

Als paralleles Beispiel aus Deutschland mag (in vereinfachter Darstellung) der Fall dienen, der Ausgangspunkt für die »Obsoleszenz-Rechtsprechung« des BVerwG gewesen ist: Ein Bebauungsplan schreibt für alle Grundstücke an einer Erschließungsstraße eine rückwärtige Bautiefe von 16 m fest. Die Grundstücke sind übereinstimmend 45 m tief. Nach geraumer Zeit wird an den rückwärtigen Grundstücksgrenzen (also an der 45 m-Grenze) ein ehemaliger Feldweg zur Straße befestigt. An dieser Straße entlang wird für fast alle der Grundstücke eine Bebauung mit Wohnhäusern genehmigt; die vom B-Plan festgesetzte Bautiefe bleibt dabei außer Betracht. Als auch der letzte in der rückwärtig entstandenen Baureihe eine Baugenehmigung beantragt, wird diese unter Berufung auf den B-Plan versagt. Die Verpflichtungsklage bleibt in zwei Instanzen ohne Erfolg. Das Bundesverwaltungsgericht gibt statt, indem es das kühne Institut der »Obsoleszenz«, der »Funktionslosigkeit« entwickelt: Die Festsetzung eines Bebauungsplans tritt wegen Funktionslosigkeit außer Kraft, wenn die tatsächliche Entwicklung in dem von dem Plan betroffenen Gebiet einen Zustand erreicht hat, der eine Verwirklichung der Planfeststellung auf Dauer ausschließt und die Erkennbarkeit dieser Tatsache einen Grad erreicht hat, der jedem Vertrauen in den Plan seine Schutzwürdigkeit nimmt<sup>17</sup>.

Auch hier wurde eine im Ergebnis offensichtlich überzeugende Entscheidung gefunden; auch hier sprachen »material considerations« gegen das Festhalten am Plan; eine Befreiung war nicht möglich, weil damit gegen die Grundzüge der Planung verstoßen

<sup>17</sup> BVerwGE 54, 5, bestätigt durch BVerwG, NJW 1984, 138; BVerwG, ZfBR 1990, 40; BVerwG, ZfBR 1991, 39.

worden wäre. Ob es gerechtfertigt war, den ehernen Grundsatz anzugreifen, daß Normen niemals durch bloße Tatsachen aufgehoben werden können – es sei denn durch Tatsachen, die sich zum Gewohnheitsrecht verfestigt haben (»langdauernde Übung + allgemeine Überzeugung von der Rechtmäßigkeit«) – ist eine andere Frage. Wie berechtigt diese Frage ist, zeigte sich an einem anderen, weiteren Fall der »Obsoleszenz«: Hier betrachtete das BVerwG eine Stadtautobahnplanung im Süden Berlins in der Nähe der Sektorengrenze in Richtung Osten als funktionslos (und genehmigte Wohnhäuser), weil niemand mehr mit der Verwirklichung dieser Planung rechnen könne. Heute steht eben dieser Autobahnabschnitt nach Beseitigung der Wohnhäuser kurz vor seiner Eröffnung.

Welche Lehren kann man aus diesen beiden Beispielen ziehen? Offenbar gehört es zum allgemeinen europäischen Rechtsverständnis, daß ein Plan nicht stärker sein kann als die praktische Vernunft. Planen ist nicht mehr als geordnetes Nachdenken, der Plan ist das Ergebnis dieses Nachdenkens, festgehalten zu einer bestimmten Stunde auf der Grundlage eines bestimmten Wissensstandes. Der Plan repräsentiert im günstigen Fall einen gelungenen Kompromiß zwischen verschiedenen Interessen, berücksichtigt die allgemeinen Prinzipien der Gerechtigkeit, darunter die Gleichheit und das *Sum cuique*, und er vermittelt für einen bestimmten Zeitraum Vorhersehbarkeit der Entscheidungen, die auf seiner Grundlage zu treffen sind. In diesem Sinn verhindert der Plan Willkür und gewährt Recht. Bei diesem Standard sollte es bleiben. Er sollte auch dort erreicht werden, wo Tradition und Individualismus alles dem Einzelfall und der Person, die entscheidet, überantworten möchten.

## 20. Umweltrechtliche Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e.V. am 1. und 2. 11. 1996

### Tagungsbericht

Von Rechtsanwalt und Notar Dr. Bernhard *Stüer*, Lehrbeauftragter an den Universitäten Osnabrück und Münster,  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Münster

Bereits seit 20 Jahren haben sich die Umweltrechtlichen Fachtagungen der Gesellschaft für Umweltrecht zu einem anerkannten Forum der Umweltrechtler Deutschlands entwickelt. Auf der 20. Umweltrechtlichen Fachtagung, die am 1. und 2. 11. 1996 – einer guten Tradition folgend – im Plenarsaal des BVerwG in Berlin stattfand, standen die »Festlegung von Umweltzielen« und die »Umweltverträglichkeitsprüfung in der behördlichen und gerichtlichen Praxis« auf dem Programm. Bereits am Vortage der Jubiläumsveranstaltung waren in einer Sondertagung der Gesellschaft unter Leitung von Prof. Dr. Hans-Joachim *Koch* (Hamburg) aktuelle Fragen der Kreislaufwirtschaft erörtert worden.

#### *Berliner Hausmitteilungen*

In seiner launigen, mehrfach durch Beifall unterbrochenen Begrüßungsansprache, mit der er die Tradition seines ebenfalls anwesenden Vorgängers Prof. Dr. Horst *Sendler* fortsetzte, gab der Präsident des BVerwG, Dr. Everhardt *Franßen* (Berlin), als Hausherr der Berliner Tagungsstätte an der Hardenbergstraße einen Überblick über neue umweltrechtliche Entscheidungen des BVerwG. Die Rechtsprechung habe einen Beitrag dazu geleistet, die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) von zu engen juristischen Fesseln zu befreien. »Die UVP ist kein Suchverfahren, mit dem neue Antworten zu wissenschaftlich ungeklärten Fragen gefunden werden müssen«, erklärte der Berliner Chefpräsident (BVerwG, Urteil vom 21. 3. 1996 – 4 C 19.94 –, DVBl. 1996, 907). Es sei auch wohl ehrlicher, daß die Gerichte – wo dies nach dem Prozeßrecht angezeigt sei – den Mut fänden, in klaren Fällen in der Sache zu entscheiden, als sich hinter formalen Argumentationen zu verstecken. Zu der Entscheidung des BVerwG in Sachen Leukämiefälle in der Umgebung des Kernkraftwerks Krümmel (BVerwG, Urteil vom 30. 8. 1996 – 11 C 9.95 –) bemerkte *Franßen*, das Urteil nehme sich, nachdem nunmehr die schriftlichen Entscheidungsgründe vorlägen, doch sehr viel undramatischer aus, als man nach der etwas aufgeregten Kritik hätte annehmen

müssen. Der 11. Senat habe freilich mehr getan, als bloß eine bestehende immissionsschutzrechtliche Rechtsprechung auf das Atomrecht zu übertragen. Vielleicht lasse sich aus der Entscheidung eine Vorzugsregel dahin gehend entwickeln, daß es allemal besser sei, offen auszusprechen, wenn an einer Sache nichts dran ist, statt die Bestandskraft hochzuhalten und damit eine Antwort in der Sache zu verweigern. Den Beschleunigungsgesetzen 1996 stand der höchste Verwaltungsrichter eher skeptisch gegenüber, wofür er das GenBeschlG (vom 12. 9. 1996, BGBl. I S. 1354) als Beispiel nannte. »Die Gesetze sollen Verfahren beschleunigen, die Umweltstandards halten und nichts kosten. Das geht nicht zusammen«, meinte *Franßen* und verwies darauf, daß mit reinen Blanketterklärungen oder Gesetzgebungslyrik nichts gewonnen sei. Wenn die Verwaltungsverfahren in Zukunft »zügig« durchzuführen seien (§ 10 VwVfG), dann bewirke ein solcher »Paukenschlag« nichts. »Das in ein Gesetz zu schreiben, macht uns in Europa so schnell keiner nach«, erklärte *Franßen* dem beifallspendenden schmunzelnden Fachpublikum. Auch zeuge es von wenig Gesetzgebungskunst, wenn einerseits zwar das GenBeschlG die Genehmigungsverfahren anstelle der Planfeststellungsverfahren ausgeweitet habe, andererseits aber der erweiterte Anwendungsbereich durch andere rechtliche Regelungen im Blick auf sonst bestehende gemeinschaftliche Risiken wieder zurückgenommen werde.

#### *Umweltpolitik*

Der Senator für Stadtentwicklung, Umwelt und Technologie des Landes Berlin, Peter *Strieder*, erinnerte an die schwierige Umbruchphase seit Öffnung der Grenzen in Deutschland und Europa. In Berlin seien seit 1990 ca. 180 000 Industriearbeitsplätze verlorengegangen. 35 Mrd. DM werden jährlich von privater und öffentlicher Hand verbaut. Mit 5 Mrd. DM jährlich wird die Infrastruktur vor allem auch in Ostberlin, wieder in Schwung gebracht. Berlin sei angetreten, sein umweltpolitisches Profil vor

alles durch die Ansiedlung erneuerbarer Energien zu stärken. In dem Kampf der Entsorgungswirtschaft um die Müllanteile sei die ordnende Hand des Gesetzgebers und der staatlichen Verwaltung gefragt. »Marktwirtschaftliche Instrumentarien allein reichen dazu nicht aus. Denn wer sein umweltpolitisches Credo allein auf die Privatwirtschaft setzt und staatliche Kontrolle vernachlässigt, wird mit seinen umweltpolitischen Konzepten scheitern«, erklärte *Strieder* unter dem Beifall der Zuhörer. Die Sicht der neuen Bundeshauptstadt ergänzte der Bonner Umweltstaatssekretär *Erhard Jauck*, der die besten Grüße von Bundesumweltministerin *Angela Merkel* überbrachte, durch einen Bericht über die Umweltpolitik der Bundesregierung. Den neuen Beschleunigungsgesetzen 1996 erteilte der Staatssekretär erwartungsgemäß außerordentlich gute Noten, was bei den Zuhörern teilweise eher skeptisch aufgenommen wurde.

#### *Festlegung von Umweltzielen*

Das Umweltrecht wird gegenwärtig vor allem durch umweltrechtliche Normen bestimmt, die zu einem bestimmten Handeln verpflichten oder Grenzwerte sowie Standards vorgeben. Die eigentlichen Umweltziele stehen dabei vielfach eher im Hintergrund der positiv-rechtlichen Regelungen. Mit einer stärkeren Verlagerung auch des Umweltschutzes auf private Schultern könnte sich ein Paradigmenwechsel ergeben, der durch einen Rückzug der staatlichen Reglementierung und die stärkere Hinwendung zu Umweltzielen gekennzeichnet ist. Eine solche Verlagerung, wie sie sich vor allem auch in Europa andeutet, hat Chancen, aber auch Gefahren, über die Prof. Dr. *Eckard Rebbinder* kenntnisreich berichtete. Der Frankfurter Umweltrechtler zog Bilanz: Die deutsche Umweltpolitik ist relativ arm an quantifizierten oder sonstwie konkretisierten Zielsetzungen. Abgesehen von einem Basischutz gegen Gefahren strebt sie überwiegend an, die Umweltsituation nach Maßgabe des technisch Machbaren zu verbessern. Daneben wird die anzustrebende gehobene Umweltqualität vielfach im Wege der Abwägung im Einzelfall bestimmt. In neuerer Zeit wird verbreitet die Forderung nach der systematischen Entwicklung von Umweltzielen erhoben. Diese Forderung ist stark mit dem modernen umweltpolitischen Grundsatz der dauerhaften umweltgerechten Entwicklung (sustainable development) verknüpft. *Rebbinder* machte Definition und Struktur von Umweltzielen deutlich: Umweltziele sind in Umweltqualitäts- und Umwelthandlungsziele unterteilt. Umweltqualitätsziele geben die zu erreichende Umweltqualität bezogen auf ein bestimmtes Schutzgut an. Umwelthandlungsziele bestimmen möglichst in quantifizierter Form, mit welchen Schritten die Qualitätsziele erreicht werden sollen. Verknüpft man Umweltziele mit den Prinzipien von Umweltpolitik und Umweltrecht, so kann man zwischen Schutz-, Sanierungs-, Vorsorge- und Nachhaltigkeitszielen unterscheiden. Umweltziele können auf allen Ebenen staatlichen Handelns – von der globalen bis zur lokalen Ebene – formuliert werden. In der jüngsten Diskussion stehen gesamtstaatliche Umweltziele im Vordergrund, jedoch kommt – so der Frankfurter Umweltrechtler – auch der bisher eher vernachlässigten regionalen Ebene eine besondere Bedeutung zu. Als Vorteile von Umweltzielen benannte er die Erhöhung der Rationalität der Umweltpolitik und deren Öffnung in Richtung auf die Durchsetzung des Grundsatzes der dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung. Auch die langfristige Zielorientierung könne dadurch besonders betont werden. Die Formulierung anspruchsvoller Umweltqualitätsziele könne aber auch auf erhebliche Schwierigkeiten im Bereich der wissenschaftlichen Erkenntnis stoßen. Zudem sei die Festlegung von Umwelthandlungszielen ein politisch schwierigeres, konfliktreiches Geschäft. Auch bestehe die Gefahr übermäßiger Konzentration auf die Zielebene unter Vernachlässigung der Handlungsebene, so daß ein neues Vollzugsdefizit durch zu viel politische Planung entstehe. Im europäischen Maßstab könne die Gefahr bestehen, daß der hohe Standard einzelner Mitgliedstaaten verlorengehe. *Rebbinder* riet daher zur Bescheidenheit bei der Auswahl von Umweltproblemen, für die Umweltziele festgesetzt werden.

Der rechtliche Gehalt von Umweltzielen kann unterschiedlich gefaßt sein. Umweltqualitätsziele sind vielfach als Zielbestimmungen, Grundsätze oder Optimierungsgebote in den Umwelt- und Planungsgesetzen, allerdings in der Regel ohne die zugehörigen

Umweltqualitätskriterien, enthalten. Umwelthandlungsziele werden auf nationaler Ebene zumeist rein politisch formuliert. Gegen eine durchgängige Verrechtlichung sprechen nach Auffassung von *Rebbinder* die Funktionen von Umweltzielen (Rationalitäts-, Signal- und Orientierungsfunktion) sowie der Bedarf an Flexibilität. Vielleicht sei die Zeit auch noch nicht reif, die politisch geprägten Umweltziele in verbindliche Rechtsnormen umzusetzen, zumal auch freiwillige Lösungen durchaus ihren Charme haben könnten. Eine Außenverbindlichkeit von Umweltzielen nach dem Muster der Verpackungsverordnung komme nur in Ausnahmefällen in Betracht. Für die näher liegende bloße Behördenverbindlichkeit könne insbesondere an das Instrument des in der Abwägung überwindbaren Grundsatzes, des Optimierungsgebots und des Handlungsauftrags als Denkmodell angeknüpft werden. Im Unterschied dazu gilt für die Umsetzung von EU-Richtlinien grundsätzlich das Gebot normativer Umsetzung. Es genügt jedoch auch eine administrative Umsetzung, wenn Gegenstand und Art der Pflichten eine Außenwirkung ausschließen. Dies ist nach Auffassung von *Rebbinder* bei Umwelthandlungszielen regelmäßig, bei Umweltqualitätszielen – im Gegensatz zu Umweltqualitätsstandards – grundsätzlich der Fall. Entsprechendes gilt für internationale Konventionen.

Die Festsetzung von Umweltzielen ist ein komplexer, letztlich politischer Abwägungsvorgang, der auf die Bestimmung eines akzeptablen Restrisikos für Mensch und Umwelt abzielt und in den nicht nur naturwissenschaftlich-medizinische Erkenntnisse, sondern auch die ökonomischen und sozialen Belange eingehen müssen. Dabei bestehen erhebliche kognitive Unsicherheiten und Wertungskonflikte. Die Umweltziele sind allerdings an den jeweils unterschiedlichen Belangen und Betroffenheiten ausgerichtet. Je nach Art und Umfang des Gesundheits- und Umweltrisikos – Wertigkeit des Schutzgutes, Zeitmaß der Veränderungen, Gefahren oder Vorsorgesituation – haben die ökonomischen und sozialen Abwägungsfaktoren ein unterschiedliches Gewicht, wie *Rebbinder* darlegte. Maßgeblich sind insbesondere die Vorbelastung, die Nutzungsansprüche, die Verfügbarkeit von Alternativen, die Auswirkungen auf die Arbeitsplätze, die internationale Wettbewerbsfähigkeit sowie auf die Einkommensverteilung und soziale Belange.

Das langjährige Mitglied des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen verwies darauf, daß die Bodenschutzklauseln etwa im Bauplanungsrecht nicht ausreichend wirksam seien. Zugleich warnte er vor überzogenen naturschutzrechtlichen Forderungen. Ein Umweltziel, auf weitere bauliche Inanspruchnahme von Freiflächen ganz zu verzichten, lasse sich in Deutschland wegen anderer berechtigter Interessen nicht verwirklichen. Richtiger könne etwa eine Kompromißformel aus quantitativen und qualitativen Elementen sein, die einen strengen Schutz für ökologisch hochwertige Flächen verlange, weitere Flächen ökologisch aufwerte und im übrigen überschüssige Flächen der Natur zurückführe. Zugleich sprach sich der Umweltrechtler dafür aus, bei der Festsetzung von Umweltzielen die Öffentlichkeit durch angemessene Verfahren zu beteiligen. Dadurch könne auch eine bessere Akzeptanz in Wirtschaft und Gesellschaft erreicht werden. Den Gerichten riet er, sich auf eine Plausibilitätskontrolle gerade im Bereich naturwissenschaftlicher Erkenntnisse zu beschränken. Nur so könne die Grenze zwischen einer verfassungswidrigen und einer lediglich falschen Umweltpolitik gewahrt werden.

Zur Durchsetzung der Umweltziele stehen zahlreiche umweltrechtliche Instrumente bereit, die vom Ordnungsrecht über Abgaben bis zu Selbstverpflichtungen reichen. Umweltziele im Bereich der Gefahrenabwehr und Sanierung eignen sich eher für ordnungsrechtliche Umsetzung, während bei der Vorsorge und insbesondere Nachhaltigkeitszielen neben ökonomischen Instrumenten Selbstregulierung und andere Formen gesellschaftlicher Eigenverantwortung eine besondere Rolle spielen. Über die Wahl des richtigen Umsetzungsinstruments müsse im Einzelfall anhand von Umweltwirksamkeit, ökonomischer Effizienz, Innovationsoffenheit, Praktikabilität, Verteilungswirkungen und verfassungsrechtlichen Vorgaben entschieden werden. Auch planerische und planungsähnliche Instrumente wie Regionalpläne oder Schutzgebietsausweisungen könnten ebenso wie flankierende ökonomische Instrumente (Versiegelungsabgabe, Ökologisierung der Wohnungsbauförderung, Honorierung besonderer ökologischer Lei-

stungen in der Landwirtschaft) zur Durchsetzung bestimmter Umweltziele genutzt werden.

Mit seinem moderaten, von großer Sachkunde geprägten Auftritt erntete *Rebbinder* bei den Zuhörern in der von Gesellschafts-Präsident Prof. Dr. Jürgen *Salzwedel* (Bonn) geleiteten Diskussion sehr viel Anerkennung und Zustimmung. Nirgendwo wurde eine Grundlagenkritik an den Thesen *Rebbinders* laut. Die lebhafte und durchaus spannende Diskussion begann bei der Frage, ob die Mindestanforderungen des Standes der Technik durch Umweltziele gesenkt, beibehalten oder i. S. eines besseren Umweltschutzes erhöht werden müßten. Denn eines sei klar: der Verweis auf Umweltziele dürfe nicht zu einer Senkung des Schutzniveaus führen. Das erzeuge ansonsten Unbehagen, machte auch *Rebbinder* deutlich. Zugleich wurde auf die Gefahren des neuen Zielinstrumentariums hingewiesen. Gerade auf europäischer Ebene werde die Diskussion vielfach nicht nach Maßgabe medizinischer oder technischer Erfordernisse geführt. Nicht selten gehe es vielmehr um Profilierungssüchte, einseitige Interessendurchsetzung oder um das Zünden von Nebekerzen. Auch mit dem Hinweis auf den Standort Deutschland dürfe der erreichte Umweltstandard nicht nebulösen Zielsetzungen geopfert werden, wurde mehrfach betont. In Zeiten geringerer finanzieller Spielräume könne durch das Instrument von Umweltzielen allerdings auch mehr Freiraum für umweltpolitisches Engagement geschaffen werden. Auch lasse sich durch die Formulierung von Umweltzielen eine bessere Verteilung der Finanzierungsströme erreichen.

Der Hinweis von *Rebbinder* auf die Schwierigkeiten, Umweltziele zu formulieren, wurde von Befürwortern und Gegnern gleichermaßen aufgegriffen. Weitgehend einig war sich die Runde, daß die Umweltqualitätsziele nicht zu einer Senkung des erreichten Schutzniveaus führen dürfe. Eine Verschärfung des erreichten Standes der Technik dürfe allerdings nur unter Berücksichtigung des Vertrauensschutzes und der Verhältnismäßigkeit erfolgen, gaben die Vertreter der Industrie zu bedenken. Man konnte sich auch ein Verschlechterungsverbot in dem Sinne vorstellen, daß die Umweltziele zwar eine Verstärkung von Umweltbelangen, nicht jedoch eine Verschlechterung des bisherigen Schutzniveaus bewirken dürften. Mit abstrakt formulierten Umweltzielen sahen mehrere Diskussionsredner auch Gefahren der mangelnden Bestimmtheit verbunden. »Solange keine festen Grenzwerte vorgegeben werden, geht der Umweltschutz leer aus«, brachte es ein Teilnehmer auf den Punkt. Man war sich dabei klar darüber, daß vor allem durch die Entwicklung in Europa die Festlegung von Umweltzielen auf dem Vormarsch ist und die eingeleitete Entwicklung – wie immer man dazu steht – kaum aufzuhalten sein wird.

#### *Die Umweltverträglichkeitsprüfung in der behördlichen und gerichtlichen Praxis*

Mehr als zehn Jahre nach Inkrafttreten der EG-UVP-Richtlinie über die UVP bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG) vom 27. 6. 1985 und nach fast sieben Jahren seit Verkündung des UVPG vom 12. 2. 1990 liegen bereits umfangreiche Erfahrungen mit der UVP sowohl in der behördlichen als auch gerichtlichen Praxis vor. Die UVP hat sich dabei als verfahrensrechtliches Instrument des Umweltschutzes erwiesen, das einerseits den Blick für die Umweltbelange verstärkt hat, andererseits aber die materiellen planungsrechtlichen Anforderungen nicht geändert hat. Auf diesen Nenner lassen sich die Beratungen zur »UVP in der behördlichen und gerichtlichen Praxis« bringen.

»Das verfügbare Datenmaterial zeigt, daß bei der Zulassung UVP-pflichtiger Projekte klassische Industrieanlagen bislang eine sehr untergeordnete Rolle gespielt haben«, erklärte Regierungsdirektor Dr. Joachim *Schwab* (Köln) zu Beginn seines Praxisberichts aus der Sicht des Immissionsschutzrechts. Nur vereinzelt wurden Chemieanlagen, Kraftwerke, Stahlwerke und Tierhaltungsanlagen einer UVP unterzogen, zum Teil »auf freiwilliger Basis«, um das Instrument zu testen. »Änderungs-genehmigungsverfahren mit integrierter UVP für Anlagen i. S. des BImSchG sind kaum auszumachen. Bundesweit dominieren offensichtlich Vorhaben aus den Bereichen Wasserwirtschaft und Abfallwirtschaft sowie Straßenbau und Verkehr«, machte *Schwab* klar. Einen weiteren Schwerpunkt bilden nach seinen Worten Raumordnungsverfahren mit integrierter UVP. Der Befund lasse den Schluß zu, daß viele der

am immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren Beteiligten über (noch) keine eigenen Erfahrungen im Umgang mit der UVP verfügen. Der Einführung der UVP erteilte der Regierungs-direktor im ganzen gute Noten. Die UVP sei kein Anlagenverhinderungsinstrument. Bundesweit sei nicht eine Ablehnung eines Zulassungsantrages als Folge einer UVP bekannt geworden. Trotz einer Konsolidierungsmaßnahme sei allerdings ein bundeseinheitlicher Vollzug bei der Zulassung UVP-pflichtiger Projekte bisher nicht feststellbar. Entsprechend inhomogen sei die Qualität der präsentierten Umweltverträglichkeitsuntersuchungen und Studien, die nicht selten von der jeweiligen Spezialisierung des Gutachters und seinem Vorverständnis bzw. Sicherheitsbedürfnis abhängen.

Zugleich warnte *Schwab* davor, die Gewinnung umweltrechtlicher Daten uferlos werden zu lassen. Dem sei durch eine frühzeitige Verfahrenssteuerung und eine klare Begrifflichkeit zu begegnen. Grundlage der notwendigen Verfahrenssteuerung seien inhaltliche, zeitliche und räumliche Komponenten, die aus dem unveränderten materiellen Fachrecht abzuleiten sind und je nach Zulassungstyp (Planfeststellung oder gebundene Entscheidung) zu einem unterschiedlichen Anforderungsprofil führen können. Die praktische Umsetzung der Steuerung werde durch das teilweise Fehlen verbindlicher Relevanzkriterien, Bewertungskriterien und methodischen Anleitungen erschwert. Die damit verbundenen Schwierigkeiten seien gleichermaßen belastend für die Phase der Informationsgewinnung und der Informationsverarbeitung und würden durch die UVPVwV nicht ausreichend behoben. »Das materielle Recht ist durch die UVP nicht geändert worden«, unterstrich *Schwab*. Allerdings könne die zusammenfassende Darstellung in positiver Hinsicht die Qualität von Genehmigungsentscheidungen verbessern und damit zur Transparenz und Akzeptanz staatlicher Entscheidungen beitragen. Zum Abschluß seiner Ausführungen hielt der Referent noch einen Ratschlag bereit: Da der Stellenwert der UVP aufgrund der EG-UVP-Änderungsrichtlinie in der Vollzugspraxis zunehmen werde, sollten die bisherigen Anforderungen an Form, Inhalt und Umfang von Umweltverträglichkeitsprüfungen, die Steuerungsfähigkeit des Instruments sowie die Kosten systematischer untersucht und bewertet werden. Viel hänge auch von der Auswahl der Gutachter und deren Selbstverständnis ab.

RiBVerwG Eckart *Hien* warb in seinem von viel Zustimmung begleiteten Werkstattbericht über die gerichtliche Praxis um Verständnis dafür, daß die Gerichte nicht allen Erwartungen hätten entsprechen können. »Das UVPG enthält verfahrensrechtliche, nicht aber materielle Vorgaben«, machte das Mitglied des 4. Revisionsssenates unter dem Beifall der Zuhörer klar. Die materiellen Anforderungen an die behördliche Entscheidung seien dadurch nicht geändert worden. Zur Übergangsproblematik des § 22 UVPG verwies *Hien* auf die Entscheidung des BVerwG zur Eifelautobahn A 60 im Bereich Wittlich (BVerwG, Urteil vom 25. 1. 1996 – 4 C 5.95 –, DVBl. 1996, 677). Soweit der deutsche Gesetzgeber die EG-UVP-Richtlinie nicht rechtzeitig umgesetzt hat, sind die europarechtlichen Vorhaben unmittelbar anwendbar. Allerdings ist eine fehlende UVP nur dann rechtlich erheblich, wenn dieser Fehler nach dem Maßstab der »konkreten Möglichkeit« auf das Planungsergebnis von Einfluß war (§ 46 VwVfG). Das UVP-Verfahren ist durch vier Besonderheiten gekennzeichnet: (1) Begründung von »ökologischen Mitwirkungspflichten« für den Vorhabenträger, (2) Grundsatz der Frühzeitigkeit der Einbringung der Umweltbeange, (3) gebündelte Vorabprüfung der Umweltauswirkungen sowie (4) integrativer Ansatz durch Prüfung der Wechselwirkungen. Weder die EG-UVP-Richtlinie noch das UVP-Gesetz vermitteln allerdings, so machte der Bundesrichter deutlich, einen Drittschutz im Sinne selbstständig durchsetzbarer Verfahrenspositionen. Der einzelne habe daher kein subjektiv-öffentliches Recht auf Durchsetzung einer UVP oder einen Anspruch auf Aufhebung einer Planungsentscheidung allein wegen fehlender oder ungenügender UVP. Und noch eine Mahnung gab *Hien* seinen richterlichen Berufskollegen mit auf den Weg: »Richter haben nicht nur vom grünen Tisch aus abstrakte Lebenssachverhalte zu entscheiden. Sie haben auch die Aufgabe, den eigentlichen Sachverhalt gerecht zu werden. Sachlich richtige Entscheidungen nur wegen eines Verfahrensfehlers vom Tisch zu wischen, muß jedermann schwer fallen, der einen Hauch

von Vernunft zu haben glaubt«, erklärte *Hien* unter dem langanhaltenden Beifall der Zuhörer. Wenn in den bisher beim BVerwG anhängigen Verfahren die Rüge einer fehlerhaften UVP stets gescheitert sei, so liege das wohl auch daran, daß die UVP in den zur Entscheidung anstehenden Fällen nach der Aktenlage jeweils sehr gründlich und eingehend vorgenommen worden sei. Der Maßstab der »konkreten Möglichkeit« gebe daher für die Praxis eine wertvolle Hilfe, die Ermittlungen der entscheidungserheblichen Belange zu begrenzen und sich auf Wesentliches zu konzentrieren. Auch dürfe die UVP nicht durch zusätzliche materielle Anforderungen überspannt werden. Dabei könne auch auf typisierende Merkmale abgestellt werden. Wichtige inhaltliche (fachliche) Fragen der UVP, wie etwa die Feststellung und Beurteilung von Wechselwirkungen oder die Methode der Bewertung von Umweltauswirkungen (vgl. *Hoppe/Püchel*, DVBl. 1988, 1), sind bisher in der Rechtsprechung kaum erörtert worden. *Hien* führte dies auch darauf zurück, daß die Gerichte und wohl auch die Verfahrensbeteiligten hier über wenig greifbare rechtliche Ansätze verfügen.

Die von Prof. Dr. Rainer *Wahl* (Freiburg) mit großer Sachkunde geleitete Diskussion wandte sich vor allem der Frage zu, ob die UVP zu einer Änderung der Zulassungspraxis geführt habe. Weitgehende Übereinstimmung bestand, daß die UVP sich auf eine verfahrensrechtliche Bedeutung beschränke und die materiellrechtlichen Anforderungen an die Vorhabenzulassung nicht verändere. Immerhin habe die UVP den Blick für ökologische Belange in der Zulassungsentscheidung geschärft. Auch komme ihr mit ihren verfahrensrechtlichen Anforderungen eine wichtige Steuerungsfunktion für die Richtigkeitsgewähr der Entscheidung zu. Ausdrücklich gedankt wurde dem BVerwG dafür, daß es in seinen Entscheidungen der letzten Jahre die richtige Mitte zwischen einer überzogenen Verfahrenskontrolle und einer ungefragten Fehlersuche geleistet habe. Die Wirkungen der UVP dürften auch nicht nur aus der verengten Sicht des gerichtlichen Rechtsschutzes betrachtet werden. Ungeklärt blieb, ob die UVP zu einem gesamthaften Ansatz verpflichte und ob sich ökologische Wechselwirkungen in der Entscheidungspraxis niederschlagen. Die Diskussion erinnert streckenweise – wie es der unvergessene Planungsrechtler *Frido Wagener* ausgedrückt hätte – an die Suche nach einer schwarzen Katze im dunklen Philosophenkeller – einer Katze, die es möglicherweise gar nicht gibt, und einer sagt auch noch: »Ich hab' sie«. Jedenfalls bereitet es der Praxis Schwierigkeiten, die von der Wissenschaft erarbeiteten Wechselwirkungen und den gesamthaften integrativen Ansatz der UVP an konkreten Beispielen darzulegen. Die Berliner Richter kamen allerdings erwartungsgemäß nicht ganz ohne Kritik davon. Die Begrenzung des Rechtsschutzes zu umweltrechtlichen Vorgaben auf eine konkrete eigene Rechtsverletzung sei eine rechtsgrundsätzliche Frage des Europarechts, die dem EuGH im Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 177 EGV zur Klärung hätte vorgelegt werden müssen, wurde von einigen Rednern gefordert. Derartige Kritik ließ Bundesrichter *Hien* nicht gelten und verwies darauf, daß das BVerwG von der grundsätzlichen Anwendbarkeit der EG-UVP-Richtlinie ausgegangen sei. Die Frage der konkreten Rechtsverletzung gehöre dem materiellen deutschen Recht an. Darauf aber habe die Richtlinie gerade nicht einwirken wollen. *Schwab* griff die Kritik allerdings mit der Aufforderung zu mehr europäischem Denken und mehr Mut zur UVP auf. Außerdem herrschte in der

Diskussion Verständnis dafür vor, daß die Rechtsprechung bei den pathologischen Fällen des Übergangsrechts nicht zugleich gesetzgeberisches Fehlverhalten habe korrigieren können. Die Furcht vor der UVP sei unbegründet. Sie müsse vielmehr als Chance begriffen werden, die Umweltbelange zu ermitteln, die Öffentlichkeit zu beteiligen und in einem geordneten Verfahren zu sachgerechten, auch die Umweltbelange einbeziehenden Entscheidungen zu verarbeiten. Vielleicht weise das Beispiel von Frankreich, bei dem seit Inkrafttreten der EG-UVP-Richtlinie inzwischen ohne große Reibungsverluste ca. 8000 UVP durchgeführt worden seien, den Weg in die richtige Richtung.

#### Wachablösung

Den eindeutig längsten Beifall auf der gesamten Tagung erhielt der scheidende Präsident der Gesellschaft, Prof. Dr. Jürgen *Salzweidel*, der zu den Gründungsmitgliedern der Gesellschaft gehört und diese seit 10 Jahren mit Umsicht und großer Anerkennung geleitet hatte. Als Nachfolger des Bonner Umweltrechtlers wurde nach eingehender Diskussion Rechtsanwalt Prof. Dr. Klaus-Peter *Dolde* (Stuttgart) mehrheitlich gewählt. Eher nachdenklich entließ die Tagungsteilnehmer die Gedenkausstellung in den Hallen des BVerwG für Landgerichtsdirektor a. D. Friedrich *Weißer*, auf die Präsident *Franßen* bereits in seiner Begrüßungsansprache hingewiesen hatte. *Weißer* war als getaufter Volljude im »Dritten Reich« in den Ruhestand versetzt worden. Wegen einer an den Führer und Reichskanzler Adolf Hitler gerichteten Denkschrift war er verhaftet und in das Konzentrationslager Oranienburg-Sachsenhausen abtransportiert worden. Hier wurde er wenige Tage später am 19. 2. 1937 siebenundvierzigjährig umgebracht. Schon im Jahre 1914 hatte *Weißer* den Richtern goldene Worte ins Stammbuch geschrieben: »In der Rechtspraxis habe ich ... schon gelernt, daß man eine rechtliche Entscheidung erst in zweiter Linie logisch abstrakt begründen dürfte; in erster Linie müsse sie richtig, d. h. gerecht sein.«

#### Von Berlin nach Leipzig

Die 21. Umweltrechtliche Fachtagung der Gesellschaft wird voraussichtlich am 1./2. 11. 1997 wieder im Plenarsaal des BVerwG in Berlin stattfinden. Allerdings dürfte sich dies in den Folgejahren ändern, da das BVerwG, mit dem die Gesellschaft sozusagen verheiratet ist, nach einem mehrjährigen Umbau des alten Reichsgerichtsgebäudes an eine ebenso traditionsreiche wie prominente Stelle nach Leipzig umzieht. Vielleicht wird bereits bald eine Sondertagung zu einem »Schnupperkurs« nach Leipzig einladen. Man wird sehen. Zunächst steht wohl nach einem Beschluß der Mitgliederversammlung auch im kommenden Jahr Berlin und damit eine Hauptstadt auf dem Programm, die sich seit dem Besuch des Regierenden Bürgermeisters von Berlin in Peking nicht mehr die größte Baustelle in der Welt, wohl aber die größte, zumindest aber die bedeutendste Baustelle in Europa nennt. Berlin hat nach den Worten von *Franßen* zugleich auch die »größte Schaustelle Europas« eingerichtet, die einen Besuch – vielleicht sogar einen in der Bundeshauptstadt dauerhaften bleibenden Koffer – lohnt. Der neu zusammengesetzte, verjüngte Vorstand der Gesellschaft für Umweltrecht wird gewiß auch für die nächste Jahrestagung, die das dritte Jahrzehnt der Gesellschaft eröffnet, der interessierten Fachöffentlichkeit ein ebenso attraktives wie aktuelles umweltrechtliches Programm präsentieren.

## RECHTSPRECHUNG

### Entscheidungen

#### 1. Art. 2 f, 20, 80, 103 GG; § 2 BKatVO

**Die Bußgeldkatalog-Verordnung (BKatVO) ist mit dem GG vereinbar (nichtamtlicher Leitsatz).**

*BVerfG, Beschluß der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 24. 3. 1996 – 2 BvR 616/91 u. a. –*

Die Beschwerdeführer wandten sich mit ihren Verfassungsbeschwerden gegen die Verhängung von Fahrverboten von jeweils

einem Monat wegen Verkehrsverstößen. Das BVerfG nahm die Beschwerden nicht zur Entscheidung an.

Aus den Gründen:

Der Zweite Senat des BVerfG hat mit Beschluß vom 16. 7. 1969 – 2 BvL 11/69 – (BVerfGE 27, 36) entschieden, daß § 25 Abs. 1 StVG mit dem GG vereinbar ist. Die Vorschrift in ihrer seinerzeitigen Fassung sah – wortgleich mit dem hier einschlägigen § 25 Abs. 1 Satz 1 StVG – die Verhängung eines Fahrverbots für die