

Einführung in das Umweltrecht

§ 1 Einführung

- Grundbegriffe: Umwelt, Umweltschutz, Umweltrecht
- Bedeutung des Umweltrechts für die Umweltbildung
- Funktion des Umweltrechts
- Regelungsbereiche und -ansätze des Umweltrechts
- Entwicklungsstand des Umweltrechts
 - insbes.: der gescheiterte *Referentenentwurf* von 2008 für ein *Umweltgesetzbuch*

§ 2 Rechtsgrundlagen und Systematik des Umweltrechts

I. Öffentliches und privates Umweltrecht

- privates Umweltrecht als Ergänzung des öffentlichen Umweltrechts

II. Der Umweltschutz im Primär- und Verfassungsrecht und im einfachen Recht

- das Bekenntnis zum Umweltschutz im europäischen Primär- und staatlichen Verfassungsrecht
- die Regelung des Umweltschutzes durch europäische Rechtsakte und staatliche Gesetze
- rechtliche Vorgaben und Grenzen für die Umweltrechtsetzung im europäischen Primär- und staatlichen Verfassungsrecht

III. Das Mehrebenensystem ("Kaskadensystem") im Umweltrecht

- siehe dazu ausführlich *Schema 1*

1) Grundlagen

2) Der Umweltschutz im Völkerrecht

3) Der Umweltschutz im Recht der Europäischen Union

- a) Primärrecht
- b) Sekundärrecht

4) Der Umweltschutz im Bundesrecht

- a) Grundgesetz
- b) Bundesgesetze

5) Der Umweltschutz im Landesrecht

- a) Landesverfassung
- b) Landesgesetze

§ 3 Prinzipien des Umweltrechts

I. Die Prinzipien des deutschen Umweltrechts

1) Grundlagen

- keine Rechtsgrundsätze sondern *rechtspolitische Leitbilder*, die auf unterschiedliche Weise in den umweltrechtlichen Gesetzen verankert und umgesetzt sind

2) Das Vorsorgeprinzip

- Umweltbelastungen und -gefahren sind durch frühzeitiges und vorausschauendes Handeln von vornherein auszuschließen oder zu minimieren
 - gefahrenunabhängige Risikovorsorge (nicht nur vorbeugende Gefahrenabwehr)
- vgl. z.B. §§ 1 UVPG, 1, 13 BNatSchG, 5 I Nr. 2, 50 BImSchG, 7 II Nr. 3 AtomG

3) Das Verursacherprinzip

- Verursacher ist für Umweltbelastungen verantwortlich, trägt Kosten für Vermeidung, Beseitigung oder Ausgleich und ist Adressat umweltrechtlicher Maßnahmen
 - Gegensatz: Gemeinlastprinzip
- vgl. z.B. §§ 15 BNatSchG, 9 AbwAG

4) Das Kooperationsprinzip

- Umweltschutz durch Zusammenarbeit des Staates mit Wirtschaft und Gesellschaft
 - Verzicht auf einseitiges hoheitliches Handeln zugunsten öffentlich-rechtlicher Verträge oder informaler Absprachen (z.B. freiwillige Selbstverpflichtung)
 - Beteiligung von gesellschaftlichen Organisationen an Entscheidungsprozessen
- vgl. z.B. §§ 3 III, 63 BNatSchG, 60 KrW-/AbfG, 51 BImSchG

5) Das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung (sustainable development)

- natürliche Ressourcen sind so zu nutzen und zu bewirtschaften, dass sie langfristig erhalten bleiben und auch von künftigen Generationen genutzt werden können
- vgl. z.B. §§ 1 I BNatSchG, 1 WHG, 1 II S. 1 ROG, 1 V S. 1 BauGB

II. Die Prinzipien des europäischen Umweltrechts (Art. 191 II AEUV)

1) Grundlagen

- primärrechtliche *verbindliche Vorgaben* für die inhaltliche Ausrichtung der Umweltpolitik und des Umweltrechts der Union

2) Grundsatz des hohen Schutzniveaus

- aber unter Berücksichtigung der unterschiedlichen regionalen Gegebenheiten...

3) Das Vorsorge- und Vorbeugeprinzip (wie oben, I.2)

4) Das Ursprungsprinzip

- Umweltbeeinträchtigungen sind an ihrem Ursprung zu bekämpfen
- im Abfallrecht Konkretisierung durch Prinzip der Entsorgungsnähe

5) Das Verursacherprinzip

- hier (nur) Grundsatz für Verteilung der Kostenlast

§ 4 Umweltstandards

I. Grundlagen

- von Expertengremien vorbereitete oder erlassene Regelwerke zur präzisen Definition umweltpolitischer Anforderungen und *Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe*
 - wie z.B. der "schädlichen Umwelteinwirkungen" (§ 5 I Nr. 1, 2, III BImSchG) oder des "Standes der Technik" (vgl. z.B. § 3 VI BImSchG, 3 Nr. 1 WHG)
 - legen exakte Grenzwerte oder bestimmte Verfahrensweisen fest
 - vereinen sachverständige Aussagen und politische Wertung
- Vorteile:
 - sachverständige Regelung
 - aktuelle, dem jeweiligen Stand von Forschung und Technik angepasste Regelung
 - hohes Maß an Rechtssicherheit

II. Arten, Rechtsnatur und Bindungswirkung

1) Die Abhängigkeit der Bindungswirkung von der Rechtsnatur

2) Rechtsverordnungen

- Rechtsvorschriften; Bindungswirkung auch gegenüber Gerichten und Bürgern
- z.B. BImSchVOen

3) Normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften

- besondere Art der Verwaltungsvorschriften; Bindungswirkung gegenüber Gerichten
UMSTR. (HM: können abweichen, wenn überholt oder fehlerhaft und in Ausnahmefällen)
- z.B. TA Luft, TA Lärm

4) Norminterpretierende Verwaltungsvorschriften

- Verwaltungsvorschriften; Bindungswirkung nur gegenüber Behörden

5) Private Regelwerke

- nur indizielle Bedeutung; in manchen Fällen mittelbare Bindungswirkung aufgrund von Verweisen in Rechts- oder Verwaltungsvorschriften
- z.B. DIN-Normen, DIN-VDE-Normen, VDI-Richtlinien

6) Sonstige Umweltstandards

- z.B. Sekundärrecht und Soft Law internationaler Organisationen

III. Besondere Problemstellungen

- demokratische Legitimität - Umgehung des Gesetzgebers?
- Umsetzung von EU-Richtlinien durch normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften?
→ *EuGH, Rs. 361/88, TA Luft*

§ 5 Instrumente des Umweltrechts

I. Grundlagen und Überblick

- die Bedeutung der Wahl des Instrumentariums für die rechtliche Praxis
- **Möglichkeiten der Systematisierung**
 - **nach der Art des staatlichen Handelns:** Normsetzung, Eingriffsverwaltung, Leistungsverwaltung, umweltrelevantes Eigenhandeln
 - **nach der Rechtsform des staatlichen Handelns:** Rechtsetzung (Gesetz, Verordnung, Satzung), Verwaltungsakt, schlichtes Verwaltungshandeln (Realakt), öffentlich-rechtlicher Vertrag, informelles Verwaltungshandeln
 - **nach dem einschlägigen Verwaltungsbereich:** Planungsinstrumente, ordnungsrechtliche (gefahrenabwehrrechtliche) Instrumente, abgabenrechtliche Instrumente, Instrumente der Kooperation und des informellen Handelns
 - **nach der Art der Einwirkung auf den Adressaten:** Planungsinstrumente, Umweltverträglichkeitsprüfung, Instrumente direkter Verhaltenssteuerung, Instrumente indirekter Verhaltenssteuerung, informale Instrumente

II. Planungsinstrumente

1) Formen der Planung

- a) Räumliche Gesamtplanung** (unter Berücksichtigung des Umweltschutzes)
 - Raumplanung (ROG), Landesplanung (in M-V: LPIG), Bauleitplanung (Flächennutzungsplan, Bebauungsplan, §§ 5 ff., 8 ff. BauGB)
- b) Räumliche Fachplanung**
 - aa) Umweltspezifische Fachplanung** (mit Umweltschutz als Hauptziel)
 - z.B. Landschaftsplanung (§§ 8 ff. BNatSchG), Abfallwirtschaftsplanung (§ 29 KrW-/AbfG), Luftreinhaltepläne (§ 47 BImSchG)
 - bb) Umweltrelevante Fachplanung** (unter Berücksichtigung des Umweltschutzes)

2) Das Planfeststellungsverfahren

- mit Anhörungsverfahren
- Ausübung des *Planungsermessens* in umfassender *Abwägung*
- Konzentrationswirkung des Planfeststellungsbeschlusses

3) Materielle rechtliche Vorgaben für die Planung

- insbes. fachgesetzliche Abwägungsdirektiven, Art. 20a GG, Grundrechte
- im Rahmen der Abwägung eingehend zu berücksichtigen

III. Umweltprüfungen

- unselbständige Bestandteile verwaltungsbehördlicher Verfahren mit breiter Beteiligung von Behörden und Öffentlichkeit
- Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen von Vorhaben auf Menschen, Tiere, Pflanzen, biologische Vielfalt, Boden, Wasser, Luft, Klima, Landschaft, Kulturgüter und sonstige Sachgüter sowie die Wechselwirkung zwischen diesen Schutzgütern

- 1) Projektbezogene Umweltprüfung (Umweltverträglichkeitsprüfung, §§ 3a ff. UVPG)**
 - Teil des Genehmigungsverfahrens
- 2) Planungsbezogene Umweltprüfung (strategische Umweltprüfung, §§ 14a ff. UVPG)**
 - Teil des behördlichen Planungsverfahrens

IV. Instrumente direkter Verhaltenssteuerung

- 1) Gesetzliche Verbote, Schonungs-, Erhaltungs- und Bewirtschaftungspflichten**
 - z.B. nach §§ 23 II BNatSchG, 5 I WHG, 11 BWaldG
- 2) Anzeige-, Anmelde- und Berichtspflichten**
- 3) Behördliche Überwachung, Untersagung, Stilllegungs- und Beseitigungsanordnungen**
 - z.B. nach §§ 20, 25 BImSchG
- 4) Präventive Verbote mit Genehmigungsvorbehalt**
 - Genehmigung hat Funktion einer Kontrollerlaubnis und muss bei gegebenen Voraussetzungen erteilt werden
 - Verhaltenssteuerung insbes. durch - auch nachträgliche - Auflagen und andere Nebenbestimmungen zur Genehmigung
 - z.B. immissionsschutzrechtliche Genehmigungen nach BImSchG
- 5) Repressive Verbote mit Befreiungsvorbehalt**
 - Genehmigung hat Funktion einer Ausnahmegewilligung, auf sie besteht kein Anspruch
 - z.B. wasserrechtliche Erlaubnisse und Bewilligungen nach WHG

V. Instrumente indirekter Verhaltenssteuerung

- 1) Umweltinformation, Warnungen, Empfehlungen**
- 2) Umweltabgaben** (Steuern, Gebühren, Beiträge, Sonderabgaben)
- 3) Umweltsubventionen**
- 4) Handelbare Emissionszertifikate** (z.B. nach EH-Richtlinie)

VI. Besondere Instrumente des Umweltschutzes im Betrieb

- 1) Umweltbeauftragte** (z.B. nach §§ 53 ff. BImSchG, 54 KrW-/AbfG)
- 2) Umweltaudit**
- 3) Selbstverpflichtungen der Industrie**

§ 6 Verwaltungskompetenzen, Verwaltungsorganisation und Rechtsschutz im Bereich des Umweltrechts

I. Die Verteilung der Verwaltungskompetenzen

- **grds. Ausführung auch der Umweltgesetze des Bundes durch Länder in *Landeseigenverwaltung* (Art. 30, 83 ff. GG)**
 - Länder regeln Einrichtung der Behörden und Verwaltungsverfahren (Art. 84 I 1 GG),
 - nur Rechtsaufsicht des Bundes
- **in grundgesetzlich angeordneten Ausnahmefällen Ausführung der Umweltgesetze des Bundes durch Länder in *Auftragsverwaltung***
 - Fachaufsicht und Weisungsrecht der obersten Bundesbehörden (Art. 85 III, IV GG)
- **begrenzte Verwaltungstätigkeit des Bundes durch selbständige Bundesoberbehörden gemäß Art. 87 III GG**
 - Umweltbundesamt (UBA), Bundesämter für Naturschutz (BfN) und Strahlenschutz (BfS)

II. Die Verwaltungsorganisation

- **Bundesverwaltung** (BMU, UBA, BfN, BfS)
- **Landesverwaltung** (deutliche Unterschiede in den einzelnen Ländern)
 - in M-V: Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz und nachgeordnete Behörden, insbes. Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie (LUNG)
- **Kommunalverwaltung:**
 - mit Umweltrecht befasst im Rahmen der Planung (insbes. Bauleitplanung), Gewerbeaufsicht und Gefahrenabwehr (als örtliche Ordnungsbehörde) und beim Betrieb kommunaler Einrichtungen (insbes. zur Abfallentsorgung)

III. Der Rechtsschutz

1) Rechtsschutz durch Beteiligung im Verwaltungsverfahren

- Bekanntmachung von Planungs- und Genehmigungsvorhaben, öffentliche Auslegung von Dokumenten und *Anhörung* der Öffentlichkeit oder Betroffener
 - z.B. nach §§ 10 III BImSchG, 73 VwVfG, 9 UVPG
- insbes. Beteiligung von Umweltverbänden (vgl. z.B. §§ 63 BNatSchG)

2) Rechtsschutz vor den Verwaltungsgerichten

- ggf. auch vorläufiger Rechtsschutz nach §§ 80 V oder 123 VwGO
- a) **Des Adressaten gegen belastende umweltrechtliche Verwaltungsakte: Anfechtungsklage (§ 42 I VwGO)**
- b) **Des Antragstellers auf Erteilung abgelehnter Genehmigungen: Verpflichtungsklage (§ 42 I VwGO)**
- c) **Betroffener Dritter gegen Genehmigungen: Anfechtungsklage (§ 42 I VwGO)**
 - nur bei Geltendmachung der Verletzung *eigener subjektiver Rechte* (d.h. des Verstoßes gegen *drittschützende Normen*)
- d) **Betroffener gegen Planungsnormen: Normenkontrolle (§ 47 VwGO) und Inzidenterkontrolle**
 - nur bei Geltendmachung der Verletzung eigener subjektiver Rechte

- e) **Von anerkannten Umweltverbänden**
 - aa) naturschutzrechtliche Verbandsklage (§ 63 BNatSchG)
 - bb) Verbandsklage nach § 2 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz

3) Rechtsschutz durch den Europäischen Gerichtshof

- a) **Nichtigkeitsklage Betroffener gegen Sekundärrechtsakte (Art. 263 AEUV)**
 - nur in seltenen Fällen möglich - setzt unmittelbare u. individuelle Betroffenheit voraus
- b) **Klärung der Auslegung des Primärrechts oder der Gültigkeit oder Auslegung von Sekundärrechtsakten im Vorabentscheidungsverfahren (Art. 267 AEUV)**
 - auf Vorlage nationaler Gerichte