

Schriften zum Umweltrecht

---

Band 119

# Bürgervollzugsklagen

Die Durchsetzung von Umweltrecht  
gegenüber Anlagenbetreibern durch Private  
in den USA und Deutschland

Von

David Elshorst



Duncker & Humblot · Berlin

*David Elshorst* · Bürgervollzugsklagen

# Schriften zum Umweltrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Berlin

**Band 119**

# Bürgervollzugsklagen

Die Durchsetzung von Umweltrecht  
gegenüber Anlagenbetreibern durch Private  
in den USA und Deutschland

Von

David Elshorst



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Elshorst, David:**

Bürgervollzugsklagen : die Durchsetzung von Umweltrecht gegenüber Anlagenbetreibern durch Private in den USA und Deutschland / David Elshorst. –

Berlin : Duncker und Humblot, 2002

(Schriften zum Umweltrecht ; Bd. 119)

Zugl.: Bayreuth, Univ., Diss., 2000

ISBN 3-428-10377-7

Alle Rechte vorbehalten

© 2002 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Klaus-Dieter Voigt, Berlin

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0935-4247

ISBN 3-428-10377-7

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

## Vorwort

Die vorliegende Dissertation ist die Frucht eines Studienaufenthaltes in den USA, bei der ich auf das vorliegende Thema aufmerksam geworden bin. Soweit ich sehe, ist es in Deutschland den Umweltrechtlern weitgehend unbekannt, dass es im Umweltrecht der USA das Rechtsinstitut der *Citizen Suits* gibt. Hoffentlich kann die Arbeit einige Denkanstöße geben.

Das Werk ist von der Universität Bayreuth im Jahr 2000 als Dissertation angenommen worden. Zu Dank verpflichtet bin ich meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. h.c. mult. Peter Häberle, der mich während meines gesamten Studiums wohlwollend begleitet hat und auch das von mir gewählte Thema meiner Doktorarbeit freundlich angenommen hat. Ebenso danke ich Herrn Professor Dr. Wilfried Berg, der die Zweitkorrektur übernommen hat.

Diese Arbeit wäre nicht möglich gewesen ohne die freundliche Unterstützung der juristischen Fakultäten der Tulane University (New Orleans) und der George Washington University (Washington D.C.), die mir freundlicherweise den Zugang zu ihren Bibliotheken gewährten. Danken möchte ich auch meiner lieben Frau Bettina Elshorst, die insbesondere in der Schlussphase der Anfertigung dieser Dissertation stets Verständnis und Belastbarkeit gezeigt hat. Schließlich gilt mein Dank auch Herrn Jens-Peter Schütt, der mir rechtzeitig meine Möglichkeiten vor Augen geführt hat.

Frankfurt, im Mai 2002

*David Elshorst*



# Inhaltsverzeichnis

|                                    |    |
|------------------------------------|----|
| A. Einführung.....                 | 15 |
| I. Einführung in das Thema.....    | 15 |
| II. Der Gang der Untersuchung..... | 17 |

## Teil I

### *Citizen Suits* im US-Amerikanischen Recht

|  |    |
|--|----|
| B. Geschichte der <i>Citizen Suits</i> .....   | 19 |
| I. England.....  | 19 |
| II. USA.....   | 20 |
| 1. Die <i>Qui Tam Actions</i> .....  | 21 |
| 2. Die <i>Informers Actions</i> .....  | 22 |
| 3. Die <i>Citizen Suits</i> im heutigen Recht.....   | 22 |
| C. Der Hintergrund: Amerikanisches Verwaltungsrecht im Überblick.....  | 24 |
| I. Verfassungsrechtliche Vorgaben.....   | 24 |
| 1. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Umweltrecht.....   | 25 |
| 2. Die Verfassungsmäßigkeit der <i>Agencies</i> unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung – die <i>Delegation Doctrine</i> ..... | 27 |
| 3. Die <i>Due Process</i> -Anforderungen an das Verwaltungsverfahren.....  | 29 |
| a) Die Entscheidung des Supreme Court in <i>Goldberg v. Kelly</i> .....  | 30 |
| b) <i>Due Process</i> heute: <i>Mathews v. Eldridge</i> .....  | 30 |
| II. Die Behörden in den USA und ihr Verwaltungsrecht.....  | 32 |
| III. Verwaltungshandeln in den USA – der APA.....  | 34 |
| 1. Verwaltungshandeln im Einzelfall.....   | 34 |
| a) Die <i>Formal Adjudication</i> .....  | 35 |
| aa) Der <i>Administrative Law Judge</i> (ALJ).....   | 35 |
| bb) Der Anwendungsbereich der <i>Formal Adjudication</i> .....   | 36 |
| cc) Das Verfahren der <i>Formal Adjudication</i> .....   | 38 |
| b) Die <i>Informal Adjudication</i> .....  | 40 |
| c) Die Durchsetzung von Verwaltungsanordnungen.....  | 41 |
| 2. Rechtsetzung durch die Verwaltung.....  | 41 |
| a) Die verschiedenen Arten der <i>Rule</i> .....   | 42 |
| aa) <i>Legislative Rules</i> .....   | 42 |
| bb) <i>Interpretive Rules</i> .....  | 43 |
| cc) <i>Procedural Rules</i> .....  | 44 |
| dd) <i>General Statements of Policy</i> .....  | 44 |

|      |  |    |
|------|--|----|
| b)   | Das Verfahren des <i>Informal Rulemaking</i> .....                               | 44 |
| aa)  | <i>Notice</i> .....  | 45 |
| bb)  | <i>Comment</i> .....   | 46 |
| cc)  | Die Veröffentlichung und das <i>Statement of Basis and Purpose</i> .....         | 47 |
| c)   | Das Verfahren des <i>Formal Rulemaking</i> .....                                 | 49 |
| IV.  | Kontrolle des Verwaltungshandelns in den USA.....                                | 49 |
| 1.   | Fehlende eigene Verwaltungsgerichtsbarkeit.....                                  | 50 |
| 2.   | Gerichtliche Überprüfung von Verwaltungshandeln.....                             | 51 |
| a)   | Der Zugang zu gerichtlicher Kontrolle.....                                       | 51 |
| aa)  | Das <i>Standing</i> .....  | 51 |
| (1)  | Die verfassungsrechtlichen Elemente.....   | 52 |
| (a)  | <i>Injury in Fact</i> .....  | 53 |
| (b)  | <i>Causation</i> .....   | 55 |
| (c)  | <i>Redressability</i> .....  | 55 |
| (2)  | Zweckmäßigkeitserwägungen der Gerichte – <i>Prudential Limitations</i> .....     | 55 |
| bb)  | Die Fälle des gesetzlichen Ausschlusses gerichtlicher Überprüfung.....           | 56 |
| (1)  | Spezialgesetzlicher Ausschluß gerichtlicher Kontrolle ..                         | 57 |
| (2)  | Ausschluß der gerichtlichen Kontrolle behördlicher Ermessensentscheidungen.....  | 58 |
| (3)  | Die Überprüfung der Entscheidung der Behörde, Vollzugsmaßnahmen einzuleiten..... | 59 |
| cc)  | Die zeitliche Zulässigkeit gerichtlichen Rechtsschutzes.....                     | 60 |
| b)   | Der Maßstab gerichtlicher Kontrolle.....   | 61 |
| aa)  | Die Überprüfung behördlicher Tatsachenermittlung.....                            | 62 |
| (1)  | Der Maßstab des <i>Substantial Evidence</i> .....                                | 62 |
| (2)  | Der <i>Arbitrary and Capricious</i> -Maßstab der Überprüfung.....                | 64 |
| bb)  | Der Stellenwert behördlicher Rechtsansichten – <i>Chevron v. NRDC</i> .....      | 66 |
| D.   | <b>Überblick über den <i>Clean Water Act (CWA)</i></b> .....                     | 69 |
| I.   | Die Geschichte des amerikanischen Wasserrechts.....                              | 69 |
| II.  | Der Aufbau des <i>CWA</i> im Überblick.....                                      | 71 |
| III. | Das <i>National Pollution Discharge Elimination System (NPDES)</i> .....         | 73 |
| 1.   | Die technologiebezogenen Grenzwerte.....   | 74 |
| a)   | <i>Best Practical Technology Currently Available – BPT</i> .....                 | 75 |
| b)   | <i>Best Conventional Pollutant Control Technology – BCT</i> .....                | 76 |
| c)   | <i>Best Available Technology Economically Achievable – BAT</i> .....             | 76 |
| d)   | <i>New Source Performance Standards – NSPS</i> .....                             | 76 |
| e)   | Der Erlaß technologiebezogener Grenzwerte.....                                   | 77 |
| f)   | <i>Best Professional Judgement – BPJ</i> .....                                   | 77 |
| 2.   | Die wasserqualitätsbezogenen Grenzwerte.....                                     | 78 |

|  |           |
|--|-----------|
| a) Die <i>Water Quality Standards</i> im engeren Sinn .....  | 78        |
| b) Die Umsetzung der <i>Water Quality Standards</i> in Beschränkungen für die Schadstoffeinleitung ..... | 79        |
| 3. Das NPDES-Genehmigungsverfahren sowie Inhalt, Änderung und Anfechtung der Genehmigung .....           | 80        |
| a) Der Antrag und das Verfahren .....  | 80        |
| b) Der Inhalt der Genehmigung .....  | 83        |
| c) Die Änderung, Übertragung und der Widerruf der Genehmigung .....                                      | 84        |
| d) Die Anfechtung der Genehmigungsentscheidung .....   | 85        |
| IV. Schadstoffeinleitung über ein Klärwerk .....   | 86        |
| 1. Vorschriften zur Schadstoffbegrenzung durch Klärwerke .....   | 87        |
| a) Die Schadstoffreduktion durch das Klärwerk .....  | 87        |
| b) Die indirekte Schadstoffreduktion über das Klärwerk – <i>Pretreatment Programs</i> .....              | 88        |
| 2. Allgemeine und kategorische Grenzwerte für indirekte Einleiter .....                                  | 89        |
| a) Die <i>General Pretreatment Standards</i> .....   | 89        |
| b) Die kategorischen Grenzwerte ( <i>Categorical Pretreatment Standards</i> ) .....                      | 90        |
| 3. Die Nutzung von Synergieeffekten zwischen Klärwerk und indirekter Schadstoffquelle .....              | 90        |
| 4. Vergleich von NPDES für direkte Einleiter mit den Regeln für indirekte Einleiter .....                | 91        |
| V. Schadstoffe aus diffusen Quellen .....  | 92        |
| VI. Umsetzung und Vollzug des CWA durch Bund und Bundesländer .....                                      | 93        |
| 1. Die Umsetzung des CWA durch EPA und Beteiligung der Bundesstaaten .....                               | 94        |
| 2. Die Übertragung der Umsetzung des CWA auf die Bundesstaaten ..  | 94        |
| 3. Der staatliche Vollzug des CWA .....  | 95        |
| a) Vollzug mittels <i>Civil Enforcement</i> .....  | 96        |
| b) Der Vollzug mittels <i>Administrative Enforcement</i> .....   | 98        |
| c) Vollzug durch <i>Citizen Suits</i> .....  | 98        |
| <b>E. Überblick über den <i>Clean Air Act (CAA)</i> .....</b>  | <b>99</b> |
| I. Die Geschichte des CAA .....  | 99        |
| 1. Gesetze zur Reinhaltung der Luft vor 1970 .....   | 99        |
| 2. Der CAA ab 1970 – Überblick über die Regelungen des Gesetzes ..                                       | 100       |
| II. Die Regelungen des CAA – <i>New Source Performance Standards</i> .....                               | 102       |
| III. Die Regelungen des CAA – <i>National Ambient Air Quality Standards</i> ..                           | 102       |
| 1. Die Behandlung der <i>Attainment Areas</i> .....  | 104       |
| 2. Die Regelung in den <i>Non-Attainment Areas</i> .....   | 106       |
| IV. Die Regelungen des CAA – <i>Hazardous Air Pollutants</i> .....                                       | 108       |
| 1. Anwendungsbereich .....   | 108       |
| a) Gefährliche Luftschadstoffe – <i>Hazardous Air Pollutants</i> .....                                   | 108       |

|  |            |
|--|------------|
| b) Die betroffenen Emittenten .....  | 109        |
| 2. Vorgaben zur Bekämpfung gefährlicher Luftschadstoffe .....                                      | 110        |
| a) Technologiebezogene Grenzwerte – MACT .....   | 110        |
| b) Technologiebezogene Grenzwerte – GACT .....   | 111        |
| c) Gesundheitsbezogene Grenzwerte – <i>Residual Risk Standard</i> .....                            | 111        |
| 3. Weitere Regelungen .....  | 111        |
| V. Die Umsetzung des CAA – Genehmigungen .....   | 112        |
| 1. Hintergrund .....   | 112        |
| 2. Umsetzung der Genehmigungsvorschriften durch die Länder .....                                   | 113        |
| 3. Genehmigungspflichtige Anlagen .....  | 113        |
| 4. Das Genehmigungsverfahren .....   | 114        |
| a) Zeitpunkt und Inhalt des Genehmigungsantrags .....  | 114        |
| b) Prüfung durch die Genehmigungsbehörden .....  | 115        |
| c) Anfechtung durch Dritte .....   | 115        |
| 5. Der Bestandsschutz durch die Genehmigung – <i>Permit Shield</i> .....                           | 116        |
| VI. Die Durchsetzung des CAA – Vollstreckung .....   | 116        |
| 1. Die Vollstreckung durch die Verwaltung – <i>Administrative Orders</i> .....                     | 117        |
| a) Die Arten der <i>Administrative Order</i> .....   | 117        |
| b) Der Rechtsschutz .....  | 118        |
| 2. Die Vollstreckung durch die Gerichte – <i>Civil Action</i> .....                                | 118        |
| <b>F. Der Gesetzesvollzug durch <i>Citizen Suit</i>-Normen im amerikanischen Umweltrecht .....</b> | <b>120</b> |
| I. Der Sinn der <i>Citizen Suit</i> -Normen .....  | 120        |
| II. Klagen gegen Regelungsadressaten .....   | 122        |
| 1. Die möglichen Klageziele .....  | 122        |
| a) Primärvollzug durch <i>Citizen Suits</i> .....  | 123        |
| b) Sekundärvollzug – Die Verhängung von Bußgeldern .....   | 124        |
| 2. Die möglichen Beteiligten .....   | 125        |
| a) Mögliche Kläger .....   | 125        |
| b) Der Regelungsadressat als Beklagter .....   | 126        |
| 3. Die Anforderungen an die Begründetheit .....  | 127        |
| a) Die <i>Violation</i> .....  | 127        |
| b) Formelle Anforderungen: die <i>Notice</i> .....   | 128        |
| III. Klagen gegen die Durchführungsbehörde .....   | 129        |
| 1. Voraussetzungen und Ziel der Klage .....  | 129        |
| 2. Die Durchführungsbehörde als Beklagte .....   | 130        |
| IV. Das Verhältnis des Bürgervollzugs zum Staatsvollzug nach der gesetzlichen Regelung .....       | 131        |
| 1. Vorrang staatlicher Vollzugsmaßnahmen .....   | 131        |
| a) Sinn der <i>Diligent Prosecution</i> -Klausel .....   | 131        |
| b) Die „staatliche Vollzugsmaßnahme vor einem Gericht“ .....                                       | 133        |
| c) Welche Art von staatlichem Vollzug begründet Vorrang? .....                                     | 135        |
| aa) Die Entscheidung in <i>Scituate</i> .....  | 136        |

|  |     |
|--|-----|
| (1) Sachverhalt .....  | 136 |
| (2) Urteilsgründe .....  | 136 |
| (3) Kritische Würdigung .....  | 137 |
| bb) Andere Entscheidungen .....  | 139 |
| 2. Anzeige an die Vollzugsbehörde .....  | 139 |
| 3. Beitrittsrechte des Staates .....   | 140 |
| 4. Gesamtbetrachtung .....   | 140 |
| V. Sonstige Inhalte der <i>Citizen Suit</i> -Normen .....  | 141 |
| 1. Das Problem der Prozeßkosten .....  | 141 |
| 2. Andere Anspruchsnormen .....  | 142 |
| VI. Rahmenbedingungen .....  | 142 |
| 1. Munition für die <i>Citizen Suits: Monitoring and Reporting</i> .....   | 142 |
| 2. Die Grenzen der Verfolgbarkeit vergangener Verstöße .....   | 145 |
| a) Die Entscheidung des <i>Supreme Court</i> in <i>Gwaltney II</i> .....   | 145 |
| b) <i>Gwaltney III</i> – Die Nachfolgeentscheidung des <i>4th Circuit</i> .....  | 146 |
| c) Dagegen: <i>ASLF v. Whiting Roll-Up Door Manufacturing Corp.</i> ..   | 146 |
| 3. Der <i>Permit Shield</i> – Die Entscheidung in <i>Eastman Kodak</i> .....   | 149 |
| a) Rechtswidrigkeit und genehmigungskonformes Verhalten .....  | 149 |
| b) Lösungsansätze .....  | 150 |
| c) Die Entscheidung <i>Atlantic States Legal Foundationnc. v. East-</i><br><i>man Kodak Co.</i> .....                      | 151 |
| d) Kritische Würdigung .....   | 152 |
| VII. Verfassungsmäßigkeit der <i>Citizen Suit</i> -Normen (insb. <i>Lujan v. Defend-</i><br><i>ers of Wildlife</i> ) ..... | 152 |
| 1. <i>Citizen Suits</i> und <i>Art. III U.S.-Constitution</i> .....  | 153 |
| a) Die Entscheidung des <i>Supreme Court</i> .....   | 154 |
| b) Kritische Würdigung des Urteils .....   | 156 |
| 2. <i>Citizen Suits</i> und <i>Art. II U.S. Constitution: Gewaltenteilung</i> .....  | 158 |
| 3. <i>Scalias</i> Auffassung vom Verhältnis von Klagebefugnis und Gewalt-  |     |
| enteilung .....  | 160 |
| a) Gewaltenteilung als Begründung für die Klagebefugnis .....  | 160 |
| b) Kritische Würdigung der Auffassung <i>Scalias</i> .....   | 163 |
| aa) Kein Verstoß gegen das Prinzip der Gewaltenteilung durch   |     |
| <i>citizen suit</i> -Normen .....  | 164 |
| bb) Die Verweigerung gerichtlichen Rechtsschutzes bei weit   |     |
| verbreiteten Rechtsgutsverletzungen .....  | 166 |
| cc) Wirksamkeit des politischen Prozesses zum Schutz der indi-   |     |
| viduellen Freiheit .....   | 169 |

## Teil 2

**Untersuchung der *Citizen Suit*-Normen ähnlichen Ansprüche  
im Deutschen Recht**

|   |     |
|---|-----|
| <b>G. Der Gesetzesvollzug durch Bürger nach Deutschem Recht</b> .....                       | 172 |
| I. Anspruchsgrundlagen .....  | 173 |
| 1. Bürgervollzugsklage – Primärvollzug mit Hilfe des § 823 Abs. 2 BGB .....                 | 173 |
| a) Vergleichbarkeit des Klageziels .....  | 173 |
| b) Begründetheitsanforderungen des quasinegatorischen Unterlassungsanspruchs .....          | 174 |
| aa) Umweltrechtliche Verhaltensgebote als Schutzgesetze nach § 823 Abs. 2 BGB .....         | 174 |
| (1) Schutzgesetz im Sinne des § 823 Abs. 2 BGB .....  | 174 |
| (2) Die Einbeziehung des Klägers in den Schutzbereich der Norm .....                        | 177 |
| (3) Die Einbeziehung des gefährdeten Rechtsguts in den Schutzbereich der Norm .....         | 178 |
| bb) Rechtswidrigkeit – das Verhältnis zur Duldungspflicht nach § 906 BGB .....              | 178 |
| cc) Verschulden und Besorgnis künftiger Beeinträchtigung .....                              | 179 |
| (1) Unterlassungsanspruch auch ohne Verschulden .....                                       | 179 |
| (2) Besorgnis künftiger Beeinträchtigung .....  | 179 |
| c) Mögliche Beteiligte quasinegatorischer Unterlassungsklagen nach § 823 Abs. 2 BGB .....   | 182 |
| 2. Bürgervollzugsklage – Primärvollzug mit Hilfe der negatorischen Unterlassungsklage ..... | 183 |
| a) Vergleichbarkeit des Klageziels .....  | 183 |
| b) Mögliche Beteiligte .....  | 184 |
| aa) Mögliche Kläger einer negatorischen Unterlassungsklage .....                            | 184 |
| bb) Mögliche Beklagte .....   | 184 |
| c) Begründetheitsanforderungen des negatorischen Unterlassungsanspruches .....              | 184 |
| aa) Ausschluß der negatorischen Unterlassungsansprüche nach § 906 Abs. 1 Satz 1 BGB .....   | 185 |
| bb) Umweltrechtliche Grenzwerte im Rahmen des § 906 Abs. 1 BGB .....                        | 185 |
| cc) Beweislastverteilung im Rahmen des § 906 Abs. 1 BGB .....                               | 187 |
| dd) Ausschluß des negatorischen Unterlassungsanspruches nach § 906 Abs. 2 BGB .....         | 188 |
| 3. Primärvollzug nach Deutschem öffentlichen Umweltrecht? .....                             | 189 |
| a) Keine Klage gegen den Regelungsadressaten direkt .....                                   | 189 |

|  |     |
|--|-----|
| b) Verpflichtungsklage gegen die Durchführungsbehörde als Klage gegen den Regelungsadressaten nach deutschem öffentlichem Umweltrecht? ..... | 189 |
| 4. Sekundärvollzug .....   | 190 |
| 5. Klagen gegen den Staat als Regelungsadressaten .....  | 190 |
| a) Klagen gegen Durchführungsbehörden nach deutschem öffentlichem Umweltrecht .....  | 190 |
| aa) Klagen zur Verpflichtung zu gesetzlich vorgeschriebenem Verwaltungshandeln? .....  | 190 |
| bb) Insbesondere Normerlaßklagen .....   | 191 |
| b) Klagen gegen Durchführungsbehörden nach deutschem Umwelt-Privatrecht .....  | 191 |
| 6. Schadensersatzansprüche nach Umwelt-Privatrecht und öffentlichem Umweltrecht .....  | 192 |
| II. Das Verhältnis des Bürgervollzugs zum Staatsvollzug nach deutschem Recht .....   | 192 |
| 1. Notwendigkeit des staatlichen Vollzugsprimats .....   | 193 |
| a) Gründe für ein staatliches Vollzugsprimat .....   | 193 |
| b) Die Kritik im Schrifttum .....  | 194 |
| c) Eigene Stellungnahme .....  | 194 |
| 2. Staatliches Vollzugsprimat <i>de lege lata</i> .....  | 195 |
| III. Rahmenbedingungen .....   | 197 |
| 1. Die Ausschlußnormen des deutschen Rechts .....  | 197 |
| a) Die Ausschlußnorm des § 14 BImSchG .....  | 197 |
| b) Die Ausschlußnorm nach § 11 WHG .....   | 198 |
| c) Die Ausschlußnorm nach § 75 Abs. 2 VwVfG .....  | 199 |
| 2. Der Informationsanspruch des Bürgers nach deutschem Recht .....   | 200 |
| a) Informations- und Berichtspflichten der Regelungsadressaten nach deutschem Recht .....  | 200 |
| b) Zugang der Bürger zu umweltrelevanten Informationen nach dem Umweltinformationsgesetz (UIG) .....   | 201 |
| aa) Anspruchsberechtigte und -verpflichtete des Informationsanspruchs .....  | 201 |
| bb) Informationen über die Umwelt .....  | 202 |
| cc) Ausschlußgründe .....  | 203 |
| (1) Der Schutz freiwillig übermittelter Daten – § 7 Abs. 4 S. 1 UIG .....  | 204 |
| (2) Der Schutz der Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse – § 8 Abs. 1 S. 2 UIG .....  | 205 |
| dd) Die Art der Informationserteilung .....  | 208 |
| ee) Die Kosten der Informationserteilung .....   | 208 |
| 3. Das Problem der Prozeßkosten .....  | 208 |
| a) Das Prozeßkostenrisiko im Prozeß vor den Verwaltungsgerichten .....   | 209 |
| b) Das Prozeßkostenrisiko im Zivilprozeß .....   | 209 |

## Teil 3

**Rechtsvergleich der *Citizen Suit*-Normen  
mit dem Deutschen Umweltrecht**

|  |     |
|--|-----|
| <b>H. Der Vergleichsmaßstab – Das <i>Tertium Comparationis</i></b> .....                                 | 213 |
| <b>I. Die Ergebnisse – Vergleich der Regelungen mit Blick auf das <i>Tertium Comparationis</i></b> ..... | 216 |
| I. Die Klage gegen den privaten Regelungsadressaten im Vergleich .....                                   | 216 |
| 1. Die möglichen Klageziele im Vergleich .....   | 216 |
| 2. Die möglichen Beteiligten im Vergleich .....  | 217 |
| 3. Die Anforderungen an die Begründetheit im Vergleich .....   | 218 |
| II. Die Klage gegen den Staat als Regelungsadressaten im Vergleich .....                                 | 218 |
| III. Das Verhältnis des Bürgervollzugs zum Staatsvollzug im Vergleich .....                              | 219 |
| IV. Die Rahmenbedingungen im Vergleich .....   | 220 |
| 1. Der Zugang zu Umweltinformationen im Vergleich .....  | 220 |
| 2. Das Problem der Prozeßkosten im Vergleich .....   | 220 |
| 3. Die Präklusionsregeln im Vergleich ( <i>Permit Shield</i> und Ausschlußnormen) .....                  | 220 |
| <b>J. Appendix 1 – Die <i>Citizen Suit</i>-Normen im Wortlaut</b> .....                                  | 222 |
| I. <i>Clean Air Act</i> .....  | 222 |
| II. <i>Clean Water Act</i> .....   | 225 |
| III. <i>Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act</i> .....                   | 227 |
| IV. <i>Deepwater Ports Act</i> .....   | 229 |
| V. <i>Emergency Planning and Community Right-to-Know Act</i> .....                                       | 231 |
| VI. <i>Endangered Species Act</i> .....  | 233 |
| VII. <i>Energy Policy and Conservation Act</i> .....   | 234 |
| VIII. <i>Hazardous Liquid Pipeline Safety Act</i> .....  | 236 |
| IX. <i>Marine Protection, Research and Sanctuaries Act</i> .....   | 237 |
| X. <i>Noise Control Act</i> .....  | 238 |
| XI. <i>Outer Continental Shelf Lands Act</i> .....   | 240 |
| XII. <i>Powerplant and Industrial Fuel Use Act</i> .....   | 241 |
| XIII. <i>Resources Conservation and Recovery Act</i> .....   | 242 |
| XIV. <i>Safe Drinking Water Act</i> .....  | 245 |
| XV. <i>Surface Mining Control and Recovery Act</i> .....   | 247 |
| XVI. <i>Toxic Substances Control Act</i> .....   | 248 |
| <b>K. Appendix 2</b> .....   | 251 |
| I. Ausgewählte amerikanische Gesetze im Internet .....   | 251 |
| 1. Die Vereinigten Staaten – Bundesrecht .....   | 251 |
| 2. Gesamtdarstellung .....   | 252 |
| <b>L. Literaturverzeichnis</b> .....   | 253 |
| <b>Stichwortverzeichnis</b> .....  | 264 |

„Wir müssen von dem hohen Roß herunter, daß Lösungen für unsere Probleme nur in Deutschland gefunden werden können. Der Blick auf den eigenen Bauchnabel verrät nur wenig Neues. Jeder weiß, daß wir eine lernende Gesellschaft sein müssen. Also müssen wir Teil einer lernenden Weltgesellschaft werden, einer Gesellschaft, die rund um den Globus nach den besten Ideen, den besten Lösungen sucht.“

(Bundespräsident Roman Herzog,  
Rede vom 26.04.1997)

## A. Einführung

### I. Einführung in das Thema

In allen modernen Industriestaaten hat sich in den letzten Jahrzehnten eine Regelungsmaterie herausgebildet, die mit dem Schlagwort „Umweltrecht“ bezeichnet werden kann. Das Umweltrecht dient seiner Zielsetzung nach der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen und – mit unterschiedlich starker Betonung je nach Rechtskultur – der Erhaltung der Umwelt als solcher, verstanden als ökosystematische Lebensgrundlage für Tiere und Pflanzen.

Dieses Ziel zu erreichen ist nicht möglich ohne die Einschränkung der Gestaltungsspielräume der Menschen. Daher ist Umweltrecht auch eine Rechtsmaterie, die sich mit der Reglementierung menschlicher Verhaltensweisen im weitesten Sinne befaßt, seien sie wirtschaftlicher, kultureller oder sonstiger Art (z.B. Sport und Freizeit). Den Schwerpunkt der Reglementierung bildet dabei der wirtschaftende Mensch. Industrie, Gewerbe und Handwerk werden durch die verschiedensten Gesetze den unterschiedlichsten Zwängen unterworfen, damit negative Auswirkungen ihres Handelns auf die Umwelt möglichst vermieden oder zumindest abgeschwächt werden.

Im Umweltrecht ebenso wie in anderen Rechtsgebieten dient die Existenz von Rechtsnormen, die bestimmte Verhaltensgebote postulieren, für sich genommen den jeweiligen Zielen noch nicht. Es bedarf einer *Umsetzung* der gesetzlichen Gebote: die Gebote müssen von den Regelungsadressaten auch befolgt werden. Zum Teil ist dazu keine weitere Anstrengung nötig, insbesondere dann, wenn Rechtstreue vorteilhaft ist. Wenn aber die Interessenlage nicht so eindeutig ist, vor allem wenn wirtschaftliche Vorteile aus der Nichtbefolgung von Geboten zu ziehen sind, bedarf es erfahrungsgemäß Dritter, die für die Befolgung des Rechts sorgen.

In den Bereichen des bürgerlichen Rechts sind diese Dritten normalerweise Private, seien es Bürger oder juristische Personen aller Art, die rechtswidrigem Verhalten in der Regel mit Hilfe der Gerichte entgegenwirken. Zu nennen ist der Käufer, der seinen vertraglichen Anspruch auf mangelfreie Ware einklagt, oder die Verbraucherorganisation, die allgemeine Geschäftsbedingungen eines Unternehmens vor Gericht auf den Prüfstand stellt.

Im Bereich des Strafrechts ist es der Staat in Form von Polizei und Staatsanwaltschaft, der den Mörder, den Dieb oder den Schläger vor Gericht und damit zur Bestrafung bringt.

Im Umweltrecht sind es in Deutschland traditionell Behörden, vor allem die Landratsämter und Regierungspräsidien, welche über die Einhaltung der Umweltgesetze wachen. Die Umsetzung des Umweltrechts erfolgt dabei, zeitlich gesehen, in zwei Phasen. Vor Beginn einer einschlägig regulierten menschlichen Tätigkeit, etwa dem Bau und Betrieb einer Fabrik, wachen die Behörden über die Einhaltung des Umweltrechts mittels bestimmter (Genehmigungs-)Verfahren wie der Baugenehmigung oder der wasserrechtlichen Erlaubnis (Genehmigungsphase). Nach Aufnahme der Aktivität erfolgen die Kontrolle dieses Verhaltens und die Durchsetzung am Maßstab der erteilten Genehmigung, ansonsten anhand der einschlägigen Gesetze und Verordnungen (Überwachungsphase).

Bürgern steht in Deutschland herkömmlich nur eine eingeschränkte Rolle bei der Durchsetzung des objektiven Umweltrechts zu. Sie können sich als Nachbarn, Betroffene oder interessierte Öffentlichkeit in Genehmigungsverfahren einschalten und Bedenken und Anregungen zum Ausdruck bringen. In der Überwachungsphase können sie die Behörden auf Mißstände wie Lärm und Gestank aufmerksam machen und auf deren Beseitigung durch die Behörden dringen. Nur ausnahmsweise aber können sie eine Behörde gerichtlich zu einem bestimmten Verhalten verpflichten. Dem entsprechend liegt der Schwerpunkt der Partizipation des Bürgers an der Umsetzung des Umweltrechts gegenwärtig auf der Genehmigungsphase, d.h. vor der Erteilung einer Betriebsgenehmigung – in Anhörungen im Genehmigungsverfahren und ggf. in der gerichtlichen Anfechtung einer erteilten Genehmigung.

Man tut dem deutschen Umweltrecht kein Unrecht, wenn man feststellt, daß seine Um- und Durchsetzung in der Überwachungsphase zuallererst dem Staat mit seinen Behörden zugewiesen ist und den Bürgern, Initiativen oder auch Konkurrenten eine untergeordnete, nachrangige und letztlich passive Rolle zugedacht ist.

Das ist nicht selbstverständlich, wie ein Blick auf die Rechtslage in den USA zeigt. Dort stellen die Bürger *neben* den Behörden, welche auch in den USA auf allen staatlichen Ebenen mit der Einhaltung des Umweltrechts

betrauft sind, eine weitere Kraft dar, welche *ergänzend* hinzutritt. Die Bürger sind seit 1970 in den USA zur Durchsetzung des Umweltrechts auch und vor allem nach Erteilung einer Genehmigung (in der zweiten Phase) berufen. Den Rahmen für diese Rechtsmacht der amerikanischen Bürger geben die sogenannten „*citizen suit*“-Normen ab. *Citizen suits* sind in allen wichtigen Umweltgesetzen der USA enthalten und verschaffen den Bürgern die Möglichkeit, die Einhaltung der gesetzlichen oder in einer Genehmigung festgeschriebenen Umweltstandards durchzusetzen. Sie geben den Bürgern Klagerechte, mit denen sie direkt einen Rechtsbrecher vor Gericht verklagen können. Das Rechtsinstitut des *citizen suit* zeichnet sich dadurch aus, daß ein direktes Vorgehen gegen den Regelungsadressaten, ohne Umweg über eine Behörde, möglich ist.

Daneben haben die *citizen suits* noch weitere Facetten, die erwähnenswert sind: neben der Durchsetzung des Umweltrechts können z.B. auch *civil penalties* zur Ahndung der Verstöße gegen das Bundesrecht eingeklagt werden. Damit sollen insbesondere die wirtschaftlichen Vorteile, welche die Mißachtung von Umweltgesetzen regelmäßig mit sich bringen, abgeschöpft werden.

*Citizen suits* stellen damit ein mächtiges Instrument zur Durchsetzung des Umweltrechts dar.

## II. Der Gang der Untersuchung

Diese Arbeit wird sich auf die zuerst skizzierte Funktion der *citizen suits* konzentrieren: auf die Rechtsmacht Privater, neben den Behörden Umweltrecht direkt gegen einen Regelungsadressaten durchzusetzen. Im ersten Teil erfolgt eine Untersuchung der *citizen suits* in ihrer Ausprägung im US-amerikanischen Umweltrecht. Dabei wird neben der geschichtlichen Entwicklung vor allem auch die Beleuchtung des Hintergrundes, in den dieses Rechtsinstitut eingebettet ist, erforderlich sein. Ohne diesen Hintergrund ist wegen der großen Unterschiede zwischen dem amerikanischen und dem deutschen Recht ein Verständnis der *citizen suits* kaum möglich. Hierfür wird zusammen mit einer Kurzdarstellung des amerikanischen allgemeinen Verwaltungsrechts und des Zugangs zur Gerichtsbarkeit (Prozeßrecht) auch eine Darstellung zweier wesentlicher amerikanischer Umweltgesetze (namentlich des Clean Water Act und des Clean Air Act) nützlich sein, an die sich dann die Diskussion der wichtigsten, die *citizen suits* betreffenden Streitfragen anschließt.

Im zweiten, rechtsvergleichenden Teil schließt sich die Untersuchung der Frage an, ob eine den *citizen suits* ähnliche Rechtsmacht auch in Deutschland vorhanden ist. Nach der hier vertretenen, vielleicht überraschenden