

Eine Amtshilfe durch Bereitstellung von Truppen der Bundeswehr kommt im übrigen nicht in Betracht (§ 5 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG). Ihr Einsatz zu polizeilichen Zwecken gem. Art. 87 a Abs. 4, 91 Abs. 2 GG unterliegt allein dem Einsatz- und Entscheidungsmonopol der Bundesregierung¹¹⁶ und ist für den Spannungs- und den Verteidigungsfall speziell in Art. 87 a Abs. 3 und 115 f Abs. 1 Nr. 1 geregelt (s. o. 7.4.).

115 Vgl. *Kopp*, VwVfG, 5. Aufl. 1991, § 7 Rdnr. 8. Die Begründung von *Leinius* (Fußn. 8), aaO, das Parlament müsse von Exekutiveinflüssen frei bleiben, trägt hier nicht.

116 Siehe *Ipser* (Fußn. 93), Rdnr. 134, und deutlicher *v. Mangoldt/Klein* (Fußn. 93), Art. 87 a Anm. VII vor 1.

9. Schluß

Die vorstehenden Ausführungen wollten, darauf wurde eingangs hingewiesen, Grundstrukturen der Polizeigewalt des Parlamentspräsidenten sichtbar werden lassen als eines Rechtsinstituts, das einzufügen in die gewaltenteilige bundesstaatliche Ordnung so einfach nicht ist. Exemplarisch deutlich wird dies bei der Polizeigewalt des Bundestagspräsidenten: Hier beißt und reibt es sich vielfach mit der Hoheitsgewalt des Landes, auf dessen Territorium es jeweils Geltung beansprucht; Konfliktfelder eröffnen sich auch mit der Bundesregierung im Notstandsfall. Dennoch: Gerade die Vergangenheit lehrt, daß diese Sonderform der Polizeigewalt sinnvoll, ja notwendig ist. Streng funktionsbezogen ausgeübt, läßt sich ihre Systemfremdheit jedenfalls ertragen.

DIE ENTWICKLUNG DES ÖFFENTLICHEN RECHTS

Sechzehnte Umweltrechtliche Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht

Tagungsbericht

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

Die Berliner Herbsttagungen der Gesellschaft für Umweltrecht stehen inzwischen seit dem Jahre 1977 in einer guten Tradition. Und so konnte der Präsident der Gesellschaft, Prof. Dr. Jürgen *Salzwedel* (Bonn), auch bei der diesjährigen Jahrestagung, die am 6. und 7. 11. 1992 im BVerwG in Berlin stattfand, fast 300 Teilnehmer aus allen umweltrechtlich interessierten Bereichen von Politik, Gesetzgebung, Verwaltung, Rechtsprechung, Wissenschaft, Wirtschaft und Praxis begrüßen. Die Teilnehmer hatten sich viel vorgenommen: Mit dem Thema »Krebsrisiko und Luftverunreinigung – Risikoermittlung und rechtliche Bewertung« standen im Arbeitskreis A grenzüberschreitende Fachfragen auf dem Programm. Eine Grenzüberschreitung von europäischer Dimension war auch für die Beratungen des Arbeitskreises B zur »Umsetzung und Durchsetzung von EG-Umweltrecht unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des EuGH« angesagt. In einer Sondertagung in Ostberlin am Vortage stand der »Vollzug des Umweltrechts in den neuen Bundesländern« im Mittelpunkt.

Eröffnungsveranstaltung

»Die Zeiten sind für den Umweltschutz härter geworden«, beschrieb Staatssekretär Clemens *Stroetmann* vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Bonn) die veränderten politischen Rahmenbedingungen im wiedervereinigten Deutschland. Zugleich forderte der Umweltstaatssekretär dazu auf, den Umweltschutz in aktuelle Tagespolitik umzusetzen. »Wir müssen auch bereit sein, Großvorhaben wie Müllverbrennungsanlagen oder Sonderabfalldeponien voranzutreiben«, meinte *Stroetmann* und bemängelte, daß förmliche Verwaltungsverfahren nicht selten einen unvermeidbaren »Festivalcharakter« annähmen. Auch müsse beim Bürger um mehr Verständnis für die Eigenverantwortung und die Abkehr vom »St.-Florians-Prinzip« geworben werden. Inzwischen sei die Zeit auch reif für konkrete Vorarbeiten zum Umweltgesetzbuch, das die vorhandenen umweltrechtlichen Bausteine zu einem integrativen Gesamtwerk zusammenfügen müsse (vgl. auch Bernhard *Stüer*, Beratungen der Abteilung Umweltrecht auf dem 59. Deutschen Juristentag, DVBl. 1992, 1415). Wichtige Impulse gehen für *Stroetmann* auch von der europäischen Entwicklung aus. Der EuGH habe deutlich gemacht, daß Europarecht auch auf dem Gebiet des Umwelt-

schutzes Vorrang für sich beanspruche. Zugleich warnte *Stroetmann* davor, durch die in Art. 3 b EWGV im Maastrichter Vertrag über die Europäische Union vereinbarte Subsidiaritätsklausel einheitliche Standards im Umweltrecht durch regionalen Partikularismus zu gefährden. »Durch die Subsidiaritätsklausel darf nicht zurückgedreht werden, was wir im Umweltrecht bereits seit langem erreicht haben«, zeigte der Bonner Umweltstaatssekretär die Schattenseiten des Europäischen Unionsvertrages für den Umweltschutz auf.

Auch der Berliner Umweltsenator Dr. Volker *Hassemer*, der die Tagungsteilnehmer zu einem abendlichen Empfang in die Staatliche Kunsthalle Berlin einlud, betrachtete die gewaltigen Veränderungen in Ost und West nicht ohne Sorge: »Wir benötigen nicht nur eine völlige Neubestimmung unserer Stadt- und Umweltpolitik, sondern auch eine bisher nicht gekannte Beschleunigung all unseres politischen und rechtlichen Handelns, wenn wir den neuen Herausforderungen der deutschen Einheit gerecht werden wollen«, meinte der Umweltsenator. Nur eine Konzentration auf das Wesentliche und eine Änderung vielleicht auch liebgewordener Gewohnheiten und Denkmodelle in Verwaltungspraxis und Rechtsprechung könne den Erwartungen gerecht werden, die an ein vereinigtes Deutschland gestellt würden. Berlin komme hier eine historische Aufgabe als Drehscheibe zwischen Ost und West zu, was die Hauptstadt vor kaum überwindbare Probleme vor allem im Bereich der Verkehrsinfrastruktur, des Städtebaus und der Abfallentsorgung stelle.

Krebsrisiko und Luftverunreinigung – Risikoermittlung und rechtliche Bewertung –

Gegen eine einseitige Risikowahrnehmung wandte sich Dr. Everhard *Franßen*, der als Hausherr des gastgebenden BVerwG und als Festredner des Arbeitskreises A und damit sozusagen als »doppeltes Lotchen« – um mit seinem Vorgänger Prof. Dr. Horst *Sandler* zu sprechen – erstmals als Chefpräsident des BVerwG vor die Berliner Umweltrechtsgesellschaft trat (vgl. auch Bernhard *Stüer*, Präsidentenwechsel am BVerwG, DVBl. 1991, 856). »Empirisch stehen das Rauchen und falsche Ernährung an erster Stelle der Krebs- und Gesundheitsrisiken. In der Statistik des Lungenkrebses ist die Zunahme der Raucherinnen von großer Bedeutung.

Gleichwohl wird in den öffentlichen Medien täglich ein neuer Stoff als Krankheitsfaktor ausgemacht und so die tatsächliche Verursachungspyramide auf den Kopf gestellt«, bewertete *Franßen* auf der Grundlage früherer Beratungen der Gesellschaft für Umweltrecht (vgl. Bernhard *Stüer*, Fünfzehnte Umweltrechtliche Fachtagung, DVBl. 1991, 1335) die Szene. »Die Menschen leben länger und sind im Durchschnitt gesünder als je zuvor in ihrer Geschichte. Gleichwohl jagt eine Katastrophenmeldung die andere.« Gegenüber solchen einseitigen Bewertungen, bei denen der Gesundheitsbegriff jede eigenständige Kontur verliere und als gesund nur bezeichnet werden könne, »wer nicht lange genug ärztlich untersucht worden« sei, setzte sich *Franßen* dafür ein, die Gewichte zurechtzurücken und die wichtigen Gesundheitsrisiken auch beim Namen zu nennen. »Je kleiner das Risiko, um so unachtsamter muß es bekämpft werden.« Solche und ähnliche Handlungsmaximen ließ Präsident *Franßen* nicht gelten und urteilte klar: »Wo alles zur Gefahr wird, hört auch jede Sicherheit auf.« In einer Zeit, in der die Wissenschaft nach einem Ausspruch des in der Schweiz lebenden Philosophen Hermann *Lübbe* ihre Tempelfähigkeit verloren habe und auch der Laie sich heute allumfassend für sachkundig halte, bestehe die Gefahr, daß in dem »stark verminten Gelände der Risikoabschätzung und des Risikovergleichs« am Ende nur noch ein weltanschaulicher Glaubenskrieg statfinde, der auf jede fachwissenschaftliche Grundlage verzichte.

In naturwissenschaftlicher Hinsicht bezog sich der ehemalige Städtische Rechtsdirektor von Essen auf die verschiedenen Gutachten des Länderausschusses für Immissionsschutz (LAI), die unter dem Generalthema »Krebsrisiko durch Luftverunreinigungen« für entsprechende Beschlüsse auf der 37. Umweltministerkonferenz am 21./22. 11. 1991 erstattet wurden. Neben einer Vorlage des Länderausschusses finden sich in der LAI-Studie ein Abschlußbericht der LAI-Arbeitsgruppe »Krebsrisiko durch Luftverunreinigung« über »Beurteilungsmaßstäbe zur Begrenzung des Krebsrisikos durch Luftverunreinigung«, eine »rechtliche Bewertung krebserzeugender Immissionen« durch den LAI-Unterausschuß »Recht« (vgl. NVwZ 1992, 965) sowie ein »Maßnahmenplan zur Minimierung des Eintrags bestimmter krebserzeugender Stoffe in der Luft« durch den LAI-Unterausschuß »Luft/Technik«. Auch Tagungsleiter *Salzwedel* hatte ein eigenes Rechtsgutachten zum Krebsrisiko durch Luftverunreinigung beigegeben. In seinen Vorschlägen hatte sich der Länderausschuß dafür ausgesprochen, in einer Rechtsverordnung nach § 40 Abs. 2 BImSchG für die verkehrsrelevanten krebserzeugenden Luftverunreinigungen (Benzol, Dieselmotorenemissionen und PAH) Konzentrationswerte festzulegen, die sich an den von der Arbeitsgruppe ermittelten Werten auf der Basis eines Gesamtrisikos von 1:1000 orientieren. Ein höheres Gesamtrisiko als 1:2500 sei hier als Berechnungsbasis geboten, weil die mit den Konzentrationswerten zu vergleichenden Kenngrößen im Verkehrsbereich nicht als arithmetische Mittelwerte ermittelt werden können. Soweit es um das Handlungskonzept zur generellen Senkung der Immissionsbelastung in Ballungsgebieten geht, schlägt der Länderausschuß eine Orientierung der Maßnahmen an einem Gesamtrisiko von 1:2500 als Berechnungsgrundlage vor. Der Länderausschuß legt dabei als Maßstab für die Kanzerogenität eines Stoffes ein sog. »unit risk« – also einen Schätzwert des Risikos pro Dosiseneinheit – zugrunde, der im allgemeinen für Luftschadstoffe mit 1 Mikrogramm pro cbm angegeben wird. Nach dieser Definition ist das »unit risk« als ein additives Zusatzrisiko zu verstehen, das sich auf die Grundwahrscheinlichkeit, an Krebs zu erkranken, aufaddiert. Durch einfache Multiplikation des »unit risk« mit gemessenen oder geschätzten Schadstoffkonzentrationen läßt sich – so die LAI-Arbeitsgruppe »Krebsrisiko durch Luftverunreinigung« (S. 65) das anteilige Krebsrisiko einer lebenslang belasteten Person abschätzen. *Franßen* erteilte diesem Gutachtenwerk ausgezeichnete Noten und unterstrich die dort gefundenen Ergebnisse vorbehaltlos.

Vor dem Hintergrund seiner Kernaussage (»man beschäftigt sich in den Medien immer mehr mit unwesentlichen Risiken und vernachlässigt Wesentliches«) sprach sich der ehemalige Bundesverfassungsrichter dafür aus, das Augenmerk vor allem auf die Bekämpfung der Hauptkrebserisiken zu legen: Das Rauchen müsse nach Möglichkeit eingeschränkt, aber auch das Verhältnis zum

Auto neu überdacht werden. Wer im täglichen Verkehrsstau stehe, müsse sich fragen lassen, warum er ein Vielfaches der Gefahren auf sich nehme, die etwa von einer den Immissionsschutzbestimmungen entsprechenden Müllverbrennungsanlage oder anderen Großanlagen der Industrie ausgehen. Hier sei eine vergleichende Risikoabschätzung und ein Zurechtücken der Gewichte oberstes Gebot. Die »Renaissance der Apokalypse«, von der Hermann *Lübbe* gesprochen habe und für die Angst der beste Nährboden sei, könne ebenso wie ein krisenhafter Skeptizismus nicht als guter Ratgeber gelten. »Die Stimme der Vernunft ist leise. Doch sie ruht nicht, bis sie sich Gehör verschafft« – diese Erkenntnis des Psychoanalytikers Sigmund *Freud* hat offenbar – wie der langanhaltende Beifall für die beeindruckende Rede von Präsident *Franßen* zeigte – auch in heutiger Zeit nichts an Aktualität eingebüßt.

Die Diskussion, die in den bewährten Händen von Ministerialdirektor a. D. Dr. Gerhard *Feldhaus* (Bonn) lag, war geprägt von einer schwierigen Gratwanderung im Grenzbereich von Medizin, Statistik und Rechtswissenschaft. Schnell einig war sich die Runde in der Unterscheidung zwischen dem an der Eintrittswahrscheinlichkeit ausgerichteten naturwissenschaftlichen Risiko und dem durch eine rechtliche Bewertung gewonnenen Gefahrenbegriff: Die rechtliche Abgrenzung der Gefahr schließt ein hinzunehmendes Restrisiko mit ein. Zugleich wurde aber auch auf die in der Praxis fließenden Übergänge zwischen Risiko und Gefahr hingewiesen, wie auch das LAI-Gutachten zeige. Auch der Verweis des Referenten auf die große Kluft zwischen den freiwillig akzeptierten und den aus fachwissenschaftlicher Sicht akzeptablen Risiken wurde in der Diskussion durchaus positiv aufgenommen. Zustimmung fand zudem das Bemühen des Referenten, die Gewichte der einzelnen Risiken und Gefahrenquellen zurechtzurücken. Gefahren, die einem über einen Zeitraum von 8000 Jahren getrunkenen Glas Bier oder einer Entfernung von 0,15 mm im Verhältnis des Abstandes von Erde und Sonne vergleichbar sind, dürfen nicht in den Mittelpunkt von umweltpolitischen Kassandrarufern geraten, habe *Franßen* mit Recht gewarnt. Der schwierigste Teil der Diskussion konzentrierte sich auf die Frage, ob aus den fachwissenschaftlichen Untersuchungen der LAI-Arbeitsgruppe zum kollektiven Gesamtrisiko eine rechtlich relevante Gefahrgrenze abgeleitet werden könne. Dabei befand sich die Diskussion in einem unausweichlichen Dilemma: Einerseits lassen die bisherigen fachwissenschaftlichen Erkenntnisse die Bestimmung einer rechtlich relevanten Gefahrgrenze für krebserzeugende Stoffe kaum zu. Andererseits verlangt die Praxis vor allem für die Bewältigung der zulässigen Immissionen im unmittelbaren Nahbereich einer Anlage nach Handlungsanweisungen. Der Vorzug der LAI-Studie wurde hier mit Präsident *Franßen* darin gesehen, daß erstmalig mit einer fachwissenschaftlich überzeugenden rationalen Methode ein zuverlässiger Risikovergleich ermöglicht worden sei, der es gestatte, eindeutige Prioritäten zu setzen und wichtige von unwichtigen Risiken und Gefahren deutlich zu unterscheiden.

Umsetzung und Durchsetzung von EG-Umweltrecht unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des EuGH

Der zweite Beratungsgegenstand galt der europarechtlichen Dimension des Umweltrechts. Denn das Umweltrecht gewinnt auch in Europa immer deutlichere Konturen. Durch die Einheitliche Europäische Akte vom 28. 2. 1986 und die Erweiterung des EWGV um die neu eingefügten Art. 130 r, s und t EWGV ist die Umweltpolitik zum allgemein verpflichtenden Ziel der Gemeinschaft geworden (vgl. bereits EuGH, Urteil vom 7. 2. 1985 – Rs. C 240/83 –, EuGH 85, 531 – Interessenverband der Altölverbrenner; vgl. ferner Bernhard *Stüer*, Dreizehnte Umweltrechtliche Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht, DVBl. 1990, 197). Die Umwelt zu erhalten, zu schützen und ihre Qualität zu verbessern, zum Schutz der menschlichen Gesundheit beizutragen, eine umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen zu gewährleisten – das sind nach Art. 130 r Abs. 1 EWGV die umweltpolitischen Ziele der Gemeinschaft. Die Tätigkeit der Gemeinschaft im Bereich der Umwelt ist dabei an dem Grundsatz ausgerichtet, Umweltbeeinträchtigungen vorzubeugen, sie nach Möglichkeit an ihrem Ursprung zu bekämpfen und dem Verursacherprinzip Rechnung zu tragen (Art. 130 r Abs. 2 EWGV). Nach

der neuen Querschnittsklausel des Art. 130 r Abs. 2 Satz 2 EWGV sind die Erfordernisse des Umweltschutzes Bestandteil der anderen Politiken der Gemeinschaft. In welchem Umfang damit der Umweltschutz in die anderen Politiken und Aufgaben der Gemeinschaft hineinwirkt, ist durchaus umstritten. Prof. Dr. Ulrich *Everling* (Bonn) verwies in seinem Vortrag etwa auf das durchaus gegenläufige Ziel der Einführung des Europäischen Binnenmarktes, der nach Art. 8 a Abs. 2 EWGV einen Raum ohne Binnengrenzen umfaßt, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistung und Kapital gewährleistet ist. Maßnahmen, die der Verwirklichung des Europäischen Binnenmarktes durch Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten dienen, können vom Rat auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit erlassen werden. Einstimmigkeit ist hier also nicht erforderlich. Der Binnenmarkt soll zwar nach Art. 100 a EWGV in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und Verbraucherschutz ein hohes Schutzniveau erreichen. Zwischen dem freien Warenverkehr und dem Umweltschutz können sich jedoch Spannungen ergeben, die – so *Everling* – nicht einseitig zu Lasten des Umweltschutzes gelöst werden dürfen. Aus dieser Sicht eines wirksamen Umweltschutzes werfe das Urteil des EuGH zur Abfallrichtlinie (vom 9. 7. 1992 – Rs. C 2/90 –, DVBl. 1992, 1427 – Wallonien), wonach die Mitgliedstaaten eine grenzüberschreitende Verbringung gefährlicher Abfälle nicht schlechthin verbieten dürften, durchaus Fragen auf. Die Behandlung von Abfall als Ware und der Grundsatz des freien Warenverkehrs (Art. 8 a EWGV) einschließlich des Verbotes mengenmäßiger Einfuhrbeschränkungen dürfe nicht dazu führen, daß der Umweltschutz auf der Strecke bleibe. Und ein weiteres Bedenken fügte *Everling* hinzu: Die Tendenz des EuGH, den Anwendungsbereich der Maßnahmen des Umweltrechts nach Art. 130 s EWGV zugunsten einer erweiterten Anwendung des Europäischen Binnenmarktes nach Art. 100 a EWGV einzuschränken (vgl. EuGH, Urteil vom 11. 6. 1991 – Rs. 300/89 –, NVwZ 1992, 157 – Titandioxyd), berge die Gefahren einer einseitigen Betonung des Gemeinschaftsziels eines freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs zu Lasten von Umweltschutzaspekten. Sollte die Europäische Gemeinschaft nicht zugleich einen wirksamen Umweltschutz sicherstellen, müsse gegebenenfalls ein nationaler Alleingang erwogen werden, der neben dem *ordre public* auch auf zwingende Erfordernisse des Umweltschutzes gestützt werden könne.

An die Umsetzung der Richtlinien in nationales Recht stellt der EuGH – wie *Everling* an mehreren Beispielen belegte – strenge Anforderungen. So habe der Gerichtshof die Mitgliedstaaten etwa im Bereich der Qualität des Trinkwassers oder der Grundwasserverschmutzung auf strikt zu beachtende Grenzwerte verpflichtet (vgl. etwa EuGH, Urteil vom 22. 9. 1988 – Rs. 228/87 –, NVwZ 1990, 252 – Trinkwasserverordnung; Urteil vom 28. 2. 1991 – Rs. C 131/88 –, DVBl. 1991, 863 – Grundwasserverschmutzung; Urteil vom 17. 10. 1991 – C 58/89 –, DVBl. 1992, 313 – Trinkwasserverordnung). Auch habe der Gerichtshof mit Recht betont, daß nationales Recht, daß der Umsetzung der Richtlinien dient, richtlinienkonform auszulegen sei. Wichtige Weichenstellungen hat der EuGH auch für die Änderung des Abfallbegriffs in Richtung auf eine objektive Auslegung gegeben (EuGH, Urteil vom 28. 3. 1990 – Rs. C 20, 207/88 –, DVBl. 1991, 375 = NVwZ 191, 661 – Vessoso). Abfall im Sinne der Abfallrichtlinie 75/442 und 78/319 des Rates setzt danach nicht voraus, daß der Besitzer die wirtschaftliche Wiederverwendung durch andere ausschließen will (vgl. auch EuGH, Urteil vom 28. 3. 1990 – Rs. C 359/88 –, NVwZ 1991, 660 – Zanetti; Urteil vom 9. 7. 1992 – Rs. C 2/90 –, DVBl. 1992, 1427). Strenge Anforderungen werden auch an die Form der Umsetzung gestellt. Die Behörden müssen durch verbindliche Rechtsregeln gebunden sein. Vor allem müssen sich auch einzelne vor Behörden und Gerichten darauf berufen können. Der EuGH – so berichtete *Everling* weiter – hat demgemäß die normkonkretisierenden Verwaltungsvorschriften (BVerwG, Urteil vom 19. 12. 1985 – 7 C 65.82 –, DVBl. 1986, 265 = BVerwGE 72, 300 – Wyhl; Beschluß vom 15. 2. 1988 – 4 B 219.87 –, DVBl. 1988, 539 – TA-Luft) oder antizipierten Sachverständigengutachten (BVerwG, Urteil vom 17. 2. 1978 – 1 C 102.76 –, BVerwGE 55, 250 – Voerde) nicht als ausreichend anerkannt, weil sie nicht in vollem Umfang verpflichtend seien und – vor allem – der einzelne

sich auf sie nicht unmittelbar berufen könne (EuGH, Urteil vom 30. 5. 1991 – Rs. C 361/88 –, DVBl. 1991, 869 = NVwZ 1991, 866 – Schwefeldioxid/Schwefelstaub; Urteil vom 30. 5. 1991 – Rs. C 59/89 –, NVwZ 1991, 868 – Blei). Die TA-Luft ist nach Auffassung des EuGH keine für den Bürger unmittelbar verbindliche Vorschrift in dem Sinne, daß er daraus »Gewißheit über den Umfang seiner Rechte haben kann, um sie gegebenenfalls vor den nationalen Gerichten geltend machen zu können«. *Everling* leitete hieraus die klare Tendenz des EuGH ab, bei allen Schwierigkeiten (vgl. dazu EuGH, Urteil vom 13. 7. 1989 – Rs. C 380/87 –, NVwZ 1990, 251 – Plastiktütenverbot) durch formstrenge Umsetzung des Europarechts zu einer Verstärkung der Klagerechte der EG-Bürger beizutragen. Im Ergebnis begrüßte *Everling* die Tendenz des EuGH, auf eine strikte Umsetzung der Richtlinien in nationales Recht zu achten. Auch die nationale Gerichtsbarkeit sei folgerichtig an das Gemeinschaftsrecht gebunden (vgl. EuGH, Urteil vom 19. 6. 1990 – Rs. C 213/89 –, DVBl. 1991, 861 – House of Lords). Nur so könne sichergestellt werden, daß sich das europäische Umweltrecht in allen Mitgliedstaaten Geltung verschaffe. Auch habe der EuGH bei nicht ordnungsgemäßer Umsetzung des EG-Rechts die Frage nach einem Schadensersatz für betroffene Bürger gestellt (EuGH, Urteil vom 19. 11. 1991 – Rs. C 6 und 9/90 –, DVBl. 1992, 1017 – Pretura Vinzenza & Bressano del Grappa; vgl. auch zur Haftung der EG für ungültige Verordnungen Urteil vom 19. 5. 1992 – Rs. C 104/89 und 37/90 –, DVBl. 1992, 1150 – Referenzmenge Milchquote; zur Aussetzung des Gemeinschaftsrechts durch nationale Gerichte EuGH, Urteil vom 21. 2. 1991 – Rs. C 143/88 und C 92/89 –, NVwZ 1991, 460). So sei es zu erklären, daß der EuGH selbst der Bundesrepublik Deutschland, die sich gern in einer Vorreiterrolle des Umweltschutzes sehe, mehrfach Defizite in der Umsetzung des EG-Rechts bescheinigt habe (vgl. neben den bereits genannten Beispielen EuGH, Urteil vom 1. 7. 1990 – Rs. C 288/88 –, NuR 1991, 97 – Vogelschutzrichtlinie; zum Verstoß gegen EG-Recht durch nationales Recht vgl. EuGH, Urteil vom 19. 5. 1992 – Rs. C 195/90 –, DVBl. 1992, 1152 – Straßenbenutzungsgebühren Schwerlastverkehr). Den Vertrag von Maastricht über die Europäische Union (vom 7. 2. 1992 – ABl. EG Nr. C 224 vom 31. 8. 1992), dem der Bundestag mit der erforderlichen Zweidrittelmehrheit am 2. 12. 1992 zugestimmt hat, bewertete *Everling* durchaus zwiespältig: Einerseits begrüßte er, daß in Maastricht die umweltrechtlichen Vorschriften in Art. 130 r, s und t EWGV neu gefaßt worden seien. Andererseits bestehe aber die Gefahr, daß der Umweltschutz künftig von seiner bestimmenden Position über die neue »Beitragsklausel« in Art. 130 r Abs. 1 EWGV, wonach die Umweltpolitik der Gemeinschaft (lediglich noch) zur Verwirklichung bestimmter umweltpolitischer Ziele beitrage, in eine Nebenrolle abgedrängt werde. Auch erscheine zweifelhaft, ob von Maastricht eine Entspannung der Vollzugsprobleme erwartet werden könne.

In der Diskussion unter Vorsitz von Prof. Dr. Meinhard *Schröder* (Trier) wurde mehrfach die Warnung geäußert, bei der Einführung des Gemeinsamen Binnenmarktes Belange des Umweltschutzes nicht zu vergessen. Vor diesem Hintergrund dürfe die Marktöffnung nicht zu einem ungehinderten Mülltourismus führen, bei dem der Grundsatz der ortsnahe Entsorgung und der regionalen Eigenversorgung auf der Strecke bleibe. Nicht ohne Sorgen wurde auch die in Art. 3 b des Maastricht-Vertrages enthaltene Subsidiaritätsklausel betrachtet. In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird danach die Gemeinschaft nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene zu verwirklichen sind. Diese Subsidiaritätsklausel dürfe nicht dazu führen, daß der Umweltschutz in Europa mit regional unterschiedlichem Tempo voranschreite. Die Gefahr unterschiedlicher Standards wurde auch im Bereich des Wasserrechts gesehen. Als weitgehend ungeklärt wurden ferner die Fragen der unmittelbaren Geltung des EG-Richtlinienrechts und der Rechtslage bei Vollzugsdefiziten von EG-Normen im innerstaatlichen Recht bezeichnet. Einig war sich die Diskussionsrunde darin, daß jenseits eines umweltpolitischen Sendungsbewußtseins auf der einen Seite und einem grenzenlosen europäischen Binnenmarkt

auf der anderen Seite bei aller Freizügigkeit von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital der Umweltschutz nicht auf der Strecke bleiben dürfe.

Vollzug des Umweltrechts in den neuen Bundesländern

Vor allem in den neuen Bundesländern steht der Vollzug des Umweltrechts vor kaum lösbarer Aufgaben. »Die neuen Länder werden vielleicht nicht ganz so Unrecht als einzige Altlast angesehen«, skizzierte der Staatssekretär im Sächsischen Staatsministerium für Umwelt und Landesentwicklung Dieter *Angst* (Dresden) auf der am 5. 11. 1992 der Umweltrechtstagung vorangehenden Sondertagung »Vollzug des Umweltrechts in den neuen Bundesländern« die vielfach desolate Ausgangssituation nach der Wiedervereinigung. Die Umweltgesetzgebung ist zwar auf dem Papier weitgehend vereinheitlicht worden. In der Realität klaffen aber noch große Lücken zwischen Anspruch und Wirklichkeit. »Es gibt praktisch keinen Grunderwerber, der nicht einen Freistellungsantrag gestellt hat, positiv entschieden ist aber nur eine verschwindend geringe Zahl«, markierte der Staatssekretär eine wichtige Ursache für die Investitionshemmnisse, die vor allem eine schnelle Antwort durch administrative Maßnahmen erfordere. Zugleich forderte *Angst* den Gesetzgeber auf, sichere Rechtsgrundlagen für Investitionen zu schaffen und diesem Anliegen Vorrang gegenüber den Rückerstattungswünschen von Alteigentümern einzuräumen. Den Landesgesetzgebern in Ostdeutschland erteilte *Angst* dabei durchaus gute Noten. Durch Abfallwirtschaftskonzepte, Bodenschutzgesetze, Naturschutzgesetze oder die Einführung der Verbandsklage für anerkannte Naturschutzverbände seien die neuen Länder ihrer besonderen Verantwortung im Bereich umweltpolitischer Entscheidungen durchaus gerecht geworden. Die erforderlichen Anstrengungen seien allerdings gewaltig und könnten auch im Hinblick auf die knappen finanziellen Ressourcen nur mittel- und langfristig in durchgreifende Erfolge umgesetzt werden. Ein besonderes Augenmerk richtete *Angst* auf den Verwaltungsaufbau in den neuen Bundesländern und setzte sich dafür ein, die Fachaufgabe Umweltschutz in den Medien Boden, Wasser und Luft nach dem Vorbild in Sachsen in staatlichen Umweltfachämtern zu bündeln. Noch wichtiger sei aber, in den Köpfen der Menschen einen Umdenkungsprozeß einzuleiten und darauf hinzuwirken, daß eigenverantwortliche Entscheidungsräume erkannt und unter Abwägung aller einzustellenden Belange wahrgenommen würden.

Von den kaum zu erfüllenden Anforderungen der Planungspraxis in den Städten und Gemeinden berichtete Dr. Peter *von Feldmann*, Planungsreferent der Brandenburgischen Landeshauptstadt Potsdam. »Der totale Bruch mit dem bisherigen Städtebaurecht der ehemaligen DDR hat uns vor kaum lösbare Aufgaben gestellt, die ein unmittelbares Handeln auf allen Ebenen erfordert«, beschrieb der ehemalige Verwaltungsrichter das Anforderungsprofil eines Städteplaners in den neuen Bundesländern. »Die Generalbebauungspläne aus früheren DDR-Zeiten haben ausgedient und können den heutigen Ansprüchen nicht gerecht werden«, meinte *von Feldmann* und verwies damit auf das planungsrechtliche Neuland, das in den ostdeutschen Städten und Gemeinden betreten werden müsse. Die kommunalpolitische Weichenstellung ist nicht ohne Brisanz: »Müssen die in Plattenbauweise errichteten Wohnsilos oder die sozialistische Nachkriegsbebauung in den Innenstädten beseitigt werden und was soll an deren Stelle treten? Soll der autogerechten oder fußgängerfreundlichen Innenstadt der Vorzug gegeben werden und wie lassen sich die erforderlichen Milliardenaufwendungen finanzieren? Können die zumeist altlastenverdächtigen militärischen Konversionsflächen nach Abzug der GUS-Streitkräfte einer neuen Gewerbe-, Wohn- oder Freizeitanutzung zugeführt werden und welche städtebaulichen Rezepte bringen für die in vielen ostdeutschen Regionen noch daniederliegende Wirtschaft schnelle Heilung?« Baldige Hilfe versprach sich *von Feldmann* vor allem von Innenbereichs- und Außenbereichsgenehmigungen sowie Vorhaben- und Erschließungsplänen. Die Bauleitplanung müsse sich auf wesentliche Grundentscheidungen beschränken und die »Feinsteuerung« der Einzelgenehmigung vorbehalten, um Überlastungen des Planaufstellungsverfahrens zu vermeiden. Im Interesse schneller Investitionen setzte sich *von Feldmann* für eine großzügige Handha-

bung der planungsrechtlichen Genehmigungsvorschriften ein: »Wenn ich es eben vertreten kann, wird ein sich in die Umgebung einfügendes Vorhaben genehmigt oder durch Beratung genehmigungsfähig gemacht«, beschrieb der Planungsreferent die Handlungsmaxime in der Brandenburgischen Landeshauptstadt. Denn mit den Schlössern Sanssouci und Cecilienhof, dem Holländischen Viertel, dem Marstall, der Nikolaikirche und zahlreichen anderen denkmalgeschützten Innenstadtgebäuden, dem ehemaligen Preußischen Landtag, aber auch der früheren Weber- und Spinnerkolonie »Novawes« im Stadtteil Babelsberg mit seinen immer noch größten Filmstudios in Europa oder so traditionsreichen Straßenzügen wie dem an der Glienicker Brücke verfügt die Stadt der Schlösser und Gärten über zahlreiche wichtige, zumeist denkmalgeschützte Kulturgüter von hohem Rang, die restauriert und unter Berücksichtigung der heutigen Nutzungsansprüche revitalisiert werden müssen.

Über die Erfahrungen mit praktischer Verwaltungshilfe berichtete Ltd. Regierungsdirektor Peter *Schell* (Stuttgart). Die aus den westlichen Bundesländern geleistete »Hilfe zur Selbsthilfe« etwa im Bereich der Genehmigungs- und Zulassungsverfahren im Immissions- und Abfallrecht habe bereits in bemerkenswert kurzer Zeit zu positiven Ergebnissen geführt. »Wir achten darauf, daß bereits zu Beginn der förmlichen Verfahren die Weichen richtig gestellt und alle zu berücksichtigenden Belange möglichst frühzeitig ermittelt und eingestellt werden«, beschrieb *Schell* einen wichtigen Schwerpunkt seiner Beratungstätigkeit und fügte hinzu: »Bei den Antragstellern muß die Einsicht wachsen, daß nur fachlich überzeugende Antragsunterlagen im komplizierter werdenden Genehmigungs- und Zulassungsverfahren eine Chance auf baldige Realisierung haben.« Schwierigkeiten bereite häufig die richtige Ausschöpfung von Ermessensspielräumen, die ein eigenverantwortliches Handeln der Entscheidungsbeteiligten voraussetze. Bei allen Unterschiedlichkeiten in den Ausgangspositionen dürfe es aber ein »Zweiklassenumweltrecht« nicht geben. »Auch die neuen Bundesländer sind dringend auf die hohen Umweltstandards angewiesen, die in den alten Bundesländern erarbeitet worden sind«, meinte *Schell* und verwies auf den erheblichen Handlungsbedarf, der in den neuen Bundesländern vor allem im Bereich der Wiederverwertung industrieller Produktionsstätten bestehe.

Regierungsdirektor Michael *Dörffel* (Magdeburg) begrüßte aus der Sicht des Ministeriums für Umwelt und Naturschutz Sachsen-Anhalt die von den westlichen Ländern geleistete Verwaltungshilfe und sprach sich zugleich dafür aus, die Behördenorganisation zu straffen. Eine steigende Zahl von Genehmigungsanträgen könne nur bewältigt werden, wenn die Kräfte gebündelt und die Verwaltungen in den neuen Bundesländern von den alten Ländern unterstützt würden. Neben Verbesserungen im Bereich der Ablaufplanung und der Büro- und Verwaltungsorganisation mahnte *Dörffel* auch klar handhabbare gesetzliche Grundlagen an. »Die Verwaltungen dürfen nicht durch zu komplizierte Verfahren überfordert werden«, meinte *Dörffel* und sprach sich für weitgehend harmonisierte Genehmigungsverfahren und ein unbürokratisches Verwaltungshandeln aus.

In der anschließenden von Rechtsanwalt Dr. Dieter *Sellner* (Bonn) geleiteten Diskussion wurden vor allem auch Sorgen der Industrie laut: »Bei einer vollständigen Umsetzung des Umweltrechts bewegen sich die Unternehmen weitgehend am Rande der Legalität«, wurde aus Unternehmerkreisen vorgebracht. Insbesondere bei der Sanierung vorhandener Industrie- und Gewerbegebiete sei eine schlagartige Anpassung an den Stand der Technik kaum zu leisten. Die Umweltschutzanforderungen dürften daher im Interesse des Überlebens auch kleiner und mittelständischer Betriebe nicht überspannt werden. »Auch können wir nicht aus Gründen gestiegener Trinkwasserschutzauflagen traditionsreiche Dorffeste im Erzgebirge untersagen«, wurden in einem Beitrag des Sächsischen Staatssekretärs *Angst* die Grenzen einer umweltorientierten Politik deutlich. Vertreter westdeutscher Unternehmen warnten auch davor, die hohen Umweltstandards der alten Bundesrepublik ohne ausreichend zeitlich gestreckte Übergangsregelungen auf die völlig andere Ausgangssituation in den neuen Bundesländern zu übertragen: »Viele Industrieunternehmen, die bereits heute Grenzkostenbetriebe sind, würden durch derart überzogene Umweltschutzanforderungen in den sicheren Ruin

getrieben«, wurde gewarnt. Zur Vermeidung einer hohen Arbeitslosigkeit müsse die Heranführung an die westlichen Umweltstandards daher mit großer Behutsamkeit erfolgen.

Der Vollzug des Umweltrechts in den neuen Bundesländern soll ganz wesentlich durch die Freistellung von betrieblichen Altlasten gefördert werden. Die hierzu entwickelten Konzepte werfen aber in der Praxis kaum lösbare Fragen auf, über die Dr. Jürgen *Nebel*, Referatsleiter im Ministerium für Umwelt und Naturschutz des Landes Sachsen-Anhalt (Magdeburg) aus der Sicht der staatlichen Freistellung, Dr. Andreas *Dewald* (Berlin) aus der Sicht der Treuhandanstalt und der Hauptgeschäftsführer der Industrie- und Handelskammer Halle/Dessau Dr. H.-Peter *Heimann* (Halle) aus der Sicht der Investoren berichteten. Die Altlastenprobleme in den neuen Bundesländern sind gewaltig. Der Silbersee bei Bitterfeld, der als »ungekrönter Medienstar« unter den Altlasten eine traurige Berühmtheit erlangt hat, ist nur ein besonders schlagendes Beispiel für die Milliardenaufwendungen, die von Industrie, Investoren, aber auch der Allgemeinheit in den kommenden Jahren aufgebracht werden müssen. Von der überbordenden Flut von etwa 44 000 Freistellungsanträgen sind bisher nur gut 100 Anträge positiv entschieden. Auch die inzwischen aufgrund einer Bund-Länder-Vereinbarung in den nächsten 10 Jahren zur Verfügung stehenden 10 Mrd. DM und der auf fünf Jahre angelegte Sonderfonds für die Braunkohle von 7,5 Mrd. DM ist da wohl nur ein sprichwörtlicher, wenn auch dicker »Tropfen auf den heißen Stein«. Angesichts begrenzter Mittel bestehe die Gefahr, daß der Altlastenbegriff verengt und wichtige Problembereiche ausgespart würden, meinten verschiedene Teilnehmer in der von Rechtsanwalt Prof. Dr. Klaus-Peter *Dolde* (Stuttgart)

geleiteten Diskussion. Auch müsse verhindert werden, daß die Umweltbehörden die im Rahmen der Freistellungsanträge erforderlichen Angaben lediglich dazu nutzen, die Handlungs- bzw. Zustandsstörer heranzuziehen, wurde von seiten der Industrie gewarnt. Die gewaltige Aufgabe der Altlastensanierung in den neuen Bundesländern müsse vielmehr als einmalige Chance zur Verbesserung der Umwelt, Ankurbelung der Wirtschaft und Sicherung krisenbeständiger Arbeitsplätze begriffen werden. An Gesetzgeber, Verwaltung und Investoren wurde appelliert, Investitionshemmnisse schnell zu beseitigen und so eine sichere Grundlage für einen raschen umweltverträglichen Neuaufbau in den jungen Ländern zu schaffen.

So konnte auch die Sechzehnte Berliner Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht – der Beratungsverlauf wird bald in einem Tagungsband auch gedruckt zur Verfügung stehen – keine einfachen Patentrezepte präsentieren. Es wurden jedoch vor allem in den Themenbereichen Luftreinhaltung, Europarecht und neue Bundesländer über die engeren Fachkreise hinaus weiterführende Denkanstöße vermittelt, die im Konzert der wichtigen Stimmen zum Umweltrecht bei künftigen umweltrechtlichen Reformvorhaben, aber auch in Wissenschaft und Praxis ihren eigenständigen Platz mit Recht für sich in Anspruch nehmen. Schon jetzt konnte Präsident *Salzvedel* die interessierte Fachwelt zur Siebzehnten Umweltrechtlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht am 5. und 6. 11. 1993 an traditionsverpflichteter Stelle in den Plenarsaal des Berliner BVerwG einladen – offenbar zugleich auch ein kleines Zeichen für den Wunsch von Präsident *Franßen*, daß das höchste deutsche Verwaltungsgericht noch lange Jahre an seiner bisherigen Stelle residieren möge.

RECHTSPRECHUNG

Entscheidungen

1. Art. 4, 38, 106, 108, 110 GG; EStG

Eine Gewissensentscheidung, die Organisation und Finanzierung der Landesverteidigung ablehnt, berührt grundsätzlich nicht die Pflicht zur Steuer (nichtamtlicher Leitsatz).

BVerfG, Beschluß des Zweiten Senats (3. Kammer) vom 26. 8. 1992 – 2 BvR 478/92 –

Aus den Gründen:

Die Beschwerdeführer – Bf. – haben sich vergeblich dagegen gewehrt, auch mit dem Teil ihrer Steuerschuld zur Einkommensteuer herangezogen zu werden, der prozentual dem Anteil des Verteidigungshaushalts am Bundeshaushalt entspricht. Dadurch, daß ihnen sowohl ein entsprechender Teilerlaß ihrer Einkommensteuer als auch die Erlaubnis versagt wurde, diesen Teil auf ein Sperrkonto zwecks Verwendung für einen noch zu schaffenden Friedensfonds einzuzahlen, werden die Bf. nicht in ihren Grundrechten der Gewissensfreiheit (Art. 4 Abs. 1 GG) verletzt.

1. Zwar umfaßt die von der Verfassung gewährleistete Gewissensfreiheit nicht nur die Freiheit, ein Gewissen zu haben, sondern grundsätzlich auch die Freiheit, von der öffentlichen Gewalt nicht verpflichtet zu werden, gegen Gebote und Verbote des Gewissens zu handeln (BVerfGE 78, 391, 395). Die Bf. haben eine Gewissensentscheidung i. S. des Art. 4 Abs. 1 GG getroffen, also eine ernste sittliche, das heißt an den Kategorien von »Gut« und »Böse« orientierte Entscheidung, die sie als für sich bindend und unbedingt verpflichtend innerlich erfahren (vgl. BVerfGE 12, 45, 55).

2. Eine Gewissensentscheidung, die Organisation und Finanzierung der Verteidigung ablehnt, berührt jedoch grundsätzlich nicht die Pflicht zur Steuerzahlung. Die Steuer ist ein Finanzierungsinstrument des Staates, aus dessen Aufkommen die Staatshaushalte allgemein – ohne jede Zweckbindung – ausgestattet werden. Über die Verwendung dieser Haushaltsmittel entscheidet allein das Parlament (Art. 110 Abs. 2 und 3 GG). Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages sind dabei an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG). Durch die strikte Trennung von Steuererhebung und haushaltsrechtlicher Verwendungsentscheidung gewinnt der Staat rechtsstaatliche Distanz und Unabhängigkeit gegenüber dem ihn finanzierenden Steuerpflichtigen und ist deshalb allen Bürgern – mögen sie erhebliche Steuerleistungen erbringen oder nicht zu den Steuerzahlern gehören – in gleicher Weise verantwortlich. Andererseits nimmt er dem Steuerzahler Einflußmöglichkeit und Verantwortlichkeit gegenüber den staatlichen Ausgabeentscheidungen. Dementsprechend ist die individuelle Steuerschuld aller Steuerpflichtigen unabhängig von der zukünftigen Verwendung des Steueraufkommens, mag der Staat Verteidigungsaufgaben finanzieren oder auf sie verzichten. Auf der Grundlage dieser strikten Trennung zwischen steuerlicher Staatsfinanzierung und haushaltsrechtlicher Verwendungsentscheidung ist für den einzelnen Steuerpflichtigen weder rechtserheblich noch ersichtlich, ob seine Einkommensteuerzahlungen an die Landesfinanzbehörden (Art. 108 Abs. 2 GG) in den Bundes- oder in den Landeshaushalt fließen (vgl. Art. 106 Abs. 3 GG) und für welchen konkreten Verwendungs-