

Umweltangelegenheiten ausbaut<sup>112</sup>. Die Regelung ist sehr flexibel gehalten und berücksichtigt daher die Vielfalt der Rechtsschutzsysteme in den Mitgliedstaaten. Sie gewährleistet das Recht auf Einlegung von Rechtsbehelfen im Grundsatz, was jedoch die Modalitäten der Ausübung dieses Rechts betrifft, wird auf die innerstaatlichen Rechtsvorschriften verwiesen. Im Rahmen des deutschen Rechts wird daher ein Widerspruchsverfahren (§ 68 VwGO) und schließlich Klagverfahren vor einem Verwaltungsgericht (§ 40 I VwGO) zulässig sein. Demzufolge werden auch Ausländer dieses Recht durchsetzen können, da es ein »Jede-Person-Recht« ist und somit auch eine Rechtsverletzung i. S. von § 42 II VwGO vorliegen würde.

Art. 7 der Richtlinie verlangt von den Mitgliedstaaten, daß sie die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, daß der Öffentlichkeit allgemeine Informationen über den Zustand der Umwelt, z. B. durch die regelmäßige Veröffentlichung von Zustandsberichten, zur Verfügung gestellt werden. Den Mitgliedstaaten wird mit dieser Bestimmung, die allgemeiner gehalten ist als im Kommissionsvorschlag (vgl. Art. 9), eine Pflicht zur aktiven Information der Bevölkerung auferlegt.

#### V. Ausblick

Für die Mitgliedstaaten, die zur beschriebenen ersten und zweiten Kategorie zählen<sup>113</sup>, sind nun im Rahmen der Umsetzung der Richtlinie lediglich die Pflichten zur aktiven Information zu überprüfen; im Falle Italiens noch der Begriff der »Informationen«, so daß elektronisch gespeicherte Daten ebenfalls hierunter fallen. Im Rahmen der dritten und vierten Kategorie werden in den jeweiligen

Rechtsordnungen gravierende Änderungen notwendig sein, um ein Informationszugangsrecht unabhängig von einem rechtlichen Interesse zu schaffen. Hinsichtlich des deutschen Rechts wird es nun die Chance geben, Anschluß an ein modernes europäisches Verwaltungsverständnis zu bekommen, in dessen Rahmen der Bürger besser an Entscheidungsprozessen der Verwaltung teilnehmen kann.

Die Richtlinie wird im deutschen Verwaltungsrecht ein subjektives Recht auf Zugang zu Umweltinformationen begründen. Dies wird zur Folge haben, daß § 29 VwVfG nur noch subsidiär im Rahmen von Verwaltungsverfahren greifen würde, da es sich hierbei um ein Verfahrensrecht handelt. In diesem Zusammenhang wird auch § 44 a VwGO keine Anwendung mehr finden, da der Anspruch auf Informationszugang im Wege der Verpflichtungsklage (§ 42 I VwGO) geltend gemacht werden kann<sup>113a</sup>. Ein Problem stellt § 99 VwGO dar: Hier besteht leicht die Gefahr, daß die Behörde im Rahmen des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens ihre Verweigerung der Akteneinsicht schematisch begründet. Daher sollte das Umsetzungsgesetz der Behörde eine erhöhte Begründungspflicht über § 99 VwGO hinaus auferlegen, damit für das Gericht die Verweigerung auch nachvollziehbarer wird.

Zum Schluß bleibt noch auf die Dringlichkeit einer entsprechenden Regelung für die Gemeinschaftsorgane hinzuweisen: Je mehr Funktionen die Kommission insbesondere auch im Umweltbereich bekommt, je dringender wird ein Informationszugangsrecht für alle Bürger. Dies wurde im Marc-Bericht des Europäischen Parlaments bereits zu Recht gefordert<sup>114</sup>. Die Kommission hat den wichtigen Stellenwert einer derartigen Regelung bereits erkannt und einen entsprechenden Vorschlag angekündigt<sup>115</sup>.

112 4. Aktionsprogramm für den Umweltschutz, Ziff. 2.6.1, ABIEG 1987 C 328/15.

113 Vgl. Ziff. II.

113 a So im Ergebnis auch Schröder, NVwZ 1990, 908.

114 Vgl. Ziff. IV.1.

115 KOM (88) 484 endg., S. 3.

## DIE ENTWICKLUNG DES ÖFFENTLICHEN RECHTS

### Bericht über die vierzehnte Umweltrechtliche Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht

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

Die Einheit Deutschlands hat dem seit Kriegsende geteilten Berlin Aufgaben von neuer Dimension eröffnet, aber auch die bisherigen und neuen Bundesländer vor neue Herausforderungen gestellt. Ein kaum zu ermessender Nachholbedarf für den Bereich der ehemaligen DDR besteht dabei vor allem auf dem Gebiet des Umweltschutzes. Umweltsanierung und Umweltvorsorge haben daher bei dem Neubau der Rechts-, Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung in den fünf neuen Bundesländern höchste Priorität. Die Gesellschaft für Umweltrecht griff diese aktuellen Entwicklungen nicht nur in einer Sondertagung zum »Umweltrecht im vereinigten Deutschland« auf, sondern berücksichtigte die neuartigen Herausforderungen an den Umweltschutz in einem geeinten Deutschland auch bei ihrer 14. ordentlichen Jahrestagung, die am 2. und 3. 11. 1990 – einer guten Tradition entsprechend – im Plenarsaal des BVerwG in Berlin stattfand.

So erinnerte der Vorsitzende der Gesellschaft für Umweltrecht, Prof. Dr. Jürgen Salzwedel (Bonn), der zu Beginn seines verstor-

benen Vorgängers, des langjährigen Vorsitzenden Ministerialdirektor Dr. Josef Köbble (Berlin) gedachte, bereits in seiner Begrüßung an die gewaltigen Aufgaben, die mit der deutschen Einheit auf einen wirksamen Umweltschutz zukommen. Der Gesetzgeber müsse hierzu die erforderlichen Weichenstellungen vornehmen. Das BVerwG habe den Gesetzgeber daher in der Fischeich-Entscheidung (Urteil vom 15. 2. 1990 – 4 C 47.89 –, DVBl. 1990, 585 = BVerfGE 84, 361) mit Recht verpflichtet, über »salvatorische Klauseln« hinaus die Abgrenzung von entschädigungsloser Inhalts- und Schrankenbestimmung nach Art. 14 Abs. 1 GG einerseits und entschädigungspflichtiger Enteignung nach Art. 14 Abs. 3 GG andererseits selbst vorzunehmen.

Präsident Prof. Dr. Horst Sandler (Berlin), der die Teilnehmer als Hausherr des BVerwG mit gewohnt launigen Worten begrüßte, erinnerte in seinem Rückblick auf das vergangene Jahr an die wohl aufregendste Zeit der deutschen Nachkriegsgeschichte. »Die damit verbundenden Freuden sind groß, aber auch

die Schwierigkeiten nicht zu übersehen«, meinte *Sendler* und sprach dabei auch die zusätzliche Arbeitsbelastung an, die auf das BVerwG zukommen werde. Es sei beabsichtigt, hierauf mit einer Ausweitung der Senate und auch mit einer Änderung der Geschäftsverteilung zwischen den Senaten zu reagieren. Als weiterhin klärungsbedürftig bezeichnete der höchste deutsche Verwaltungsrichter den Lärmschutz gegenüber Sportanlagen. Dabei war eine gewisse Freude darüber nicht zu verkennen, daß dem vorliegenden Entwurf einer Lärmschutzverordnung für Sportanlagen eine ähnlich harte Kritik entgegengebracht werde wie seinerzeit dem Tegelsberg-Urteil des BVerwG (Urteil vom 19. 1. 1989 – 7 C 77.87 –, DVBl. 1989, 463 = BVerwGE 81, 197), mit dem sich *Sendler* auf der 13. Umweltrechtlichen Fachtagung ausführlich befaßt hatte (vgl. Bernhard *Stüer*, DVBl. 1990, 197). Der Richterschaft zeigte *Sendler* die zeitlichen Grenzen der Urteilsbegründungen auf: Urteile, die erst mehr als sechs Monate nach Beratung und Verkündung zugestellt würden, könnten keinen Bestand haben. In der gerichtlichen Kontrolle dürfe der Richter nicht an die Stelle der Verwaltung treten. »Ist die Behörde von unzutreffenden Sachverhaltsannahmen ausgegangen, so darf der Richter die Fehler oder Lücken nicht durch eigene Aufklärungsarbeit zu schließen suchen und Abwägungen oder Prognosen auf einer anderen tatsächlichen Grundlage anstellen«, machte der Gerichtspräsident die begrenzten Reparaturmöglichkeiten des Richters deutlich. Die Bürger warnte er davor, die Möglichkeiten des gerichtlichen Rechtsschutzes zu überschätzen und den Rechtsstreit als Allheilmittel gegen alle Wechselfälle des Lebens zu begreifen.

Der Staatssekretär im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit *Clemens Stroetmann* (Bonn), der die Grüße des Bundesumweltministers Prof. Dr. Klaus *Töpfer* überbrachte, verband den Rückblick auf die umweltpolitische Gesetzgebung des letzten Jahres mit einem Ausblick auf die bevorstehende Regierungsarbeit. Nach Verabschiedung bzw. Änderung von UVPG, Chemikaliengesetz, Abwasserabgabengesetz, BImSchG und der Verkehrslärmschutzverordnung gelte es, in den fünf neuen Bundesländern eine durchgreifende Sanierung von Boden, Luft und Wasser in Gang zu bringen, zugleich aber auch in den bisherigen Bundesländern die Bemühungen um eine Verbesserung des Umweltschutzes zu verstärken. Entschieden setzte sich der Umweltstaatssekretär für ein Umweltgesetzbuch ein, in dem das bisher zersplitterte Umweltrecht zusammengefaßt, harmonisiert und in seinen Umsetzungsmöglichkeiten effektiver gestaltet werden könne. Der vorliegende Professoren-Entwurf eines Allgemeinen Teils für ein solches Umweltgesetzbuch biete eine ausgezeichnete Grundlage für die Diskussion, bei der es vor allem darum gehe, den medienübergreifenden Ansatz zu verstärken und dem Umweltrecht seinen verdienten Platz als eine der wichtigsten Querschnitts- und Daueraufgaben zuzuweisen.

Die Senatorin für Stadtentwicklung und Umweltschutz Dr. *Michaela Schreyer* (Berlin) gab einen Bericht über die aktuellen Besonderheiten der Berliner Verwaltung. Wie keine andere Stadt sei Berlin von den politischen Umwälzungen im Osten und der wiedererlangten deutschen Einheit ergriffen. In den zugewachsenen östlichen Stadtbezirken gelte zwar inzwischen ein einheitliches Berliner Landesrecht. »Gerade im Bereich des Umweltschutzes sind aber die Defizite und der Nachholbedarf gewaltig«, erklärte die Berliner Umweltsenatorin und rief alle Verantwortlichen zur Mitwirkung und Unterstützung auf.

Besonders bei der Zulassung umstrittener Großprojekte wie Flughäfen, Kernenergieanlagen, Autobahnen, Schnell- und Eisenbahnen, Wasserstraßen oder großer Industrieanlagen stellt sich die Frage nach der Reichweite der gerichtlichen Kontrolle. Aus unbestimmten Gesetzesbegriffen aber auch aus den Funktionen des Verwaltungsverfahrens wird die Legitimation der Exekutive abgeleitet, autonome (kontrollfreie) Gestaltungsspielräume mit eigenen Wertungen auszufüllen und insoweit letztverbindliche, der gerichtlichen Kontrolle entzogene Entscheidungen zu treffen. Die Frage der Verwaltungsautonomie, die sich bei umweltgefährdenden Anlagen auf die Risikobewertung aber auch auf prognostische Elemente bezieht, ist dabei wohl so alt wie die verwaltungsgerichtliche Kontrolle selbst und aus Beurteilungsspielräumen im Prüfungsrecht oder aus Gremienentscheidungen bekannt.

Mit dem Thema »Risikobewertung der Exekutive und richterliche Kontrollrichte sowie den Auswirkungen auf das Verwaltungs- und gerichtliche Verfahren« hatte die Gesellschaft für Umweltrecht daher einen Problembereich in den Mittelpunkt ihrer Beratungen gestellt, der sowohl von eminent praktischer wie rechtstheoretischer Bedeutung ist. In seinem Grundlagenreferat behandelte Prof. Dr. Rainer *Wahl* (Freiburg) die Folgeprobleme, die sich aus der Zuerkennung einer eigenen Verwaltungsverantwortung der Exekutive bei der Risikoabschätzung und -ermittlung für die Gestaltung des Verwaltungsverfahrens – vor allem aber auch für den Umfang der gerichtlichen Kontrolle – ergeben. *Wahl* verwies zur Begründung der eingeschränkten richterlichen Kontrolle auf den Vorrang und die besonderen Funktionen einer Erstentscheidung der Verwaltung gegenüber der nachgeordneten gerichtlichen Zweitkontrolle. Ein eigener Entscheidungsspielraum der Verwaltung setze allerdings insbesondere bei normkonkretisierenden Verwaltungsvorschriften des Umwelt- und Technikrechts die Garantie für eine willkürfreie Ermittlung der Standards, ein geeignetes Verfahren sowie eine überzeugende Organisation der Erstellung der Standards voraus. Die Gerichte seien zudem einer sorgfältigen Prüfung der Einzelfallbesonderheiten nicht entzogen. *Wahl* zeigte sodann an Rechtsprechungsbeispielen, daß die Möglichkeiten der Verwaltung zu eigenverantwortlicher Risikoabschätzung oder normkonkretisierenden Verwaltungsvorschriften im Umwelt- und Technikrecht auf gesetzesbezogenen Ableitungen beruhen und sich nicht nur auf abstrakte Standardsetzungen, sondern auch auf Einzelfallbeurteilungen beziehen können.

Aus der eigenen Verwaltungsverantwortung leitete der Hochschullehrer Konsequenzen für das gerichtliche Verfahren ab: »Im Hinblick auf § 46 VwVfG darf das Gericht bei der Frage, ob eine andere Entscheidung hätte ergehen können, keine Erwägungen anstellen, die zum Bereich der exekutivischen Abschätzung und Ermittlung gehören. Deshalb schlagen Fehler im Verfahren sowie bei der Risikoabschätzung und -ermittlung grundsätzlich auf die Rechtswidrigkeit der Entscheidung durch«, erläuterte *Wahl* die Folgeprobleme für das Gerichtsverfahren. Das gelte auch für Anhörungsfehler, wenn dadurch das der Entscheidung zugrunde gelegte Beurteilungsmaterial lückenhaft gewesen sei und etwa im Klageverfahren neue, im Verwaltungsverfahren noch nicht berücksichtigte Argumente vorgetragen worden seien. Bei Fehlern in der Ermittlung und Aufklärung darf das Gericht – so *Wahl* – nicht selbst ermitteln. Gerichtliche Aufklärung ggf. durch Sachverständigengutachten ist allerdings bei der Frage geboten, ob die im Verwaltungsverfahren vorgebrachten technischen Einwendungen von der Behörde in die Risikoermittlung und Risikobewertung eingestellt worden sind. Auch ist die Verwaltungsentscheidung aufzuheben, wenn die der Risikoermittlung zugrunde gelegten Bewertungsmaßstäbe rechtsfehlerhaft ausgelegt worden sind. *Wahl* wies dabei auf die ungelösten Schwierigkeiten im Bereich der Umweltverträglichkeitsprüfung im Zusammenhang mit der Auslegung des § 12 UVPG hin und rief den Gesetzgeber auf, durch eindeutige normative Regelungen die Befugnis der Verwaltung zur eigenverantwortlichen Risikobewertung und zu normkonkretisierenden Verwaltungsvorschriften klar zu umschreiben.

Die von Richter am BVerwG Dr. *Stefan Paetow* (Berlin) geleitete Diskussion befaßte sich einerseits mit den Grundsatzfragen der dogmatischen und systematischen Herleitung und andererseits mit den praktischen Auswirkungen, die sich aus den Möglichkeiten der eigenverantwortlichen Risikoabschätzung durch die Verwaltung ergeben. Verschiedentlich wurde dabei die Sorge geäußert, daß sich durch die Zuerkennung eigenverantwortlicher Entscheidungsräume bei der Risikobewertung durch normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften etwa im Atomrecht eigene Rechtsfiguren entwickeln könnten, die mit der herkömmlichen Rechtsdogmatik schwer vereinbar seien. Ein »Befreiungsschlag der Rechtsprechung« sei daher nur dann gerechtfertigt, wenn er auf einer ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigung beruhe. Habe die Verwaltung alle Erkenntnisquellen ausgeschöpft, die auch dem Gericht zur Verfügung stehen, dann könne dies allerdings für eine Beweiserleichterung und Vermutung der Richtigkeit des von der Verwaltung gefundenen Ergebnisses sprechen. Aus diesen Grundpositionen ergaben sich allerdings verschiedene Auffassungen zur Frage, ob eine Verwaltungsverantwortung nur

bei der generellen Festlegung von Standards in normkonkretisierenden Verwaltungsvorschriften oder auch bei der Einzelfallbeurteilung eingeräumt werden könne. Verwaltungsautonomie bei der Risikobewertung könne zudem nur in Betracht kommen, wenn durch die Zusammensetzung des entscheidenden Gremiums eine umfassende Pluralität und Ausgewogenheit der gesetzten Standards gewährleistet sei. Unter diesen Voraussetzungen könne allerdings das Gerichtsverfahren entlastet und das Vertrauen der Verwaltung auf die Zuverlässigkeit der Standards erhöht werden, wurde von der Praxis hervorgehoben. Zugleich wurde beklagt, daß wegen der zumeist langen Dauer der Verwaltungs- und Gerichtsverfahren neuere Standards und Erkenntnisse von Wissenschaft und Technik nicht in dem wünschenswerten Maße berücksichtigt werden könnten. Dem sei durch die vereinfachte Zulassung nachträglicher Änderungen des Genehmigungsbescheides aber auch durch eine begrenzte »Nachsteuerung« im Gerichtsverfahren Rechnung zu tragen. Im Blick auf das vereinigte Deutschland wurde einerseits die Sorge geäußert, daß über den rechtstheoretischen Überlegungen die praktischen Umweltsorgen in den fünf neuen Bundesländern vergessen werden könnten. Andererseits gewann aber die Erkenntnis Raum, daß durch die Kompetenzverteilung zwischen Verwaltung und Rechtsprechung wichtige Weichenstellungen vorgenommen werden, die Grundlagen, Verfahren und Vollzugskontrolle des Umweltschutzes maßgeblich mitbestimmen.

Mit der »Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Entschädigungsrechts – insbesondere am Beispiel der Entschädigung von Beschränkungen der landwirtschaftlichen Produktion« hatte die Gesellschaft einen weiteren wichtigen Themenbereich des Umweltrechts in den Mittelpunkt der Tagung gestellt. Zusätzliche Aktualität war den Beratungen durch die bereits von *Salzwedel* erwähnte Fischteich-Entscheidung des BVerwG (DVBl. 1990, 585) verliehen worden. Dabei geht es nicht nur um die Abgrenzung von entschädigungslos zulässiger Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums einerseits und entschädigungspflichtiger Enteignung andererseits im Bereich landwirtschaftlicher Produktionsbeschränkungen. Es stellt sich vielmehr auch die Frage, welche Anforderungen der Gesetzgeber bei enteignungsrechtlichen Regelungen zu erfüllen hat. Darf der Gesetzgeber sich dabei mit allgemein gehaltenen salvatorischen Klauseln begnügen (so für den Bereich des Denkmalrechts BGH, Urteil vom 9. 10. 1986 – III ZR 2/85 –, BGHZ 99, 24, Blücher Museum) oder muß er im Hinblick auf die Junktimklausel des Art. 14 Abs. 3 GG die tatbestandlichen Voraussetzungen der Enteignung und die zu gewährende Entschädigung genau umschreiben? Prof. Dr. Jost *Pietzcker* (Bonn) verwies dazu in seinem Vortrag auf die neue eigentumsrechtliche Konzeption des BVerfG (Beschluß vom 15. 7. 1981 – 1 BvR 77/78 –, DVBl. 1982, 340 = BVerfGE 58, 300, Naßauskiesung), mit der vor allem beabsichtigt gewesen sei, die Entscheidungskompetenz des Gesetzgebers und seine Haushaltshoheit zu sichern, da gesetzlich vorgesehene Verwaltungshandeln grundsätzlich einen Entschädigungsanspruch nur auslösen könne, wenn das Gesetz eine Entschädigung anordne. Der enge Eigentumsbegriff des BVerfG, der einen Vollentzug oder Teilentzug einer Rechtsposition voraussetze, löse allerdings die weiterhin offene Abgrenzung von entschädigungspflichtiger Enteignung und entschädigungslos zulässiger Sozialbindung nicht. Bei einem auf die klassische Enteignung begrenzten Anwendungsbereich des Art. 14 Abs. 3 GG erscheine diese Abgrenzungsfrage vielmehr bei der Inhalts- und Schrankenbestimmung in Art. 14 Abs. 1 GG nur in einem neuen Gewand. »Wann eine Eigentumsbeschränkung von Verfassungen wegen zu entschädigen ist, bestimmt sich weiterhin nach den Prinzipien der Sozialpflichtigkeit, der Situationsgebundenheit, des Bestandsschutzes und der Störerverantwortlichkeit.«

Vor diesem allgemeinen verfassungsrechtlichen Hintergrund wandte sich *Pietzcker* den Besonderheiten der landwirtschaftlichen Produktion in den letzten Jahrzehnten zu, die er einerseits durch Intensivierung und starke Inanspruchnahme der Umwelt, andererseits durch staatliche Regulierung der wirtschaftlichen Bedingungen aber auch durch gestiegene Ansprüche an die Umweltgüter gekennzeichnet sah. In früher nicht gekanntem Maße – so der Bonner Verfassungsrechtler – stellen Düngung, Pflanzenbehandlungsmittel, Massentierhaltung, Arzneimittelverwendung, Maschineneinsatz und Flurbereinigung eine Gefahr für die Grundwasser-

qualität oder die Erholungslandschaft dar. Wenn die freie Landschaft und der Wald bereits traditionell wegen ihrer besonderen Bedeutung für die Allgemeinheit einer erhöhten Sozialbindung unterlegen hätten, so sei gegenwärtig die Tendenz zu beobachten, daß mit einem zunehmenden Gewicht öffentlicher Interessen auch stärkere Einschränkungen der landwirtschaftlichen Nutzung gerechtfertigt würden. *Pietzcker* unterschied dabei zwischen der Situationsgebundenheit, die aus der besonderen Einbettung des Grundstücks in die Umgebung beruhe, und der von außen herangetragenen Sozialbindung, die sozusagen durch eine allgemein geltende öffentliche Interessenbindung gekennzeichnet sei. Den Bestandsschutz begrenzte *Pietzcker* grundsätzlich auf die ausgeübte Nutzung, während die noch nicht ausgeübte Nutzung nur dann gegen einen entschädigungslosen Zugriff geschützt sei, wenn sie durch besondere Investitionen oder Dispositionen bereits eigentumskräftig angelegt sei. Kritisch beurteilte der Referent die gesetzgeberische Praxis, der Landwirtschaft auch unterhalb der Enteignungsschwelle einen Billigkeitsausgleich für auferlegte Einschränkungen zu gewähren. Dies arte in eine verfassungsrechtlich nicht gebotene, allerdings auch aus anderen Bereichen bekannte Subventionierung der Landwirtschaft aus.

Eingehend befaßte sich *Pietzcker* mit den Rechtsfragen, die sich aus den Auswirkungen der Düngung und Anwendung von Pflanzenschutzmitteln auf die Bodenbeschaffenheit, das Grundwasser und die Vegetation ergeben. »Die für die Landwirte spürbarste Folge der Herausnahme der erlaubnispflichtigen Wassernutzung aus dem Grundeigentum (§ 1 a Abs. 3 WHG) liegt darin, daß insoweit eine Entschädigung wegen Enteignung nach § 19 Abs. 3 WHG ausscheidet«, markierte der Referent die wasserrechtliche Grenze der Sozialpflichtigkeit. Düngungs- und Pflanzenschutzmittelbeschränkungen in Wasserschutzgebieten führen daher nur dann zu einem Entschädigungsanspruch nach § 19 Abs. 3 WHG, wenn die verbotenen Maßnahmen nicht geeignet sind, dauernd oder in einem erheblichen Ausmaß das Wasser schädlich zu verändern (§ 3 Abs. 2 Nr. 2 WHG). Auch der Billigkeitsanspruch nach § 19 Abs. 4 WHG im Vorfeld der Enteignung sei bei systematischer Auslegung nur gegeben, wenn eine nicht erlaubnispflichtige oder eine erlaubnisfähige Maßnahme aus Gründen der Vorsorge oder einer darüber hinaus gehenden Reinhaltung untersagt werde und wenn zugleich die Schwelle der entschädigungspflichtigen Beschränkung nach § 19 Abs. 3 WHG nicht überschritten sei. Die landesgesetzliche Umsetzung gehe allerdings über diesen engen Anwendungsbereich häufig weit hinaus und gewähre auch für allgemein im Rahmen der Sozialpflichtigkeit liegende Beschränkungen einen Ausgleich. Zur Sicherung der Entscheidungskompetenz und Haushaltshoheit des Gesetzgebers unterstützte *Pietzcker* den grundsätzlichen Vorrang des Primärrechtsschutzes. Ermächtigt das Gesetz zu Eigentumseingriffen, ohne eine Entschädigung vorzusehen, muß der Betroffene sein Recht im Angriff gegen den Eingriff suchen. Sieht das Gesetz jedoch eine Entschädigung vor, kann der Bürger – ohne zuvor den Eingriffsakt anfechten zu müssen – Entschädigung verlangen. Die vom BVerwG in der Fischteich-Entscheidung ausgesprochene Verfassungswidrigkeit salvatorischer Entschädigungsklauseln müsse nicht nur im Anwendungsbereich der Junktimklausel bei der »klassischen Enteignung« nach Art. 14 Abs. 3 GG, sondern auch für gesetzgeberische Kompensationsregelungen bei der Inhalts- und Schrankenbestimmung nach Art. 14 Abs. 1 GG gelten, weil auch hier die Entscheidungskompetenz und die Haushaltshoheit des Gesetzgebers geschützt werden müsse.

Die eingehende Diskussion unter Leitung von Richter am BVerwG Dr. Norbert *Niebues* (Berlin) befaßte sich sowohl mit den verfassungsrechtlichen Grundlagen der Eigentumsgarantie als auch mit den speziellen wasserrechtlichen Fragestellungen im Bereich landwirtschaftlicher Produktionsbeschränkungen. Dabei wurden vier Stufen möglicher Eigentumsbetroffenheiten herausgestellt: Der nur gegen Entschädigung zulässige Rechts- und Sachentzug im Sinne der klassischen Enteignung (Art. 14 Abs. 3 GG), die durch einen Entschädigungsanspruch kompensierte Inhalts- und Schrankenbestimmung nach Art. 14 Abs. 1 GG, der unterhalb der enteignungsrechtlichen Zumutbarkeitsschwelle durch den Gesetzgeber gewährte (freiwillige) Billigkeitsausgleich und die entschädigungslos hinzunehmende Sozialpflichtigkeit des Eigentums nach Art. 14 Abs. 2 GG. Vor dem Hintergrund dieses

ganz überwiegend akzeptierten Modells wurden auf die Frage der Abgrenzung der einzelnen Stufen erwartungsgemäß unterschiedliche Antworten gegeben. In der Praxis könne es vielfach offen bleiben, ob der Eingriff eine Enteignung nach Art. 14 Abs. 3 GG darstelle oder im Rahmen einer Inhalts- und Schrankenbestimmung nach Art. 14 Abs. 1 GG eine kompensatorische Entschädigungsregelung erforderlich sei. In beiden Fällen stelle sich die Notwendigkeit, die enteignungsrechtliche Zumutbarkeitsgrenze von der entschädigungslos zulässigen Inhalts- und Schrankenbestimmung abzugrenzen. Auch wurde bezweifelt, ob der Gesetzgeber über allgemeine Blankettformulierungen in der Lage sei, diese Grenzziehung bis in die Einzelfallbewertung hinein selbst vorzunehmen, oder ob eine solche Abgrenzung nicht auch in Zukunft durch den Richter getroffen werden müsse. Teilweise kritisch wurde die These des Referenten aufgenommen, auch bei der Inhalts- und Schrankenbestimmung nach Art. 14 Abs. 1 GG den Gesetzgeber zu konkreten Kompensationsregelungen zu verpflichten und damit die Junktimklausel des Art. 14 Abs. 3 GG über ihre auf klassische Enteignungen beschränkte Reichweite zu erstrecken. Auch wurde an der Fischteich-Entscheidung bemängelt, daß das BVerwG im Hinblick auf die divergierende Rechtsprechung des BGH wegen der Zulässigkeit salvatorischer Entschädigungsregelungen nicht den gemeinsamen Senat angerufen habe.

Im Bereich der natur- und landschaftsschutzrechtlichen Regelungen wurde nach der Berechtigung der Unterscheidung gefragt, dem einen Forstwirt die Waldumwandelungsgenehmigung zu versagen, ihm hierfür jedoch auf landesrechtlicher Grundlage eine Entschädigung zu gewähren, während dem anderen Forstwirt die Umwandlung genehmigt werde, er hierfür jedoch eine naturschutzrechtliche Ausgleichsabgabe zu zahlen habe. Der hier offenbar bestehende Widerspruch wurde mit den unterschiedlichen gesetzlichen Zielvorstellungen begründet. Zugleich wurde der Gesetzgeber aufgefordert, auch im Bereich der Inhalts- und Schrankenbestimmungen konkret ausgestaltete Kompensationsregelungen zu treffen und sich nicht mit allgemein gehaltenen salvatorischen Entschädigungsklauseln zu begnügen. Dies gelte vor allem auch bei der Bestimmung der Zumutbarkeitsgrenze bei landschafts- und naturschutzrechtlichen Beschränkungen. Eine generelle Ausgrenzung bestimmter landwirtschaftlicher Nutzun-

gen nach dem Vorbild des Wasserrechts sei dabei allerdings nicht empfehlenswert, wohl aber eine gesetzgeberische Konkretisierung der Sozialpflichtigkeit aufgrund gemeinwohlbezogener Interessen, zu denen auch das gestiegene Umweltbewußtsein oder das Erholungsbedürfnis der Bevölkerung gehören könne. Auf den Vorschlag des Sachverständigenrates zu einem Biotopvernetzungsplan wurde dabei verwiesen. Neben kontrovers bleibenden Einzelheiten zeigten sich im übrigen nicht unerhebliche Divergenzen zwischen der Verfassungslage und der entschädigungsrechtlichen Praxis. Oftmals gewähre der Gesetzgeber oder auch die Verwaltung einen Geldausgleich für Beeinträchtigungen, die innerhalb der Sozialpflichtigkeit lägen und für die daher von Verfassungen wegen keine Enteignungsentschädigung gewährt werden müsse.

Im Bereich des Wasserrechts stand die Abgrenzung der entschädigungslos untersagten Gewässerverunreinigung, des enteignungsrechtlichen Kompensationsanspruchs nach § 19 Abs. 3 WHG und des in § 19 Abs. 4 WHG unterhalb der Enteignungsschwelle gewährten Billigkeitsanspruchs im Vordergrund. Unter diesem Blickwinkel begegne allerdings die salvatorische Entschädigungsregel des § 19 Abs. 3 WHG denselben verfassungsrechtlichen Bedenken, die das BVerwG im Fischteich-Urteil der salvatorischen Entschädigungsregelung des nw Landschaftsgesetzes entgegengebracht habe. Ein solches Regelungsdefizit könne nur für eine Übergangszeit hingenommen werden. Der Billigkeitsausgleich in § 19 Abs. 4 WHG unterhalb der enteignungsrechtlichen Zumutbarkeitschwelle sei nur rechtspolitisch begründbar und reihe sich in die auch sonst zugunsten der Landwirtschaft zu beobachtende »Subventionsfreude« des Gesetzgebers ein. Die sicherlich aus der Landwirtschaft zu erwartenden Gegenstimmen kamen hier allerdings nicht zu Wort.

In einem geeinten Deutschland wird Berlin auch im Bereich des Umweltschutzes neue Aufgaben übernehmen. Die Teilnehmer der 14. Umweltrechtlichen Fachtagung konnten handgreiflich spüren, daß durch die friedliche Revolution im Osten Deutschlands und die Beseitigung der Berliner Mauer Veränderungen eingeleitet wurden, die das Leben über diese Stadt hinaus grundlegend verändert haben. Die neuen Chancen und Möglichkeiten sollte das vereinigte Deutschland auch dazu nutzen, im Bereich des Umweltschutzes eine Vorreiterrolle in Europa zu übernehmen.

## RECHTSPRECHUNG

### Entscheidungen

1. Art. 1, 11, 25, 131, 134 HV; §§ 45 f. HStHG; § 106 HBG; § 35 a HGO; § 28 a HKO; §§ 40,93 HPVG

I. Der Gleichheitssatz des Art. 1 HV ist erst dann verletzt, wenn eine Gruppe von Normadressaten anders behandelt wird, obwohl zwischen den Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, daß sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen. Maßgeblicher Bezugspunkt für die Prüfung eines Verstoßes gegen den Gleichheitssatz ist also die Frage, ob eine Personengruppe gegenüber einer anderen ohne hinreichend sachlichen Grund unterschiedlich behandelt wird (BVerfG, Beschluß vom 31. 5. 1988, BVerfGE 78, 232, 247).

II. Mit den Regelungen in §§ 35 a Abs. 4 HGO, 28 a Abs. 4 HKO einerseits und § 106 Abs. 3 HBG andererseits verfolgt der Gesetzgeber das Ziel, den Mitgliedern von kommunalen Parlamenten unabhängig von ihrer beruflichen und wirtschaftlichen Stellung die gleichen Möglichkeiten in der Wahrnehmung ihrer Mandate einzuräumen. Ob und in

welchem Umfang eine Freistellung für die Mandatsausübung gewährt werden muß, ist für beide Berufsgruppen durch das Tatbestandsmerkmal der Erforderlichkeit gleich geregelt.

III. Aus dem Gleichheitssatz der HV läßt sich eine Verpflichtung des Dienstherrn nicht entnehmen, einem Beamten durch eine Verminderung des zeitlichen Umfangs seiner Dienstaufgaben einen pauschalen Ausgleich für die Wahrnehmung eines kommunalpolitischen Mandats oder eines sonstigen Ehrenamtes zu gewähren.

IV. Ein Lehrer erfüllt die Gesamtarbeitszeit über die Pflichtstunden hinaus durch die Vorbereitung und Nachbearbeitung der Unterrichtstätigkeit und die Wahrnehmung sonstiger schulbezogener Aufgaben. Da der tatsächliche Arbeitsaufwand nicht voll überprüfbar ist, läßt sich die Arbeitszeit der Lehrer mit der der übrigen Beamten nicht vergleichen.

*HessStGH, Beschluß vom 15. 8. 1990 – P. St. 1101 –*