

hende, zulässige Einschränkungen der Verfassungshoheit der Länder kennt. Diese finden sich z. B. in den Art. 29, 31, 33, 37 und 91 GG<sup>77</sup>. Auf diese Vorschriften rekurriert die Aussage des Bundesverfassungsgerichts. Eine andere Auslegung käme einer Aufgabe der Bundesstaatsgarantie aus Art. 20 Abs. 1 GG i. V. mit Art. 79 Abs. 3 GG gleich. Der Grundsatz bleibt bestehen, wonach der Bund ohne Verletzung des im Grundgesetz garantierten bundesstaatlichen Prinzips in die Verfassungsordnung der Länder nicht eingreifen kann, solange sich diese im Rahmen des Art. 28 Abs. 1 GG hält<sup>78</sup>. Daß dem Bund ein besonderer (Verfassungs-)Gesetzgebungsakt zur Verlängerung von Wahlperioden in den Ländern verwehrt ist, hat das Bundesverfassungsgericht sogar ausdrücklich im Hinblick auf die Unantastbarkeit der Verfassungshoheit der Länder festgeschrieben<sup>79</sup>.

### 3. Kompetenzverzicht der Länder zugunsten des Bundes

Möglicherweise könnte eine grundgesetzliche Bestimmung der Termine der Landtagswahlen dennoch verfassungsrechtlich unbedenklich sein, wenn die Bundesländer auf die Ausübung ihres Rechts, den Wahltermin und die Dauer der Legislaturperiode festzulegen, zugunsten des Bundes verzichten.

Im Bereich des unterverfassungsmäßigen Rechts können die Länder nicht auf die ihnen gemäß Art. 70 ff. GG zustehenden Gesetzgebungsbefugnisse verzichten<sup>80</sup>. Aus der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes folgt nämlich, daß weder der Bund noch die Länder über ihre im Grundgesetz festgelegten Kompetenzen verfügen können<sup>81</sup>. Kompetenzverschiebungen zwischen Bund und einzelnen oder allen Ländern sind auch nicht mit Zustim-

mung der Beteiligten möglich<sup>82</sup>. Gilt dies bereits im Bereich der einfachgesetzlichen Kompetenzverteilung, so ist ein Kompetenzverzicht der Länder zugunsten des Bundes erst recht unzulässig im Bereich der Verfassungshoheit, die zum unentziehbaren und damit auch unaufgebbaren »Hausgut« der Länder gehört.

Auch unter diesem Gesichtspunkt bleibt daher eine grundgesetzliche Regelung verfassungsrechtlich unzulässig.

### IV. Ergebnis

Eine Festlegung der Landtagswahltermine durch entsprechende Änderung des Grundgesetzes verstößt gegen die in Art. 79 Abs. 3 GG i. V. mit Art. 20 Abs. 1 GG garantierte *Gliederung des Bundes in Länder* und das *Bundesstaatsprinzip*, da sie einen Eingriff in die Verfassungshoheit und damit in die Eigenstaatlichkeit der Länder darstellt.

Dieser Eingriff ist nicht durch das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG gedeckt.

Aus dem bundesstaatlichen Grundsatz der Bundestreue fließt kein Recht des Bundes, durch Verfassungsänderung in die Eigenstaatlichkeit der Länder einzugreifen, da es sich um eine alleinige Zuständigkeit der Länder handelt und der Grundsatz der Bundestreue lediglich zur Rücksichtnahme auf die Interessen des Bundes verpflichtet. Ein Bedürfnis, den Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens dergestalt weiterzuentwickeln, dem Bund in besonders gelagerten Ausnahmesituationen das Recht zuzugestehen, bestimmte Kompetenzen an sich zu ziehen, besteht nicht, da die vorhandenen bundesstaatlichen Regelungsmechanismen ausreichen.

Für eine bundeseinheitliche grundgesetzliche Regelung fehlt es ohnehin an einem die Eigenstaatlichkeit der Länder überwindenden elementaren Interesse des Bundes. Dessen Arbeits- und Funktionsfähigkeit bleibt auch bei Streuung der Landtagswahltermine erhalten.

Ein Kompetenzverzicht der Länder zugunsten des Bundes ist verfassungsrechtlich nicht zulässig.

82 *Vogel*, in: Benda/Maihofer/Vogel (Fußn. 13), S. 818.

77 *Stern*, in: BK (Fußn. 8), Art. 28 Rdnr. 9.

78 BVerfGE 1, 14, 34.

79 BVerfGE 1, 14, 34.

80 *Herzog*, in: Maunz/Dürig (Fußn. 8), Art. 20 IV Rdnr. 102; *Klein*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein (Fußn. 8), Art. 30 Rdnr. 2 a; *M. Bothe*, in: AK-GG (Fußn. 26), Art. 30 Rdnrn. 21, 23.

81 BVerfG 1, 14, 35; BVerfGE 32, 145, 156; BVerfGE 41, 291, 311; BVerfGE 55, 274, 301; *Seifert*, in: Seifert/Hömig (Fußn. 10), Art. 20 Rdnr. 6.

## DIE ENTWICKLUNG DES ÖFFENTLICHEN RECHTS

### Siebzehnte Umweltrechtliche Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht

– Tagungsbericht –

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

Deutsche Umweltschutzgesetzgebung wird mehr und mehr von europarechtlichen Vorgaben beeinflusst. Diese Erkenntnis bestimmte auch die Beratungen der Gesellschaft für Umweltrecht, die in den Mittelpunkt ihrer 17. Jahrestagung am 5. und 6. 11. 1993 das neuartige Konzept »Umweltschutz durch Betriebsorganisation und Auditing« sowie – ebenfalls erstmalig in einer Plenardebatte – den »Biotopschutz im deutschen, europäischen und internationalen Recht« stellte. In diesem weitgespannten Feld von europäischem und deutschem Umweltrecht konnte der Vorsitzende der Gesellschaft, Prof. Dr. Jürgen *Salzwedel* (Bonn), die etwa 250 Experten aus allen umweltrechtlich interessierten Bereichen von Politik, Gesetzgebung, Verwaltung, Rechtsprechung, Wissenschaft, Wirtschaft und Praxis zu einer Fülle von aktuellen umweltrechtlichen Themen begrüßen<sup>1</sup>.

#### »Familiennachrichten« und Rechtsprechungsbericht

Der Präsident des BVerwG, Dr. Everhardt *Franßen* (Berlin), der die Teilnehmer an gewohnter Stelle im Plenarsaal des BVerwG unter dem prüfenden Blick der »Ahnengalerie« von zwölf ehemaligen Chefpräsidenten des Preuß. OVG und des BVerwG willkommen hieß, erinnerte an die engen Verbindungen zwischen der Gesellschaft für Umweltrecht und dem BVerwG, die bereits seit der ersten Fachtagung im November 1977 bestehen. Zugleich empfahl der höchste deutsche Verwaltungsrichter das Berliner

1 Vgl. die Tagungsberichte Bernhard *Stüer*, DVBl. 1988, 181; DVBl. 1989, 27; DVBl. 1990, 197; DVBl. 1991, 101; DVBl. 1991, 1355; DVBl. 1992, 1585.

Revisionsgericht auch weiterhin als Tagungsort künftiger Jahre, wobei er allerdings eine Rechnung mit zwei Unbekannten präsentierte: Die Geschwindigkeit der Verwirklichung der Umzugspläne von Bundestag und Bundesregierung nach Berlin sowie die von den Gerichtsangehörigen mit durchaus gemischten Gefühlen verfolgte Diskussion um den Umzug des BVerwG nach Leipzig. Unter der Rubrik der »bundesverwaltungsgerichtlichen Familiennachrichten« gab der Chefpräsident sozusagen im Anschluß an die »erweiterte Familienfeier« zum vierzigjährigen Bestehen des BVerwG im Sommer 1993<sup>2</sup> mit Dank an die Beteiligten und unter langanhaltendem anerkennenden Beifall der Zuhörer bekannt, daß der bisherige Vizepräsident Prof. Dr. Otto *Schlichter*<sup>3</sup> zum 1. 10. 1993 aus dem aktiven richterlichen Dienst ausgeschieden und das bisherige Mitglied des 7. Senates Dr. Günter *Gaentzsch*<sup>4</sup> zum 20. 10. 1993 als Senatsvorsitzender des 4. Revisions senats an seine alte richterliche Wirkungsstätte zurückgekehrt sei.

Der traditionelle Rechtsprechungsbericht zum Umweltrecht begann mit einer eher unerwarteten Feststellung: »Nach mehr als zwei Jahrzehnten seit Inkrafttreten des AbfG sind die abfallrechtlichen Grundbegriffe auch heute noch weitgehend ungeklärt«, meinte *Franßen* und verwies darauf, daß dies auch für die Abgrenzung zwischen Abfall und Wirtschaftsgut gegolten habe. Am Beispiel des unsortierten Bauschuttabfalls habe das BVerwG allerdings eine Klärung vollzogen<sup>5</sup>: Die Abfalleigenschaft eines Altstoffes wird danach nicht schon dadurch ausgeschlossen, daß er an einen Dritten zur Verwendung oder Verwertung weitergegeben werden kann oder dies tatsächlich geschieht. Anknüpfend an den objektiven Abfallbegriff in § 1 Abs. 1 Satz 1 AbfG müsse für die Anwendung des Abfallregimes darauf abgestellt werden, ob die gegenwärtige Aufbewahrung der Sache und ihre künftige Verwendung oder Verwertung typischerweise zu einer Gemeinwohlgefährdung und vor allem zu Umweltgefahren führe. Eine solche typische Gefahr besteht nach Auffassung des BVerwG regelmäßig nicht, wenn für den Altstoff ein Marktpreis erzielt werden kann (»Wirtschaftsgut«). Umgekehrt ist das Fehlen eines Marktpreises ein wesentliches Indiz dafür, daß ein gemeinwohlgefährdender Altstoff als Abfall entsorgt werden muß. Nicht nur für den Abfallbereich machte der Gerichtspräsident eine wenig konturenscharfe Rechtsprache aus, die bei allem Verständnis für einen gesetzgeberischen Konflikttransfer und bei dem reizvollen Charme eines flexiblen »Softlaw« in der täglichen Rechtsanwendungspraxis, aber auch in der gerichtlichen Kontrolle, große Schwierigkeiten hervorrufe.

2 Vgl. dazu das Sonderheft »Vierzig Jahre BVerwG« mit den Beiträgen Everhardt *Franßen*, Weisheit, Besonnenheit und Tapferkeit – die Grundlagen der Gerechtigkeit, DVBl. 1993, 751; Fritz *Ossenbühl*, 40 Jahre BVerwG – Bewahrung und Fortentwicklung des Rechtsstaats, DVBl. 1993, 753; Bernhard *Stüer*, Die Dritte Gewalt – Das Gewissen des Rechtsstaats, DVBl. 1993, 750; vgl. auch *dens.*, Präsidentenwechsel am BVerwG, DVBl. 1991, 856.

3 *Schlichter* – zuvor Richter am OVG Lüneburg – wurde im Jahre 1973 zum Bundesrichter ernannt und gehörte bis zu seinem Ausscheiden dem 4. Revisions senat an. Im Jahre 1986 wurde er als Nachfolger von *Oppenheimer* Senatsvorsitzender und im Jahre 1990 als Nachfolger von *Zehner* Vizepräsident des BVerwG. Zum 1. 9. 1993 ist auch der Vorsitzende des 8. Revisions senates, Prof. Dr. Felix *Weyreuther*, aus dem aktiven richterlichen Dienst ausgeschieden. Der gebürtige Hamburger begann seine richterliche Laufbahn in der ordentlichen Justiz und war bereits mit 32 Jahren Richter am OVG Lüneburg. Noch nicht 38 Jahre alt, wurde er zum Richter am BVerwG ernannt. Bis zu seiner Ernennung zum Vorsitzenden des 8. Revisions senates gehörte *Weyreuther* dem u. a. auch für das Baurecht und Teile des Fachplanungsrechts zuständigen 4. Senat an, vgl. Hans-Joachim *Driebeaus* / Hans Jörg *Birk* (Hrsg.), Baurecht – Aktuell, Festschrift für Felix *Weyreuther*, Köln 1993.

4 *Gaentzsch* gehörte nach seiner Zeit als Hauptreferent des Deutschen Städtetages seit 1982 zunächst dem 4. Revisions senat und zwischen 1988 und 1993 dem 7. Revisions senat in Berlin an.

5 BVerwG, Urteil vom 24. 6. 1993 – 7 C 11.92 –, DVBl. 1993, 1139 = UPR 1993, 387.

#### *Bericht aus der Bonner Werkstatt*

Unter den besonderen gesetzgeberischen Leistungen erwähnte der Staatssekretär im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Clemens *Stroetmann* (Bonn), das InvWoG<sup>6</sup>, das hinsichtlich vereinfachter und verkürzter Genehmigungsverfahren unter Wahrung von Umweltbelangen »gewiß eine Revolution in Gang gesetzt« habe. Verbesserungen zugunsten eines wirksamen Umweltschutzes versprach sich der Bonner Umweltstaatssekretär auch von dem in den parlamentarischen Beratungen befindlichen neuen Kreislaufwirtschaftsgesetz. In Anspielung auf die eher zurückhaltende Einschätzung gesetzgeberischer Leistungen durch seinen Vorredner kündigte *Stroetmann* zugleich den Versuch an, in den neuen gesetzlichen Regelungen ein Stück mehr an definitiver Arbeit zu leisten, um die Gerichtsbarkeit ein wenig von kräfteverzehrender Auslegungsarbeit zu entlasten – eine Absicht, die bei den Tagungsteilnehmern zwar mit Beifall, zugleich aber auch mit nachdenklichem Schmunzeln aufgenommen wurde. Nachdrücklich sprach sich der Staatssekretär für mehr marktwirtschaftliche Elemente auch im Umweltschutz aus und appellierte zugleich an die Eigenverantwortlichkeit von Gewerbe und Industrie. Trotz aller ökonomischen Probleme bei der marktwirtschaftlichen Umsetzung des »grünen Punktes« verteidigte *Stroetmann* die Verpackungsverordnung als wichtiges Steuerungsinstrument der Abfallpolitik, das seine Bewährungsprobe durch eine erhebliche Reduzierung des Verpackungsabfalls bereits bestanden habe. Die Umweltschutzpolitik müsse einerseits den immer wichtiger werdenden ökologischen Anforderungen gerecht werden und dürfe andererseits die wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik bei schwieriger werdenden Rahmenbedingungen nicht gefährden.

#### *Ökologischer Marshallplan*

Das Stichwort vom »Wirtschaftsstandort Deutschland« rief allerdings auch weitere Stimmen auf den Plan. »Wir können uns nicht leisten, unseren Kindern und Kindeskindern eine ökologisch belastete, nicht mehr regenerationsfähige Umwelt zu übergeben«, mahnte der Berliner Umweltstaatssekretär Prof. Dr. Lutz *Wicke*, der zugleich die Grüße von Umweltsenator Dr. Volker *Hassemer* überbrachte, eine stärkere ökologische Ausrichtung aller Politikbereiche an. Und auch durchaus praktische Vorschläge hielt *Wicke* bereit: Der Innenstadtkverkehr müsse auf besonders schadstoffarme Kraftfahrzeuge begrenzt werden, die Kohleöfen nach einer Übergangszeit aus den Innenstadtwohnungen verschwinden und nach Möglichkeit Gas-, Elektro- und Sonnenenergie als Fahrzeugantrieb genutzt werden. Wo eine Wiederverwendung etwa als Dachziegel möglich sei, müsse eine Verbrennung von Kunststoffen ausscheiden. Den vielfältigen Anzeichen einer um sich greifenden Umweltzerstörung in Gestalt einer nahen Klimakatastrophe, von Verwüstungen, Dürren und großen Brandkatastrophen sowie der Vernichtung tropischer Regenwälder setzte der Umweltstaatssekretär die Forderung nach einem weltweiten »ökologischen Marshallplan« entgegen. Nur durch umweltorientiertes globales Denken und entschiedenes lokales Handeln könne die ansonsten sichere weltweite ökologische Katastrophe zumindest noch für einige Zeit hinausgezögert werden. *Wick* forderte ein europäisches und internationales Umweltkonzept, das auf dem Gedanken einer Priorität des Umweltschutzes und gegenseitiger, länderübergreifender Hilfe vor allem auch im Nord-Süd-Dialog aufgebaut sei. In diesem Zusammenhang setzte der Staatssekretär auch auf die Mitgliedschaft Berlins in dem weltweit 50 Städte umfassenden Klimabündnis.

#### *Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung*

Die Eigenverantwortung der Unternehmen soll durch ein neuartiges europaweites System des freiwilligen betrieblichen Umweltschutzes gestärkt werden, das durch weitgehende Selbstorganisation und Selbstkontrolle der Unternehmen gekennzeichnet ist. Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung werden in der

6 Gesetz zur Erleichterung von Investitionen und der Ausweisung und Bereitstellung von Wohnbauland (Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz) vom 22. 4. 1993, BGBl. I, 466.

EG-Umwelt-Audit-VO<sup>7</sup> grundgelegt, über die Ministerialdirektor a. D. Dr. Gerhard *Feldhaus* in seinem Vortrag über »Umweltschutz durch Betriebsorganisation und Auditing« aus europarechtlicher und nationaler Sicht berichtete<sup>8</sup>. Die EG-Umwelt-Audit-VO sieht vor, daß die Mitgliedstaaten bis zum April 1995 den rechtlichen Rahmen für ein neuartiges System des betrieblichen Umweltschutzes schaffen, das unter Aufsicht unabhängiger Umweltgutachter und einer begrenzten Kontrolle durch Verwaltung und Öffentlichkeit an dem Grundsatz der freiwilligen Selbstverpflichtung der Unternehmen ausgerichtet ist. Das Umwelt-Audit hat eine Doppelfunktion. Es ist einerseits marktwirtschaftliches Instrument, andererseits ein in die Hand des Unternehmens gelegtes innerbetriebliches Vollzugsinstrument, wie *Feldhaus* darlegte.

Ziel des Systems ist die Förderung der kontinuierlichen Verbesserung des betrieblichen Umweltschutzes im Rahmen der gewerblichen Tätigkeit durch standortbezogene Umweltpolitik, -programme und -managementsysteme durch die Unternehmen, die systematische, objektive und regelmäßige Bewertung der Leistung dieser Instrumente und die Bereitstellung von Informationen über den betrieblichen Umweltschutz für die Öffentlichkeit (Art. 1 Abs. 2 EG-Umwelt-Audit-VO). Die freiwillige Beteiligung an dem neuen System ist an eine Reihe von Eingangsvoraussetzungen geknüpft, die u. a. auch eine Umweltbetriebsprüfung umfassen (Art. 3 EG-Umwelt-Audit-VO). Die interne Umweltbetriebsprüfung an einem Standort wird durch Betriebsprüfer des Unternehmens oder durch für das Unternehmen tätige externe Personen oder Organisationen durchgeführt (Art. 4 Abs. 1 EG-Umwelt-Audit-VO). Die Mitgliedsstaaten regeln das Zulassungsverfahren und die Aufsicht über die Tätigkeit der Umweltgutachter (Art. 6 EG-Umwelt-Audit-VO). Die Standorte werden nach entsprechender Prüfung in einer Umwelterklärung beschrieben und in ein Verzeichnis aufgenommen (Art. 8 EG-Umwelt-Audit-VO), das von der Kommission jährlich im Amtsblatt der EG veröffentlicht wird (Art. 9 EG-Umwelt-Audit-VO). Die Unternehmen können eine Teilnahmeerklärung verwenden, in der die Art der Teilnahme deutlich zum Ausdruck kommt. Die Teilnahmeerklärung darf allerdings weder in der Produktwerbung verwendet noch auf den Erzeugnissen selbst oder auf ihrer Verpackung angegeben werden (Art. 10 EG-Umwelt-Audit-VO). Die Teilnahme soll nicht nur großen, sondern auch kleinen und mittleren Unternehmen ermöglicht werden (Art. 13 EG-Umwelt-Audit-VO).

»In den materiellen Zielen des Umweltschutzes besteht, was den Pflichtenkatalog des § 5 BImSchG angeht, zwischen Umwelt-Audit und Ordnungsrecht große Übereinstimmung«, machte *Feldhaus* klar, wobei er auf die Einhaltung aller einschlägigen Umweltvorschriften und darüber hinaus auf eine angemessene kontinuierliche Verbesserung des betrieblichen Umweltschutzes verwies (Art. 1 Abs. 3, Art. 3 EG-Umwelt-Audit-VO). Im gesetzesunabhängigen Bereich geht das Umwelt-Audit allerdings weit über § 5 BImSchG hinaus. Es bezieht das gesamte Energiemanagement ein, die Bewirtschaftung, Einsparung, Auswahl und den Transport von Rohstoffen, die Wasserbewirtschaftung und Wassereinsparung, ferner den Produktbereich, von der Produktentwicklung über Verpackung, Transport, Verwendung bis zur Endlagerung und schließlich die Gestaltung der vertraglichen Beziehungen zu Kunden und Lieferanten. Die Industrie wurde so in die Pflicht genommen, an der Lösung der Umweltprobleme selbst auf freiwilliger

Basis und durch Einsatz marktwirtschaftlicher Elemente teilzunehmen. Zugleich verwies *Feldhaus* auf die beiden Seiten der Medaille: Die Verbindung von Marktwirtschaft und Ordnungsrecht lasse nicht geringe Probleme wohl auch im Vollzug erwarten. Auf der anderen Seite könne sich die Eigendynamik zugunsten des Umweltschutzes auswirken. Vor diesem Hintergrund dürften die Unternehmen nicht überfordert werden. Halte das Unternehmen die untergesetzlich vorgeschriebenen Emissionswerte ein, so sei darüber hinaus eine weitere Pflicht, den betrieblichen Umweltschutz ständig zu verbessern, nicht angebracht.

Erhebliche Veränderungen werde die EG-Umwelt-Audit-VO vor allem auf die Betriebsorganisation der Unternehmen haben, in die das EG-Recht durch das neue Umweltmanagementsystem einwirken wolle. Aus dieser Sicht sei es zu empfehlen, daß der Gesetzgeber auch auf nationaler Ebene gleichziele, jedenfalls die Qualifizierung der Betriebsorganisation als Grundpflicht zu präzisieren. »Die Betriebsorganisation ist das zentrale Steuerungsinstrument für alle umweltbezogenen betrieblichen Maßnahmen und damit zwingende Voraussetzung für den umweltschutzsichernden Betrieb«, begründete *Feldhaus* die Bedeutung eines betrieblichen Umweltmanagementsystems. Auch sprach er sich dafür aus, die wesentlichen Elemente der europarechtlichen Vorgaben zur Betriebsorganisation für die an dem Umwelt-Audit teilnehmenden Unternehmen durch orientierende allgemeine Verwaltungsvorschriften in einen innerstaatlichen Ordnungsrahmen umzusetzen. Dies müsse aber ohne ordnungsrechtliche Detailregelungen und behutsam geschehen, um auch verfassungsrechtlichen Rechtsgrundsätzen zu entsprechen. Insoweit sah *Feldhaus* zwischen Europarecht und innerstaatlichem Recht Regelungsunterschiede: Denn im Gegensatz zum Umwelt-Audit überläßt das Ordnungsrecht die innerbetriebliche Umsetzung weitestgehend dem Betreiber. Da sich das Unternehmen dem Umwelt-Audit freiwillig unterwerfe, stelle sich hier das Problem der aufgezwungenen Einschränkung der unternehmerischen Dispositionsfreiheit nicht.

Der Dualismus zwischen allgemein verpflichtendem Ordnungsrecht und freiwilligem Umwelt-Audit schien *Feldhaus* auf Dauer einen Harmonisierungsbedarf auszulösen, dessen Umfang aber noch nicht konturscharf erkannt werden konnte. In dem Maße, in dem sich das Umwelt-Audit durchsetze, könne eine Annäherung zwischen staatlicher und betrieblicher Kontrolle in Betracht kommen. In diese Überlegungen schloß der Referent auf einer ersten Stufe auch bestimmte Berichts- und Mitteilungspflichten und auf einer zweiten Stufe nach weitgehend flächendeckender Einführung des freiwilligen Systems auch die Frage ein, »ob die Schnittstelle zwischen staatlicher Kontrolle und Eigenkontrolle nicht prinzipiell zu verlagern ist«. Ein Rückzug des Ordnungsrechts setze allerdings einen wirksamen Eigenvollzug durch Umweltmanagementsystem und Umweltbetriebsprüfungen voraus.

Die EG-Umwelt-Audit-VO beruht weitgehend auf anglo-amerikanischen Vorbildern, die weniger ordnungsrechtlich geprägt sind, sondern auf Kooperation zwischen Verwaltung und Unternehmen setzen. Während das deutsche Umweltrecht vor allem an einheitlichen Standards und Überwachungsverfahren orientiert ist, basiert der Umweltschutz dort auf ausfüllungsbedürftigen allgemeinen Zielen und Rechtsbegriffen, die im Einzelfall vielfach im Verhandlungswege zwischen Behörde und Unternehmen auszuliegen und anzuwenden sind, wie Dr. Steven *Brown*, Superintendent Pollution Inspector, Department of Environment (London) in seinem Korreferat berichtete. Bei vergleichbarer Zielsetzung des Umweltschutzes, eine Belastung von Boden, Luft und Wasser vorsorgend zu vermeiden und eingetretene Schäden zu beseitigen, geht das britische System über umwelttechnische Managementsysteme, BS 7750, der British Standard Institution (BSI) den gegenüber dem strikten deutschen Ordnungsrecht moderateren Weg der Freiwilligkeit, der Überzeugung und der Verhandlung. Aus dieser Sicht riet *Brown* den Unternehmen ein »positives Umweltmanagement« und eine entsprechende Öffentlichkeitsarbeit. Mehr Umweltschutz könne in den Augen der Öffentlichkeit zu Wettbewerbsvorteilen führen und zahle sich daher langfristig aus. Auch rechnete er Kosteneinsparungen durch bessere Betriebsorganisation und durch rechtzeitig durchgeführten Umweltschutz zu den Vorteilen eines solchen unternehmerischen Vorgehens. Zugleich rief *Brown* die Unternehmer auf, sich schon jetzt in großer Zahl an dem neuen Modell des Umwelt-Audit zu beteiligen

7 Verordnung (EWG) Nr. 1836/93, ABIEG Nr. L 168/1 vom 10. 7. 1993 über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung.

8 Vgl. zum Umwelt-Auditing Martin *Führ*, EuZW 1992, 468; *ders.*, Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung – neue EG-Verordnung zum »Öko-Audit« verabschiedet, NVwZ 1993, 858; *Sellner/Schnutenhaus*, Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung (»Umwelt-Audit«) – ein wirksames, nicht ordnungsrechtliches System des betrieblichen Umweltschutzes?, NVwZ 1993, 928; *Steger* (Hrsg.), Umwelt-Auditing, 1991; *ders.* (Hrsg.), Handbuch des Umweltmanagements, Anforderungs- und Leistungsprofile von Unternehmen und Gesellschaften, 1992.

und nicht erst auf die Umsetzung der EG-Normen in das jeweilige innerstaatliche Recht zu warten.

In der von Dr. Horst von *Holleben*, Verband der Chemischen Industrie (Frankfurt), geleiteten *Diskussion* wurden auch vergleichbare französische Erfahrungen eingebracht (Frau *Kromarek*, Paris La Défense). Einig war sich die Runde, daß das Europarecht hier auf neue Möglichkeiten verweise, die im Interesse des Umweltschutzes genutzt werden sollten. Auch gelte es dabei, aus den Erfahrungen zu lernen, die in anderen Mitgliedsstaaten bereits mit derartigen mehr auf Freiwilligkeit und Selbstkontrolle setzenden Modellen gesammelt worden seien. Aus dieser Sicht wurde die EG-Umwelt-Audit-VO von verschiedenen Rednern als modernes Instrument des Umweltschutzes grundsätzlich begrüßt. Es müsse allerdings dafür Sorge getragen werden, daß die staatlichen Zertifikate nach EG-weit einheitlichen Grundsätzen ausgeben würden, um Wettbewerbsverzerrungen in Europa auszuschließen. Die als »Sündenfall« bezeichnete Bezugnahme in Art. 3 Buchst. a EG-Umwelt-Audit-VO auf das jeweilige Ordnungsrecht der Mitgliedsstaaten verstärkte die Gefahr, daß sich durch unterschiedliche Umweltstandards und abweichende materielle Anforderungen in den Mitgliedsstaaten bei anscheinend gleichen Anforderungen von Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung die nationale Verwaltungspraxis weiter auseinander entwickle. Solche Tendenzen seien offenbar nicht auf das Umweltrecht beschränkt, hieß es dazu mit durchaus sarkastischem Unterton.

Zustimmung fand der Referent auch mit seiner Auffassung, die inhaltlichen Anforderungen an ein Umweltmanagement nicht zu überspannen und die Unternehmen nicht über die Einhaltung des Ordnungsrechts hinaus ganz allgemein zu einer ständigen Verbesserung der Umweltverträglichkeit der Standorte zu verpflichten. Insoweit stelle auch die EG-Umwelt-Audit-VO lediglich die Einhaltung von Mindestanforderungen sicher und fordere nicht ohne eine Begrenzung auf die unternehmerischen Möglichkeiten ganz allgemein eine bestmögliche Verwirklichung des Umweltschutzes. Auch wurde vor einer zu starken Einschränkung der Unternehmensorganisation gewarnt. Bei allem Verständnis für das Bemühen, durch einheitliche Vorgaben für die Betriebsorganisation auf einen verbesserten Umweltschutz hinzuwirken, müsse das Produkt und das Produktionsverfahren nach wie vor im Vordergrund stehen. Aus dieser Sicht wurde den Unternehmen geraten, die Beteiligung an dem neuartigen Modell auch in der Öffentlichkeit deutlich zu machen.

Mit großem Verständnis wurden auch die Fragen des Referenten im Zusammenhang mit einer möglichen Deregulierung des Ordnungsrechts aufgenommen. Wenn sich Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung durch freiwillige Beteiligung der Unternehmen etabliert hätten, könne auch über eine Reduzierung des Ordnungsrechts nachgedacht werden. Vor allem aber bei der Fortschreibung des materiellen Rechts werde sich der Gesetzgeber fragen müssen, in welchem Umfang neben dem freiwilligen Kontrollsystem der Einsatz zusätzlicher ordnungsrechtlicher Mittel noch erforderlich sei. Der deutsche Gesetzgeber wurde aufgerufen, die EG-Umwelt-Audit-VO möglichst bald umzusetzen und hierdurch die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß sich das neue System des Umweltmanagements und der Umweltbetriebsprüfung möglichst bald auch in Deutschland etablieren könne.

#### *Biotopschutz in Deutschland und Europa*

Sein Referat zum Thema »Biotopschutz im deutschen, europäischen und internationalen Recht« eröffnete Ministerialdirigent Klaus *Carlsen* (Kiel) mit einem Paukenschlag: »Der Mensch nutzt in zunehmendem Maße die Natur aus und begreift sich nicht mehr als Teil der Natur. Das Umweltschutzrecht verlangt nicht einmal selbst, die Belange des Naturschutzes ausreichend zu berücksichtigen.« Zugleich beklagte *Carlsen*, daß die Natur nicht den ihr zukommenden Stellenwert habe, und sparte auch nicht mit Kritik an Politik, Gesetzgeber, Verwaltung und Industrie. Den Grund für einen seiner Auffassung nach bisher völlig unzureichenden Biotopschutz im deutschen und europäischen Recht sah der Referent vor allem in der selektiven Behandlung der Natur. Die Kluft zwischen den etwa in § 1 Abs. 1 BNatSchG richtig formulierten Zielen des Naturschutzes und dem tatsächlichen Zustand der Natur werde trotz vielfältiger Anstrengungen immer größer. Den skizzierten Mängeln im gesetzlichen Regelungswerk und erheblichen Vollzugsdefiziten könne nur durch eine radikale Kehrtwen-

dung begegnet werden. Vor allem gelte es, durch ein Schutzgebiets- und Biotopverbundsystem einen Beitrag zu einem umfassenden Gesamtkonzept für das Regenerieren von Natur und Landschaft zu leisten. Eingehend behandelte der Referent die Landschaftsplanung, die Unterschutzstellung durch Verordnungen, den unmittelbaren gesetzlichen Biotopschutz des § 20 c BNatSchG und den Vertragsnaturschutz einschließlich des Ankaufs von Flächen. Diese naturschutzrechtlichen Instrumente seien weiter auszubauen mit dem Ziel, den »ökosystemaren Ansatz in Form des Schutzgebiets- und Biotopverbundsystems zu realisieren«. Zugleich zeigte *Carlsen* allerdings auch die Schwächen der bestehenden gesetzlichen Regelungen auf: Die Landschaftsplanung sei vom Bundesgesetzgeber nicht mit dem nötigen Nachdruck aufgegriffen worden. Die Unterschutzstellung von Flächen nach § 12 BNatSchG als Naturschutzgebiete oder geschützte Landschaftsbestandteile könne immerhin einen wichtigen Beitrag zu einem gezielten Biotopschutz leisten. Nachteilig sei aber, daß davon in der Praxis noch zu wenig Gebrauch gemacht werde und auch das Unterschutzstellungsverfahren zu langwierig sei. Einer zusätzlichen Erschwerung etwa durch das Erfordernis, vor einer hoheitlichen Ausweisung den Versuch einer privatrechtlichen Vereinbarung zu stellen, erteilte der Ministerialbeamte daher eine klare Absage. Die Vorschläge des Referenten gingen vielmehr in eine andere Richtung: Der Biotopschutz müsse sich auch auf sog. Sekundärbiotop erstrecken. Bilde sich ein solches Biotop etwa bei brachliegenden Grundstücken, so wachse ihm der Schutz des Gesetzes zu. In besonders geschützten Biotopen müsse sich das Verbot bereits auf solche Handlungen beziehen, die möglicherweise zu einer Zerstörung oder zu einer erheblichen oder nachteiligen Beeinträchtigung führen können. Auch die Landwirtschaft könne sich hier nicht auf eine Privilegierung berufen, da die Landwirtschaftsklausel im Bereich besonders geschützter Biotop nicht gelte. Für Ausnahmen und Befreiungen sei ein besonders strenger Maßstab anzulegen.

Der von *Carlsen* propagierte ökologische Ansatz machte auch vor dem Bauplanungsrecht keinen Halt. Die neue Eingriffsregelung in § 8 a BNatSchG, wie sie durch das InvWoG in die Regelungen für die Aufstellung der Bauleitpläne eingefügt worden sei, gelte nur für die Eingriffstatbestände. Keinesfalls sei der Konflikt zwischen Flächeninanspruchnahme und Baurecht insgesamt etwa zugunsten der Bauleitplanung gelöst worden. Auch habe die Bauleitplanung die materiellen Anforderungen des Naturschutzrechtes zu beachten. Sollte etwa ein gesetzlich geschütztes Biotop im Bauleitplanverfahren einer Bebauung weichen, so sei das nur dann zulässig, wenn materiell die Voraussetzungen einer Ausnahme nach § 20 c Abs. 2 BNatSchG vorlägen oder durch entsprechende Festsetzungen im Bebauungsplan die Erhaltung des besonders geschützten Biotops gewährleistet sei. Auch im Innenbereich nach § 34 BauGB sprach sich der Referent für eine stärkere Berücksichtigung naturschutzrechtlicher Belange aus. Es könne zwar hier ein Rechtsanspruch auf Bebauung nicht schlechthin ohne Entschädigung ausgeschlossen werden. Bei Art und Umfang der Flächeninanspruchnahme müsse aber der Grundsatz der Minimierung und des Ausgleichs Vorrang haben. Für das Immissionsschutzrecht beklagte *Carlsen* das Fehlen von in der Praxis handhabbaren Kriterien für die Beurteilung von Schäden für Pflanzen und Tiere. Eine wichtige Ergänzung versprach sich der Ministerialdirigent von dem jeweiligen Landesrecht, das z. B. die Bodendecke, Hecken, Gehölze und andere Pflanzenbestände, Gewässer und Feuchtgebiete schützen könne und das zu einem umfassenden Biotopverbundnetz weiterentwickelt werden müsse. Wichtige Ergänzungsfunktionen könnten auch die privatrechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten vor allem für die Schaffung von neuen Biotopen (Sekundärbiotopen) übernehmen.

Als einen wesentlichen Gewinn für einen umfassenden Biotopschutz bezeichnete *Carlsen* die EG-Richtlinie Fauna, Flora, Habitate (EG-FFH-RL)<sup>9</sup>, die entschiedener als die Vogelschutzrichtlinie des Jahres 1979<sup>10</sup> durch Ausweisung oder Benennung besonde-

<sup>9</sup> Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. 5. 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABIEG Nr. L 206/7 vom 22. 7. 1992.

<sup>10</sup> Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. 4. 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABIEG Nr. L 103 vom 25. 4. 1979.

rer Schutzgebiete für bestimmte schützenswerte Vogelarten vor allem auf den Schutz der sog. prioritären Lebensräume gerichtet sei. »Das erklärte Ziel ist, die biologische Vielfalt im EG-Bereich zu fördern und die in der Anlage 1 der Richtlinie aufgeführten Lebensstypen sowie die Habitate der in der Anlage 2 aufgeführten Pflanzen- und Tierarten als Naturerbe der Gemeinschaft EG-weit zu schützen«, beschrieb der Referent die Grundkonzeption der EG-FFH-RL. Wichtige Impulse seien von dem Konzept Natura 2000 zu erwarten, das sog. besondere Schutzgebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung zusammen mit den nach der Vogelschutzrichtlinie ausgewiesenen Gebieten in ein kohärentes Netz europäischer Schutzgebiete eingliedert (Art. 3 EG-FFH-RL). Jeder Staat leistet dazu durch die Ausweisung bestimmter Schutzgebiete seinen Beitrag. Bis zum 5. 6. 1995 ist eine nationale Liste aufzustellen. Innerhalb weiterer sechs Jahre nach Verabschiedung der Kommissionsliste sind die besonderen Schutzgebiete in Deutschland durch die Bundesländer auszuweisen. In den besonderen Schutzgebieten sind wie in Naturschutzgebieten alle Handlungen zu verbieten, die zu einer Zerstörung oder erheblichen oder nachhaltigen Beeinträchtigung des Schutzgebietes oder seiner Bestandteile führen können. Außerdem sind im notwendigen Umfang Schutz-, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen sowie sonstige geeignete Erhaltungsmaßnahmen rechtlicher, administrativer oder vertraglicher Art festzulegen. Dazu gehören Bewirtschaftungspläne, die u. U. in raumordnerische Pläne zu integrieren sind. Carlsen erteilte der EG-FFH-RL, der er eine geradezu »revolutionäre Bedeutung« beilegte, gute Noten und forderte die nationalen Gesetz- und Verordnungsgeber sowie die Verwaltungen auf, ihren jeweiligen Beitrag zur erforderlichen Umsetzung zu leisten. Vorhaben und Pläne dürften nur zugelassen werden, wenn eine Beeinträchtigung der ausgewiesenen Gebiete nicht stattfindet oder die Maßnahmen »aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses einschließlich solcher sozialer und wirtschaftlicher Art« erforderlich seien (Art. 6 Abs. 4 EG-FFH-RL). Diese Vorgaben seien im Interesse eines wirksamen Biotopschutzes streng zu beachten und als Ausnahmeregelungen besonders eng auszulegen.

Der »Biotopschutz im internationalen Recht«, mit dem sich Dr. Lothar Gündling vom Environmental Law Centre<sup>11</sup> (Bonn) befaßte, ist bisher noch fragmentarisch und folgt unterschiedlichen, teils gebietsbezogenen, teils artenbezogenen Ansätzen. Es sei daher – so der Referent – erforderlich, »auch bereits auf globaler Ebene durch neue Artenvielfalt-Konventionen die Grundlagen für einen umfassenden und systematischen Biotopschutz zu schaffen«. Zugleich berichtete Gündling eingehend über die Übereinkommen über Feuchtgebiete<sup>12</sup>, zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt<sup>13</sup>, zur Erhaltung der wandernden wildlebenden Tierarten<sup>14</sup>, über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer Lebensräume<sup>15</sup>, zum Schutz der

Alpen<sup>16</sup> und die Konvention über die Artenvielfalt als die bisherigen Eckpunkte völkerrechtlicher Verträge<sup>17</sup>.

In der von Prof. Dr. Martin Uppenbrink, Direktor des UNEP-Regional Office für Europa (Genf), geleiteten Diskussion wurde allgemein begrüßt, daß der Biotopschutz auch in den Beratungen der Gesellschaft den ihm zukommenden Stellenwert erhalten habe. Immerhin gehe es darum, das Gewicht des Naturschutzes im Konflikt mit Infrastruktureinrichtungen, Wohnungsbau sowie Industrie und Gewerbe zu bestimmen. Zustimmung fand der Referent mit seiner Forderung, den bisher eher selektiven Naturschutz zu einem umfassenden Biotopschutz fortzuentwickeln. Nur hierdurch könne die Artenvielfalt in dem erforderlichen Maße geschützt werden. Unter Hinweis auf andere europäische Beispiele wurde von einzelnen Teilnehmern die Abkehr von der Schutznormtheorie gefordert mit dem Ziel, eine umfassende gerichtliche Kontrolle der Einhaltung naturschutzrechtlicher Anforderungen zu ermöglichen. Auch müsse das Vorsorgeprinzip stärker berücksichtigt werden. Wohl allgemein wurde das Vollzugsdefizit bei Umsetzung der naturschutzrechtlichen Vorgaben beklagt, wobei dafür ein Mangel an Finanzmitteln, Personal und an fachlicher Beratung durch Sachverständige verantwortlich gemacht wurde.

Große Erwartungen wurden in der Diskussion auf die EG-FFH-Richtlinie gesetzt. Dabei dürften sich die negativen Erfahrungen mit der Umsetzung der Vogelschutzrichtlinie nicht wiederholen. Kritisch wurde allerdings angemerkt, daß der Bund entsprechende gesetzliche Vorgaben für die Länder noch nicht erlassen habe. Die konkretisierbaren allgemeinen Hoffnungen müßten durch konkrete Regelungen des Bundes und der Länder erfüllt werden. Wichtige Zielhorizonte könnten auch durch internationale Übereinkommen markiert werden, wobei sich mehrere Teilnehmer einen weiteren Ausbau und eine konkretere Fassung künftiger völkerrechtlicher Verträge wünschten. Ein wirksamer Biotopschutz könne auch durch verstärkte Kooperation und freiwillige vertragliche Vereinbarungen flankierend unterstützt werden. Einig war sich die Runde, daß der Biotopschutz im deutschen und europäischen Recht durch gemeinsames Handeln aller Beteiligten im Sinne einer globalen Betrachtung und eines lokalen Vollzuges weiter verbessert werden müsse.

#### *Umweltberatungen werden fortgesetzt*

So konnte die Tagung, die durch einen Empfang des Berliner Umweltsenators Dr. Volker Hassemer in der Staatlichen Kunsthalle Berlin zusätzlichen Glanz erhielt und deren Beratungsverlauf bald in einem Tagungsband auch gedruckt zur Verfügung steht, eine Fülle wichtiger aktueller Informationen zum deutschen und europäischen Umweltrecht vermitteln und in vielen Bereichen weiterführende Vorschläge für Gesetzgeber, Verwaltung und Wirtschaft unterbreiten. Die nächste umweltrechtliche Fachtagung wird am 4. und 5. 11. 1994 wiederum im BVerwG in Berlin stattfinden.

17 Die Bundesrepublik Deutschland ist Vertragspartei der vier zunächst genannten Übereinkommen, hat die »Alpenkonvention« gezeichnet und den Ratifizierungsprozeß eingeleitet sowie die Konvention über die Artenvielfalt in Rio gezeichnet und inzwischen auch ratifiziert.

11 International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN).

12 »Ramsar Konvention«, BGBl. II, 1976, 1266.

13 »Welterbe-Konvention«, BGBl. II, 1984, 936.

14 »Bonner Konvention«, BGBl. II, 936.

15 »Bremer Konvention«, BGBl. II, 581.

16 »Alpen-Konvention«.

## Zum Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz

– Bericht über die wissenschaftliche Arbeitstagung der Universität Kaiserslautern –

Von Dr. Petra Kauch und Holger Matuschak, Wissenschaftlichen Referenten am Zentralinstitut für Raumplanung, Münster

Am 27. und 28. 9. 1993 veranstaltete der Fachbereich Architektur/Raum- und Umweltplanung/Bauingenieurwesen der Universität Kaiserslautern unter der Schirmherrschaft des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau eine Arbeitstagung zu dem Thema »Bedeutung bundesgesetzliche Neuerungen

für die Bereitstellung von Bauland, die Verwirklichung von Bauungsmöglichkeiten und die Bewältigung der naturschutzrechtlichen Eingriffs- und Ausgleichsproblematik durch das »Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz« vom 22. 4. 1993 (BGBl. I S. 466)«. Ziel war es, die wichtigsten der seit dem