

DIE ENTWICKLUNG DES ÖFFENTLICHEN RECHTS

Das Grundgesetz im fünften Jahrzehnt seiner Geltung

– Bericht über den Festakt aus Anlaß des vierzigjährigen Bestehens der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Nordrhein-Westfalen –

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

Das Jahr 1989 gibt Anlaß zum Rückblick und vereint dabei Höhen und Tiefen deutscher Geschichte: 50 Jahre seit Ausbruch des von Hitler entfesselten Zweiten Weltkrieges gehören dazu ebenso wie der politische und gesellschaftliche Neubeginn mit 40 Jahren Grundgesetz und 40 Jahren Bundesrepublik Deutschland. In die Gedenktage reiht sich auch eine Festveranstaltung ein, die dem vierzigjährigen Bestehen der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Lande Nordrhein-Westfalen galt und zu der die Landesregierung NW zum 8. 9. 1989 mehr als 300 Gäste aus allen Bereichen des öffentlichen Lebens in das Gebäude des Verfassungsgerichtshofs und des Oberverwaltungsgerichts für das Land NW nach Münster geladen hatte*.

Das Zusammentreffen dieser Gedenktage ist nicht zufällig: Die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist aus der demokratischen, rechtsstaatlichen und freiheitlichen Entwicklung des Bundes und der Länder nicht wegzudenken, wie der Justizminister des Landes, Dr. Rolf Krumsiek, in seiner Begrüßung hervorhob und hinzufügte: »Die Verwaltungsgerichtsbarkeit hat einen wesentlichen Anteil an der Festigung des Rechtsstaates und der Einbindung der Verwaltung in die staatliche Gemeinschaft.« Zugleich warnte der Justizminister vor der Gefahr einer Instrumentalisierung der Rechtsprechung. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit müsse der Versuchung widerstehen, sich in politische Streitigkeiten einzumischen, und statt dessen durch richterliche Neutralität und Befriedung dem Interessenausgleich dienen. Der Bürger empfinde die Verwaltungsgerichte nicht als lästigen Hemmschuh, sondern gerade im Bereich der Ermessenskontrolle als notwendiges Korrektiv staatlichen Handelns.

Auch für Ministerpräsident Dr. h. c. Johannes Rau war der Rückblick auf 40 Jahre Verwaltungsgerichtsbarkeit in NW Anlaß zur Freude: »Als Kind der Britischen Besatzungsmacht hat sich die Verwaltungsgerichtsbarkeit mit sieben Landesverwaltungsgerichten und einem Oberverwaltungsgericht als durchsetzungsfähige und unabhängige Kontrollinstanz erwiesen, die ihren eigenständigen Beitrag dazu geleistet hat, daß die Verfassungsordnung des Landes NW gesichert und gestaltet werden konnte«, erklärte Rau. Die Landesverfassung habe dabei die Verwaltungsgerichtsbarkeit zu ihrer eigenen Sache gemacht, indem sie in Art. 74 LV selbständige Verwaltungsgerichte in zumindest zwei Stufen garantiere. Von der Verfassung der Frankfurter Paulskirche bis hin zu einer eigenständigen, unabhängigen deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit habe in der deutschen Geschichte ein langer Weg zurückgelegt werden müssen, der erst nach dem Zweiten Weltkrieg mit der verwaltungsgerichtlichen Generalklausel eine allgemeine Rechtswegzuweisung für öffentlich-rechtliche Streitigkeiten gewährleistet habe. Zugleich warnte der Ministerpräsident vor den Gefahren eines überzogenen Rechtswege- und Rechtsmittelstaates. »Die Flut neuer gesellschaftlicher Probleme und gesetzgeberischer Regelungen stellt die Verwaltungsgerichtsbarkeit vor neue Herausforderungen. Mehrpolige Rechtsbeziehungen, etwa im Baunachbarrecht, im Umwelt- und Technikrecht oder auch im

Wirtschafts- und Subventionsrechts verlangen nach der Abgrenzung gegenläufiger Interessen und nach der Abwägung von Belangen, die durch den Richterspruch zum Ausgleich zu bringen sind«, erklärte Rau. Dabei enthalte die Rechtsprechung durchaus rechtsschöpferische Elemente und eine politische Dimension, wie etwa die Entscheidungen zum Schnellen Brüter in Kalkar oder zum Düsseldorfer Flughafen schlaglichtartig gezeigt hätten. Dies stelle hohe Anforderungen an den umfassend interessierten und nachdenklichen Richter, dessen Unabhängigkeit in dem Maße wachse, wie er sich seiner Abhängigkeit bewußt sei.

Durchaus kritische Fragen stellte der Ministerpräsident zum Verhältnis der Staatsgewalten: »Kann die Gesetzgebung angesichts der komplexeren werdenden Lebensverhältnisse und eines steigenden Regelungsumfanges noch ausreichende Direktiven für Verwaltung und Rechtsprechung geben? Behält die Exekutive noch einen dem Gewaltenteilungsprinzip entsprechenden Gestaltungsspielraum? Bleibt die Rechtsprechung trotz des Eindringens in neue Lebensbereiche für den Bürger noch durchschaubar?« Rau hielt Verbesserungen vor allem hinsichtlich der Dauer gerichtlicher Verfahren und der Kommunikation mit dem Bürger für unumgänglich: »Urteile, die ein Jahr oder länger auf sich warten lassen, sind oft Urteile, über die die Zeit hinweggegangen ist«, beklagte der Ministerpräsident die lange Verfahrensdauer und schloß sich damit einem Appell an, den bereits der damalige Ministerpräsident Karl Arnold bei der Eröffnung des Oberverwaltungsgerichts für das Land NW am 31. 8. 1949 in Münster an die Verwaltungsgerichtsbarkeit gerichtet hatte (vgl. NWVBl. 9/1989, IV). Auch die Kommunikation zwischen Gerichtsbarkeit und Bürger sei verbesserungsfähig. Die Öffentlichkeit werde die Qualität des Richterspruchs nicht daran messen, ob es dem Richter gelinge, argumentativ zu überzeugen und seine Urteile einem breiten Publikum verständlich zu machen. Der Richter habe dabei zugleich eine wichtige gesellschaftliche, politische, soziale und pädagogische Funktion, die nur bewältigt werden könne, wenn zwischen der Routine des Juristen und der unerfahrenen Scheu des Bürgers ein vermittelnder Brückenschlag gelinge.

»Auch die beste Verfassung kann ein Gemeinwesen nicht für alle Zukunft sichern. Noch immer ist es die Gemeinschaft der Bürger, die für ihren Staat verantwortlich ist«, eröffnete Prof. Dr. Dr. h. c. Klaus Stern (Köln) seinen Festvortrag, der dem Thema »Das GG im fünften Jahrzehnt seiner Geltung – erfüllte und unerfüllte Verfassungserwartungen« gewidmet war. Für die rechtliche, gesellschaftliche und politische Ordnung habe das GG aber eine zentrale Ordnungs-, Friedens-, Stabilitäts- und Integrationsaufgabe erfüllt, die bei den Bürgern der Bundesrepublik Deutschland auf breite Zustimmung gestoßen sei. Trotz äußerlicher Zerstörung und staatlicher Teilung des Landes habe der Parlamentarische Rat eine Verfassung geschaffen, die dem aus Gemeinden und Ländern emporwachsenden freiheitlichen und demokratischen Gemeinwesen mit beginnenden marktwirtschaftlichen Lebensformen eine neue Grundlage gegeben habe. »Es gelang ein Werk, das in der Genealogie deutscher Verfassungen einen herausragenden Platz einnimmt und das sich in der Gesellschaft älterer und jüngerer Verfassungen anderer Staaten sehen lassen kann, ja für andere Verfassungen Vorbild geworden ist«, erklärte Stern – selbst Richter am Verfassungsgerichtshof für das Land NW – und fügte hinzu: »Englische, amerikanische und französische Wurzeln sind darin ebenso zu erkennen wie deutsches Geistesgut der Aufklärung, des Naturrechts und der Philosophie des Idealismus.« Vor allem aber sei es darum gegangen, die Fundamente des Staates auf rechtliche Grundlagen zu stellen und nicht das Prinzip politischer Zweckmäßigkeit einseitiger Interessen zum Grunddogma werden zu lassen. So sei eine freiheitliche, gewaltenteilende und repräsentative Demokratie mit bundesstaatlicher Ordnung und garantier-

* Vgl. auch das Sonderheft NWVBl. 9/1989 »Vierzig Jahre Verwaltungsgerichtsbarkeit in NW« mit den Beiträgen »Verwaltungsgerichtsbarkeit NW im Wandel« (Max Dietlein), »Rechtsfragen des Organstreits« (Dr. Wilderich Fehrmann), »Bundesorgane und die Verwaltungsgerichtsbarkeit NW« (Ernst Kutscheidt), »Die Bewilligung und Rückforderung von Zuwendungen zur Wirtschaftsförderung durch die Gemeinden« (Bernd Müller), »Rechtsgrundlagen der Altlastensanierung« (Prof. Dr. Hans-Ulrich Papier), »Bemerkungen zur Stellung der Präsidialräte in NW« (Prof. Dr. Helmut Schnellenbach), »Die Rolle der Verwaltungsgerichte bei der Umsetzung der Verwaltungsverfahrensgesetze« (Dr. Paul Steelkens), und »Das Spiel mit den Spielräumen« (Bernd Wortmann).

ter kommunaler Selbstverwaltung entstanden – ein System, in dem die Rechtsprechung eine starke, das Recht wahrende Funktion einnehmen konnte. Mehr als bei anderen Verfassungen sei das GG zur Norm der Normen geworden, auf die sich zu berufen auch in der praktischen Politik zum guten Ton gehöre. Diesem »Verfassungspatriotismus« stehe allerdings beinahe eine Staatsindifferenz, mitunter sogar eine Staatsverdrossenheit gegenüber. Diesem Paradigmenwechsel gelte es entgegenzuwirken und neben der Verfassung auch dem Staat wieder stärkere Aufmerksamkeit zu schenken.

Der öffentlich-rechtlichen Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit komme dabei die wichtige Funktion zu, gesetzgebendes und administratives Handeln zu kontrollieren und zur Ausgestaltung des sozialen Rechtsstaates und zur Entfaltung der Grundrechte beizutragen. »Die Gerichte genießen daher beim Bürger einen hohen Vertrauensbonus – trotz allzulanger Prozeßdauer, politischer Stellungnahmen und anderer medienwirksamer spektakulärer Aktionen einzelner Richter und trotz mancher parteipolitischer Einflüsse bei der Richterernennung.« Sorge bereite auch ein ständiges Anwachsen des Richterrechts. Hier habe sich allerdings die Verwaltungsgerichtsbarkeit – im Gegensatz zur Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit – eher zurückhaltend gezeigt. Gesetzeskorrigierendes Richterrecht sei mit der verfassungsrechtlich vorgegebenen Gesetzesunterworfenheit des Richters nicht vereinbar. Gesetzesvertretendes Richterrecht müsse auf Einzelfallentscheidungen beschränkt bleiben, in denen der verfassungsrechtlich abgesicherte Justizgewährleistungsanspruch – wie etwa im Arbeitskampfrecht – an fehlenden gesetzlichen Regelungen nicht scheitern dürfe. Kritisch befaßte sich der Autor des mehrbändigen Standardwerks zum Staatsrecht mit der parteipolitischen Komponente der Staatsorganisation und rief zur Umkehr auf: »Was hier not tut, ist Selbstbesinnung bei den Parteien, Zurückhaltung bei der Inanspruchnahme von Finanzmitteln, Eindämmung der Ämterpatronage und mehr Beschäftigung mit den Sorgen des Bürgers als mit sich selbst.«

Die besondere Grundrechtsprägung des Verfassungsstaates habe sich bewährt. Neben die traditionell subjektive, auf Abwehr von Staatseingriffen gerichtete Komponente seien objektivrechtliche Dimensionen der Grundrechtsnormen getreten, die zu einer Verstärkung der Geltungskraft der Grundrechte geführt hätten. *Stern* nannte die Garantie bestimmter Einrichtungen, die Ausstrahlungswirkung auf die gesamte Rechtsordnung, die Schutzpflichten für Rechtsgüter, besonders Leben und Gesundheit, sowie die verfassungsrechtlichen Organisations- und Verfahrensgelände. Angesichts der neueren Entwicklungen in Naturwissenschaft, Medizin und Technik gehe es vor allem um die Frage, wieviel Sicherheit der Staat seinen Bürgern garantieren könne oder müsse: »Freiheit in Geborgenheit« könne das neue Grundrechtsmotto werden. Die Gleichstellung von Mann und Frau im Berufsleben, vor allem im öffentlichen Dienst, könne nicht durch eine verfassungsrechtlich bedenkliche Quotenregelung, sondern nur durch eine Änderung der Haltung aller Beteiligten erreicht werden. Dabei gehe es vor allem um eine Anerkennung und Berücksichtigung der spezifischen Leistungen der Frau in Ehe, Mutterschaft und Kindererziehung, wozu auch eine kompensatorische Gesetzgebung ihren Beitrag leisten könne. *Stern* beklagte einen Schwund an Rechtsgesinnung im Bewußtsein der Bürger und ein Ungleichgewicht zwischen Grundrechten und Grundpflichten. Mit Recht habe der Präsident des BVerwG Prof. Dr. Horst *Sendler* diesen generellen Autoritätsverlust nicht nur beim Bürger, sondern auch bei Politikern, Verwaltungsbeamten, Richtern und Rechtsanwälten festgestellt (*Sendler*, *Der Rechtsstaat im Bewußtsein seiner Bürger*, NJW 1989, 1761; vgl. auch Bernhard *Stier*, 45. Deutscher Anwaltstag in München [Tagungsbericht], DVBl. 1989, 652). Gesetzesautorität könne nur zurückgewonnen werden, wenn auch von staatlicher Seite Rechtsbruch nicht gegenüber Rechtstreue bevorzugt werde.

Gleichwohl zog der Staatsrechtler eine im ganzen positive Zwischenbilanz: Das GG habe insgesamt die Erwartungen der Bürger in einem aus Trümmern, Flüchtlings- und Vertriebenenland, Kriegsgefangenschaft, Währungsverfall und außenpolitischer Ächtung emporkommenden Staat eingelöst. Nach innen seien die Beschränkung staatlicher Macht zwischen Regierung und Opposi-

tion sowie eine soziale Marktwirtschaft erreicht worden. Nach außen habe das GG der politischen Existenz der in Freiheit lebenden Deutschen eine zuverlässige Legitimationsgrundlage gegeben und die Bundesrepublik Deutschland als respektiertes Mitglied in die Gemeinschaft der Völker zurückgeführt. Dies dürfe allerdings nicht dazu verleiten, auf Abwehrbereitschaft gegenüber den Feinden der freiheitlichen Demokratie zu verzichten.

Erstaunliche Weitsicht habe das GG bei seinen Aussagen zur Einbindung der Bundesrepublik in die internationale Völkergemeinschaft als auch zur deutschen nationalen und staatlichen Einheit bewiesen. Der Verfassungsgeber habe in mehreren Bestimmungen den Weg zum Völkerrecht und zur internationalen Zusammenarbeit eröffnet und durch völkerrechtsfreundliche Tendenzen eine wechselseitige Durchdringung insbesondere im Bereich der universell geltenden Grund- und Menschenrechte ermöglicht. Das »vereinte Europa« in der Präambel des GG, mit dem das ganze Europa gemeint sei, weise über die Tagespolitik hinaus. Zugleich sei in Art. 24 GG das rechtliche Instrumentarium bereitgestellt worden, Hoheitsrechte auf supranationale Einrichtungen wie die Europäischen Gemeinschaften oder die Nordatlantische Verteidigungsorganisation zu übertragen und sich in ein System kollektiver Sicherheit und Beschränkung eigener Souveränität einzuordnen. Die fortschreitende gemeinschaftsrechtliche europäische Integration bewirke vor allem einen Kompetenzverlust der deutschen Bundesländer, dem nur durch eine verstärkte Mitwirkungsbefugnis entgegengewirkt werden könne. Außerdem seien die Schranken des Art. 79 Abs. 3 GG zu beachten: »Was der Verfassungsänderungsgesetzgeber nicht antasten darf, kann auch vom Gemeinschaftsrecht nicht überrollt werden. Art. 24 GG kann nicht dazu ermächtigen, eine Verfassung über der Verfassung zu schaffen«, zeigte der Verfassungsrichter die Grenzen für eine europäische Integration auf.

Das unerfüllt gebliebene Staatsziel der Präambel des GG, »in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden«, könne nur durch ein gemeinsames Handeln des ganzen deutschen Volkes und durch einen völkerrechtlichen Akkord in Ost und West erreicht werden. Wenn die Präambel des GG über die Europäischen Gemeinschaften hinaus an das ganze vereinte Europa denke, das es im gleichen Satz wie die »nationale und staatliche Einheit« nenne, so könne es gerade die Öffnung des GG zu einem europäischen Ganzen sein, durch die auch die Einheit Deutschlands in Frieden und Freiheit wiederzugewinnen sei. *Stern* schloß seine mit langem Beifall bedachte Rede mit einem Dank an die Männer und Frauen des Parlamentarischen Rates, denen die freiheitlichste Verfassung zu verdanken sei, die auf deutschem Boden verwirklicht worden sei: »Wir haben ihnen 40 Jahre später für diese Leistung zu danken und alles daran zu setzen, ihr Werk zu bewahren, wo sich ihre Erwartungen erfüllt haben, und es zu vollenden, wo ihre Hoffnungen noch unerfüllt geblieben sind.«

Auch der Präsident des Verfassungsgerichtshofs und des Obergerichtshofs für das Land NW, Dr. Max *Dietlein*, dankte im Rückblick auf das Erreichte den »Männern und Frauen der ersten Stunde«, die nach den Zerstörungen des Zweiten Weltkrieges durch ihre Pionierarbeit die Grundlagen für die Verwaltungspflege gelegt hätten. Besonders begrüßte er dabei seine Amtsvorgänger Dr. Wilhelm *Pötter* und Dr. Diether *Bischoff*. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in NW habe dazu beigetragen, die Eigenstaatlichkeit des Landes als Teil der bundesstaatlichen Ordnung zu festigen. Heute stehe die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung vor neuen Herausforderungen. Sie sei dabei keineswegs von allen akzeptiert, wie erst kürzlich ein Bombenanschlag auf das Gerichtsgebäude gezeigt habe. Wo jedoch der Staat gefährdet sei, seien es auch die Verwaltungsrichter. Eine eindeutige Absage erteilte *Dietlein* dem Richter, der sich in andere Abhängigkeiten als die von Recht und Gesetz begibt. »An geltende Gesetze ist der Richter auch dann gebunden, wenn Gesetze mit der sozialen Entwicklung nicht Schritt halten«, erklärte der höchste Richter des Landes unter dem Beifall der Zuhörer. Der Richter habe sich der öffentlichen Kritik zu stellen, müsse aber auch erkennen, daß die Gesetze Menschenwerk seien und menschlich angewendet werden müßten. Nur dann könne er das hohe Vertrauen wahren, das ihm in der Bevölkerung entgegengebracht werde.

So bot die vom Nardini-Quartett musikalisch umrahmte Feierstunde, mit der eines Zeitraums von 40 Jahren Verwaltungsgerichtsbarkeit im Lande NW gedacht wurde, Grund zum Rückblick und Ausblick – Rückblick auf das Erreichte und Ausblick auf die neuen Herausforderungen, vor denen die Verwaltungsgerichtsbarkeit steht. Die Entwicklungsfortschritte, die das öffentliche Recht in dieser Zeit gemacht hat, sind dabei auch der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu verdanken, die durch neue verwaltungsrechtliche Formen und Figuren den Umbruch von der Eingriffszur Leistungsverwaltung, den sozialstaatlich begründeten Aufgabenzuwachs der Exekutive sowie das Erschließen neuer Aufga-

benfelder, insbesondere im Bereich des Planungsrechts, des Umweltschutzes und der Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen, mit Umsicht begleitet hat. Vor allem aber wird es auch in Zukunft darum gehen, das Vertrauen in eine unabhängige Richterschaft zu sichern. Für die Richter selbst beinhaltet dies die Verpflichtung, durch kluge Zurückhaltung und parteipolitische Neutralität den Richterspruch als ein von allen anerkanntes Schlichtungsinstrument einzusetzen, dessen ganze Kraft sich erst dann entfaltet, wenn hierdurch über den Einzelfall hinaus weiterer Streit vermieden wird.

Umweltschutz durch Rechtsreform

– Bericht über das erste Kolloquium der Forschungsstelle Umweltrecht an der Universität Hamburg –

Von Wissenschaftlicher Mitarbeiterin Irene Lamb, LL.M., Hamburg

Die Forschungsstelle für Umweltrecht, die am Fachbereich Rechtswissenschaften II der Universität Hamburg von den Professoren Dr. E. Brandt, Dr. W. Hoffmann-Riem, Dr. H.-J. Koch (Geschäftsführung) und Dr. U. Ramsauer eingerichtet worden ist, veranstaltete am 26. 4. 1989 das erste einer Reihe von Kolloquien zum Umweltrecht. Dem Anlaß entsprechend standen nicht die gewiß unerläßlichen rechtsdogmatischen Details, sondern das Bemühen um einen rechtlichen Rahmen für einen effektiven Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen auf dem Programm.

Nach einem Grußwort des Hamburger Umweltsenators *Kubler*, der die Bedeutung der Umweltrechtsforschung betonte und aus der Sicht der Praxis beispielhaft einige Reformerfordernisse aufzeigte, sprach Prof. Dr. *Saladin* (Universität Bern) über »Umweltschutz als Nachweltschutz«. Wegen der »intergenerationalen« Effekte moderner Erscheinungen – Ereignisse, die heute verursacht würden, betrafen mit ihren Folgen erst zukünftige Generationen – sei ein neues Verständnis des Umweltrechts erforderlich. Das geltende internationale und auch das nationale deutsche und schweizerische Recht erwähnten *künftige Generationen* nämlich nur ausnahmsweise ausdrücklich, allenfalls würden sie implizit mitgeschützt. *Saladin* analysierte Zielsetzungen, Geltungsbereich und Instrumentarium bestehender Regelungen, um festzustellen, wie weit ein wirksamer langfristiger Schutz, ein Nachweltschutz, mit ihnen erreicht werden könne.

In weiten Teilen beschränke sich die Gesetzgebung auf die Schadens- oder – noch enger – Immissionsabwehr und richte sich nicht auf die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen aus. Nur deren Erhaltung als gesetzgeberisches Ziel – wie sie im Schweizerischen Umweltschutzgesetz und im Entwurf zur Novellierung des GG (Art. 20 a) vorgesehen sei – verhindere aber eine Restbelastung und umfasse auch weitergehende Umweltgefährdungen, z. B. Ressourcenerschöpfung. Vom Geltungsbereich her seien die Umweltschutzgesetze eher punktuell auf einzelne zu schützende Medien bezogen, so daß der Gesamtzusammenhang vernachlässigt werde. Wesentliche Grundlage des umweltrechtlichen Instrumentariums sei das Vorsorgeprinzip, das jedoch erst voll verwirklicht werden müsse: Für eine effektive zukunftsbezogene Emissionsabwehr sei eine generelle Herabsetzung der Emissionen unabhängig von der Immissionsbelastung nötig, wie sie das schweizerische Recht vorschreibt. Insbesondere eine Belastungsregulierung durch Grenzwerte sei gegenläufig zu einem langfristig angelegten Umwelt- und Nachweltschutz. Immissionsgrenzwerte seien geradezu darauf angelegt, voll ausgenutzt zu werden, und stünden deshalb einem Konzept möglichst weitgehender Emissionsvermeidung entgegen. Auch seien die zugrundeliegenden Vorstellungen exakter Wissenschaftlichkeit in der Wirklichkeit nicht haltbar. Wegen schleichender Auswirkungen langfristiger Umweltschädigungen entzögen sich diese der genauen Erfassung und sei auch die Zurechenbarkeit an einen bestimmten Emittenden häufig unmöglich. Sinnvoller sei daher die Festlegung einer Mindestqualität von Luft, Wasser und Boden. Letztlich könne nur eine konsequente Durchführung des Grundsatzes »Sowenig Bela-

stung wie möglich« als Konkretisierung des Vorsorgeprinzips langfristig die Umwelt schützen. Nötig sei auch, daß andere Bereiche gesellschaftlichen Handelns (z. B. Wirtschaft, Verkehr, Energie) durch die Grundsätze langfristigen Umweltschutzes zumindest mitbestimmt würden.

Zielsetzung, Anwendungsbereich und Instrumente geltenden Rechts sicherten also bisher die Umwelt langfristig gesehen nur unzureichend. Jeder Verbesserungsversuch muß nach *Saladin* zunächst an dem rechtsphilosophischen Fundament ansetzen. Umweltschutz sei bisher vorwiegend anthropozentrisch orientiert. Die Trennung zwischen Subjekt (Mensch) und Objekt (alles andere) verhindere die Zuerkennung eigener Würde der Um- oder »Mit«welt des Menschen. Auch verlange eine wirksame Berücksichtigung des Umweltschutzes ein ausdrückliches rechtliches Gebot zum Umweltschutz auf höchster Ebene und die explizite Anerkennung der Rechte zukünftiger Generationen. Die verfahrensmäßige Absicherung dieser Rechte dürfe jedenfalls keine unüberwindbaren Schwierigkeiten aufwerfen, wenn nur ihre grundsätzliche Anerkennung erfolgt sei.

Mit dem Reformbedarf, der durch die Anforderungen eines effektiven, zukunftsgerichteten Umweltschutzes an das Verwaltungsverfahren herangetragen wird, befaßte sich Prof. Dr. *Hoffmann-Riem* in seinem Vortrag über »Umweltschutz durch Verwaltungsrechtsreform«. Ausgangspunkt seiner Überlegungen war die Funktion der Verwaltungsrechtsnormen als Maßstab für die verwaltungsinterne und besonders die gerichtliche Kontrolle. Effektiver Rechtsschutz sei wesentlich für das effektive Funktionieren materiellen Verwaltungsrechts. Im Umweltbereich versage dieser Zusammenhang jedoch teilweise, da das Rechtsschutzsystem auf das Konzept des staatlichen Eingriffs in ein individuelles Recht aufgebaut sei, viele Umweltrechtsgüter dagegen nicht individualisiert seien und Umwelteingriffe oft nicht unmittelbar vom Staat ausgingen.

Reformüberlegungen dürften also nicht allein an der Kontrollfunktion der Verwaltungsrechtsnormen ansetzen, vielmehr sei es notwendig, sich alle vier grundsätzlichen Orientierungen des Verwaltungshandelns vor Augen zu halten. Zum ersten muß die Verwaltung *rechtmäßig* handeln. Ihr Handeln sei jedoch meist nicht genau festgeschrieben, ihr seien *Optionen* belassen (optionales Verwaltungshandeln). Positive Handlungsaufträge an die Verwaltung müßten nicht nur rechtmäßig, sondern auch *bestmöglich* ausgeführt werden (optimierendes Verwaltungshandeln). Außerdem sei die *Akzeptanzsicherung* eine wichtige Aufgabe der Behörde, ein bloß paternalistisches Grundverständnis reiche nicht mehr aus.

Steuerung durch Verwaltungshandeln im Umweltschutzrecht muß nach *Hoffmann-Riem* versuchen, sowohl die Gefahr eines Staats- wie auch die eines Marktversagens zu vermeiden. Eine mögliche Lösung sei die Aktivierung gesellschaftlicher Selbststeuerung bei gleichzeitiger staatlicher Bereitstellung bereichsspezifischer Handlungsinstrumente sowie von Organisations- und Verfahrensregeln. Imperative Steuerung werde dabei nicht obso-