

hergesehen werden konnten und damit nicht vor der ratio legis erfaßt sind¹⁰. Richtig ist vielmehr, daß es sich um eine ganz normale Ausgleichsentscheidung handelt, die lediglich das in der gemeindlichen Abwägung den Vorbehaltsgebietsbelangen beigemessene besondere Gewicht in den Ausgleich der konkurrierenden Belange einbeziehen muß.

10 Goppel (o. Fußn. 1), BayVBl. 1998, 292 i. V. mit 291 scheint auch die Vorschrift des § 7 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 ROG so deuten zu wollen.

Ob unter diesen Umständen die Regelung des Vorbehaltsgebiets als Ziel der Raumordnung angesehen werden kann, erscheint mehr als zweifelhaft¹¹.

11 Für einen Grundsatz der Raumordnung sprechen sich aus Runkel (o. Fußn. 2), in: Bielenberg/Erbguth/Runkel, J 630, 5.5; ders., BauGB, Textausgabe Einführung I Rdnr. 124, S. 46; Ingo Schmidt, Wirkung von Raumordnungszielen auf die Zulässigkeit privilegierter Außenbereichsvorhaben (1997), S. 75 mit eingehenden Nachweisen.

Bericht

Auf dem Weg zum »Umweltgesetzbuch I«

– 6. Osnabrücker Gespräche zum deutschen und europäischen Umweltrecht –

Von Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. Bernhard Stüer, Münster/Osnabrück, und Katrin Müller, Münster

Schon seit Jahren hat in Fachkreisen die Idee eines Umweltgesetzbuchs große Faszination entwickelt. Alle umweltrechtlich relevanten Vorschriften in einem einheitlichen Gesetzbuch geregelt zu sehen, das wäre nicht nur für Umweltrechtler ein großer Gewinn. Vor allem die Praxis könnte sich dann an einem geschlossenen Regelwerk orientieren, bei dem die übergreifenden Strukturen des bisher zersplitterten Fachrechts im Vordergrund stünden. Immissionsschutzrecht für gewerbliche und industrielle Anlagen würden ebenso wie Verkehrsprojekte in den alten und neuen Bundesländern und andere Infrastrukturplanungen der öffentlichen Hand in der gesamten Breite des Fachplanungsrechts nach prinzipiell einheitlichen Rechtsvorschriften zu beurteilen sein. Industrieanlagen, Autobahnen, Eisenbahnen, Flughäfen, Steinkohle- und Braunkohlegewinnung, Atomanlagen, Deponien, Müllverbrennungsanlagen, Gewässerausbau, große Überlandleitungen oder Abgrabungsvorhaben – sie alle würden nach einem einheitlichen Gesetzeswerk zu beurteilen sein. Zusätzliche Aktualität haben solche Bestrebungen durch sich verdichtende europarechtliche Vorgaben erhalten. Zu ihnen zählt neben der UVP-Richtlinie¹ und der UVP-Änderungsrichtlinie² vor allem die IVU-Richtlinie³, die eine integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung von industriellen Anlagen bezweckt und

1 Richtlinie des Rates über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG) vom 27. 6. 1985 (Abl. EG Nr. L 175/40).
2 Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (97/11/EG) vom 3. 3. 1997 (Abl. EG Nr. L 73/5).
3 Richtlinie des Rates über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (96/61/EG) (IVU-RL) vom 24. 9. 1996 (Abl. EG Nr. L 257, S. 26).

die bis Ende Oktober 1999 in nationales Recht umzusetzen ist. Grund genug, die bereits erkennbaren Vorstellungen zu einem ersten Teil eines Umweltgesetzbuchs in den Mittelpunkt der sechsten Osnabrücker Gespräche zum deutschen und europäischen Umweltrecht zu stellen⁴.

Die fast 200 Umweltrechtler, die der Einladung von Prof. Dr. Hans-Werner Rengeling, dem Leiter des Instituts für Europarecht an der Universität Osnabrück, von nah und fern in die niedersächsische Stadt des Westfälischen Friedens gefolgt waren und die vom 17. bis 19. 6. 1998 in angenehmer Umgebung harte umweltrechtliche Arbeit leisteten, hatten sich in der Tat ein reichhaltiges Programm vorgenommen: Zunächst standen die Anforderungen der IVU-RL und UVP-ÄndRL aus der Sicht der Europäischen Kommission sowie die innerstaatliche Umsetzung im Mittelpunkt. Nach europäischen Länderberichten wurde die Veränderungen des deutschen Umweltrechts durch das Umweltgesetzbuch I behandelt. Aber auch Einzelfragen zu einem Informationsaustausch (Art. 16 IVU-RL) und zu gemeinschaftlichen Emissionsgrenzwerten (Art. 18 IVU-RL) kamen nicht zu kurz.

4 Zu den vorangegangenen Osnabrücker Gesprächen vgl. Rengeling (Hrsg.), Umweltschutz und andere Politiken der Europäischen Gemeinschaft, Schriften zum deutschen und europäischen Umweltrecht, 1993; Ute Adam, DVBl. 1993, 100; Bernhard Stüer, NVwZ 1993, 456; Rengeling (Hrsg.), Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht, 1994; Andreas Kersting, DVBl. 1994, 511; Bernhard Stüer, ET 1994, 159; Rengeling (Hrsg.), Integrierter und betrieblicher Umweltschutz, 1996; Andreas Kersting, DVBl. 1995, 734; Rengeling (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren – Deregulierung, 1997; Bernhard Stüer, DVBl. 1996, 847; Rengeling (Hrsg.), Deutsche, europäische und internationale Umweltnormung, 1997; Peter Szczekalla, DVBl. 1997, 1427; Bernhard Stüer / Caspar David Hermanns, UPR 1997, 361.

Anforderungen der Richtlinien und innerstaatliche Umsetzung

Den Auftakt der dreitägigen Beratungen bildete eine Einführung in die IVU-RL, über die Gernot *Schnabl* von der Europäischen Kommission, Generaldirektion XI – Umwelt (Brüssel), berichtete. Das Grundkonzept der IVU-RL beschrieb *Schnabl* wie folgt: Ziel der Richtlinie ist die Erreichung eines hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt durch integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, die bei einer Reihe von zumeist großindustriellen Aktivitäten entstehen. Der integrierte Ansatz steht dabei im Zusammenhang mit dem Prinzip der Nachhaltigkeit, das seit dem Bericht der Brundlandt-Kommission⁵ in vielen Bereichen des Umwelt- und Planungsrechts um sich greift. Der integrierte Ansatz verpflichtet zu einem hohen Schutzniveau für Wasser, Luft und Boden bei niedrigem Ressourcenverbrauch und Abfallvermeidung. Zugleich wird auch eine Verknüpfung und Vereinheitlichung der Verfahren erforderlich. Die Richtlinie stellt den deutschen Gesetzgeber vor erhebliche Umsetzungserfordernisse, wobei allerdings Handlungsspielräume bestehen: Der materielle Gehalt der Genehmigung für eine Anlage – insbesondere die Emissionsgrenzwerte – wird nicht direkt durch die Richtlinie vorgegeben und bleibt daher dem Mitgliedsstaat und den dort zuständigen Behörden überlassen. Aus der IVU-RL ergeben sich für die Anlagenbetreiber unmittelbare Anforderungen hinsichtlich der weitestmöglichen Vermeidung von Umweltbelastungen unter Einsatz der »besten verfügbaren Techniken« (BAT). Es handelt sich dabei nach der Definition in Art. 2 Nr. 11 IVU-RL um den »effizientesten und fortschrittlichsten Entwicklungsstand der Tätigkeiten und entsprechenden Betriebsmethoden, der spezielle Techniken als praktisch geeignet erscheinen läßt, grundsätzlich als Grundlage für die Emissionsgrenzwerte zu dienen, um Emissionen in und Auswirkungen auf die gesamte Umwelt allgemein zu vermeiden oder, wenn dies nicht möglich ist, zu vermindern.« Die besten verfügbaren Techniken entwickeln sich auch im Genehmigungsverfahren zu einem Schlüsselbegriff. Allerdings werden Emissionsgrenzwerte unter Berücksichtigung des jeweiligen Anlagenstandorts und der örtlichen Umweltbedingungen in der Einzelgenehmigung festgelegt (Art. 9 IVU-RL). Emissionsgrenzwerte können auch durch Gemeinschaftsrecht bestimmt werden (Art. 18 IVU-RL). Im Rahmen des Informationsaustausches nach Art. 16 IVU-RL werden Referenzdokumente für beste verfügbare Techniken entwickelt. Im Anhang IV ist hierfür ein Kriterienkatalog vorgegeben. Für *Schnabl* war ein endgültiges Urteil über die Umsetzung der IVU-RL durch die Mitgliedsstaaten noch zu früh. Ob die RL die in sie gesetzten Erwartungen erfüllt, werde sich erst nach mehrjähriger Genehmigungspraxis erweisen, machte *Schnabl* klar. Dabei komme den Mitgliedsstaaten eine hohe Verantwortung bei der Umset-

zung zu. Ebenso bedeutsam sei aber wohl auch der Inhalt der zu erarbeitenden Referenzdokumente (BREF).

Neben der IVU-RL ergibt sich für den deutschen Gesetzgeber auch aus der UVP-ÄndRL ein aktueller Handlungsbedarf. Denn die im März 1997 beschlossene UVP-ÄndRL muß bereits bis zum März 1999 in nationales Recht umgesetzt werden – wenig Zeit, um die erforderliche Anpassung an die neuen europarechtlichen Vorgaben sicherzustellen. Hauptänderungspunkte der UVP-ÄndRL sind eine Erweiterung der in Anhang I aufgeführten Projekte, die einer UVP bedürfen, sowie die Einführung von »screening« und »scoping« Bestimmungen. Die »screening« Vorschrift sieht vor, daß die Mitgliedstaaten – entweder von Fall zu Fall oder durch Setzung von Schwellenwerten oder Kriterien – die Notwendigkeit zur Durchführung einer UVP für Anhang II Projekte der Richtlinie festlegen (Art. 4 Abs. 2 UVP-RL). Zusätzlich wurde ein Anhang III der Richtlinie hinzugefügt, der Auswahlkriterien, wie beispielsweise Standort der Projekte oder Merkmale der potentiellen Auswirkungen, zur Durchführung dieses »screenings« enthält (Art. 4 Abs. 3 UVP-RL).

Nach der UVP-ÄndRL kann das »scoping«-Verfahren auf Antrag eines Projektbewerbers bereits vor Einreichung eines Genehmigungsantrages erfolgen. Von der zuständigen Behörde ist dann unter Hinzuziehung der Umweltbehörden und des Projektträgers bereits vor der Antragstellung der Untersuchungsrahmen festzulegen. Hierdurch soll ein früher Kontakt und eine Zusammenarbeit der im UVP-Verfahren Beteiligten in einem schnelleren und problemloseren Verfahren erreicht werden. Eine weitere Änderung bezieht sich auf Projekte mit voraussichtlich grenzüberschreitenden Auswirkungen und die damit verbundenen Ausgleichsmaßnahmen. Hier werden die Hauptvorschriften der Espoo-Konvention, die im Rahmen der UN Wirtschaftskommission für Europa (ECE) im Jahre 1991 von 27 Staaten und der EG unterzeichnet wurde und im September 1997 in Kraft trat, in die europarechtlichen Vorgaben übernommen (Art. 7 UVP-RL). Nach Einschätzung von Frau *Feldmann* hat sich der Inhalt der UVP-RL in den Grundzügen nicht verändert. Positiv sei der Versuch, die mit der UVP-RL aufgetretenen Schwierigkeiten zu bewältigen und die Anforderungen zur Durchführung einer UVP der Projekte des Anhangs II durch das »screening« Verfahren deutlich werden zu lassen.

Die vorgenannten beiden Richtlinien sollen durch ein Erstes Buch zum UGB (UGB I) in das deutsche Recht umgesetzt werden, erklärte Ministerialdirektor Dr. Andreas *Gallas* vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Bonn). Gerade weil die Umweltpolitik in Deutschland einen schweren Stand habe, müsse das UGB als eine langfristige Herausforderung verstanden werden. Das Gesetzeswerk müsse unter Mitwirkung aller Beteiligten das Umweltrecht vereinfachen, vereinheitlichen und fortentwickeln und zugleich das EG-Recht fristgerecht umsetzen – hehre Ziele, die in einem ersten Schritt durch das UGB I und ein Einführungsgesetz zum UGB erreicht werden sollen. Das Einführungsgesetz soll Übergangs- und Überleitungsregelungen, Folgeänderungen des geltenden Fachrechts, ein Änderungsgesetz zum UVPG

5 The World Commission on Environment and Development, Our Common Future, 1978.

sowie die Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen enthalten. Kernstück des am Rande der Tagung kursierenden Arbeitsentwurfs der Projektgruppe UGB sind einheitliche Regelungen für die Vorhabengenehmigung. Vorhaben mit besonders nachteiligen Umweltauswirkungen bedürfen danach einer Vorhabengenehmigung, durch die einheitlich und medienübergreifend über die Zulassung des Vorhabens entschieden werden soll. Die Vorhabengenehmigung soll für bestimmte Vorhaben als gebundene oder planerische Zulassungsentscheidung erteilt werden. Vorhaben mit geringeren Umweltauswirkungen können auch im vereinfachten Verfahren durch eine einfache Vorhabengenehmigung zugelassen werden. Der Arbeitsentwurf regelt im einzelnen die Genehmigungspflichten, die Genehmigungsentscheidung mit ihrem integrativen Anforderungsprofil und das Verfahren mit den erforderlichen Antragsunterlagen sowie der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung. Eine planerische Vorhabengenehmigung, die der gebundenen Zulassungsentscheidung nachgebildet, aber um Abwägungselemente angereichert ist, soll die traditionelle Planfeststellung des Fachplanungsrechts ersetzen. Nach den Vorstellungen der Arbeitsgruppe soll in den Bereich der gebundenen Zulassungsentscheidung die Errichtung und der Betrieb von Industrieanlagen und sonstigen technischen Anlagen und von Abwasserbehandlungsanlagen fallen. Eine planerische Vorhabengenehmigung soll für die Errichtung und den Betrieb von Anlagen zur Ablagerung von Abfällen (Deponien), Leitungsanlagen und für den Ausbau von Gewässern erforderlich sein. Die übrigen Bereiche des Umwelt- und Fachplanungsrechts sollen weiteren Büchern vorbehalten werden. Der Bonner Ministerialbeamte sieht das UGB I, das die Grundlinien sowie politischen Rahmenbedingungen festlegen soll, als Antwort des deutschen Rechts auf die europarechtlichen Vorgaben. Ein solches Gesetzeswerk könne zwar nicht alle auftretenden Probleme lösen, jedoch die entstandene Zersplitterung des Umweltrechts ein gutes Stück weit beseitigen und einen Grundstein setzen, auf dem später weitergebaut werden kann.

In der *Diskussion* wurde bezweifelt, ob die gebundene Zulassungsentscheidung des Immissionsschutzrechts Leitbildfunktion auch für planerische Abwägungsentscheidungen haben könne. Eine Integration des EG-Rechts in das VwVfG sei daher im Fachplanungsrecht vielleicht der bessere Weg. Auf der anderen Seite wurde aber auch beklagt, daß sich das Recht der gebundenen und der abwägungsdirigierten Zulassungsentscheidung zu sehr auseinanderentwickelt habe und daher stärker harmonisiert werden müsse. Die bestehenden Umsetzungserfordernisse böten hierzu eine gute Grundlage, meinte auch Diskussionsleiter Prof. Dr. Hans-D. Jarass (Münster). Gallas betonte, daß die Diskussion über den Begriff »Stand der Technik« noch nicht abgeschlossen sei. Zugleich sprach er sich dafür aus, durch entsprechende Regelungen in der gesamten EU einheitliche Technikanforderungen vorzuschreiben. Das ist allerdings noch ein weiter Weg. Denn in nächster Zeit ist mit einer Umsetzung des Europarechts in deutsches Recht wohl nicht nur wegen der diesjährigen Bundestagswahlen nicht zu rechnen.

Umsetzung in Europa

Weitere Erkenntnisse wollten die Teilnehmer durch einen Blick in die europäischen Nachbarstaaten gewinnen. Denn auch für diese stellt sich das Problem der Umsetzung des umweltrechtlichen Europarechts. Die Länderberichte aus Großbritannien, Frankreich und Österreich förderten recht unterschiedliche Umsetzungsansätze zu Tage. Nach den Worten von Christopher Braun vom Department of the Environment Transport and the Regions (London) wird die UVP in England im Rahmen der Zulassung von genehmigungsbedürftigen Projekten durchgeführt. Es werden dabei alle Umweltauswirkungen ermittelt und berücksichtigt. Viele Bestimmungen der UVP-ÄndRL könnten in England mit relativ geringen Veränderungen umgesetzt werden. Dabei könne das Prinzip des fallbezogenen Identifizierungsverfahrens beibehalten werden. Nur für manche Projekte müßten rechtsverbindliche Schwellenwerte eingeführt werden. Obwohl die IVU-RL und die UVP-ÄndRL europarechtlich auch durch ein Verfahren umgesetzt werden dürfen, sei der Ansatz in England, sie weiterhin separat im Rahmen schon bestehender Verfahren zu behandeln. Braun begründete dies damit, daß die jeweiligen Genehmigungen verschiedenen Zwecken dienen und von unterschiedlichen Behörden erteilt würden. Als Lösungsmöglichkeiten der Probleme und Schwierigkeiten, die mit der IVU-RL und UVP-ÄndRL auftreten, schlug er Verfahrensänderungen vor, um die Belastungen für Industrie und Behörden so gering wie möglich zu halten.

Die Zentralisierung auf den Präfekten als Genehmigungsbehörde mit weitreichendem Ermessensspielraum wurde von Pascale Kromarek (Elf Aquitaine, Paris) als Merkmal des französischen Umweltrechts bezeichnet. Außerdem sei im Einklang mit der IVU-Richtlinie sowohl eine UVP als auch eine Medienbetrachtung bereits im bestehenden Genehmigungsverfahren integriert. Für Anlagen, die gefährliche Stoffe enthalten, werde in Frankreich eine Sicherheitsanalyse durchgeführt, die das UVP-Verfahren ergänze. Eine notwendige Änderung des geltenden nationalen Rechts ergibt sich – so Frau Kromarek – daraus, daß der Begriff der »besten verfügbaren Techniken« für das französische Recht neuartig sei und daher definiert werden müsse. Frankreich setze ähnlich wie England nicht auf eine verbindliche Wirkung der Referenzdokumente für die besten verfügbaren Techniken, sondern auf Einzelfallgesichtspunkte, für die Standards nur Anhaltspunkt darstellen könnten.

Das österreichische Umweltschutzrecht ist durch eine starke Zersplitterung und Fragmentierung im Kompetenzgeflecht zwischen Bund und Länder gekennzeichnet, machte Frau Dr. Waltraud Petek vom österreichischen Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie (Wien) deutlich. Unterschiedliche Gesetzgeber und Vollzugsbehörden haben in Österreich zu einer starken Sektoralisierung und zu einem unübersichtlichen und komplexen Rechtssystem mit unterschiedlichen Anforderungen bei der Zulassung von Anlagen geführt. Die UVP-ÄndRL soll in Österreich durch die Novellierung des im Jahre 1993 erlassenen UVPG erfolgen. Dabei soll das Schwell-

lenwertsystem beibehalten und durch eine Anweisung bestimmter Regionen ergänzt werden. Einzelfallprüfungen – wie in England und Frankreich – sollen demgegenüber keinen Vorrang erhalten. Auf ein »screening« könne verzichtet werden, da der österreichische Gesetzgeber dies bereits durch Aufstellen von entsprechenden Listen umgesetzt habe. Die IVU-Richtlinie soll im Rahmen einer größeren Anlagenreform entweder mit Hilfe eines »IVU-Umsetzungsgesetzes« oder einzelner Materiengesetze in nationales Recht eingeführt werden.

In der anschließenden *Diskussion* stand vor allem die unterschiedliche landesspezifische Sicht im Vordergrund. In Frankreich werde die Rechtssicherheit des Betreibers nicht ausreichend gewährleistet, sondern nur der Schutz der Umwelt geregelt, wurde beklagt. Österreich halte eine Branchenverordnung zur Verfahrensbeschleunigung und Verfahrensvereinfachung für einen gangbaren Weg. England setze vor allem darauf, das Vertrauen in die örtlichen Behörden durch Einzelfallentscheidungen und Referenzdokumente zu stärken. Die Deutschen würden wohl ebenfalls ihren eigenen Weg in der Umsetzung der beiden Richtlinien finden müssen.

Strukturelle Veränderungen des deutschen Umweltrechts

»Mit einem UGB I sind grundlegende Veränderungen des deutschen Umweltrechts verbunden. Die Änderungen des deutschen Rechtssystems gehen vielleicht sogar noch erheblich weiter«, machte Prof. Dr. Matthias *Schmidt-Preuß* klar⁶. Der Erlanger Staatsrechtslehrer nannte dazu die Stichworte Grundpflichten, Verwaltungsverfahren und Rechtsschutz. Dies werde auch im Arbeitsentwurf deutlich, der im Allgemeinen Teil übergreifende Regelungskonzepte und im Besonderen Teil fachlich begründete Einzelregelungen enthält. Als Beispiel nannte *Schmidt-Preuß* den Katalog von Grundpflichten bei Errichtung und Betrieb von Industrieanlagen (§ I 3 S.1 Nrn. 1–6 Arbeitsentwurf). Dieser umfaßt neben Schutz- und Vorsorgepflichten auch Pflichten einer effizienten Energieverwendung, Abwärmenutzung, Abfallvermeidung, -verwertung und -beseitigung sowie die Nachsorge bei Betriebsstilllegung. Mit einer Kommentierung des Arbeitsentwurfs ließ es der Hochschullehrer allerdings nicht bewenden. Er stellte vielmehr darüber hinaus einen eigenen Vorschlag zum UGB I-Arbeitsentwurf mit einigen Änderungen und Erweiterungen vor, auf den auch in der nachfolgenden *Diskussion* unter Leitung von Prof. Dr. Bernd *Becker* von der Münchener Universität der Bundeswehr eingegangen wurde.

Konkretisierung der IVU-Richtlinie

Die weiteren Beratungen wandten sich konkreten Umsetzungsfragen zu. Art. 16 IVU-RL sieht einen Informationsaustausch der Mitgliedsstaaten und der betroffenen Industrie mit der Kommission vor. Die Mitgliedsstaaten

übermitteln alle drei Jahre die verfügbaren repräsentativen Daten über die für Kategorien von industriellen Tätigkeiten des Anhangs I festgelegten Emissionsgrenzwerte und gegebenenfalls die besten verfügbaren Techniken, von denen die Emissionsgrenzwerte abgeleitet sind (Art. 16 Abs. 1 IVU-RL). Außerdem führt die Kommission einen Informationsaustausch zwischen den Mitgliedsstaaten und der betroffenen Industrie über die besten verfügbaren Techniken, die damit verbundenen Überwachungsmaßnahmen und die Entwicklungen auf diesem Gebiet durch. Alle drei Jahre veröffentlicht die Kommission die Ergebnisse des Informationsaustausches (Art. 16 Abs. 2 IVU-RL). Art. 18 IVU-RL ermächtigt den Rat, auf Vorschlag der Kommission Emissionsgrenzwerte für Kategorien von Anlagen gem. Anhang I und Schadstoffe gem. Anhang III festzulegen. Diesem Umsetzungsinstrument galten die Statements von Dr. Karl-Heinz *Zierock* (Berlin), Dr. Carl *Hezel* (Ludwigshafen/Frankfurt a. M.) und Ltd. Ministerialrätin Edeltraud *Böhm-Amtmann* (München). *Zierock* vom Berliner Umweltbundesamt befaßte sich mit dem in Art. 16 Abs. 2 IVU-Richtlinie geregelten Informationsaustausch über die »besten verfügbaren Techniken« zwischen der betroffenen Industrie und den Mitgliedstaaten. Ziel dieses Informationsaustausches sei es, einen Ausgleich des Ungleichgewichts auf technologischer Ebene in der Gemeinschaft zu erreichen. Hierzu sollen Merkblätter erarbeitet werden, die den besten verfügbaren Stand der Techniken für den jeweiligen Prozeß beschreiben. Die EU-Kommission hat sich für das Erstellen dieser Merkblätter in den nächsten Jahren ein umfangreiches Arbeitsprogramm vorgenommen. Die Merkblätter sollen von der Generaldirektion XII der Europäischen Kommission in Sevilla auf der Grundlage von Informationsmaterial erstellt werden. Zur Zeit liegen solche Merkblätter allerdings auch im Entwurf noch nicht vor. Die Bundesrepublik Deutschland unterstützt die Bemühungen der Kommission. Es wurde dazu u. a. eine deutsche Abstimmungsgruppe gebildet, die unter Leitung des Umweltbundesamtes den Meinungsbildungsprozeß auf EU-Ebene begleitet. *Zierock* hielt es für erforderlich, den Schlüsselbegriff der »besten verfügbaren Technik« im UGB I zu definieren, was in dem vorliegenden Arbeitsentwurf noch nicht geschehen ist. Es sei allerdings davon auszugehen, daß der erreichte deutsche Stand der Technik, ausgedrückt in konkreten Emissions-(grenz)werten, nicht abgeschwächt werde.

Als Vertreter der BASF AG und des Verbandes der Chemischen Industrie machte *Hezel* auf die noch bestehenden erheblichen Umsetzungsschwierigkeiten aufmerksam. In der IVU-RL seien bewußt keine EU-weiten Grenzwerte für Emissionen festgelegt worden. Dies geschehe vielmehr im jeweiligen Einzelgenehmigungsverfahren. Um einigermaßen einheitliche Standards für die beste verfügbare Technik zu gewinnen, würden Referenzdokumente nach Art. 16 IVU-RL erarbeitet. Nach ersten Erfahrungen gebe es jedoch bei der Erarbeitung der Referenzdokumente erhebliche Schwachpunkte. Die Bearbeitungszeit für ein Dokument von einem Jahr mit nur zwei Sitzungen der Arbeitsgruppe sei zu kurz. Als schwierig habe sich auch ein Vergleich der verschiedenen Tech-

6 Der Beitrag ist in dieser Zeitschrift abgedruckt, DVBl. 1998, 857 ff.

nologien erwiesen. Probleme sah *Hezel* auch bei der späteren Umsetzung, da der deutsche Genehmigungsbeamte gewohnt sei, sich an die ihm vorgegebenen festen Grenzwerte zu halten. Einzelfallentscheidungen böten da in der Vor-Ort-Diskussion ihre Schwierigkeiten. Die Richtlinie entspreche daher nicht dem gewachsenen deutschen Umweltrecht. Es sei auch kaum möglich, die aus Brüssel kommenden Regelungen mit z.T. komplizierten Änderungen auf das bestehende deutsche System hin auszurichten. Frau *Böhm-Amtmann*, die im Bayerischen Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen mit Umweltfragen befaßt ist, kritisierte speziell an Art. 16 der Richtlinie, »daß dieses Modell für eine Entlastung des Staates viel zu schlicht sei«.

Die anschließende *Diskussion*, die von Rechtsanwalt *Manfred Rebentisch* von der Vereinigung der Deutschen Elektrizitätswerke e. V. (Frankfurt a. M.) moderiert wurde, verdeutlichte die Gefahr einer Senkung materieller Standards durch die Referenzdokumente, ging aber gleichzeitig auf die fehlende Konkretisierung ein, da derzeit noch kein spezielles Papier hierüber existiert.

Einzelaspekte

Im weiteren Verlauf der Beratungen traten Einzelfragen zur Umsetzung der beiden Richtlinien in den Vordergrund. Ministerialrat Dr. Franz-Josef *Feldmann* vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Bonn) bezeichnete es als wesentliche Neuerung, daß eine Verschmelzung der beiden Anforderungen in der integrierten Vorhabengenehmigung des UGB I stattfinde, wodurch das Verfahren vereinheitlicht und vereinfacht werde. Zugleich werde hierdurch eine Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Genehmigungsschwellen geschaffen. Vor allem müsse ein Ausgleich zwischen den unterschiedlichen Umweltbelastungen sowie ein Genehmigungsverfahren sichergestellt werden, in dem die Umweltwirkungen umfassend geprüft werden können.

Ministerialrat Dr. Andreas *Wasielewski* vom Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung (Potsdam) begrüßte die Abkehr von einer isolierten Betrachtung einzelner Medien wie Luft, Wasser oder Boden und die Hinwendung zu einem integrierten Ansatz. Positiv erscheine ferner, daß auch nicht genehmigungsbedürftiger Anlagen in das Konzept des UGB I einbezogen würden und die Konzentrationswirkung der Vorhabengenehmigung auch die wasserrechtlichen Erlaubnisse und Bewilligungen umfasse. Nicht ganz zufriedenstellend sei allerdings die Regelung zu den Nebeneinrichtungen ausgefallen. Nahezu das gesamte untergesetzliche Regelwerk gelte bis zum Inkrafttreten entsprechender neuer Regelungen fort. Diese zeitlich ungewisse Weitergeltung der untergesetzlichen (medialen) materiellen Anforderungen an Errichtung und Betrieb von Anlagen unter einer neuen Begrifflichkeit («integrierte Vorhabengenehmigung») lasse jedoch Zweifel aufkommen, ob das deutsche Anlagenzulassungsrecht sich in absehbarer Zeit wesentlich ändere. Eine Unterschreitung umweltrechtlicher Standards in der Einzelgenehmigung sei abzulehnen. Dies sehe das bestehende Zulassungsrecht nicht vor. Einen Standortunter-

bietungswettbewerb bezüglich materieller Umweltschutzanforderungen dürfe es auch in Zukunft nicht geben, wie auch in der *Diskussion* unter Leitung von Prof. Dr. Hans-Joachim *Koch* (Universität Hamburg) betont wurde.

Bundeskompetenzen für das UGB I

Zum Abschluß der Tagung traten dann noch ganz grundsätzliche Fragen auf den Plan. Bei so zahlreichen Rechtsmaterien, die durch das Konzept eines integrierten Umweltschutzes angesprochen sind, erscheint eine einheitliche Regelungskompetenz des Bundesgesetzgebers für alle materiellrechtlichen und verfahrensrechtlichen Regelungen keinesfalls selbstverständlich. Im Baurecht etwa ist der Bund für die Gesetzgebung im Bereich des Bodenrechts (Art. 74 Nr. 18 GG) und damit auch das Recht der städtebaulichen Planung zuständig, nicht jedoch für das Bauordnungsrecht, das zur Gesetzgebungsmaterie der Länder gehört.⁷ Im Immissionsschutzrecht verfügt der Gesetzgeber offenbar neben der Regelungskompetenz für die materiellen Regelungen (Art. 74 Nr. 11, 18 und 24 GG) auch über die Gesetzgebungskompetenz zur Regelung des Zulassungsverfahrens. Vergleichbares gilt wohl auch für die verschiedenen Regelungsmaterien des Fachplanungsrechts. Soweit das gesetzgeberische Regelungswerk aber darüber hinausgeht und vor allem einen integrierten Ansatz verwirklichen will, stellen sich die Kompetenzfragen neu. Tagungsleiter *Rengeling*, der auf die Kombination von Regelungsbefugnissen der Art. 70 ff. GG verwies, gab dem Bundesgesetzgeber grünes Licht für ein UGB I. Der Umweltrechtler begründete dies mit den verschiedenen Kompetenztiteln insbesondere im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung (etwa Art. 74 Abs. 1 Nr. 11, 18 und 24 GG) und der Rahmenkompetenz des Art. 75 GG⁸. »Auch nach der Neufassung von Art. 72 und Art. 75 GG steht dem Bund die Regelungsbefugnis für das UGB I zu, weil entsprechende Regelungen erforderlich sind (Art. 72 Abs. 2 GG) bzw. die Regelungen einer unmittelbar geltenden oder detaillierten Ausgestaltung (Art. 75 Abs. 2 GG) bedürfen«, machte der Osnabrücker Staatsrechtslehrer klar, wobei er auch auf die Notwendigkeit einer einheitlichen Umsetzung entsprechender europarechtlicher Vorgaben verwies. Das integrierte Umweltschutzkonzept könne daher nur einheitlich durch bundesgesetzliche Regelungen umgesetzt werden. Das war wohl auch die allgemeine Meinung in der von Prof. Dr. Franz-Josef *Peine* (Universität Göttingen) geleiteten *Diskussion*.

Umweltrecht auf neuen Wegen

Das Umweltrecht ist wie selten zuvor in Bewegung geraten. Neue gesetzliche Regelungen werfen bereits ihre langen Schatten voraus. Dieser Umbruch wird nicht nur das Immissionsschutzrecht betreffen, sondern über kurz oder

⁷ BVerfG, Entscheidung vom 16. 6. 1954 – 1 PBvV 2/52 – BVerfGE 3, 407 – Gutachten Bodenrecht; Bernhard *Stüer*, Bau- und Fachplanungsrecht, 2. Aufl. 1998, Rdnr. 27.

⁸ Der Beitrag ist in dieser Zeitschrift abgedruckt, DVBl. 1998, 997 ff. (in diesem Heft).

lang auch das gesamte Fachplanungsrecht und damit das Zulassungsrecht von Vorhaben mit Umweltauswirkungen insgesamt erreichen. Vielleicht greifen die bevorstehenden Veränderungen sogar noch darüber hinaus und erstrecken sich auch auf das gesamte deutsche Verfahrens- und Verwaltungsprozeßrecht. Man wird sehen. Eines war den Tagungsteilnehmern nach den dreitägigen intensiven Beratungen des aktuellen Umweltrechts jedenfalls klar: Auf dem Wege zu einem UGB I sind in Deutschland und Europa noch zahlreiche Etappen zurückzulegen. Aber die Wegstrecke ist durch die vorliegenden Entwürfe und die sich durch das europäische Richtlinienrecht ergebenden Umsetzungsfordernisse bereits markiert. Auch die Osnabrücker Tagung, deren Verlauf und Ergebnisse schon bald in gedruckter Fassung verfügbar sind⁹, hat

⁹ Hans-Werner Rengeling (Hrsg.), Auf dem Wege zum »UGB I«, Schriften zum deutschen und europäischen Umweltrecht, Carl

ihren Beitrag dazu geleistet. Und vielleicht mag der eine oder andere Tagungsgast bei dem Empfang des Osnabrücker Oberbürgermeisters Jürgen Fip im traditionsreichen Friedenssaal des altherwürdigen Rathauses sich ein wenig nachdenklich daran erinnern haben, daß vor 350 Jahren an dieser Stelle der Dreißigjährige Krieg durch den Friedensschluß zu Münster und Osnabrück beendet werden konnte. Gewiß kein schlechtes Omen für die Konsensbemühungen im Umweltrecht und nicht zuletzt auch für die 7. Osnabrücker Gespräche zum deutschen und europäischen Umweltrecht, zu denen Rengeling die interessierte Fachwelt bereits jetzt für Mitte nächsten Jahres in die gastliche Friedensstadt einlud.

Heymanns Verlag 1998; vgl. auch ders. (Hrsg.), Handbuch zum Umweltrecht, Bd. I, Allgemeines Umweltrecht, Bd. II, Besonderes Umweltrecht, Carl Heymanns Verlag 1998.

Rechtsprechung

Entscheidungen

■ 1. § 96 StPO; §§ 23 ff. EGGVG

Für Streitigkeiten, die eine vom Innenminister als oberster Dienstbehörde nach Maßgabe des § 96 StPO erlassene Sperrerklärung zum Gegenstand haben mit dem Ziel, die geheimgehaltene Identität einer Auskunftsperson in dem betreffenden Strafverfahren aufzudecken, ist der Verwaltungsrechtsweg gegeben.

BGH, Beschluß vom 24. 6. 1998 – 5 AR (VS) 1/98 – (OLG Hamm)

Aus den Gründen:

... III. Der Senat hält mit dem Generalbundesanwalt den Verwaltungsrechtsweg und nicht den Rechtsweg nach §§ 23 ff. EGGVG für gegeben.

1. Die Frage, welcher Rechtsweg für die Überprüfung der Sperrklärung gegeben ist, wird in Rspr. und Lit. unterschiedlich beantwortet.

a) Die OLGe sind überwiegend der Ansicht, daß darüber nach §§ 23 ff. EGGVG zu entscheiden ist (OLG Celle, StV 1983, 446; NSStZ 1991, 145; OLG Hamm, NSStZ 1985, 566; NSStZ 1990, 44; NSStZ 1991, 145; OLG Hamburg, StV 1981, 537; StV 1984, 11; OLG Stuttgart, NSStZ 1985, 136; MDR 1986, 690). Vereinzelt wird diese Auffassung auch von VGen vertreten (OVG Lüneburg, NJW 1984, 940; VG München, NSStZ 1992, 452). In der Lit. vertritt *Katholnigg* diese Auffassung (Strafgerichtsverfassungsrecht, 2. Aufl., EGGVG § 23 Rdnr. 7).

b) Die verwaltungsgerichtliche Rspr. hält überwiegend den Verwaltungsrechtsweg für gegeben (BVerwGE 47, 255; 66, 192; 69, 192; 75, 1; BVerwG, DVBl. 1984, 836; BayVG, StV 1993, 460; VGH Bad.-Württ., NJW 1991, 2097; NJW 1994, 1362; OVG Berlin, Beschluß vom 27. 11. 1996 – 4 S 363.96 –; VG Frankfurt, NJW 1991, 120). Derselben Meinung sind das OLG Hamm (NJW 1973, 1089 – offenbar inzwischen aufgegeben), das KG (StV 1996, 631) und die h. M. in der Lit. (*Kissel*, GVG, 2. Aufl., § 23 EGGVG Rdnr. 151;

Nack, in: KK, 3. Aufl., § 96 Rdnr. 12; G. Schäfer, in: Löwe/Rosenberg, StPO, 24. Aufl., § 96 Rdnr. 65; ders., NSStZ 1990, 46; Kleinknecht/Meyer-Gofßner, StPO, 43. Aufl., § 96 Rdnr. 24; Rudolphi, in: SK-StPO, § 96 Rdnr. 15; Roxin, Strafverfahrensrecht, 24. Aufl., § 34 C II 1 b; Peters, Strafprozeß, 4. Aufl., § 48 A III 2 a; Schlüchter, Das Strafverfahren, 2. Aufl., Rdnr. 472.1; Meyer, JR 1984, 297).

2. Der Antrag, die oberste Dienstbehörde zur Mitteilung von Namen und Anschrift eines von ihr gesperrten Zeugen zu verpflichten, betrifft eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art i. S. von § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO, für die der Verwaltungsrechtsweg gegeben ist. Dabei hat der Senat hier über einen Fall zu entscheiden, in dem der Innenminister oberste Dienstbehörde ist.

a) Der Antragsteller begehrt die Überprüfung, ob die vom – insoweit allein zuständigen (BGHSt. 41, 36) – Innenminister entsprechend § 96 StPO abgegebene Sperrklärung rechtswidrig ist. Bei der Abgabe einer Erklärung i. S. von § 96 StPO wird die oberste Dienstbehörde in Wahrnehmung amtlicher Pflichten und Befugnisse, also aufgrund öffentlichen Rechts tätig, das diese Pflichten und Befugnisse bestimmt und begrenzt und nach dem sich auch bemißt, ob durch die Rechtswidrigkeit einer Sperrklärung Rechte des Angeklagten verletzt werden können und gegebenenfalls verletzt sind.

b) Die Streitigkeit ist nicht durch Bundesgesetz einem anderen Gericht ausdrücklich zugewiesen (§ 40 Abs. 1 Satz 1 2. Halbs. VwGO). Die Voraussetzungen des § 23 Abs. 1 Satz 1 EGGVG – eine andere ausdrückliche gesetzliche Zuweisungsvorschrift kommt nicht in Betracht – liegen nicht vor.