



**Eberswalde University
for Sustainable
Development**

Umweltrecht

Georg.Miribung@hnee.de

Inhalte

1. Entstehungsgeschichte und Entwicklung
2. Begriff und rechtliche Einordnung
3. Schutzziele, rechtsethische Bezüge und Prinzipien des Umweltrechts
4. Umweltrecht im Mehrebenensystem
5. Instrumente des Umweltrechts





Instrumente des Umweltrechts – Einleitend ...

- Mittel, mit denen die **Verwaltung ihre Ziele im Bereich des Umweltschutzes verfolgt**
- Betrachtung der **Wirkungsweise** der Regeln
 - Direkte und indirekte Verhaltenssteuerung
 - Im Kern ordnungsrechtlich geprägt/Gefahrenabwehr
 - Aber auch: Planung, Kooperation, Anreizsetzung
 - Grundsätze/Prinzipien ...
 - → **Instrumentenmix**



Instrumente des Umweltrechts - **Planungsrechtliche Instrumente**

Was ist mit dem **Begriff Planung** gemeint?

- Vorentwurf einer normativen Ordnung, erfasst gegenwärtige und zukünftige Entwicklungen, Ausgleich widerstreitender Interessen und Ziele
- Keine eigenständige Rechtsform, kann in jeglichen Handlungsformen ergehen

Bedeutung

- Staatliche **Planung koordiniert** einzelne Schutzmaßnahmen, stimmt dies aufeinander ab
- Umweltplanung als **zentrales Instrument** um Idee der Nachhaltigkeit zu konkretisieren
- **Vorhersehbarkeit, Rechtssicherheit, Transparenz**
- Aber auch: schwerfällig



Instrumente des Umweltrechts - **Planungsrechtliche Instrumente**

Merkmale

- Aussagen über **ist- und Sollzustand**
- Finale Normstruktur/Zweck-Mittel-Struktur
- → Umweltordnungsrecht/direkte Instrumente haben einen konditionalen Charakter – punktuell versus **flächendeckend-gesamthaft**
- **Planungsermessen** unterscheidet sich vom allgemeinen Verwaltungsermessen

Systematik

- Verwaltungsrechtliche Umweltplanung – Fachplanung und raumbezogene Gesamtplanung
- Nicht verwaltungsrechtliche Umweltplanung → politische Planungsinstrumente



Instrumente des Umweltrechts - **Planungsrechtliche Instrumente**

Politische Planungsinstrumente → legen als Programmplanung **allgemeine Leitlinien** für die Umweltpolitik fest

- Z.B. Kernelemente des Bundesklimaschutzgesetzes
 - Planung
 - Minderungsziele
 - Berichtswesen
- **Instrumente der Klimaschutzplanung**
 - Klimaschutzplan
 - Klimaschutzprogramm - Rahmen
 - Sofortprogramm



Instrumente des Umweltrechts - **Planungsrechtliche Instrumente**

Fachplanungen mit umweltspezifischer Zielsetzung

- Diese haben den Umweltschutz zum primären Ziel
- Z.B. Luftreinhalteplanung, Lärminderungsplanung ...

Fachplanung ohne umweltspezifische Zielsetzung

- Anderes, typischerweise umweltbeeinträchtigendes Ziel
- Z.B. Straßen, Flughäfen
- → Planfeststellung – verfahrensrechtliches Instrument



Instrumente des Umweltrechts - **Planungsrechtliche Instrumente**

Raumbezogene Gesamtplanung

- Ist nicht auf ein bestimmtes bereichsspezifisches Ziel ausgerichtet
- Alle umweltrechtlichen Bereiche

Begriff und Systematik

- Umfasst **Raumordnungsplanung** (überörtlich) und **Bauleitplanung** (Bauleitpläne der Gemeinde und zwar Flächennutzungsplan und Bebauungsplan)



Instrumente des Umweltrechts - **Planungsrechtliche Instrumente**

Raumbezogene Gesamtplanung

Raumordnung

- **Koordinierungs-, Integrations- und Vorsorgefunktion**
- Nachhaltige Raumentwicklung durch Erfordernisse der Raumordnung, insb. die Grundsätze der Raumordnung – haben keine strikte Bindungswirkung
- **Ziele der Raumordnung** – verbindlich
 - Durch Feststellungen in Raumordnungsplänen zu konkretisieren



Instrumente des Umweltrechts - **Planungsrechtliche Instrumente**

Raumbezogene Gesamtplanung

Bauleitplanung

- Gemeinde entscheidet hiermit über **Flächennutzung**
 - Soll nachhaltige städtebauliche Entwicklung gewährleisten
 - Belange des **Umweltschutzes** sind in planerische **Abwägung** einzubeziehen
 - → Durch **Umweltprüfung**, insbesondere den **abschließenden Umweltbericht** sichergestellt



Instrumente des Umweltrechts - **Instrumente direkter Verhaltenssteuerung**

Begriff und Typen

- Ordnungsrechtliche Maßnahmen, vollstreckbar
- **Vollzug** durch Kontrollinstrumente
 - **Präventive Eröffnungskontrolle**
 - **Repressive Befolgungskontrolle**
- → bewirken zielsicher konkrete Verhaltensweisen



Instrumente des Umweltrechts - **Instrumente direkter Verhaltenssteuerung**

Umweltgebote und –verbote

- **Leistungspflichten:**
 - Allgemeine umweltfreundliche Verhaltensweisen
 - Spezielle Handlungspflichten
 - Ggf. Eigenüberwachungspflichten
- **Duldungspflichten**
 - Insb. staatliche Umweltaufsicht, aber auch generelle Duldungspflichten
- **Unterlassungspflichten**
 - Verbote (mit Möglichkeit der Befreiung)



Instrumente des Umweltrechts - **Instrumente direkter Verhaltenssteuerung**

Eröffnungskontrolle

- Instrumente, die bestimmte Verhaltensweisen auf Beeinträchtigungen kontrollieren, **bevor Tätigkeiten** begonnen werden

Anzeige- bzw. Anmeldepflichten

- **Anzeige, nicht Genehmigung**
- **Auswirkungen sind gering**
- Informationsgrundlage für Verwaltung, Selbstkontrolle
- Genehmigungsergänzende Anzeigepflichten – Befolgungskontrolle; um bereits genehmigte umweltbelastende Tätigkeiten zu überwachen



Instrumente des Umweltrechts - **Instrumente direkter Verhaltenssteuerung**

Eröffnungskontrolle

Erlaubnisse (intensivere Stufe der Eröffnungskontrolle)

- Arten
 - **Präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt** (Kontrollerlaubnis) – Ergebnis kann ein Anspruch auf Erteilung der Erlaubnis sein
 - **Repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt** – nur ausnahmsweise ist eine Befreiung möglich (Ausnahmebewilligung, Dispens)



Instrumente des Umweltrechts - **Instrumente direkter Verhaltenssteuerung**

Eröffnungskontrolle – Erlaubnisse

- Erlaubnisgegenstände
 - **Anlage**bezogene Erlaubnis (Realkonzession) – frei übertragbar
 - **Person**enbezogene Erlaubnis (Personalkonzession) – nicht frei übertragbar
- Nebenbestimmungen und modifizierte Genehmigungen
 - **Nebenbestimmungen** wie z.B. Befristung, Auflage → einzelfallbezogene Feinsteuerung
 - **Modifizierte Genehmigung** = Inhaltsbestimmung



Instrumente des Umweltrechts - **Instrumente direkter Verhaltenssteuerung**

Repressive (Befolgungs-)Kontrolle

- **Nachdem** eine Erlaubnis erteilt worden ist
- Überwachung und/oder eingreifende Maßnahmen (Sanktionen)
- **Überwachung**
 - Werden Vorschriften und ggf. Neben**bestimmungen eingehalten?**
 - Betretungs- und Besichtigungsrechte, Akteneinsichtsrechte, Messungen, Auskunftspflichten
 - Aber auch bloße Umweltbeobachtung, oder Pflicht zur Eigenüberwachung
 - Auch indirekte Instrumente wie z.B. Umweltaudit oder Emissionhandel



Instrumente des Umweltrechts - **Instrumente direkter Verhaltenssteuerung**

Repressive (Befolgungs-)Kontrolle

- **Eingreifende Maßnahmen**
 - Tätigkeiten werden **nachträglich** teilweise oder vollständig **untersagt**
 - Nachträglich Anordnung, Aufhebung einer Erlaubnis
 - Erlaubnisse stehen oftmals unter dem **Vorbehalt von nachträglicher Anordnungen**
 - Z.B. Änderung der Gefahrenlage
 - Genehmigung kann nachträglich widerrufen werden



Instrumente des Umweltrechts - **Verfahrensinstrumente**

Bei umweltrelevanten Entscheidungen spielt wegen deren **Komplexität, Multipolarität und Ungewissheit** das Entscheidungsverfahren eine besondere Rolle. → bedingt durch Gegenstand der Genehmigung, Gefahr bzw. Risiko das von Anlagen ausgeht, Rechtsgüter

Verfahrensarten

- **Verfahren der Eröffnungskontrolle**
 - Einfaches Genehmigungsverfahren → geringe Umweltbelastungen
 - Förmliches Genehmigungsverfahren → Regelfall, angemessene Berücksichtigung der Risiken ...
 - Planfeststellungsverfahren → spezielles förmliches Verfahren, komplexe raumbedeutsame Infrastrukturvorhaben



Instrumente des Umweltrechts - **Verfahrensinstrumente**

Verfahrensarten

- **Gestufte Verwaltungsverfahren**
 - **Große Anlagen**, entsprechende Planungs- und Investitionsrisiken
 - **Vorbescheid** → vorweg über bestimmte Punkte (z.B. Standard) verbindlich entscheiden
 - oder **Teilgenehmigung** → es kann mit der Errichtung eines Anlagenteils begonnen werden
- **Zulassung vorzeitigen Beginns**
 - Bevor eine Genehmigung vorliegt
 - Auf **eigenes Risiko**, z.B. um erwünschte Investitionen zu beschleunigen



Instrumente des Umweltrechts - **Verfahrensinstrumente**

Umweltverträglichkeitsprüfung und strategische Umweltprüfung

- Umweltprüfungen
 - **UVP/Umweltverträglichkeitsprüfung** → betrifft öffentliche und private Vorhaben
 - **SUP bzw. Plan-UVP/Strategische Umweltprüfung** → betrifft Pläne oder Programme
- → medienübergreifender integrativer Umweltschutz – Vorsorgeprinzip
- Auswirkungen werden ermittelt, beschrieben und bewertet
- Im Sinne der Öffentlichkeitsbeteiligung (vgl. auch Aarhus-Konvention → Information, Partizipation, Rechtsschutz)
- Prüfungen sind unselbständiger Teil des Verfahrens, das der Zulassungsentscheidung dient



Instrumente des Umweltrechts - **Verfahrensinstrumente**

Umweltverträglichkeitsprüfung und strategische Umweltprüfung

- **UVP-Pflicht**
 - UVP kann bei Neu- und Änderungsvorhaben obligatorisch sein
 - andere Vorhaben unterliegen einer Pflicht, wenn eine Vorprüfung dies ergeben hat
 - Allgemeine Vorprüfung/Screening → Vorhaben mittlerer Größe
 - Standortbezogene Vorprüfung → kleine Vorhaben
- **SUP-Pflicht**
 - Z.B. Verkehrswegeplanung, Flughafenausbau
 - Auch wenn sie einen Rahmen für UVP-pflichtige Vorhaben setzen
 - Auch mit Bezug zur Natura2000-Gebieten
 - Sonstige Pläne → fakultativ



Instrumente des Umweltrechts - **Verfahrensinstrumente**

Umweltverträglichkeitsprüfung und strategische Umweltprüfung

- Durchführung der UVP bzw. SUP
 - Behörde **stellt Pflicht fest**
 - **Scoping** – Abstimmung Untersuchungsrahmen und –gegenstand
 - Vorhabenträger erstellt **UVP-Bericht**
 - **Zusammenfassende Darstellung** aufgrund
 - Umweltbericht
 - Behördliche Stellungnahmen
 - Betroffene Öffentlichkeit
 - **Behörde bewertet** auf dieser Grundlage die Umweltauswirkungen und **entscheidet**
 - Evtl. Maßnahmen zur Verminderung der Auswirkungen sind zu **überwachen**



Instrumente des Umweltrechts - **Verfahrensinstrumente**

Planfeststellungsverfahren

- Anwendungsbereich → raumbedeutsame Großvorhaben, erhebliche Auswirkungen auf eine Vielzahl von Interessen, öffentliche und private Belange sollen gleichermaßen berücksichtigt werden
 - Z.B. Bundesfernstraßen, Eisenbahntrassen, Flughäfen ...
- Oftmals Spezialvorschriften lt. Fachgesetzen
- Hat **Konzentrationswirkung**: umfasst Genehmigungen, Erlaubnisse, Bewilligungen, Zustimmungen
- → in einfacheren Fällen: Plangenehmigung



Instrumente des Umweltrechts - **Verfahrensinstrumente**

Planfeststellungsverfahren

- **Rechtmäßigkeit**
 - **Formell**: Zuständigkeit, Verfahren, Form, Öffentlichkeitsbeteiligung/Anhörungsverfahren
 - **Materiell**
 - Es wird auf die Planungsgrundsätze der Bauleitplanung zurückgegriffen
 - Auch zu beachten: naturschutzrechtliche Eingriffsregelung oder Schutzgebietsausweisungen
 - Abwägung aller öffentlichen und privaten Umweltbelange



Instrumente des Umweltrechts - **Verfahrensinstrumente**

Öffentlichkeitsbeteiligung

- Öffentlichkeit → die an der Entscheidung Interessierten
 - nicht zwingend Verfahrensbeteiligte
- Umfasst die Mitwirkung Verwaltungsverfahren (Partizipation)
 - **Anhörungs-, Einwendungs-, Erörterungsrechte**
- Demokratische Legitimierung durch Transparenz und Akzeptanz



Instrumente des Umweltrechts - **Verfahrensinstrumente**

Öffentlichkeitsbeteiligung - Beispiele

- Immissionsschutzrecht
 - Mehrstufig: **Bekanntmachung** des Vorhabens, Auslegung von Antrag und Unterlagen zur **Einsichtnahme**, Erhebung von **Einwendungen**, **Erörterung**
- Fachplanungsrecht
 - Planfeststellungsverfahren
 - **Plan** wird in den betroffenen Gemeinden **ausgelegt**, Drittbetroffene können **Einwendungen** erheben, **Erörterung** der Behördenstellunghnahmen und Einwendungen,