

#### IV. Zusammenfassung

Das Bundesverwaltungsgericht hat in der Entscheidung zur Wiederaufarbeitungsanlage Wackersdorf die im Wyhl-Urteil aufgestellten Kriterien zur Bestimmung des atomrechtlichen Anlagenbegriffs fortgeschrieben. Zur originären Anlage i. S. des § 7 Abs. 1 AtG zählen alle die Anlagenteile, in denen der in § 7 Abs. 1 AtG funktionsbezogen beschriebene Arbeitsprozeß abläuft sowie alle die Anlagenteile, in denen die diesem Arbeitsprozeß dienenden nuklearspezifischen gefährlichen vor- und nachbereiteten Arbeitsschritte stattfinden. Von den Nebenanlagen sind zur Anlage nach § 7 AtG alle die zu zählen, die mit dem Anlagenkern in räumlichen und betrieblichen Zusammenhang stehen und den gefahrlosen Betrieb erst ermöglichen. Dazu zählen auch Sicherheitseinrichtungen gegen Dritte.

Daneben hat das Bundesverwaltungsgericht auch Aussagen zu den Möglichkeiten des Antragstellers zur Bestimmung des Genehmigungsinhalts getroffen. Danach hat die Behörde die Anlage so zu überprüfen, wie sie vom Antragsteller zur Genehmigung gestellt ist und nicht so, wie die Anlage auch abstrakt verwirklicht werden könnte. Schließlich hat das Gericht den Begriff der Aufarbeitungsanlage näher definiert. Dazu zählen neben den Anlagenteilen, in denen die physikalische Zerkleinerung der ausgedienten Brennelemente, ihre chemische Auflösung und Trennung der wiederverwertbaren Kernbrennstoffe von den Abfällen und die diesen Vorgängen vor- und nachgeschalteten Arbeitsgänge, auch die Einrichtungen, in denen die Kernbrennstoffe zu Brennelementen be- und verarbeitet werden, wenn sich letztere Anlagenteile mit der unmittelbaren Aufarbeitung zu einer Gesamtanlage zusammenfügen.

## DIE ENTWICKLUNG DES ÖFFENTLICHEN RECHTS

### Umweltechnik für Juristen – Umweltrecht für Ingenieure

Bericht über den ersten gemeinsamen Kongreß von Abwassertechnischer Vereinigung, Gesellschaft für Umweltrecht und Verband Deutscher Ingenieure in Bonn-Bad Godesberg

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

Wirksamer Umweltschutz kann ohne bereichsübergreifende Zusammenarbeit unterschiedlicher Fachdisziplinen nicht gelingen. Vor allem gilt es, Juristen und Ingenieure zu gemeinsamem Handeln im Interesse der Umwelt zusammenzuführen und Sprach- und Denkbarrieren der jeweiligen Fachgebiete durch einen grenzüberschreitenden Brückenschlag zu überwinden. Der erste gemeinsame Kongreß der drei renommierten Fachvereinigungen Abwassertechnische Vereinigung (ATV), Gesellschaft für Umweltrecht (GfU) und des Vereins Deutscher Ingenieure (VDI), der am 16. und 17. 2. 1989 mehr als 300 Juristen und Ingenieure aus allen Teilen der Bundesrepublik Deutschland in die Stadthalle nach Bonn-Bad Godesberg zusammenführte, diente dazu, die Umsetzung von technischen Regeln für Abwasser, Abfall und Luft von unterschiedlichen Seiten anzugehen, die Beziehungsgeflechte zwischen den verschiedenen Medien darzustellen und aus der jeweiligen fachlichen Sicht Beiträge zu einer Verbesserung der Umweltstrategien zu leisten. Zugleich waren auch die Wechselwirkungen zwischen nationalem und europäischem Umweltrecht und dessen jeweilige Durchsetzung von besonderem Interesse. Die Teilnehmer hatten sich dabei viel vorgenommen: Das dichtgedrängte Programm nannte 26 Veranstaltungen mit 33 Referenten und Sitzungsleitern, die eine geradezu überwältigende Fülle aus allen Bereichen von Umweltrecht und Umweltechnik darboten.

Nach einer Eröffnung durch den Kurator des VDI Dr.-Ing. Hans Weinert (Philips-Bauelemente, Hamburg/Düsseldorf) setzte sich Bundesumweltminister Prof. Dr. Klaus Töpfer (Bonn) dafür ein, die Schadensverminderung in Richtung auf Vermeidungstechnologien fortzuentwickeln. Den dynamischen Entwicklungsprozeß des jeweiligen Standes von Wissenschaft und Technik müsse die Rechtsordnung durch Öffnung und Flexibilität der rechtlichen Regelungen aufnehmen. Dabei könne im Interesse der schnellen Umsetzung moderner wissenschaftlicher und technischer Erkenntnisse auch ein gewisser Grad an Rechtsunsicherheit in Kauf genommen werden. Die Rechtsprechung habe dies auf den drei Niveauebenen der allgemein anerkannten Regeln der Technik, des Standes der Technik und des Standes von Wissenschaft und Technik durchaus anerkannt. Die Politik müsse zudem den Anreiz zu umweltgerechtem Verhalten stärken und bei allem Respekt vor den jeweiligen Eigengesetzlichkeiten die Statik des Rechts mit der Dynamik der technisch-wissenschaftlichen Diszi-

plinen zu einer Symbiose zusammenführen. Aus diesem Prozeß des gegenseitigen Verstehens und Aufeinanderzugehens dürfe sich das Recht nicht durch zu starre, altersschwache Regelungen ausklinken, sondern es müsse einerseits Rahmen setzen, zugleich aber auch der technischen Entwicklung genügend Raum lassen.

»Technische Regeln als Instrument für den Umweltschutz«, mit denen sich der Vorsitzende der Gesellschaft für Umweltrecht, Prof. Dr. Jürgen Salzwedel (Bonn), befaßte, sind neben dem Prinzip der Gefahrenabwehr mehr und mehr am Vorsorgegedanken ausgerichtet. Wenn § 1 BImSchG für den Bereich der Luftreinhaltung die Forderung aufstellt, bereits dem Entstehen schädlicher Umwelteinwirkungen vorzubeugen, so wird der reaktive Umweltschutz in Richtung auf einen vorsorgenden und vorbeugenden Umweltschutz weiterentwickelt. Dabei werden drei Handlungsformen der Umweltvorsorge unterschieden: Entsorgungspflichten (Abgasreinigung, Abwasserreinigung, Behandlung von Abfällen), Pflichten zur Vermeidung des Abfalls von Schadstoffen (Verwendung von Rohstoffen, Auswahl zwischen mehreren Produktionsverfahren, Vorbehandlung von Teilströmen, schadstoffspezifische Emissionsverbote) und Verbote von Produktion oder Inverkehrbringen von Stoffen (Verwertungsverbote) sowie Anbauverbote in der Landwirtschaft mit dem Ziel, Schadstofffrachten von vornherein abzubauen. Die Umweltgesetze verweisen dabei zumeist auf außerrechtliche technisch-wissenschaftliche Umweltstandards, aus denen sich erst ergibt, inwieweit die Gesundheit des Menschen und seine natürlichen Lebensgrundlagen geschützt werden. Umweltstandards enthalten ein Schutzwürdigkeitsprofil, das konkrete Schutzziele vorgibt, und ein Gefährdungsprofil, das die Schnittstelle der noch hinzunehmenden Beeinträchtigung im Sinne von Grenzwerten festlegt, wie Salzwedel erläuterte. Solche Vorsorgestandards können nur durch interdisziplinäres Zusammenwirken erarbeitet werden. Gesichtspunkte medizinischer oder ökotoxikologischer Risikobewertung, technischer Machbarkeit und Verfügbarkeit volkswirtschaftlicher Ressourcen greifen dabei ineinander. Salzwedel setzte sich dafür ein, den Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes für den Bereich des Umweltrechts zu modifizieren und zunächst im außerrechtlichen Bereich entwickelte Schutzstandards wie etwa die Immissionswerte der Technischen Anleitung Luft nicht nur als antizipiertes Sachverständigen-gutachten, sondern als normkonkretisierende Verwaltungsvor-

schriften zum festen Bestandteil rechtlicher Überprüfung werden zu lassen. Solche technischen Regelwerke seien, wenn sie nicht ohnehin durch den Gesetz- oder Verordnungsgeber volle rechtsstaatliche Legitimation erhalten hätten, von den Gerichten nur auf Willkürfreiheit, Plausibilität und Vertretbarkeit zu prüfen. Dies setze allerdings voraus, daß die Erarbeitung solcher Umweltstandards in einem transparenten Verfahren zustande komme, die Zusammensetzung der Gremien für ausgewogene und fachlich überzeugende Ergebnisse bürge und die Öffentlichkeit informiert werde.

Der Präsident der Abwassertechnischen Vereinigung, Prof. Dr.-Ing. h. c. Klaus R. Imhoff (Ruhrverband und Ruhrtalesperrenverein, Essen), berichtete über 40 Jahre fachlichen Austausches seiner Vereinigung auf dem Gebiet der Kanalisation und der Kläranlagen. In zahlreichen Fachausschüssen sind Regelwerke, Arbeitsblätter, Merkblätter und Hinweise zu abwasser- und abfalltechnischen Fragen erarbeitet worden.

»Die Bedeutung technischer Regeln für das Wasserrecht«, mit denen sich Prof. Dr. Rüdiger Breuer (Trier) befaßte, liegt vor allem in ihrer Funktion, unbestimmte Rechtsbegriffe wie etwa die »anerkannten Regeln der Technik«, den »Stand der Technik« oder den »Stand von Wissenschaft und Technik« mit Leben zu erfüllen und so eine rechtliche Anwendung im Einzelfall zu ermöglichen. Dabei ist die Verweisung auf außerrechtliche Umweltstandards durchaus nicht unproblematisch, weil der Verwaltung ein genereller Beurteilungs- und Standardisierungsspielraum im Bereich technischer Regeln nicht zukommt und die geläuterte Mehrheitsüberzeugung unter den sachkundigen und verantwortungsbewußten Technikern nicht automatisch zu verbindlichen Rechtsregeln gerinnt, zumal auch zwischen Fachleuten nicht immer Konsens über das beste technische Verfahren bestehen wird. Darauf beruht, daß die geltenden Abwasser-Verwaltungsvorschriften für bestimmte Anlagenarten und Schadstoffparameter jeweils eine bezifferte Begrenzung der Abwasseremissionen, nicht aber die hierzu führenden klärtechnischen oder produktionstechnischen Verfahren festlegen. Vielfach werden Umweltstandards durch Grenzwerte von privaten Vereinigungen, die über den erforderlichen naturwissenschaftlich-technischen Sachverstand verfügen, erarbeitet, so etwa vom Deutschen Institut für Normung (DIN), dem Verein Deutscher Ingenieure (VDI), dem Verband Deutscher Elektrotechniker (VDE), dem Deutschen Verein des Gas- und Wasserfaches oder der Abwassertechnischen Vereinigung (ATV). Die rechtliche Verbindlichkeit dieser »außerrechtlichen Regeln« beurteilt sich – wie der Referent darlegte – danach, ob auf sie durch staatliche Rechtssätze verwiesen wird. Eine technische Regel könne als antizipiertes und generalisiertes Sachverständigengutachten ungebrochen in eine Verwaltungsvorschrift übernommen werden. Bei bestehenden Erkenntnislücken oder Bewertungsunterschieden im Bereich der Technik sei ein gemischter Vorgang der antizipierten und generalisierten (technischen) Begutachtung und der aufgesetzten administrativen (rechtlichen) Standardisierung zu empfehlen.

Ein Werkstattbericht über »das fachliche Selbstverständnis der VDI-Kommissionen Reinhaltung der Luft in ihrer Richtlinienarbeit« gaben Dr.-Ing. O. Schwarz (Düsseldorf) und Geschäftsführer Dr.-Ing. Klaus Grefen (Düsseldorf) mit der Erarbeitung von Regeln der Technik und Dr. Bernd Prinz (Landesanstalt für Immissionsschutz, Essen), der sich mit den Regeln der Wissenschaft befaßte. Seit mehr als 30 Jahren erfüllen die VDI-Kommissionen ihren staatsentlastenden Auftrag, in freiwilliger Selbstverantwortung und gemeinsam mit allen beteiligten Behörden, mit Wissenschaft und Industrie den Stand von Wissenschaft und Technik festzustellen und in den inzwischen ca. 350 VDI-Richtlinien aus dem Gesamtbereich der Luftreinhaltung festzuhalten, deren Inhalt in die Gesetzgebung und die Tätigkeit der Exekutive einfließen kann. Besondere Schwierigkeiten bereitet es dabei, exakte wissenschaftliche Erkenntnisse von weniger abgesicherten fachlichen Meinungen abzugrenzen.

»Schutz- und Vorsorgekonzepte des Staates und außerstaatliche Regeln«, die Prof. Dr. Martin Uppenbrink (Umweltbundesamt, Berlin) behandelte, stehen in enger Wechselbeziehung zueinander. Der Vorsorgegrundsatz als politisches Handlungsprinzip und als Rechtsprinzip dient der Gefahrenvermeidung. Seine legis-

lative Umsetzung erfährt er etwa in § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG, § 7 a WHG und in dem beabsichtigten Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung. Über allgemeine unbestimmte Rechtsbegriffe wie die anerkannten Regeln der Technik oder den Stand der Technik hinaus ist nach Auffassung des Referenten eine Konkretisierung der gesetzlichen Anforderungen zur Übernahme der Umweltstandards erforderlich. Umweltstandards von privaten Vereinigungen würden zu rechtlich verbindlichen Regelwerken, wenn auf sie in Gesetzen, Rechtsverordnungen oder Verwaltungsvorschriften verwiesen werde. Dynamische Verweisungen auf den jeweiligen aktuellen Stand solcher privater Regelwerke seien dabei unzulässig. Im übrigen könne ihnen im Rahmen der rechtlichen Beurteilung nur eine Indizwirkung zukommen.

»Emissions- und Immissionsbegrenzungen im europäischen und nationalen Wasser- und Abfallrecht«, mit denen sich Dipl.-Ing. Dieter Ruchay (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Bonn) befaßte, sind in besonderer Maße auf technische Regelwerke angewiesen. Dabei gilt es, den im ganzen hohen Umweltstandard der Bundesrepublik Deutschland in ein vergrößertes Europa einzubringen, wobei im Gegensatz zum Wasserrecht für die Abfallwirtschaft inter- und supranationale Regelungen noch weitgehend fehlen. Für einen Ausbau der »Eigenkontrolle und Überwachung bei Direkt- und Indirekteinleitern« setzte sich Prof. Dr. Bruno Sauter (Stuttgart) ein. Umweltschutz im Wasserrecht könne nur gelingen, wenn die Abwassertechnik entsprechende Instrumente für die mit größerer Publizität auszustattende Eigenkontrolle und Fremdüberwachung zur Verfügung stelle. Für ein medienübergreifendes Zusammenwirken unterschiedlicher Fachdisziplinen sprach sich auch Prof. Dr.-Ing. H. P. Johann (Mannesmann AG, Düsseldorf) aus, der den »Einfluß von Emissionsstandards und Genehmigungsauflagen auf den Produktionsprozeß« in den Mittelpunkt stellte. Dabei gelte es vor allem, durch Anwendung neuer Vermeidungsstrategien Umwelteinwirkungen an der Quelle bzw. bei ihrem Entstehen durch umweltorientierte Verfahrenstechnologien nach Möglichkeit auszuschließen.

Ministerialdirektor Dr. Gerhard Feldhaus (Bonn) richtete den Blick auf das »Zustandekommen von Emissions- und Immissionsgrenzwerten im Immissionsschutz« an der Schnittstelle von Recht und Technik. Der Verweis auf außerrechtliche Regelwerke könne nur bei Offenheit und Flexibilität rechtlicher Regelungen gelingen. Technisch-wissenschaftliche Normen privater Normungsorganisationen könnten nur rechtliche Akzeptanz erwarten, wenn die Zusammensetzung der Kommissionen für Unabhängigkeit und hohe fachliche Autorität bürge und der Findungs- und Entscheidungsprozeß rechtsförmig geregelt und transparent gestaltet sei. Dem Staat komme dabei die Aufgabe zu, die technischen Regelwerke unter Berücksichtigung politischer Wertungen für rechtlich verbindlich zu erklären.

Dr.-Ing. M. Buck und Dr.-Ing. Reinhold Beier (Landesanstalt für Immissionsschutz, Essen) berichteten über die »Praktizierung von Luft-Immissionsgrenzwerten aus der Sicht der Meßtechnik«, wobei die Festlegung von Grenzwerten letztlich aufgrund gesellschaftlicher Übereinkünfte von der Politik zu entscheiden sei. Die Überwachung solcher Grenzwerte hänge vor allem von der Verfeinerung der Meßmethoden und der Zuverlässigkeit der Stichproben ab. Aus rechtlicher Sicht, die Richter am OVG Willi Valendar (Münster) darstellte, ergebe sich vor allem das Problem der Verbindlichkeit solcher Standards. Hier sei der Richter bei der Einzelfallentscheidung vielfach vom Gesetz- und Verordnungsgeber allein gelassen. Auch durch die unterschiedlichen Standards in den technischen Regelwerken werde die richterliche Arbeit nicht erleichtert. Naturwissenschaft, Technik und Recht dürften sich nicht wechselseitig als ungebundene Eindringlinge in ihr jeweils eigenes Tätigkeitsfeld betrachten, sondern seien zu gemeinsamem Handeln im Interesse des Umweltschutzes aufgerufen.

Die »Umsetzung der technischen Regeln in die Genehmigungspraxis« steht vor erheblichen Übersetzungsproblemen, über die Leitender Regierungsdirektor Michael Kromarek (Regierungspräsidium Köln) berichtete. Dies liege an der oft unzureichenden personellen Ausstattung der Fachverwaltungen und an dem Unverständnis, mit dem sich Juristen und Ingenieure auch heute noch vielfach gegenüberstünden. Auch der Gesetz- und Verord-

nungsgeber trage hierzu durch unbestimmte Kriterien oder für die Anwender kaum erfüllbare Anforderungen bei. Technische Regelwerke seien für Juristen vielfach unverständlich, zumal oft Auslegungshilfen oder Erläuterungen fehlten. Zudem erschwere die ständige Fortentwicklung technischer Verfahren und Erkenntnisse die verlässliche Interpretation und bleibende Akzeptanz solcher Regelwerke. Die bestehenden Defizite könnten nur durch einen rechtsstaatlich einwandfreien Gesetzesvollzug einerseits und ausreichende Flexibilität der rechtlichen Regelungen andererseits beseitigt werden.

Vergleichbare Probleme ergeben sich bei der »Bewertung von Meßergebnissen im Gewässerschutz«. Aus juristischer Sicht, die Alfred *Giwer* (Ministerium für Umwelt und Gesundheit, Mainz) darstellte, geht es vor allem um die Festlegung von Grenzwerten auf der Grundlage gesicherter technisch-wissenschaftlicher Erkenntnisse. Aus technischer Sicht (Bauassessor Dr.-Ing. Heinz-C. *Baumgart*, Emschergenossenschaft und Lippeverband, Essen) gilt es, für den Vollzug im Einzelfall wasserrechtliche Grenzwerte (Überwachungswerte) festzusetzen, um negative Langzeitwirkungen aber auch Kurzzeitwirkungen (akute Spitzenbelastungen) gering halten zu können (§ 7 a WHG). Dabei muß die Bildung von Mittelwerken und der Ausgleich von Spitzenpegeln etwa durch Einleitung in weniger belasteten Nachtzeiten angestrebt werden. Auch ist zwischen dem Betriebswert, den die Kläranlage im Jahresmittel einhält, und dem wasserrechtlichen Überwachungswert zu unterscheiden, der den ungleichmäßigen Zulauf und Schadstoffeintrag durch Pufferung sowie Sicherheitszuschläge berücksichtigt.

An die Abwassereinleitung in Gewässer (Direkteinleitung) und in die öffentliche Kanalisation (Indirekteinleitung), mit der sich Dr.-Ing. Peter *Ilic* (Umlandverband Frankfurt) befaßte, sind jeweils unterschiedliche rechtliche und technische Anforderungen zu stellen. Angesichts der Zunahme der gefährlichen Stoffe im Abwasser sind neben die kommunalen satzungsrechtlichen Regelungen über die Indirekteinleiter die auf § 7 a WHG gestützten Indirekteinleiterverordnungen der Bundesländer getreten. Sie führen für bestimmte Stoffe oder Stoffgruppen, »die wegen der Besorgnis einer Giftigkeit, Langlebigkeit, Anreicherungsfähigkeit oder krebserregenden oder erbgutverändernden Wirkung als gefährlich zu bewerten sind (gefährliche Stoffe)« bei der Einleitung in die öffentliche Abwasseranlage eine Genehmigungspflicht ein. Wegen der länderübergreifenden Gewässerverschmutzung durch gefährliche Stoffe in einem enger zusammenwachsenden Europa werden die Bundes- und Landesgesetzgebung sowie kommunales Satzungsrecht zunehmend durch europäische und internationale Regelungen überlagert. Indirekteinleiterkataster, Überwachung der Indirekteinleiter und Erfolgskontrolle runden hier das Instrumentarium ab.

Dipl.-Ing. Timm *Schindler* (Erftverband, Bergheim) berichtete über »Normalbetrieb und Störungen von kommunalen Kläranlagen«, die der Reinigung des Schmutzwassers aus häuslichen, gewerblichen oder landwirtschaftlichen Bereichen sowie des Niederschlagswassers dienen, das auf befestigten Flächen gesammelt wird. Die Reinigung erfolgt durch mechanische, biologische und chemische Behandlung. Die Leistungsfähigkeit des Kläranlagensystems ist von der Abwassermenge, den Belastungsschwankungen, der Toxizität von zugeleiteten Stoffen, der Temperatur von Luft und Wasser, von Unfällen im Einzugsgebiet (Bränden und Auslaufen von gefährlichen Stoffen) und von anderen äußeren Einflüssen abhängig. Innere Ursachen der Betriebsstörungen können etwa in dem Ausfall von Aggregaten, Stromausfall, Temperaturschwankungen, Fehler des Personals oder der Steuerung sowie in ähnlichen Fehlern begründet sein. Dr. J. *Fritzmann* (BASF AG, Ludwigshafen) schilderte »Meßtechnik und Statistik zur Erfolgskontrolle am Beispiel einer industriellen Kläranlage«. Über die »Anwendung von Vorschriften und technischen Regeln für Maßnahmen der Luftreinhaltung in der Betriebspraxis« wurde unter dem Vorsitz von Dr.-Ing. M. *Pütz* (Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft, Düsseldorf) aus den Erfahrungsbereichen der chemischen Industrie (Dr. rer. nat. Herbert *Salomon*, Augsburg), der Feuerungsanlagen (Dipl.-Ing. A. *Schumacher*, Fachverband Dampfkessel-, Behälter- und Rohrleitungsbau e. V., Düsseldorf) und der Nahrungsmittelindustrie (Dr.-Ing. Werner *Scheffel*, Pfanni-Werke, München) berichtet. Dabei geht

es vor allem um die Frage, wie technische Normen transparent gestaltet, dem jeweiligen Fortschritt von Wissenschaft und Technik angepaßt und durch gereifte und zuverlässige Verfahrenstechniken in die Praxis umgesetzt werden können.

Die Podiumsdiskussion zum Abschluß der Tagung behandelte das aus der Sicht der Industrie und der Umweltbehörden immer bedeutsamer werdende Thema »Technische Regeln und strafrechtliche Sanktionen«, das auch im Mittelpunkt der Abteilung Umweltrecht des 57. Deutschen Juristentages im September 1988 in Mainz gestanden hatte. Seit der Übernahme der Umweltstrafrechtsvorschriften in das StGB durch das 18. Strafrechtsreformgesetz 1980 haben die strafrechtlichen Ermittlungsverfahren sprunghaft zugenommen (1987: 17 930), wobei die unbefugte Gewässer-einleitung des § 324 StGB im Vordergrund steht. Der objektive Tatbestand ist bereits dann verwirklicht, wenn das Gewässer nachteilig verändert wird. Rechtswidrig ist die Tat, wenn keine abwasserrechtliche Erlaubnis besteht oder die Überwachungswerte nicht eingehalten werden. Fahrlässig handelt bereits, wer die Gewässerverunreinigung bei gehöriger Aufmerksamkeit hätte vorhersehen und vermeiden können. Die abwasserrechtliche Erlaubnis und die in ihr festgelegten Überwachungswerte haben daher als Rechtfertigungsgrund erhebliche Bedeutung. Auch die Wasserbehörden können strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden, wenn sie durch pflichtwidriges Tun oder Unterlassen für die Gewässerverunreinigung verantwortlich sind. In eine Garantstellung können sowohl die staatlichen Wasserbehörden als auch die Gemeindebediensteten oder Ratsmitglieder geraten. Besondere Sorgen bereitet den Kommunen der Betrieb von Kläranlagen und die vielfach nur schleppend vorankommende Sanierung des kommunalen Kanalsystems, für die in den nächsten 15 Jahren schätzungsweise 70 bis 100 Milliarden DM benötigt werden.

Vor diesem Hintergrund berichtete Prof. Dr. Fritz *Ossenbühl* (Bonn) über die Bemühungen, im Wege von Gesetzesänderungen die Mängel des geltenden Rechts zu beheben. Vor allem gelte es, den Primat des Umweltverwaltungsrechts gegenüber der strafrechtlichen Beurteilung wiederherzustellen und die Möglichkeiten des Strafrechts zu unterbinden, nach eigenen Kriterien »am Verwaltungsrecht vorbei« schädliches Umweltverhalten zu kriminalisieren. Was verwaltungsrechtlich erlaubt sei, dürfe strafrechtlich nicht geahndet werden. Auch sei die ungleichmäßige Erfassung und Bestrafung der Umweltgefährdungen, bei der der Gewässerschutz im Vordergrund stehe, während der Schutz der Luft kaum und der des Bodens überhaupt nicht gewährleistet sei, nicht länger hinzunehmen. Der im Strafrecht erforderliche persönliche Schuldvorwurf setze auch im Unternehmensgefüge klare Verantwortlichkeiten voraus. Der Strafbarkeit der Unternehmensleitung seien hierdurch Grenzen gesetzt. Häufig werde auch ein zu enger Strafraum beklagt und eine hinreichende Grundlage für eine Gewinnabschöpfung gefordert. *Ossenbühl* ging dabei auch auf die Vorstellungen der Bundesregierung ein, die dazu noch in dieser Legislaturperiode einen Gesetzentwurf vorlegen will. In vielen Fragen insbesondere der richtigen Grenzwertfindung und des Verwaltungsvollzugs fühle sich die Praxis nach wie vor vom Gesetz- und Verordnungsgeber allein gelassen.

Die anschließende von Stv. Chefredakteur Ralf-Dieter *Brunowsky* (»Wirtschaftswoche«, Düsseldorf) geleitete Diskussion widmete sich der Frage, ob das Umweltstrafrecht einen eigenständigen Beitrag für einen verbesserten Umweltschutz leisten kann oder im Gegenteil diesen Bemühungen eher im Wege steht. Oberstaatsanwalt Stephan *Walcher* (Staatsanwaltschaft Kassel) setzte sich aus der Sicht der Strafverfolgungsbehörden für eine strengere Bestrafung von Umweltkriminellen ein. Die Überwachungswerte des Abwasserrechts seien durch zusätzliche Höchstwerte zu ergänzen. Bei Betriebsunfällen müsse selbst bei Einhaltung der Grenzwerte die Frage nach der Vorhersehbarkeit und nach der Pflichtwidrigkeit gestellt werden. Da jede Gewässerverunreinigung den Straftatbestand des § 324 StGB erfülle, habe der Betreiber im Sinne einer Umkehr der Beweislast ständig offenzulegen und nachzuweisen, daß er alles zur Minimierung der Belastung getan habe. Auch die zuständigen Verwaltungsbeamten seien als Garanten für das Lebenselixier Wasser bei einem Fehlverhalten persönlich strafrechtlich verantwortlich.

Diese strafrechtliche Sicht konnte erwartungsgemäß nicht ohne Widerspruch bleiben. So warnte Stadtrat H. *Daum* (Umweltdezernent der Stadt Frankfurt) vor einer Überspannung der Sorgfaltspflichten von Umweltbehörden. Dies führe zu Verunsicherungen der Bediensteten und behindere jede Entscheidungsfreude, den Mut zu Verantwortung und Einsatz für den Umweltschutz. Vom »grünen Tisch« des Staatsanwalts erscheine vieles als strafwürdig, was die Umweltbehörden vor Ort im Interesse flexibler Reaktionen auf die sich ständig ändernden Anforderungen noch tolerieren müßten. Entscheidungsfreude und persönliches Engagement der verantwortlichen Beamten würden auch durch erschreckende Beispiele von öffentlicher Vorverurteilung, Beschuldigungen oder parteipolitischen Attacken behindert.

Auch Rechtsanwalt Prof. Dr. Hans *Dabs* (Bonn) wandte sich gegen eine überzogene Strafjustiz, die einen totalen Rechtsgüterschutz auch dort bewirken wolle, wo das Umweltverwaltungsrecht solche anerkannten Regeln der Technik nicht bereithalte. Die Strafjustiz sei nicht dazu berufen, solche technischen Standards selbst zu kreieren und damit Lücken zu schließen, die das Verwaltungsrecht aber auch Technik und Politik hinterlassen hätten. Zu einem faktischen Verbot der Technikanwendung aus Sorge vor einer strafrechtlichen Verfolgung dürfe es nicht kommen. Die staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren erzeugten vielfach bis in die Lebensexistenz reichende Betroffenheiten in Industrie um Umweltverwaltung. Durch zu große Ängstlichkeit seien oft Verzögerungen von Genehmigungsverfahren unvermeidbar, so daß auch wirtschaftlich vernünftige und technisch notwendige Verbesserungen verschoben werden müßten. Strafrecht sei dann eher kontraproduktiv. Der Gesetzgeber habe den zum Scheitern verurteilten Versuch unternommen, das Feuer des Strafrechts mit dem Wasser des Umweltverwaltungsrechts zu löschen. Demgegenüber könne nur eine Rückbindung strafrechtlicher Vorschriften an das Umweltverwaltungsrecht empfohlen werden. Auch dürfe das Strafrecht seiner Beurteilung nicht privatrechtliche Regelungen zugrundelegen, wenn im Verwaltungsrecht hierfür nicht eine ausreichende gesetzliche oder ordnungsrechtliche Grundlage gelegt worden sei.

Rechtsanwalt Dr. Frank A. *Schendel* (Bayer AG, Leverkusen) setzte sich für eine größere Freiheit der Industrie gegenüber strafrechtlichen Bevormundungen ein. Strafrecht und Verwaltungsrecht seien wegen der Einheit der Rechtsordnung und aus Rechtssicherheitsgründen zu harmonisieren. Die Abwasserbeseitigung aus dem kommunalen und industriellen Bereich sei sozialadäquat und dürfe daher nicht bereits tatbestandlich als Straftat angesehen werden. Auch gehe es nicht an, daß die Überschreitung von Vorsorgewerten bereits den Staatsanwalt auf den Plan rufe. Die notwendige Beschränkung des Strafrechts auf wesentliche Umweltvergehen könne nur durch die bessere Nutzung der Entlastungs-

funktion der Ordnungswidrigkeitstatbestände in Bagatelldfällen geleistet werden. Die gegenwärtige Praxis der strafrechtlichen Verfolgung von Amtsträgern sei überzogen, weil sie die Entscheidungsfreude der Umweltbehörden hemme und sich daher eher nachteilig auf die Belange des Umweltschutzes auswirke. Schon aus rechtsstaatlichen und anderen verfassungsrechtlichen Gründen sei am Verschuldensprinzip festzuhalten. Auch müsse die vorgeschlagene Beweislastumkehr zu Lasten des Beschuldigten scheitern. Umweltschutz könne weniger durch das Strafrecht, sondern besser durch Schutzstandards und das Umweltverwaltungsrecht gewährleistet werden.

Strafrecht kann Umweltpolitik nicht ersetzen und steht vielmehr in der Gefahr, Behörden und Betreiber zu verunsichern, wie Landrat G. *Weber* (Landau) hervorhob. Der Vorrang strafrechtlicher Gesichtspunkte, wie er heute bereits vielfach das Handeln der Umweltbehörden bestimme, müsse daher zugunsten des Umweltverwaltungsrechts beseitigt werden. Das Strafrecht richte sich vor allem an den industriellen Großenleiter, nicht in gleicher Weise auch an den Kleinenleiter im ländlichen Raum. Hier seien die Betroffenen wegen der unklaren Gesetzeslage vielfach allerdings auf die Nachsicht der Justiz und die Gewährung von Übergangsfristen zur Umstellung der Anlagen angewiesen. Kommunale Verantwortung müsse dort entfallen, wo die erforderlichen Finanzmittel nicht zur Verfügung stünden. Das Strafrecht könne nicht etwa dem Bau von Kläranlagen oder der Sanierung des städtischen Kanalsystems auch dort zu einem Vorrang verhelfen, wo Gesetzgebung und Politik andere Prioritäten gesetzt hätten.

So war der erste gemeinsame Kongreß der drei Fachvereinigungen ATV, GfU und VDI ein wichtiger Schritt, Sprachlosigkeiten zwischen Umweltjuristen und Ingenieuren abzubauen und zu mehr Verständigung verschiedener Fachdisziplinen im Interesse eines verstärkten Umweltschutzes beizutragen. Zugleich zeigte sich aber auch, daß dieser interdisziplinäre Brückenschlag noch in den Anfängen steckt und verlässliche Grundlagen nur durch intensive Zusammenarbeit und durch ein Aufeinanderzugehen gelegt werden können. Das gilt auch für die unterschiedlichen Teildisziplinen innerhalb des Umweltrechts und der Umwelttechnik. Fachvertreter des Umweltstrafrechts oder des Umweltverwaltungsrechts oder auch des europäischen Gedankens können nicht von den Ingenieurwissenschaften entgegenkommen und Verständigung erwarten, wenn sie nicht selbst zu einer Harmonisierung und zu einem Ausgleich im Sinne der Vermeidung von Wertungswidersprüchen bereit sind. Aber es besteht nach dem ersten gemeinsamen fachübergreifenden Kongreß von Umweltjuristen und Ingenieuren dreier dem Umweltgedanken verpflichteter Fachvereinigungen Grund zu der Annahme, daß der integrative, medien- und fachübergreifende Ansatz des Umweltschutzes am Ende die Oberhand behält.

## RECHTSPRECHUNG

### Entscheidungen

Art. 2, 14 GG; §§ 1, 10, 125 BBauG; §§ 41 BImSchG

**Von der Festsetzung einer öffentlichen Straße in einem Bebauungsplan werden die Eigentümer der Anliegergrundstücke in ihrer Rechtsstellung gegenüber Verkehrslärmmissionen unmittelbar betroffen.**

Das Erbbaurecht genießt den Schutz des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG.

Schreibt der Gesetzgeber die Ausfüllung einer gesetzlichen Regelung durch eine Rechtsverordnung vor, bleibt der Verordnungsgeber jedoch untätig, ist es Verwaltung und Rechtsprechung nicht stets verwehrt, die Vorschriften des Gesetzes unmittelbar anzuwenden.

**Zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen an den Verkehrslärmschutz für Anliegergrundstücke an öffentlichen Straßen.**

*BVerfG, Beschluß des Ersten Senats vom 30. 11. 1988*  
– 1 BvR 1301/84 –

Die Verfassungsbeschwerde betrifft den Schutz der Anlieger vor Verkehrslärm bei der Festsetzung einer Straße in einem Bebauungsplan (B-plan). Die Beschwerdeführer – Bf. –, die Inhaber eines Erbbaurechts an einem Wohngrundstück sind, wenden sich gegen die Festsetzung einer 4spurigen Straße in geringem Abstand von ihrem Grundstück. In einer ergänzend zum B-plan von der Stadt beschlossenen Richtlinie ist vorgesehen, daß die