

sten Stelle der Ems) hat zur Folge, daß das gesamte Hafengebiet auf unbestritten deutschem Territorium liegen wird.

Um durch diese Teilvereinbarung nun jegliche Präjudizwirkung für die nicht geregelte und weiterhin umstrittene Grenzziehung im übrigen Emsmündungsbereich – insbesondere zwischen dem Geiserücken und dem Ende der durch den Meppener Vertrag von 1824 geregelten Grenze im Dollartbereich – zu verhindern, wurde auf der Südseite des Geiserückens ein kleiner Streifen dem deutschen Hoheitsgebiet zugewiesen. Daneben wird durch die Verweisung auf den Ems-Dollart-Vertrag in Art. 11 Abs. 3 noch einmal ausdrücklich festgehalten, daß beide Vertragsparteien im übrigen an ihren Rechtsstandpunkten festhalten.

Die im Vertragswerk vorgesehenen Festsetzungen des Grenzverlaufes sind insofern nicht unproblematisch, als nach dem Vertrag über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten (Deutschlandvertrag) vom 26. 5. 1952 in der Fassung der Pariser Protokolle vom 23. 10. 1954<sup>35</sup> bestimmte Grenzänderungen unter dem Vorbehalt eines Friedensvertrages stehen. Bei den im Kooperationsvertrag getroffenen Vereinbarungen handelt es sich jedoch um bloße »Grenzberichtigungen«, die im Gegensatz zu »Grenzänderungen« größeren Umfangs nicht unter den Friedensvertragsvorbehalt nach Art. 7 Abs. 1 des Deutschlandvertrages fallen. Ebenso wenig ist eine Zustimmung der Drei Mächte nach Art. 1 des Ersten Teils des Vertrages zur Regelung aus Krieg und Besatzung entstehender Fragen in der Fassung vom 23. 10. 1954 einzuholen<sup>36</sup>.

Die Vereinbarungen hinsichtlich des Grenzverlaufes treten nach Art. 12 des Vertrages in Kraft, sobald die Verlegung der Emsfahrrinne und die Aufspülung des östlichen Teils des Geiserückens in ihren wesentlichen Teilen durchgeführt sind. Dadurch wird verhindert, daß das Gebiet des Geiserückens auch im Falle einer Aufgabe des Dollarthafenprojekts zum niederländischen Hoheitsgebiet wird.

Während der Durchführung der Baumaßnahmen sollen gemäß Art. 3 Abs. 3 auf dem gesamten Gebiet des Projekts die deutschen Rechtsvorschriften angewendet werden. Dies hat sich im nachhinein für die auf niederländischer Seite Beteiligten als problematisch erwiesen. Denn nach der zumindest bisher überwiegenden Rechtsauffassung fehlt Ausländern, die weder ihren gewöhnlichen Aufenthaltsort im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland haben noch Inhaber von Rechten an dort belegenen Sachen sind, die Befugnis, eigene Rechte im Verwaltungsverfahren oder im verwaltungsgerichtlichen Verfahren geltend zu machen<sup>37</sup>. Damit wird den niederländischen Beteiligten während der Bauphase aber weitgehend der Rechtsschutz entzogen.

Da sich der Vertrag auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung bezieht, bedurfte er zu seiner Ratifizierung nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG eines Bundesgesetzes. Dieses Gesetz wurde am 17. 3. 1986 vom Bundestag mit Zustimmung des Bundesrats verabschiedet<sup>38</sup>. Die Zustimmung des Bundesrats war nach Art. 105 Abs. 3 GG erforderlich, weil der Vertrag in seinem Art. 50 eine Regelung über die Umsatzsteuer enthält, deren Aufkommen den Ländern zum Teil zufließt. Das Land Niedersachsen wurde gemäß Art. 32 Abs. 2 GG rechtzeitig gehört. Es hat dem Abschluß des Vertrages zugestimmt.

Die Ratifizierung von Seiten der Niederlande ist noch nicht erfolgt. Die Zweite Kammer hat dem Vertrag bereits vor längerer Zeit zugestimmt. Die abschließende Behandlung in der Ersten Kammer steht noch aus. Das Gesetzgebungsverfahren ist durch eine erneut aufgeflammete Diskussion um die ökologischen Auswirkungen des Dollarthafenprojekts ins Stoppen gekommen.

37 Gegen eine Klagebefugnis *Kloepfer*, DVBl. 1984, 245 ff.; VG Oldenburg, Urteil vom 6. 2. 1985, DVBl. 1985, 802. Bejahend dagegen *Bothe*, URP 1983, 1 ff. Für eine Klagebefugnis von Ausländern gegen atomrechtliche Genehmigungen jetzt auch BVerwG, Urteil vom 10. 12. 1986, NJW 1987, 1154 (Aufhebung des Urteils des VG Oldenburg vom 6. 2. 1985). Vgl. auch *Küppers*, Die Stellung ausländischer Nachbarn bei Genehmigung gefährlicher Anlagen im Inland, DVBl. 1978, 686.

38 BGBl. 1986 Teil II, 509.

35 BGBl. 1955 Teil II, 305.

36 BGBl. 1955 Teil II, 405.

## DIE ENTWICKLUNG DES ÖFFENTLICHEN RECHTS

### Elfte Umweltrechtliche Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht

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

Die Jahrestagungen der Gesellschaft für Umweltrecht haben im Konzert der wichtigen Stimmen zum Umweltschutz einen festen, in der Fachwelt vielbeachteten Platz eingenommen. Die Elfte Umweltrechtliche Fachtagung, die am 6. und 7. 11. 1987 – einer guten Tradition folgend – in den Räumen des BVerwG in Berlin stattfand, widmete sich den aktuellen Themen der Umsetzung der EG-Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung (Hauptvortrag und Arbeitskreis A) und dem Gewässerschutz (Arbeitskreis B). Im Mittelpunkt des Interesses stand dabei der Hauptvortrag von Prof. Dr. Werner *Hoppe*, Münster, zum Thema »Die Umweltverträglichkeitsprüfung im Planfeststellungs- und Anlagenzulassungsverfahren – zur Bedeutung der Art. 3 und 8 der EG-Richtlinie im deutschen Recht«\*. Das Thema des Hauptvortrages war

auch Beratungsgegenstand des Arbeitskreises A, dessen Leitung in den bewährten Händen von Ministerialdirigent Dr. Herbert *Zeitler*, München, lag. Im Arbeitskreis B, der von Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Jürgen *Kübling*, Berlin, sachkundig geleitet wurde, referierten Dipl.-Ing. Dietrich *Ruchay*, Bonn, »Zum Vorsorgekonzept im Gewässerschutz – wasserrechtliche Begrenzung der Stofffrachten aus kommunalen, industriellen und landwirtschaftlichen Verursachungsbereichen«, und Prof. Dr. Bruno *Sautter*, Stuttgart, über das Thema »Zielorientierter Vollzug der Wassergesetze – Wasserbehördliche Kontrolle der Abwasserleitungen sowie Vorkehrungen gegen Betriebsstörungen und Unfälle«.

Prof. Dr. Jürgen *Salzwedel*, der auf der Mitgliederversammlung des Vorjahres neu gewählte Vorsitzende der Gesellschaft für Umweltrecht, konnte in seiner Eröffnungsansprache mehr als 300

\* Abgedruckt in DVBl. 1988, 1 ff.

Teilnehmer aus allen Bereichen von Gesetzgebung, Ministerialverwaltung, Rechtsprechung, Wirtschaft, Wissenschaft und Praxis begrüßen, die der Einladung gefolgt waren. Als Hausherr des BVerwG, in dem die Tagung stattfand, gab Prof. Dr. Horst *Sendler*, Berlin, in seiner bekannten, leicht hintergründig-humorvollen Art einen aktuellen Bericht über die Rechtsprechung zum Umweltrecht. Mit der Zuerkennung der Klagebefugnis für einen Ausländer gegen eine atomrechtliche Genehmigung (DVBl. 1987, 375) sowie weiteren atomrechtlichen Entscheidungen habe das BVerwG wichtige Grundlagen für den Rechtsschutz gegenüber Kernkraftwerken gelegt und in der Entscheidung zum Flughafen München II (DVBl. 1987, 573) das richterliche Kontrollsystem bei Flughafenplanungen verfeinert. Der öffentlich-rechtliche Nachbarschutz im Wasserrecht sei durch das BVerwG gegenüber kritischen Stimmen in der Literatur gesichert und ausgebaut worden (DVBl. 1987, 1265). Hinsichtlich des Lärmschutzes bei Straßen habe sich das BVerwG nicht damit begnügt, das bestehende Regelungsdefizit zu beklagen, sondern die nach §§ 41 ff. BImSchG entstandene Regelungslücke mit Orientierungswerten für den Lärmschutz zu schließen gesucht (DVBl. 1987, 907, 1011). Kritisch bemerkte *Sendler* zum Boxberg-Urteil des BVerfG (DVBl. 1987, 466) (vgl. BVerwG, DVBl. 1985, 1135), es sei hier bereits von einer unheiligen Allianz zwischen Konservativen und Linken gesprochen worden. Wichtige Bereiche wie etwa die Altlastenproblematik sowie das Verhältnis von Sport und Umwelt harren noch der höchststrichterlichen Entscheidung. Vielfach sei auch der Gesetzgeber gefragt, wenn es darum gehe, dem Rechtsanwender Orientierungsmaßstäbe an die Hand zu geben.

Staatssekretär *Clemens Stroetmann*, Bonn, der für den Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit sprach, zog eine Bilanz der bisher geleisteten Arbeit seines Ministeriums und gab einen Ausblick auf künftige Vorhaben. Die Nordseeschutzkonferenz habe sich zum Ziel gesetzt, die Verklappung von Dünnsäure in der Nordsee zu unterbinden und den Schadstoffeintrag bis zum Jahre 1995 auf 50 % zu reduzieren. Die Akzeptanzprobleme bei der Errichtung von Sondermülldeponien müßten überwunden werden, um die Verbrennung und Verklappung von Sondermüll auf hoher See einstellen zu können. Im Bereich des Immissionsschutzes gelte es, dem Lärmschutz bei Straßen durch eine auf § 43 BImSchG gestützte Rechtsverordnung gerecht zu werden. Der GroßfeuerungsanlagenVO müsse eine KleinfeuerungsanlagenVO nachfolgen, die auch den Hausbrand einbeziehe. Die EG-Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) müsse durch ein Artikelgesetz, das in einem ersten Teil Art und Umfang der UVP regelt und in einem zweiten Teil fachgesetzliche Regelungen enthalte, umgesetzt und die verschiedenen Umweltpolitiken in Europa und weltweit zu einem gemeinsamen Handeln nach einheitlichen Standards koordiniert werden. Neben der Einführung eines Umweltgrundrechts als Staatszielbestimmung sei langfristig auch ein Umweltgesetzbuch zu denken, in dem die verschiedenen Regelungen zusammengefaßt und harmonisiert werden könnten. Beiträge zu einer Verbesserung der Umwelt standen auch im Mittelpunkt des Berichts, den der Senator für Stadtentwicklung und Umweltschutz Prof. Dr. Jürgen *Starnick* aus der Sicht der Berliner Umweltverwaltung gab.

In seinem mit Spannung erwarteten Hauptvortrag befaßte sich Prof. Dr. Werner *Hoppe* mit dem Generalthema der Umsetzung der EG-Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung (RL) im Planfeststellungs- und Anlagengenehmigungsverfahren. Dabei standen die Regelungen in Art. 3<sup>1</sup> und 8<sup>2</sup> der EG-Richtlinie und

der sich daraus ergebende Umsetzungsbedarf im Vordergrund. Die UVP als staatlich geregeltes Verfahren mit bestimmten verfahrensmäßigen und inhaltlichen Mindestelementen dient der Vermeidung, Minderung oder dem Ausgleich schädlicher Umwelteinwirkungen und bezieht sich sowohl auf das »Ob« als auf das »Wie« der Maßnahme. Die UVP soll zu einem möglichst frühen Zeitpunkt des Genehmigungsverfahrens erfolgen, also etwa jeweils in einer planerischen Vorstufe oder bei ersten Standortüberlegungen. Nach Art. 3 RL sind die unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen des Projekts nach Maßgabe eines jeden Einzelfalls in der UVP zu identifizieren, zu beschreiben und zu bewerten. Im Anschluß daran sind die Ergebnisse der UVP im Projektzulassungsverfahren zu berücksichtigen. Bei der nach Art. 3 RL erforderlichen Bewertung ist – so die These des Referenten – nur die Beziehung zwischen dem Projekt und der Umwelt zu prüfen. Die UVP darf sich jedoch nicht auf andere Fragen und Belange außerhalb dieses Zusammenhangs beziehen. Ausgeschlossen und dem Zulassungsverfahren belassen sind danach die abschließenden Beurteilungen der Projektzulässigkeit. Diese isolierte ökologische Ausrichtung bedingt ein externes und ein internes Abwägungsverbot: Außerhalb der Umweltfaktoren/Projekt-Beziehung liegende Belange sind ebenso nicht einzubeziehen, wie die UVP nicht mit einem Bewertungsgesamtergebnis, das sich aus einer internen Saldierung der Auswirkungen auf einzelne Umweltfaktoren ergibt, enden darf. Aus dieser isolierten, auf die Umweltschutzgesichtspunkte begrenzten grundlegenden und zugleich neuartigen Betrachtung leitete *Hoppe* die Forderung ab, umweltspezifische Schutzwürdigkeits- und Gefährdungsprofile zu entwickeln, wobei auf eine Interessenabstimmung mit ökologisch-externen Belangen verzichtet werden müsse. Die Integration der UVP finde vielmehr erst im Rahmen der nach Art. 8 RL vorzunehmenden Berücksichtigung bei der Projektzulassung statt. Die gegenwärtig vorhandenen Umweltstandards, in denen auch ökologisch-externe Belange wie etwa Politikvorgaben, wirtschaftliche Vertretbarkeit oder andere Abwägungsgesichtspunkte verarbeitet seien, müßten durch UVP-Umweltstandards ergänzt werden, die ausschließlich an den Umweltfaktoren ausgerichtet seien. Wenn die Ergebnisse der UVP nach Art. 8 RL beim Projektzulassungsverfahren zu berücksichtigen seien, so werde hierdurch mehr gefordert als das bloße Zur-Kennntnis-Nehmen. Die UVP sei intermedial in dem Sinne, daß von den einzelnen Umweltmedien her in einem gleichsam sternförmig vernetzten Modell der Bezug zu den anderen betroffenen Umweltmedien hergestellt werden müsse und die Wechselbeziehungen sowie Vernetzungsketten offenzulegen seien. Diesen Anforderungen hätten die nationalen Genehmigungstatbestände zu entsprechen (Modell der nachgesetzlich intermedialen Berücksichtigung).

Erheblicher Umsetzungsbedarf ergibt sich in der Konsequenz dieser Ausgangspunkte im Bereich des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens gem. §§ 4 ff. BImSchG, das den Anforderungen zur Bewältigung dieses medienübergreifenden, integralen Ansatzes nicht genügen kann. *Hoppe* schlug daher eine Ergänzung des BImSchG mit dem Ziel vor, den gesamthaften intermedialen Ansatz in geeigneter Weise zu erfassen. Der Begriff der Umwelteinwirkungen des BImSchG solle durch den Begriff der Umweltauswirkungen ergänzt werden. Dabei sei es Aufgabe des Gesetz- und Verordnungsgebers, heteronome (außen-gesteuerte), die notwendige Abwägung und politische Wertentscheidung enthaltende Maßstäbe für den Kontrollerlaubnisvollzug zu setzen.

Bestehe im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren als einem Beispiel der gebundenen Kontrollerlaubnis ein nicht unerheblicher Umsetzungsbedarf, so sei das Fernstraßenrecht gem. §§ 17 FStrG als Beispiel für eine durch Abwägung gekennzeichnete Entscheidung ohne weiteres in der Lage, die UVP im Sinne von Art. 8 RL zu berücksichtigen. Bereits auf den Ebenen der Planrechtfertigung, der sog. gesetzlichen Planungsleitsätze und auch bei der gebotenen umfassenden Abwägung könne die UVP mit ihrem intermedialen Ansatz berücksichtigt werden.

2 Art. 8 EG-Richtlinie UVP: »Die gem. den Art. 5, 6 und 7 eingeholten Angaben sind im Rahmen des Genehmigungsverfahrens zu berücksichtigen.«

1 Art. 3 der Richtlinie des Rates vom 27. 6. 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 175/40 vom 5. 7. 1985: »Die Umweltverträglichkeitsprüfung identifiziert, beschreibt und bewertet in geeigneter Weise nach Maßgabe eines jeden Einzelfalls gem. der Art. 4 bis 11 die unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen eines Projekts auf folgende Faktoren: Mensch, Fauna und Flora; Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft; die Wechselwirkungen zwischen den unter dem ersten und dem zweiten Gedankenstrich genannten Faktoren; Sachgüter und das kulturelle Erbe.«

Art. 8 RL verlange allerdings (lediglich) eine Berücksichtigung der Ergebnisse der UVP, nicht deren vorrangige Beachtung im Sinne einer Priorität. Im Anlagenzulassungsrecht könne die Wirkung einer UVP allerdings eine absolut vorhabenverhindernde sein, ebenso bei Verletzung eines strikten Planungsleitsatzes. Im übrigen sei zu überlegen, durch planerische Optimierungsgebote oder (rechtspolitisch) durch ein sog. »ökologisches Vorsichtigkeitsgebot« ökologische Belange im Zweifel immer etwas höher zu bewerten und ihnen damit einen relativen Vorrang zu verleihen.

Die Diskussion dieses in vielen Thesen Neuland betretenden Referates wurde von der Frage bestimmt, welche Anforderungen an die Umsetzung der RL auch im Vergleich mit den anderen EG-Mitgliedsstaaten zu stellen seien. Der Auffassung, es brauche sich im deutschen Recht nicht viel zu ändern, wurde von *Hoppe* entgegengehalten, die RL sei weit davon entfernt, im innerstaatlichen Recht bereits umgesetzt zu sein. Hier gingen die Auffassungen naturgemäß weit auseinander. Kontrovers diskutiert wurde insbesondere die Frage, ob die vorhandenen Umweltstandards den Anforderungen des Art. 3 RL genügen oder die Bildung UVP-spezifischer Umweltstandards geboten und praktikabel sei. Auch die Beziehungen zwischen UVP und einer auf Abwägung beruhenden Projektentscheidung wurden lebhaft diskutiert. Die RL wolle in erster Linie der Integration und einer Angleichung unterschiedlicher nationaler Rechte dienen und durch Vereinheitlichung zugleich Wettbewerbsverzerrungen begegnen. Aus dieser Sicht dürften die Anforderungen an die Umweltstandards nicht zu hoch eingeschätzt werden. Bei unterschiedlichen Umweltstandards sei auch die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, daß die weniger umweltfreundlichen Standards hinweggefegt würden. Belege man die UVP mit einem internen und externen Abwägungsverbot, so gerate dies möglicherweise in Spannungen zu dem integrativen und ganzheitlichen Ansatz, den die RL der UVP habe beilegen wollen. Der Berücksichtigung von Alternativen wurde in der Diskussion besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Die Verfahrensgestaltung müsse gewährleisten, daß solche Alternativen insbesondere hinsichtlich des Standorts, der Linienführung und der Produktionsverfahren möglichst frühzeitig auch bereits im Rahmen der UVP berücksichtigt würden.

Eingehend erörtert wurde die Frage der rechtstechnischen Umsetzung der EG-Richtlinie in innerstaatliches Recht. Neben einem UVP-Gesetz (Generalnorm und Artikelgesetz) wurde auch die Möglichkeit erörtert, die Umsetzung auf eine Ergänzung der jeweiligen Fachgesetze zu beschränken und auch die Möglichkeiten untergesetzlicher Regelungen durch Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften zu nutzen. Bei raumrelevanten Planungen und Maßnahmen empfehle es sich im übrigen, die Integration der UVP in ein mit Öffentlichkeitsbeteiligung ausgestattetes Raumordnungsverfahren vorzunehmen. Ende die UVP mit einem negativen Ergebnis, so bestehe die Gefahr, daß ein Vorhaben bereits in diesem Stadium scheitere, obwohl nach Art. 8 RL lediglich eine Berücksichtigung der Ergebnisse der UVP geboten sei. Die UVP könne daher durchaus eine Eigendynamik entwickeln, und es stelle sich die Frage, ob dann überhaupt noch Abwägungsspielraum verbleibe. Der Einschätzung des Referenten, hinsichtlich des Umsetzungsbedarfs beim immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren und der Notwendigkeit zur Erweiterung der Schutzgüter wurde ganz überwiegend zugestimmt. Zugleich wurde jedoch auch zu bedenken gegeben, daß ein Modell umfassender Integration recht erheizig sei. Zustimmung fand auch die These des Referenten, es bedürfe einer externen, heteronomen Festlegung der Maßstäbe und Kriterien, nach denen die Verwaltung ihre gebundene immissionsschutzrechtliche Kontrollentscheidung treffen könne, ebenso wie die Einschätzung, daß die abwägungsgesteuerten fernstraßenrechtlichen Planfeststellungsverfahren die UVP im Sinne der RL ohne wesentliche Änderung in sich aufnehmen können.

In der Gesamtbewertung wurde überwiegend die Auffassung des Referenten geteilt, daß die Umsetzung der EG-Richtlinie für den innerstaatlichen Gesetz- und Verordnungsgeber in einigen Rechtsbereichen einen erheblichen Handlungsbedarf ausgelöst habe. Zugleich sei es dabei eine wichtige Aufgabe, alle Beteiligten »UVP-fit« zu machen. Teilweise wurde jedoch auch die Auffassung vertreten, daß die harte Rechtsqualität der RL nicht überbewertet werden dürfe und der Novellierungsbedarf daher eher

bescheiden sei. Die RL habe jedoch eine rechtspolitische Diskussion in Gang gebracht, die es im Sinne der Realisierung einer umweltpolitischen Gesamtkonzeption umzusetzen und zu nutzen gelte. Niemand, der mit der Umsetzung der EG-Richtlinie zur UVP befaßt ist, wird an den von *Hoppe* dargelegten Grundsätzen, die eine den Tag überdauernde Langzeitwirkung entfalten, vorbegehen können.

Der Arbeitskreis B befaßte sich mit dem Gewässerschutz durch Vorsorge und zielorientierten Vollzug der Wassergesetze. Ministerialdirektor *Dietrich Ruchay* stellte in den Mittelpunkt seines Vortrags das Vorsorgekonzept, das durch das Bewirtschaftungsgebot gesichert werde. Daneben gelte gleichzeitig das Emissionsprinzip, wonach Abwassereinleitungen nur zugelassen werden dürfen, wenn sie den Mindestanforderungen des § 7 a WHG (allgemein anerkannte Regeln und Stand der Technik) genügen. Der Gewässerschutz sei dabei in der Bundesrepublik Deutschland schon so weit fortgeschritten, daß akute Schäden des Ökosystems aufgrund zugelassener Abwassereinleitungen abgesehen von Betriebsstörungen und anderen unerwarteten Ereignissen kaum noch nachgewiesen werden könnten. Besondere Beachtung müsse jedoch den Langzeitschädigungen durch Schadstoffakkumulation und durch nicht auszuschließende Synergismen geschenkt werden. Während die Meßtechnik in den letzten Jahren immer weitere Fortschritte gemacht habe, seien die wissenschaftlichen Erkenntnisse über die Langzeitwirkungen und über mögliche Synergismen noch unterentwickelt. Um trotz fehlender wissenschaftlicher Befunde aber dennoch nicht auszuschließender Gefahren handlungsfähig zu bleiben, sei das Vorsorgeprinzip in die Umweltschutzdiskussion eingeführt worden, das einen Sicherheitsabstand zwischen einer erkannten Gefahrenschwelle und der zugelassenen Belastung festlege. Ein am Vorsorgeprinzip ausgerichteter Gewässerschutz werde durch niedrige Mindestanforderungen und das Bewirtschaftungsgebot erreicht. Die Begrenzung der höchstzulässigen Schadstoffkonzentrationen und der maximalen Abwassermenge in der Einleitung führe allerdings zu unnötigen Interpretationsschwierigkeiten und zu Einengungen in den Dispositionsmöglichkeiten des Abwasserproduzenten mit dem Ergebnis, daß nicht alle Möglichkeiten zur Schadstoffverminderung ausgeschöpft und kaum Anreize zu einem sparsamen Umgang mit Wasser gegeben würden. *Ruchay* sprach sich für die Erarbeitung von Frachtgrenzwerten aus, die in den Verwaltungsvorschriften zu § 7 a WHG als spezifische Frachtgrenzwerte bezogen auf die Produktionskapazität (z. B. Gramm Schadstoff im Abwasser pro Tonne zugelassener Produktion) festgesetzt werden. In der wasserrechtlichen Erlaubnis sei die Festsetzung einer absoluten Fracht in einer vorgegebenen Zeiteinheit (z. B. Gramm pro 2 Stunden) sinnvoll. Daneben sei eine produktionsabhängige Frachtbegrenzung wünschenswert. Dazu müßten sowohl spezifische Frachtgrenzwerte in Abhängigkeit von der tatsächlichen Produktion festgestellt als auch die jeweils aktuelle Produktion, die dem Abwasserstrom zugeordnet werden müsse, ermittelt werden. Alle hoheitlichen Begrenzungen seien nur dann sinnvoll, wenn sie tatsächlich überwacht würden. Daher seien Grenzwertregelungen auf ihre Praktikabilität zu überprüfen. Die Wirkungstests seien jedoch dazu vielfach noch nicht ausreichend entwickelt.

In der Diskussion wurde die Frage der Notwendigkeit von Grenzwerten gestellt. Der Verzicht auf generelle Grenzwerte bei individueller Prüfung wurde als nicht ausreichend bezeichnet. Es bedürfe vielmehr allgemeiner Standards, an denen die einzelnen Einleitungen gemessen werden könnten. Bei der Bestimmung von Frachtraten müsse verhindert werden, daß die Unternehmen sich sozusagen Sicherheitspolster zulegen, die bei Bedarf eine Ausweitung des Schadstoffeintrags ermöglichen. An die Bestimmtheit der Bescheide hinsichtlich des Einleitungsverbotese einzelner Stoffe seien hohe Anforderungen zu stellen. Im Interesse der Rechtssicherheit sei auch die Angabe der Geräte, der Analyseverfahren, der Meßzeit und der Häufigkeit der Probeuntersuchungen zu fordern. Große Aufmerksamkeit verdiene die Erforschung der Wirkungszusammenhänge von unterschiedlichen Schadstoffeinträgen.

Prof. Dr. Bruno *Sautter* forderte einen zielorientierten Vollzug der Wassergesetze durch wasserbehördliche Kontrolle der Abwassereinleitungen sowie Vorkehrungen gegen Betriebsstörungen

und Unfälle. Gewässerschutz könne nur durch vollzugsorientierte Umsetzung und Kontrolle gelingen. Das in § 21 WHG geregelte Überwachungsinstrumentarium sei zwar grundsätzlich ausreichend. Problematisch erweise sich jedoch das umfassende Auskunftsverweigerungsrecht, das bereits bei der Gefahr eines geringen Bußgeldes eingreife (§ 21 a WHG). Die Überwachung dürfe sich nicht auf die Menge und Zusammensetzung des eingeleiteten Abwassers beschränken, wie auch die erteilte Erlaubnis kein vorbehaltloses Recht auf Einleitung gebe. So stehe die wasserrechtliche Erlaubnis unter dem Vorbehalt des größtmöglich erreichbaren Wirkungsgrades und könne durch nachträgliche Auflagen eingeschränkt werden (§ 5 I Nr. 1 WHG). Die Überwachungsinstrumentarien müßten verfeinert und die Häufigkeit der Überwachung dem aus der Einleitung resultierenden Gefährdungspotential angepaßt werden. Die Überwachung von Abwassereinleitungen müsse Aufgabe der Wasserbehörden und Wasserwirtschaftsämter bleiben. Bei schwierigen Einzelfällen könnten externe Sachverständige herangezogen werden. Die normative Übertragung der technischen Überwachung auf Technische Überwachungsorganisationen (Umwelt-TÜV) sei demgegenüber nur in Bereichen wie etwa bei Kleinkläranlagen oder der Lagerung wassergefährdender Stoffe sinnvoll, die bisher noch nicht durch staatliche Überwachung ausreichend abgedeckt seien. Die Kosten der turnusmäßigen Überwachung seien vom Einleiter selbst zu tragen. Das Ergebnis der behördlichen Überwachung unterliege zwar grundsätzlich der Amtsverschwiegenheit. Gleichwohl bestehe regelmäßig kein Hindernis, die Ergebnisse der behördlichen Überwachung bekanntzugeben, wenn dies im Interesse des Gewässerschutzes zweckmäßig sei und dabei Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gewahrt würden. Die Staatsanwaltschaft sollte nur bei schweren Umweltgefährdungen im Sinne von §§ 330, 330 a StGB, im übrigen jedoch nach pflichtgemäßem Ermessen verfolgen. Angesichts der erheblichen Umweltgefahren, die sich aus der Gewässereinleitung ergeben könnten, sei in erster Linie die Eigenverantwortung des Einleiters gefragt. Wichtige Aufgaben habe hier auch der Gewässerschutzbeauftragte, dessen Stellung ebenso wie die des Diplomchemikers gefestigt werden müsse.

In der Diskussion wurde darauf hingewiesen, daß die Festlegung von verbindlichen wasserrechtlichen Umweltstandards schwierig sei. Der jeweilige Stand der Technik, wirtschaftliche Erfordernisse und die internationale Wettbewerbsfähigkeit müßten darin eingehen. Über gute Erfahrungen mit dem Umwelt-TÜV zur Überwachung in einfacheren Fällen wurde ebenso berichtet wie vor der Gefahr gewarnt wurde, daß durch ein »gläsernes Abflußrohr« Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse veröffentlicht werden könnten. Da Störfälle vielfach vorhersehbar seien, müsse entsprechende Vorsorge bereits in der wasserrechtlichen Erlaubnis getroffen werden. Zur Ermittlung des Verursachers könne auf Rückstellproben zurückgegriffen werden, soweit diese noch aussagekräftig seien. Die These des Referenten, daß statt staatlicher Reglementierungen und des Einschreitens der Staatsanwaltschaft freiwillige Kooperation gefragt sei, fand in der Diskussion Unterstützung. Dabei wurde die Langzeitperspektive und der intermediale Zusammenhang der verschiedenen Schutzgüter und Gefährdungen hervorgehoben.

Es gehört zu den besonderen Verdiensten der Gesellschaft für Umweltrecht, daß sie in ihren Jahrestagungen der interessierten Fachwelt ein stets aktuelles, hochkarätig besetztes und ideenreiches Forum des Umweltrechtes präsentiert, das bei dieser wichtigen Dauer- und interdisziplinären Querschnittsaufgabe einen Dialog über die Grenzen des eigenen Fachgebietes hinaus ermöglicht. Auch die Elfte Umweltrechtliche Fachtagung konnte dabei mit der Umsetzung der EG-Richtlinie zur UVP und dem Gewässerschutz zwei wichtige umweltrechtliche Themen aufgreifen, zu weiterführenden Lösungen verarbeiten und den auf den ersten Blick vielfach etwas nüchtern erscheinenden Fragestellungen zusätzlichen Umweltglanz verleihen. So brachte die Tagung nicht zuletzt durch vielfältige Gelegenheiten des Meinungsaustausches auch am Rande der Veranstaltung und bei dem traditionellen Empfang des Senators für Stadtentwicklung und Umweltschutz reichhaltigen Gewinn für jeden, der dem Anliegen des Umweltschutzes verpflichtet ist. Auf die Zwölfte Umweltrechtliche Fachtagung, die am 4. und 5. 11. 1988 wiederum in den Räumen des BVerwG in Berlin stattfinden wird, darf man schon jetzt mit Spannung warten.

## Die Entwicklung des öffentlichen Rechts im Lande Baden-Württemberg im Jahre 1987

Von Vizepräsident des Verwaltungsgerichts Dr. Hans Thierfelder, Stuttgart

### I. Landesverfassung, Landtag, oberste Staatsorgane

1. Das herausragende Ereignis des Jahres war in dieser Beziehung die Schaffung des Umweltministeriums, die an sich erst für die Zeit nach der Landtagswahl 1988 erwartet worden war, nun aber schon im Sommer 1987 vorgenommen wurde. Wie üblich wurde die Schaffung – rechtstechnisch gesehen – in zwei Akten vollzogen. Wir finden die Bekanntmachung der Landesregierung zur Änderung der Bekanntmachung über die Abgrenzung der Geschäftsbereiche der Ministerien vom 22. 6. 1987 (GesBl. S. 191) und – vom selben Datum – den Hinweis der Landesregierung auf die Änderung der Geschäftsbereiche der Ministerien (GesBl. S. 192). Es ist nicht zu verkennen, daß auch im neuen Hause – so wenig wie früher im EM – die umweltrechtlichen Belange nicht ganz konzentriert werden konnten. Andernfalls wäre ein Superministerium entstanden. Das neue Umweltministerium soll in Zukunft UM abgekürzt werden, während das frühere EM nunmehr Ministerium für ländlichen Raum, Landwirtschaft und Forsten (MLR) heißt. Die Abkürzung wird hier schon durchgehend verwandt.

2. Von geringerer Bedeutung ist das Gesetz vom 27. 7. 1987 (GesBl. S. 223) zur Änderung des Abgeordnetengesetzes. Immer noch wird bei uns versucht, den Vollzeitparlamentarier – ähnlich wie in der Schweiz – zu vermeiden.

### II. Allgemeine Landesverwaltung

1. Fünfte VO der Landesregierung zur Änderung der Arbeitszeitverordnung vom 15. 6. 1987 (GesBl. S. 234).

2. Bekanntmachung der Ministerien über die Vertretung des Landes in gerichtlichen Verfahren und förmlichen Verfahren vor den Verwaltungsbehörden vom 12. 10. 1987 (GesBl. S. 464).

### III. Recht des öffentlichen Dienstes

1. VO der Landesregierung zur Änderung der Landesnebenberufungsverordnung und der Hochschulnebenberufungsverordnung vom 18. 5. 1987 (GesBl. S. 170).

2. Anordnung des Ministerpräsidenten über die Festsetzung von Zusätzen zu den Grundamtsbezeichnungen vom 30. 4. 1987 (GesBl. S. 176).

3. VO der Landesregierung über die Zuständigkeit für die Berufung der ehrenamtlichen Richter bei den Fachkammern und Fachsenaten nach dem Bundespersonalvertretungsgesetz vom 15. 6. 1987 (GesBl. S. 191).

4. Zweites Gesetz zur Änderung des Landesurlaubsgesetzes vom 23. 11. 1987 (GesBl. S. 533).