

Schon wegen der Universalität des Ökonomischen könne das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung einen steten Machtzuwachs der Gemeinschaft kaum hindern. Die Vorstellung eines unpolitischen Gesetzesvollzuges im Bereich der negativen Integration kritisierte Horst Dreier (Universität Hamburg) und bezeichnete sie schon für die Rechtswissenschaft des 19. Jahrhunderts als eine Legende. Scharpf parierte diesen Einwand, indem er einräumte, niemand glaube an eine wertfreie Rechtsanwendung, wohl aber sei jeder Jurist davon überzeugt, daß die »politische Politik« nicht in den Rechtsanwendungsprozeß »reinreden« solle. Die Frage von Peter M. Huber (Universität Jena), ob sich die Unterscheidung von produktionsbezogenen und produktbezogenen Regelungen auch entsprechend auf Dienstleistungen anwenden lasse, bejahte Scharpf; diese Logik gelte für die mobilitätsbezogenen Regelungen in allen »vier Bereichen«. An Schuppert gewendet, konkretisierte Scharpf, die Ligenzugehörigkeit müsse von allen Mitgliedsstaaten in den jetzigen Entscheidungsorganen bestimmt werden; es sei damit zu rechnen, daß die ökonomisch stärkeren Staaten, entgegen der herkömmlichen Erwartung, sich aus Wettbewerbsgründen in die untere Liga einordnen würden. Fernziel sei die Annäherung der Standards. Im Hinblick auf die institutionelle Reform der Gemeinschaften ergänzte er, die Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Europäische Parlament führe zu europäischen Wahlkämpfen, in denen sich dann eine Stelle exponiere, die europäische Politikinhalte unmittelbar vermittele.

Scharpfs Stellungnahme zum Referat von Pitschas blieb ambivalent. Auf der einen Seite lobte er die wissenschaftliche Präzision mit Hilfe des Modells komplexer Netzwerke, auf der anderen Seite nannte er es aber ein »Problem mit derartigen Konzepten«, daß sie aufgrund ihrer hohen Komplexität in öffentlichen Diskussionen nicht vermittelt werden könnten. Aber nicht nur im Interesse von demokratischer Transparenz und Kommunikation verlangte Scharpf eine Reduktion dieser Komplexität. Denn wenn »alles vernetzt« sei, dann löse sich jede einforderbare demokratische Verantwortung auf; der Kampf um kontroverse Politikinhalte dürfe nicht in den Netzen verschwinden.

In einer zweiten Runde der Diskussion kritisierte Jochen Wieland (Universität Bielefeld) im Anschluß an das bekannte Zitat von Jean Monnet das Primat der Ökonomie als Geburtsfehler der Gemeinschaften; in der Europäischen Union müsse sich nun ein Wechsel im Grundverständnis vollziehen. Als Beispiel für einen Regulationsmodus, der auf die verschiedenen ökonomischen Standards der Mitgliedsländer spezifisch und damit wohl auch sanfter reagiere, nannte Wieland eine Senkung des Schadstoffausstoßes um zehn Prozent. In einem längeren Beitrag stellte Ingolf Pernice (Universität Frankfurt a. M.) die Verordnung als modifizierbares und flexibles Lenkungsinstrument heraus; die Unterscheidung von positiver und negativer Integration sah er der Sache nach schon in den EG-Verträgen angelegt, aber er betonte, daß beide Integrationsformen einen hohen Politikbedarf implizieren. Denn auch im Rahmen der negativen Integration gelte, daß Freiheiten zum Teil – ähnlich wie im Bereich der Grundrechte – erst durch Normen ausgestaltet werden müssen, um ihren Genuß zu ermöglichen. Gewendet an Scharpf korrigierte Pernice, Art. 36 EGV etabliere gerade keine nationalen Schutzvorbehalte. Auch Gerd Roellecke (Universität Mannheim) fragte an die Adresse von Scharpf gerichtet, warum bestimmte, gewiß gewachsene Politikfelder, etwa die deutsche Atompolitik, für sakrosankt erklärt werden sollen, wenn über faktische und d. h. ökonomische Zwänge (billiger Atomstrom aus dem Ausland) letztlich doch interveniert würde. Scharpf bezeichnete einen entsprechenden nationalen Konsens, etwa in der Atompolitik, demgegenüber als »sehr wertvoll« und nur »schwer wiederherstellbar«. So müsse ein Nationalstaat, wenn er darin politische Identität ausdrücke, auch durchaus alternative Energien fördern dürfen, ohne der unzulässigen Subventionierung geächtigt zu werden. Pitschas konzedierte in seinem Schlußwort, daß die politische Kommunikation gewiß der Herunterzonung der komplexen konzeptgebundenen Erkenntnisse bedürfe; zuvor müsse aber eine unverstellte wissenschaftliche Ausschöpfung erfolgen. Als Vereinfachungsmuster schlug Pitschas eine Aufgabenorientierung vor; die Kompetenzfrage sei im politischen Raum zu stellen, funktionelle Äquivalente seien zu suchen, und auf diese Weise wäre im Rahmen des Mehrebenenkonzepts eine innovative europäische Politik zu ermöglichen.

Achtzehnte Umweltrechtliche Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht

– Tagungsbericht –

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

Die Umweltrechtlichen Fachtagungen in Berlin haben Tradition. Mit der 18. Jahrestagung, die am 4. und 5. 11. 1994 wie gewohnt im Plenarsaal des BVerwG stattfand, ist die Gesellschaft für Umweltrecht nach 18 Jahren umweltrechtlicher Tätigkeit auch nach dem Kalenderblatt erwachsen geworden¹. Die beiden Themen, die im Mittelpunkt der Beratungen der fast 300 Umwelt-Juristen aus allen Bereichen von Politik, Gesetzgebung, Verwaltung, Rechtsprechung, Wirtschaft und Anwaltschaft standen, haben für Umweltwissenschaft und -praxis gleichermaßen eine hohe Aktualität, wie der Vorsitzende der Gesellschaft, Prof. Dr. Jürgen Salzwedel (Bonn), in seiner Begrüßungsansprache unterstrich. Der Arbeitskreis A befaßte sich mit der »Zulassung von Industrieanlagen im deutschen und internationalen Recht«, der Arbeitskreis B mit dem Spannungsfeld »Flächenwirksamer Umweltschutz und Eigentum«.

Rechtsprechungsbericht

Der Präsident des BVerwG, Dr. Everhardt Franßen (Berlin), der die Teilnehmer zugleich als Hausherr der Tagungsstätte begrüßte,

machte deutlich, daß die Entscheidung des BVerwG zur kommunalen Verpackungssteuer² von der verfassungsrechtlichen Kompetenzzuordnung ausgegangen sei. Für die örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern seien nach Art. 105 Abs. 2 a GG die Länder zuständig. Die Gemeinden könnten daher das Instrument der kommunalen Verpackungssteuern nur bei einem örtlichen Bezug für sich in Anspruch nehmen. Im übrigen bleibe der Bundesgesetzgeber für eine allgemeine Verpackungssteuer auch weiterhin zuständig. Skeptisch beurteilte Franßen die gutgemeinten Vorschläge zu einer Normenentschlackung. Welche Schwierigkeiten sich dabei etwa im Baurecht stellen, machte der BVerwG-Präsident am Beispiel der Windenergieanlagen deutlich³. Solange der Gesetzgeber keine Sondervorschriften schaffe, könne die Zulassung als sonstiges Vorhaben nach § 35 Abs. 2 BauGB nicht mit dem Argument versagt werden, für solche Anlagen lägen Genehmigungsanträge in einer Größenordnung vor, die ein Bedürfnis nach förmlicher Planung auslösen. Als Beleg für die alte Lehr-

¹ Vgl. zu den vorhergehenden Jahrestagungen die Berichte von Bernhard Stüer, DVBl. 1988, 181; DVBl. 1989, 27; DVBl. 1990, 197; DVBl. 1991, 101; DVBl. 1991, 1355; DVBl. 1992, 1585; DVBl. 1993, 1345.

² BVerwG, Beschluß vom 19. 8. 1994 – 8 N 1.93 –, MittStuGB NW 1994, 317.

³ BVerwG, Urteil vom 16. 6. 1994 – 4 C 20.93 –, DVBl. 1994, 1141 (Windenergieanlage); vgl. auch Beschluß vom 8. 2. 1991 – 4 B 10.91 – BauR 1991, 179 = ZfBR 1991, 131 = NVwZ-RR 1991, 456 (Windkraftanlage).

buchweisheit »Gesetze vergehen, Verwaltungsvorschriften bleiben bestehen« habe sich die inzwischen »ergraute« TA-Lärm⁴ erwiesen. Allerdings müsse der Verordnungsgeber dafür Sorge tragen, daß seine Regelungen aktuell bleiben. Sonst könne am Ende das BVerwG zu einer Anpassung und Lückenfüllung gefordert sein. Aus dem revisionsgerichtlichen »Nähkästchen« wußte der höchste deutsche Verwaltungsrichter zu berichten, daß es Gerichtsverfahren gebe, die von den Klägern nur widerwillig geführt würden⁵. Da helfe es auch nicht, wenn der Oberbundesanwalt durch eine Anschlußrevision dem von ihm befürworteten Revisionsbegehren sekundierend zur Seite stehen wolle. Der Berliner Umweltstaatssekretär Prof. Dr. Lutz Wicke, der die guten Wünsche des Senators für Stadtentwicklung und Umweltschutz Dr. Volker Hassemer überbrachte, fügte Beispiele aus der Berliner Umweltpolitik hinzu.

Bonner Umweltpolitik

Staatssekretär Clemens Stroetmann (Bonn), der den Beratungen zugleich im Namen von Bundesumweltminister Prof. Dr. Klaus Töpfer einen guten Verlauf wünschte, verwies in seinem Bericht über die Umweltpolitik der Bundesregierung auf eine »positive Leistungsbilanz«. Gemeinsam sei die Aufnahme des Staatsziels Umweltschutz in das GG gelungen⁶. »Der neue GG-Artikel enthält zum einen die Abwägung, die im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung immer vorzunehmen ist, und zeigt zum anderen, daß wir für den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen auch in Verantwortung für die künftigen Generationen verpflichtet sind«, markierte der Umweltstaatssekretär die Bandbreite des Abwägungsprozesses. Zugleich machte er aber auch deutlich, daß der Umweltschutz kein vorrangiges Staatsziel sei, sondern mit anderen wichtigen Staatszielen und Grundrechten abgewogen werden müsse. Als Rückschritt für den Umweltschutz wertete Stroetmann demgegenüber die Neufassung der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes. Hier werde in Zukunft ein grundsätzliches Vorrangverhältnis für die Gesetzgebung der Länder bestehen. In Einzelheiten gehende oder unmittelbar geltende Regelungen dürfe der Bund künftig nur noch im Ausnahmefall treffen⁷. »Es ist aber für den Umweltschutz fatal, wenn die neue Formulierung des Art. 75 GG die von der bisherigen Rechtsprechung des BVerfG zugelassenen unmittelbar geltenden und punktuellen Vorrangregelungen weiter beschränken würde«, warnte der Staatssekretär und verwies auf die Gefahr einer Partikularisierung insbesondere im Wasserhaushalts- und Naturschutzrecht. Den im Jahre 1994 in Kraft getretenen umweltrechtlichen Gesetzen – er nannte hier das

Kreislaufwirtschaftsgesetz⁸, das Umweltinformationsgesetz⁹, das Umweltstatistikgesetz¹⁰, das Gesetz zur Änderung des Chemikaliengesetzes¹¹ und die Novellierung des Abwasserabgabengesetzes¹² – erteilte der Bonner Staatssekretär erwartungsgemäß gute Noten. Wichtige Umsetzungshilfen für die Praxis erwartete er auch von der allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des UVPg, die Ende September von der Bundesregierung beschlossen worden ist¹³.

Das neuartige Instrument des betrieblichen Umweltschutzes in der EG-Öko-Audit-Verordnung¹⁴ müsse durch eine zentrale Stelle umgesetzt werden. Der Umweltstaatssekretär befürwortete daher ein Kooperationsmodell, wonach das Umweltbundesamt in Zusammenarbeit mit einer wirtschaftsnahen beliebigen Institution und unter Beteiligung eines pluralistisch besetzten Umweltgutachterausschusses die Umweltgutachterzulassung durchführt. Ein solches zentrales Umsetzungsmodell sei einer zersplitterten Umweltgutachterzulassung durch sämtliche 143 Industrie- und Handelskammern in Deutschland – wie vom Deutschen Industrie- und Handelstag vorgeschlagen – eindeutig vorzuziehen. Als einen wichtigen Schwerpunkt der künftigen Gesetzgebungsarbeit bezeichnete Stroetmann das Bundesbodenschutzgesetz, in dem einheitliche Standards für den Bodenschutz festgelegt werden müßten¹⁵. Außerdem gelte es, die am 5. 6. 1994 in Kraft getretene Richtlinie des Rates zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (Fauna, Flora, Habitat – FFH-Richtlinie) durch ein kohärentes ökologisches Netz besonderer Schutzgebiete (»Natura 2000«) umzusetzen. Das BNatSchG müsse diese europarechtlichen Vorgaben verwirklichen und das Gesetz an die Erfordernisse einer modernen Naturschutzpolitik anpassen. Neben der heimischen Steinkohle und erneuerbarer Energien sei auch der Atomstrom unverzichtbar. Das AtG müsse daher als Angebot an die Atomindustrie »fit für die Zukunft« gemacht werden.

Zulassung von Industrieanlagen

»Unser umweltrechtliches Zulassungsverfahren für industrielle Großanlagen ist vielfach zu schwerfällig, zu technikorientiert und zu kompliziert geworden«, eröffnete Prof. Dr. Rudolf Steinberg (Frankfurt) sein Referat über »Zulassung von Industrieanlagen im deutschen und europäischen Recht«, wobei er mit handfesten Fakten aufwartete: Die mittlere Laufzeit der pro Jahr erteilten immissionsschutzrechtlichen Bescheide hat sich etwa beim Hoechst-Konzern von zehn Monaten (Mitte der siebziger Jahre)

4 Allgemeine Verwaltungsvorschrift über genehmigungsbedürftige Anlagen nach § 16 GewO Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm vom 16. 7. 1968 (Beilage zum Band Nr. 137 vom 26. 7. 1968, Ule/Laubinger, BImSchG, Teil II C 1).

5 Urteil vom 9. 8. 1994 – 7 C 44 – 46.93 – (Hanauer Plutoniumfabrik). Die Hess. Landesregierung hatte erst auf Weisung des Bundesumweltministers eher widerwillig Revision eingelegt. Gegen die Revisionsentscheidung des BVerwG ist inzwischen Verfassungsbeschwerde zum BVerfG erhoben worden. Politische Zwänge spielen offenbar nicht nur in atomrechtlichen Verfahren eine große Rolle. Es soll sogar Verfahren geben, die lediglich aus politischen Gründen geführt werden und bei deren Beauftragung dem Anwalt vom Mandanten erklärt wird: »Wenn Sie den Prozeß gewinnen – das wäre für uns eine glatte Katastrophe.«

6 Art. 20 a GG i. d. F. des Gesetzes zur Änderung des GG vom 27. 10. 1994 (BGBl. I 3146): »Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.«

7 Vgl. Art. 75 Abs. 2 GG i. d. F. des Gesetzes zur Änderung des GG vom 27. 10. 1994 (BGBl. I 3146): »Rahmenvorschriften dürfen nur in Ausnahmefällen in Einzelheiten gehende oder unmittelbar geltende Regelungen enthalten.«

8 Art. 1 des Gesetzes zur Vermeidung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen: Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz – KrW-/AbfG) vom 27. 9. 1994 (BGBl. I 2705). Das Gesetz dient zugleich zur Umsetzung der Richtlinie 91/156/EWG des Rates vom 18. 3. 1991 und der Richtlinie 94/31/EWG des Rates vom 27. 6. 1994.

9 Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. 6. 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt, vom 8. 7. 1994 (BGBl. I 1490).

10 Gesetz über Umweltstatistiken vom 21. 9. 1994 (BGBl. I 2530).

11 Zweites Gesetz zur Änderung des Chemikaliengesetzes vom 25. 7. 1984 (BGBl. I 1689) sowie Bekanntmachung der Neufassung des Chemikaliengesetzes vom 25. 7. 1994 (BGBl. I 1703).

12 Viertes Gesetz zur Änderung des Abwasserabgabengesetzes vom 5. 7. 1994 (BGBl. I 1453).

13 UVPg-Verwaltungsvorschrift, BR-Drucks. 904/94.

14 Verordnung (EWG) Nr. 1836/93, ABIEG Nr. 168/1 vom 10. 7. 1993 über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung, vgl. auch Bernhard Stüer, Tagungsbericht, DVBl. 1993, 1345.

15 Vgl. dazu auch die Beratungen des 60. Deutschen Juristentages, Tagungsbericht bei Bernhard Stüer, 60. Deutscher Juristentag in Münster, DVBl. 1994, 1283, sowie die Nachw. in Fußn. 25 und 26.

auf fast drei Jahre (1994) vergrößert¹⁶. Auch im europäischen Vergleich nehme Deutschland einen negativen Spitzenplatz in der Verfahrensdauer ein¹⁷. *Steinberg* zog Bilanz: Die Genehmigungsverfahren werden durch technische Detailregelungen überfordert, mit denen Befassung sich die Genehmigungsbehörden in letzter Zeit immer weiter in ein unübersehbares technisches Regelwerk verstricken. »Dies behindert nicht nur den technischen Fortschritt, sondern einen verbesserten Umweltschutz, weil die Kosten langwieriger Genehmigungsverfahren nicht mehr aufgefangen werden können«, befand *Steinberg*. Dem könne nur durch die Verkürzung verzweigter technischer Lösungswege und die Ausrichtung der Genehmigungsverfahren an rechtlich vorgegebenen Schutzziele entgegen gewirkt werden. Skeptisch beurteilte *Steinberg* auch ein nicht mehr vertretbares Anwachsen der Breite der Prüfung.

Die Gründe für die Komplexität der Genehmigung sah *Steinberg* vor allem in der häufig nur punktuellen Betrachtung des einzelnen Genehmigungsverfahrens und dem weitgehenden Fehlen von anlagenübergreifenden Instrumenten des Umweltschutzes wie der Umweltqualitäts- und Umweltressourcenplanung. Hierdurch werde das Einzelgenehmigungsverfahren unvermeidbar überfordert. Als wesentliche Ursache für den Umfang des Genehmigungsverfahrens machte *Steinberg* im Vergleich mit Großbritannien die »Dauerhaftigkeit« und »Festigkeit« der deutschen Anlageneintragung aus. Es müsse daher mehr als bisher von den Instrumenten der Teil-, Vorab- oder befristeten Genehmigung Gebrauch gemacht werden. Wie in Großbritannien müsse das Verhältnis von Behörde und Anlagenbetreiber einem kontinuierlichen Lernprozeß unterliegen und die Verantwortung des Staates für die Genehmigung auf ein vernünftiges Maß reduziert werden. Der vom GG vorgegebene Rahmen einschließlich des nunmehr in Art. 20a GG verfassungsrechtlich gesicherten Staatsziels Umweltschutz lasse für die einfachgesetzliche Ausgestaltung einen erheblichen Spielraum, der zugunsten der Verfahrensstraffung und der Konzentration auf Wesentliches genutzt werden müsse.

Das deutsche Umweltrecht wird heute wesentlich von Europa bestimmt. *Steinberg* bedauerte, daß es durch zu wenig klare rechtliche Vorgaben und »sybellinische Vorschriften« in der Praxis zu erheblichen Unsicherheiten und zu »babylonischen Verhältnissen« vor allem auch in der interdisziplinären Zusammenarbeit zwischen Recht und Technik komme, wobei er die UVP-Richtlinie der EG und das UVPG¹⁸ erwähnte. »Das Genehmigungsverfahren darf nicht zu einem politischen Forum oder zu einem universitären Experimentierfeld werden«, warnte *Steinberg* und forderte dazu auf, die Genehmigungsverfahren auf die rechtlich gebotenen Anforderungen zu begrenzen. Auch setzte er sich dafür ein, »eine zu große UVP-Euphorik auf den Boden der Rechtstatsachen zurückzuführen«.

Durch die Umgestaltung des abfallrechtlichen Planfeststellungsverfahrens in ein immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren¹⁹ sei das Zulassungsverfahren für Müllverbrennungsanlagen mit planerischen Elementen angereichert worden.

Dies führe auch dazu, daß der Behörde ein Abwägungsspielraum zustehe, der sich mindestens auf den Bereich der Belange von Raumordnung und Landesplanung erstreckt, vielleicht aber auch darüber hinausgehe²⁰. Zugleich griff *Steinberg* den Vorschlag der Europäischen Kommission auf, die »Beschreibung der wichtigsten möglichen Alternativen sowie die Angabe der wesentlichen Auswahlgründe des Projektträgers im Hinblick auf die Umweltauswirkungen« für das Genehmigungsverfahren verbindlich vorzuschreiben.

Zu weitgehende Erwartungen dämpfte *Steinberg* im Blick auf die im Entwurf vorliegende Richtlinie zu »Integrated Pollution Prevention and Control« (IPC-Richtlinienentwurf)²¹. Deren Integrationsanspruch bringe ungeachtet der weitreichenden programmatischen Genehmigungsziele wenig konkrete Fortschritte. Als problematisch kennzeichnete er die vorgesehene Verpflichtung zur Nachgenehmigung auch bestehender genehmigter Anlagen spätestens zum 30. 6. 2005 (Art. 4 IPC-Richtlinienentwurf)²². Ebenso skeptisch beurteilte *Steinberg* die vorgesehene Anordnung periodischer Überprüfungen einer Anlage und der Anpassung der Genehmigungsbedingungen entsprechend dem jeweiligen Stand der »best available technique« in einem Zehnjahresturnus (Art. 12 IPC-Richtlinienentwurf)²³. Zugleich warnte der Referent vor neuen Rechtsunsicherheiten durch weitere EG-Richtlinien. Langfristig empfahl *Steinberg* eine stärkere Harmonisierung des Anlagenechts, ein besseres Genehmigungsmanagement sowie eine weitere Differenzierung der Genehmigungen. Man werde auch um eine Klärung der grundlegenden Fragen des Umweltrechts nicht herumkommen. Hierzu gehören nach den Worten von *Steinberg* vor allem ein grundsätzliches Überdenken der Instrumente des Umweltschutzes. Die Genehmigung müsse vor einer Überfrachtung technischer Detailfragen bewahrt werden. Vor allem aber gelte es, zu einem ausgewogenen gesellschaftlichen Konsens über die Grundlagen einer Industriegesellschaft zurückzufinden und den erforderlichen Ausgleich der Verantwortlichkeiten von Staat, Betreiber und Betroffenen herzustellen.

In der von Rechtsanwalt Prof. Dr. Klaus-Peter *Dolde* (Stuttgart) geleiteten Diskussion des Arbeitskreises A bestand mit der Analyse *Steinbergs* weitgehende Übereinstimmung. Neben der eigentlichen Genehmigungsphase müsse auch der firmeninterne Zeitaufwand für die Genehmigungsvorbereitung berücksichtigt werden. Um Verzögerungen aufgrund unzureichender Antragsunterlagen möglichst zu vermeiden, wurde – ähnlich wie im Baugenehmigungsverfahren – eine Vorlagenberechtigung angeregt. Verschiedene Diskussionsteilnehmer bemängelten auch, daß in vielen immissionsschutzrechtlichen Großverfahren die Politik einen zu großen Einfluß gewinne und dabei die Orientierung an Gesetz und Recht in den Hintergrund gerate. Genehmigungsverfahren dürften – und da stimmte die Diskussionsrunde ebenfalls *Steinberg* zu – nicht zu einem politischen Aktionsforum oder zu einem wissenschaftlichen Gutachterstreit verkommen.

16 So eine Untersuchung der Hoechst-AG zu den mittleren Laufzeiten der ihr pro Jahr erteilten immissionsschutzrechtlichen Bescheide.

17 Die Genehmigungsverfahren in den anderen Mitgliedsstaaten sind nach einer Untersuchung von Infratest Industria im Durchschnitt ca. fünf Monate kürzer als in Deutschland.

18 Vgl. zum Überleitungsrecht EuGH, Urteil vom 9. 8. 1994 – Rs. C-396/92 –, DVBl. 1994, 1126 (UVPG): »Art. 12 Abs. 1 der Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. 6. 1995 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten gestattet es nicht, daß ein Mitgliedsstaat, der diese Richtlinie nach dem 3. 7. 1988, dem Tag des Ablaufs der Umsetzungsfrist, in seine nationale Rechtsordnung umgesetzt hat, Projekte, für die das Genehmigungsverfahren vor Inkrafttreten des nationalen Gesetzes zur Umsetzung dieser Richtlinie, aber nach dem 3. 7. 1988 eingeleitet wurde, durch eine Übergangsvorschrift von der in der Richtlinie vorgeschriebenen Umweltverträglichkeitsprüfung ausnimmt.«

19 Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz vom 22. 4. 1993 (BGBl. I S. 466).

20 Gedacht ist hierbei an den Katalog der Belange in § 2 AbfG und die darin erwähnten städtebaulichen Belange der Gemeinde.

21 Vgl. Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, BT-Drucks. 12/6952, S. 24.

22 »Die Mitgliedsstaaten sorgen dafür, daß keine bestehende Anlage ohne eine gemäß dieser Richtlinie erteilte Genehmigung nach dem 30. 6. 2005 betrieben wird, es sei denn, es gelten andere besondere Gemeinschaftsvorschriften. Überall wo Umweltqualitätsnormen oder, sofern diese nicht bestehen, einschlägige Empfehlungen der Weltgesundheitsorganisation verletzt sind, müssen bestehende Anlagen mit Vorrang diesem Genehmigungsverfahren unterworfen werden.«

23 »Die Mitgliedsstaaten sorgen dafür, daß die zuständigen Behörden gem. Art. 7 die Genehmigungsbedingungen aktualisieren, damit die durch Fortschritte in den besten verfügbaren Techniken zu erreichenden Emissionsgrenzwerte, gegebenenfalls vorbehaltlich Art. 9, eingehalten werden. Bei der Aktualisierung der Genehmigung muß die zuständige Behörde die von der Kommission gem. Art. 15 gelieferten Informationen über die besten verfügbaren Techniken und die Umweltqualitätsnormen berücksichtigen.«

Die Empfehlung des Referenten, Schutzziele vorzugeben, wurde eher mit Skepsis aufgenommen. Statt dessen wurde die Standardisierung von Emissionsgrenzwerten für effektiver gehalten. Die Standardsetzung müsse jedoch durch ein geordnetes Verfahren und größtmögliche Transparenz des Entscheidungsprozesses abgesichert sein. Begrüßt wurde der Vorschlag des Referenten, wahlweise eine Teilgenehmigung oder eine vorläufige Zulassung zu ermöglichen und dabei noch kein positives Gesamturteil über das Vorhaben vorzusetzen. Die Befristung von Genehmigungen wurde demgegenüber nicht als der richtige Weg angesehen. Statt dessen sei die in dem IPC-Richtlinienentwurf vorgesehene periodische Überprüfung zweckmäßiger. Für wenig erfolgversprechend wurde es gehalten, die Zulassung einzelner Anlagen aus dem immissionschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren herauszunehmen und sie dem Baurecht zu überlassen.

Die Kritik des Referenten an dem IPC-Richtlinienentwurf wurde weitgehend geteilt. Die Befristung von Genehmigungen in Art. 12 IPC-Richtlinienentwurf sei für das deutsche Recht nicht der richtige Weg. An ihre Stelle könne allerdings eine periodische Überprüfung der Genehmigung treten. Übereinstimmend wurde festgestellt, daß das Gemeinschaftsrecht zu einer Überbetonung des umweltrechtlichen Verfahrens führe, nicht jedoch europaweit einheitliche inhaltliche Umweltstandards vorschreibe. Im Sinne der Vermeidung von Widersprüchen und im Interesse der besseren Übersichtlichkeit wurde empfohlen, die neue IPC-Richtlinie und die UVP-Richtlinie zusammenzufassen. Der Ertrag der UVP wurde durchaus unterschiedlich bewertet. Vor allem habe das neue Recht wohl basisdemokratischen Elementen mehr Raum gegeben, weniger aber zu einer inhaltlichen Verbesserung des Zulassungsergebnisses geführt. Auch verfüge die Öffentlichkeit über mehr Informationen als bisher. Grundsätzlich neue Entwürfe zum immissionschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren wurden in der Diskussion nicht präsentiert. Mehr erwarteten die Teilnehmer offenbar von einer ständigen Überprüfung und Fein-einstellung des rechtlichen und technischen Räderwerks sowohl im innerstaatlichen Bereich als auch auf europäischer Ebene.

Flächenwirksamer Umweltschutz und Eigentum

Im Mittelpunkt des Arbeitskreises B standen Fragen des flächenwirksamen Umweltschutzes und seiner Beziehungen zum Eigentum. »Das Natur- und Landschaftsschutzrecht stellt eine Regelung im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG dar«, erinnerte Richter am BVerwG Prof. Dr. Dr. Jörg Berkemann (Hamburg/Berlin) zu Beginn der Beratungen an »die inzwischen Gemeintung gewordene« gemeinsame Aussage von BVerwG und BGH. »Bei der Einordnung des flächenwirksamen Umweltschutzes wird man – hoffentlich bald – eine entsprechende eigentumsdogmatische Gewißheit haben«, faßte das Mitglied des 4. Revisionsssenates seine Erwartungen zusammen. Die bisherigen Bemühungen des flächenwirksamen Umweltschutzes seien vielfach »vom gewerbepolizeilichen Klassiker« der »anlagen- und objektbezogenen Störerperspektive« bestimmt. Als rechtstechnische Merkmale für diese repressive Sichtweise seien Abwehr störender Verhaltens, personalisierende Verantwortlichkeiten, Ursachen- oder Kausalitätsschemata, Changieren zwischen Emissions- und Immissionsanlage, empirische und wertende Deutung der Zumutbarkeit, ein Gefahrenbegriff und Vorsorgeprinzipien sowie Individualrechtsschutz des »gestörten« Dritten kennzeichnend. Die grundrechtsbezogene Konfliktregulierung ist nach den Worten von Berkemann weitgehend unproblematisch²⁴. »Auf der Ebene des produzierenden

Verhaltens (Unterlassungsgebot) handelt es sich um Eingriffe in die Berufsausübung (Art. 12 Abs. 1 GG). Gebote, den Boden von schädlichen Belastungen freizuhalten, sind bei entsprechender Rechtfertigung zulässige Regelungen im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG«, machte der Bundesrichter klar.

Die bisherigen gesetzlichen Ansätze eines flächenbezogenen Umweltschutzes seien vor allem im BauGB nicht ausreichend, erklärte Berkemann und verwies darauf, daß das BauGB keinen effektiven progressiven Bodenschutz im Sinne einer umweltrelevanten Kompensation gegenüber vielfach unzureichenden, lediglich anlagebezogenen Schutzmechanismen enthalte. Der Gesetzgeber habe zwar in § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB die Grundlage für umweltschutzrechtliche Festsetzungen im Bebauungsplan geschaffen. Die Vorschrift habe aber wegen des Erfordernisses einer Abwägung und der sich aus § 40 Abs. 1 Satz 1 Nr. 14 BauGB ergebenden Entschädigungspflichten kaum eine praktische Bedeutung. Zudem sei der flächenbezogene Umweltschutz durch bauplanerische Regelungen auf städtebauliche Belange begrenzt.

Auch das gegenwärtige Naturschutzrecht sei eher von konservierenden Zielsetzungen im Sinne der Wahrung verschiedener Schutzgüter geprägt. Es sei – ähnlich wie das Wasserschutzrecht und die Vorschläge zum Bodenschutzrecht – ein Vermeidungs- und Ausgleichsrecht. Vorherrschend sei trotz aller Vorsorgeadressen die Beibehaltung des gegenwärtigen Zustandes, nicht eine Verbesserung des Zustandes der Umweltmedien Boden, Wasser und Luft. »Auch die Bodenschutzklausel des § 1 Abs. 5 Satz 3 BauGB, wonach mit Grund und Boden schonend und sparsam umgegangen werden muß, ist Ausdruck dieses im Kern restriktiven Denkens«, meinte Berkemann, wobei er auch die rechtstechnische Umsetzung etwa in den neuen Eingriffsregelungen in §§ 8 a bis c BNatSchG bemängelte. »Diese Vorschriften werden gewiß noch einer ganzen Juristengeneration Brot und Arbeit geben«, prophezeite der Hamburger Hochschullehrer den beifällig schmunzelnden Zuhörern nicht ohne einen gehörigen Schuß beißender Ironie. Auch den naturschutzrechtlichen Regelungen stellte der Referent vom Grundsatz her einen »verfassungsrechtlichen Freibrief« aus: Die Eingriffsregelungen in §§ 8 ff. BNatSchG seien vom Ansatz her verfassungslegitime Zielsetzungen und daher als zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmungen anzusehen. Allerdings könne der Gesetzgeber zu einer Kompensationsregelung verpflichtet sein, wenn die Inhalts- und Schrankenbestimmung ohne eine solche Härteausgleichsregelung die Sozialpflichtigkeit des Eigentums nach Art. 14 Abs. 2 GG überschreite.

Kritische Worte fand der Referent zu den vorliegenden neuen Konzept zum Bundes-Bodenschutzgesetz²⁵ und zum Umweltgesetzbuch²⁶. Das ministerielle Konzept eines gesetzlichen Boden-

24 BVerfG, Urteil vom 18. 12. 1968 – 1 BvR 638, 673/64 u. a. –, BVerfGE 24, 367 (Deichurteil); Beschluß vom 10. 5. 1977 – 1 BvR 514/68 u. a. –, BVerfGE 45, 297 = NJW 1977, 2349 = DVBl. 1978, 44 (U-Bahnbau); Urteil vom 1. 3. 1979 – 1 BvR 532/77 u. a. –, BVerfGE 50, 290 (Mitbestimmung); Beschluß vom 12. 6. 1979 – 1 BvL 19/76 –, BVerfGE 52, 1 = NJW 1980, 987 (Kleingarten); Beschluß vom 10. 3. 1981 – 1 BvR 92 u. a. –, BVerfGE 56, 249 = NJW 1981, 1257 = DVBl. 1981, 542 (Dürkheimer Gondelbahn); Beschluß vom 14. 7. 1981 – 1 BvL 24/78 –, BVerfGE 58, 137 = DVBl. 1982, 295 = NJW 1982, 633 (Pflichtexemplare); Beschluß vom 15. 7. 1981 – 1 BvL 77/78 –, BVerfGE 58, 300 = DVBl. 1982, 340 = NJW

1982, 745 (Naßauskiesung); Beschluß vom 4. 12. 1985 – 1 BvL 23/84 u. a. –, BVerfGE 71, 230 (Vergleichsmiete). Beschluß vom 24. 3. 1987 – 1 BvR 1046/85 –, BVerfGE 74, 264 = DVBl. 1987, 466 = NJW 1987, 1251 (Boxberg); Beschluß vom 9. 6. 1987 – 1 BvR 510/87 –, UPR 1987, 343 (Flughafen München II); Beschluß vom 18. 5. 1988 – 2 BvR 579/84 –, BVerfGE 78, 205 (Schatzregal); Beschluß vom 8. 11. 1988 – 1 BvR 1527/87 –, BBauBl. 1989, 84 (Mieterhöhungsverlangen); Beschluß vom 30. 11. 1988 – 1 BvR 1301/84 –, BVerfGE 79, 174 = DVBl. 1989, 352 = NJW 1989, 1271 (Verkehrslärmschutz); Urteil vom 14. 2. 1989 – 1 BvR 308/88 –, BVerfGE 79, 292 = NJW 1989, 970 (Eigenbedarfskündigung); Beschluß vom 11. 9. 1990 – 1 BvR 988/90 –, UPR 1991, 100 (Fußgängerzone).

25 Referenten-Entwurf eines Gesetzes zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten – Bundesbodenschutzgesetz – BBodSchG E – in der mit den Ressorts abgestimmten Fassung vom 7. 2. 1994, abgedruckt in Verhandlungen des 60. DJT Münster 1994, München 1994, Band I Teil B.

26 Umweltforschungsplan des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Umweltgesetzbuch – Besonderer Teil – (UGB E) von Jarass/Kloepfer/Papier/Peine/Rebinder/Salzwedel/Schmidt-Aßmann, im Auftrag des Umweltbundesamtes, abgedruckt in Verhandlungen des 60. DJT Münster 1994, München 1994, Band I Teil B.

schutzes sei eher von einer rechtstechnischen Konzentration im Sinne der Verhinderung von schädlichen Bodenveränderungen und einer »bloßen« Gefahrenabwehr gekennzeichnet. Vor allem fehlen nach den Worten des Mitglieds des Berliner »Planungsrates« rechtstechnische Regularien, um flächenwirksamen Umweltschutz durch einen gezielten Biotopverbund zu erreichen. Auch der vorliegende Professorentwurf zum Umweltgesetzbuch²⁷ erweitere zwar die traditionelle Leitvorstellung einer konkreten Gefahrenabwehr und werbe für eine Rekultivierungsstrategie. Gleichwohl sei das Konzept vorwiegend an abwehrenden Maßnahmen zur Verhinderung von Bodenbeeinträchtigungen und -belastungen ausgerichtet.

»Aus dem bisherigen Gesetzgebungsbefund erkannte *Berkemann* nicht unerhebliche umweltspezifische Defizite. Es werde immer zweifelhafter, ob die Ausrichtung der umweltrechtlichen Eingriffstatbestände am Störerbegriff noch ausreiche. Auch der »Nichtstörer« müsse unter bestimmten Voraussetzungen in Anspruch genommen werden können. Dies gelte vor allem im Hinblick auf die erkennbaren Umwelt-Folgeschäden, die sich vielfach nicht mehr lokalisieren ließen. So müsse es möglich sein, durch straßenrechtliche Anbauverbote auch diejenigen Eigentümer zu belasten, die nicht – wie der Straßenverkehr – zur Entstehung der Gefahr ursächlich beigetragen hätten. Die jeweilige Grundstückssituation könne durch eine immissionsintensive Umgebungsnutzung belastet sein, aus der sich auch für den nichtstörenden Grundstückseigentümer Einschränkungen in der Grundstücksnutzung ergeben könnten. Aus dieser Sicht sprach sich *Berkemann* für einen flächenwirksamen Umweltschutz aus. Auch für die Land- und Forstwirtschaft könnten sich im Interesse der Wahrung gemeinwohltätiger Schutzgüter wie Grundwasser, Boden oder Luft verfassungsrechtlich zulässige Bewirtschaftungseinschränkungen ergeben. Im Interesse der Umwelt könne auch der Kies- und Sandabbau entschädigungslos in seine Schranken verwiesen werden. Es sei auch durchaus denkbar, daß der Gesetzgeber die bisher bestehende Rechtsposition durch Umgestaltung ganz beseitige. Denn Bestandsschutz sei – und damit stieß *Berkemann* im Anschluß an die mit der Unikatentscheidung des BVerwG²⁸ eingeleitete Rechtsprechung zu einer seiner Kernthesen vor – Bestandsschutz sei nur im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Regelungen gewährleistet. »Flächenwirksamer Umweltschutz, der etwa eine Minderung der Ertragsfähigkeit des Bodens zur Folge hat oder der zeitweise Brachlegung erfordert, ist keine Teilenteignung, auch keine teilweise Enteignung«, zog *Berkemann* einen klaren Trennstrich zwischen der Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums in Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG einerseits und der Enteignung in Art. 14 Abs. 3 GG andererseits. »Beide Vorschriften des GG haben überhaupt nichts miteinander zu tun«, erklärte der Hochschullehrer etwas überpointiert dem staunenden Publikum. Die Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG bedürfe allerdings einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung. Der Gesetzgeber habe dabei eine Qualifikationskompetenz in dem Sinne, daß er das Gewicht der berührten Interessen selbst bewerten könne. Dem flächenwirksamen Umweltschutz komme dabei – durch Art. 20a GG nunmehr verdeutlicht – das Gewicht eines zentralen Gemeinschaftsgutes zu. Der Gesetzgeber könne daher – ohne in den Bereich der Enteignung des Art. 14 Abs. 3 GG einzudringen – das Niveau der Sozialpflichtigkeit verändern, insbesondere zu Lasten ökonomischer Gewinnmaximierung erhöhen.

Entscheidungskompetenzen sprach *Berkemann* dem Gesetzgeber auch im Bereich der nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG ausgleichspflichtigen Inhaltsbestimmung des Eigentums zu. Die Proportionalität des Eingriffs durch flankierende Maßnahmen herzustellen, sei in erster Linie Aufgabe des Gesetzgebers. Er könne ohne Verstoß gegen die Eigentumsgarantie die ökonomische Wertigkeit des nutzungsfähigen Grundeigentums mindern, wobei ihm ein

gewisser Abwägungsspielraum nach folgenden Kriterien zuzugestehen sei: Eigenart des Rechts oder des Gegenstandes und deren Bedeutung für den Eigentümer, ausgeübte oder nur potentielle Nutzung, Bedeutung für den Nichteigentümer, Möglichkeit eines anderweitigen Ausgleichs und die Beachtung des Gleichheitssatzes. Dabei müsse gefragt werden, ob die vom Gesetzgeber angeordneten Lasten eine bestimmte Gruppe von Eigentümern wie etwa die Landwirte gleichmäßig treffe oder es sich um unververtretbare Sonderlasten für einzelne Eigentümer handle.

Bedenken gegen eine zu weitreichende entschädigungslose Einschränkung der Eigentümerbefugnisse meldete Vorsitzender Richter am BGH a.D. Dr. Günter *Krohn* (Karlsbad) in seinem Koreferat an. Dem Eigentümer dürfe bei einer Inhalts- und Schrankenbestimmung des Gesetzgebers nicht nur noch die Hülle des Eigentums verbleiben. Ein durch den Gesetzgeber nur noch fremdbestimmtes Eigentum überschreite die verfassungsrechtlich zulässige Grenze. »Wenn das mit der Eigentumsgarantie geschieht, dann hätte eine solche Betrachtung auch Auswirkungen für andere Freiheitsgrundrechte«, machte *Krohn* seine kritische Haltung klar. Solange aus der Verfassung nicht allgemeine umweltbezogene »Wohlverhaltens- und Handlungspflichten« abgeleitet werden, könne man auch vom Eigentümer ein lediglich gemeinwohlausgerichtetes Verhalten nicht verlangen. Werde etwa der Gruppe der Landwirte eine an sich vernünftige Nutzungsmöglichkeit des Grund und Bodens versagt, dann müsse man sich fragen, warum nicht von anderen Teilen der Gesellschaft entsprechendes gefordert werde. Als Beispiele nannte der ehemalige Vorsitzende des 3. Revisionsssenates den Autoverkehr oder den Massentourismus, »die dann ebenfalls eingeschränkt oder ganz verboten werden müßten«.

Bedenken meldete *Krohn* auch gegenüber der These von *Berkemann* an, daß der Gesetzgeber Inhalt und Schranken des Eigentums weitgehend autonom bestimmen könne. »Je mehr wir etwa einzelnen Landbesitzern verfassungsrechtlich begründete Handlungspflichten aufbürden, um so mehr müssen wir uns auch selbst fragen, ob wir im Städtebau, in der Wohnungspolitik oder in anderen politischen und gesellschaftlichen Bereichen mit dem Grundsatz des sparsamen Umgangs von Grund und Boden ernst machen«, machte *Krohn* die Konsequenzen klar und wandte sich zugleich dagegen, nur den Neuverbrauch von Grund und Boden kritisch zu betrachten. Das müsse bei einer derart radikalen Denkweise dann auch für die Nutznießer früherer Betonierungs- und Versiegelungsmaßnahmen gelten. Vor allem dürften innerhalb verschiedener gesellschaftlicher Bereiche nicht neue Disparitäten aufgebaut werden, die vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsgebotes nicht mehr erklärbar seien. Aus dieser Sicht müsse auch der Gesetzgeber an die klaren freiheitssichernden Vorgaben des GG gebunden bleiben. Zugleich sprach sich *Krohn* für eine strenge Gesetzesbindung des Richters aus. Solange der Gesetzgeber die salvatorischen Entschädigungsregelungen noch beibehalte, sei der Richter daran gebunden²⁹. Aus solchen salvatorischen Klauseln könnten sich auch Härteausgleichsregelungen ergeben, die bei der Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums zur Herstellung der Eigentumsverträglichkeit des Eingriffs erforderlich würden.

In der unter Leitung von Prof. Dr. Rüdiger *Breuer* (Bonn) geführten Diskussion des Arbeitskreises B blieben die Ansichten in vielen Bereichen erwartungsgemäß kontrovers. Einig war sich die Runde allerdings, daß auf der Grundlage des Naßauskiesungsbeschlusses des BVerfG³⁰ eine dogmatische Neubestimmung des Eigentums vor allem in der klaren Abgrenzung zwischen Inhalts- und Schrankenbestimmung nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG einerseits und Enteignung nach Art. 14 Abs. 3 GG andererseits erfolgt sei. Ob das Staatsziel Umweltschutz in Art. 20a GG und die zunehmenden Gefährdungen der Umwelt auch eine

27 Siehe oben Fußn. 26.

28 BVerwG, Urteil vom 15. 2. 1990 – 4 C 23.86 –, BVerwGE 84, 322 = DVBl. 1990, 572 (Unikat); vgl. auch Urteil vom 16. 5. 1991 – 4 C 17.90 –, BVerwGE 88, 191 = DVBl. 1991, 819 = NJW 1991, 3293 (Abstandsfläche); Beschluß vom 22. 2. 1991 – 4 CB 6.91 –, NVwZ 1991, 984 = BauR 1991, 399 = DÖV 1991, 556 (Rodalben).

29 Vgl. dazu BGH, Urteil vom 9. 10. 1986 – III ZR 2/85 –, BGHZ 99, 24 = NJW 1987, 2069 (Blücher-Museum); BVerwG, Urteil vom 15. 2. 1990 – 4 C 47.89 –, BVerwGE 84, 361 = DVBl. 1990, 585 (Serriesteich); Urteil vom 24. 6. 1993 – 7 C 26.92 –, DVBl. 1993, 1141 = NJW 1993, 2949 (Herschinger Moos).

30 BVerfGE 58, 300 (Fußn. 24).

inhaltliche Neubestimmung des Eigentums im Sinne der Ausweitung der Sozialpflichtigkeit erforderlich machen, blieb umstritten. Immerhin reifte die Erkenntnis, daß die vertrauten Positionen des Eigentumsschutzes überprüft, wenn nicht sogar teilweise revidiert werden müssen. Die Diskussionsrunde war sich auch darüber einig, daß ein flächendeckender Umweltschutz geboten sei. Unterschiedlich wurde aber beurteilt, ob das vorhandene umweltrechtliche Instrumentarium im Grundsatz ausreiche. Die Diskussion entzündete sich dabei vor allem an der These von *Berkemann*, auch der Nichtstörer müsse entschädigungslos in Anspruch genommen werden können. *Krohn* setzte sich nachdrücklich für einen gerechten Lastenausgleich zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen ein. Auch innerhalb einer Gruppe, etwa der Landwirte, müsse ein gerechter Lastenausgleich herbeigeführt werden. Der Eigentumsschutz dürfe dabei aber nicht inhaltlich ausgehöhlt werden.

Verschiedene Diskussionsteilnehmer sahen in der Inanspruchnahme des Nichtstörers die Gefahr, daß der eigentliche Störer nicht in Anspruch genommen werde und daher eine Umverteilung der Risiken zu Lasten nicht beteiligter Dritter erfolge. Diese Probleme der Lastenverteilung im Außen- und Innenverhältnis zogen sich sozusagen wie ein roter Faden durch die Diskussion, wobei im Anschluß an *Berkemann* auch differenzierende Lösungsvorschläge unterbreitet wurden. Zustimmung fanden aber auch die klaren Worte von *Krohn*, daß das Eigentum durch eine Inhalts- und Schrankenbestimmung nicht inhaltlich ausgehöhlt und dadurch eine verkappte Enteignung bewirkt werden dürfe. Auch reiche es nicht aus, wenn der Eigentümer nur auf eine bereits wirkliche Nutzung festgelegt werde. Es müsse ihm vielmehr eine Variationsbreite unterschiedlicher Nutzungen bleiben, wie sie ein vernünftiger Eigentümer in Betracht ziehe. Aber auch dieser Ansatz blieb nicht ohne Kritik. »Warum soll eigentlich im Streitfall der Richter bestimmen, wie sich ein vernünftig denkender Eigentümer verhalten würde«, wurde gefragt. Die Praxis werde hier ohnehin weitgehend allein gelassen, weil weder die Rechtsprechung des BVerfG noch der Gesetzgeber durch entsprechende Enteignungs- und Entschädigungsregelungen klare Konturen vorgäben. *Berkemann* empfahl demgegenüber, »die alten Formeln zu überwinden« und den eingetretenen Paradigmenwechsel durch eine Neubestimmung der Sozialpflichtigkeit des Eigentums zu verdeutlichen. Der Teufel liegt dabei allerdings – darin war sich die Runde einig – im Detail. Ist es etwa einem Eigentümer von Deichvorlandflächen zumutbar, daß seine Grundstücke als Ausgleich für Eingriffe von Deichbaumaßnahmen mehrfach im Jahr überflutet werden, wenn es der Behörde aus ökologischer Sicht zweckmäßig erscheint, oder überschreitet dieses »Sonderopfer für den Naturschutz« die Sozialpflichtigkeit? Wer trägt eigentlich die Kosten für Maßnahmen von Natur- und Landschaftsschutz – der Vorhabenträger oder der betroffene Grundstückseigentümer? Können die Kosten auch nichtbeteiligten Dritten Grundstückseigentümern entschädigungslos aufgelastet werden, nur weil der Vorhabenträger dazu nicht bereit ist

oder aus anderen Gründen ein anderer Kostenträger nicht in Sicht gerät? Für *Krohn* war die Lösung klar: Wenn ein Eigentümer nur noch die Hülle des Eigentums behält, wird die Grenze einer zulässigen Inhalts- und Schrankenbestimmung überschritten. Die Maßnahme sei dann entweder verfassungswidrig oder es müsse auf entsprechender gesetzlicher Grundlage zu einem Härteausgleichs- oder Übernahmeanspruch kommen. In Grenzsituationen sah auch *Berkemann* diesen Lösungsweg, wobei der Gesetzgeber aufgefordert sei, die salvatorischen Klauseln durch konkrete Enteignungs- und Entschädigungsregelungen zu ersetzen. Den Abschluß der Diskussion bildete die Erkenntnis, daß auch die Eigentumsgarantie europarechtlichen Einflüssen unterliegen könne³¹. Es sei daher durchaus offen, ob die subtilen dogmatischen Rechtskonstruktionen nicht künftig durch europarechtliche Einflüsse ins Wanken geraten könnten.

Staatsziel Umweltschutz und Hauptstadtfrage

So konnte auch der diesjährige größte Fachkongreß der deutschen Umweltjuristen Signale für Umweltrecht und Umweltpolitik setzen. Dabei ist es von der Verpackungssteuer-Entscheidung³² des BVerfG an der Hardenbergstraße zur Verpackung des Reichstages am Spreebogen durch den Verpackungskünstler Christo gemessen an den Berliner Dimensionen räumlich wohl nur ein – wenn auch gelegentlich noch etwas holpriger – kurzer Weg. So wie viele Berliner nach den Worten von *Franßen* dem »Reichstags-Verpackungs-Happening« als Startschuß für das »Hauptstadt-take-off«³³ und als unumkehrbares Zeichen für die Grundsteinlegung der größten Baustelle Europas entgegenfiebern, mag auch von manchem die Aufnahme des Umweltschutzes als Staatsziel in Art. 20a GG als Signal einer grundlegenden umweltpolitischen Neuorientierung gefeiert worden sein. Ob sich allerdings diese und jene Erwartungen zur Zufriedenheit der beiden »Fan-Gemeinden« erfüllen, mag die Zukunft erweisen. Vielleicht wird beides auf der 19. Umweltrechtlichen Fachtagung am 3. und 4. 11. 1995, zu der Vorsitzender *Salzwedel* die interessierte Fachwelt bereits jetzt nach Berlin einlud, schon etwas zuverlässiger beurteilt werden können.

31 Vgl. dazu BVerfG, Beschluß vom 29. 5. 1974 – 2 BvL 52/71 –, BVerfGE 37, 271 = DVBl. 1974, 720 (Solange I); Beschluß vom 22. 10. 1986 – 2 BvR 197/83 –, BVerfGE 72, 339 = DVBl. 1987, 231 (Solange II); Urteil vom 12. 10. 1993 – 2 BvR 2134/92 und 2159/92 –, BVerfGE 89, 155 = DVBl. 1992, 1254 (Maastricht).

32 Siehe oben Fußn. 2.

33 Vgl. dazu das Gesetz zur Umsetzung des Beschlusses des Deutschen Bundestages vom 20. 6. 1991 zur Vollendung der Einheit Deutschlands (Berlin/Bonn-Gesetz) vom 26. 4. 1994 (BGBl. I S. 918).

RECHTSPRECHUNG

Entscheidungen

1. Art. 52 EWGV; Richtlinie 73/148/EWG

Die Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts auf dem Gebiet der Niederlassungsfreiheit verwehren es einem Mitgliedstaat, dem Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaats, der zugleich die Staatsangehörigkeit des Drittstaates besitzt, diese Freiheit deswegen zu versagen, weil der Betroffene nach den Rechtsvorschriften des Aufnahmestaats als Staatsangehöriger des Drittstaats gilt.

EuGH, Urteil vom 7. 7. 1992 – Rs. C-369/90 –

Das Tribunal Superior de Justicia de Cantabria (Spanien) hat dem EuGH nach Art. 177 EWGV eine Frage nach der Auslegung der Art. 3 Buchst. c, 7, 52, 53 und 56 EWGV sowie der Richtlinie 73/148/EWG des Rates vom 21. 5. 1973 zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten innerhalb der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Niederlassung und des Dienstleistungsverkehrs (ABl. L 172, S. 14) zur Vorabentscheidung vorgelegt. Der Kl. besitzt die argentinische und die italienische Staatsangehörigkeit; letztere erwarb er nach Art. 1 des G Nr. 555 vom 13. 6. 1912 (GURI vom 30. 6. 1912), der in seiner durch Art. 5 des G Nr. 123 vom 21. 4. 1983 (GURI vom