

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 Düngemittleinsatz 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

HU Berlin - Vorlesung Umweltrecht - Rico David Neugärtner - 29. April 2019

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

HU Berlin - Vorlesung Umweltrecht - Rico David Neugärtner - 29. April 2019

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

HU Berlin - Vorlesung Umweltrecht - Rico David Neugärtner - 29. April 2019

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‘)

HU Berlin - Vorlesung Umweltrecht - Rico David Neugärtner - 29. April 2019

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

HU Berlin - Vorlesung Umweltrecht - Rico David Neugärtner - 29. April 2019

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 Verhaltenssteuerung	indirekte Verhaltenssteuerung	weitere
B e i s p i e l e		
Genehmigungsvorbehalte	Subventionen, Abgaben	Umweltplanung
Anordnungen, Untersagungen	Zertifikate	Umweltpflichtigkeit v. Hoheitsträgern
Gebote und Verbote	Informationen	Eigenvornahme durch Hoheitsträger
	Vergaberecht	
	UVP SUP	Verträge und Absprachen

HU Berlin - Vorlesung Umweltrecht - Rico David Neugärtner - 29. April 2019

3 [Blick zurück auf die Ausgangsbeispiele]

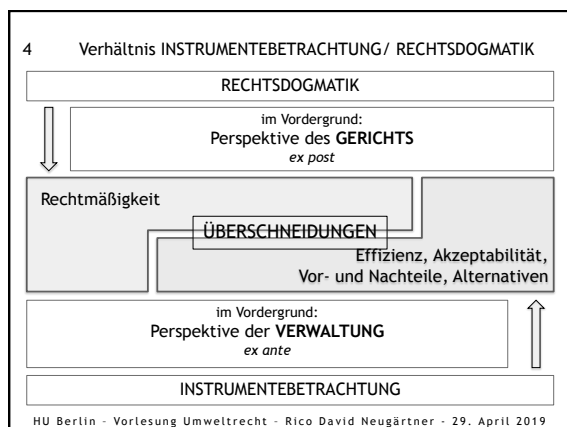
A	Die A-AG möchte ein Atomkraftwerk errichten. Die Rechtsabteilung der A-AG findet heraus, dass Atomkraftwerke genehmigungspflichtig sind (bzw. waren) - vgl. § 7 Abs. 1 S. 1 u. 2 ATG.	Genehmigungsvorbehalte, Verbote	direkte V-Steuerung
B	Bundesminister*in B zieht in Betracht, eine Informationskampagne 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

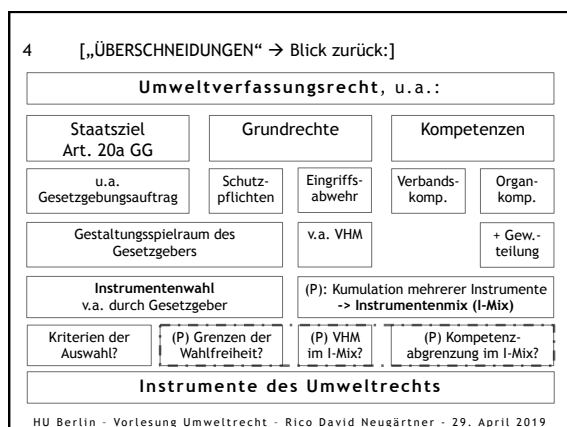
HU Berlin - Vorlesung Umweltrecht - Rico David Neugärtner - 29. April 2019

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

HU Berlin - Vorlesung Umweltrecht - Rico David Neugärtner - 29. April 2019





- 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
- HU Berlin - Vorlesung Umweltrecht - Rico David Neugärtner - 29. April 2019

5 INSTRUMENTENWAHL

Umweltverfassungsrecht, u.a.:

Staatsziel Art. 20a GG	Grundrechte	Kompetenzen
u.a. Gesetzgebungsauftrag	Schutz- pflichten	Eingriffs- abwehr
Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers	v.a. VHM	Verbands- komp. Organ- komp.
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) Kompeten- abgrenzung im I-Mix?

Instrumente des Umweltrechts

HU Berlin - Vorlesung Umweltrecht - Rico David Neugärtner - 29. April 2019

5 INSTRUMENTENWAHL (vgl. Kloepfer, § 5, Rn. 47 ff.)

Instrumentenwahl

v.a. durch Gesetzgeber	tlw. durch die Verwaltung
Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers	Ausgangspunkt: einfaches Recht
Kriterien der Auswahl?	-> Handlungsoptionen, ggf. aber auch Handlungspflichten der Vw
(P) Grenzen der Wahlfreiheit?	(vgl. VwR AT): - gebundene Entscheidung v. Ermessensentscheidung - ggf. Ermessensreduzierung - ggf. Rechte Dritter auf Einschreiten
<ul style="list-style-type: none"> - Effektivität - Effizienz - Wirtschaftspolitik - Sozialpolitik - environmental justice - Akzeptanz - Flexibilität - ... 	<p style="text-align: center;">VHM: Geringsterforderlichkeit?</p> <p style="text-align: center;">Unionsrecht</p> <p style="text-align: center;">(selten) regelt das einfache Recht das Verhältnis von Instrumenten ausdrücklich: vgl. § 3 III, § 32 IV BNatSchG; vgl. auch § 54 S. 1 VwVfG</p> <p style="text-align: center;">VHM: Geringsterforderlichkeit?</p>

HU Berlin - Vorlesung Umweltrecht - Rico David Neugärtner - 29. April 2019

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

HU Berlin - Vorlesung Umweltrecht - Rico David Neugärtner - 29. April 2019

6 INSTRUMENTENMIX

Umweltverfassungsrecht, u.a.:

Staatsziel Art. 20a GG	Grundrechte	Kompetenzen
u.a. Gesetzgebungsauftrag	Schutz- pflichten	Eingriffs- abwehr
Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers	v.a. VHM	Verbands- komp.
Instrumentenwahl v.a. durch Gesetzgeber	+ Gew- teilung	
Kriterien der Auswahl?	(P): Kumulation mehrerer Instrumente -> Instrumentenmix (I-Mix)	
(P) Grenzen der Wahlfreiheit?	(P) VHM im I-Mix?	(P) Kompetenz- abgrenzung im I-Mix?

Instrumente des Umweltrechts

HU Berlin - Vorlesung Umweltrecht - Rico David Neugärtner - 29. April 2019

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?	Koordination von Verbandskompetenzen?
<small>z.B. BVerfGE 98, 106 - Kommunale Verpackungsteuer</small>		

HU Berlin - Vorlesung Umweltrecht - Rico David Neugärtner - 29. April 2019

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)
<small>Art. 74 Abs. 1 GG: u.a. „Abfallwirtschaft“</small>	<small>Art. 105 Abs. 2a GG: u.U. „örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern“</small>
zwar neben Einnahme- auch Lenkungszwecke zulässig, aber:	
<small>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.“</small>	

HU Berlin - Vorlesung Umweltrecht - Rico David Neugärtner - 29. April 2019

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

HU Berlin - Vorlesung Umweltrecht - Rico David Neugärtner - 29. April 2019

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 Verhaltenssteuerung	indirekte Verhaltenssteuerung	weitere
B e i s p i e l e		
Genehmigungsvorbehalte	Subventionen, Abgaben	Umweltplanung
Anordnungen, Untersagungen	Zertifikate	Umweltpflichtigkeit v. Hoheitsträgern
Gebote und Verbote	Informationen	Eigenvernahme durch Hoheitsträger
	Vergaberecht	
	UVP SUP	Verträge und Absprachen

HU Berlin - Vorlesung Umweltrecht - Rico David Neugärtner - 29. April 2019

7 PLANUNGSINSTRUMENTE (vgl. Kloepfer, § 5, Rn. 67 ff.)

UMWELTPLANUNG i. w. S.

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

umweltrelevante Planung	umweltschutzspezifische P.
Gesamtplanung	Fachplanung
Raumordnung > Bauleitplanung	Infrastrukturplanung
	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 Bauplanungsrecht, vgl. § 1a Abs. 5 BauGB	Bsp.: Umweltbelange bei Flughafenplanung, vgl. § 8 LuftVG
	Bsp.: Luftreinhalteplanung, § 47 BImSchG
	Stichwort: ‚Fahrverbote‘ aktuell: § 47 IVa BImSchG
	PlanfeststellungsVf
	(P) Legalplanung?

HU Berlin - Vorlesung Umweltrecht - Rico David Neugärtner - 29. April 2019

7 PLANUNGSINSTRUMENTE: Wer plant? Legalplanung?

Umweltverfassungsrecht, u.a.:

Staatsziel Art. 20a GG	Grundrechte	Kompetenzen
u.a. Gesetzgebungsauftrag	Schutz- pflichten	Eingriffs- abwehr
Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers	v.a. VHM	Verbands- komp.
Instrumentenwahl v.a. durch Gesetzgeber	(P): Kumulation mehrerer Instrumente -> Instrumentenmix (I-Mix)	Organ- komp.
Kriterien der Auswahl?	(P) Grenzen der Wahlfreiheit?	(P) VHM im I-Mix?
		(P) Kompetenz- abgrenzung im I-Mix?

Instrumente des Umweltrechts

HU Berlin - Vorlesung Umweltrecht - Rico David Neugärtner - 29. April 2019

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 - Südmufahrung Stendal (1996)
Legalplanung bei „guten Gründen“ zulässig; auch zur Beschleunigung

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

HU Berlin - Vorlesung Umweltrecht - Rico David Neugärtner - 29. April 2019

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
Umweltschutz <i>ein</i> Belang unter <i>mehreren</i> ; häufig: Abwägung	sog. additive Umweltfachplanung nach Einzelgesetzen
Bsp.: Klimaschutz im Bauplanungs- recht, vgl. § 1a Abs. 5 BauGB	Umweltschutzmaßnahmen (d.h., <i>Instrumente</i>) für bestimmtes Medium und Gebiet konkretisieren, abstimmen etc. („Meta-Instrument“)
Bsp.: Umwelt- belange bei Flughafenplanung, vgl. § 8 LuftVG	Bsp.: Luftreinhalteplanung, § 47 BImSchG
PlanfeststellungsVf	Stichwort: „Fahrverbote“ aktuell: § 47 IVa BImSchG
(P) Legalplanung?	

HU Berlin - Vorlesung Umweltrecht - Rico David Neugärtner - 29. April 2019

<p>7 PLANUNGSINSTRUMENTE</p> <p>aktuell: Luftreinhalteplanung (§ 47 BImSchG) und ‚Fahrverbote‘</p> <p>§ 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.“</p> <p>§ 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 [...].“</p> <p>§ 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.“</p> <p>§ 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, [...]“</p> <p>HU Berlin - Vorlesung Umweltrecht - Rico David Neugärtner - 29. April 2019</p>
--
