

**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

Einleitung	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

Europarechtliche Vorgaben	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

Bundesstaatliche Einordnung	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

Rechtsstaatliche und demokratische Fragen	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
Zusammenfassung	199
Literaturverzeichnis	204
Sachwortverzeichnis	218

Inhaltsverzeichnis

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

Bundesstaatliche Einordnung	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>	
Rechtsstaatliche und demokratische Fragen	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
II. Bestimmtheitsprüfung im nationalen Kontext	104
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
III. Beteiligung des Bundestages	118
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
Zusammenfassung	199
Literaturverzeichnis	204
Sachwortverzeichnis	218

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.¹ 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.² Die Verzahnung des deutschen und des europäischen Umweltrechts nimmt so stark zu, dass sich langsam eine neue, gemischte Rechtsordnung herausbildet.³ 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.⁴

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

¹ Maurer, Staatsrecht I, § 4 Rn. 1.

² So Steinberg, AöR 120 (1995), 549 ff.

³ Kloepfer, NVwZ 2002, 645, 654.

⁴ Vgl. Scheuing, Europäisierung, S. 87, 91 f.

geeignet, ebenso ist die Verwendung von Verwaltungsvorschriften durch die strengen Umsetzungsanforderungen des EuGH weitestgehend verwehrt.⁵ 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.⁶ Infolgedessen ist der Bedarf nach Detailregelungen, technischen Standards und Grenzwerten auf untergesetzlicher Ebene enorm.⁷ Verordnungsgebung erleichtert dabei die Anpassung der Kontrolle an die sich in rascher Bewegung befindende Entwicklung von Wissenschaft und Technik, zugleich wird der Gesetzgeber entlastet.⁸

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.⁹ 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.¹⁰ Solche spezifischen Rechtsverordnungsermächtigungen zur erleichterten Umsetzung des EG-Umweltrechts spielen eine wichtige Rolle bei der Funktionsverzahnung zwischen Gemeinschaftsrecht und mitgliedstaatlichem Recht.¹¹

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:

⁵ 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.

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

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

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

⁹ *Weber*, Rechtsfragen, S. 22 ff.; *Meyer zu Brickwedde*, Ermächtigung, S. 8 ff.

¹⁰ 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.

¹¹ *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.¹² 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-

¹² 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.