

Bericht

24. Umweltrechtliche Fachtagung

– Instrumente des Umweltrechts und Habitatschutz –

Von Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. *Bernhard Stüer*, Münster/Osnabrück, und Rechtsanwalt Dr. *Stefan Rude*, Berlin

Im Umweltrecht sind in den letzten Jahren neben ordnungsrechtliche Instrumente andere umweltrechtliche Steuerungsinstrumente getreten, die auf mehr Eigenverantwortlichkeit und Kooperation zwischen Industrie und Verwaltung setzen. Umweltrechtler, Politik und Fachverwaltungen plagen allerdings handfeste Sorgen. Die Umsetzungsfristen des europäischen Richtlinienrechts zum Habitatschutzes sind lange abgelaufen, so dass sich die Frage nach einer unmittelbaren Geltung des Europarechts stellt. Durch die zusätzlichen Anforderungen können vor allem Großprojekte leicht in eine juristische Schiefelage geraten. Die 24. Umweltrechtliche Fachtagung, die traditionell am ersten Novemberwochenende eines jeden Jahres im Plenarsaal des BVerwG in Berlin stattfindet, stand am 3./4. 11. 2000 ganz im Zeichen dieser beiden großen aktuellen umweltrechtlichen Themen. Die Beratungen erhielten dabei durch einen wenige Tage vorher bekannt gewordenen Kabinettsbeschluss der Bundesregierung über das Artikelgesetz zur Umsetzung der UVP-Richtlinie¹, IVU-Richtlinie² und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz zusätzliche Aktualität³. Mit den Grundlagen dieser Regelungen hatte sich die Gesellschaft bereits auf ihrer Jahrestagung im Vorjahr beschäftigt⁴.

Instrumente des Umweltrechts

Prof. Dr. *Gertrude Lübbe-Wolff* befasste sich mit der Leistungsfähigkeit und den Leistungsgrenzen der jeweiligen umweltrechtlichen Instrumente. Rechtsanwalt Dr. *Frank-Andreas Schendel* (Leverkusen) widmete sich speziell der Selbstverpflichtung der Industrie als Steuerungsinstrument im Umweltrecht. Die Beratungen wurden von Prof. Dr. *Matthias Schmidt-Preuß* geleitet.

Ordnungsrechtliche Instrumente sind nicht generell ineffektiv, meinte die Bielefelder Professorin. Ein gegenteiliges Urteil beruhe häufig auf Fehlwahrnehmungen über das Ordnungsrecht und auf ökonomischen Modellbildungen mit zu geringem Realitätsbezug. Das Ordnungsrecht biete – von einem wirksamem Vollzug begleitet – mit seinem direkten Zugriff auf das zu steuernde Verhalten eine hohe verhaltensbezogene Treffsicherheit. In Deutschland

seien die Umweltprobleme der »ersten Generation« erfolgreich vor allem mit ordnungsrechtlichen Instrumenten gelöst worden. Wenn es nunmehr darum gehe, die ungelösten Umweltprobleme der »zweiten Generation« zu bewältigen, seien die ordnungsrechtlichen Instrumente allerdings weniger geeignet. Eine allgemeine Verringerung des Energieverbrauchs, der Stoffdurchsätze sowie eine Verlangsamung der Produktzyklen beispielweise setzen Umstellungen im Kern der Produktionsprozesse sowie der Konsum- und der Mobilitätsmuster voraus, meinte *Lübbe-Wolff*. Der Versuch, derartige Veränderungen mit ordnungsrechtlichen Mitteln zu bewirken, führe in eine problematische Öko-Planwirtschaft.

Das Ordnungsrecht bleibe allerdings unentbehrlich für Bereiche, in denen es auf punktuelle Treffsicherheit ankomme, etwa bei der Vermeidung von Schadstoffkonzentrationen an bestimmten Punkten im Raum oder zur sicheren Vermeidung von Störfällen. Das Ordnungsrecht könne aber nur begrenzt und vorzugsweise so eingesetzt werden, dass Produzenten- und Konsumentenfreiheiten nicht in ihrem Kern beschränkt werden. Eine zentrale Rolle bei der durchgreifenden Veränderung hin zu einer ökologischen Wirtschaftsweise wies die Umweltrechtlerin der indirekten Verhaltenssteuerung zu. Der wesentliche Vorzug von Umweltabgaben und handelbaren Umweltnutzungsrechten⁵ liege in ihrer freiheitssichernden, kostensensiblen und effizienten Anreizwirkung. Marktwirtschaftlich seien beide Instrumente.

Konsensuale Instrumente des Umweltschutzes – von der informellen Vollzugsabsprache bis hin zu normersetzenden industriellen Selbstverpflichtungen oder Umweltvereinbarungen – haben nach Auffassung von *Lübbe-Wolff* den Vorteil einer vergleichsweise hohen Akzeptanz und einer recht hohen Freiheitsfreundlichkeit. Selbstverpflichtungen haben aber auch spezifische Schwächen, weil sie zugleich durch ein Entgegenkommen des Staates erkaufte werden. Bei normersetzenden Vereinbarungen oder Selbstverpflichtungen liege ein Zugeständnis bereits in der vergleichsweise durchsetzungsschwachen konsensualen Form. Selbstverpflichtungen sollten nach Auffassung von *Lübbe-Wolff* in gleicher Weise demokratisch verantwortet und öffentlich erörtert werden wie die regulativen Instrumente, an deren Stelle sie treten.

Wichtige Entlastungswirkungen können auch von Selbstverpflichtungen der Industrie ausgehen, auch wenn sie zunächst nur rechtlich unverbindliche Zusagen von Unternehmen oder Unternehmensverbänden gegenüber dem Staat enthalten. Denn der Staat könne derartige Erklärungen zum Anlass nehmen, den Erlass entsprechender

1 Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 3. 3. 1997 zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. EG L 73S. 5) abgedruckt bei *Stüer*, Bau- und Fachplanungsgesetze 1999, 809.

2 Richtlinie 96/61/EG des Rates über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung vom 24. 9. 1996 (ABl. EG Nr. L 257, S. 26 = NVwZ 1997, S. 363), abgedruckt bei *Stüer*, Bau- und Fachplanungsgesetze 1999, 863.

3 <http://www.bmu.de/fsset800.htm>.

4 *Stüer/Rude*, DVBl. 2000, 250.

5 Zu Emissionszertifilkaten *Stüer/Spreen*, UPR 1999, 161.

Vorschriften zurückzustellen. Die normantizipierende bzw. normvermeidende Funktion der Selbstverpflichtung steht dabei im Vordergrund. Insbesondere im vorsorgenden Umweltschutz sind Selbstverpflichtungen nach Ansicht von *Schendel* ein wirksames Steuerungsinstrument, wenn die Zahl der Akteure überschaubar ist und auf Seiten der Wirtschaft ein hoher Organisationsgrad besteht. Selbstverpflichtungen werden im Vergleich zu ordnungsrechtlichen oder fiskalischen Instrumenten von den Unternehmen eher hingenommen. Zudem können Selbstverpflichtungen Anpassungsspielräume und Kostenvorteilen gesenkt, die Eigenverantwortung und Eigenkontrolle gestärkt und wirtschaftspolitische und finanzielle Probleme fiskalischer Instrumente vermieden werden, meinte der Umweltrechtler.

Der Wandel vom »normierenden« zum »kooperierenden« oder sogar »paktierenden« Staat hat freilich seine Grenzen. Eine wesentliche Schranke ist das Rechtsstaatsprinzip. Nach dem Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes bedürfen Grundrechtseingriffe einer gesetzlichen Ermächtigung. Bei verordnungsvertretenden Absprachen besteht hier eine Legitimationslücke. Allerdings könnte die Selbstverpflichtung der Wirtschaft bei staatlicher Mitwirkung zugleich als (zeitweiser) Verzicht auf einen umfassenden Grundrechtsschutz verstanden werden.

Normverzichtsverträge des Gesetzgebers hielt *Schendel* für unzulässig. Wegen der Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative könne die Regierung zwar auf das Recht zur Gesetzgebunginitiative eine Zeit lang verzichten. Probleme ergeben sich aber wegen der Diskontinuität und bei einem Wechsel politischer Mehrheitsverhältnisse. Besondere Probleme bestehen bei der Umsetzung gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben durch Selbstverpflichtungen. Der Leverkusener Syndikusanwalt verwies hierzu auf die »Mitteilung über Umweltvereinbarungen« der EG-Kommission vom November 1996. Eines war für *Schendel* klar: Die Selbstverpflichtungen der Industrie sind ein wichtiges, zukunftsweisendes, dem Kooperationsprinzip entsprechendes Instrument in der Umweltpolitik sowohl auf deutscher als auch auf europäischer Ebene. Trotz der Probleme mit »Trittbrettfahrern« seien rund 80 % aller Selbstverpflichtungen erfolgreich.

Habitatschutz

Nicht weniger spannend für Wissenschaft und Praxis gleichermaßen waren die Beratungen zum deutschen und europäischen Naturschutz. Als Referenten hatte die Gesellschaft für Umweltrecht wiederum zwei ausgewiesene Experten gewonnen. Priv.-Doz. Dr. *Martin Gellermann* (Osnabrück) hatte vor einiger Zeit eine umfassende Monografie zu diesem Thema vorgelegt⁶. *Günter Halama* (Berlin) war als Richter des 4. Senats des BVerwG an zwei wichtigen Entscheidungen zur Bedeutung der FFH-RL im Planungsrecht⁷ beteiligt. Die FFH-RL will

durch die Unterschutzstellung von Habitaten die Grundlage für ein Netz besonderer Schutzgebiete (»Natura 2000«) legen und durch ein strenges Schutzregime die Gewähr für eine wirksame Sicherung der Lebensräume bedrohter Tier- und Pflanzenarten bieten. Die FFH-RL ergänzt damit die Vogelschutz-RL aus dem Jahre 1979. Die Mitgliedstaaten leisten durch eine Meldung potenzieller Habitats einen ersten Beitrag für das Schutzgebietsnetz und stellen sodann die von der Brüsseler Kommission ausgewählten Gebiete unter Schutz.

Gellermann beschrieb eingehend das FFH-Regime und die sich daraus ergebenden Umsetzungsverpflichtungen für die Mitgliedstaaten und zwar zunächst im Hinblick auf die Einrichtung des Schutzgebietsnetzes. Die Unterschutzstellung von Vogelschutz- und FFH-Gebieten vollzieht sich nach unterschiedlichen Kriterien. Während die Einrichtung von Vogelschutzgebieten nach Art. 4 Vogelschutz-RL von materiellen Schutzwürdigkeitskriterien abhängt, knüpft die FFH-RL die Unterschutzstellungspflicht – eher formal – an die Aufnahme eines Gebietes in die so genannte »Gemeinschaftsliste«. Deren Aufstellung vollzieht sich in einem komplizierten dreistufigen Verfahren (Art. 4 FFH-RL). Die Mitgliedstaaten erstellen eine Liste von geeigneten Gebieten, wobei die in Anhang III (Phase 1) aufgeführten Kriterien zugrunde zu legen sind. Die Auswahl richtet sich nach Auffassung von *Gellermann* ausschließlich nach naturschutzfachlichen Gesichtspunkten. Ein Auswahlermessen nach anderen, etwa planerischen oder politischen Gesichtspunkten besteht danach nicht.

Die einzelnen Gebiete sollen nach Art. 3 FFH-RL zu einem Konzept »Natura 2000« verbunden werden. Wegen dieser wertenden Elemente und dem Einfluss auf die kommunale Selbstverwaltung wäre allerdings durchaus auch eine Betroffenheit kommunaler Belange bereits im Melde- und Ausweisungsverfahren denkbar, weil es sich bei dem Konzept »Natura 2000« um eine konzeptionelle Beurteilung handelt. Vor allem könnte die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet sein, die Stellungnahmen der Kommunen bei der Meldung der Gebiete an die Kommission weiterzuleiten, um die Belange der kommunalen Selbstverwaltung auch in Brüssel zur Geltung zu bringen. Bei einer rein fachlichen Sicht könnten diese kommunalen Belange auf der Strecke bleibe, wurde am Rande der Tagung gegenüber einem zu rigiden Naturschutz kritisch angemerkt.

Auf der Grundlage der Meldeliste wird sodann von der Kommission in Zusammenarbeit mit dem Habitatsausschuss eine Liste von Gebieten mit gemeinschaftlicher Bedeutung erstellt. Die Mitgliedstaaten stellen die von der Kommission gelisteten Gebiete anschließend unter den entsprechenden nationalen Schutz. Die Umsetzung dieses gemeinschaftsrechtlichen Programms verlangt – so *Gellermann* – auf der Ebene der Mitgliedstaaten normative Regelungen und einen entsprechenden administrativen Verwaltungsvollzug. Die Bundesrepublik hat zwar mittlerweile in §§ 19 a bis 19 f. BNatSchG entsprechende naturschutzrechtliche Vorschriften geschaffen. Die gesetzliche Umsetzung ist aber aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht noch unzureichend, schon weil die gesetzlichen Regelungen

6 *Gellermann*, Natura 2000, Europäisches Habitatschutzrecht und seine Durchführung in der Bundesrepublik Deutschland, 1998.

7 BVerwG, Urteil vom 19. 5. 1998 – 4 A 9.97 –, DVBl. 1998, 900 = NVwZ 1998, 961 (A 20); Urteil vom 27. 1. 2000 – 4 C 2.99 –, DVBl. 2000, 814 = NVwZ 2000, 1171 (Hildesheim).

gen des Bundes nur Rahmenvorschriften darstellen. Vor allem mit der administrativen Durchführung der Richtlinien sei es nicht zum Besten bestellt, meinte der Osnabrücker Hochschullehrer. Er verwies dabei auf das Klageverfahren der Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland vor dem EuGH wegen einer unzureichenden Meldung von FFH-Gebieten und wegen der nicht hinreichenden Ausweisung besonderer Vogelschutzgebiete.

Auch die in das Konzept »Natura 2000« integrierten Gebiete seien in Deutschland nicht ausreichend geschützt. Das bestätige auch das Mahnverfahren der Brüsseler Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland. Das in Art. 6 Abs. 2 FFH-RL begründete Verschlechterungs- und Störungsverbot werde in § 19 b Abs. 5 BNatSchG vor allem bezogen auf einen fehlenden Umgebungsschutz und den Beginn der Schutzwirkung nur unzureichend umgesetzt. Defizitär seien auch die deutschen Bestimmungen über die Verträglichkeitsprüfung von Projekten. Durch den in § 19 a Abs. 2 Nr. 8 BNatSchG niedergelegten Projektbegriff werde der geforderte Schutz vor Projekten in der Umgebung des Schutzgebietes insofern unterlaufen, als den nicht-genehmigungsbedürftigen Anlagen die Projektqualität abgesprochen werde. Dabei könnten solche Projekte in ihrem Zusammenwirken das Schutzgebietes durchaus erheblich beeinträchtigen. Auch den in § 19 c Abs. 2 BNatSchG niedergelegten Verträglichkeitsgrundsatz bemängelte *Gellermann*, weil danach einem Projekt die Zulassung nur versagt bleibe, wenn es maßgebliche Gebietsbestandteile erheblich beeinträchtigen könne. Die FFH-RL macht die Zulassung eines Projektes demgegenüber davon abhängig, dass das Gebiet als solches nicht beeinträchtigt wird. Gleichermäßen gemeinschaftswidrig seien die Vorschriften des § 19 c Abs. 3 bis 5 BNatSchG, die der Umsetzung des Art. 6 Abs. 4 FFH-RL dienen. Der Bundesgesetzgeber unterstelle prioritäre Vogelschutzgebiete nicht dem strengen Schutz der Vogelschutz-RL und lasse eine Inanspruchnahme prioritärer FFH-Gebiete auch aus wirtschaftlichen und sozialen Gründen zu. Dem vermeintlichen »Musterschüler Deutschland« erteilte der Umweltrechtler daher schlechte Noten. Allenfalls mit einem »schwachen ausreichend« könne die Bundesrepublik davonkommen.

Die FFH-RL entfaltet schon vor ihrer endgültigen Umsetzung durchgreifende Wirkungen im Naturschutz-, Planungs- und Zulassungsrecht, machte Bundesrichter *Halama* klar. So verhindere die FFH-RL schon vom Zeitpunkt ihrer Bekanntmachung an, dass potenzielle Schutzgebiete, deren Schutzwürdigkeit nach den in Anhang III (Phase 1) genannten Kriterien auf der Hand liegen, zerstört oder anderweitig beeinträchtigt werden. Mit der Meldung der Mitgliedstaaten verbinde sich bereits die Verpflichtung der staatlichen Behörden, die Gebiete zu sichern. Allerdings stehe die Meldung der Aufnahme in das Schutzgebietsnetz der Unterschutzstellung nicht völlig gleich.

Einem strengeren Regime unterliegen seit Ablauf der Umsetzungsfristen am 5. 6. 1998 Gebiete, die aus fachlicher Sicht prioritäre Biotop- oder prioritäre Arten beherbergen. Für sie entfaltet die FFH-RL unmittelbare Wirkungen. Sie sind nach Anhang III Phase 2 Nr. 1 FFH-RL

ohne weiteres geeignet, in die Gemeinschaftsliste aufgenommen zu werden. Sind solche Gebiete von einem Projekt betroffen, so sei den Anforderungen des Art. 6 Abs. 2 bis 4 FFH-RL Rechnung zu tragen, auch wenn § 19 b Abs. 5 BNatSchG auf einen anderen Zeitpunkt abstellt.

Für die Praxis hielt *Halama* zugleich noch den wichtigen Ratschlag bereit, bei der Zulassung von Projekten oder Plänen eine Verträglichkeitsprüfung bereits dann durchzuführen, wenn auch nur Anhaltspunkte für eine mögliche Unverträglichkeit der Maßnahme bestehen. Dies empfehle sich selbst dann, wenn Projekte außerhalb des Gebietes beeinträchtigend wirken könnten und prioritäre Arten oder Biotop- in dem Gebiet nicht vorhanden sind. Die §§ 19 c ff. BNatSchG bieten hierfür – richtlinienkonform angewandt – geeignete rechtliche Maßstäbe.

Eingehend widmete sich *Halama* auch der Auslegung des § 19 c BNatSchG. Nach dessen Abs. 2 sind vom Grundsatz her Projekte unzulässig, wenn sie auf Grund der Verträglichkeitsprüfung zu erheblichen Beeinträchtigungen eines Schutzgebietes führen können. Die Beurteilung einer »erheblichen« Beeinträchtigung müsse am Schutzziel der FFH-RL ausgerichtet sein, das darin bestehe, als bedroht eingestufte Biotop- und Arten zu erhalten. So gesehen sei jede Veränderung erheblich, die zu einer Verschlechterung des Erhaltungszustandes der natürlichen Lebensräume oder Habitats führe – unabhängig davon, wo das Projekt oder der Plan verwirklicht werden soll. § 19 c Abs. 3 BNatSchG lässt allerdings derart unverträgliche Projekte ausnahmsweise zu, wenn zumutbare Alternativen nicht gegeben sind und die Öffentlichkeit ggf. beteiligt worden ist. »Zumutbar« ist – so *Halama* – eine Alternative aber nur dann, wenn sie mit dem gemeinschaftsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar ist. Komme eine zumutbare Alternativlösung in Betracht, bestehe eine Zulassungssperre, die – anders als bei der Alternativenprüfung im Planungsrecht – nicht im Wege der einfachen Abwägung überwunden werden könne.

Unverträgliche Projekte sind nach § 19 c Abs. 3 und 4 BNatSchG nur unter zwei Voraussetzungen ausnahmsweise zulässig: Sie müssen sich zum einen als zwingend erweisen, also bei der Zulassungsentscheidung eine ausschlaggebende Rolle spielen. Zum anderen müssen die Vorteile der Projekte gewichtiger sein als die Gesichtspunkte, die gegen das Projekt sprechen. Gefordert ist nach den Worten des Bundesrichters eine bewertende Gegenüberstellung und Güterabwägung, die sowohl von der planerischen (autonomen) Abwägung als auch von der im Rahmen des § 8 Abs. 3 Satz 1 BNatSchG vorgesehenen bipolaren Abwägung zu unterscheiden ist. Die in § 19 c Abs. 5 BNatSchG geregelte naturschutzrechtliche Ausgleichspflicht habe eine andere Zielrichtung als das Ausgleichsgebot des § 8 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG. Denn anders als beim allgemeinen naturschutzrechtlichen Ausgleichsgebot führe im Bereich des FFH-Regimes ein Ausgleichsdefizit zur Unzulässigkeit des Projekts.

Auch in der engagiert geführten von Prof. Dr. *Martin Uppenbrink* geleiteten Diskussion wurde mehrfach bemängelt, dass das europäische Richtlinienrecht nicht aus-

reichend umgesetzt worden ist. Vor allem werde die Praxis in der Bewältigung der sich daraus ergebenden Rechtsprobleme allein gelassen. Zudem machte sich die Sorge breit, dass sich die bestehenden rechtlichen Unsicherheiten vor allem zu Lasten von Großvorhaben der Industrie und von großen Infrastrukturprojekten auswirken⁸.

Ein besonderes Augenmerk, dem sich auch Rechtsanwalt Dr. *Wolfgang Ewer* (Kiel) in einem Statement widmete, lag in den praktisch wichtigen Fragen der Rechtsschutzmöglichkeiten gegenüber der Auswahl und Festsetzung von FFH-Gebieten⁹. Ein wirksamer Rechtsschutz – so war der vorherrschende Eindruck – wird wohl erst bei der späteren Ausweisung der Schutzgebiete in einem Normenkontrollverfahren oder durch eine Inzidentüberprüfung in Zulassungs- oder Genehmigungsverfahren möglich sein. Die Meldung der Gebiete ist demgegenüber wegen ihrer mangelnden Eingriffsqualität noch nicht rechtsschutzbewehrt. Vielleicht kann allerdings die Aufnahme eines Gebietes in die Gemeinschaftsliste von Eigentümern oder Standortgemeinden bereits im Wege der Nichtigkeitsklage gemäß Art. 230 Abs. 2 und 4 EGV vor dem EuGH angegriffen werden.

Berliner Hausmitteilungen

Bereits zur Eröffnung der Tagung hatte der Präsident des BVerwG Dr. *Everhard Fraßsen* nicht mit Kritik am Gesetzgeber gespart. Der Zustand der Umweltgesetzgebung ähnele immer mehr dem Regelungsdickicht und den Wechselbädern im Steuerrecht. Die Rechtsprechung habe hier den Auftrag, Kurs zu halten und das Recht auch für die Praxis durchschaubar zu machen. Nicht selten müsse der scheinbar gegenläufige Wortlaut einzelner Gesetzesbestimmungen im Sinne eines schlüssigen Gesamtkonzeptes ausgelegt werden. Aus der neueren umweltrechtlichen Rechtsprechung seines Hauses hob der höchste Verwaltungsrichter zwei Entscheidungen des 3.¹⁰ und des 7. Senats¹¹ zum Abfallrecht hervor.

8 *Stüer*, Das Emssperrwerk, NdsVBl. 2000, 25.

9 *Ewer*, NuR 2000, 361.

10 BVerwG, Urteil vom 15. 6. 2000 – 3 C 4.00 –, DVBl. 2000, 1178 = NVwZ 2000, 1179 (Vermischung von Abfällen zur Beseitigung und Abfällen zur Verwertung).

11 BVerwG, Urteil vom 13. 4. 2000 – 7 C 47.98 –, DVBl. 2000, 1347 (Andienungspflichtigen Rheinland-Pfalz).

Zum nunmehr dritten Mal seit dem Regierungswechsel im Jahre 1998 informierte der Staatssekretär im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit *Rainer Baake* über die aktuellen umweltrechtlichen Vorhaben der Bundesregierung. An der »Energiewende« werde weiterhin gearbeitet. Die Novellierung des Atomgesetzes werde entsprechend dem Atomkonsens vorbereitet. Mit vielfältigen Maßnahmen wolle man die angestrebten ehrgeizigen Klimaschutzziele erreichen. *Baake* wies auf die im September 2000 verabschiedete Wasserrahmen-RL¹² hin, die am Jahresende 2000 in Kraft getreten ist. Es werde erheblicher Anstrengungen bedürfen, um diese RL, mit der ein ganzheitlicher Gewässerschutz beabsichtigt ist, innerhalb der Dreijahresfrist umzusetzen. Für das Jahr 2001 stehe neben der Umsetzung der UVP-Änd-RL und der IVU-RL eine Novellierung des BNatSchG an. Mit ihr soll das Gesetz systematisiert und zugleich die Generationenverantwortung gestärkt werden. Der Naturschutz im Meeresbereich wird verbessert und es sind Vorgaben für eine Biotopvernetzung zu erwarten, erklärte der Staatssekretär. Als Beitrag zum Abbau des Vollzugsdefizits werde auf bundesrechtlicher Ebene die Verbands- bzw. die Vereinsklage eingeführt. Änderungen auf Grund der FFH-RL seien nicht geplant. Zugleich mahnte *Baake* alle Beteiligten, vor allem im Abfallbereich, gemeinschaftsrechtliche Vorgaben ernst zu nehmen und augenfällige Missstände, etwa bei der Scheinverwertung von Abfällen, zu beseitigen. Im Abfallrecht müsse von der Vorstellung Abschied genommen werden, nur Mehrwegverpackungen seien der ökologisch richtige Weg. Künftig müsse differenzierter zwischen ökologisch vorteilhaften und ökologisch nachteiligen Verpackungen unterschieden werden.

Während der Vorsitzende der Gesellschaft für Umweltrecht, Prof. Dr. *Klaus-Peter Dolde* (Stuttgart), zur 25. Jahrestagung und damit zur »Silberhochzeit« der Gesellschaft am 2. bis 3. 11. 2001 nach Berlin einlud, richtete Präsident *Fraßsen* bereits den Blick auf den Umzug des BVerwG im Jahre 2002 nach Leipzig. Vielleicht wird schon die 26. Umweltrechtliche Fachtagung unter dem Dach des ehemaligen Reichsgerichts stattfinden. Dort wird ein »architektonisches Juwel« einen würdigen Rahmen für Rechtsprechung und auch umweltrechtliche Fachtagungen bieten. Da geriet der Chefpräsident schon fast ins Schwärmen.

12 *Stüer/Hönig*, DVBl. 2000, Heft 24, 1837.

Buchbesprechungen

■ *Franz C. Mayer: Kompetenzüberschreitung und Letztentscheidung. Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts und die Letztentscheidung über Ultra vires-Akte in Mehrebenensystemen.* Eine rechtsvergleichende Betrachtung von Konflikten zwischen Gerichten am Beispiel der EU und der USA. Münchener Universitätsschriften. Reihe der Juristischen Fakultät, Band 150. Verlag C. H. Beck, München 2000. 425 S. 150,- DM.

Nach dem viel diskutierten Maastricht-Urteil beansprucht das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) eine Entscheidungsbefugnis darüber, »ob Rechtsakte der europäischen Einrichtungen und Organe sich in den Grenzen der ihnen eingeräumten Hoheitsrechte halten oder aus ihnen ausbrechen«. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) geht demgegenüber bekanntlich davon aus, dass die Entscheidung über die Gültigkeit der Rechtsakte von Gemeinschafts-