

»Selbstverwaltung« übertragen, die diese durch die Zumutbarkeitsanordnung⁷⁴ wahrgenommen hat.

Eine entsprechende Regelungstechnik, nur erheblich komplizierter, ja verworrener, finden wir in der gesetzlichen Krankenversicherung hinsichtlich des Risikos der krankheitsbedingten Behandlungsbedürftigkeit. Während das in der GKV versicherte Risiko der krankheitsbedingten Arbeitsunfähigkeit einigermaßen klar durch die Rechtsprechung fixiert ist⁷⁵, steckt in dem zweiten Risiko, dem der krankheitsbedingten Behandlungsbedürftigkeit, ein schwerwiegendes Problem. Ein Element der gesetzlichen Risikoabgrenzung besteht nämlich in der Anspruchsvoraussetzung für die Leistungen der Krankenbehandlung, daß diese vom Versicherten nur beansprucht, vom Leistungserbringer nur erbracht und von der Krankenkasse nur bewilligt werden dürfen, wenn sie notwendig und wirtschaftlich sind (§§ 27 ff. i. V. mit § 12 Abs. 1 SGB V). Die Umsetzung dieser Risikogrenze der Wirtschaftlichkeit erfordert die gleiche Art von Abwägung, wie § 103 AFG dies für die Zumutbarkeit normiert hat. Allerdings ist die Gestaltung der Umsetzung im Recht der GKV weniger einleuchtend. Die Abwägungen im Einzelfall wären, wenn es gar keine bereichsspezifischen Regelungen gäbe, im Normalfall der ärztlichen Behandlung vom Arzt zu treffen. Nun liegt es auf der Hand, daß – unabhängig vom Eigennutzen des auch über sein Honorar entscheidenden Arztes – grundsätzlich bei etwas so Wichtigem wie der Gesundheit in dieser Abwägung die Tendenz vorherrscht, eine optimale medizinische Versorgung zu gewährleisten. Dies bedeutet angesichts vielfach mangelnder Kenntnisse über Wirkungszusammenhänge auch, eher etwas Überflüssiges zu leisten, als etwas, was helfen könnte, zu unterlassen. Ohne jegliche Steuerung würde folglich allein dieser Zusammenhang zu immer höheren Kosten der Krankenbehandlung führen⁷⁶. Dem sollen zwei Mechanismen entgegenwirken. Zum einen werden durch Richtlinien der Bundesausschüsse der Ärzte und Krankenkassen nach § 92 SGB V Kriterien für die Abwägungsentscheidung vorgegeben, die (mit einem gewissen Spielraum) verbindlich sind⁷⁷. Zum zweiten findet eine Wirtschaftlichkeitsprüfung der ärztlichen Behandlungs- und Verordnungsweise statt, die sich im wesentlichen darauf beschränkt, Ärzten, die durch Abweichung vom Durchschnitt ihrer Fachkollegen »auffällig« geworden sind, je nach Maß der Überschreitung eine steigende Rechtfertigungslast aufzuerlegen⁷⁸. Damit wird die Risikogrenze der Wirtschaftlichkeit

faktisch dadurch gesteuert, daß der Versicherte die Krankenbehandlungsleistungen erhält, die unter Berücksichtigung der Kriterien der Wirtschaftlichkeitsprüfung noch »honorarfähig« sind bzw. bei kassenärztlich veranlaßten Leistungen nicht die Gefahr eines Regresses wegen Unwirtschaftlichkeit auslösen. Dieser Mechanismus, der eine Frage des Verhältnisses des Versicherten zu seiner Krankenkasse faktisch in das System der Honorarprüfung bei den Leistungserbringern überträgt und damit die Konsequenzen im Rahmen einer statistischen Wirtschaftlichkeitsprüfung zu einem ständig im Hinterkopf wirkenden Faktor bei der Therapieentscheidung des Arztes macht, dürfte nicht funktionsgerecht sein. Er könnte dafür verantwortlich sein, daß die von Status und Kenntnissen abhängige Durchsetzungsfähigkeit des Patienten im Behandlungszimmer Auswirkungen hat auf die Verteilung der Krankenbehandlungsleistungen unter den Versicherten⁷⁹. Hier fragt sich, ob nicht die formal vorhandene Selbstverwaltung der Versicherten – der Einfluß der in dieser Frage allein als Mitträger der Last interessierten Arbeitgeber stellt allerdings einen die Abwägungslage verzerrenden Faktor dar – genutzt werden könnte, um bessere Mechanismen der Abwägung hervorzubringen, die unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit unvermeidlich ist, wo nämlich der Grenznutzen für zusätzliche Gesundheitsleistungen gegen Null geht. Eine Alternative, die aber negative Verteilungswirkungen hätte, wäre eine (teilweise) Rückverlagerung des Risikos und damit der Abwägungsverantwortung auf die Versicherten, wie sie bei Selbstteiligungs- und Erstattungsmodellen stattfindet.

Nur der Vollständigkeit halber sei noch auf eine dritte, durch die Rechtsprechung entwickelte Technik der Feinstuerung der Risikoabgrenzung hingewiesen, nämlich die Entwicklung von Tatbestandselementen des versicherten Risikos, die – jedenfalls in Grenzfällen – auf eine Abwägung der Umstände des Einzelfalles verweisen. Dies ist im Recht der gesetzlichen Unfallversicherung bei der Dogmatik zum »inneren Zusammenhang« zwischen versicherter Tätigkeit und Unfallereignis ebenso der Fall wie hinsichtlich der Voraussetzungen, unter denen ein Unfall als »wesentliche Ursache« eines Gesundheitsschadens angesehen wird⁸⁰.

Die Beispiele sollten zeigen, daß es im Sozialrecht lohnend ist, über Verfahren nachzudenken, durch welche die Feinstuerung der Zuordnung von Risiken – man könnte auch sagen: der Entscheidung über deren Externalisierung – vom Gesetzgeber auf Exekutive (insbesondere in Selbstverwaltung) und Rechtsprechung zu kooperativer Regulierung übertragen wird.

79 Hinweise auf Untersuchungen, die in diese Richtung deuten, bei *Ruland*, SGB. 1987, 133 ff. (134).

80 Vgl. *Schulin* (Fußn. 58), S. 129 ff.

74 ANBA 1982, 523 ff.

75 Vgl. etwa m. w. N. BSGE 61, 66 (70 f.).

76 Zu diesem Mechanismus siehe auch Sachverständigenkommission (Fußn. 54), Rdnrn. 176 ff.

77 Siehe *Ebsen*, VSSR 1990, 57 ff. (67 ff.).

78 Zur Wirtschaftlichkeitsprüfung knapp zusammenfassend *Danckwerts*, MedR 1992, 316 ff.

DIE ENTWICKLUNG DES ÖFFENTLICHEN RECHTS

Naturschutz- und Landschaftsrecht bei der Bauleitplanung und bei der Zulassung von Einzelvorhaben

– Tagungsbericht –

Von Rechtsanwaltschaft und Notar Dr. Bernhard *Stiier*, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Münster

Durch das BNatSchG und das UVPG hat der Gesetzgeber auf die wachsende Bedeutung ökologischer Belange reagiert. Vor allem das Naturschutz- und Landschaftsrecht gewinnt in der täglichen

Planungs- und Genehmigungspraxis ein zunehmendes Gewicht. Dabei ist das Verhältnis zwischen Naturschutz- und Landschaftsrecht einerseits und der Bauleitplanung, Baugenehmigung, Fach-

planung und Planfeststellung andererseits noch weitgehend ungeklärt. Zugleich wird die Diskussion wie in kaum einem anderen Bereich häufig recht emotional geführt, was bei unterschiedlichem gesellschaftlichem und politischem Vorverständnis und oft gegenläufiger Interessengebundenheit verständlich erscheint. Es war daher besonders verdienstvoll, daß die Arbeitsgemeinschaft für Verwaltungsrecht im Deutschen Anwaltverein – Landesgruppe NW – das Verhältnis zwischen Naturschutz und Landschaftsrecht einerseits und Bauleitplanung sowie Einzelgenehmigung andererseits in den Mittelpunkt einer ganztägigen Tagung stellte, die unter Beteiligung von etwa 200 Juristen aus Wissenschaft, Verwaltung, Richterschaft und Anwaltschaft am 10. 7. 1992 im Druffel'schen Hof in Münster stattfand.

Beigeordneter Dr. Alexander *Schink* (Landkreistag NW, Düsseldorf), der über »Die Eingriffsregelung im Naturschutz- und Landschaftsrecht« berichtete, machte für den erschreckenden Arten- und Biotoprückgang den ungehemmten Landverbrauch aber auch eine intensive landwirtschaftliche Bewirtschaftung verantwortlich. Wenn in den Jahren 1981 bis 1985 in den alten Bundesländern ein Flächenverbrauch von 120 ha pro Tag zu verzeichnen gewesen sei, dann dürfe man sich nicht wundern, daß etwa die Hälfte aller Wirbeltiere gefährdet oder potentiell gefährdet seien und überhaupt die Tier- und Pflanzenwelt in weiten Bereichen vom Aussterben bedroht werde. Angesichts der wachsenden Nachfrage an Wohnbauflächen, gewerblichen Bauflächen und Infrastruktureinrichtungen vor allem auch in den neuen Bundesländern sei sogar noch mit einem Ansteigen des gegenwärtig bei 90 ha pro Tag liegenden Landverbrauchs zu rechnen. Auch der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln und eine zunehmende Düngung der Böden durch die Landwirtschaft seien für die Umweltschäden verantwortlich. »Das Naturschutzrecht kann diesen Gefahren wirksam nur begegnen, wenn neben konservative auch kreative und regenerierende Elemente treten«, beschrieb *Schink* die erweiterten Zielsetzungen des Natur- und Landschaftsschutzes zur Verbesserung des ökologischen Gesamtgefüges. Eine zentrale Bedeutung kommt dabei der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung in § 8 BNatSchG zu, deren vierstufiges System sich in Vermeidungs- und Ausgleichspflichten, Untersagungstatbestände und Ersatzpflichten gliedert. *Schink* bilanzierte die rechtliche Ausgangslage der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung: Vermeidbare Beeinträchtigungen von Natur- und Landschaft sind nach § 8 Abs. 2 BNatSchG zu unterlassen, unvermeidbare Beeinträchtigungen sind nach Möglichkeit auszugleichen. Nach § 8 Abs. 3 BNatSchG ist ein Eingriff zu untersagen, wenn die Beeinträchtigungen nicht zu vermeiden oder nicht im erforderlichen Maße auszugleichen sind und die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege bei der Abwägung aller Anforderungen an Natur und Landschaft im Range vorgehen. Im Hinblick auf die Eigentumsgarantie und die Berufsfreiheit ist dabei – so *Schink* – eine umfassende Abwägung geboten, in die auch private Belange eingestellt werden müssen. Kann ein Ausgleich nicht geleistet werden und haben die für das Vorhaben sprechenden Belange in der Abwägung einen Vorrang (§ 8 Abs. 3 BNatSchG), ist nach Maßgabe des Landesrechts (§ 8 Abs. 9 BNatSchG) durch Ersatzmaßnahmen der Eingriff zu kompensieren. »Die Ausgleichsmaßnahmen sind gleichartig und müssen auf den Standort des Vorhabens zurückwirken. Sie unterscheiden sich hierdurch von den Ersatzmaßnahmen, die ohne unmittelbaren Bezug zum Vorhabenstandort im Landschaftsraum wirksam werden können und einen gleichwertigen Ersatz ermöglichen«, beschrieb der Mitautor des UVPG-Kommentars *Erbguth/Schink* das naturschutzrechtliche System der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen und fügte hinzu: »Dabei muß ein realer Ausgleich an Ort und Stelle grundsätzlich einem Ersatz im Landschaftsraum und eine reale Ersatzmaßnahme einer Ausgleichszahlung vorgezogen werden.«

Kritisch befaßte sich *Schink* mit der Entscheidung des BVerwG, Beschluß vom 21. 8. 1990 – 4 B 104.90 –, DVBl. 1990, 1185, wonach das in § 8 Abs. 2 und 3 BNatSchG enthaltene Minimierungsgebot für Eingriffe, die zu unvermeidbaren Beeinträchtigungen führen, keinen Planungsleitsatz, sondern ein in der Abwägung überwindbares Optimierungsgesetz enthalte. Die Pflicht, vermeidbare Eingriffe zu unterlassen und unvermeidbare Beeinträchtigungen durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auszugleichen, sei anders als die Untersagungs-

pflicht nach § 8 Abs. 3 BNatSchG nicht durch Abwägung überwindbar, sondern ein striktes Gebot im Sinne eines Planungsleitsatzes. Vermeidbare Eingriffe seien daher auch bei einer Kompensation durch Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen nicht zulässig.

Gegen andere Stimmen in der Literatur (vgl. etwa Winfried *Erbguth*, VerwArch. 81 [1990], 327 [346]) sprach sich *Schink* dafür aus, den Bebauungsplan grundsätzlich von einer förmlichen Bindung an die Eingriffsregelungen in § 8 BNatSchG freizustellen, da die Bauleitplanung die städtebauliche Nutzung (lediglich) vorbereite (vgl. auch Günther *Gaentzsch*, NuR 1990, 1; Jürgen *Paetow*, UPR 1990, 321; Dieter *Upmeyer*, NuR 1986, 309). Allerdings sei die Bauleitplanung dem Abwägungsgebot und dem Grundsatz der Konfliktbewältigung verpflichtet, was dazu führen könne, daß bei großflächigen Eingriffen oder fachplanerisierenden Bebauungsplänen die Grundstrukturen der naturschutzrechtlichen Konfliktentscheidung vorbereitet werden müßten. Zugleich setzte sich *Schink* für einen weiten Anwendungsbereich der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung und dafür ein, im Zuge der anstehenden Reform des Naturschutzrechts Eingriffsregelungen bereits bundesrechtlich durch einen Positivkatalog festzulegen. Wegen der erheblichen prognostischen Elemente seien die Tatbestandsmerkmale des naturschutzrechtlichen Eingriffs in § 8 Abs. 1 BNatSchG sowie die Ausgleichsregelungen in § 8 Abs. 2 BNatSchG allerdings nicht in vollem Umfang gerichtlich kontrollierbar, sondern nach den für die gerichtliche Überprüfung von Prognoseentscheidungen geltenden Grundsätzen in ihren Kontrollmöglichkeiten eingeschränkt. In der Beurteilung der planungsrechtlichen Zulässigkeit von Vorhaben nach §§ 29 ff. BauGB sah *Schink* die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung in § 8 BNatSchG auf den Außenbereich beschränkt, da geplante Innenbereiche ohnehin ausgenommen seien und auch im nicht beplanten Innenbereich planungsrechtlich relevante Vorhaben kaum an Belangen des Natur- und Landschaftsschutzes scheitern dürften.

»Baufreiheit besteht nur im Rahmen der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Grundeigentums«, eröffnete Richter am BVerwG Dr. Dittmar *Hahn* (Münster) seine Rechtsprechungsübersicht zur »Einschränkung der Baufreiheit durch Naturschutz- und Landschaftsrecht« und fügte provokant hinzu: »Einschränkungen der Baufreiheit durch das Natur- und Landschaftsrecht gibt es nicht.« Allerdings müsse es sich um natur- und landschaftsschutzrechtliche Regelungen handeln, die ihrerseits den Wertungsgrundsätzen einer privatnützigen, zugleich aber auch sozialgebundenen Eigentumsordnung entsprechen. *Hahn* erinnerte daran, daß die salvatorische Klausel in § 7 LandschaftsG (LG) NW nach der Serries-teich-Entscheidung (BVerwG, Urteil vom 15. 2. 1990 – 4 C 47.89 –, DVBl. 1990, 585 = BVerwGE 84, 361) nur noch für eine Übergangszeit Geltung beanspruchen könne und mit wachsendem Zeitabstand die Verfassungsmäßigkeit der naturschutz- und landschaftsrechtlichen Regelungen des LandschaftsG NW überhaupt in Frage stehe. Die obergerichtliche Rechtsprechung behandle das naturschutz- und landschaftsrechtliche Eingriffsinstrumentarium trotz einer lediglich salvatorischen Entschädigungsklausel als (noch) wirksam (OVG Koblenz, Urteil vom 28. 8. 1991 – 10 C 10840/90 –, NVwZ-RR 1992, 174 = NuR 1992, 133; vgl. auch VerfGH, Urteil vom 30. 10. 1987 – VerfGH 19/86 –, NuR 1988, 136 = NWVBl. 1988, 11 – Bonn).

»Die Verknüpfung von Baurecht und Naturschutz- und Landschaftsrecht erfolgt bei der Bauleitplanung, im Baugenehmigungsverfahren, dort in Anwendung des Verfahrensrechts, des Bodenrechts und des eigentlichen Naturschutz- und Landschaftsrechts«, beschrieb *Hahn* die spannungsreichen Feldbeziehungen beider Rechtsgebiete. In materieller Hinsicht wird die Verbindung zwischen Bauleitplanung und Naturschutz- und Landschaftsrecht durch § 1 Abs. 5 und 6 BauGB mit dem Gebot der Einstellung ökologischer Belange in die Abwägung hergestellt. Zugleich kann die Bauleitplanung aber an verbindliche Vorgaben des Naturschutz- und Landschaftsrechts – etwa eine Landschaftsschutzverordnung – gebunden sein (so BVerwG, Beschluß vom 12. 2. 1988 – 4 NB 4.88 –, Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 22). Besteht ein solcher Vorrang nicht, sind Belange des Naturschutz- und Landschaftsrechts in der Abwägung mit anderen Belangen überwindbar. Die Festsetzungen des Bebauungsplans müssen allerdings aus fachlicher Sicht sachgerecht und ausreichend bestimmt sein (vgl.

dazu OVG Münster, Urteil vom 9. 12. 1990 – 10 a NE 73/90 –, BauR 1991, 431 = UPR 1991, 278 – Dachbegrünung; Rudolf Stich, DVBl. 1992, 257).

»Vorschriften des Naturschutz- und Landschaftsrechts können im Grundsatz auch einem bodenrechtlich zulässigen Vorhaben entgegenstehen. Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplans oder im nichtbeplanten Innenbereich können aber an naturschutz- oder landschaftsrechtlichen Vorschriften nicht gänzlich scheitern«, faßte *Hahn* die Bedeutung naturschutz- und landschaftsrechtlicher Belange bei der Einzelgenehmigung zusammen. Ein Außenbereichsvorhaben könne demgegenüber wegen entgegenstehender oder beeinträchtiger Belange des Natur- und Landschaftsschutzes unzulässig sein. Dies gelte nicht nur für die nichtprivilegierten Vorhaben nach § 35 Abs. 2 BauGB, sondern auch für die privilegierten und teilprivilegierten Außenbereichsvorhaben nach § 35 Abs. 1 und 4 BauGB. Sei für die Verwirklichung des Vorhabens auch eine landschaftsrechtliche Gestattung erforderlich, so dürfe die Baugenehmigung erst als letzte der erforderlichen Gestattungen erteilt werden. *Hahn* riet daher, die planungsrechtliche Zulässigkeit in solchen Fällen durch eine Bauvoranfrage klären zu lassen, da eine Bebauungsgenehmigung bereits erteilt werden könne, obwohl eine nach Naturschutz- oder Landschaftsrecht erforderliche Ausnahme oder Befreiung noch fehle.

Ob gegen Bauten, die gegen landschaftsrechtliche Normen verstoßen, eingeschritten wird, unterliegt der gerichtlich nur eingeschränkt kontrollierbaren behördlichen Ermessensentscheidung. Wegen der Komplexität des Landschaftsschutzes und der nur beschränkten Kontrollmöglichkeit der Landschafts- und Baubehörden dürfe der Grundsatz der Gleichbehandlung nicht dahin mißverstanden werden, den Schwarzbau mit vergleichbarem Fehlverhalten anderer Bauherren im Landschaftsraum zu entschuldigen.

»Die Bauleitplanung muß eine integrierende Gesamtschau der rechtlich zulässigen Nutzung von Grund und Boden leisten. Dies geschieht vor allem durch die nach § 1 Abs. 4 BauGB erforderliche Anpassung der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung, die Berücksichtigung der Planungsleitsätze in § 1 Abs. 5 BauGB und die Beachtung des Abwägungsgebotes in § 1 Abs. 6 BauGB«, kennzeichnete Ministerialrat Dr. Peter *Runkel* (Bonn) den Einfluß des »*Naturschutz- und Landschaftsrechts bei der Bauleitplanung*«. Vorgaben für die Bauleitplanung enthalten die Landschaftsprogramme und Landschaftsrahmenpläne, die nach § 5 Abs. 1 BNatSchG unter Beachtung der Grundsätze und Ziele der Raumordnung und Landesplanung aufgestellt werden. Zugleich verwies *Runkel* darauf, daß von den vier Planungsleitsätzen in § 1 Abs. 5 BauGB immerhin zwei den Belangen des Natur- und Landschaftsschutzes verpflichtet seien. Auch die Bodenschutzklausel in § 1 Abs. 5 Satz 3 BauGB, wonach mit Grund und Boden sparsam und schonend umgegangen werden solle, bringe den Wert ökologischer Belange in der Bauleitplanung im Sinne eines Optimierungsgebotes zum Ausdruck. Die Belange seien jedoch nicht abstrakt vorrangig, sondern abwägungsunterworfen. Dies gelte auch für den Landschaftsplan, der für die Bauleitplanung zwar wichtige fachlich begründete Interessenbewertungen enthalte, nicht jedoch im Sinne eines Vorrangverhältnisses absolute Verbindlichkeit für sich beanspruchen könne. Dies gelte auch für die Eingriffsregelung in § 8 BNatSchG, die das Bauleitplanverfahren nicht unmittelbar binde. Allerdings könne die Abwägung der Bauleitplanung in eine Schieflage geraten, wenn wichtige Belange des Natur- und Landschaftsschutzes ohne überzeugende Begründung anderen Interessen geopfert worden seien.

Vor dem Hintergrund des § 17 UVPG setzte sich *Runkel* dafür ein, das Bauleitplanverfahren mit einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) anzureichern und bei umweltrelevanten Auswirkungen eines Vorhabens eine UVP in der Bauleitplanung auch dann durchzuführen, wenn eine UVP-Pflicht nach § 2 Abs. 3 Nr. 3 und 4 UVPG nicht bestehe. Zugleich verwies *Runkel* auf die bestehenden Schwierigkeiten, die Auswirkungen eines Eingriffs auf die Belange des Natur- und Landschaftsschutzes zu erkennen und ihnen mit geeigneten Abwehrmaßnahmen zu begegnen. Natur- und Landschaftsschutz müsse sich hier vor allem um eine auch beim Bürger verständliche Sprache bemühen.

Dem nordrhein-westfälischen Modell einer auf den Außenbereich beschränkten Landschaftsplanung in der Zuständigkeit der Kreise und kreisfreien Städte erteilte *Runkel* eine klare Absage:

»Ein zweigleisiges Nebeneinander von Landschaftsplanung und Bauleitplanung hat sich nicht bewährt«, meinte *Runkel* und sprach sich dafür aus, die Trägerschaft für Bauleitplanung und Landschaftsplanung zusammenzuführen, um so eine unmittelbare, jedenfalls aber mittelbare Integration von Bauleitplanung und Landschaftsplanung zu gewährleisten.

Auf die Umsetzungsprobleme der Praxis verwies Rechtsanwalt Dr. Manfred *Schröder* (Minden) in seinem Referat über die »*Anforderungen des Naturschutz- und Landschaftsrechts bei der Zulassung von Vorhaben (Baugenehmigung, Fachgenehmigung, Planfeststellung)*« und beklagte, daß der Gesetzgeber viele Bewertungs- und Detailfragen offengelassen habe. Die zunehmende Tendenz der Landesgesetzgebung, in Ausfüllung der rahmenrechtlichen Kompetenzen des BNatSchG naturschutz- und landschaftsrechtliche Anforderungen an die Durchführung von Planfeststellungs-, Zulassungs- und Genehmigungsverfahren zu stellen, bringe den Unternehmensträger in kaum noch zu lösende Schwierigkeiten, wie sie sich auch im Skopping-Verfahren nach § 6 UVPG ergeben hätten. »Dem Vorhabenträger darf nicht die Unsicherheit und mangelnde Vollzugsfähigkeit der gesetzlichen Regelungen aufgebürdet werden«, meinte *Schröder* und forderte Gesetzgeber, Verwaltung und Rechtsprechung auf, die bestehenden Regelungslücken zu schließen und der Durchführung von umweltrelevanten Vorhaben eine sichere Grundlage zu geben. »Wer das Bemühen um mehr Verlässlichkeit und Rechtssicherheit in solchen Verfahren anerkennt, der wird auch nicht daran vorbeikommen, den beteiligten Trägern öffentlicher Belange und den planbetreffenden Bürgern Mitwirkungslasten zuzuweisen«, mahnte der Anwalt alle Beteiligten, ihre Belange rechtzeitig in den Planungsprozeß oder die Zulassungsentscheidung einzubringen.

Prof. Dr. Werner *Hoppe* (Münster), der die von Rechtsanwalt Dr. Martin *Beckmann* (Münster) moderierte Diskussion eröffnete, setzte sich dafür ein, die durch Abwägung nicht überwindbaren Planungsleitsätze als zwingendes Recht und in der Abwägung überwindbare Belange deutlich voneinander zu trennen. Innerhalb der Abwägung gebe es die Gruppe der gleichrangigen Belange, Belange mit relativem Vorrang und zu optimierende Belange. Das Optimierungsgebot beziehe sich (nur) auf solche Belange, auf die nach der gesetzgeberischen Wertentscheidung eine optimierende oder maximale Verwirklichung zukomme. Optimierung bedeute best- und größtmögliche Zielerreichung, wobei die Optimierung von Belangen – im Rahmen des Möglichen – deren Maximierung umfasse (vgl. *Hoppe*, DVBl. 1992, 853). Zugleich machte *Hoppe* darauf aufmerksam, daß Optimierungsgebote den gemeindlichen Handlungsspielraum in Art. 28 Abs. 2 GG aber auch die aus der Eigentumsgarantie in Art. 14 Abs. 1 GG abzuleitende Baufreiheit nicht unerheblich einschränken und mit ihnen daher sparsam umgegangen werden müsse.

Mehrere Beiträge wandten sich den europarechtlichen Vorhaben vor allem durch die in Maastricht verabschiedete Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie zu. Der Natur- und Landschaftsschutz müsse mehr und mehr in der Dimension eines europäischen Biotopverbundsystems betrachtet werden, das ein gemeinsames Handeln aller Mitgliedsstaaten verlange.

Die von *Runkel* angemerkte Kritik an der Organisation der Landschaftsplanung in NW wies *Schink* ebenso heftig zurück. »Die Landschaftsplanung in der Hand der Kreise und kreisfreien Städte hat sich in NW bewährt. Von einer institutionellen Schwäche der Landschaftsplanung in NW kann keine Rede sein«, meinte der Beigeordnete des Landkreistages NW und verwies auf die auch für andere Bundesländer beispielhaften Erfolge eines Biotopverbundnetzes in NW. Allerdings seien die Einsatzmaßnahmen nach dem LG NW auf den Landschaftsraum und damit auf den Zuständigkeitsbereich des jeweiligen Kreises oder der kreisfreien Stadt begrenzt, während Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen über die Kreis- oder Landesgrenzen hinweg an Zuständigkeitsbereichen scheitern, wurde aus dem Plenum bemängelt.

Die mehrfach geäußerte Aufforderung, den Natur- und Landschaftsbelangen ein noch stärkeres Gewicht in der Fachplanung und in der Bauleitplanung zu verleihen, blieb allerdings nicht ohne Widerspruch. Besonders von Vertretern der Städte und Gemeinden aber auch aus der Fachverwaltung und aus Unternehmenssicht wurde vor einer Überbetonung des Natur- und Land-

schaftsschutzes gewarnt. Größere kommunale Projekte aber auch erforderliche Straßenbaumaßnahmen ließen sich angesichts der immer schärferen ökologischen Anforderungen kaum noch umsetzen, beklagten Beigeordneter Dr. Heinz Janning (Rheine) und Prof. Dr. Hans-Carl Fickert (Ratingen) die sich abzeichnende Entwicklung. Auch die Anforderungen, die das UVPG nunmehr an die Planung und Zulassung von Vorhaben der Fachverwaltung stelle, wurden dafür verantwortlich gemacht. »Aus naturschützerischer Sicht mag dies begrüßenswert sein. Die zeitnahe Verwirklichung dringend benötigter Infrastrukturmaßnahmen darf dabei jedoch nicht am Ende auf der Strecke bleiben«, meinte ein Diskussionssteilnehmer vor allem im Hinblick auf den in den neuen Bundesländern bestehenden Nachholbedarf. Zuleich wurde auch davor gewarnt, eine UVP für alle Bauleitpläne zu fordern, die Vorhaben mit umweltrelevanten Auswirkungen zum Gegenstand haben. § 17 UVPG beschränke vielmehr die UVP-Pflicht in der Bauleitplanung aus guten Gründen auf die in § 2 Abs. 3 Nr. 3 und 4 UVPG sowie in der Anlage zu § 3 UVPG genannten Fälle. Anderenfalls verstärke sich die schon heute zu beobachtende Tendenz, daß zahlreiche Bebauungspläne bereits im Anzeige- oder Genehmigungsverfahren an der ablehnenden Haltung der höheren Verwaltungsbehörde scheitern.

Die Festsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen müsse einem gesonderten nachgeschalteten Verfahren vorbehalten bleiben. Ob dies auch für die Bauleitplanung bei konkreten Einzelprojekten oder für die planerisetzende Bauleitplanung gilt, blieb in der Diskussion umstritten. »Muß nicht ein Plangeber bei der Festsetzung eines Industriegebietes zugleich die erforderlichen Ausgleichsmaßnahmen festsetzen oder jedenfalls sicherstellen, daß die nach § 8 BNatSchG erforderlichen Ersatzmaßnahmen in einem späteren Verfahren nicht auf der Strecke bleiben?«, fragte der Vorsitzende der Landesgruppe NW Dr. Dieter Sellner (Bonn) in die Diskussionsrunde.

Den mehrfachen Ruf nach dem Gesetzgeber beantwortete *Runkel* mit dem Hinweis auf Vorstellungen zur Novellierung des Naturschutzrechts, mit denen eine bessere Integration der naturschutz- und landschaftsrechtlichen Belange in der Bauleitplanung erreicht werden solle. Die Grundentscheidung über den erforderlichen Ausgleich der verschiedenen Belange müsse bereits in der Bauleitplanung getroffen werden und könne nicht erst dem Verfahren der Einzelgenehmigung überlassen werden. Dabei müsse darauf geachtet werden, daß die Belange des Natur- und Landschaftsschutzes zwar mit dem ihnen zukommenden Gewicht in die Bauleitplanung eingehen. Eine zu starke Stellung der Landschaftsbehörden in dem Sinne, daß Planungen der Fachverwaltung oder der Gemeinde an das Einvernehmen der Landschaftsbehörden gebunden seien, wie dies nunmehr im Bundesland Brandenburg geregelt sei, gehe aber über eine sinnvolle Benehmensregelung hinaus und verhindere gerade in den neuen Bundesländern den dringend erforderlichen Investitionsschub. Umstritten bleibt auch, ob bei einer gesetzlichen Novellierung des Naturschutzrechts den Ersatzmaßnahmen oder einer Geldausgleichslösung einschließlich einer Versiegelungssteuer nach hessischem Modell der Vorrang eingeräumt werden solle.

So konnte die Tagung, die durch einen Empfang und eine Führung im Stadtmuseum der ehemaligen Provinzialhauptstadt abgerundet wurde, zwar nicht von allen akzeptierte Lösungen präsentieren. Unter den Teilnehmern herrschte jedoch der Eindruck vor, daß die Tagung neben einer gehörigen Portion an wichtigen Informationen durch weiterführende Denkanstöße zur Versachlichung der Diskussion beigetragen hat. Und vielleicht ist Münster dabei auch auf dem spannungsreichen Felde der Ökologie und Ökonomie etwas seiner seit dem Westfälischen Frieden traditionsgebundenen Rolle gerecht geworden, über die Grenzen der eigenen vielleicht oft einseitigen Sichtweise hinweg zu einem friedensstiftenden Ausgleich beizutragen.

RECHTSPRECHUNG

Entscheidungen

1. Art. 178, 215 EWGV

Zum Umfang der Schadenshaftung der EG für ungültige Verordnungen (nichtamtlicher Leitsatz).

EuGH, Urteil vom 19. 5. 1992 – Rs. C 104/89 und C 37/90 –

Die Kl. sind Landwirte. Sie verlangen von der EG den Ersatz des Schadens, der ihnen durch die Anwendung der VO (EWG) Nr. 857/84 des Rates vom 31. 3. 1984 (ABl. L 90, S. 13) sowie der VO (EWG) Nr. 764/89 des Rates vom 20. 3. 1989 zur Änderung der VO (EWG) Nr. 857/84 (ABl. L 84, S. 2) entstanden ist. Sie begehren den Ersatz dieses Schadens insoweit, als diese VOen keine Zuteilung einer repräsentativen Referenzmenge an die Erzeuger vorsahen, die während des von dem betreffenden Mitgliedstaat gewählten Referenzjahres in Erfüllung einer im Rahmen der VO (EWG) Nr. 1078/77 des Rates vom 17. 5. 1977 zur Einführung einer Prämienregelung für die Nichtvermarktung von Milch und Milcherzeugnissen und die Umstellung der Milchkuhbestände (ABl. L 131, S. 1) eingegangenen Verpflichtung keine Milch geliefert hatten.

Mit Urteilen vom 28. 4. 1988 in den Rs. 120/86 (Mulder, Slg. 1988, 2321 Rdnr. 28) und 170/86 (von Deetzen, Slg. 1988, 2355 Rdnr. 17) hatte der EuGH die VO Nr. 857/84 und mit Urteilen vom 11. 12. 1990 in den Rs. C-189/89 (Spagl, Slg. 1990, I-4539 Rdnrn. 24 und 29) sowie C 217/89 (Pastätter, Slg. 1990, I-4585 Rdnr. 15 und 20) die VO Nr. 764/89 wegen Verletzung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes insoweit für ungültig erklärt. Zur Begründung hatte der EuGH ausgeführt, daß ein Wirtschaftsteilnehmer, wenn er durch eine Handlung der Gemein-

schaft dazu veranlaßt worden ist, die Vermarktung im Allgemeininteresse und gegen Zahlung einer Prämie für eine begrenzte Zeit einzustellen, darauf vertrauen darf, daß er nach dem Ende seiner Verpflichtung nicht Beschränkungen unterworfen wird, die ihn gerade deswegen in besonderer Weise beeinträchtigen, weil er die von der Gemeinschaftsregelung gebotenen Möglichkeiten in Anspruch genommen hat.

Der EuGH gab der Schadensersatzklage dem Grunde nach im wesentlichen statt.

Aus den Gründen:

Zulässigkeit

(8) Der Rat und die Kommission bestreiten die Zulässigkeit der Klagen mit der Begründung, die Weigerung der nationalen Behörden, den Kl. Referenzmengen zuzuteilen, sei nicht einem Gemeinschaftsorgan, sondern den nationalen Behörden zuzurechnen, da diese von den in den Art. 3, 4 und 4 a der VO Nr. 857/84 vorgesehenen Möglichkeiten keinen Gebrauch gemacht hätten.

(9) Diesem Vorbringen ist nicht zu folgen. Die bekl. Gemeinschaftsorgane haben nämlich nicht geltend gemacht, daß es Sache der Mitgliedstaaten war, den Kl. Referenzmengen zuzuteilen und dabei Gebrauch von Befugnissen zu machen, die weder dafür vorgesehen noch dafür geeignet waren, die Fälle von Landwirten zu regeln, die eine Nichtvermarktungsverpflichtung eingegangen waren. Unter diesen Umständen ist davon auszugehen, daß das zur Begründung der Schadensersatzklage geltend