Störfällen. Damit wird ein völkerrechtlicher Gewohnheitsrechtssatz kodifiziert, der im positiven deutschen Umweltrecht bisher fehlt<sup>97</sup>.

---

94 J. Jans, Grenzüberschreitendes Umweltrecht, 1990 S. 128. Ausdrücklich auch der flämische Entwurf eines Umweltgesetzes, vgl. Draft Decree on Environmental Policy, hrsg. v. U. Bocken u. D. Ryckbost, 1996, Art. 4.5.16 und 4.6.51.

95 I. d. F. der Richtlinie 97/11/EG, ABl. L73/1997 S. 5.

96 Vgl. dort Art. 3 Abs. 8.

97 S. immerhin § 11 Abs. 3 Satz 4 Halbs. 2 der 12. BimSchV, der aber nur eine Information der Kommission vorsieht.

### **3. Kontrolle von Tätigkeiten jenseits der Grenze**

Neben Emissionen, die die Grenze überschreiten, sind Vorhaben und andere Aktivitäten, die vom deutschen Staatsgebiet ausgehen, aber jenseits der Grenze ausgeführt werden, mögliche Anknüpfungspunkte für nationale Regelungen mit grenzüberschreitender Auswirkung. Der UGB-Entwurf widmet dem einen kurzen eigenen Abschnitt und enthält in anderen Sachzusammenhängen weitere Vorschriften. Nicht aufgenommen wurden die Vorschriften des Ausführungsgesetzes für das Umweltschutzprotokoll zum Antarktisvertrag<sup>98</sup>. Zwar spräche sein naturschutzrechtlicher Charakter für eine Einbeziehung, doch handelt es sich im Grunde um Sonderrecht für einen eigenen Kontinent, zumal ein sehr ausführliches, das eine eigenständige Regelung außerhalb des UGB rechtfertigt.

Zu den Vorschriften in anderen Sachzusammenhängen des UGB zählen insbesondere diejenigen über die Abfallverklappung in der Hohen See<sup>99</sup>. Sie entsprechen im wesentlichen denen des Hohe-See-Einbringungsgesetzes. Änderungen gibt es insofern, als hinsichtlich der Offshore-Anlagen (insbesondere Plattformen) nicht nur das Einbringen von Abfällen von diesen Anlagen aus, sondern auch das Einbringen solcher Anlagen selbst erfaßt wird. Damit wird einem Vorschlag der Bundesregierung gefolgt, der aus Anlaß der Entsorgung der Brent Spar-Plattform gemacht worden war<sup>100</sup>. Weiterhin ist die umstrittene Ausnahmebestimmung des Art. 2 Abs. 4 Hohe-See-Einbringungsgesetz, nach der von den Erlaubnisvoraussetzungen bei Vorliegen eines öffentlichen Interesses abgesehen werden kann<sup>101</sup>, gestrichen worden.

Zum AT-Abschnitt über auswärtige Tätigkeiten hat die Kommission erwogen, eine allgemeine Bestimmung über die umweltrechtliche Kontrolle von Direktinvestitionen, die vom deutschen Staatsgebiet ausgehen, vorzuschlagen. Vorbild hätte Art. 31 Abs. 3 des Draft International Covenant on Environment and Development der International Union for the Conservation of Nature von 1995 sein können, in dem es heißt:

„The Party of origin shall ensure that, in the absence of equally strict or higher environmental standards in the host Party or express agreement by the host Party to the contrary, it shall cause its nationals to apply the relevant standards of the State of origin.“

---

98 BGBl. I 1994, S. 2593.

99 §§ 383 – 388.

100 BMU (Hrsg.) Umwelt 1995, 323.

101 Vgl. Petersen, Deutsches Küstenrecht, 1989 S. 247.

Sie hat jedoch von einer so weitreichenden Neuerung abgesehen und sich mit § 235 auf die Inpflichtnahme solcher Vorhaben beschränkt, die im Rahmen der technischen oder finanziellen Entwicklungszusammenarbeit der Bundesrepublik durchgeführt werden. Dabei kam in Betracht, eine regelrechte UVP vorzuschreiben<sup>102</sup>. Die gegenwärtige Praxis in diesem Bereich zeigt aber, daß die gesamthaft angelegte UVP für die häufig in kleinen, zeitlich versetzten Schritten realisierten Vorhaben nicht immer paßt. Deshalb wird nur ein materieller Maßstab vorgegeben, dessen Beachtung ohnehin Ermittlungen über die Umweltfolgen voraussetzt. Der Maßstab begnügt sich mit der Gefahrvermeidung, erstreckt sich aber nicht auf den Vorsorgebereich. Die Prüfpflicht trifft die jeweiligen privaten oder öffentlichen Stellen, die die Projekte betreuen, also insbesondere die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), die Kreditanstalt für Wiederaufbau sowie private Stiftungen und Consulting-Unternehmen.

Mit § 234 wird eine potentiell umweltschädliche Aktivität in hoheitsfreien Gebieten aufgegriffen. Die Vorschrift ergänzt das Meeresboden-Bergbaugesetz und unterwirft die Ausbeutung von Meeresbodenschätzen der Vorhabengenehmigung nach § 81. Indem auf diese Weise die Grundpflichten des § 83 anwendbar werden, verstärken sich die materiellen Umweltschutzanforderungen an den Meeresbergbau. Dies wird zugleich durch das förmliche Verfahren der §§ 85–91 gesichert, wobei aber auf den Erörterungstermin verzichtet wird, weil es an betroffener Nachbarschaft, die Einwendungen erheben könnte, fehlt.

#### 4. Ein- und Ausfuhr von Produkten

Der vierte Abschnitt behandelt Gefahren, die vom grenzüberschreitenden Warenverkehr ausgehen. Überwiegend geht es um Exportkontrollen, daneben auch um eine Importregelung. Hinzuzudenken ist unmittelbar anwendbares Gemeinschaftsrecht, nämlich Verordnung Nr. 2455/92 betreffend die Ausfuhr und Einfuhr bestimmter gefährlicher Chemikalien<sup>103</sup>, die Abfallverbringungsverordnung Nr. 259/93<sup>104</sup> und die Verordnung Nr. 338/97 über den Schutz von Exemplaren wildlebender Tier- und Pflanzenarten<sup>105</sup>. Für diese enthält der Entwurf nur ergänzende Vorschriften.

---

102 Vgl. *Simonis/Hartje*, Entwicklungshilfe, in: *Handbuch des Umweltrechts*, Bd. 1, 2. Aufl. 1994, Sp. 526.

103 S. Fn. 71.

104 S. Fn. 72.

105 S. Fn. 69.

In § 236 wird die Information der Empfänger von Produktexporten geregelt<sup>106</sup>. Die Vorschrift übernimmt die Empfehlung verschiedener internationaler Codes of Conduct, so des 1994 im Rahmen von UNEP beschlossenen Code of Ethics on the International Trade in Chemicals<sup>107</sup>, nationale Produktkennzeichnungspflichten unter Berücksichtigung der lokalen Gegebenheiten auch für Exportgüter vorzuschreiben. Im geltenden Recht gilt der Grundsatz nur für Pflanzenschutzmittel<sup>108</sup> sowie für kennzeichnungspflichtige Chemikalien<sup>109</sup>. § 236 dehnt diese Ansätze in zweifacher Hinsicht aus: Er erstreckt sie auf alle Produkte, die Marktinformationspflichten unterworfen werden, und knüpft nicht nur an die Kennzeichnungspflicht, sondern auch an die Pflicht zur Bereitstellung von Sicherheitsdatenblättern und zur Beifügung von Gebrauchsanleitungen an. Beispiele für Produkte, die auf diese Weise erfaßt werden, sind Pflanzenschutzgeräte, Waschmittel und Düngemittel<sup>110</sup>. Die Informationspflicht entfällt allerdings, wenn im Empfängerland mindestens gleichwertige Vorschriften gelten, oder wenn internationale Vereinbarungen „entsprechende Vorschriften“ enthalten, d. h. solche Vorschriften, die mindestens gleichwertig sind, aber doch von den deutschen Informationspflichten abweichen.

Dem Grundsatz des Art. 7 Abs. 2 der Verordnung Nr. 2455/92 folgend sorgt § 236 Abs. 2 dafür, daß die Hinweise von den Verwendern der Produkte auch verstanden werden können.

Die Absätze 1 und 2 des § 236 gelten unmittelbar, können nach Abs. 3 aber durch Rechtsverordnung konkretisiert werden.

§ 236 kollidiert nicht mit der genannten EG-Verordnung, weil die Mitgliedstaaten nach Art. 130t EGV weitergehen können. Ein denkbarer Verstoß gegen eine ausschließliche Kompetenz der EG zur Regelung des Außenhandels mit Drittstaaten liegt ebenfalls nicht vor, weil die Ausschließlichkeit, sofern sie überhaupt anzuerkennen ist, sich nur auf den Abschluß von Abkommen, nicht auf die einseitige gesetzliche Regelung durch Mitgliedstaaten bezieht<sup>111</sup>.

§ 237 regelt die Ausfuhr von Chemikalien, deren Vermarktung verboten oder beschränkt ist. Die Vorschrift erstreckt das prior informed consent-Verfahren,

---

106 Daneben geht es um sichere Verpackung. Dieser Aspekt wird im folgenden nicht weiter vertieft.

107 Abgedr. in Burhenne (Hrsg.) *International Environmental Soft Law*, 994: 2705.

108 § 23 Abs. 1 PflSchG.

109 Art. 7 Verordnung Nr. 2455/92 mit § 13 ChemG.

110 §§ 649 Abs. 1, 691, 697.

111 v. *Bogdandy/Nettelshim*, *Strukturen des gemeinschaftlichen Außenhandelsrechts*, EuZW 1993, 465, 466f.

das die Verordnung Nr. 2455/92 für eine europäische Liste von Chemikalien vorschreibt, auf solche Chemikalien, die nach deutschem Recht verboten oder beschränkt sind und noch nicht in die europäische Liste aufgenommen wurden. Da bei den OECD-Staaten erwartet werden kann, daß effektive eigene Kontrollen bestehen, beschränkt sich die Regelung auf den Export in Nicht-OECD-Staaten.

Die Vereinbarkeit mit sekundärem Gemeinschaftsrecht ergibt sich aus Art. 10 der Verordnung Nr. 2455/92, der einzelstaatliche pic-Systeme für nicht in der europäischen Liste enthaltene Chemikalien zuläßt. § 236 müßte der Kommission danach aber notifiziert werden. Für die Vereinbarkeit mit den Außenhandelskompetenzen der EG gilt das oben Gesagte entsprechend.

§ 238 regelt die Freisetzung gentechnisch modifizierter Organismen im Ausland. Die Vorschrift reagiert auf die Besorgnis, daß Freisetzungen unter Umgehung strengerer deutscher Regelungen in solchen Staaten durchgeführt werden, die keine ausreichenden Kontrollen eingerichtet haben. Sie greift auf das prior information-Verfahren zurück, das nur eine Empfangsbestätigung, nicht auch eine Zustimmung des Empfängerstaates verlangt. Die Regelung bezieht sich auf solche Organismen, die freigesetzt werden sollen, ohne daß das Inverkehrbringen bisher genehmigt worden ist, sowie auf solche Organismen, deren Inverkehrbringen genehmigt worden ist und die zum Zwecke der Freisetzung ausgeführt werden.

Die Notifizierungsverfahren für den Export gefährlicher Produkte einschließlich gefährlicher Abfälle setzen voraus, daß die zuständigen Behörden des Importstaates die übermittelten Informationen zu bewerten in der Lage sind. Das ist nicht überall der Fall. In vielen Staaten fehlt es an entsprechender Fachkompetenz und Laborausstattung. Häufig schließt sich die Behörde einfach der im Exportstaat geltenden Beschränkungsart an, obwohl z.B. die unterschiedlichen klimatischen Verhältnisse ganz andere Regelungen erfordern könnten.

Um dieser Situation Rechnung zu tragen, enthält § 239 eine – durch Sollvorschrift moderierte – Beratungspflicht der zuständigen Bundesoberbehörden und Landesministerien, sofern die Importstaaten um Beratung nachsuchen. Die Beratung erstreckt sich auch auf Hinweise auf Produktalternativen, nach denen nach den Erfahrungen der Praxis häufig gefragt wird. Der Ansatz wird flankiert durch § 240, durch den der zuständigen Bundesoberbehörde, z.B. für Pflanzenschutzmittel der Biologischen Bundesanstalt, die Aufgabe ermöglicht wird, ein Produkt auch im Hinblick auf die Umweltbedingungen im Empfängerland zu prüfen und dies zu zertifizieren. Damit wird einem praktischen Bedürfnis man-

cher Exporteure und zugleich mancher Exportstaaten Rechnung getragen. Die Vorschrift konkretisiert § 1 Abs. 3<sup>112</sup>.

Während §§ 236 – 240 auf Informationsstrategien setzen, geht § 241 in Anlehnung an § 23 Abs. 3 PflSchG und § 36 BImSchG sowie § 469 ProfE einen Schritt weiter und ermöglicht materielle Exportbeschränkungen, sei es auch durch gänzlichliches Exportverbot. Die Voraussetzungen sind wegen der einschneidenden Wirkung solcher Regelungen – entsprechend § 23 Abs. 3 PflSchG – recht hochgeschraubt. Mit sekundärem Gemeinschaftsrecht ist die Vorschrift vereinbar. Dies gilt insbesondere für die Verordnung Nr. 2455/92, da diese nur Informationsinstrumente enthält, nicht auch Verbotsmöglichkeiten, und deshalb nicht als erschöpfende Exportregelung angesehen werden kann. Im übrigen wäre auch ein Rückgriff auf Art. 130t EGV denkbar. Hinzuzufügen ist noch, daß vor Erlass einer Rechtsverordnung nach § 241 das Notifizierungsverfahren gemäß Richtlinie 83/189 zu durchlaufen wäre. In den meisten Fällen dürfte eine solche Regelungsinitiative zu entsprechenden Rechtsakten auf EG-Ebene führen, so daß § 241 selten zum Zuge kommen wird.

§ 242 behandelt den Import von Produkten. Während § 121 zu Verbots- und Beschränkungsregeln ermächtigt, die vor der Auswirkung gefährlicher Produkte im Inland schützen, bezieht sich § 242 auf solche Produkte, deren Herstellung oder Gewinnung im Herkunftsland oder in hoheitsfreien Gebieten Umweltgefahren hervorrufen.

§ 242 Abs. 1 gibt dem Ordnungsgeber die Möglichkeit, beim Vorliegen nachweislicher Gefahren für Umweltgüter im Ausland oder in den hoheitsfreien Räumen Importbeschränkungen zu ergreifen. Vorrangig sind dabei aber nach Satz 1 Kennzeichnungspflichten, die dem Verbraucher Informationen über die Produktions- oder Gewinnungsmodalitäten des Produkts an die Hand geben und ihm eine eigenständige Entscheidung darüber ermöglichen, ob er das Produkt erwerben will oder nicht. Nur wenn und soweit derartige Maßnahmen erfolglos bleiben, sieht Satz 2 auch den Erlass weitergehender Beschränkungen vor.

Zur Vereinbarkeit der Vorschrift mit dem GATT ist folgendes zu bemerken: Importbeschränkungen oder –verbote nach Absatz 1 Satz 2 (nicht jedoch Kennzeichnungspflichten nach Absatz 1 Satz 1) sind an sich mit Art. XI Abs. 1 GATT unvereinbar. Jedoch greifen die Ausnahmen, die Art. XX (g) und (b) GATT zum Schutz natürlicher Ressourcen und zum Schutz von Gesundheit und Leben von Menschen, Tieren und Pflanzen zulassen. Diese Rechtsgüter können nach der

---

112 S. dazu oben zu II. 1.

Spruchpraxis der GATT-Schiedsgerichte (Panels) auch außerhalb des Staates, der Importbeschränkungen verhängt, belegen sein<sup>113</sup>. Die Regelung darf allerdings dem exportierenden Staat nicht die Herstellungsverfahren aufzwingen, die der Importstaat für seinen eigenen Hoheitsbereich vorschreibt. Vielmehr dürfen nur ergebnisbezogene Anforderungen gestellt werden<sup>114</sup>. Dem wird bei Erlass von Rechtsverordnungen Rechnung zu tragen sein.

Die nach Absatz 2 Satz 1 vorgesehene Mitteilungspflicht der Bundesregierung und die Konsultationspflicht nach Satz 2 sollen das Verfahren bei Importbeschränkungen möglichst transparent gestalten. Damit wird zugleich die mit der Ermächtigung verbundene Mißbrauchsgefahr verringert. Derartige Verhandlungen sind freilich nicht erforderlich, wenn die entsprechende Maßnahme im internationalen Konsens beschlossen wurde. Satz 3 sieht eine Ausnahme von der Pflicht zu besonderen Mitteilungen oder Konsultationen vor, wenn Handelsbeschränkungen ohnehin auf bi- oder multilateralen Vereinbarungen beruhen<sup>115</sup>.

Hinzuweisen ist weiterhin auf Regelungen im Besonderen Teil des Entwurfs, die die bereits erwähnten unmittelbar anwendbaren EG-Verordnungen zur Abfallverbringung und zum internationalen Handel mit bedrohten Tierarten ergänzen.

§§ 759–767 enthalten eine verschlankte und wohl auch übersichtlichere Version dessen, was das Abfallverbringungsgesetz regelt. Aufrechterhalten bleibt die Entscheidung für die Exportnotifizierung im Behördenweg (statt der direkten Notifizierung durch den Exporteur)<sup>116</sup>, desgleichen die Konzeption des Abfallrückführungsfonds, insbesondere seine Speisung durch Gebühren, die die notifizierenden Personen zu leisten haben<sup>117</sup>.

Über das geltende Recht hinaus greift § 762 Abs. 3, der eine Anzeigepflicht für Abfälle zur Verwertung der Grünen Liste einführt. Dies soll einer Praxis entgegenwirken, in der Abfälle der Gelben Liste als solche der Grünen Liste deklariert werden, für die das Notifizierungsverfahren nicht gilt. Die Vorschrift ist mit der

---

113 Dispute Settlement Panel Report on U. S. Restrictions on Import of Tuna, 33 I. L. M. (1994), 842ff., Nr. 5.15 und 5.32.

114 Nach Auffassung des vorstehend zitierten Schiedsgerichts haben die USA im genannten Fall gegen diesen Grundsatz verstoßen, indem sie den Import von Thunfisch nur unter der Bedingung zugelassen hatten, daß die Fische unter Einsatz von Methoden gefangen worden waren, die dem US-amerikanischen Recht entsprechen, vgl. die Entscheidung a. u. O., Nr. 5.24.

115 Für eine ähnliche Abstufung von Maßnahmen plädiert *Ginzky*, Saubere Produkte, schmutzige Produktion, 1997.

116 § 762.

117 § 765. Zur Verfassungsmäßigkeit der Gebührenlösung (denkbar ist auch ein Verständnis als Sonderabgabenlösung) s. *Kloepfer*, UPR 1997, 81ff. einerseits, *Koch*, DVBl. 1997, 85ff. andererseits.

Abfallverbringungsverordnung vereinbar, weil diese die grenzüberschreitende Notifizierung regelt, während die Anzeigepflicht eine rein innerstaatliche Überwachung darstellt.

§§ 296, 297 enthalten ergänzende Vorschriften zur EG-Artenschutzverordnung<sup>118</sup>. Das Prinzip dieser Verordnung ist, daß auf EG-Ebene der Import aus Drittstaaten geregelt wird, während die Mitgliedstaaten ergänzend Besitz- und Vermarktungsregelungen treffen können sollen. Dieses geschieht in Gestalt einer Verordnungsermächtigung durch § 296 Abs. 1 und 3. Mit diesen Besitz- und Vermarktungsverboten können die Mitgliedstaaten auch im Schutzniveau weitergehen als die EG-Verordnung. Sie können den Besitz bestimmter Tierarten z.B. nur für den Fall gestatten, daß das Tier gezüchtet worden ist, während das EG-Regime die Einfuhr von solchen Exemplaren zulassen mag, die unter Beachtung der Voraussetzung des Washingtoner Abkommens und der EG-Artenschutzverordnung aus der Natur entnommen worden sind. Für solche Fälle sieht der Entwurf zusätzlich die Möglichkeit von eigenen Einfuhr- und Ausfuhrbeschränkungen vor, soweit Besitz- und Vermarktungsverbote nicht ausreichen. Die letztere Voraussetzung sichert die Vereinbarkeit der Vorschrift mit Art. 30 EGV<sup>119</sup>. Die Vereinbarkeit mit der EG-Artenschutzverordnung ergibt sich aus der Inanspruchnahme von Art. 130t EGV.

---

118 S. Fn. 69.

119 Vgl. EuGH v. 13. 7. 1994, Slg. 1994 I, S. 3303 (Flußkrebs).