

Intention die Dauerlösung sein müßte<sup>24</sup>. Das wird jedenfalls dort der Fall sein, wo überhaupt keine Absichten der Gemeinde bestehen, eine Sammelkanalisation zu schaffen, aber auch dort, wo solche Absichten bestehen, aber in noch keine rechtlich verbindliche Form gebracht worden sind. Eine Ausnahme von dieser Regel mag zu machen sein, wo

24) Allerdings hat mancherorts schon vor dem 1. 10. 1976 eine Praxis der Genehmigungsbehörden bestanden, für die Untergrundverrieselung nur eine Erlaubnis zu erteilen, die Erschließung aber gleichwohl als gesichert anzusehen. Diese Praxis war aus den dargestellten Gründen im Regelfall schon damals zweifelhaft, läßt sich aber angesichts der ausdrücklichen normativen Interessenbewertung in § 8 Abs. 2 Satz 2 WHG jedenfalls heute nicht mehr halten.

### Neunte Umweltrechtliche Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht in Berlin

Die Neunte Umweltrechtliche Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht, die wiederum am 8./9. 11. 1985 in Berlin durchgeführt wurde, stand ganz im Zeichen der „Vorsorge als Rechtsprinzip im Gesundheits-, Arbeits- und Umweltschutz“, dem sich der glänzende Hauptvortrag von Prof. Dr. *Fritz Ossenbühl* (Bonn) und die Beratungen des Arbeitskreises A widmeten. Daneben wurde das Spannungsverhältnis von Umweltschutz und Datenschutz unter dem Thema „Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen im Umweltrecht“ (Arbeitskreis B) sowie die weltweite und europäische Dimension des Umweltschutzes am Beispiel der „Luftreinhaltung in Europa – Völkerrechtliche und gemeinschaftsrechtliche Aspekte“ (Arbeitskreis C) behandelt.

In seiner Eröffnungsansprache beklagte der Vorsitzende der Gesellschaft, Ministerialdirektor a. D. Dr. *Josef Kölbl* (Berlin) eine Gefährdung der Ökologie und ein Defizit an Umweltschutz im weltweiten Maßstab. Im innerstaatlichen Bereich fehle es weitgehend an einem Grundkonsens der politischen Parteien, wobei sich Umwelthysterie und Wachstumsideologie als geradezu unversöhnliche Extrempositionen gegenüberstünden. Angesichts dieser politischen Meinungsvielfalt müsse die Gesellschaft der Neutralität des Rechts verpflichtet sein. Die Hauptaufgabe der Gesellschaft sah *Kölbl* darin, Unsicherheiten bei der Bestimmung des Inhalts und der rechtlichen Grenzen des Umweltschutzes zu beseitigen und dabei rechtliche Gebundenheit und unternehmerische Freiräume gegeneinander abzugrenzen. Die Umsetzung des Umweltanliegens in praktische Politik bereite allerdings, wie nicht zuletzt das Beispiel der Autoabgasdiskussion zeige, zunehmend Probleme.

Der Präsident des BVerwG, Prof. Dr. *Horst Sessler*, gab als Hausherr des Gerichts einen Jahresbericht über die Rechtsprechung des BVerwG, die mehr durch Normalität als durch spektakuläre Entscheidungen gekennzeichnet ist. Neuere Tendenzen seien dabei von dem Mut zur Selbstkorrektur, wie es Prof. Dr. *Otto Schlichter* für den Bereich der Baurechtsjudikatur dargelegt habe (ZfBR 1985, 107), und von der Einsicht gekennzeichnet, daß ein Warten auf den Gesetzgeber häufig vergeblich sei. Im Bereich des Lärmschutzes habe diese Erkenntnis dazu geführt, die wegen der fehlenden Straßenschallschutzverordnung der Bundesregierung nach § 43 BImSchG bestehenden Lücken im Bereich des Verkehrslärmschutzes durch die Rechtsprechung zu schließen und aus § 41 BImSchG den Träger der Straßenbaulast unmittelbar verpflichtende Anspruchsnormen abzuleiten. Die Fähigkeit der Verwaltungsgerichte zur Selbstkorrektur könne einen Handlungsbedarf für den Gesetzgeber entfallen lassen, wie etwa die neuere Rechtsprechung zum Bauplanungsrecht zeige, die ein Baugesetzbuch jedenfalls im Sinne eines Jahrhundertwerks überflüssig mache. In der Entscheidung zum Rhein-Main-Donaukanal (NVwZ 1985, 736) habe das BVerwG Zurückhaltung gegenüber dem Freiraum des Plangebers bewiesen und den notwendigen planerischen Gestaltungsraum respektiert.

Staatssekretär im Bundesministerium des Innern, *Franz Kropfenstedt* (Bonn), berichtete in seiner verlesenen Grußadresse über aktuelle Gesetzgebung insbesondere über die BImSchG-Novelle. Wegen der Gleichartigkeit der Umweltprobleme gelte es, im europäischen Rahmen nach gemeinsamen Lösungen bei grenzüberschreitenden Umweltbelastungen zu suchen, wobei sich das Konsensprinzip zwischen allen Mitgliedsstaaten vielfach als Hindernis erweise.

*Ossenbühl* spannte in seinem eindrucksvollen Hauptreferat zur

die tatsächlichen Voraussetzungen der Untergrundverrieselung so günstig sind, daß auch auf lange Sicht unter keinem Gesichtspunkt ein Widerruf der Erlaubnis in Betracht kommt und zugleich rechtliche Sicherungen dagegen bestehen, daß sich eben diese tatsächlichen Voraussetzungen ändern. Praktisch kann dies nur für die nach § 35 BBauG zulässigen Vorhaben gelten, sofern sie von Flächen umgeben sind, die auf unabsehbare Zeit von Bebauung frei bleiben, so daß die Abwässer eines einzelnen Bauwerkes vernachlässigt werden können. Für die große Zahl der nach § 34 BBauG zu beurteilenden Vorhaben scheidet die Untergrundverrieselung dagegen als „goldene Lösung“ aus. Dieses Ergebnis sollte man trotz seiner mit ihm für manchen Bauwilligen verbundenen Härte hinnehmen – nicht zuletzt unter dem Gesichtspunkt der Sicherung unserer Lebensgrundlagen für die Zukunft.

## BERICHT

„Vorsorge als Rechtsprinzip im Gesundheits-, Arbeits- und Umweltschutzrecht“ den Bogen über ein breit angelegtes, den eigentlichen Umweltschutz weit übergreifendes Beobachtungsfeld. Er verband dabei ein hohes Abstraktionsniveau mit einer Gesamtsicht unterschiedlicher Teilbereiche, deren normative Regelwerke er schlaglichtartig beleuchtete. Vorsorge besteht in der Schaffung eines Vorrates für die Zukunft durch Verzicht oder Schutzmaßnahmen in der Gegenwart. Die so verstandene Gefahrenvorsorge umfaßt Maßnahmen unterhalb der eigentlichen Gefahrenschwelle und unterscheidet sich hierdurch prinzipiell von der Gefahrenabwehr, die tendenziell auf eine Bekämpfung von bestehenden Gefahren gerichtet ist. Eine trennscharfe Abgrenzung ist allerdings insbesondere dort nicht möglich, wo zu den die Gefahrenschwelle definierenden Grenzwerten Sicherheitszuschläge nötig sind, um einen auf Ungewißheit beruhenden Sicherheitsabstand zu wahren. Vorbeugende Gefahrenabwehr kann daher in Gefahrenvorsorge übergehen insbesondere dort, wo wegen der strukturellen Eigenart des Sachbereichs der Mangel an Erfahrungswissen sehr groß ist.

Soweit Vorsorge nicht als politische Handlungsmaxime mit als Stimulanz oft erwünschten begrifflichen und inhaltlichen Unschärfen, sondern als Rechtsprinzip verstanden wird, fordern die Grundsätze der Rechtssicherheit und das Bestimmtheitsgebot nach Auffassung des Referenten ein Mindestmaß an rationaler Überzeugungskraft, Klarheit und auch Vorhersehbarkeit des staatlichen Umwelthandelns. Strukturell sei die Vorsorge von dem jeweiligen Sachbereich abhängig, in dem Vorsorge getroffen werden soll. Vorsorgeanlaß, Modalitäten der Vorsorge oder auch Investitions- und Vertrauensschutz sind, was der Referent an Beispielen darlegte, bei den Sachbereichen Immissionsschutz, Atomrecht, Arbeitsschutz oder Lebensmittelrecht derart unterschiedlich, daß sich allgemeingültige Aussagen über die Gefahrenvorsorge als Rechtsbegriff nur begrenzt gewinnen lassen. Der Referent sah hier das Grundproblem in der Ungewißheit und Unsicherheit der Vorsorgesituation und der aus ihr resultierenden Gefahren. Irrationalität, blinder, an Augenblicksaktualitäten orientierter Aktionismus oder Umwelthysterie, Fehlaufklärungen und durch Massenmedien geförderte Verunsicherung der Bevölkerung müsse durch mehr Rationalität und Rechtssicherheit bei der Gefahrenvorsorge ersetzt werden, die keine „Vorsorge ins Blaue hinein“ sein dürfe. Die Gefahren und Schäden, durch die Vorsorge veranlaßt und auf die sie bezogen sei, hätten ein Mindestmaß an Realität aufzuweisen, sie müßten aufgrund von tatsächlichen Anhaltspunkten zumindest denkbar sein. Ein vom Gefahrenverdacht sich lösendes, absolutes Minimierungsgebot lasse sich unter dem Aspekt der Gefahrenvorsorge und auch dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz generell nicht mehr rechtfertigen. Als Rechtsprinzip sei die Vorsorge den verfassungsrechtlichen Anforderungen der Bestimmtheit und Klarheit der Vorsorgemaßnahmen und dem Begründungszwang zu unterwerfen, um der Gefahr eines Ableitens in irrationale Reaktionen entgegenzuwirken. Zu diesen formalen Anforderungen sei die Vorsorge inhaltlich an der Setzung von Prioritäten bei der Bekämpfung von Umweltgefahren, namentlich von gefährlichen Stoffen, sowie den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und des Vertrauensschutzes etwa durch sachgerecht abgestuften Bestandsschutz, Übergangsfristen oder andere Übergangsregelungen zu orientieren. Rationalität könne der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz erst durch die substanziale Auffüllung mit den Normen, Daten und Zielen des jeweils spezifischen Sachbereichs gewinnen. Der Satz, daß Vorsorge nach Umfang und Ausmaß dem Risikopotential der Immissionen, die sie verhindern solle, proportional sein müsse (BVerwG, UPR 1984, 204), lasse sich verallgemeinern. Restrisiken jenseits der Grenze prakti-

scher Vernunft müßten in der Zivilisationsgesellschaft als unverzichtbar hingenommen werden.

Unterschiedlich beurteilt werde die Frage, ob neben den auf die gesamte Bundesebene bezogenen „großen Verhältnismäßigkeits-test“, der an den gesamtstaatlichen Zielen der Umweltpolitik orientiert sei, ein auf den konkreten Standort und die Einzelfallentscheidung bezogener „kleiner Verhältnismäßigkeits-test“ treten müsse, bei dem die individuellen Umweltbelange und Auswirkungen der Anlage vor Ort beurteilt werden. Gefahrenvorsorge ist zudem durch bereichsspezifische Besonderheiten gekennzeichnet, wie der Referent an der Rechtsentwicklung im Atomrecht, bei der Luftreinhaltung, des Waschmittel- und Lebensmittelrechts sowie des Arbeitsschutzes verdeutlichte.

Probleme im Hinblick auf den Gesetzesvorbehalt ergeben sich nach Auffassung des Referenten insbesondere dort, wo Vorsorgestandards nicht in den Formen der herkömmlichen klassischen Rechtsquellen durch Gesetze oder Rechtsverordnungen geregelt werden, sondern in Regelwerken festgelegt sind, die Verwaltungsvorschriften darstellen oder sich überhaupt nicht in das überrkommene System einordnen lassen. Für mehr Rechtssicherheit und Transparenz sprach sich *Ossenbühl* auch bei staatlichen Warnungen und Empfehlungen im Bereich der Umwelt- und Gesundheitspolitik aus. Hier könne unkontrollierte staatliche Aktivität leicht in einen unzulässigen Eingriff in die Marktwirtschaft umschlagen und mit Grundrechtspositionen in Konflikt geraten. Im Umweltstrafrecht müsse in einer gemeinsamen Sprachregelung eine einheitliche Auslegung und Rechtsanwendung durch Umweltbehörden, Staatsanwälte und Strafgerichte gewährleistet werden.

Die von Rechtsanwalt Dr. *Dieter Sellner*, Bonn, mit Umsicht geleitete Diskussion des Arbeitskreises A wandte sich zunächst im Schwerpunkt der Gefahrenvorsorge und den Elementen für die Gefahrenanknüpfung zu. Dem Prinzip der Gefahrenvorsorge wurden andere Zielkonzeptionen wie etwa die Freiraumsicherung als eigenständige Vorsorgegesichtspunkte an die Seite gestellt. Auch wurde wegen der vielfach noch unzureichenden wissenschaftlichen Erkenntnisse über das Gefährdungspotential im Gegensatz zum Referenten ein generelles Minimierungsgebot beim Stoffeintrag gefordert. Auf der Grundlage gesicherter Erkenntnisse etwa im Bereich des Arbeitsschutzes müßten auch in anderen umweltrelevanten Sektoren unter Mitwirkung von Expertenkommissionen Kriterien und Methoden sowie technische Standards festgelegt werden, bei denen auch die Eintrittswahrscheinlichkeit und der Risikoumfang zu berücksichtigen sei. Einen weiteren Schwerpunkt bildete das Verhältnismäßigkeitsprinzip sowie das rechtsstaatliche Gebot der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes als Schranke für Maßnahmen des Umweltschutzes, wobei die These des Referenten Zustimmung fand, daß es einen allgemeinen verfassungsrechtlichen Vorrang des Umweltschutzes gegenüber anderen grundrechtlichen Rechtspositionen nicht gebe. Einzelmaßnahmen des Umweltschutzes dürften daher nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führen. Breiten Raum nahm auch die Frage ein, in welchem Umfang informelle staatliche Warnungen und Empfehlungen verfassungsrechtlich zulässig seien. Das Recht des Staates zu schlichthoheitlichem Handeln in diesem Bereich könne nur anerkannt werden, wenn es durch verfahrensmäßige und inhaltliche Kriterien etwa unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsprinzips begrenzt werde. Weitgehende Kooperation zwischen Staat und Unternehmen sei dabei gewiß der richtige Weg. „Große“ und „kleine Verhältnismäßigkeitsprüfung“ hätten bei großräumigen Zielkonzeptionen des Gesetzgebers einerseits und standortgebundenen Einzelmaßnahmen andererseits ihren jeweils eigenen Stellenwert.

Dem in der Rechtsprechung bisher wenig behandelten „Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen im Umweltrecht“ widmete sich der Arbeitskreis B, dessen Beratungen unter dem fachkundigen Vorsitz von Dr. *Dieter Schottelius*, Frankfurt, durch einen fundierten Eröffnungsvortrag von Prof. Dr. *Rüdiger Breuer*, Trier, grundgelegt wurden. Die grundrechtliche Kollisionslage zwischen einer möglichst umfangreichen und vollständigen Datenermittlung als Grundlage für umweltrechtliche und -politische Entscheidungen vor dem Hintergrund der Staatsaufgabe Umweltschutz einerseits und den Belangen des Datenschutzes sowie dem informationellen Selbstbestimmungsrecht des Unternehmers andererseits ist dabei geradezu vorprogrammiert. In Anlehnung an straf- und wettbewerbsrechtliche Vorschriften verstand der Referent unter Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen Tatsachen, die im Zusammenhang mit einem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb stehen, nur einem eng begrenzten Personenkreis bekannt sind, nach dem bekundeten Willen des Unternehmers geheimgehalten werden sollen und - insoweit wertungsabhängig - den Gegenstand eines berechtigten wirtschaftlichen Geheimhaltungsinteresses des Unternehmers bilden.

Ein absoluter Geheimnisschutz in dem Sinne, daß der Unternehmer berechtigt ist, Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse schlechthin zurückzuhalten, besteht nur im Ausnahmefall. Das in der Emis-

sionserklärungsverordnung (11. BImSchVO) vom 20. 12. 1978 genannte Beispiel, wonach ein Anlagenbetreiber Arbeitsstoffe nicht anzugeben brauche, bei deren Nennung auf die Zusammensetzung schutzwürdiger Rezepturen oder Produkte geschlossen werden könne, sei deshalb nicht einschlägig, weil diese Regelung mit der Rechtsgrundlage in § 27 BImSchG nicht vereinbar und folglich nichtig sei. Im übrigen sei der Schutz von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen in dem Sinne relativ, daß der Unternehmer gegenüber der zuständigen Behörde zur Mitwirkung und Offenbarung verpflichtet sei, damit jedoch Geheimhaltungs- und sonstige Schutzpflichten der verfahrensführenden Behörde korrelieren. Der Gesetzgeber habe in diesem verfassungsrechtlichen Spannungsfeld zwischen Schutz des unternehmerischen Eigentums sowie der Berufs- und Wettbewerbsfreiheit einerseits und der Staatsverantwortung für den Umweltschutz andererseits einen sachgerechten Interessenausgleich herbeizuführen.

Den eigentlichen Schwerpunkt bildete auch in der Diskussion der Geheimnisschutz gegenüber der Datenweitergabe an andere Behörden, an Parlamente, Politiker und die Öffentlichkeit. Hier können - wie etwa im Immissionsschutz-, Atom- oder Chemikalienrecht - spezialgesetzliche zwischenbehördliche Informationspflichten normiert sein. Erhebliche Unsicherheiten bestehen insbesondere bei zwischenbehördlichen Informationen im Wege der Amtshilfe. Auch der Geheimnisschutz gegenüber der Öffentlichkeit, gegenüber Einzelpersonen, Konkurrenten im Zweitmeldungsverfahren sowie gegenüber Gerichten und parlamentarischen Untersuchungsausschüssen wirft zahlreiche datenschutzrechtliche und umweltrechtliche Probleme auf, die vom Referenten und in der Diskussion ausführlich behandelt wurden. Die hier bestehenden Unsicherheiten können nur durch eine einzelfallbezogene Güterabwägung überwunden werden, wobei der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen unter Berücksichtigung der behördlichen Geheimhaltungspflichten und die Verantwortung des Staates für den Umweltschutz in praktischer Konkordanz zum Ausgleich gebracht werden müssen. Dabei sind auf seiten des Unternehmers insbesondere Vermögenswerte des betreffenden Geheimnisses, der hierfür erbrachte Investitionsaufwand, der Amortisationsstand, die sonstigen betrieblichen und unternehmerischen Dispositionen sowie die gesamte Markt- und Wettbewerbslage maßgebend. Auf der anderen Seite spielen das umweltrelevante Gefährdungspotential der fraglichen Anlagen, Tätigkeiten oder Stoffe, der Umfang und die Eintrittswahrscheinlichkeit einer möglichen Umweltschädigung sowie die Zurechenbarkeit eines aufgetretenen Gefahrenverdachts eine maßgebende Rolle.

Der Arbeitskreis C ließ unter dem Thema „Luftreinhaltung in Europa - Völkerrechtliche und Gemeinschaftsrechtliche Aspekte“ auf der Grundlage der sorgfältig vorbereiteten Referate von Legationsrat Dr. *Winfried Lang*, Wien, zum Völkerrecht und Ministerialrat *Dieter Kupfer*, Bonn, zum Europarecht den Blick über die Grenzen in die europäische Staatengemeinschaft schweifen. Einigkeit bestand dabei auch in der von Prof. Dr. *Eckard Reh binder*, Frankfurt, sachkundig geleiteten Diskussion darin, daß Völkerrecht und Europarecht der stärkeren Weiterentwicklung bedürfen, um einen wirksamen Umweltschutz im zwischenstaatlichen und weltweiten Maßstab herbeizuführen. Gerade das traditionelle Völkerrecht werde den modernen Problemen des Umweltschutzes nicht mehr gerecht und bedürfe daher dringender denn je der Ergänzung durch europäische Zusammenarbeit, gemeinsames Management der Ressourcen und durch transnationale Vorbeugemedizin. Als neuer Rechtsquellentyp spielt dabei das „soft law“ eine gewisse Rolle, aus dem sich faktisch zustimmungsfähige Leitlinien und Empfehlungen ergeben und das entsprechende Erwartungshaltungen auslöst, dem es jedoch im streng rechtlichen Sinne an einer Verbindlichkeit fehlt. Gerade hinsichtlich der Rechtsquellen bedarf das Völkerrecht trotz einiger ermutigender Ansätze etwa in der Stockholmer Umweltdisklaration von 1972, der Genfer Konvention über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigungen von 1979, dem Helsinki-Protokoll betreffend die Reduktion von Schwefelemissionen von 1985 und dem Wiener Übereinkommen zum Schutz der Ozonschicht der Weiterentwicklung mit dem Ziel, den weltweiten Umweltschutz zu verstärken. Die sich aus den vorgenannten Vereinbarungen ergebenden Pflichten sind zumindest prozedural in dem Sinne, daß sie sich beispielsweise auf die Verhinderung, Eindämmung und Bekämpfung von Schadstoffen, auf Daten-, Forschungs- und Erfahrungsaustausch, auf den Austausch politischer, legislativer und administrativer Informationen, auf ad-hoc-Konsultationen oder Kooperation richten. Um eine hinreichende Flexibilität zu gewährleisten, wird dabei vielfach mit einem Grundbestand an rechtlichen Regeln und verschiedenen, darauf aufbauenden Zusatzprotokollen oder der Einrichtung spezieller Institutionen gearbeitet, denen die Festlegung weiterer Einzelheiten übertragen wird. Beklagt wurde in der Diskussion, daß Umweltschutz zumeist von der innerstaatlichen Politik bestimmt werde und es an einer ausgeprägten Umweltaußenpolitik zumeist fehle.

Auf der Ebene des europäischen Gemeinschaftsrechts wurde die vielfach fehlende politische Bereitschaft zu gemeinschaftlicher Umweltkooperation beklagt. Zwar räumt bereits das erste Umweltaktionsprogramm vom 20. 12. 1973 der Luftreinhaltung einen hohen Stellenwert ein, indem es die Festlegung von Qualitätszielen (Immissionsnormen) für wichtige Schadstoffe und daneben Produktionsnormen insbesondere für Brennstoff und Fahrzeuge fordert. Das zweite Aktionsprogramm vom 17. 5. 1977 bestätigte diese Forderungen auch hinsichtlich der Beschränkung auf Qualitäts- und Produktionsnormen, wobei das dritte Aktionsprogramm sogar noch einen Schritt weiter geht, indem es die Bekämpfung der Luftverschmutzung an der Quelle vorsieht und Vorschläge der Kommission zur Festlegung von Emissionsnormen für wichtige stationäre Anlagen ankündigt. Gerade die Vorgänge um einheitliche Autoabgasgrenzwerte haben aber gezeigt, daß die Festlegung ausreichender einheitlicher Umweltstandards auf erhebliche Schwierigkeiten stößt. Auch die Umsetzung von Richtlinien in innerstaatliches Recht bereitet nicht selten erhebliche Schwierigkeiten. Dem gelte es durch möglichst hohe, am jeweiligen Stand der Technik orientierte innerstaatliche Qualitäts- und Immissionswerte entgegenzuwirken, um die übrigen Mitgliedsstaaten zu entsprechenden Maßnahmen zu bewegen, wurde in der Diskussion gefordert. Der Zusammenarbeit von Mitgliedsstaaten im regionalen Bereich seien Grenzen gesetzt, zumal es sich dabei um freiwillige Lösungen ohne rechtlich verbindliche Durchsetzungsmöglichkeit

handele. Außerdem müsse der Gefahr einer Zwei-Klassen-Integration entgegengewirkt werden. Kupfer begrüßte die laufenden Verhandlungen zur Reform des EWG-Vertrages mit dem Ziel, eine ausdrückliche, europäische Umweltschutzkompetenz festzulegen. Der Gemeinschaft sollte dabei eine konkurrierende Regelungsständigkeit für den Umweltschutz übertragen werden, die allerdings auf einzelne, auf der Gemeinschaftsebene wirkungsvoller zu erledigende Sachbereiche zu begrenzen sei. Die Einführung strenger nationaler Umweltstandards müsse für zulässig erklärt werden, solange hierdurch das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes nicht beeinträchtigt werde. Das Prinzip der Einstimmigkeit sei bei der Verabschiedung von Umweltrichtlinien durch das Prinzip der qualifizierten Mehrheit zu ersetzen.

Die Umsetzung von umweltpolitischen Anliegen in umweltrechtliche Vorschriften und deren Vollzug in der täglichen Umweltpaxis erfordert einen langen Atem und geduldige Kleinarbeit. Für alle, die sich diesem Bemühen verbunden fühlen, brachte die Neunte Umweltrechtliche Fachtagung wie gewohnt reichhaltigen Ertrag. Die Bedeutung umweltrechtlicher Belange auch in der juristischen Vorstellungswelt weiter zu fördern und zugleich die in einem Rechtsstaat gezogenen Grenzen für den Umweltschutz aufzuzeigen, war dabei ein Grundtenor, der in zahlreichen Einzelbeiträgen vielfältigen Ausdruck fand. Die Zehnte Umweltrechtliche Fachtagung wird am 14./15. 11. 1986 in Berlin stattfinden.

Rechtsanwalt und Notar Dr. *Bernhard Stürer*, Münster

## RECHTSPRECHUNG

### Verwaltungsgerichte

#### *BNatSchG § 29 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5*

**§ 29 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 BNatSchG stellt nicht auf die Erklärung, sondern darauf ab, ob der um Aufnahme in den Verein Nachsuchende tatsächlich „die Ziele des Vereins unterstützt“; insoweit ist also entscheidend, ob der Verein objektiv mit der Förderung der Vereinsziele durch den Bewerber rechnen kann.**

*BVerwG, Urteil vom 6. 12. 1985 – 4 C 55.82 (OVG Hamburg).*

Der Kläger ist ein eingetragener Verein mit Sitz in Berlin; Geschäftsstellen unterhält er in Berlin und Hamburg. Sein in der Satzung festgelegter Zweck ist die Förderung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege; eine besondere Aufgabe ist „der Schutz freilebender Vögel allerorts und in ihrem gesamten Artenreichtum“. Sein Antrag auf Anerkennung gemäß § 29 BNatSchG wurde mit der Begründung abgewiesen, der Kläger erfülle nicht die Anforderungen des § 29 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 BNatSchG, weil er den Eintritt nicht jedermann ermögliche, der seine Ziele unterstütze: Der Vorstand könne gemäß § 4 Abs. 2 der Satzung die Aufnahme eines Bewerbers ohne Angabe von Gründen ablehnen. Die Revision führte zur Aufhebung des Beschlusses des OVG Hamburg und zur Zurückverweisung.

Aus den Gründen:

Das angefochtene Urteil verletzt Bundesrecht. Die berufsgerichtliche Auslegung des § 29 Abs. 2 S. 2 Nr. 5 des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) ist zu eng und verkennt Sinn und Zweck dieser Vorschrift:

§ 29 BNatSchG regelt die Mitwirkung von rechtsfähigen Vereinen an bestimmten für den Naturschutz relevanten behördlichen Maßnahmen (vgl. § 1 Nr. 1 bis 4 dieser Vorschrift). Voraussetzung für die Mitwirkung ist, daß der Verein nach § 29 Abs. 2 BNatSchG anerkannt ist. Nach dieser Vorschrift ist ein Verein anzuerkennen, wenn er bestimmte vom Gesetz geforderte Voraussetzungen erfüllt. Zu diesen Voraussetzungen gehört u. a., daß der Verein „den Eintritt jedermann ermöglicht, der die Ziele des Vereins unterstützt“ (§ 29 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 BNatSchG). Diese Voraussetzung erfüllt die Satzung des Klägers: § 4 der Satzung lautet wie folgt:

„(I) Mitglied können Einzelpersonen, Firmen oder Organisationen werden, die bereit sind, für Natur- und Lebensschutz, insbesondere für Recht und Schutz der Vögel einzutreten und auch im übrigen die Bestimmung der Satzung des Vereins anzuerkennen.

(II) Die Beitrittserklärung muß schriftlich erfolgen. Jeder Aufnahmeantrag gilt als genehmigt, wenn der Vorstand nicht innerhalb eines Monats nach Eingang des Antrags die Aufnahme schriftlich verweigert . . .“

Das Berufungsgericht hat § 4 Abs. II der Satzung dahin ausgelegt, daß nicht jedermann, der die Ziele des Vereins unterstütze (§ 4 Abs. I der Satzung), als Mitglied aufgenommen werden müsse. Da

nämlich der Verein nur dann anerkannt werden könne, wenn er selbst die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege fördere (§ 1 BNatSchG), sei die Bereitschaft eines Bewerbers, die Ziele des Vereins zu unterstützen, gleichbedeutend mit der Bereitschaft, für den Natur- und Landschaftsschutz einzutreten. Diejenigen, die diese Ziele unterstützten, müsse der Kläger als Mitglied aufnehmen. Der Natur der Sache entspreche es, daß er sich dabei im allgemeinen mit der Erklärung eines Bewerbers, gewillt zu sein, für diese Ziele einzutreten und sie zu fördern, begnügen müsse. Demgemäß dürfe ein Bewerber nur abgelehnt werden, wenn Tatsachen die Erwartung rechtfertigten, er werde entgegen seiner Versicherung doch nicht für die Ziele des Vereins eintreten. In der Satzung habe aber nicht Ausdruck gefunden, daß alle, die die Voraussetzungen des § 4 Abs. I der Satzung erfüllten, als Mitglieder auch aufgenommen werden müßten. Vielmehr wolle sich der Kläger nicht binden, jeden an Natur- und Landschaftsschutz Interessierten als Mitglied aufzunehmen; er habe nämlich ausgeführt, daß ein Schutz gegen Unterwanderung unabweisbar sei.

Diese Auslegung und zugleich rechtliche Würdigung des Inhalts der bezeichneten Satzungsregelung beruht auf einer Verkennung des Regelungsgehalts des § 29 Abs. 2 S. 2 Nr. 5 BNatSchG. § 29 BNatSchG stellt zwar an Vereine, welche die Anerkennung ihrer Mitwirkungsbefugnis gemäß § 29 Abs. 1 BNatSchG erstreben, bestimmte Anforderungen, die öffentlich-rechtlich ihre bürgerlich-rechtliche Vereinsautonomie in gewissem Maße einschränken. § 29 Abs. 2 BNatSchG stellt entsprechende Anforderungen an den Inhalt der Vereinssatzung. § 29 Absatz 2 Nr. 5 BNatSchG beläßt aber dem Verein einen weiteren Entscheidungsspielraum bezüglich der Aufnahme von Mitgliedern, als das Berufungsgericht meint. Er verlangt nicht von der Satzung einen ausdrücklichen Ausspruch, daß bestimmt gekennzeichnete Personen als Mitglieder aufgenommen werden müssen und welche Kennzeichen sie aufweisen müssen. Und er verlangt auch nicht, daß die Versagung der Mitgliedschaft – wie etwa ein Verwaltungsakt – mit einer Begründung versehen werden müsse. Die Satzung darf nur nicht einen Inhalt haben, der mit § 29 BNatSchG nicht vereinbar wäre.

Ziel des § 29 BNatSchG ist es, Mitwirkungsrechte auf dem Gebiet des Natur- und Landschaftsschutzes nicht solchen Vereinen einzuräumen, die sich nur einem eingegrenzten, einseitig zusammengesetzten Kreis von Interessenten öffnen. Der Gesetzgeber will erkennbar ein Mitwirkungsrecht an der Erfüllung der Naturschutzaufgaben nicht solchen Vereinen zugestehen, die einseitig an beruflichen, parteipolitischen oder vergleichbaren nicht auf den Naturschutz bezogenen Kriterien orientiert sind. Ebenso will der Gesetzgeber – schon um den Verwaltungsaufwand in ver-