

Umweltrecht

Instrumente des Umweltrechts 1

- insbesondere Begriff des ‚Instruments‘,
Instrumentenwahl, Instrumentenmix,
Planungsinstrumente -

Vorlesungsvertretung

29. April 2019

Rico David Neugärtner, LL.M. (Cornell)

Humboldt-Universität zu Berlin

0 IN MEDIAS RES: Einige INSTRUMENTE d. Umweltrechts

A	Die A-AG möchte ein Atomkraftwerk errichten. Die Rechtsabteilung der A-AG findet heraus, dass Atomkraftwerke genehmigungspflichtig sind (bzw. waren) - vgl. § 7 Abs. 1 S. 1 u. 2 AtG.	Genehmigungsvorbehalte, Verbote
B	Bundesminister*in B zieht in Betracht, eine Informationskampagne gegen Nahrungsmittel zu starten, welche unter großem Düngemiteleinsatz hergestellt werden.	Informationen, Warnungen
C	C, ein*e Waldbesitzer*in, möchte unbedingt verhindern, dass ihr/sein Grundeigentum durch eine Rechtsverordnung unter Naturschutz gestellt wird. C möchte stattdessen eine „vertragliche Vereinbarung“ mit der zuständigen Behörde abschließen - vgl. § 32 Abs. 4 BNatSchG.	öffentlich-rechtlicher Vertrag

1 UMWELTVERFASSUNG --> INSTRUMENTE d. Umweltrechts

Umweltverfassungsrecht, u.a.:

Staatsziel
Art. 20a GG

Grundrechte

Kompetenzen

u.a.
Gesetzgebungsauftrag

Schutz-
pflichten

Eingriffs-
abwehr

Verbands-
komp.

Organ-
komp.

Gestaltungsspielraum des
Gesetzgebers

v.a. VHM

+ Gew.-
teilung

Instrumentenwahl
v.a. durch Gesetzgeber

(P): Kumulation mehrerer Instrumente
-> Instrumentenmix (I-Mix)

Kriterien der
Auswahl?

(P) Grenzen der
Wahlfreiheit?

(P) VHM
im I-Mix?

(P) Kompetenz-
abgrenzung im I-Mix?

Instrumente des Umweltrechts

ÜBERBLICK über die Vorlesung:

1. Umweltverfassung --> Instrumente des Umweltrechts [s.o.]
2. Begriff ‚Instrument‘
3. Überblick über Instrumente des Umweltrechts
4. Verhältnis zur Rechtsdogmatik
5. Instrumentenwahl
6. Rechtsprobleme im Instrumentenmix
7. Planungsinstrumente

2 BEGRIFF: ‚INSTRUMENTE‘ des Umwelt(verwaltungs)rechts

„[...] sind die

[1] [typischerweise eingesetzten]

[2] Werkzeuge oder Mittel,

[3] die der Verwaltung

[4] zur Ausführung ihrer Handlungsaufträge

- das heißt: zur Erfüllung der Verwaltungsaufgaben -

[5] im Anwendungsbereich des Umweltrechts

zur Verfügung stehen.“

(Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl. 2016, § 5, Rn. 2)

-
- zu [1] und [2]: verwandte Begriffe: ‚Maßnahmetypen‘, ‚Handlungsformen‘, ‚Bewirkungsformen‘ (weniger: ‚Rechtsform‘)
 - zu [3]: neben Umweltverwaltungsrecht gibt es außerdem: Umweltstrafrecht und Umweltprivatrecht
 - zu [4]: *ex ante*-Perspektive; ziel- und wirkungsorientiert; mehr als ‚bloße‘ Rechtmäßigkeit
 - zu [5]: übergreifend in versch. Teilgebieten des UmwR (= ‚Allgemeiner Teil‘)

ÜBERBLICK über die Vorlesung:

1. Umweltverfassung --> Instrumente des Umweltrechts
2. Begriff ‚Instrument‘
3. Überblick über Instrumente des Umweltrechts
4. Verhältnis zur Rechtsdogmatik
5. Instrumentenwahl
6. Rechtsprobleme im Instrumentenmix
7. Planungsinstrumente

3 ÜBERBLICK über Instrumente d. Umweltrechts (Systematisierung)

(ausführlich *Kloepfer*, § 5, Rn. 29 ff., dort auch zu alternativen Ansätzen)

Systematisierung nach der Wirkungsweise gegenüber Bürger*innen

**direkte Verhaltens-
steuerung**

**indirekte
Verhaltenssteuerung**

weitere

B e i s p i e l e

Genehmigungs-
vorbehalte

Subventionen, Abgaben

Umweltplanung

Zertifikate

Umweltpflichtigkeit v.
Hoheitsträgern

Anordnungen,
Untersagungen

Informationen

Eigenvornahme durch
Hoheitsträger

Gebote und Verbote

Vergaberecht

UVP
SUP

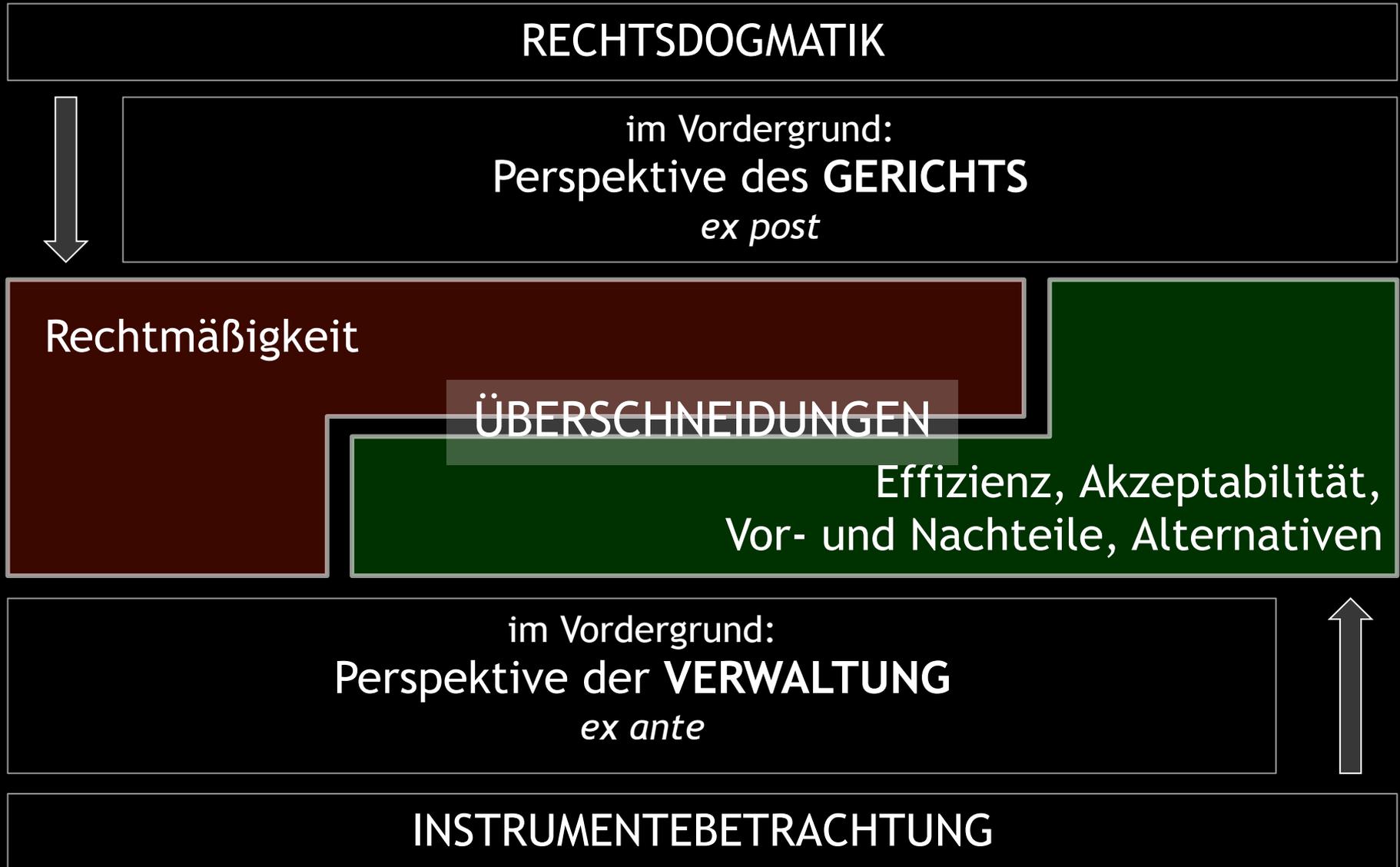
Verträge und
Absprachen

3 [Blick zurück auf die Ausgangsbeispiele]

A	Die A-AG möchte ein Atomkraftwerk errichten. Die Rechtsabteilung der A-AG findet heraus, dass Atomkraftwerke genehmigungspflichtig sind (bzw. waren) - vgl. § 7 Abs. 1 S. 1 u. 2 AtG.	Genehmigungsvorbehalte, Verbote	direkte V-Steuerung
B	Bundesminister*in B zieht in Betracht, eine Informationskampagne gegen Nahrungsmittel zu starten, welche unter großem Düngemiteleinsatz hergestellt werden.	Informationen, Warnungen	indirekte V-Steuerung
C	C, ein*e Waldbesitzer*in, möchte unbedingt verhindern, dass ihr/sein Grundeigentum durch eine Rechtsverordnung unter Naturschutz gestellt wird. C möchte stattdessen eine „vertragliche Vereinbarung“ mit der zuständigen Behörde abschließen - vgl. § 32 Abs. 4 BNatSchG.	öffentlich-rechtlicher Vertrag	weitere Instrumente

ÜBERBLICK über die Vorlesung:

1. Umweltverfassung --> Instrumente des Umweltrechts
2. Begriff ‚Instrument‘
3. Überblick über Instrumente des Umweltrechts
4. Verhältnis zur Rechtsdogmatik
5. Instrumentenwahl
6. Rechtsprobleme im Instrumentenmix
7. Planungsinstrumente



4 [„ÜBERSCHNEIDUNGEN“ → Blick zurück:]

Umweltverfassungsrecht, u.a.:

Staatsziel
Art. 20a GG

Grundrechte

Kompetenzen

u.a.
Gesetzgebungsauftrag

Schutz-
pflichten

Eingriffs-
abwehr

Verbands-
komp.

Organ-
komp.

Gestaltungsspielraum des
Gesetzgebers

v.a. VHM

+ Gew.-
teilung

Instrumentenwahl
v.a. durch Gesetzgeber

(P): Kumulation mehrerer Instrumente
-> Instrumentenmix (I-Mix)

Kriterien der
Auswahl?

(P) Grenzen der
Wahlfreiheit?

(P) VHM
im I-Mix?

(P) Kompetenz-
abgrenzung im I-Mix?

Instrumente des Umweltrechts

ÜBERBLICK über die Vorlesung:

1. Umweltverfassung --> Instrumente des Umweltrechts
2. Begriff ‚Instrument‘
3. Überblick über Instrumente des Umweltrechts
4. Verhältnis zur Rechtsdogmatik
5. Instrumentenwahl
6. Rechtsprobleme im Instrumentenmix
7. Planungsinstrumente

5 INSTRUMENTENWAHL

Umweltverfassungsrecht, u.a.:

Staatsziel
Art. 20a GG

Grundrechte

Kompetenzen

u.a.
Gesetzgebungsauftrag

Schutz-
pflichten

Eingriffs-
abwehr

Verbands-
komp.

Organ-
komp.

Gestaltungsspielraum des
Gesetzgebers

v.a. VHM

+ Gew.-
teilung

Instrumentenwahl
v.a. durch Gesetzgeber

(P): Kumulation mehrerer Instrumente
-> Instrumentenmix (I-Mix)

Kriterien der
Auswahl?

(P) Grenzen der
Wahlfreiheit?

(P) VHM
im I-Mix?

(P) Kompetenz-
abgrenzung im I-Mix?

Instrumente des Umweltrechts

Instrumentenwahl

v.a. durch Gesetzgeber

tlw. durch die Verwaltung

Gestaltungsspielraum des
Gesetzgebers

→ Ausgangspunkt: einfaches Recht

Kriterien der
Auswahl?

(P) Grenzen der
Wahlfreiheit?

-> Handlungsoptionen, ggf. aber auch
Handlungspflichten der Vw

- Effektivität
- Effizienz
- Wirtschaftspolitik
- Sozialpolitik
- *environmental justice*
- Akzeptanz
- Flexibilität
- ...

VHM:
Geringsterforderlichkeit?

Unionsrecht

(vgl. VwR AT:)

- gebundene Entscheidung v. Ermessensentscheidung
- ggf. Ermessensreduzierung
- ggf. Rechte Dritter auf Einschreiten

(selten) regelt das einfache Recht das
Verhältnis von Instrumenten
ausdrücklich: vgl. § 3 III, § 32 IV
BNatSchG; vgl. auch § 54 S. 1 VwVfG

VHM: Geringsterforderlichkeit?

ÜBERBLICK über die Vorlesung:

1. Umweltverfassung --> Instrumente des Umweltrechts
2. Begriff ‚Instrument‘
3. Überblick über Instrumente des Umweltrechts
4. Verhältnis zur Rechtsdogmatik
5. Instrumentenwahl
6. Rechtsprobleme im Instrumentenmix
7. Planungsinstrumente

Umweltverfassungsrecht, u.a.:

Staatsziel
Art. 20a GG

Grundrechte

Kompetenzen

u.a.
Gesetzgebungsauftrag

Schutz-
pflichten

Eingriffs-
abwehr

Verbands-
komp.

Organ-
komp.

Gestaltungsspielraum des
Gesetzgebers

v.a. VHM

+ Gew.-
teilung

Instrumentenwahl
v.a. durch Gesetzgeber

(P): Kumulation mehrerer Instrumente
-> Instrumentenmix (I-Mix)

Kriterien der
Auswahl?

(P) Grenzen der
Wahlfreiheit?

(P) VHM
im I-Mix?

(P) Kompetenz-
abgrenzung im I-Mix?

Instrumente des Umweltrechts

6 INSTRUMENTENMIX (vgl. Kloepfer, § 5, Rn. 60 ff., 782 ff.)

Instrumentenmix

„Mehrzahl verschiedenartiger Rechts- und Realakte, [...] die zumindest einen Zweck gemeinsam haben“
(L. Michael, GVwR, II, 2. Aufl. 2012, § 41, Rn. 26)

Beispiele:

- Anlagenrecht des BImSchG und Treibhausgas-Emissionshandel nach TEHG
- Gewässerschutz bzgl. Abwasser in den §§ 54 ff. WHG und Abwasserabgabe nach dem AbwAG
- Instrumentenvielfalt im Umweltenergierecht (Umlagen, Subventionen, Abgaben, ...)

tlw. bewusst durch den Gesetzgeber abgestimmt (Bsp.: § 5 Abs. 2 BImSchG)

Rechtsprobleme im Instrumentenmix

VHM bei
Belastungskumulation?

Widersprüchlichkeit als
Rechtsstaatsproblem?

Koordinierung von
Verbandskompetenzen?

z.B. BVerfGE 98, 106 - Kommunale Verpackungsteuer

6 INSTRUMENTENMIX: Rechtsprobleme im Instrumentenmix

z.B. BVerfGE 98, 106 - Kommunale Verpackungsteuer

Kollision von Instrumenten (und Kompetenzen):

ausdifferenziertes System der
Verpackungsverordnung zur
Vermeidung von Verpackungsabfall,
Interessenausgleich Herst./Verk.

Kasseler Verpackungssteuer:
Einweggeschirr wird besteuert;
belastet v.a. Letztverkäufer

Bund

Stadt Kassel (*Gemeinde*)

Art. 74 Abs. 1 GG: u.a.
„Abfallwirtschaft“

Art. 105 Abs. 2a GG: u.U. „örtliche
Verbrauch- und Aufwandsteuern“

zwar neben Einnahme- auch
Lenkungs Zwecke zulässig, aber:

BVerfGE 98, 106 - Leitsatz 3:

„Der Gesetzgeber darf aufgrund einer Steuerkompetenz nur insoweit lenkend in den Kompetenzbereich eines Sachgesetzgebers übergreifen, als die Lenkung weder der Gesamtkonzeption der sachlichen Regelung noch konkreten Einzelregelungen zuwiderläuft.“

ÜBERBLICK über die Vorlesung:

1. Umweltverfassung --> Instrumente des Umweltrechts
2. Begriff ‚Instrument‘
3. Überblick über Instrumente des Umweltrechts
4. Verhältnis zur Rechtsdogmatik
5. Instrumentenwahl
6. Rechtsprobleme im Instrumentenmix
7. Planungsinstrumente

7 PLANUNGSINSTRUMENTE im System der Instrumente

(ausführlich *Kloepfer*, § 5, Rn. 29 ff., dort auch zu alternativen Ansätzen)

Systematisierung nach der Wirkungsweise gegenüber Bürger*innen

**direkte Verhaltens-
steuerung**

**indirekte
Verhaltenssteuerung**

weitere

B e i s p i e l e

Genehmigungs-
vorbehalte

Subventionen, Abgaben

Umweltplanung

Zertifikate

Umweltpflichtigkeit v.
Hoheitsträgern

Anordnungen,
Untersagungen

Informationen

Eigenvornahme durch
Hoheitsträger

Gebote und Verbote

Vergaberecht

UVP
SUP

Verträge und
Absprachen

UMWELTPLANUNG i.w.S.

„Planen“ ... Vorausdenken, Vorsorgen, Integrieren, Abwägen
--> Umweltschutz als Zukunfts- und Querschnittsaufgabe

umweltrelevante Planung

umweltschutzspezifische P.

Gesamtplanung

Fachplanung

Raumordnung >
Bauleitplanung

Infrastruktur-
planung

sog. additive Umweltfachplanung
nach Einzelgesetzen

Umweltschutz *ein* Belang unter
mehreren; häufig: Abwägung

Umweltschutzmaßnahmen (d.h.,
Instrumente) für bestimmtes Medium
und Gebiet konkretisieren, abstimmen
etc. („*Meta-Instrument*“)

Bsp.: Klimaschutz
im Bauplanungs-
recht, vgl. § 1a
Abs. 5 BauGB

Bsp.: Umwelt-
belange bei
Flughafenplanung,
vgl. § 8 LuftVG

Bsp.: Luftreinhalteplanung, § 47 BImSchG

PlanfeststellungsVf

Stichwort: „Fahrverbote“
aktuell: § 47 IVa BImSchG

(P) Legalplanung?

7 PLANUNGSINSTRUMENTE: Wer plant? Legalplanung?

Umweltverfassungsrecht, u.a.:

Staatsziel
Art. 20a GG

Grundrechte

Kompetenzen

u.a.
Gesetzgebungsauftrag

Schutz-
pflichten

Eingriffs-
abwehr

Verbands-
komp.

Organ-
komp.

Gestaltungsspielraum des
Gesetzgebers

v.a. VHM

+ Gew.-
teilung

Instrumentenwahl
v.a. durch Gesetzgeber

(P): Kumulation mehrerer Instrumente
-> Instrumentenmix (I-Mix)

Kriterien der
Auswahl?

(P) Grenzen der
Wahlfreiheit?

(P) VHM
im I-Mix?

(P) Kompetenz-
abgrenzung im I-Mix?

Instrumente des Umweltrechts

7 PLANUNGSINSTRUMENTE: *Wer plant?*

Zuständigkeit für Planung?

Grundsatz: Planung als Aufgabe der Verwaltung nach näherer Maßgabe des einfachen Rechts (gesetzlicher Rahmen der Planung)

dabei: unterschiedliche *Rechtsformen* (Kloepfer, § 5, Rn. 84, 137):
RechtsVO, Satzung, ‚qualifizierte‘ VwVorschrift, VA, Rechtsakt *sui generis*, ...

Ausnahme: *Legalplanung unmittelbar* durch den Gesetzgeber?

Probleme:

- (horizontale) Gewaltenteilung
- Föderalismus (Art. 83 GG!)
- Rechtsschutz (Art. 19 Abs. 1 S. 1, Abs. 4 GG!)

aber: BVerfGE 95, 1 - Südumfahrung Stendal (1996)
Legalplanung bei „guten Gründen“ zulässig; auch zur Beschleunigung

aktueller: Stadortauswahlgesetz (Endlager für hochradioaktive Abfälle):
§ 20 Abs. 2 StandAG: endgültige Entscheidung durch Bundesgesetz

7 PLANUNGSINSTRUMENTE

UMWELTPLANUNG i.w.S.

„Planen“ ... Vorausdenken, Vorsorgen, Integrieren, Abwägen
--> Umweltschutz als Zukunfts- und Querschnittsaufgabe

umweltrelevante Planung

umweltschutzspezifische P.

Gesamtplanung

Fachplanung

Raumordnung >
Bauleitplanung

Infrastruktur-
planung

sog. additive Umweltfachplanung
nach Einzelgesetzen

Umweltschutz *ein* Belang unter
mehreren; häufig: Abwägung

Umweltschutzmaßnahmen (d.h.,
Instrumente) für bestimmtes Medium
und Gebiet konkretisieren, abstimmen
etc. („*Meta-Instrument*“)

Bsp.: Klimaschutz
im Bauplanungs-
recht, vgl. § 1a
Abs. 5 BauGB

Bsp.: Umwelt-
belange bei
Flughafenplanung,
vgl. § 8 LuftVG

Bsp.: Luftreinhalteplanung, § 47 BImSchG

Planfeststellungsverf

Stichwort: „Fahrverbote“
aktuell: § 47 IVa BImSchG

(P) Legalplanung?

7 PLANUNGSINSTRUMENTE

aktuell: Luftreinhalteplanung (§ 47 BImSchG) und ‚Fahrverbote‘

§ 48a Abs. 1 S. 1: „Zur Erfüllung von bindenden Rechtsakten der [...] Europäischen Union kann die Bundesregierung [...] mit Zustimmung des Bundesrates Rechtsverordnungen über die Festsetzung von Immissions- und Emissionswerten [...] erlassen.“

§ 47 Abs. 1 S. 1: „Werden die durch eine Rechtsverordnung nach § 48a Absatz 1 festgelegten Immissionsgrenzwerte [...] überschritten, hat die zuständige Behörde einen Luftreinhalteplan aufzustellen, welcher die erforderlichen Maßnahmen zur dauerhaften Verminderung von Luftverunreinigungen festlegt [...].“

§ 47 Abs. 4 S. 1 u. 2: „Die Maßnahmen sind entsprechend des Verursacheranteils unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gegen alle Emittenten zu richten, die zum Überschreiten der Immissionswerte [...] beitragen. Werden in Plänen [...] Maßnahmen im Straßenverkehr erforderlich, sind diese im Einvernehmen mit den zuständigen Straßenbau- und Straßenverkehrsbehörden festzulegen.“

§ 47 Abs. 4a S. 1: „Verbote des Kraftfahrzeugverkehrs für [Kfz] mit Selbstzündungsmotor kommen wegen der Überschreitung des Immissionsgrenzwertes für Stickstoffdioxid in der Regel nur in Gebieten in Betracht, in denen der Wert von 50 Mikrogramm Stickstoffdioxid pro Kubikmeter Luft im Jahresmittel überschritten worden ist. Folgende [Kfz] sind von Verkehrsverboten ausgenommen: 1. [Kfz] der Schadstoffklasse Euro 6, [...], 3. [bestimmte] Kraftomnibusse [...] 5. [bestimmte] Handwerker- und Lieferfahrzeuge, [...].“