

Fachhochschule
der sächsischen Verwaltung
Meissen



Vertiefungsstudium
Sommersemester 2012

Lehrveranstaltung Umweltrecht

Teil 1-Grundlagen

Tilo Lindner

Inhalt:

1. Überblick	1
2. Das Umweltrecht	1
3. Der Umweltschutz	2
4. Rechtsgebiete zur Regelung des Umweltrechts	3
5. Rechtsquellen	5
5.1 Völkerrecht (insb. Washingtoner Artenschutzabkommen)	5
5.2 Recht der Europäischen Gemeinschaften.....	5
5.2.1 Primäres Gemeinschaftsrecht.....	5
5.2.2 Sekundäres Gemeinschaftsrecht.....	6
5.3 Nationales Recht	7
5.3.1 Verfassungsrecht	7
5.4 Verwaltungsrecht.....	10
5.4.1 Schutz bestimmter Umweltbestandteile (medialer Umweltschutz).....	10
5.4.2 Begrenzung schädlicher Umweltauswirkungen bestimmter Handlungen (kausaler Umweltschutz).....	10
5.4.3 Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen (vitaler Umweltschutz).....	11
5.5 Zuständigkeiten von Bund und Ländern.....	12
5.5.1 Gesetzgebungszuständigkeit.....	12
5.5.1.1 Grundsätzliche Zuständigkeit der Länder	12
5.5.1.2 Die ausschließliche Gesetzgebung	13
5.5.1.3 Die konkurrierende Gesetzgebung	13
6. Prinzipientrias.....	16
6.1 Das Vorsorgeprinzip	16
6.2 Das Verursacherprinzip	17
6.3 Das Kooperationsprinzip	17
7. Instrumente des Umweltrechts	18
7.1 Instrumente der direkten Verhaltenssteuerung	18
7.1.1 Verbote und Beschränkungen	18
7.1.2 Genehmigungsvorbehalte.....	18
7.1.3 Anzeigepflichten.....	18
7.1.4 Behördliche Einzelanordnungen	19
7.2 Instrumente der indirekten Verhaltenssteuerung	19
7.2.1 •Umweltinformationen	19
7.2.2 • Abgaben für umweltbelastende Tätigkeiten	20
7.2.3 • Finanzielle Förderung für umweltentlastendes Verhalten	20
8. Zuständigkeiten	20
8.1 Behördenaufbau auf Landesebene	22
9. Fahrplan.....	23

1. Überblick

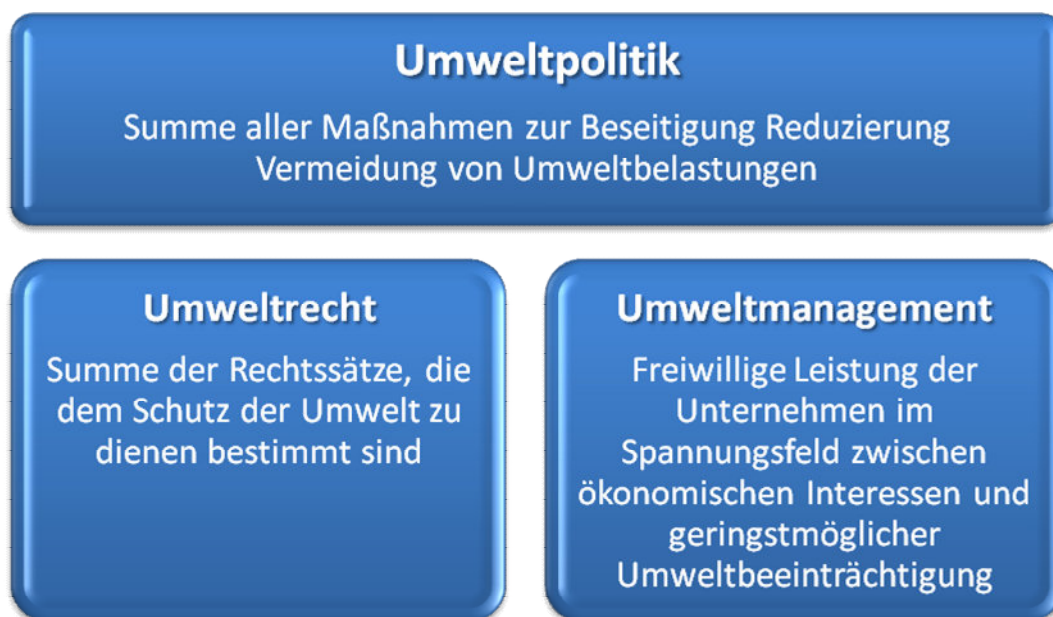
Teil 1 der Lehrveranstaltung befasst sich mit den Grundlagen des Umweltrechts. Es wird dargelegt, auf welchen Rechtsquellen das Umweltrecht basiert, auf welchen Prinzipien die gesetzlichen Regelungen zum Umweltschutz aufbauen, welche behördlichen Instrumente zur Anwendung kommen und wer für die Umsetzung des Rechts zuständig ist.

1

2. Das Umweltrecht

Das Umweltrecht ist eines der staatlichen Instrumente zur Verwirklichung des Umweltschutzes. Es dient im Zusammenspiel dem Umweltmanagement der Umsetzung der Umweltpolitik des Staates.

2



3. Der Umweltschutz

- 3 Der Begriff der Umwelt umfasst die Gesamtheit der äußeren Lebensbedingungen, die auf ein Individuum oder eine Lebensgemeinschaft einwirken. Je nach Wissenschaftsdisziplin lassen sich unterschiedliche Umweltbegriffe differenzieren:



Der **soziale Umweltbegriff** umfasst die menschlichen Beziehungen, gesellschaftliche, kulturelle und wirtschaftliche Einrichtungen sowie staatliche Institutionen.

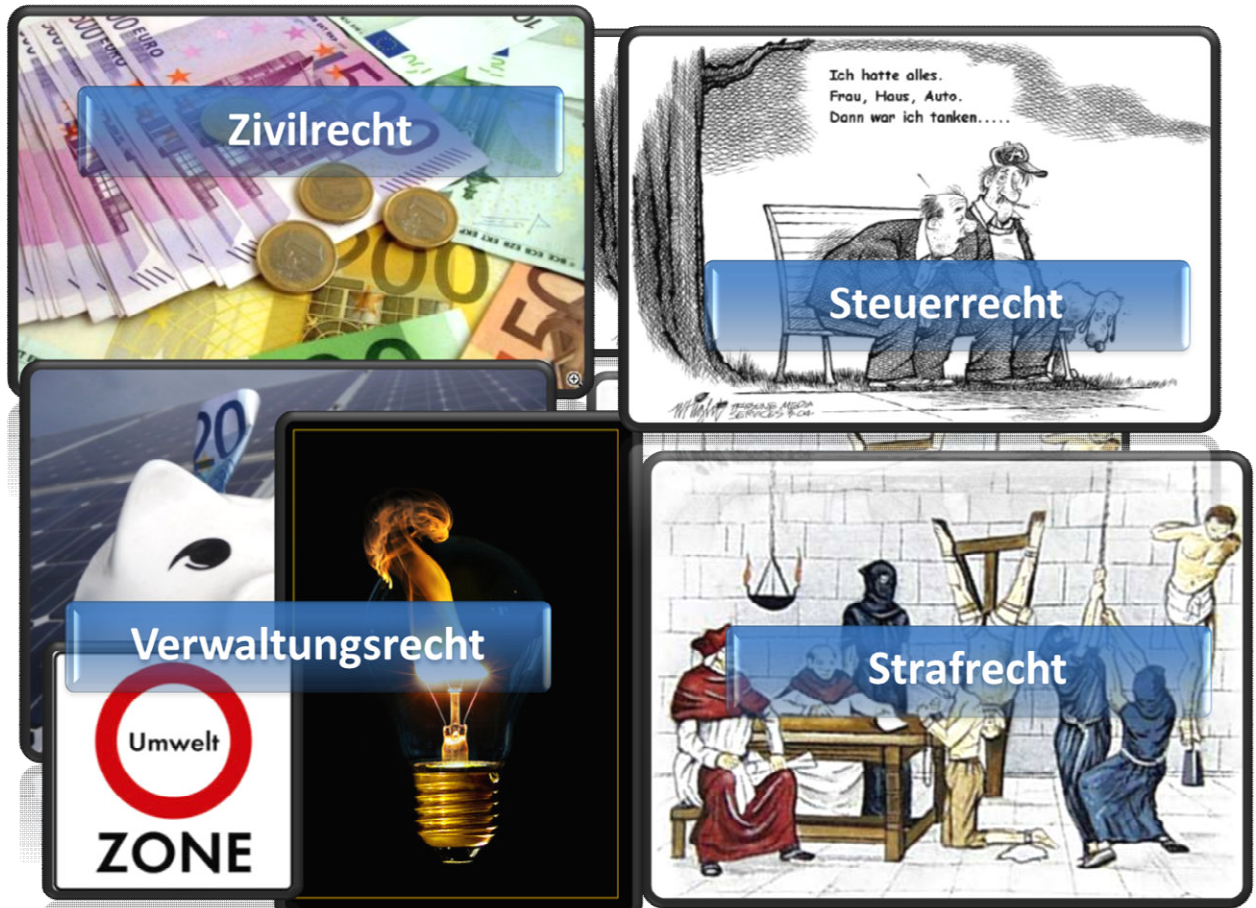
Die **natürliche Umwelt** umfasst Pflanzen, Tiere und Mikroorganismen in ihren Lebensräumen Boden, Wasser und Luft.

Grundsätzlich befasst sich das Umweltrecht mit dem Erhalt der natürlichen Umwelt. Angesichts der Tatsache, dass es eine vom Menschen unberührte Umwelt kaum noch gibt, ist als Umwelt in diesem Sinne jedoch nicht lediglich die urwüchsige Natur, sondern auch der vom Menschen gestaltete natürliche Lebensraum zu verstehen.¹

¹ vgl.: Kotulla, Umweltrecht, 1. Teil, Rn. 3.

4. Rechtsgebiete zur Regelung des Umweltrechts

Der Schutz der Umwelt ist nicht lediglich einem einzelnen Rechtsgebiet vorbehalten. Vielmehr versucht der Gesetzgeber an zahlreichen Stellen, Regelungen zum Umweltschutz zu installieren. So wie der Umweltschutz ein fachübergreifendes Thema ist, ist das Umweltrecht eine Querschnittsmaterie und kein scharf abgegrenztes Rechtsgebiet.



Umweltrecht kann in **staatlichen Anreizen** bestehen, wie dies aus Bereich der Förderung sog. erneuerbarer Energien oder der sog. Abwrackprämie bekannt ist.

Ebenfalls auf monetäre Anreize zielen **steuerliche Sanktionen** potenziell umweltschädlicher Tätigkeiten ab, wie z. B. die Mineralölsteuer. Zwischen steuerlicher Sanktion und staatlicher Förderung angesiedelt sind steuerliche Anreize für umweltfreundliches Verhalten, wie z. B. der Erlass der KFZ-Steuer für neue, energieeffiziente Fahrzeuge.

Der Kernbereich des Umweltrechts, mit dem sich vorrangig auch die Lehrveranstaltung befasst, ist in **öffentlich-rechtlichen Eingriffsnormen** geregelt.

Flankiert werden diese Regelungen durch **Ordnungswidrigkeits- und Strafnormen**.

Das Zivilrecht befasst sich mit den Beziehungen von rechtlich gleichgestellten Rechtssubjekten untereinander. Zivilrechtliche Regelungen dienen nicht vorrangig dem Umweltschutz. Dennoch können sich nachbarrechtliche Abwehransprüche zumindest als

Rechtsreflexe positiv auf die Umwelt auswirken. Darüber hinaus können privatrechtliche Haftungsnormen zum Schutz umweltrechtlicher Belange eingesetzt werden.

5. Rechtsquellen

Das Umweltrecht entspringt zahlreichen Rechtsquellen, die nachfolgend kurz aufgezeigt werden. 5

5.1 Völkerrecht (insb. Washingtoner Artenschutzabkommen)

Als eine maßgebliche Rechtsquelle des Völkerrechts zur Regelung des Umweltrechts ist das sog. Washingtoner Artenschutzabkommen zu nennen. 6

Das Übereinkommen regelt bzw. verbietet den Handel mit **geschützten Tier- und Pflanzenarten**. Die Ein- und Ausfuhr wird unter eine scharfe Kontrolle gestellt. Auch der Handel mit **Produkten geschützter Tiere**, wie Elfenbein, Kaviar, Schildpatt oder präparierten („ausgestopften“) Tieren unterliegt den gleichen Regelungen.

5.2 Recht der Europäischen Gemeinschaften

Das europäische Umweltrecht setzt sich aus dem primären und dem sekundären Gemeinschaftsrecht zusammen. 7

5.2.1 Primäres Gemeinschaftsrecht

Das primäre Gemeinschaftsrecht umfasst die Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaften samt deren Anhängen und Protokollen. Auch Änderungen der Gründungsverträge sind primäres Gemeinschaftsrecht, soweit diese Änderungen und Ergänzungen der Gründungsverträge enthalten. 8

Im derzeitigen Stadium basiert das primäre Gemeinschaftsrecht auf zwei Grundverträgen, dem **Vertrag über die Europäische Union (EU-Vertrag)** und dem **Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEU-Vertrag)**

Das europäische Umweltrecht ist im Abschnitt XX (Umweltrecht) des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union geregelt, der die Artt. 191 bis 193 umfasst. 9

Die Ziele des europäischen Umweltrechts sind in Art. 191 Abs. 1 des Vertrags niedergelegt.

Die Ziele des europäischen Umweltrechts Art. 191 AEU- Vertrag

Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Verbesserung ihrer Qualität
 Schutz der menschlichen Gesundheit
 umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen
 Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung
 regionaler oder globaler Umweltprobleme und insbesondere zur
 Bekämpfung des Klimawandels

Die **Entscheidung**, ob die EU im Einzelfall tätig wird, treffen das Europäische Parlament und der Rat im Rahmen eines ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens durch Beschluss. (Art. 192 Abs. 1 des Vertrags), soweit nicht gemäß Abs. 2 die Einstimmigkeit der Entscheidung gefordert ist.

Art. 193 des Vertrags stellt klar, dass die einzelnen Mitgliedstaaten nicht daran gehindert sind, **verstärkte Schutzmaßnahmen** beizubehalten oder zu ergreifen.

5.2.2 Sekundäres Gemeinschaftsrecht

- 10** Unter dem Begriff „sekundäres Gemeinschaftsrecht“ fasst man alle auf Grundlage des primären Gemeinschaftsrechts von den EU-Organen erlassenen Rechtsakte zusammen. Das sekundäre Gemeinschaftsrecht wird in Form von Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen, Empfehlungen und Stellungnahmen, die vom Ministerrat erlassen.

Im Bereich des Umweltrechts kommen als Regelungsinstrumente der EU insbesondere **Verordnungen und Richtlinien** zur Anwendung.

- 11** Eine **Verordnung** ist in allen Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat. Sie hat also eine allgemeine Wirkung, Verordnungen sind die Gesetze, die die gesamte Gemeinschaft betreffen. Eine Verordnung wird von den jeweiligen Gerichten und Behörden direkt angewendet.

EU-Verordnungen, die sich mit dem Umweltrecht befassen, sind nicht zahlreich. Als Beispiele sind zu nennen:

- Verordnung zur Errichtung einer Umweltagentur,
- Umweltzeichenvergabe-VO und
- Abfallverbringungsverordnung.

Im Fall einer **Richtlinie** ist lediglich das Ziel verbindlich, die Umsetzung desselben bleibt den nationalen Regierungen überlassen. Richtlinien entfalten also keine unmittelbare Wirkung. Sie gelten auch nicht in jedem Mitgliedstaat, sondern nur in denen, an die sie gerichtet sind. **12**

Maßgebliche umweltschutzrechtliche Richtlinien sind die

- Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG)
- Abfallrahmenrichtlinie (75/442/EWG)
- Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung - IVU-Richtlinie (96/61/EG)
- Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten - UVP-Richtlinie (85/337/EWG)

5.3 Nationales Recht

Nationale Regelungen zum Umweltschutz finden sich im Grundgesetz, in den Verfassungen der Bundesländer und in den Fachgesetzen zum Umweltschutz. **13**

5.3.1 Verfassungsrecht

Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland

14

Art. 20a GG

Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.

Durch die Aufnahme von Art. 20a in das Grundgesetz wurde der Umweltschutz zu einem ausdrücklich positivierten Staatsziel erhoben. Dem Staat wird dadurch eine ausdrückliche Verpflichtung zum Schutz der Umwelt auferlegt, ohne dass jedoch im Gegenzug der Bürger daraus eigene subjektive Rechte auf oder gegen hoheitliches Handeln herleiten könnte. Art. 20a GG ist kein Grundrecht. **15**

Unmittelbare Wirkung auf den Bürger erlangt Art. 20a GG dadurch, dass er von Verwaltung und Rechtsprechung bei der **Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe** zu

beachten ist. (vgl. dazu: VG Berlin, Urt. vom 09.09.2010, Az.: 16 K 26.10., zit. nach Juris, Rn. 39)².

Die Benennung der Tiere als Schutzsubjekt wurde mit Wirkung zum 1.8.2002 in das Grundgesetz aufgenommen.

² In dem vom VG Berlin entschiedenen Fall konnte der Kläger unter Berufung auf Art. 20a GG eine Genehmigung zur Installation von Solarzellen an einem denkmalgeschützten Gebäude erwirken.

Verfassung des Freistaats Sachsen

Art. 10 SächsVerf

(1) Der Schutz der Umwelt als Lebensgrundlage ist, auch in Verantwortung für kommende Generationen, Pflicht des Landes und Verpflichtung aller im Land. Das Land hat insbesondere den Boden, die Luft und das Wasser, Tiere und Pflanzen sowie die Landschaft als Ganzes einschließlich ihrer gewachsenen Siedlungsräume zu schützen. Es hat auf den sparsamen Gebrauch und die Rückgewinnung von Rohstoffen und die sparsame Nutzung von Energie und Wasser hinzuwirken.

(2) Anerkannte Naturschutzverbände haben das Recht, nach Maßgabe der Gesetze an umweltbedeutsamen Verwaltungsverfahren mitzuwirken. Ihnen ist Klagebefugnis in Umweltbelangen einzuräumen; das Nähere bestimmt ein Gesetz.

(3) Das Land erkennt das Recht auf Genuss der Naturschönheiten und Erholung in der freien Natur an, soweit dem nicht die Ziele nach Absatz 1 entgegenstehen. Der Allgemeinheit ist in diesem Rahmen der Zugang zu Bergen, Wäldern, Feldern, Seen und Flüssen zu ermöglichen.

Ebenso wie Art. 20a GG enthält Art. 10 der sächsischen Verfassung keine subjektiven Rechte. Es stellt vielmehr eine Staatszielbestimmung dar. Verfassungsrechtlich verankert sind in Sachsen eine partielle Klagebefugnis anerkannter Naturschutzverbände und das Recht der Allgemeinheit auf Zugang zur Natur. Beide Rechte stehen unter einem Gesetzesvorbehalt.

16

Fall 1: Der Schweineprozess

L ist ein Anwalt aus Dresden. Im Hinblick darauf, dass in Art. 20a GG Tiere als Schutzsubjekt benannt sind stellt er sich die Frage, ob er nicht unter Berufung auf diese Norm aktiven Umweltschutz betreiben könne. Er legitimiert sich beim Bundesverfassungsgericht als Prozessvertreter eines Schlachtschweins und klagt auf Unterlassung der Schlachtung.

1. Wird das Schwein durch die Benennung von Tieren in Art. 20a GG zum Grundrechtssubjekt, so dass es selbst (vertreten durch den Anwalt) Grundrechtsverletzungen geltend machen kann?
2. Kann der Anwalt im eigenen Namen auf Unterlassung klagen?
3. Kann Art. 20a GG ein objektives Verbot zum Töten von Tieren entnommen werden?

5.4 Verwaltungsrecht

- 17 Das Verwaltungsrecht kennt derzeit kein allgemeines Umweltgesetz. Entsprechende Bemühungen des Gesetzgebers führten bislang nicht zum Erfolg. Die Fachgesetze zum Umweltrecht beziehen sich daher auf spezielle Schutzobjekte.



Medium Luft:	Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) Durchführungsverordnungen zum BImSchG Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm
Medium Boden	Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodSchG) Sächsisches Abfallwirtschafts- und Bodenschutzgesetz (SächsABG)
Medium Wasser	Wasserhaushaltsgesetz (WHG) Sächsisches Wassergesetz (SächsWG) Grundwasserverordnung Abwasserverordnung (AbwV)

5.4.2 Begrenzung schädlicher Umweltauswirkungen bestimmter Handlungen (kausaler Umweltschutz)

- 19 **Abfallbeseitigung:** Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG)

Sächsisches Abfallwirtschafts- und Bodenschutzgesetz (SächsABG)

Gefährliche Stoffe Chemikaliengesetz (ChemG)

Chemikalienverbotsverordnung (ChemVerbotsV)

Gefahrstoffverordnung (GefStoffV)

Radioaktive Stoffe Atomgesetz (AtomG)

Strahlenschutzvorsorgegesetz (StrSchVG)

5.4.3 Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen (vitaler Umweltschutz)

Naturschutz Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)

20

Sächsisches Naturschutzgesetz (SächsNatSchG)

Bundesartenschutzverordnung (BArtSchV)

Wald Bundeswaldgesetz (BWaldG)

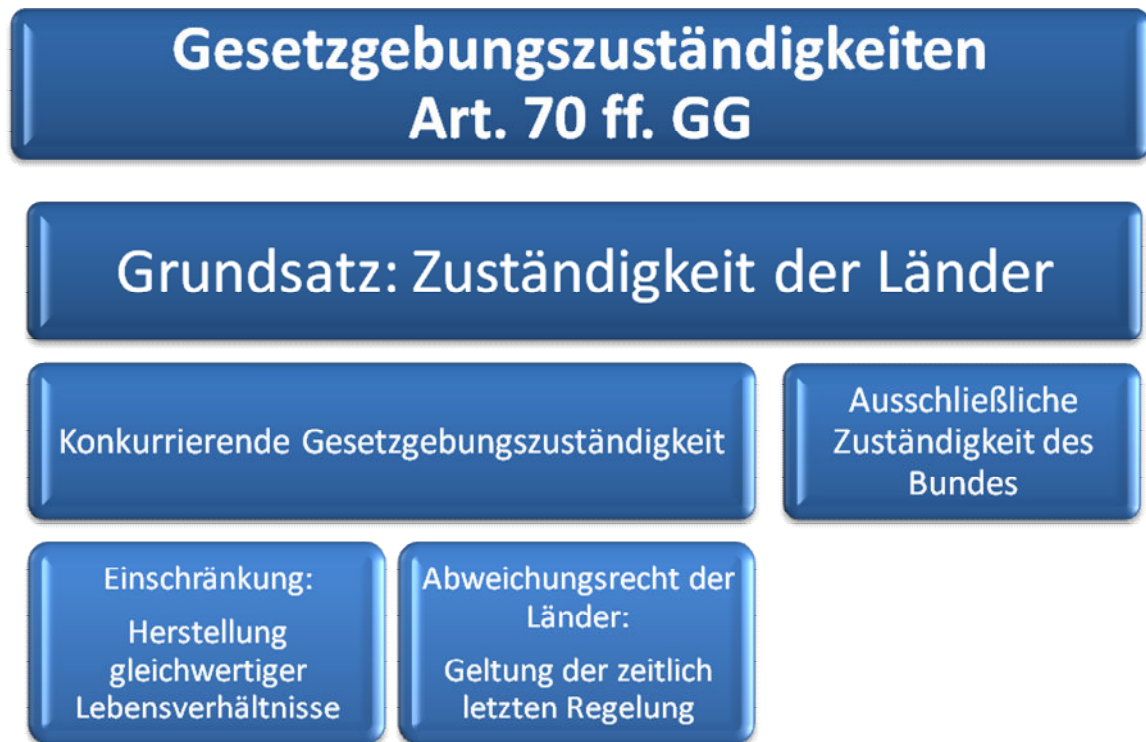
Waldgesetz für den Freistaat Sachsen (SächsWaldG)

5.5 Zuständigkeiten von Bund und Ländern

- 21** Sowohl der Bund als auch die Länder sind für den Erlass und die Ausführung umweltrechtlicher Vorschriften zuständig. Geregelt ist die Verteilung der Zuständigkeiten im Grundgesetz.

5.5.1 Gesetzgebungszuständigkeit

- 22** Die Zuständigkeit zum Erlass von Gesetzen ist in den Artt. 70 ff. des Grundgesetzes geregelt.



5.5.1.1 Grundsätzliche Zuständigkeit der Länder

- 23** **Art 70 GG**
 (1) Die Länder haben das Recht der Gesetzgebung, soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht.
 (2) Die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern bemisst sich nach den Vorschriften dieses Grundgesetzes über die ausschließliche und die konkurrierende Gesetzgebung.

Gemäß Art. 70 GG liegt die Zuständigkeit zur Gesetzgebung grundsätzlich bei den Ländern. Es handelt sich hierbei um eine Auffangvorschrift für alle Tatbestände, die nicht durch den Bund als Gesetzgeber geregelt sind.

5.5.1.2 Die ausschließliche Gesetzgebung

Art 71 GG

24

Im Bereiche der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung nur, wenn und soweit sie hierzu in einem Bundesgesetze ausdrücklich ermächtigt werden.

Art 73 GG

(1) Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über:

14. die Erzeugung und Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken, die Errichtung und den Betrieb von Anlagen, die diesen Zwecken dienen, den Schutz gegen Gefahren, die bei Freiwerden von Kernenergie oder durch ionisierende Strahlen entstehen, und die Beseitigung radioaktiver Stoffe.

Während **Art. 71 GG** den **Begriff** der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit definiert, sind in **Art. 73** die **einzelnen Tatbestände** aufgeführt, die der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes unterliegen.

25

Sofern ein Rechtsgebiet der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes unterliegt, sind die Länder nicht zur Regelung berechtigt, soweit sie hierzu nicht ausdrücklich durch ein Bundesgesetz ermächtigt werden. Die Länder sind auch dann nicht zur Gesetzgebung berechtigt, wenn der Bund seine Zuständigkeit nicht wahrnimmt.

Im Bereich des Umweltrechts unterliegt die **Erzeugung und Nutzung der Kernenergie** der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes³

5.5.1.3 Die konkurrierende Gesetzgebung

Art 72 GG

26

(1) Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat.

(2) Auf den Gebieten des Artikels 74 Abs. 1 Nr. 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 und 26 hat der Bund das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.

(3) Hat der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht, können die Länder durch Gesetz hiervon abweichende Regelungen treffen über:

1. das Jagdwesen (ohne das Recht der Jagdscheine);
2. den Naturschutz und die Landschaftspflege (ohne die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes oder des Meeresnaturschutzes);
3. die Bodenverteilung;
4. die Raumordnung;
5. den Wasserhaushalt (ohne stoff- oder anlagenbezogene Regelungen);
6. die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse.

Bundesgesetze auf diesen Gebieten treten frühestens sechs Monate nach ihrer Verkündung in Kraft, soweit nicht mit Zustimmung des Bundesrates anderes bestimmt ist. Auf den Gebieten des Satzes 1 geht im Verhältnis von Bundes- und Landesrecht das jeweils spätere Gesetz vor.

(4) Durch Bundesgesetz kann bestimmt werden, daß eine bundesgesetzliche Regelung, für die eine Erforderlichkeit im Sinne des Absatzes 2 nicht mehr besteht, durch Landesrecht ersetzt werden kann.

³ Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG.

Art 74 GG

(1) Die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich auf folgende Gebiete:

...
17. die Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung (ohne das Recht der Flurbereinigung), die Sicherung der Ernährung, die Ein- und Ausfuhr land und forstwirtschaftlicher Erzeugnisse, die Hochsee- und Küstenfischerei und den Küstenschutz;

...
20. das Recht der Lebensmittel einschließlich der ihrer Gewinnung dienenden Tiere, das Recht der Genussmittel, Bedarfsgegenstände und Futtermittel sowie den Schutz beim Verkehr mit land- und forstwirtschaftlichem Saat- und Pflanzgut, den Schutz der Pflanzen gegen Krankheiten und Schädlinge sowie den Tierschutz;

...
24. die Abfallwirtschaft, die Luftreinhaltung und die Lärmbekämpfung (ohne Schutz vor verhaltensbezogenem Lärm);

...
28. das Jagdwesen;

29. den Naturschutz und die Landschaftspflege;

30. die Bodenverteilung;

31. die Raumordnung;

32. den Wasserhaushalt;

...

Die konkurrierende Gesetzgebung ist in den Artt. 72 und 74 GG geregelt.

27 Nach der **Grundsatzregelung des Art. 72 Abs. 1 GG** haben im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung die Länder das Recht zur Gesetzgebung, solange nicht der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht hat.

28 Im Anwendungsbereich des Art. 72 Abs. 2 GG darf der Bund lediglich dann tätig werden, wenn und soweit dies zur **Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse** im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit erforderlich ist.

Von dieser Regelung erfasst sind die umweltschutzrechtlichen Regelungen des Art. 74 Abs. 1 Nr. 20, der folgende Bereiche betrifft:

- Recht der Lebensmittel einschließlich der ihrer Gewinnung dienenden Tiere,
- Recht der Genussmittel, Bedarfsgegenstände und Futtermittel,
- Schutz beim Verkehr mit land- und forstwirtschaftlichem Saat- und Pflanzgut,
- Schutz der Pflanzen gegen Krankheiten und Schädlinge,
- Tierschutz

29 Im Anwendungsbereich des Art. 72 Abs. 3 GG besteht für den Landesgesetzgeber die Möglichkeit, eigene Regelungen zu erlassen, nachdem der Bundesgesetzgeber von seiner Zuständigkeit Gebrauch gemacht hat. Um eine gewisse Kontinuität der gesetzlichen Regelung zu gewährleisten, treten Bundesgesetze grundsätzlich erst 6 Monate nach Erlass des Gesetzes in Kraft, um dem Landesgesetzgeber die Möglichkeit zu eröffnen, vorher von seiner Zuständigkeit Gebrauch zu machen. Satz 3 bestimmt, dass das jeweils letzte Gesetz vorgeht.

Aufgrund der Abweichungsmöglichkeiten des Abs. 3 gilt nicht mehr der **normenhierarchische Geltungsvorrang** des konkurrierenden Bundesrechts über das Landesrecht, sondern ein ausschließlicher **Anwendungsvorrang des zeitlich später erlassenen Gesetzes**. Problematisch ist dies vor allem dann, der Gesetzgeber lediglich einzelne Normen eines bestehenden Gesetzes neu erlässt. In diesem Fall kann das geltende Recht nicht allein aus der konsolidierten Fassung der Gesetze, sondern lediglich unter Zuhilfenahme sämtlicher Änderungsgesetze ermittelt werden.

Bsp.: Änderung des SächsNatSchG

§ 9 Abs. 4 SächsNatSchG vom 1. Januar 2009

(4) Soweit der Eingriff nach den Absätzen 2 und 3 nicht voll ausgleichbar oder in sonstiger Weise kompensierbar ist, hat der Verursacher eine Ausgleichsabgabe zu entrichten. Diese ist nach Dauer und Schwere des Eingriffs, dem Wert oder Vorteil für den Verursacher sowie nach der wirtschaftlichen Zumutbarkeit zu bemessen und mit der Gestattung des Eingriffs mindestens dem Grunde nach festzusetzen. Die Abgabe ist an den Naturschutzfonds (§ 47) zu zahlen und darf nur für Zwecke des Naturschutzes und der Landschaftspflege, möglichst mit räumlichem Bezug zum Eingriff, verwendet werden.

Änderungsgesetz vom 28. April 2010

Artikel 3 Änderung des Sächsischen Naturschutzgesetzes

b) Absatz 4 Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Diese ist nach Dauer und Schwere des Eingriffs, dem Wert oder dem Vorteil für den Verursacher sowie nach der wirtschaftlichen Zumutbarkeit zu bemessen.“

6. Prinzipientrias

- 30 Geprägt wird das Umweltrecht durch eine Prinzipientrias aus Vorsorgeprinzip, Verursacherprinzip und Kooperationsprinzip.

Prinzipientrias des Umweltrechts



Vorsorgeprinzip



Verursacherprinzip



Kooperationsprinzip

6.1 Das Vorsorgeprinzip

- 31 Das Vorsorgeprinzip ist das zentrale Prinzip des Umweltrechts. Es besagt, dass Umweltbelastungen bereits im Ansatz verhindert werden. Im Wesentlichen gibt es drei Ausprägungen dieses Prinzips.

Die Gefahrenvorsorge beruht auf der Grundlage des Polizeirechts. Das Vorsorgeprinzip geht jedoch über den Anwendungsbereich des Polizeirechts hinaus, indem es nicht lediglich die Abwehr von Gefahren, sondern auch die Abwehr von Beeinträchtigungen oder Belästigungen unterhalb der Gefahrenschwelle erfasst. Nach dem Prinzip der Gefahrenvorsorge sind Umwelteinwirkungen zu beseitigen, wenn sie zu Schäden oder auch nur zu erheblichen Nachteilen, bzw. Belästigungen führen. Darüber hinaus sind Umwelteinwirkungen abzuwehren, wenn Schäden, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen mit hinreichender Wahrscheinlichkeit eintreten werden.

Die planerische Vorsorge umfasst die Berücksichtigung von Umweltbelangen im Rahmen staatlicher Planungen. Im Rahmen dieses Prinzips sind die staatlichen Planungsträger verpflichtet, die mit einer Planung verbundenen Eingriffe in den Naturhaushalt auszugleichen.

Ein Bestandteil des Vorsorgeprinzips ist der **Grundsatz der Nachhaltigkeit**. Das Konzept der Nachhaltigkeit beschreibt die Nutzung eines regenerierbaren Systems in einer Weise, dass dieses System in seinen wesentlichen Eigenschaften erhalten bleibt und sein Bestand auf natürliche Weise regeneriert werden kann.

Vereinfacht ausgedrückt dürfen nach diesem Prinzip regenerierbare natürliche Ressourcen dürfen nur in dem Maße genutzt werden, wie Bestände natürlich nachwachsen.

6.2 Das Verursacherprinzip

Das Verursacherprinzip besagt, dass der Verursacher einer Umweltbelastung diese auf eigene Kosten verhindern bzw. beseitigen muss. Auch das Verursacherprinzip hat seinen Ursprung im traditionellen Polizeirecht. 32

Als pflichtige Verursacher kommen der Verhaltensverantwortliche und der Zustandsverantwortliche in Betracht.

Verhaltensverantwortlich ist eine Person, die durch ihr Verhalten eine schädliche Umwelteinwirkung verursacht.

Zustandsverantwortlich ist im Gegensatz dazu der Eigentümer oder Besitzer einer schädliche Umwelteinwirkungen verursachenden Sache.

Die aus dem Verursacherprinzip folgende Verhaltenspflicht resultiert allein aus der Kausalität der Verantwortlichkeit für die schädliche Umwelteinwirkung. Auf ein Verschulden kommt es nicht an.

Eine weitere Ausprägung des Verursacherprinzips ist die isolierte Kostentragungspflicht. Danach kann, wenn es eine fachgesetzliche Vorschrift vorsieht, einem Verantwortlichen die Kostentragungspflicht für die Abwehr einer Umweltgefährdung auch dann auferlegt werden, wenn er zur Abwehr oder Beseitigung der Umweltgefahr selbst nicht verpflichtet ist.

***Bsp.:** Nach § 15 Abs. 1 KrW-/AbfG sind die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zur Beseitigung häuslicher Abfälle aus Kosten des Abfallbesitzers verpflichtet.*

6.3 Das Kooperationsprinzip

Nach dem Kooperationsprinzip sollen umweltrechtliche Regelungen in Abstimmung mit den Betroffenen erfolgen. Kooperation im Sinne des Kooperationsprinzips ist die Zusammenarbeit des Staates mit sonstigen Akteuren im Bereich des Umweltschutzes. Ausdrücklich erwähnt ist das Kooperationsprinzip in Art. 34 Abs. 1 EinigV. 33

Das Kooperationsprinzip wird in zahlreichen Fachgesetzen umgesetzt.

***Bsp.:** Beteiligung anerkannter Naturschutzverbände bei der Erarbeitung naturschutzrechtlicher Verordnungen gemäß § 63 BNatSchG; Bestellung von Betriebsbeauftragten für Abfall und für Immissionsschutz gemäß § 54 KrW-/AbfG bzw. § 53 BImSchG*

7. Instrumente des Umweltrechts

- 34 Zur Durchsetzung umweltpolitischer Forderungen greift der Staat auf ein auf den herkömmlichen hoheitlichen Handlungsformen basierendes Regelungsinstrumentarium zurück, das im Umweltrecht jedoch spezifische Ausformungen und Ergänzungen erfahren hat.

7.1 Instrumente der direkten Verhaltenssteuerung

- 35 Mit den Elementen der direkten Verhaltenssteuerung handelt die Behörde im Einzelfall und bedient sich dabei des klassischen ordnungsrechtlichen Instrumentariums der Eingriffs- und Lenkungsverwaltung.

7.1.1 Verbote und Beschränkungen

- 36 Für Handlungen mit einem hohen Schadenspotenzial für die Umwelt kann der Gesetzgeber Verbote aussprechen. Wird ein solches repressives Verbot ausgesprochen, besteht grundsätzlich kein Anspruch auf Zulassung der Handlung.

In begründeten Ausnahmefällen kann eine Zulassung in Form einer Ausnahmegewilligung vorgesehen sein.

Bsp.: § 23 Abs. 2 BNatSchG ermächtigt die Naturschutzbehörde zur Regelung von Verboten in Naturschutzgebieten

7.1.2 Genehmigungsvorbehalte

- 37 Eine weniger einschneidende Einschränkung stellt das präventive Verbot mit Genehmigungsvorbehalt dar. Nach diesem Grundsatz bedarf ein umweltrechtlich relevantes Verhalten einer Genehmigung. Im Gegensatz zur Ausnahmegewilligung besteht jedoch auf die Erteilung der Genehmigung ein Anspruch, soweit die Genehmigungsvoraussetzungen erfüllt sind.

Bsp.: Gemäß § 6 Abs. 1 BImSchG ist eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung zu erteilen, wenn die darin benannten Genehmigungsvoraussetzungen erfüllt sind.

Die Genehmigung ist ihrer Rechtsnatur nach ein Verwaltungsakt. Deshalb besteht grundsätzlich auch die Möglichkeit, die Genehmigungsvoraussetzungen durch Erlass von Nebenbestimmungen sicherzustellen.

7.1.3 Anzeigepflichten

- 38 Als mildestes Mittel der präventiven Überwachung stellt sich die Anzeigepflicht dar. Danach ist der Betroffene vor Aufnahme seiner potenziell umweltgefährdenden Tätigkeit lediglich zur Anzeige verpflichtet, ohne dass es einer administrativen Freigabe bedarf. Die Anzeige stellt eine bloße Mitteilung an die Behörde dar. Sie soll sich durch die Anzeige einen Überblick darüber verschaffen können, welche Betätigungen in ihrem Zuständigkeitsbereich vorhanden sind. Außerdem wird die Behörde mit Informationen versorgt, um ggf. über eine Untersagung des Verhaltens zu befinden.

Bsp.: Anzeigepflicht für Altanlagen bei Einführung einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigungspflicht gemäß § 67 BImSchG; Anzeige der Stilllegung einer Abfalldeponie gemäß § 36 KrW-/AbfG

7.1.4 Behördliche Einzelanordnungen

Ermächtigungen zu Einzeleingriffen auf Grund umweltrechtlicher Gesetze oder auf Grund des subsidiär anzuwendenden Polizeirechts ermöglichen der zuständigen Behörde, Gefahren für die Umwelt abzuwehren, gegen umweltgefährdende Vorhaben, Zustände oder Verhaltensweisen einzuschreiten oder nicht befolgte gesetzliche Gebote oder Verbote durchzusetzen. Die Behörde handelt hierbei durch den Erlass von Einzelanordnungen, für die entweder das Legalitätsprinzip⁴ oder das Opportunitätsprinzip⁵ gilt.

39

Ein Verstoß gegen materiellrechtliche Gebote und Verbote des Umweltrechts stellt einen Verstoß gegen die öffentliche Sicherheit im polizeirechtlichen Sinne dar. Soweit das Fachrecht keine spezialgesetzliche Eingriffsregelung vorsieht,⁶ kann grundsätzlich auf die polizeirechtliche Generalklausel zurückgegriffen werden. Teilweise wird das behördliche Ermessen jedoch spezialgesetzlich eingeschränkt.⁷

Anders als im Baurecht kann im Bereich des Umweltrechts bei genehmigungspflichtigen Vorhaben bereits bei bloßer formeller Illegalität die Untersagung oder Beseitigung ausgesprochen werden. Begründet wird dies damit, dass mit den genehmigungspflichtigen Vorhaben typischerweise verbundene Gefahren für die Umwelt in der Regel irreversibel sind.⁸

7.2 Instrumente der indirekten Verhaltenssteuerung

Durch Maßnahmen der indirekten Verhaltenssteuerung sollen individuelle Entscheidungen beeinflusst, und damit das Verhalten der Normadressaten gelenkt werden. Zu den Mitteln der indirekten Verhaltenssteuerung gehören die Lenkung durch Steuern und Abgaben, Subventionen, Haftungstatbestände und der Zugang zu Umweltinformationen.

40

7.2.1 Umweltinformationen

Nach den Vorschriften der Umweltinformationsgesetze von Bund und Ländern wird der Öffentlichkeit ein Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen eingeräumt. Der Anspruch besteht bedingungslos, d. h., der Antragsteller muss keinen Grund für sein Auskunftsbegehren benennen.⁹

41

⁴ Muss- oder Soll-Bestimmung

⁵ Kann-Bestimmung

⁶ vgl. etwa § 24 BImSchG, wonach die zuständige Behörde ermächtigt wird, im Einzelfall die erforderlichen Anordnungen treffen.

⁷ Vgl. etwa: § 25 Abs. 2 BImSchG, wonach die Behörde die Errichtung oder den Betrieb einer gefährlichen Anlage ganz oder teilweise soll, soweit die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft nicht auf andere Weise ausreichend geschützt werden kann.

⁸ Sparwasser/ Engel/ Vosskuhle, § 2, Rn. 88.

⁹ § 4 Abs. 1 SächsUIG; § 3 Abs. 1 UIG (Bund).

Im Bezug auf allgemein interessierende Umweltinformationen besteht nicht lediglich ein antragsabhängiger Auskunftsanspruch, sondern eine Verpflichtung wird die Behörde zur aktiven Unterrichtung der Öffentlichkeit.¹⁰

7.2.2 Abgaben für umweltbelastende Tätigkeiten

- 42 Mit Lenkungsabgaben (Stichwort: Öko-Steuer) versucht der Gesetzgeber an zahlreichen Stellen umweltbelastendes Verhalten zu sanktionieren. Insbesondere auf der Bundesebene arbeitet der Gesetzgeber dabei mit der Erhebung von Steuern.

Bsp.: Mineralölsteuer, Kfz-Steuer

Auch Sonderabgaben, wie z. B. die Abwasserabgabe, können lenkende Funktionen haben.

7.2.3 Finanzielle Förderung für umweltentlastendes Verhalten

- 43 Als Gegenstück zur Lenkungsabgabe fördert der Staat an zahlreichen Stellen umweltfreundliches Verhalten.

Ein weitverbreitetes Mittel der finanziellen Förderung ist die Ausreichung von Fördermitteln.

Förderungen kann der Staat jedoch auch indirekt durch Regelungen zu Ankaufspreisen für umweltfreundliche Produkte veranlassen. Ein bekanntes Beispiel hierfür ist die Stromeinspeisevergütung.

Förderung im weiteren Sinne kann auch durch den Erlass von Steuern als Gegenleistung zur Nutzung umweltfreundlicher Produkte erfolgen. Zu nennen ist hier der Erlass der Kfz-Steuer für umweltfreundliche Neufahrzeuge.

8. Zuständigkeiten

- 44 Verwaltungsbehörden, die verwaltungsrechtliche Zuständigkeiten zur Umsetzung gesetzlicher Regelungen wahrnehmen, finden sich auf Bundes-, auf Landes- und auf kommunaler Ebene. Die EU betreibt hingegen kein verwaltungsrechtliches Behördennetz.

8.1 Behörden des Bundes

- 45 Die Verteilung der Behördenzuständigkeiten zwischen –Bund und Ländern wird durch Art. 83 GG vorgenommen. Danach liegt die Zuständigkeit für den Vollzug der Umweltgesetzgebung überwiegend bei den Ländern.

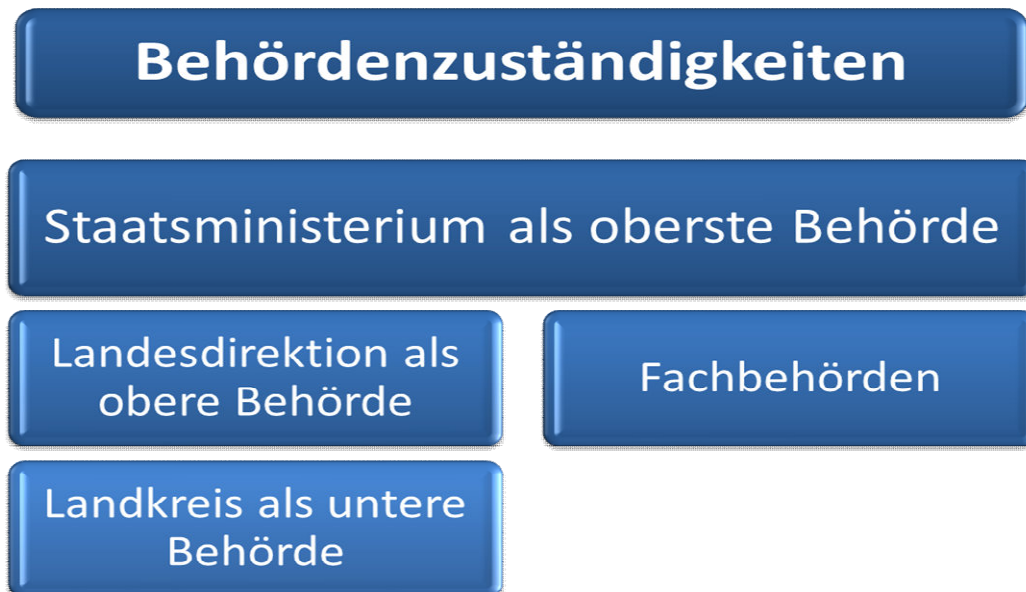
Bsp.: Im Bereich des Atomrechts unterhält der Bund mit dem Bundesamt für Strahlenschutz eine eigene Behörde.

¹⁰ § 12 SächsUIG § 7 UIG (Bund)

8.2 Behördenaufbau auf Landesebene

Da die Behördenzuständigkeit im Regelfall auf Landesebene geregelt wird, findet sich im Gesetzestext von Bundesgesetzen keine Benennung der zuständigen Behörde. Das Gesetz verweist regelmäßig nur auf die zuständige Behörde.

Die landesrechtlich geregelte Behördenstruktur folgt zwar einem einheitlichen Ordnungsprinzip. Die Zuweisung der Behördenzuständigkeit im Einzelnen sowie die Definition der mit der Behördenzuständigkeit verbundenen Einzelaufgaben ist jedoch den Fachgesetzen vorbehalten.



Grundsätzlich gliedert sich die Verwaltung des Freistaates in die obersten Staatsbehörden, die allgemeinen Staatsbehörden und die besonderen Staatsbehörden.

Als oberste Staatsbehörden bezeichnet man die Staatsregierung, den Ministerpräsident und die Staatsministerien.

Die Landesdirektionen nehmen als ober Landesbehörden Aufgaben aus mehreren Staatsministerien wahr und koordinieren die staatliche Verwaltungstätigkeit in ihrem Direktionsbezirk. Sie werden daher als allgemeine Staatsbehörden bezeichnet.

Demgegenüber üben die besonderen Staatsbehörden nur bestimmte Aufgaben eines Ministeriums aus.

Die Aufgaben der unteren Behörden sind im Freistaat regelmäßig kommunalisiert und auf die Landkreise übertragen. Gemäß § 2 Abs. 5 SächsLKrO sind die Landratsämter, soweit nichts anderes bestimmt ist, untere Verwaltungsbehörden im Sinne bundes- und landesrechtlicher Vorschriften.

Im Bereich des Umweltrechts ist die Verwaltungstätigkeit regelmäßig auf die kommunalen Körperschaften übertragen, während sich die Landesbehörden im Wesentlichen auf aufsichtliche Maßnahmen beschränken.

Bsp.: Den Landkreisen sind die Aufgaben der Unteren Naturschutzbehörde und der Unteren Immissionsschutzbehörde übertragen.

9. Fahrplan

Fahrplan: Lehrveranstaltung Umweltrecht



Immissionsschutz



Umweltverträglichkeitsprüfung



Wasserrecht



Abfallwirtschaft/Bodenschutz



Naturschutz



Umweltprivatrecht



Umweltstrafrecht