

**Tübinger Schriften  
zum Staats- und Verwaltungsrecht**

---

**Band 72**

**Pauschale Ermächtigungen zur Umsetzung  
von Europäischem Umweltrecht  
mittels Rechtsverordnung**

**Von**

**Thomas Klink**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**THOMAS KLINK**

**Pauschale Ermächtigungen zur Umsetzung  
von Europäischem Umweltrecht mittels Rechtsverordnung**

**Tübinger Schriften  
zum Staats- und Verwaltungsrecht**

**Herausgegeben von  
Wolfgang Graf Vitzthum  
in Gemeinschaft mit  
Martin Heckel, Karl-Hermann Kästner  
Ferdinand Kirchhof, Hans von Mangoldt  
Martin Nettesheim, Thomas Oppermann  
Günter Püttner, Barbara Remmert,  
Michael Ronellenfitsch  
sämtlich in Tübingen**

**Band 72**

# Pauschale Ermächtigungen zur Umsetzung von Europäischem Umweltrecht mittels Rechtsverordnung

Eine europarechtliche und verfassungsrechtliche  
Untersuchung zu § 48a Abs. 1 BImSchG, § 6a WHG  
und § 57 KrW-/AbfG

Von

Thomas Klink



Duncker & Humblot · Berlin

**Der Fachbereich Rechtswissenschaft  
der Universität Konstanz hat diese Arbeit  
im Wintersemester 2004 / 2005  
als Dissertation angenommen**

**Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek**

**Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische  
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.**

**Alle Rechte vorbehalten  
© 2005 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Fremddatenübernahme und Druck:  
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin  
Printed in Germany**

**ISSN 0935-6061  
ISBN 3-428-11845-6**

**Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☉**

**Internet: <http://www.duncker-humblot.de>**

*Für Lara*



## Vorwort

Im Spannungsfeld zwischen europäischem und mitgliedstaatlichem Recht wirft die Verpflichtung, supranationales Recht in die innerstaatliche Rechtsordnung umzusetzen, immer wieder Probleme auf. In allen zentralen Umweltgesetzen hat der deutsche Gesetzgeber pauschale Verordnungsermächtigungen geschaffen, mit deren Hilfe eine möglichst schnelle, effektive Umsetzung der Gemeinschaftsvorgaben erreicht werden soll. Die vom EuGH missbilligte Umsetzung mittels bloßer Verwaltungsvorschriften bildete den Anlass für diese Regelungen. §§ 48a Abs. 1 BImSchG, 6a WHG und 57 KrW-/AbfG sind die wichtigsten einschlägigen Ermächtigungen. Vorliegende Arbeit untersucht sie eingehend, auch in ihrer Bedeutung über das Umweltrecht hinaus. Im Schnittpunkt von europäischem und deutschem Recht Einflüssen aus beiden Rechtskreisen ausgesetzt, werfen die Verordnungsermächtigungen vor allem verfassungsrechtliche Fragen auf. Neben bundesstaatlichen Kompetenzaspekten bereitet innerstaatlich die Pauschalität der Ermächtigungen Schwierigkeiten, stellt doch das Bestimmtheitsgebot in Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG aus gutem Grund strenge Anforderungen an Ermächtigungen zur Rechtsetzung durch die Exekutive. Nachstehende Untersuchung beantwortet die Frage, wie pauschale Ermächtigungen ohne Verletzung der verfassungsrechtlichen Vorgaben als Umsetzungsinstrument eingesetzt werden können.

Die im Juni 2004 abgeschlossene Arbeit wurde im Wintersemester 2004/2005 vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Konstanz als Dissertation angenommen. Im Februar 2005 wurde sie unter besonderer Berücksichtigung der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aktualisiert.

Herrn Professor Dr. Dieter Lorenz danke ich aufrichtig für die Betreuung der Arbeit. Sein Rat und seine Unterstützung halfen wesentlich bei der Inangriffnahme und Fertigstellung der Arbeit. Nicht zuletzt hat mich mein Doktorvater an seinem Lehrstuhl beschäftigt und damit auch den äußeren Rahmen für die Durchführung der Promotion geschaffen. Herrn Professor Dr. Martin Ibler danke ich für das rasche Erstellen des scharfsinnigen und weiterführenden Zweitgutachtens. Mein Dank gebührt zudem Herrn Professor Dr. Dr. h.c. Wolfgang Graf Vitzthum für die Aufnahme der Arbeit in die Tübinger Schriften zum Staats- und Verwaltungsrecht sowie für die Chance, seit Sommer 2004 an seinem Lehrstuhl den Kontakt mit universitärer Forschung und Lehre zu vertiefen.

Tübingen, im März 2005

*Thomas Klink*



# Inhaltsübersicht

<b>Einleitung</b>	19
I. Europäisierung des deutschen Umweltrechts .....	19
II. § 48a Abs. 1 BImSchG, § 6a WHG und § 57 KrW- / AbfG .....	20
III. Gang der Untersuchung .....	22

## *Teil 1*

<b>Europarechtliche Vorgaben</b>	24
I. Europäisches Umweltrecht .....	24
II. Erforderlichkeit der Ausführung .....	28
III. Anforderungen an die Ausführung .....	40
IV. Europarechtliche Bedeutung der verfassungsrechtlichen Prüfung .....	58

## *Teil 2*

<b>Bundesstaatliche Einordnung</b>	59
I. Umsetzungskompetenz von Bund oder Ländern .....	59
II. Gesetzgebungskompetenz des Bundes für § 6a WHG .....	61
III. Gesetzgebungskompetenz für § 48a Abs. 1 BImSchG und § 57 KrW- / AbfG .....	81
IV. Pflicht zum Verordnungserlass .....	91

## *Teil 3*

<b>Rechtsstaatliche und demokratische Fragen</b>	96
I. Bestimmtheitsgebot: Inhalt, Zweck und Ausmaß .....	96
II. Bestimmtheitsprüfung im nationalen Kontext .....	104

III. Beteiligung des Bundestages .....	118
IV. Bestimmtheitsprüfung unter Berücksichtigung des Gemeinschaftsrechts .....	130
V. Rechtfertigung und Begrenzung der Pauschalität .....	158
VI. Weitere verfassungsrechtliche Fragen .....	192
<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>199</b>
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>204</b>
<b>Sachwortverzeichnis</b> .....	<b>218</b>

# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b>	19
I. Europäisierung des deutschen Umweltrechts .....	19
II. § 48a Abs. 1 BImSchG, § 6a WHG und § 57 KrW-/ AbfG .....	20
III. Gang der Untersuchung .....	22

## *Teil 1*

<b>Europarechtliche Vorgaben</b>	24
I. Europäisches Umweltrecht	24
1. Umweltrelevante Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft .....	24
2. Vollzug des Gemeinschaftsrechts .....	26
II. Erforderlichkeit der Ausführung .....	28
1. Richtlinien .....	29
2. Verordnungen .....	31
a) Allgemeine und unmittelbare Geltung .....	31
b) Umsetzung auch von Verordnungen .....	32
3. Entscheidungen .....	34
4. Empfehlungen und Stellungnahmen .....	35
a) Unverbindlichkeit .....	35
b) Freiwillige Umsetzung mittels § 57 KrW-/ AbfG? .....	37
5. Änderung der Terminologie in der Europäischen Verfassung .....	39
III. Anforderungen an die Ausführung .....	40
1. Vorgaben aus der Struktur der Umsetzungsverpflichtung .....	41
2. Umsetzungsanforderungen nach dem EuGH .....	43
a) Zielverbindlichkeit und vollständige Wirksamkeit .....	44

b) Maßgeblichkeit nationalen Verfassungsrechts .....	44
c) Beschränkungen durch den „effet utile“ .....	46
3. Insbesondere: Unbestreitbare Verbindlichkeit .....	47
a) Verbindlichkeit des Umsetzungsakts .....	47
b) Verwaltungsvorschriften .....	48
aa) Keine Umsetzung mittels Verwaltungsvorschriften .....	49
bb) Konsequenzen der Rechtsprechung .....	51
cc) Entstehung der pauschalen Umsetzungsermächtigungen .....	52
c) Bewertung .....	53
4. Rechtsverordnung als Umsetzungsinstrument .....	54
a) Eignung als Umsetzungsinstrument .....	54
b) Vergleich zu einer Umsetzung mittels Gesetz oder Verwaltungsvorschrift ....	55
IV. Europarechtliche Bedeutung der verfassungsrechtlichen Prüfung .....	58

## *Teil 2*

<b>Bundesstaatliche Einordnung</b>	59
I. Umsetzungskompetenz von Bund oder Ländern .....	59
II. Gesetzgebungskompetenz des Bundes für § 6a WHG .....	61
1. Struktur der Rahmengesetzgebung .....	61
2. Zulässigkeit der Delegation im Rahmenrecht .....	61
a) Delegationsfeindlichkeit des Art. 75 GG? .....	62
b) Bezug zur Bundesgesetzgebung .....	62
3. Rahmenrechtliche Beurteilung von § 6a WHG .....	63
a) Kompetenzrechtliche Problematik .....	63
b) Zustimmung des Bundesrats .....	65
c) Ermessen des Ordnungsgebers .....	65
aa) Regelungsabsicht des Gesetzgebers .....	65
bb) Verfassungskonforme Auslegung .....	66
cc) Einschätzungsvorrang des Gesetzgebers .....	66
d) Stellungnahme zur kompetenzrechtlichen Einordnung .....	67
aa) Kompetenzielle Bedeutung der pauschalen Delegation .....	67

Inhaltsverzeichnis	13
bb) Übertragung der Kompetenzschränken auf den Verordnungsgeber .....	69
cc) Prüfung schon des ermächtigenden Gesetzes .....	70
dd) Notwendigkeitsklausel .....	71
e) Kompetenzielle Einschränkungen des Verordnungserlasses .....	72
aa) Erforderlichkeit der bundesrechtlichen Umsetzung .....	73
(1) Europarechtliche Überlagerung .....	73
(2) Integrationsoffene Auslegung .....	74
(3) Schutzzweck der Erforderlichkeitsklausel .....	75
(4) Unterscheidung nach Umsetzungsspielräumen .....	77
(5) Umsetzungskompetenz der Länder .....	78
bb) Vollregelungen durch den Bund .....	79
III. Gesetzgebungskompetenz für § 48a Abs. 1 BImSchG und § 57 KrW- / AbfG .....	81
1. Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes .....	81
2. Art. 72 Abs. 2 GG und bundesgesetzliche Regelung .....	82
a) Bedeutung für § 48a Abs. 1 BImSchG und § 57 KrW- / AbfG .....	82
b) Bedeutung für den Verordnungserlass .....	84
3. Eintritt und Umfang der Sperrwirkung .....	85
a) Sperrwirkung mit oder ohne Rechtsverordnung .....	86
b) Vermittelnde Lösung .....	87
c) Verifizierung anhand der Umsetzungsermächtigungen .....	89
d) Sperrwirkung bei § 6a WHG? .....	90
IV. Pflicht zum Verordnungserlass .....	91
1. Entschließungsermessen .....	92
2. Ermessensreduzierung aus dem gesetzlichen und verfassungsrechtlichen Kontext .....	92
3. Ermessensreduzierung aus der Umsetzungsverpflichtung .....	93
<i>Teil 3</i>	
<b>Rechtsstaatliche und demokratische Fragen</b>	96
I. Bestimmtheitsgebot: Inhalt, Zweck und Ausmaß .....	96
1. Regelungszweck von Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG .....	96
2. Inhalt, Zweck und Ausmaß .....	97

3. Selbstentscheidungs-, Vorhersehbarkeits- und Programmformel .....	98
4. Hinreichende Bestimmtheit .....	100
a) Regelungsintensität .....	100
b) Regelungsgegenstand .....	102
5. Zusammenfassung .....	103
<b>II. Bestimmtheitsprüfung im nationalen Kontext .....</b>	<b>104</b>
1. Regelungsintensität und Regelungsgegenstand .....	104
a) Regelungsintensität .....	105
b) Regelungsgegenstand .....	105
2. Zweck .....	106
a) Verweisung auf den Gesetzeszweck .....	106
aa) Bestimmtheit aus § 1a Abs. 1 WHG .....	107
bb) Bestimmtheit aus § 1 KrW-/ AbfG .....	108
cc) Bestimmtheit aus § 1 BImSchG .....	109
dd) Strukturelle Bewertung der Verweisung auf den Gesetzeszweck .....	111
b) Umsetzungszweck .....	112
3. Inhalt .....	112
a) „Insbesondere“ bei § 6a WHG .....	112
b) Immissions- und Emissionswerte bei § 48a Abs. 1 BImSchG .....	113
c) Abhängigkeit vom Zweck .....	114
4. Ausmaß .....	115
a) Interne Begrenzung der Ermächtigungen .....	115
b) Externe Begrenzung aus dem Gesetzesrahmen .....	115
5. Zwischenergebnis .....	117
<b>III. Beteiligung des Bundestages .....</b>	<b>118</b>
1. Zulässigkeit der Beteiligung des Bundestages .....	118
a) Ablehnungsvorbehalte .....	119
b) Meinungsstand zu Änderungsvorbehalten .....	119
c) Stellungnahme .....	121
aa) Verhältnis zwischen Gesetz und Rechtsverordnung .....	121
bb) Kein Ordnungsrecht des Parlaments .....	122

cc) Begrenzung von Änderungsvorbehalten .....	123
dd) Differenzierung nach der Erlasspflicht .....	124
ee) Besonderheiten bei pauschalen Umsetzungsermächtigungen .....	125
2. Kompensation der Bestimmtheitsdefizite .....	126
a) Ablehnung einer Kompensation .....	126
b) Anerkennung einer Kompensation .....	127
c) Stellungnahme .....	128
3. Zwischenergebnis .....	130
IV. Bestimmtheitsprüfung unter Berücksichtigung des Gemeinschaftsrechts .....	130
1. Verdrängung von Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG in Umsetzungssituationen .....	131
a) Verdrängung von Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG nach dem Prinzip des Vorrangs ..	132
b) Fehlen einer äußeren Kollisionslage .....	133
c) Fehlen eines inneren Normwiderspruchs .....	134
d) Auswirkungen des Vorrangs .....	136
2. Einbeziehung des umzusetzenden Gemeinschaftsrechts in die Ermächtigung ...	136
a) Einbeziehung im Wege der dynamischen Verweisung .....	136
b) Kritik an einer Verweisung .....	138
c) Stellungnahme .....	138
aa) Verweisungen bei der Bestimmtheitsprüfung .....	138
bb) Grenzen dynamischer Verweisungen .....	140
cc) Rechtsstaatliche Voraussehbarkeit und Pauschalität .....	140
dd) Demokratische Selbstentscheidung .....	143
d) Zwischenergebnis .....	145
3. Anwendung von Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG in Umsetzungssituationen .....	145
a) Modifizierte Anwendung von Art. 80 GG .....	146
b) Kritikpunkte .....	148
c) Funktionales Verständnis des Bestimmtheitsgebots .....	149
d) Verbleibende Gefahren .....	151
aa) Mangelnde Vorhersehbarkeit .....	151
bb) Problem der Umsetzungsspielräume .....	152
(1) Determinierung des Umsetzungsgesetzgebers .....	152
(2) Bedeutung für das Bestimmtheitsgebot .....	153

cc) Maßstabsverlust bei der Bestimmtheitsprüfung .....	154
dd) Kontrollaufgaben des Parlaments .....	155
e) Zwischenergebnis .....	157
V. Rechtfertigung und Begrenzung der Pauschalität .....	158
1. Rechtfertigung durch Verlagerung der Rechtsetzungsverantwortung .....	158
a) Deutsches Verfassungsrecht als Prüfungsmaßstab .....	159
aa) Eingeschränkter Prüfungsmaßstab bei zwingenden Vorgaben .....	160
bb) Voller Prüfungsmaßstab bei national bedingten Fehlern .....	161
cc) Standpunkt des BVerfG .....	161
b) Auswirkungen auf Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG .....	163
2. Begrenzung der Pauschalität .....	165
a) Pauschalität als Hauptproblem .....	166
b) Erfüllung bindender Beschlüsse .....	166
aa) Verfassungskonforme Auslegung .....	167
bb) Reichweite der Bindung .....	168
(1) Umsetzungsspielräume in wesentlichen Fragen .....	168
(2) Umsetzungsspielräume in nicht wesentlichen Fragen .....	169
(3) Schutzverstärkungen .....	171
cc) Umsetzung durch Rahmenrecht .....	174
3. Verfassungszusammenhang .....	175
a) Einfluss von Art. 23 GG .....	175
b) Einfluss von Art. 20a GG .....	178
4. Beteiligung des Bundestages .....	179
a) Besonderheiten bei pauschalen Umsetzungsermächtigungen .....	180
b) Erhöhung der demokratischen Legitimation .....	182
c) Sonderfall § 6a WHG .....	183
5. Konsequenzen .....	184
a) Selbstentscheidung .....	184
aa) Selbstentscheidung und Grundrechte .....	185
bb) Selbstentscheidung und demokratische Legitimität .....	185
cc) Selbstentscheidung und Umsetzungsspielräume .....	185
b) Vorhersehbarkeit .....	186
aa) Verzicht auf Vorhersehbarkeit .....	186

bb) Kompensationsmöglichkeiten .....	187
(1) Voraussehbarkeit aus dem Primärrecht .....	187
(2) Rechtsschutz gegen Sekundärrecht .....	188
(3) Nationale Kontrollmechanismen .....	189
c) Programm .....	190
6. Abschließende Bestimmtheitsprüfung .....	190
VI. Weitere verfassungsrechtliche Fragen .....	192
1. Parlamentsvorbehalt .....	192
2. Zitiergebot .....	194
a) Bedeutung des Zitiergebots .....	194
b) Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG bei der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht .....	195
c) Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG bei pauschalen Umsetzungsermächtigungen .....	196
3. Besondere Fehlerquellen .....	197
<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>199</b>
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>204</b>
<b>Sachwortverzeichnis</b> .....	<b>218</b>



# Einleitung

## I. Europäisierung des deutschen Umweltrechts

Die Bundesrepublik Deutschland gliedert sich immer stärker in die europäische Staatengemeinschaft ein. Dieser kontinuierliche Prozess wird als Europäische Integration bezeichnet.<sup>1</sup> Gekennzeichnet ist er durch eine Übertragung von Hoheitsrechten auf die supranationalen Einrichtungen der Europäischen Union, insbesondere auf die Europäische Gemeinschaft. Im Rahmen der zunehmenden Integration ist auch das deutsche Umweltrecht nachhaltigen europarechtlichen Einflüssen unterworfen. Anschaulich lässt sich von der „Europäisierung“ des deutschen Umweltrechts sprechen.<sup>2</sup> Die Verzahnung des deutschen und des europäischen Umweltrechts nimmt so stark zu, dass sich langsam eine neue, gemischte Rechtsordnung herausbildet.<sup>3</sup> Gleichzeitig steigt die Effektivität des Umweltschutzes, da die meisten Umweltprobleme einen grenzüberschreitenden Bezug haben und sich durch ein international koordiniertes Vorgehen besser lösen lassen. Der fortschreitende Integrationsprozess beschränkt sich aber nicht auf das Umweltrecht, sondern wirkt sich auch im Verfassungsrecht aus, insbesondere im Bereich der Bundesstaatlichkeit sowie bei den Aufgaben und Funktionen der gewählten deutschen Volksvertretungen.<sup>4</sup>

Im Spannungsfeld zwischen gemeinschaftsrechtlicher Prägung und nationalem Hoheitsanspruch liegt die zweistufige Rechtsetzungstechnik, derer sich die Europäische Gemeinschaft gerade im Umweltbereich regelmäßig bedient: Die EG gibt in Wahrnehmung ihrer Kompetenzen den zu erreichenden Rechtszustand mehr oder weniger detailliert vor, die konkreten legislativen Maßnahmen müssen aber die Mitgliedstaaten mit den Mitteln und in den Formen des nationalen Rechts treffen, um dem EG-Recht in ihrem Hoheitsgebiet Geltung zu verschaffen. Standardfall sind die in Art. 249 Abs. 3 EG geregelten Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft.

Da zu dieser Umsetzung in aller Regel schnelle und flexible Instrumente benötigt werden, die dennoch verbindliche Wirkungen erzeugen können, steht die Handlungsform der Rechtsverordnung im zunehmenden Interesse des Umweltrechts. Gesetze sind wegen des langwierigen und förmlichen Verfahrens weniger

---

<sup>1</sup> Maurer, Staatsrecht I, § 4 Rn. 1.

<sup>2</sup> So Steinberg, AöR 120 (1995), 549 ff.

<sup>3</sup> Kloepfer, NVwZ 2002, 645, 654.

<sup>4</sup> Vgl. Scheuing, Europäisierung, S. 87, 91 f.

geeignet, ebenso ist die Verwendung von Verwaltungsvorschriften durch die strengen Umsetzungsanforderungen des EuGH weitestgehend verwehrt.<sup>5</sup> Neben diese Funktion als Umsetzungsinstrument tritt die ohnehin schon hohe Bedeutung von Rechtsverordnungen im Umweltrecht: Wegen der Abhängigkeit von naturwissenschaftlichen und technischen Erkenntnissen ist hier oftmals nur eine begrenzte gesetzliche Regelungstiefe möglich.<sup>6</sup> Infolgedessen ist der Bedarf nach Detailregelungen, technischen Standards und Grenzwerten auf untergesetzlicher Ebene enorm.<sup>7</sup> Verordnungsgebung erleichtert dabei die Anpassung der Kontrolle an die sich in rascher Bewegung befindende Entwicklung von Wissenschaft und Technik, zugleich wird der Gesetzgeber entlastet.<sup>8</sup>

Zum Zwecke der Umsetzung europäischen Umweltrechts können zum einen generelle Verordnungsermächtigungen herangezogen werden, die keinen gemeinschaftsspezifischen Ansatz aufweisen, sondern nur einen bestimmten Sachbereich abdecken und dann gewissermaßen anlässlich der Umsetzung „mitbenutzt“ werden.<sup>9</sup> Daneben gibt es jedoch auch spezifische gesetzliche Ermächtigungsnormen, die gerade zur Durchführung von gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben konzipiert sind. In allen neueren Umweltgesetzen finden sich solche Verordnungsermächtigungen, die auf Vorgaben des Europäischen Umweltrechts Bezug nehmen und deren Umsetzung ins deutsche Recht erlauben.<sup>10</sup> Solche spezifischen Rechtsverordnungsermächtigungen zur erleichterten Umsetzung des EG-Umweltrechts spielen eine wichtige Rolle bei der Funktionsverzahnung zwischen Gemeinschaftsrecht und mitgliedstaatlichem Recht.<sup>11</sup>

## **II. § 48a Abs. 1 BImSchG, § 6a WHG und § 57 KrW-/AbfG**

Unter den spezifischen Umsetzungsermächtigungen fallen insbesondere § 48a Abs. 1 BImSchG, § 6a WHG und § 57 KrW-/AbfG auf, sowohl was ihre praktische Bedeutung, als auch was ihre konkrete Ausgestaltung angeht:

---

<sup>5</sup> EuGH, Rs. C-131/88 (Grundwasser), Slg. 1991, S. I-825 ff.; EuGH, Rs. C-361/88 (TA Luft), Slg. 1991, S. I-2567 ff.; EuGH, Rs. C-59/89 (Blei), Slg. 1991, S. I-2607 ff.; EuGH, Rs. 58/89 (Trinkwasser), Slg. 1991, S. I-4983 ff.; *Hoppe/Otting*, NuR 1998, 61, 62.

<sup>6</sup> *Kloepfer/Rehbinder/Schmidt-Aßmann*, UGB-AT, S. 462.

<sup>7</sup> *Wahl*, Verhältnis, S. 145. Vgl. auch *Hoppe/Beckmann/Kauch*, § 5 Rn. 8 ff.; *Bender/Sparwasser/Engel*, Umweltrecht, Kap. 1 Rn. 64 ff.

<sup>8</sup> *Graf Vitzthum/Geddert-Steinacher*, Standortgefährdung, S. 41.

<sup>9</sup> *Weber*, Rechtsfragen, S. 22 ff.; *Meyer zu Brickwedde*, Ermächtigung, S. 8 ff.

<sup>10</sup> Z. B.: §§ 7 Abs. 4, 37, 39 und 48a BImSchG, § 52 Abs. 5 und Abs. 6 BNatSchG, §§ 14 Abs. 4 und 16 Abs. 6 GenTG, § 22 BBodSchG, §§ 3 Abs. 9, 36c Abs. 1 und 57 KrW-/AbfG oder § 6a WHG. Vgl. auch die Darstellung und Klassifizierung bei *Brand*, Vereinbarkeit, S. 29 ff.

<sup>11</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, § 9 Rn. 118.

Zur Erfüllung von bindenden Beschlüssen der Europäischen Gemeinschaften kann gemäß § 48a Abs. 1 BImSchG die Bundesregierung zu dem in § 1 BImSchG genannten Zweck mit Zustimmung des Bundesrates Rechtsverordnungen über die Festsetzung von Immissions- und Emissionswerten einschließlich der Verfahren zur Ermittlung sowie Maßnahmen zur Einhaltung dieser Werte und zur Überwachung und Messung erlassen. In den Rechtsverordnungen kann auch geregelt werden, wie die Bevölkerung zu unterrichten ist.

Nach § 6a WHG kann die Bundesregierung, soweit es zur Erfüllung bindender Beschlüsse der Europäischen Gemeinschaft oder zwischenstaatlicher Vereinbarungen notwendig ist, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Vorschriften über die Bewirtschaftung der Gewässer nach den Grundsätzen des § 1a Abs. 1 WHG erlassen, insbesondere Anforderungen an die Beschaffenheit und die Benutzung von Gewässern sowie den Bau und Betrieb von Anlagen im Sinne des § 18 Abs. 1, des § 19a Abs. 1 und des 19g Abs. 1 und 2 WHG festlegen.

Zur Umsetzung von Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaften erlaubt schließlich § 57 KrW-/ AbfG der Bundesregierung, zu dem in § 1 KrW-/ AbfG genannten Zweck mit Zustimmung des Bundesrates Rechtsverordnungen zur Sicherstellung der ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung sowie umweltverträglichen Beseitigung zu erlassen. In den Rechtsverordnungen kann auch geregelt werden, wie die Bevölkerung zu unterrichten ist.

Die Gebiete des Immissionsschutzrechts, Wasserrechts und Abfallrechts werden hier herausgegriffen, da sie den Kernbestand des deutschen Umweltrechts bilden und die bisher ergangenen umweltrechtlichen Regelungen der EG überwiegend diesen Bereichen zuzuordnen sind.<sup>12</sup> Die Relevanz von § 48a Abs. 1 BImSchG, § 6a WHG und § 57 KrW-/ AbfG zeigt sich deutlich darin, dass gerade in diesen Rechtsgebieten verschiedentlich Umsetzungsschwierigkeiten auftraten, die zu Urteilungen Deutschlands durch den EuGH geführt haben. Die daraufhin eingetretene Änderung der Umsetzungspraxis bildet den entstehungsgeschichtlichen Hintergrund der Ermächtigungen. Aus diesen Gründen wird sich die folgende Untersuchung auf die drei Verordnungsermächtigungen in § 48a Abs. 1 BImSchG, § 6a WHG und § 57 KrW-/ AbfG beschränken. Dabei werden einerseits die strukturellen Gemeinsamkeiten des Umsetzungsmechanismus aller drei Normen herausgearbeitet, andererseits sollen auch die jeweiligen Besonderheiten jeder Ermächtigung sowie der fachgesetzliche Kontext Berücksichtigung finden.

Im Vergleich zu anderen Verordnungsermächtigungen mit Europabezug, wie etwa den §§ 37, 39 BImSchG, weisen die drei Vorschriften die Besonderheit auf, dass die in ihnen enthaltene Ermächtigung nicht durch nähere Angaben über das umzusetzende Gemeinschaftsrecht begrenzt ist und auch die möglichen Rechtsverordnungen eher allgemein beschrieben werden. Der Kreis der gemeinschaftsrecht-

---

<sup>12</sup> Die vergleichbare Ermächtigung in § 22 BBodSchG hat demgegenüber noch keine Bedeutung in der Praxis gewonnen. Siehe *Numberger* in: *Oerder/Numberger/Schönfeld, BBodSchG*, § 22 Rn. 1 ff., Rn. 15.