

Schwanz der Finanzierung aus aufgezümt werden. Die hergebrachte Pflegesatzfinanzierung erweist sich also als kompetenz-, system- und gleichheitsgerecht.

Dennoch tadelt Almuth *Larenz* zu Recht Mängel der geltenden Pflegesatzfinanzierung. Kritik verdienen vor allem der gesetzliche Ausschluß einzelner Kostenfaktoren und die Beschränkung auf Plankrankenhäuser¹¹. Das Unzulängliche liegt in der Pathologie der Krankenhausfinanzierung überhaupt. Nur eine radikale Neuordnung dieses systemlosen »Systems« könnte die Fehler beheben. Doch die Ersetzung des sozialversicherungsrechtlichen Finanzierungsmodus durch einen schulrechtlichen würde die Krankenhäuser (jedenfalls die freigemeinnützigen) aus dem Regen in die Traufe versetzen. Ihre finanzielle, pädagogische und geistige Unabhängigkeit ist am ehesten gesichert, wenn die Ausbildungskosten von den Benutzern und ihren sozialversicherungsrechtlichen Leistungsmittlern erbracht werden. Die Freiheit der Institution hängt hier wie auch sonst von den Finanzmodalitäten ab.

Am Ende ihrer Ausführungen richtet sich die Polemik von Almuth *Larenz* nicht allein gegen den Aufsatz im Deutschen Verwaltungsblatt, auf den sie erwidert, sondern gegen den Bundesrat und gegen alle nichtbayerischen Bundesländer, die mit ihrer Gesetzesinitiative den (aus der Sicht des Verfassers des inkriminierten Aufsatzes: rechtlich richtigen und ordnungspolitisch sinn-

¹¹ Dazu näher *Depenheuer* (Fußn. 5), S. 65 f.

vollen) Weg gewählt haben, daß die Krankenhauspflegeausbildung als ganze weiterhin und nunmehr endgültig über den Pflegesatz finanziert werden soll¹². Wenn die jüngsten politischen Zeichen nicht trügen, werden bald der Bundestag und allgemein der Bundesgesetzgeber sich die gleiche Kritik zuziehen. Die Bundestagsfraktionen der Regierungsparteien haben sich in einem Abänderungsantrag zum Gesundheitsreformgesetz die Bundesratsinitiative zu eigen gemacht, daß § 17 Abs. 4 a Satz 2 KHG gestrichen wird, daß also die bisherige zeitliche Beschränkung der Pflegesatzfinanzierung entfällt – mit dem lakonischen Zusatz der Begründung, daß es den Ländern unbenommen bleibe, entsprechend ihrer Verantwortung für das Bildungswesen die Unterrichtskosten mit Haushaltsmitteln zu finanzieren, wie das in Bayern seit Jahren geschehe; die Kostentragung über den Pflegesatz bleibe nachrangig¹³. Jedenfalls in dieser Regelung wird die anstehende Gesundheitsreform Beifall verdienen.

¹² Gesetzentwurf des Bundesrates zur Änderung des Krankenhausfinanzierungsgesetzes vom 11. 1. 1988 (BT-Drucks. 11/1623) sowie ein inhaltsgleicher Antrag des Bundesrates in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf eines Gesundheitsreformgesetzes (Nr. 186 zu Art. 21 nach Nr. 3 GRG in: BT-Drucks. 11/2493, S. 10; dort Begründung S. 50).

¹³ Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP zum Entwurf eines Gesetzes zur Strukturreform im Gesundheitswesen (BT-Drucks. 11/2237 und 11/2493).

DIE ENTWICKLUNG DES ÖFFENTLICHEN RECHTS

Zwölfte Umweltrechtliche Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht

Von Rechtsanwalt und Notar Dr. Bernhard *Stüer*, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Münster

Die Jahrestagungen der Gesellschaft für Umweltrecht können sich der wachsenden Aufmerksamkeit einer interessierten Fachöffentlichkeit erfreuen. Die Zwölfte Umweltrechtliche Fachtagung, die am 4. und 5. 11. 1988 – einer guten Tradition folgend – im Plenarsaal des BVerwG in Berlin stattfand, konnte den Trend der Vorjahre fortsetzen* und mit etwa 300 Teilnehmern sogar einen bisher nicht erreichten Besucherrekord aufstellen. Der Vorsitzende der Gesellschaft Prof. Dr. Jürgen *Salzwedel*, Bonn, der die zahlreichen Mitglieder und Gäste aus allen Teilen von Gesetzgebung und Politik, Verwaltung und Rechtsprechung, Wirtschaft und Industrie, Anwaltschaft und andere fachlich Interessierte begrüßen konnte, verband seine Freude über das lebhaftere Interesse an der Arbeit der Gesellschaft mit dem Wunsch, auch deren künftiges Wirken zu begleiten und die Gesellschaft als Forum für einen offenen Meinungsbildungsprozeß im Interesse des Umweltschutzes zu verstehen. Die Teilnehmer hatten sich viel vorgenommen: Für den Hauptvortrag mit dem umweltrechtspolitisch bedeutsamen Thema »Fortentwicklung des Umwelthaftungsrechts in der Bundesrepublik Deutschland« konnte Prof. Dr. Eckhard *Rebbinder*, Frankfurt, gewonnen werden. Der völkerrechtliche Aspekt dieses Beratungsgegenstandes im Arbeitskreis A wurde zudem durch einen einführenden Vortrag von Dr. Alfred *Rest*, Köln, vorbereitet. Der Arbeitskreis B widmete sich auf der Grundlage eines Referates von Ernst *Kutscheidt*, dem Präsidenten des Verwaltungsgerichts Köln, dem Thema »Rechtsprobleme bei der Bewertung von Geräuschmissionen.«

Der Präsident des BVerwG, Prof. Dr. Horst *Sendler*, Berlin, auf dessen launige Ansprache auch in diesem Jahr mit Spannung gewartet wurde, konnte mit seinem Rechtsprechungsbericht den Erwartungen seiner Zuhörer nicht nur in fachlicher Hinsicht wieder einmal voll und ganz gerecht werden: Der Richter stehe besonders im umweltrechtlichen Fachplanungsrecht – wie immer er ent-

scheide – stets im Blickpunkt öffentlicher Kritik. Neuere Fachplanungsentscheidungen hätten allerdings verdeutlicht, daß der Betreiber bis zum rechtskräftigen Richterspruch stets auf eigenes Risiko baue. Aus dem Grundsatz, daß die Gerichte nicht verlängerte Werkbank der Verwaltung seien, folge einerseits, daß das Gerichtsverfahren nicht zu einem Zweitbescheidverfahren ausarten dürfe und in der richterlichen Beurteilung technischer Fachfragen Zurückhaltung geboten sei, andererseits könne der Richter nicht Fehler im Planungsverfahren durch eigene Ermittlungen und Reparaturüberlegungen heilen. Im Bereich des Lärmschutzes mahnte *Sendler* – wie bereits in den Vorjahren – das Handeln des Gesetz- bzw. Verordnungsgebers an, in einem Lärmschutzgesetz bzw. einer Rechtsverordnung nach § 43 BImSchG der Praxis vor Ort sowie dem Richter eindeutige Vorgaben für Lärmvorsorge und Lärmsanierung zu geben. Die lange Dauer der Verwaltungsgerichtsverfahren sei sehr zu beklagen. Hier müsse auch durch Eigeninitiative der Richterschaft und die Mitwirkung aller Beteiligten auf eine Verfahrensbeschleunigung hingewirkt werden.

Staatssekretär Clemens *Stroetmann*, Bonn, der für den Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit sprach, gab aus der Sicht seines Ministeriums einen Überblick über die Entwicklung von Umweltrecht und Umweltpolitik. Da sich umweltfeindliches Verhalten nicht lohnen dürfe, gelte es, der sozialen Marktwirtschaft einen klaren umweltrechtlichen Rahmen zu geben. Die Umsetzung der EG-Richtlinie zur Umweltverträglichkeit in dem vorliegenden UVP-Gesetzentwurf, die Novellierung des BImSchG mit der Einführung der Nachsorgeverpflichtung für aufgegebene Industriestandorte und der Verpflichtung zur Aufstellung von Luftreinhalteplänen, die Novellierung des BNatSchG mit einer Neubestimmung des Verhältnisses zwischen Land- und Forstwirtschaft und Naturschutz einschließlich der entschädigungsrechtlichen Folgeregelungen und eines verbesserten Artenschutzes sowie die Änderung des Chemikaliengesetzes mit dem Ziel erweiterter Kennzeichnung- und Mitteilungspflichten leiste hierzu einen wichtigen Beitrag. Die künftige Umweltpolitik müsse am Verursacher- und Vorsorgeprinzip ausgerichtet

* Vgl. zur Elften Umweltrechtlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht den Tagungsbericht DVBl. 1988, 181.

sein, den Zielkonflikt zwischen Ökologie und Ökonomie durch abgewogene Umweltkonzepte zum Ausgleich bringen und die Standortqualitäten der Bundesrepublik im europäischen Binnenmarkt stärken. Gegenüber einer wenig sinnvollen allgemeinen Umweltsteuer erweise sich das Lizenz- oder das mit noch größerer Flexibilität ausgestattete Abgabenmodell als der bessere Weg. Praktische Schritte in Richtung auf einen verbesserten Umweltschutz beschrieb der Senator für Stadtentwicklung und Umweltschutz Prof. Dr. Jürgen *Starnick* aus der Sicht des Landes Berlin. Bei sich schnell wandelnden Planungsgrundlagen, Änderungen im Stand der Technik, grenzüberschreitenden Umweltproblemen, Lücken im Umweltrecht besonders im Bereich des Bodenschutzes und der Altlastensanierung sowie bei langdauernden Genehmigungs- und Gerichtsverfahren sei im Interesse des Umweltschutzes ein flexibles Handeln und oft eine schnelle Reaktion gefragt.

Als Mittel des schadensausgleichenden Umweltschutzes aber auch unter dem Vorsorge- und Verhütungsaspekt kommt dem Umwelthaftungsrecht eine besondere Bedeutung zu. *Rehbinder*, der in diesem Themenbereich die schwierige Aufgabe des Eröffnungsvortrages zur »Fortentwicklung des Umwelthaftungsrechts in der Bundesrepublik Deutschland« übernommen hatte, zeichnete in seiner Eingangsbilanz ein im ganzen positives Bild des Umwelthaftungsrechts. Das gegenwärtig dreispurige System der Unrechthaftung nach § 823 BGB, der speziellen Gefährdungshaftungstatbestände und der Ausgleichshaftung nach § 906 Abs. 2 Satz 2 BGB lasse wenig wirkliche Haftungslücken, so daß ein dringender, aktueller Handlungsbedarf für den Gesetzgeber nicht bestehe. Allerdings sei eine Harmonisierung im Blick auf die Unterschiedlichkeit der Haftungsgründe für vergleichbare Schutzgüter (Wasser, Boden, Luft) und Gefährdungssituationen sowie der Ausbau der Gefährdungshaftung sinnvoll. Die Fortentwicklung des Umwelthaftungsrechts müsse sowohl an rechtspolitischen als auch an umweltpolitischen Zielen ausgerichtet sein. Das Umwelthaftungsrecht könne dabei neben der Ausgleichs- und Wiederherstellungsfunktion am Maßstab des Verursacherprinzips flankierend auch eine begrenzte Präventivwirkung im Bereich der Schadensverhütung entfalten, die allerdings durch die Versicherungsmöglichkeiten zusätzlich abgeschwächt werde. Zugleich biete sich eine Verallgemeinerung der verschuldensunabhängigen Gefährdungshaftung in § 22 WHG und der Ausgleichshaftung nach § 906 Abs. 2 BGB an, die durch eine Abkoppelung der verschuldensunabhängigen Haftung von den Verhaltensanforderungen des Umweltverwaltungsrechts gekennzeichnet ist. Es sei dabei eine flexible Zuordnung des Schädigungsrisikos unter dem Gesichtspunkt der Zumutbarkeit von Schäden anzustreben, wobei die Versicherbarkeit keine zwingende Grenze für die gesetzliche Einführung neuer Haftungstatbestände darstelle. Obligatorische Haftpflichtversicherungen empfahl *Rehbinder* allenfalls für Störfallrisiken aus höchstgefährlichen Anlagen.

Rehbinder setzte sich dafür ein, für Unfälle eine Gefährdungshaftung durch eine beschränkte Generalklausel für gegenständig verkörperte Quellen besonderer Gefahr wie Transportmittel, Betriebe und Anlagen, aber auch für den Umgang mit gefährlichen Stoffen einzuführen. Eine Beschränkung der Gefährdungshaftung für listenmäßig erfaßte besonders gefährliche Anlagen und Stoffe sei nicht sachgerecht. Ebenso sei eine Haftungsbegrenzung auf wirtschaftliche Unternehmen eher kritisch zu sehen. Auch der »kleine Störfall« im Sinne eines (verwaltungs-)rechtswidrigen Normalbetriebes und der Verstoß gegen Grenzwerte oder sonstige Immissionsbegrenzungen solle einer verschuldensunabhängigen Gefährdungshaftung unterliegen. Dies gelte auch für den rechtmäßigen Normalbetrieb, wobei aber dem wenig geordneten Kausalverlauf von Summations-, Distanz- und Langzeitschäden sowie der Abgrenzung von allgemeinem Lebensrisiko und wirklichem Sonderopfer durch eine interessenausgleichschaffende Abwägungsklausel Rechnung getragen werden müsse. Dem Separationsmodell des § 906 Abs. 2 BGB sei dabei gegenüber dem im Wasserrecht favorisierten Modell der Verknüpfung von Unterlassungsanspruch und Schadensausgleich (§ 22 Abs. 1 WHG) der Vorzug zu geben. Schon das Reichsgericht habe zu Recht darauf verwiesen, daß nur wirkliche Sonderopfer auszugleichen seien, während der Geschädigte die nach der örtlichen Situation und unter vergleichbaren Umständen üblichen Umweltbelastungen und die ihnen zurechenbaren Schäden oder Schadensanteile als

allgemeines Lebensrisiko selbst zu tragen habe. Diese Abwägungs- und Differenzierungsklausel führe dazu, daß Gesundheitsschäden tendenziell eher als Sachschäden ausgleichspflichtig seien. In die Produkthaftung des vorliegenden Gesetzentwurfs der Bundesregierung seien auch landwirtschaftliche Erzeugnisse und das Entwicklungsrisiko einzubeziehen.

Als zentrales und unverzichtbares Zurechnungskriterium des Umwelthaftungsrechts kann nach Auffassung des Referenten auf die Kausalitätsfeststellungen nicht verzichtet werden. Die Rechtsprechung hat hier durch ein abgestuftes System von Beweiserleichterungen die Zurechnung von Umweltschäden zu einem nur wahrscheinlichen Verursacher als materielle Zurechnungstechnik bereits teilweise vollzogen. Einerseits darf der Kausalitätsnachweis nicht völlig entfallen, weil dies zu einer Übermaßhaftung führt, andererseits beeinträchtigt eine opferfeindliche Ausgestaltung der Kausalitätsformel oder der Beweisgrundsätze die Wirksamkeit des Schadensausgleichs. Die vorherrschende Ausrichtung von Beweiserleichterungen an Grenzwerten (Immissionswerten) kann – so *Rehbinder* – ohne weiteres auch für Störfälle gelten. Eine generelle Beweislastumkehr für die Ursache-Wirkungs-Beziehungen bei der Überschreitung von Emissionswerten sei dagegen im Hinblick auf deren Funktion nicht vertretbar. Hinsichtlich der Exposition und der Herkunft von Immissionen bestehe zwar ebenfalls ein Bedarf für Beweiserleichterungen, wobei jedoch nicht an feste Grenzwerte angeknüpft werden könne. Die erforderliche Fortentwicklung dürfe nicht völlig der Rechtsprechung überlassen werden, vielmehr sei der Gesetzgeber selbst aufgerufen, die notwendigen Impulse durch eine Beweislastgeneralklausel zu geben, innerhalb derer die Rechtsprechung Spielräume zur situationsbezogenen Konkretisierung erhalte. Es sei zu erwägen, die Beweislast des Geschädigten auf den Nachweis der überwiegenden Wahrscheinlichkeit der Kausalität zu reduzieren, wobei dem Emittenten der Gegenbeweis nach den Grundsätzen des Vollbeweises offenstehe. Bei völlig ungeklärten Ursache-Wirkungs-Beziehungen sowie beim Zusammenwirken von Emissionen mehrerer Verursacher (Summationswirkungen) müsse die vorgeschlagene Beweisregel jedoch versagen. Ebenso sei eine gesamtschuldnerische Haftung bei Distanzschäden auch wegen fehlender Regreßmöglichkeiten im Innenverhältnis nicht angemessen. Dem Gedanken der Situationsmitbelastung entspreche vielmehr eine Haftungsregel, die eine gesamtschuldnerische Haftung bei einer wesentlichen Mitverursachung vorsehe, und eine Beweisregel, bei der die Beweislast des Geschädigten auf den Nachweis der überwiegenden Wahrscheinlichkeit eines solchen Beitrags beschränkt sei. Der Kleinemittent und der Ferntransport von Stoffen werden so von einer Haftung freigestellt. Für unzumutbare Vermögenseinbußen von erheblicher gesamtgesellschaftlicher Bedeutung durch Immissionen aus diffusen Quellen sollte ein kollektives Schadenstragungssystem (Fonds) eingerichtet werden, dessen Finanzierung nach dem kollektiven Verursacherprinzip (Gruppenverantwortlichkeit und ggf. Mischfinanzierung) auszugestalten sei.

Rehbinder setzte sich dafür ein, das System der zivilrechtlichen Haftung auch für den Ausgleich immaterieller ökologischer Schäden zu nutzen und durch Gefährdungshaftungstatbestände auszubauen. Schutzlücken, die sich hinsichtlich des Schutzes wildlebender Tiere, des Klimas, teilweise auch des Grundwassers und der Gewässerökologie sowie aus der Inkongruenz zwischen partikularem Privateigentum und ökologischen Zusammenhängen ergeben, müssen nach Auffassung des Referenten durch ein eigenständiges öffentlich-rechtliches Haftungssystem geschlossen werden. Eine Monetarisierung ökologischer Schäden bei Unmöglichkeit oder Unzumutbarkeit des physisch-realen Ausgleichs oder Ersatzes solle kraft öffentlichen Rechts in pauschalierter Form, z. B. durch Ausdehnung der naturschutzrechtlichen Ausgleichsabgabe und der Abwasserabgabe auf Eingriffe in Natur und Gewässer durch Unfälle, erfolgen.

In der von Richter am BGH Karl-Heinz *Boujong*, Karlsruhe, geleiteten Diskussion wurde eine Abstimmung des Umwelthaftungsrechts mit dem allgemeinen Haftungsrecht und auch der Produkthaftung befürwortet. Eine Harmonisierung des Umwelthaftungsrechts sei auch im europäischen Maßstab geboten. Dabei gelte es, einerseits nicht hinter dem erreichten, umweltrechtlichen Standard zurückzubleiben, andererseits aber den Standort Bun-

desrepublik nicht durch ein überzogenes Umwelthaftungsrecht gegenüber anderen europäischen Staaten und im internationalen Vergleich zu benachteiligen. Die Einführung einer Generalklausel für eine verschuldensunabhängige Umwelthaftung wurde im ganzen positiv aufgenommen, wobei allerdings die Vertreter der Industrie vor zu weitgehenden Auslegungsspielräumen mit negativen Folgen für die Berechenbarkeit und Kalkulierbarkeit richterlicher Einzelfallentscheidungen warnten. Die bisher noch zu beobachtende Zurückhaltung der Versicherungswirtschaft werde gewiß fortschrittlichen Konzeptionen in der Tarifgestaltung und der Deckungsvorsorge weichen, wenn der Gesetzgeber durch die Einführung einer verschuldensunabhängigen Umweltgefährdungshaftung ein Machtwort gesprochen habe, wobei auf positive Beispiele im internationalen Rechtsvergleich verwiesen wurde. Zustimmung fand auch die These des Referenten, daß bei Summations- und Distanzschäden wohl nur eine Fondslösung helfen könne, wobei in der Diskussion die Frage der Finanzierung nach dem Verursacherprinzip oder nach dem Gemeinlastprinzip im Vordergrund stand. Die rechtsdogmatische Kontroverse der Trennung von Verhaltenspflichten und Ersatzleistungen, wie sie etwa im Modell des § 906 Abs. 2 BGB angelegt ist, und deren Verhältnis zur wasserrechtlichen Konzeption in § 22 WHG konnte in der Diskussion nicht abschließend geklärt werden. Hier steht eine eingehende literarische Befassung offenbar noch aus. Aus der Anwaltschaft wurde beklagt, daß die Durchsetzung von Schadensersatzansprüchen im Umweltbereich oft wegen des hohen Prozeßrisikos und kostenaufwendiger Gutachter- und Gerichtsverfahren häufig unterbleibe. Auch sei zu beobachten, daß Sozialversicherungsträger wegen der von ihnen regulierten Gesundheits- und Körperschäden ihrer Versicherungsnehmer wohl wegen der ungeklärten Rechtslage vielfach keinen Regreß gegenüber den Verursachern nähmen. Hier seien auch die Verbraucherverbände aufgerufen, sich an den Kosten von Musterprozessen gegen Umweltschädiger zu beteiligen. Übereinstimmend wurde die Ersatzfähigkeit auch von ökologischen Schäden für notwendig angesehen, wobei nach überwiegender Auffassung neben die Geschäftsführung ohne Auftrag oder andere zivilrechtliche Lösungsversuche ein eigenständiges öffentlich-rechtlich konzipiertes Schadensersatzmodell treten müsse.

Die völkerrechtliche Diskussion wurde erwartungsgemäß unter wenigen Spezialisten geführt, wobei sich im internationalen Vergleich ein Trend zur umweltrechtlichen Gefährdungshaftung abzeichnet. Zu diesen vielschichtigen Aspekten des völkerrechtlichen und internationalen Umwelthaftungsrechts hatte Dr. Alfred Rest, Köln, ein umfangreiches Thesenpapier mit Informationsgrundlagen vorgelegt, das er zu Beginn der Diskussion eingehend und mit vielen Einzelhinweisen erläuterte.

»Rechtsprobleme bei der Bewertung von Geräuschimmissionen«, die Ernst *Kutscheidt* in seinem Referat behandelte und die Beratungsgegenstand des Arbeitskreises B waren, sind durch das spannungsreiche Verhältnis von Recht und Technik gekennzeichnet. Die rechtliche Einordnung steht dabei vor der schwierigen Aufgabe, technische Regelwerke und naturwissenschaftliche Erkenntnisse bei der rechtlichen Bewertung zu berücksichtigen. Dabei kann es nicht lediglich um einen eindimensionalen Übersetzungsvorgang in dem Sinne gehen, daß die naturwissenschaftlichen Erkenntnisse sozusagen wortgetreu und wertungsneutral in die juristische Sprache übertragen werden. Vielmehr ist eine wertende Betrachtung naturwissenschaftlicher Erkenntnisse unumgänglich. Dieser Prozeß wird zusätzlich dadurch erschwert, daß sich der Jurist einem Gestrüpp unterschiedlicher naturwissenschaftlich-technischer Begriffe und Regelwerke gegenüber sieht, bei denen er leicht den Überblick zu verlieren droht. Die rechtliche Bewertung hat hier die Aufgabe, wertende Elemente der Zumutbarkeit und Billigkeit sowie Abwägungsgesichtspunkte in die Einzelfallentscheidung einzubringen. Zusätzliche Schwierigkeiten ergeben sich aus der Zersplitterung der Rechtsordnung in unterschiedliche gesetzliche Regelungen und dem Auseinanderfallen öffentlich-rechtlicher und zivilrechtlicher Rechtsnormen.

Kutscheidt setzte sich hier für eine innere Harmonisierung und die Vermeidung von Wertungswidersprüchen insbesondere auch des zivilen und öffentlich-rechtlichen Nachbarrechts ein, wobei er von folgenden Thesen ausging: Jeder störende Schall ist Lärm. Die Störung kann belästigend oder gesundheitsgefährdend sein;

die Grenze ist fließend. Belästigungen sind Beeinträchtigungen des körperlichen Wohlbefindens. Die Rechtsordnung schützt vor erheblich belästigendem Lärm. Der Nachweis der Gesundheitsgefährdung im engeren Sinne ist dazu nicht erforderlich. Der Lärm ist dann erheblich belästigend, wenn er dem Betroffenen billigerweise nicht mehr zugemutet werden kann. Dabei ist nach einem differenziert-objektiven Maßstab auf das Empfinden eines durchschnittlichen, verständigen Menschen in der jeweiligen Situation abzustellen. Die Zumutbarkeit hängt nicht nur von der Lautstärke des Geräuschs ab, sondern auch von weiteren Faktoren wie Informationsgehalt, Ortsüblichkeit, Sozialadäquanz und Vermeidbarkeit. Auf der Grundlage dieser Ausgangsthesen setzte sich *Kutscheidt* dafür ein, einen einheitlichen Begriff der Zumutbarkeit auch in den Fachgesetzen zugrunde zu legen. Schallereignisse lassen sich nur hinsichtlich des Schalldrucks oder der Schalleistung, der Frequenz und der Dauer messen, nicht aber hinsichtlich der übrigen Faktoren, die den Grad der Lästigkeit bestimmen. Insofern sind auch technische Meßverfahren und Regelwerke nicht ohne rechtliche Bewertungen, die subjektiv gewonnene Erfahrungen und Güterabwägungen einbeziehen, in Beurteilungspegel umsetzbar. Die Konkretisierung der Zumutbarkeitsgrenze ist – worauf *Kutscheidt* mit Recht verwies – in erster Linie eine Aufgabe des Gesetzgebers. Nur in beschränktem Umfang könne diese Konkretisierungsaufgabe auch durch eine Rechtsverordnung oder normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift geleistet werden. Wegen der Vielgestaltigkeit der Lebenssachverhalte könne die Zumutbarkeit nur beschränkt durch Grenzwerte festgelegt werden. Auch sei zwischen Immissionsrichtwerten etwa der TA Lärm und Immissionsgrenzwerten zu unterscheiden. Wenn einerseits eine Ausdehnung der TA Lärm auch auf nichtgenehmigungsbedürftige Anlagen anzustreben sei, so müsse andererseits vor einer Übertragung der TA Lärm auf nicht von technischen Anlagen herführende Geräusche gewarnt werden. Im Konfliktfeld zwischen Sport und Umwelt setzte sich *Kutscheidt* für eine differenzierende Betrachtung nach der jeweiligen Schutzwürdigkeit des Gebietes, aber auch unter Berücksichtigung der besonderen Sozialadäquanz des Sportlärms ein. Auf der anderen Seite sei eine einseitige Bevorzugung lärmverursachender sportlicher Aktivitäten nicht zu rechtfertigen. Auch die Empfehlung des Länderausschusses für Immissionsschutz seien daher nicht ungeprüft zu übernehmen.

Vor diesem allgemeinen Hintergrund wandte sich *Kutscheidt* zahlreichen Einzelfragen der Bewertung von Geräuschimmissionen zu. In den technischen Regelwerken werde die Lästigkeit tieffrequenter Geräusche durch die Frequenzbewertung A nicht immer hinreichend wiedergegeben. Dies sei daher bis zum Erlaß gehöriger Meßvorschriften bei der Einzelfallbeurteilung zu berücksichtigen. Die in Gesetzen, Verwaltungsvorschriften und technischen Regelwerken vorgeschriebenen unterschiedlichen Verfahren zur Ermittlung des Mittelungspegels seien möglichst zu vereinheitlichen. Dabei sei der im Fluglärmsgesetz verwendete Halbierungsparameter $q = 4$ durch den sonst allgemein üblichen Halbierungsparameter $q = 3$ zu ersetzen. Nach verschiedenen Vorschriften ermittelte Immissionspegel könnten nur unter Beachtung der unterschiedlichen Bewertungsverfahren miteinander verglichen werden. Der Störungsgrad nächtlicher zu Schlafstörungen führender Lärmbelastungen könne durch die bloße Angabe von Mittelungspegeln nicht ausreichend erfaßt werden. Auch tagsüber seien einzelne Lärmspitzen durchaus belästigend, insbesondere wenn sie die Kommunikation beeinträchtigen. Es sei daher anzustreben, neben Langzeitmittelungspegeln auch Maximalpegel zur Bewertung der Lästigkeit von Geräuschen heranzuziehen. Insbesondere bei der Bewertung von Verkehrslärm sollten Pegelschwankungen stärker berücksichtigt werden. Die Empfindung des Menschen gegenüber Geräuschen sei in erheblichem Umfang auch von dem jeweiligen Aussagewert und der »Botschaft« bestimmt, die er mit dem Geräusch verbinde. Starke informationshaltige oder vermeidbare Geräusche wirken in der Regel lästiger als informationsarme Geräusche. Dies sei bei der Einzelfallbewertung zu berücksichtigen. *Kutscheidt* setzte sich dafür ein, bei der Festlegung der Nachtzeit nicht schematisch auf die für den industriellen Dreischichtbetrieb geltende Zeit von 22.00 Uhr bis 6.00 Uhr abzustellen, sondern eine Ausdehnung der Nachtzeit auf 7.00 Uhr in Erwägung zu ziehen. Die Immissionswerte der TA Lärm seien nicht gebiets-, sondern anlagebezogen. Es sei auch zu

prüfen, ob bei der Bestimmung der Erheblichkeitsschwelle die Vorbelastung des betroffenen Gebietes durch andere Geräuscharten, insbesondere Verkehrslärm, zu berücksichtigen sei. Überdeckende Fremdgeräusche seien zugunsten des Emittenten allenfalls dann zu berücksichtigen, wenn deren Reduzierung auch in Zukunft nicht zu erwarten sei. Ob bei bestehenden Vorbelastungen höhere Lärmwerte hinzunehmen seien, erscheine angesichts der Beobachtung fraglich, daß gerade vorbelastete Bereiche gegenüber weiteren Lärmbelastungen besonders empfindlich seien und die Reizschwelle eher niedriger liege. Richtlinien für Immissionsprognosen sollten auch für Geräusche außerhalb des Verkehrsbereichs erarbeitet werden. Für den Verkehrsbereich seien Kriterien zur Bewältigung des Ist-Zustandes zu entwickeln und zur Berücksichtigung des Standes der Technik von Lärminderungsmaßnahmen verstärkt Emissionsdaten aufzustellen. In der Gesamtbewertung sprach sich *Kutscheidt* einerseits für die Erarbeitung allgemeiner Kriterien, technischer Regelwerke und Standards aus. Zugleich sei aber auch eine differenzierende Anwendung, bei der die jeweiligen Einzelfallumstände berücksichtigt werden, geboten.

Die von Lfd. Ministerialrat Dr. Klaus *Hansmann*, Düsseldorf, geleitete Diskussion, die durch ein vertiefendes Statement von Prof. Dr. *Kürer* vom Umweltbundesamt in Berlin zu den technischen Meßverfahren und Regelwerken der Geräuschimmissionen angereichert wurde, bestätigte die Analyse des Referenten, daß allgemeinverbindliche Antworten wegen der unterschiedlichen Einzelfallgestaltungen sowohl aus naturwissenschaftlicher als auch rechtlicher Sicht nicht möglich seien. Im Spannungsfeld zwischen Rechtssicherheit und Einzelfallgerechtigkeit bedürfe es vielmehr unterschiedlicher Antworten auf komplexe Fragestellungen. Der Gesetzgeber habe dabei bisher mit Zumutbarkeits-, Verhältnismäßigkeits- und Abwägungsklauseln nur allgemeine Bewertungsmaßstäbe vorgegeben, die einer Konkretisierung und differenzierenden Anwendung im jeweiligen Einzelfall bedürfen. Fraglich sei dabei, in welchem Umfang auch subjektive Gesichtspunkte oder die Sozialadäquanz der lärmverursachenden Tätigkeit in die Bewertung eingehen könnten. Auch sei zwischen Innenpegeln und Außenpegeln sowie den jeweiligen Gebietskategorien zu unterscheiden. Den verschiedenen Regelwerken lägen oftmals unterschiedliche Meßverfahren zugrunde, was eine Vergleichbarkeit erschwere. Besondere Schwierigkeiten wurden in der Diskussion auch bei dem Zusammentreffen mehrerer Geräusche am Immissionsort gesehen. Vor allem aber stelle sich die Frage der Kompetenz für die letztverbindliche Entscheidung, die neben dem Gesetz- und Verordnungsgeber insbesondere im Bebauungsplanverfahren auch dem kommunalen Satzungsgeber zufallen könne. Im Problembereich Sport und Umwelt wurde eingehend die Frage nach der Sozialadäquanz sportlicher Betätigung, die Problematik von Zu- oder Abschlägen aufgrund von Ton- und Impulshaltigkeit sowie die Frage der Verbindlichkeit von Empfehlungen des Länderausschusses für Immissionsschutz erörtert. Hier sei eine

rechtliche Bewertung erforderlich, die durch einen naturwissenschaftlichen Nachweis nicht ersetzt werden könne. In der weiteren Diskussion wurden in mehreren Bereichen Forderungen an das staatliche Handeln gestellt: Für den Verkehrslärbereich wurde der Gesetzgeber aufgerufen, durch ein Verkehrslärm-schutzgesetz den aktiven und passiven Lärmschutz zu regeln. Ob der Gesetzgeber dabei die von der Rechtsprechung entwickelten Grenzwerte übernehmen sollte, wurde unterschiedlich beurteilt. Zugleich wurde aber auch die Sorge vorgetragen, daß eine gesetzliche Regelung weniger strenge Anforderungen an den Lärmschutz stellen könne und es daher wohl besser bei dem gegenwärtigen Schwebezustand verbleibe. Die Anregung des Referenten, den Anwendungsbereich der TA Lärm über die genehmigungsbedürftigen Anlagen auszudehnen, wurde allgemein unterstützt. Außerhalb des Gewerbelärms stoße die TA Lärm allerdings an Grenzen und sei jedenfalls nicht schematisch anwendbar. An die Rechtsprechung des BGH wurde die Erwartung gerichtet, die von der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung entwickelten Grundsätze für die Bewertung von Geräuschimmissionen auch für die zivilrechtliche Beurteilung zu übernehmen. Dabei gelte es insbesondere, zu einer Harmonisierung des zivilrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Nachbarrechts beizutragen und Wertungswidersprüche in diesen beiden Rechtsgebieten zu vermeiden. Vielleicht wird dem Leser manche Einzelheit bei der Fortentwicklung des Umwelthaftungsrechts sowie bei der rechtlichen Bewertung von Geräuschimmissionen recht kompliziert erscheinen. Aber es gilt wohl auch hier die Empfehlung, die Albert *Einstein* einem seiner Schüler gab: »Make everything as simple as possible – but not simpler.«

So bot die Zwölfte Umweltrechtliche Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht wiederum ein ideenreiches, hochkarätig besetztes, informatives Forum für den interdisziplinären Meinungs- und Erfahrungsaustausch zwischen Recht und Technik und öffnete zugleich den Blick für wichtige Zukunftsaufgaben, die der Bewältigung im Interesse eines verbesserten Umweltschutzes harren. Über die Vorträge und Diskussionen in den Arbeitskreisen hinaus, für deren Themen- und Referentenwahl die Veranstalter wieder einmal eine glückliche Hand bewiesen haben, bot die Tagung auch Gelegenheit zu zahlreichen Gesprächen am Rande der Veranstaltung und bei dem traditionellen Empfang des Senators für Stadtentwicklung und Umweltschutz, für den erstmalig das wiederhergestellte Japanische Kulturzentrum in Berlin einen völkerverbindenden Rahmen gab. Die interdisziplinären Bemühungen der Gesellschaft im Spannungsfeld zwischen Recht und Technik werden in einer außerordentlichen Frühjahrstagung »Umweltrecht für Techniker – Umwelttechnik für Juristen« am 16. und 17. 2. 1989 in Bonn-Bad Godesberg fortgesetzt. Die Dreizehnte Umweltrechtliche Fachtagung, für die wiederum aktuelle Fragen des Umweltrrechts vorgesehen sind, wird am 3. und 4. 11. 1989 in Berlin stattfinden und sich gewiß ebenfalls eines regen Interesses erfreuen.

RECHTSPRECHUNG

Entscheidungen

Art. 59 f., 169 EWGV; Art. 5 Richtlinie 77/249; DurchführungsG zur Richtlinie 77/249; § 52 BRAO

Die Bundesrepublik Deutschland hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus den Art. 59 und 60 EWG-Vertrag und der Richtlinie 77/249 des Rates zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des freien Dienstleistungsverkehrs der Rechtsanwälte verstoßen,

– daß sie den dienstleistenden Rechtsanwalt dazu verpflichtet, im Einvernehmen mit einem in der Bundesrepublik Deutschland ansässigen Rechtsanwalt zu handeln, selbst wenn nach deutschem Recht kein Anwaltszwang besteht;

– daß sie vorschreibt, daß der deutsche Rechtsanwalt, mit dem Einvernehmen bestehen muß, selbst in dem Verfahren Bevollmächtigter oder Verteidiger sein muß;

– daß sie vorschreibt, daß der dienstleistende Rechtsanwalt in einer mündlichen Verhandlung oder einer Hauptverhandlung nur in Begleitung dieses deutschen Rechtsanwalts auftreten darf;

– daß sie nicht gerechtfertigte Anforderungen an den Nachweis des Einvernehmens zwischen den beiden Rechtsanwälten stellt;