

Deutsches und Europäisches Umweltrecht I

Prof. Dr. Dr. Durner LL.M.

SS 2025

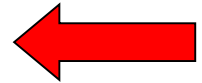
Gliederung

A. Grundlagen

B. Allgemeines Umweltrecht

I. Allgemeine Prinzipien des Umweltrechts

II. Die Instrumente des staatlichen Umweltschutzes



III. Rechtsschutz im Umweltrecht

C. Ausgewählte Einzelbereiche des besonderen Umweltrechts

1. Umweltrecht als Präzedenzfall für die Kategorien des Allgemeinen Verwaltungsrechts

Die **Handlungsformen** des Verwaltungsrechts finden im Umweltrecht durchgängig Anwendung

(z.B. Verwaltungsakt, Realakt, Verordnung, Satzung, Verwaltungsvorschrift, Abgabe, Steuer, Subvention, etc.)

Hinzu treten **neuentwickelte Instrumente** (z.B. Öko-Audit).

Insgesamt ist das Umweltrecht mit dem Regulierungsrecht das wohl **dynamischste Referenzgebiet** des Verwaltungsrechts.

2. Instrumentenwahl und -mix, Einteilungsmöglichkeiten nach Form und Wirkung I

BVerwGE 124, 47 (61) - „Emissionshandelssystem“:

„Die in das TEHG umgesetzten Pflichten aus der Emissionshandelsrichtlinie treten vielmehr **neben** die Gestattungswirkung der schon erteilten immissions-schutzrechtlichen Genehmigung.“

→ Problem der **Abstimmung der Instrumente**.

2. Instrumentenwahl und -mix, Einteilungsmöglichkeiten nach Form und Wirkung II

So erschließt sich die Sinnhaftigkeit eines Nebeneinanders von

- klimabezogenen technischen Standards,
- der CO₂-Steuer und
- des Emissionshandelssystems
nicht unmittelbar.

Ähnliche Probleme werden im Rahmen des **Abwasserabgabengesetzes** diagnostiziert.

3. Planungsinstrumente I

Ein wichtiger überkommener Bestandteil des älteren **deutschen Umweltrechts** sind die **Landschaftspläne**. Sie

- sollen gem. § 9 Abs. 1 BNatSchG die Erfordernisse und **Maßnahmen zur Verwirklichung** der naturschutzrechtlichen Ziele aufzeigen,
- liefern damit **sektorale Fachgutachten** und Handlungsoptionen **für nachfolgende Pläne** und Einzelentscheidungen.
- Die **Verbindlichkeit** richtet sich gem. § 10 Abs. 4 BNatSchG im Wesentlichen nach Landesrecht.
- Dabei finden sich Modelle der **Primärintegration** und der **Sekundärintegration**.

3. Planungsinstrumente II

Daneben haben die Instrumente der Umweltplanung vor allem durch die neueren **Vorgaben der Europäischen Union** eine enorme Ausweitung erfahren, die Pflichten der Mitgliedstaaten zur Aufstellung spezifischer **Umweltfachpläne** zur Erreichung bestimmter Umweltstandards oder –ziele vorsehen.

3. Planungsinstrumente III (Beispiele)

§ 82 Abs. 1 WHG - „Maßnahmenprogramm“:

„Für jede Flussgebietseinheit ist nach Maßgabe der Absätze 2 bis 6 ein **Maßnahmenprogramm** aufzustellen, **um die Bewirtschaftungsziele** nach Maßgabe der §§ 27 bis 31, 44 und 47 **zu erreichen**. Die Ziele der Raumordnung sind zu beachten; die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung sind zu berücksichtigen.“

3. Planungsinstrumente IV (Beispiele)

§ 47 BImSchG - „Luftreinhaltepläne, Pläne für kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen, Landesverordnungen“:

„(1) Werden die durch eine Rechtsverordnung nach § 48a Abs. 1 festgelegten Immissionsgrenzwerte einschließlich festgelegter Toleranzmargen überschritten, hat die zuständige Behörde einen **Luftreinhalteplan** aufzustellen, welcher die erforderlichen **Maßnahmen zur dauerhaften Verminderung** von Luftverunreinigungen festlegt und den Anforderungen der Rechtsverordnung entspricht.“

3. Planungsinstrumente V (Beispiele)

Noch § 47 BImSchG:

„(2) Besteht die Gefahr, dass die durch eine Rechtsverordnung nach § 48a Absatz 1 festgelegten **Alarmschwellen** überschritten werden, hat die zuständige Behörde einen **Plan für kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen** aufzustellen, soweit die Rechtsverordnung dies vorsieht. ... Die im Plan festgelegten Maßnahmen müssen geeignet sein, die Gefahr der Überschreitung der Werte zu verringern oder den Zeitraum, während dessen die Werte überschritten werden, zu verkürzen. ...“

3. Planungsinstrumente VI (Beispiele)

Vgl. dazu EuGH, NVwZ 2008, 984:

„Art. 7 Abs. 3 der Richtlinie 96/62/EG über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität ist dahin auszulegen, dass unmittelbar betroffene Einzelne im Fall der Gefahr einer Überschreitung der Grenzwerte oder der Alarmschwellen bei den zuständigen nationalen Behörden die **Erstellung eines Aktionsplans erwirken können** müssen, auch wenn sie nach nationalem Recht über andere Handlungsmöglichkeiten verfügen sollten, um diese Behörden dazu zu bringen, Maßnahmen zur Bekämpfung der Luftverschmutzung zu treffen.“

3. Planungsinstrumente VII (Beispiele)

§ 47d Abs. 1 BImSchG - „Lärmaktionspläne“:

(1) „Die zuständigen Behörden stellen bis zum 18. Juli 2008 Lärmaktionspläne auf, mit denen Lärmprobleme und Lärmauswirkungen geregelt werden für

1. Orte in der Nähe der **Hauptverkehrsstraßen** mit einem Verkehrsaufkommen von über sechs Millionen Kraftfahrzeugen pro Jahr, der **Haupteisenbahnstrecken** mit einem Verkehrsaufkommen von über 60.000 Zügen pro Jahr und der **Großflughäfen**,
2. **Ballungsräume** mit mehr als 250.000 Einwohnern.“

3. Planungsinstrumente VIII (Beispiele)

Noch **§ 47d Abs. 1 BImSchG**:

„Gleiches gilt bis zum 18. Juli **2013** für **sämtliche Ballungsräume** sowie für **sämtliche Hauptverkehrsstraßen** und **Haupteisenbahnstrecken**. Die Festlegung von Maßnahmen in den Plänen ist in das **Ermessen** der zuständigen Behörden gestellt, sollte aber auch unter Berücksichtigung der Belastung durch mehrere Lärmquellen insbesondere auf die Prioritäten eingehen, die sich gegebenenfalls aus der Überschreitung relevanter Grenzwerte oder aufgrund anderer Kriterien ergeben....“

3. Planungsinstrumente IX (Beispiele)

Am abstraktesten und zugleich weitreichendsten ist nunmehr

§ 9 KSG **Klimaschutzprogramme**

(1) „Die Bundesregierung beschließt mindestens nach jeder Fortschreibung des Klimaschutzplans ein Klimaschutzprogramm; darüber hinaus wird bei Zielverfehlungen eine Aktualisierung des bestehenden Klimaschutzprogramms um Maßnahmen nach § 8 Abs. 2 vorgenommen. In jedem Klimaschutzprogramm legt die Bundesregierung unter Berücksichtigung des jeweils aktuellen Klimaschutz-Projektionsberichts nach § 10 Abs. 2 fest, welche Maßnahmen sie zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele in den einzelnen Sektoren ergreifen wird.“

Vgl. dazu sehr weitreichend OVG Berlin-Brandenburg EnWZ 2024, 85
(noch vor der Abschaffung der Sektorenziele)

3. Planungsinstrumente X (Beispiele)

Die Entwicklung der Planungsinstrumente zeigt eine Tendenz zu dem Versuch einer rechtlich gelenkten „**Politikplanung**“.

Oft dokumentieren aber solche Instrumente nur den derzeit fehlenden politischen Konsens, sich schon jetzt auf konkretere Maßgaben zu einigen.

Planung als gesetzgeberisches Instrument vertagt damit substantielle Entscheidungen in die Zukunft.

Die Chance dieses Instruments liegt in einem potentiellen **Rationalitätsgewinn**, die Gefahr in planerischem **Aktionismus**.

4. Allgemeine verfahrensrechtliche Kontrollinstrumente

a) Umweltverträglichkeitsprüfung I

§ 3 Abs. 1 UVPG:

„Umweltprüfungen umfassen die **Ermittlung, Beschreibung** und **Bewertung** der erheblichen Auswirkungen eines Vorhabens oder eines Plans oder Programms auf die **Schutzgüter**. Sie dienen einer wirksamen Umweltvorsorge nach Maßgabe der geltenden Gesetze und werden nach einheitlichen Grundsätzen sowie unter Beteiligung der Öffentlichkeit durchgeführt.“

4. Allgemeine verfahrensrechtliche Kontrollinstrumente

a) Umweltverträglichkeitsprüfung II

§ 2 UVPG:

„(1) Schutzgüter im Sinne dieses Gesetzes sind

1. Menschen, insbesondere die menschliche Gesundheit,
2. Tiere, Pflanzen und die biologische Vielfalt,
3. Fläche, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft,
4. kulturelles Erbe und sonstige Sachgüter sowie
5. die Wechselwirkung zwischen den vorgenannten Schutzgütern.

(2) Umweltauswirkungen im Sinne dieses Gesetzes sind unmittelbare und mittelbare Auswirkungen eines Vorhabens oder der Durchführung eines Plans oder Programms auf die Schutzgüter.“

4. Allgemeine verfahrensrechtliche Kontrollinstrumente

a) Umweltverträglichkeitsprüfung III

Die Regelung der **UVP-Pflicht** ist mittlerweile sehr komplex.
Man unterscheidet

- Vorhaben, bei denen aufgrund ihrer Art, Größe oder Leistungsfähigkeit stets eine **zwingende Verpflichtung** zur Durchführung einer UVP besteht (§ 6 i.V.m. Anlage 1, „X“ in Spalte 1 UVPG)
- Vorhaben, bei denen die UVP-Pflicht nur **fakultativ im Einzelfall** greift, wenn **entweder** für das Vorhaben eine **allgemeine Vorprüfung des Einzelfalls** vorgesehen ist und es „nach *Einschätzung* der zuständigen Behörde“ erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen haben kann (§ 7 Abs. 1 UVPG i.V.m. Anlage 1, „A“ in Spalte 2) oder

4. Allgemeine verfahrensrechtliche Kontrollinstrumente

a) Umweltverträglichkeitsprüfung IV

- wenn für das Vorhaben wegen der besonderen Sensibilität des Standorts eine **standortbezogene Vorprüfung des Einzelfalls** vorgesehen ist und trotz geringer Größe oder Leistung erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen aufgrund besonderer örtlicher Gegebenheiten zu erwarten sind (§ 7 Abs. 2 UVPG i.V.m. Anlage 1, „S“ in Spalte 2).

4. Allgemeine verfahrensrechtliche Kontrollinstrumente

a) Umweltverträglichkeitsprüfung V

Der Ablauf des UVP-Verfahrens

- Einleitung eines Genehmigungsverfahrens durch Projektträger
- Bestimmung des Umfangs (**Scoping**), § 15 UVPG
- Einreichung der Unterlagen, § 16 UVPG
- Behördenbeteiligung, § 17 UVPG
- **Öffentliche Auslegung**, §§ 18 ff. UVPG
- Integrative Bewertung durch Sachverständige aus unterschiedlichen Fachbereichen
- **Darstellung der Umweltauswirkungen, § 24 UVPG**
- Entscheidung der Genehmigungsbehörde

4. Allgemeine verfahrensrechtliche Kontrollinstrumente

a) Umweltverträglichkeitsprüfung VI

Rechtliche **Bedeutung der UVP** – rein verfahrensrechtlich oder materiell? (vgl. etwa *Gassner*, NVwZ 2008, 1203 ff.)

§ 25 Abs. 1 und 2 UVPG:

(1) „Auf der Grundlage der zusammenfassenden Darstellung bewertet die zuständige Behörde die Umweltauswirkungen des Vorhabens im Hinblick auf eine wirksame Umweltvorsorge im Sinne des § 3 **nach Maßgabe der geltenden Gesetze.**“

(2) „Bei der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens **berücksichtigt** die zuständige Behörde die begründete Bewertung nach dem in Absatz 1 bestimmten Maßstab.“

➔ Bedeutung der **Ausgestaltung des Zulassungstatbestandes**

4. Allgemeine verfahrensrechtliche Kontrollinstrumente

a) Umweltverträglichkeitsprüfung VII

BVerwG, NVwZ 2008, 563 (566):

„Die UVP-Richtlinie und die zu ihrer Umsetzung ergangenen nationalen Rechtsvorschriften **beschränken sich auf verfahrensrechtliche Anforderungen** im Vorfeld der Sachentscheidung, ohne das Umweltrecht materiell anzureichern.“

4. Allgemeine verfahrensrechtliche Kontrollinstrumente

a) Umweltverträglichkeitsprüfung VIII

Vgl. dazu **§ 4 Abs. 1 UmwRG**:

„¹Die **Aufhebung einer Entscheidung** über die Zulässigkeit eines Vorhabens ... kann verlangt werden, wenn

1. eine nach den Bestimmungen des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung, nach der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben oder nach entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften

a) erforderliche Umweltverträglichkeitsprüfung oder

b) erforderliche Vorprüfung des Einzelfalls zur Feststellung der UVP-Pflichtigkeit

weder durchgeführt noch nachgeholt worden ist.“

4. Allgemeine verfahrensrechtliche Kontrollinstrumente

a) Umweltverträglichkeitsprüfung IX

Noch **§ 4 UmwRG**:

2. „eine erforderliche **Öffentlichkeitsbeteiligung** ... weder durchgeführt noch nachgeholt worden ist oder
3. ein anderer **Verfahrensfehler** vorliegt, der
 - a) nicht geheilt worden ist,
 - b) nach seiner Art und Schwere mit den in den Nummern 1 und 2 genannten Fällen vergleichbar ist und
 - c) der betroffenen Öffentlichkeit die Möglichkeit der gesetzlich vorgesehenen **Beteiligung am Entscheidungsprozess** genommen hat; zur Beteiligung am Entscheidungsprozess gehört auch der Zugang zu den Unterlagen, die zur Einsicht für die Öffentlichkeit auszulegen sind.“

4. Allgemeine verfahrensrechtliche Kontrollinstrumente

a) Umweltverträglichkeitsprüfung X

Noch **§ 4 UmwRG**:

...(1b) „²Unberührt bleiben

1. § 45 Absatz 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes sowie

2. § 75 Absatz 1a des Verwaltungsverfahrensgesetzes und
andere entsprechende Rechtsvorschriften zur Planerhaltung.

³ Auf Antrag kann das Gericht anordnen, dass die Verhandlung
bis zur Heilung von Verfahrensfehlern ... ausgesetzt wird, ...“

Vgl. dazu **BVerwG ZUR 2014, 288** (Leitsatz d. Red.):

„Die Nichtdurchführung einer UVP führt nicht zur Aufhebung des
Planfeststellungsbeschlusses, aber ... zur **Feststellung
seiner Rechtswidrigkeit** und Nichtvollziehbarkeit.“

4. Allgemeine verfahrensrechtliche Kontrollinstrumente

b) Strategische Umweltprüfung

=> Vgl. §§ 33 ff. UVPG (insb. § 38 UVPG)

§ 2 Abs. 4 BauGB:

„Für die Belange des Umweltschutzes nach § 1 Abs. 6 Nr. 7 und § 1a wird eine **Umweltprüfung** durchgeführt, in der die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen ermittelt werden und in einem Umweltbericht beschrieben und bewertet werden; die Anlage 1 zu diesem Gesetzbuch ist anzuwenden ...“

4. Allgemeine verfahrensrechtliche Kontrollinstrumente

c) Vogelschutz-FFH-Verträglichkeitsprüfung

§ 34 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG - „Verträglichkeit und Unzulässigkeit von Projekten, Ausnahmen“:

„**Projekte** sind vor ihrer Zulassung oder Durchführung auf ihre Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen eines **Natura 2000-Gebiets** zu **überprüfen**, wenn sie einzeln oder im Zusammenwirken mit anderen Projekten oder Plänen **geeignet** sind, das Gebiet erheblich **zu beeinträchtigen**, und nicht unmittelbar der Verwaltung des Gebiets dienen.“

5. Instrumente direkter Verhaltenssteuerung

a) Anzeige-, Anmelde- und Berichtspflichten

§ 57 Abs. 1 LWG NRW - „Anzeige und Genehmigung von Abwasseranlagen“:

„Die Planung zur Erstellung, der Betrieb von Kanalisationsnetzen ... für die öffentliche Abwasserbeseitigung ... sowie wesentliche Änderungen von Planung zur Erstellung und Betrieb sind der zuständigen Behörde **anzuzeigen**. Diese kann ... **Regelungen treffen**, um nachteilige Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit zu verhüten oder auszugleichen ...“

5. Instrumente direkter Verhaltenssteuerung

b) Verbote, präventive Genehmigungsvorbehalte, Erlaubnisse und Befreiungen I

§ 4 Abs. 1 Satz 1 BImSchG:

„Die Errichtung und der Betrieb von Anlagen, die auf Grund ihrer Beschaffenheit oder ihres Betriebs in besonderem Maße geeignet sind, schädliche Umwelteinwirkungen hervorzurufen oder in anderer Weise die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft zu gefährden, erheblich zu benachteiligen oder erheblich zu belästigen, ... **bedürfen einer Genehmigung** ...“

§ 6 Abs. 1 BImSchG:

„Die Genehmigung **ist zu erteilen**, wenn ...“.

5. Instrumente direkter Verhaltenssteuerung

b) Verbote, präventive Genehmigungsvorbehalte, Erlaubnisse und Befreiungen II

§ 8 Abs. 1 WHG :

„Die Benutzung eines Gewässers bedarf der **Erlaubnis** oder der **Bewilligung**, soweit nicht durch dieses Gesetz oder auf Grund dieses Gesetzes erlassener Vorschriften etwas anderes bestimmt ist.“

5. Instrumente direkter Verhaltenssteuerung

b) Verbote, präventive Genehmigungsvorbehalte, Erlaubnisse und Befreiungen III

§ 12 WHG

(1) „Die Erlaubnis und die Bewilligung sind zu versagen, wenn

1. **schädliche**, auch durch Nebenbestimmungen nicht vermeidbare oder nicht ausgleichbare **Gewässerveränderungen** zu erwarten sind oder

2. **andere Anforderungen** nach öffentlich-rechtlichen Vorschriften nicht erfüllt werden.“

(2) „Im Übrigen steht die Erteilung der Erlaubnis und der Bewilligung im pflichtgemäßen Ermessen (**Bewirtschaftungs-ermessen**) der zuständigen Behörde.“

5. Instrumente direkter Verhaltenssteuerung

c) Repressive Überwachung

§ 24 Satz 1 BImSchG:

„Die zuständige Behörde kann im Einzelfall die zur Durchführung des § 22 und der auf dieses Gesetz gestützten Rechtsverordnungen **erforderlichen Anordnungen treffen.**“

§ 115 LWG NRW:

„Die Wasserbehörden sind **Sonderordnungsbehörden**. Die ihnen nach dem Wasserhaushaltsgesetz und diesem Gesetz obliegenden Aufgaben gelten als solche der **Gefahrenabwehr.**“

6. Instrumente indirekter Verhaltenssteuerung

Instrumente indirekter Verhaltenssteuerung beanspruchen, nicht durch „Befehl“ oder „Zwang“ auf die Akteure einzuwirken, sondern bloß influenzierend **Anreize** für umweltgerechte Verhaltensformen zu setzen und dabei das **Eigeninteresse** der Akteure zu mobilisieren.

6. Instrumente indirekter Verhaltenssteuerung

a) Umweltinformation, Warnungen und Empfehlungen I

Ausgangspunkt ist die Idee der **Aufklärung** und Mobilisierung **der Öffentlichkeit**.

Vgl. **§ 2 Abs. 1 UBAG**:

„...Das Umweltbundesamt hat insbesondere folgende Aufgaben:

1. Wissenschaftliche Unterstützung des BMUB.
2. Aufbau und Führung des Informationssystems zur Umweltplanung sowie einer zentralen Umweltdokumentation, Messung der großräumigen Luftbelastung, **Aufklärung der Öffentlichkeit in Umweltfragen ...**“

6. Instrumente indirekter Verhaltenssteuerung

a) Umweltinformation, Warnungen und Empfehlungen II

§ 27 BImSchG:

- (1) „Der Betreiber einer genehmigungsbedürftigen Anlage ist verpflichtet, der zuständigen Behörde innerhalb einer von ihr zu setzenden Frist oder zu dem in der Rechtsverordnung nach Absatz 4 festgesetzten Zeitpunkt Angaben zu machen über Art, Menge, räumliche und zeitliche Verteilung der Luftverunreinigungen, die von der Anlage in einem bestimmten Zeitraum ausgegangen sind, sowie über die Austrittsbedingungen (**Emissionserklärung**); ...“
- (3) „Der Inhalt der Emissionserklärung ist **Dritten** auf Antrag **bekannt zu geben** ...“

6. Instrumente indirekter Verhaltenssteuerung

a) Umweltinformation, Warnungen und Empfehlungen III

Einen Paradigmenwechsel brachte das
Umweltinformationsgesetz:

§ 1 Abs. 1

„Zweck dieses Gesetzes ist es, den rechtlichen Rahmen für den freien **Zugang zu Umweltinformationen** bei informationspflichtigen Stellen sowie für die Verbreitung dieser Umweltinformationen zu schaffen.“

6. Instrumente indirekter Verhaltenssteuerung

a) Umweltinformation, Warnungen und Empfehlungen IV

noch **Umweltinformationsgesetz:**

§ 3 Abs. 1 Satz 1 UIG:

„Jede Person hat nach Maßgabe dieses Gesetzes **Anspruch auf freien Zugang zu Umweltinformationen**, über die eine informationspflichtige Stelle im Sinne des § 2 Abs. 1 verfügt, ohne ein rechtliches Interesse darlegen zu müssen.“

6. Instrumente indirekter Verhaltenssteuerung

a) Umweltinformation, Warnungen und Empfehlungen V

Die Grenzen der Umweltinformation zur Warnung sind fließend. In **§ 30 Abs. 4 TEHG** erfüllt die **Information** über die Verstöße gegen die Anforderungen des Emissionszertifikatshandels bereits eine – freilich so kaum abschreckende – **Prangerfunktion**:

§ 30 Abs. 4 Satz 1 TEHG:

„Die Namen der Betreiber, die gegen ihre Verpflichtung nach § 7 Abs. 1 verstoßen, werden im Bundesanzeiger veröffentlicht.“

Wann haben Sie zuletzt den Bundesanzeiger gelesen?

6. Instrumente indirekter Verhaltenssteuerung

a) Umweltinformation, Warnungen und Empfehlungen VI

Hauptstreitpunkt der letzten 10 Jahre waren die öffentlichen **Warnungen**, rechtlich meist unverbindlich, faktisch hocheffektiv. z.B. BVerfGE 105, 252 - „Glykolwein“, BVerfGE 105, 279 - „Osho“

Vgl. dazu auch § 9 VwVfG.

6. Instrumente indirekter Verhaltenssteuerung

a) Umweltinformation, Warnungen und Empfehlungen VII

Ungelöste Rechtmäßigkeitsprobleme:

- **Zuständigkeit**
- **Rechtsgrundlage**
- Inhaltliche **Richtigkeit** am Maßstab der Grundrechte (insb. Art. 3, 12, 14 GG).

6. Instrumente indirekter Verhaltenssteuerung

a) Umweltinformation, Warnungen und Empfehlungen VIII

Eine Normierung dieser Fragen ist möglich und findet sich beispielhaft in der Marktüberwachungsverordnung (VO (EU) 2019/1020)

Vgl. **Art. 16 MÜ-VO**: „Marktüberwachungsmaßnahmen“

(1) „Die Marktüberwachungsbehörden ergreifen geeignete Maßnahmen, wenn ein Produkt, ... wahrscheinlich die Gesundheit oder Sicherheit der Nutzer gefährdet ...“

(3) „Für die Zwecke von Absatz 2 kann der Wirtschaftsakteur beispielsweise zur Ergreifung der folgenden Korrekturmaßnahmen aufgefordert werden:

...

c) ... Warnung der Öffentlichkeit vor dem von dem Produkt ausgehenden Risiko“

6. Instrumente indirekter Verhaltenssteuerung

a) Umweltinformation, Warnungen und Empfehlungen VIII

noch **Art. 16 MÜ-VO**: „Marktüberwachungsmaßnahmen“

(5) „Ergreift der Wirtschaftsakteur keine Korrekturmaßnahmen ..., stellen die Marktüberwachungsbehörden sicher, dass das Produkt vom Markt genommen oder zurückgerufen wird oder dass seine Bereitstellung auf dem Markt untersagt oder eingeschränkt wird und dass die Öffentlichkeit, die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten entsprechend informiert werden.“

6. Instrumente indirekter Verhaltenssteuerung

b) Abgabenrechtliche Steuerungsinstrumente I

Aus Sicht des Gesetzgebers attraktiv und zugleich meist juristisch hochumstritten sind insbesondere **Sonderabgaben**.

Ein aktuelles Beispiel liefert die 2022 geschaffene **Sonderabgabe für den Artenschutz** nach § 45d Abs. 2 BNatSchG, die die **Nationalen Artenhilfsprogramme** speist und den Sondervorteil abschöpfen soll, dass eine Windenergieanlage an einem artenschutzrechtlich kritischen Standort betrieben werden darf.

6. Instrumente indirekter Verhaltenssteuerung

b) Abgabenrechtliche Steuerungsinstrumente I

Vgl. dazu **BVerfGE 113, 128** - „Solidarfonds Abfallrückführung“:

2. „Ist das Aufkommen einer Abgabe einem **speziellen Finanzbedarf** gewidmet und fließt es **nicht in den allgemeinen Haushalt** des Bundes, so nimmt der Gesetzgeber eine besondere Finanzierungsverantwortung der Gruppe der Abgabepflichtigen in Anspruch, was sich nur als **Auferlegung einer nichtsteuerlichen Abgabe** rechtfertigen lässt. ...“

6. Instrumente indirekter Verhaltenssteuerung

b) Abgabenrechtliche Steuerungsinstrumente I

Noch **BVerfGE 113, 128** - „Solidarfonds Abfallrückführung“:

4. „**Sonderabgaben** im engeren Sinn **unterliegen engen Grenzen**; insbesondere muss das Abgabenaufkommen **gruppennützig** verwendet werden.“
5. „Die Abgabepflicht gem. § 8 Abs. 1 S. 6 AbfVerbrG (Abfallausfuhrabgabe) greift in die Berufsfreiheit der Abgabepflichtigen ein und ist nur durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes zulässig, das auch im Übrigen mit der Verfassung in Einklang steht. ...“

6. Instrumente indirekter Verhaltenssteuerung

b) Abgabenrechtliche Steuerungsinstrumente III

Noch **BVerfGE 113, 128** - „Solidarfonds Abfallrückführung“:

5c. „Die Abfallausfuhrabgabe unterfällt mangels eines konkreten Gegenleistungsverhältnisses nicht den herkömmlichen Vorzugslasten (Gebühren und Beiträgen); zudem **fehlt ihr die hinreichende Gruppennützigkeit** und damit ein gegenüber der Steuer unterscheidungskräftiger Rechtfertigungsgrund für die Erhebung einer Sonderabgabe mit Finanzierungszweck.“

6. Instrumente indirekter Verhaltenssteuerung

b) Abgabenrechtliche Steuerungsinstrumente IV

Standardbeispiel einer bundesrechtlichen Umweltabgabe ist die durch das **Abwasserabgabengesetz** normierte Abwasserabgabe.

§ 1 AbwAG:

„Für das **Einleiten von Abwasser in ein Gewässer** im Sinne des § 3 Nummer 1 bis 3 des Wasserhaushaltsgesetzes ist eine Abgabe zu entrichten (**Abwasserabgabe**). Sie wird durch die **Länder** erhoben.“

§ 3 Abs. 1 Satz 1 AbwAG:

„Die Abwasserabgabe richtet sich nach der **Schädlichkeit** des Abwassers, die ... nach der Anlage zu diesem Gesetz in **Schadeinheiten** bestimmt wird.“

6. Instrumente indirekter Verhaltenssteuerung

b) Abgabenrechtliche Steuerungsinstrumente V

Schwer als echte Umweltsteuer einzuordnen sind die Abgaben in dem Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform aus dem Jahr 1999, etwa die **Stromsteuer**.

Umstritten bleibt die Einordnung der früheren **EEG-Abgabe**

Vgl. für die Sicht der Rechtsprechung OLG Hamm, ZUR 2013, 502:

„Die Verpflichtung der Elektrizitätsversorgungsunternehmen zur Zahlung der Umlage gemäß § 37 Absatz 2 Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) verstößt nicht gegen die in Art. 110 des Grundgesetzes geregelte Finanzverfassung, weil die EEG-Umlage nicht dem Budgetbewilligungsrecht des Parlaments unterliegt. Sie ist bereits **keine öffentliche Abgabe**, weil sie **keine Aufkommenswirkung** zugunsten der öffentlichen Hand hat.“

Bestätigend zuletzt noch BGH, NVwZ-RR 2021, 34 LS 4.

6. Instrumente indirekter Verhaltenssteuerung

c) Umweltsubventionen

Beispielsweise das durch Kredite und Zuschüsse der KfW gespeiste **Gebäudesanierungsprogramm** der Bundesregierung.

6. Instrumente indirekter Verhaltenssteuerung

d) Zielabsprachen I

- Bislang gesetzlich nicht geregelt → Informales Verwaltungshandeln
- Häufig sind insbesondere **gesetzesabwehende Absprachen** (z.B. Verzicht auf Zigarettenwerbung)
- So hat sich die europäische Autoindustrie 1998 gegenüber der EU-Kommission selbst verpflichtet, den Kohlendioxid-Ausstoß ihrer **Neuwagen-Flotte** bis Ende 2008 auf durchschnittlich 140 Gramm pro Kilometer und damit auf einen durchschnittlichen Verbrauch von 5,8 Litern Benzin oder 5,1 Litern Diesel pro 100 Kilometer zu senken.

Eingehalten wurde die Vereinbarung nicht.

6. Instrumente indirekter Verhaltenssteuerung

d) Zielabsprachen II

Vgl. dazu **BVerfGE 104, 249** - „Biblis“:

Leitsatz 4:

„Die **Wahrnehmungskompetenz des Landes** verletzt der Bund erst dann, wenn er nach außen gegenüber Dritten **rechtsverbindlich** tätig wird ...“

S. 168: „Der Aussagegehalt der **Anlage 2 zu dieser Vereinbarung**, die das Kernkraftwerk Biblis betrifft, fällt in die vom Bund in Anspruch genommene Sachkompetenz. Deren **materieller Aussagewert ist gering**; es handelt sich um typische und politisch übliche **Absichtserklärungen**, an denen kein vernünftig und verantwortlich Handelnder ein »Tau festbinden« würde.“

6. Instrumente indirekter Verhaltenssteuerung

d) Zielabsprachen III

Probleme:

- Zuständigkeit
- Rechtsgrundlage
- Freiwilligkeit
- Durchsetzbarkeit

6. Instrumente indirekter Verhaltenssteuerung

d) Zielabsprachen IV

Ein verwandtes Modell verfolgt die „**freiwillige Rücknahme**“, § 26 KrWG:

(1) „¹Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit wird ermächtigt,... Ziele für die freiwillige Rücknahme von Erzeugnissen und den nach Gebrauch der Erzeugnisse entstandenen Abfällen festzulegen, die innerhalb einer angemessenen Frist zu erreichen sind.“

(2) „Hersteller und Vertreiber, die Erzeugnisse und die nach Gebrauch der Erzeugnisse entstandenen Abfälle in eigenen Anlagen oder Einrichtungen ... **freiwillig zurücknehmen**, haben dies der zuständigen Behörde vor Beginn der Rücknahme anzuzeigen.“

6. Instrumente indirekter Verhaltenssteuerung

d) Zielabsprachen V

§ 26a KrW: Freistellung von Nachweispflichten bei freiwilliger Rücknahme gefährlicher Abfälle

(1) „Soweit vom **Hersteller** oder Vertreiber in Wahrnehmung der Produktverantwortung die nach Gebrauch ihrer Erzeugnisse verbleibenden gefährlichen Abfälle in eigenen Anlagen oder Einrichtungen oder in Anlagen oder Einrichtungen der von ihnen beauftragten Dritten **freiwillig zurückgenommen** werden, soll die zuständige Behörde den Hersteller oder Vertreiber auf Antrag von der Nachweispflicht nach § 50 bis zum Abschluss der Rücknahme der Abfälle freistellen.“

6. Instrumente indirekter Verhaltenssteuerung

e) Regulierte Selbstregulierung

Phänomene in diesem Problemkreis sind

- Der Emissionszertifikatshandel
- die **Beteiligung an der Normsetzung** (§ 51 BImSchG) bzw.
- die **private Normsetzung** (DIN, VDI)
- die Vorschriften zur **Eigenverantwortlichkeit** und **Eigenüberwachung**

7. Betriebliche Instrumente

a) Umweltbeauftragte I

Etwa den „**Betriebsbeauftragten für Immissionsschutz**“ (§§ 53 ff. BImSchG) sowie im **Wasserrecht** den „Gewässerschutzbeauftragten“:

§ 64 WHG - Gewässerschutzbeauftragte:

(1) „Gewässerbenutzer, die an einem Tag mehr als 750 Kubikmeter Abwasser einleiten dürfen, haben unverzüglich einen oder mehrere Betriebsbeauftragte für Gewässerschutz (**Gewässerschutzbeauftragte**) zu bestellen. ...“

7. Betriebliche Instrumente

a) Umweltbeauftragte II

§ 65 WHG - Aufgaben von Gewässerschutzbeauftragten:

(1) ¹Gewässerschutzbeauftragte beraten den Gewässerbenutzer und die Betriebsangehörigen in Angelegenheiten, die für den Gewässerschutz bedeutsam sein können.

7. Betriebliche Instrumente

a) Umweltbeauftragte III

Noch **§ 65 WHG** - Aufgaben von Gewässerschutzbeauftragten:

² Sie sind berechtigt und verpflichtet,

1. die **Einhaltung** von Vorschriften, Bedingungen und Auflagen im Interesse des Gewässerschutzes zu **überwachen**, ... sie haben **dem Benutzer** festgestellte Mängel **mitzuteilen** und Maßnahmen zu ihrer Beseitigung vorzuschlagen, ...
4. die **Betriebsangehörigen** über die in dem Betrieb verursachten Gewässerbelastungen sowie über die Einrichtungen und Maßnahmen zu ihrer Verhinderung unter Berücksichtigung der wasserrechtlichen Vorschriften **aufzuklären**.

7. Betriebliche Instrumente

a) Umweltbeauftragte IV

Noch **§ 65 WHG** - Aufgaben:

(2) ¹Gewässerschutzbeauftragte erstatten dem Gewässerbenutzer jährlich einen schriftlichen **Bericht** über die nach Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 bis 4 getroffenen und beabsichtigten Maßnahmen.

7. Betriebliche Instrumente

b) Umweltaudit I

Die **Verordnung (EG) Nr. 1221/2009** regelt das **Gemeinschaftssystem** für das freiwillige Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (Eco-Management and Audit Scheme, EMAS).

Teilnehmer sind verpflichtet, eine **Umwelterklärung** zu erstellen, welche alle umweltrelevanten Tätigkeiten und die Daten zur Umwelt darstellt.

Zur Registrierung sind zunächst eine erste eigene Untersuchung - die Umweltprüfung - und nachfolgend eine alle drei Jahre wiederkehrende **Umweltbetriebsprüfung** durchzuführen und anschließend von einem unabhängigen, staatlich zugelassenen **Umweltgutachter** zu validieren.

7. Betriebliche Instrumente

b) Umweltaudit II

Nach Validierung wird der Teilnehmer in ein öffentliches **Register** eingetragen und ist berechtigt, das **EMAS-Logo** zu benutzen.

Daneben gibt es einzelne gesetzliche Vorteile, vgl. etwa § 24 WHG „**Erleichterungen für EMAS-Standorte**“

