

schen den generellen Regelungen über Einstufung und Kennzeichnung und dem Zulassungsverfahren dar. Wesentlicher Bestandteil der Gebrauchsanleitung sind die hierauf bezüglichen Auflagen, die die Biologische Bundesanstalt nach § 15 Abs. 3 der Zulassung beifügen kann. Daß die Gebrauchsanleitung ggf. über die bloße Anwenderinformation hinausgehen und bindende Anwendungsvorschriften für den Anwender enthalten kann, wurde bereits dargelegt<sup>23</sup>.

§ 22 enthält Beschränkungen hinsichtlich der **Abgabe von Pflanzenschutzmitteln** im Einzelhandel, die dem Schutz des Kleingärtners dienen<sup>24</sup> (Verbot des Selbstbedienungshandels, Ermächtigung zur Untersagung des Einzelhandels, wenn der Gewerbetreibende oder sein Personal nicht die für die Unterrichtung des Erwerbers erforderlichen Sachkenntnisse besitzen, Nachweispflicht hinsichtlich dieser Kenntnisse auf Verlangen der Behörde).

Zusätzliche Beschränkungen des Inverkehrbringens und der Abgabe können sich aus Auflagen nach § 15 Abs. 3 Nr. 1b ergeben. Sie können darüber hinaus aus giftrechtlichen Gründen nach § 17 Abs. 1 Nr. 3–5 ChemG erlassen werden. Diese Vorschriften sind in vollem Umfang auf Pflanzenschutzmittel anwendbar, um einheitliche giftrechtliche Regelungen in der GefStoffV zu ermöglichen (s. §§ 10–13 GefStoffV).

Hinsichtlich der **Ausfuhr von Pflanzenschutzmitteln** liegt das Schwergewicht der Neuregelung in der Information der ausländischen Empfänger. § 23 Abs. 1 schreibt für Pflanzenschutzmittel, die ausgeführt werden, eine Sonderkennzeichnung vor, insbesondere über die bestimmungsgemäße und sachgerechte Anwendung, die Gefahren für Gesundheit und Umwelt und Vorsichtsmaßnahmen und Sofortmaßnahmen bei Unfällen. § 23 Abs. 3 ermächtigt den zuständigen Bundesminister, die Ausfuhr von bestimmten

Pflanzenschutzmitteln oder von Pflanzenschutzmitteln mit bestimmten Stoffen in Staaten außerhalb der Europäischen Gemeinschaft zu verbieten, soweit dies zur Abwehr erheblicher Gefahren für die Gesundheit von Mensch und Tier oder sonstiger Gefahren, insbesondere für den Naturhaushalt, die auf andere Weise nicht zu beheben sind, erforderlich ist. Um dem Minister einen Überblick über das Gefährdungspotential ausgeführter Pflanzenschutzmittel zu verschaffen, sind jährlich – freilich nur global, nicht empfangsländerspezifisch – Art und Menge der Wirkstoffe dieser Pflanzenschutzmittel zu melden (§ 19 Abs. 1). Damit ist ein erster Schritt in Richtung auf eine über die traditionelle territoriale Beschränkung hinausgreifende Umweltpolitik im Interesse der Entwicklungsländer im Bereich des Pflanzenschutzrechts gemacht<sup>25</sup>. Weitergehende Forderungen nach einem generellen Exportverbot für im Inland verbotene, in der Anwendung stark beschränkte oder gar nur (noch) nicht zugelassene (und auch im Empfängerstaat nicht zugelassene) Pflanzenschutzmittel und über die Information der Empfängerländer über derartige Beschränkungen haben sich nicht durchsetzen können. Maßgeblich waren dafür das Bestreben nach möglichst weitgehendem Schutz der deutschen Wirtschaft, Souveränitätsüberlegungen und die Möglichkeit der Umgebung durch transnationale Unternehmen. Man hat vielmehr grundsätzlich internationalen Regelungen und in diesem Rahmen der freiwilligen Selbstkontrolle der Hersteller den Vorrang vor einem nationalen Alleingang gegeben. Dementsprechend schreibt § 23 Abs. 1 S. 2 in Form einer Sollvorschrift die Berücksichtigung internationaler Vereinbarungen über den Export von Pflanzenschutzmitteln, insbesondere des Verhaltenskodex der FAO, vor.

23) Oben S. 69.

24) Vgl. Ausschußbericht, a.a.O., S. 43, zu § 13 S. 48 f.; und oben Fn. 16.

25) Zum Problem *Rehbinder* NuR 1983, 249, 255 f.; *ders.*, in: Hague Academy of International Law, *The Future of the International Law of the Environment*, 1985, S. 357 ff.; *Goldberg*, *Ecology Law Quarterly* 12 (1985), 1025; vgl. auch Ausschußbericht, a.a.O., S. 40, 41; Protokoll Nr. 67 S. 9; Nr. 74 S. 15.

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

Im Mittelpunkt der 10. Jahrestagung der Gesellschaft für Umweltrecht am 14./15. 11. 1986 in Berlin mit über 250 Teilnehmern stand das Thema „Umweltschutz im Spannungsfeld zwischen Staat und Selbstverwaltung“. Diesem Thema war der Hauptvortrag von Prof. Dr. *Eberhard Schmidt-Abmann* (Heidelberg) gewidmet, der Gegenstand der Beratungen des Arbeitskreises A bildete. Über „Risiko im Umweltrecht; Zuständigkeiten, Verfahren und Maßstäbe der Bewertung“ hatten Dr. *Lothar Gündling* (Heidelberg) und Prof. Dr. *Jürgen Salzwedel* (Bonn), der nunmehr neugewählte Vorsitzende der Gesellschaft, Thesenpapiere für die Beratungen des Arbeitskreises B vorgelegt. Den Blick über die Landesgrenzen ermöglichten die Verhandlungen des Arbeitskreises C, der sich aufgrund eines Thesenpapiers von Prof. Dr. *Manfred Zuleeg* (Frankfurt/M.) das Thema „Vorbehaltene Kompetenzen der Mitgliedsstaaten der EG auf dem Gebiet des Umweltschutzes“ gestellt hatte.

In seiner Begrüßungsansprache wies der stellvertretende Vorsitzende, Direktor beim Umweltbundesamt Prof. Dr. *Martin Uppenbrink* (Berlin), auf die wichtige Rolle hin, die der Gesellschaft als unabhängiges Organ der Meinungsbildung zukomme. Der Präsident des BVerwG, Prof. Dr. *Horst Sandler*, gab einen aktuellen Bericht über die Rechtsprechung des BVerwG zum Umweltrecht. Viele Mißstände im Vollzug umweltrechtlicher Normen seien dabei haugemacht. Der Gesetzgeber reihe sich in derart unerfreuliche Tendenzen ein, wie das mit Eile beratene Baugesetzbuch belege. Eine Erweiterung der Befreiungsmöglichkeiten in § 31 Abs. BBauG und großzügigere Genehmigungsmöglichkeiten im nichtbeplanten Innenbereich nach § 34 BBauG könnten dazu führen, daß Belange des Umweltschutzes auf der Strecke blieben. Andererseits dürfe nicht eine alles fordernde Rechtsprechung durch überzogene planungsrechtliche Problembewältigungsgebote und durch eine übertriebene gerichtliche Kontrolltätigkeit am Ende im Nichts enden. Hier sei es auch Aufgabe der Gesetzgebung, durch normative Vorhaben den ökologischen Belangen stärkere Wirksamkeit zu verleihen, wobei sich auch die Frage nach einer Umweltverträglichkeitsprüfung im Rahmen der Bauleitplanung stelle.

*Sandler* forderte den Gesetz- und Verordnungsgeber auf, drin-

gend erforderliche Regelungen im Bereich des Verkehrslärmschutzes zu erlassen. Anderenfalls sehe sich die Rechtsprechung vor der allerdings schwierigen Aufgabe, durch Festlegung verbindlicher Grenzwerte Funktionen als Ersatzgesetzgeber zu übernehmen. Die vorliegenden Entwürfe und technischen Regelwerke könnten hier Orientierungsmarken liefern. Den verschiedenen gerade gegenüber den beiden planungsrechtlichen Fachsenaten des BVerwG (4 und 7) erhobenen Vorwurf, die Selbstkorrektur der Rechtsprechung beeinträchtigte die erforderliche Kontinuität und Berechenbarkeit richterlicher Entscheidungen, wies *Sandler* zurück. Die vorgenommenen Kurskorrekturen seien erforderlich geworden, um den gemeindlichen Planungsraum zu sichern und bei aller Kompliziertheit der Materie durch ein wenig mehr schlichtere Darstellung die Verständlichkeit und Akzeptanz gerichtlicher Urteile zu erhöhen. Der Erfolg solcher Bemühungen hänge natürlich auch von den jeweils verantwortlichen Richtern ab.

In seinem glanzvollen *Festvortrag* zum „Umweltschutz im Spannungsverhältnis zwischen Staat und Selbstverwaltung“ beschrieb Prof. *Schmidt-Abmann*, Heidelberg ein multifunktionales Beziehungsgeflecht, in dem die verschiedenen Ebenen staatlicher und selbstverwaltungslegitimierter Wirkkräfte aufeinandertreffen. Die Weite dieses Spannungsfeldes wird von divergierenden Interessen vielfältig gegliedert Teilsysteme gekennzeichnet, wobei auf dem Felde des Umweltschutzes nicht mit festen Frontstellungen, sondern in mancherlei Verschränkungen oder wechselnden Koalitionen gekämpft wird. Von den Gemeinden wird dabei einerseits die Einschnürung des eigenverantwortlichen kommunalen Gestaltungsraums durch staatliche Vorgaben und eine gelegentlich ausufernde gerichtliche Kontrolle und andererseits Orientierungslosigkeit und Alleingelassensein beklagt. *Schmidt-Abmann* empfahl angesichts dieser diffusen Ausgangslage, im Interesse des Umweltschutzes die Vorteile des Gewaltenteilungsprinzips zu nutzen und die Entscheidungszuständigkeiten von Staat und Selbstverwaltungsträgern so einzurichten, daß Umweltbelange breit genug rezipiert, nachdrücklich genug artikuliert und mit deutlicherem Gewicht honoriert werden könnten. Dazu müßten die vorhandenen Kräfte in leistungsfähigen Organisationseinheiten erfaßt werden und dürften sich andererseits nicht durch unrealistische Forderungen blockieren.

## BERICHT

Die Selbstverwaltung erfüllt in diesem Konzert unterschiedlicher Stimmen eine wichtige Funktion. Als Ordnungsidee beruht die Selbstverwaltung auf dem Gedanken der Dezentralisation und der Partizipation nach Maßgabe besonderer Interessenbetroffenheiten. Ihre Vorteile liegen in einer schnelleren Aufnahmefähigkeit und in der Anschaulichkeit des Konkreten. Ihre Gefahr ist die Distanzlosigkeit. Im Bereich des Umweltschutzes sah *Schmidt-Abmann* die Hauptaufgaben der kommunalen Selbstverwaltung in den Befugnissen zur lokalen Flächendisposition, zur Daseinsvorsorge in öffentlichen Einrichtungen und zu einer Beteiligung an höherstufigen Entscheidungen, die eine Darstellung der spezifischen Interessen der örtlichen Gemeinschaft verlangen. Zudem hätten die Gemeinden aus der Anschauung des Konkreten heraus die Ausbildung eines dauerhaften Umweltbewußtseins in der Bevölkerung zu stärken. Die Umweltverantwortung des Staates müsse diesem eher auf Ausgleich statt auf Konfrontation angelegten Bemühungen durch allgemeinverbindliche Umweltstandards, eine konkurrierende Raumplanungskompetenz, staatliche Aufsicht und Distanz den erforderlichen Rahmen setzen. Besonders im Bereich der Daseinsvorsorge wie etwa bei der Energieversorgung des lokalen Raums, die durch örtliche Versorgungskonzepte umweltgerechter gestaltet werden könnten, oder im öffentlichen Personennahverkehr finde die kommunale Selbstverwaltung ein zukunftsorientiertes Betätigungsfeld. Einer Dezentralisierung der Versorgungswirtschaft erteilte *Schmidt-Abmann* allerdings eine Absage, indem er sich für gemeindeübergreifende energiewirtschaftliche Versorgungskonzepte aussprach. Je mehr Umweltschutz als Standardaufgabe der Kommunalkörperschaften empfunden werde, um so dringlicher erscheine eine aufgabengerechte Finanzausstattung, die nur durch eine Verstärkung allgemeiner Finanzmittel und einen Abbau von speziellen Zweckzuweisungen angemessen gesichert werden könne.

Im Bereich des Raumplanungsrechtes müsse der Umweltschutz durch einen Ausbau der integralen Raumpläne, nicht durch eine weitere Ausdifferenzierung sektoraler Fachpläne gestärkt werden. Das neue Baugesetzbuch verfolge diese Tendenzen nicht konsequent genug. Die Erweiterung der planfreien Bebaubarkeit des Außenbereichs (§§ 35 Abs. 4 BauGB, 201 BauGB) und die Regelung der Gemengelageproblematik (§ 34 Abs. 3 BauGB) erntete daher auch bei *Schmidt-Abmann* Kritik. Auch das Zurücknehmen umweltrechtlicher Festsetzungsmöglichkeiten in § 9 Nr. 23 und 24 BauGB sei nur teilweise sachgerecht. Zwar dürfe die Bauleitplanung nicht in das Genehmigungsrecht und die gewerbeaufsichtliche Beurteilung übergreifen, zumal die kommunale Ebene insoweit nur über einen begrenzten fachlichen Sachverstand verfüge. Aus der Sicht des Umweltschutzes bedeute die Neufassung jedoch einen Rückschritt, wengleich Beschränkung vielleicht gelegentlich auch einen Vorteil darstellen könne. Die Gemeinden hätten in eigener Verantwortung die Umweltverträglichkeitsprüfung als einen integralen Bestandteil in die Bauleitplanung einzubeziehen. Die dazu vorgesehenen Darlegungs- und Argumentationspflichten (§ 9 Abs. 8 S. 2, § 3 Abs. 2 S. 3 BauGB) seien im Ausführungsrecht weiter zu präzisieren. *Schmidt-Abmann* empfahl, das wichtige Instrument der Landschaftsplanung durch Rahmenvorgaben des Bundes mehr zu vereinheitlichen. Wegen der eigenständigen Bedeutung der Landschaftsplanung sei eine Totalintegration in die Bauleitplanung nicht wünschenswert.

Gemeindliche Planung bleibt eingebunden in die Landesplanung, der *Schmidt-Abmann* unter dem Gesichtspunkt des Umweltschutzes einen Bedeutungsgewinn wünschte. Konträre Raumordnungsvorstellungen könnten in der Regionalplanung zum Ausgleich gebracht werden. Verbandsförmig verfaßte Regionalplanungsträger mit eigener Planungsadministration seien dabei die angemessenste Organisation von Kontakt und Distanz zur gemeindlichen Ebene, um eine zusammenhängende Ressourcensicherung zu betreiben. Das regionalplanerische Instrumentarium müsse von den entwicklungsplanerischen Mitteln (zentrale Orte, Entwicklungssachen) auf freiraumsichernde Mittel der Vorrangbereiche, Grünzüge und Schonungsgebiete umgestellt werden. Dies werde eine größere Aussagegenauigkeit und Gebietsschärfe der Regionalplanung in Konkurrenz zur gemeindlichen Bauleitplanung zur Folge haben.

*Schmidt-Abmann* setzte sich für einen Abbau des Vorrangs der qualifizierten Fachplanung gegenüber gemeindlichen Raumnutzungsentscheidungen ein. Andererseits sei jedoch ein Ausbau der gemeindlichen Klagerechte über die konkrete kommunale Betroffenheit hinaus zu einer Art allgemeiner kommunaler Verbandssklage gegen staatliche Fachpläne nicht wünschenswert.

Die Aufgabenzuweisung an Gemeinden und Kreise werde in erster Linie nicht durch das verfassungsrechtliche Subsidiaritätsprinzip, sondern weitgehend von Zweckmäßigkeitgesichtspunkten bestimmt. Orientierungspunkte für eine gesetzliche Aufgabenteilung innerhalb der „kommunalen Familie“ seien die technische Leistungsfähigkeit, aber auch die für einen effektiven Umweltschutz ebenso wichtigen Teilhabeinteressen der örtlichen Gemeinschaft. Die traditionelle Tätigkeit von Sonderverbänden (Wasser-

und Bodenverbänden) solle als Element fachlich ausgerichteter Selbstverwaltung gestärkt werden, wobei nicht nur kommunale Repräsentanz anzustreben sei. Innerhalb der Gemeindeverwaltung sei der Umweltschutz auf eigene Ausschüsse und Umweltämter im Sinne umweltspezifischer Kontrastorgane zu konzentrieren, um die interne Selbständigkeit zu stärken und den Umweltbelangen so eine selbstverwaltungsintern verbesserte Darstellungsmöglichkeit und Durchschlagskraft zu verleihen.

In der Diskussion des **Arbeitskreises A** unter Leitung von Richter am BVerwG, Dr. *Günter Gaentzsch* (Berlin) fand die Grundkonzeption des Referenten zur Kompetenzverteilung im Verhältnis von Staat und Selbstverwaltung breite Zustimmung. Unterschiedliche Auffassungen wurden zu den Tendenzen staatlicher und kommunaler Umweltschutzpolitik erkennbar, wobei vielfach Sorgen im Blick auf Defizite beim Vollzug des Umweltschutzes geäußert wurden. Auch die Reichweite umweltrelevanter Aufgaben wurde unterschiedlich beurteilt, wobei sich eine ausschließlich auf die Einhaltung normativ vorgegebener Umweltstandards ausgerichtete enge Begriffsbestimmung und ein darüber hinausgehender weiter Umweltbegriff gegenüberstanden. Auch in der Diskussion blieben die erkennbaren Tendenzen des BauGB, zu Lasten des Umweltschutzes die Genehmigungsmöglichkeiten zu erweitern, nicht ohne Kritik. Bei den Festsetzungen des Bebauungsplanes müsse allerdings der Gefahr begegnet werden, einen Stand der Technik festzuschreiben, der bereits innerhalb kurzer Zeit veraltet sei. Einig im Ziel einer aufgabengerechten Finanzausstattung der kommunalen Ebene blieb die Frage der Finanzierungsart durch allgemeine Zuweisungen oder spezielle Zweckzuweisungen erwartungsgemäß kontrovers. Im Bereich der innergemeindlichen Organisation fand das Modell eines umweltspezifischen Kontrastorgans Anhänger, wobei allerdings auch die notwendige Einbindung in die allgemeine Kommunalverwaltung betont wurde. Insgesamt bestätigte sich auch in der Diskussion die Grundthese, daß ein dezentrales Organisationsmodell mit einer Verteilung der Umweltschutzkompetenzen auf Staat und Selbstverwaltung dem wichtigen Anliegen des Umweltschutzes gerecht werde. Zugleich wurde die Forderung erhoben, durch Rechtstatsachenforschung im Interesse des Umweltschutzes die Auswirkungen der Kompetenzverteilung auf die optimale Aufgabenerfüllung untersuchen zu lassen.

Die Beratungen des **Arbeitskreises B** galten dem aktuellen Thema „Risiko im Umweltrecht“, wobei Zuständigkeiten, Verfahren und Maßstäbe der Bewertung erörtert wurden. *Salzwedel* hatte in seinem Thesenpapier die Bedeutung der technisch-wissenschaftlichen Umweltstandards als Voraussetzungen für den Vollzug des Umweltrechts hervorgehoben. Ausgangspunkt dieser Umweltstandards ist ein Schutzwürdigkeitsprofil, das konkretere Schutzziele für die Gesundheit des Menschen, für Tiere und Pflanzen, für den Zustand von Gewässern, für die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts sowie für die Regelungsfunktionen des Bodens vorgibt. Hinzu kommt ein Gefährdungsprofil, das – bezogen auf einen Kreis danach jeweils relevanter repräsentativer Schutzobjekte – die entscheidende Risikoschwelle (risk assessment) für bestimmte Schadstoffe oder Nutzungsarten ausdrückt. Bei der Festlegung der Umweltstandards treten neben wissenschaftlich gesicherte oder vertretbare Annahmen politische Entscheidungselemente, wobei eine möglichst weitgehende Verfahrenstransparenz, Nachvollziehbarkeit, Begründbarkeit und Plausibilität für *Salzwedel* wichtig war.

In der Diskussion unter Leitung von *Uppenbrink* spielte vor allem die Frage eine Rolle, wie auf nicht hinreichend bekannte Gefährdungspotentiale und Risiken im Vorfeld der Gefährdungen sachgerecht zu reagieren sei. Angesichts der Irreversibilität des Schadenseintritts bei Großfällen müsse gefragt werden, wer die Darlegungs- und Beweislast trage und ob es bis zum Schadenseintritt eine Ungefährlichkeitsvermutung geben könne.

Der innerstaatliche Gesetzgeber hat sich in dieser Situation zumeist auf eine Umschreibung von Umweltstandards durch Ermessensbegriffe oder unbestimmte Rechtsbegriffe beschränkt, während die Richtlinien der Europäischen Gemeinschaften in zunehmendem Maße selbst Umweltstandards setzen, um die Mitgliedsstaaten zu einem konzertierten Handeln im Interesse des Umweltschutzes zu veranlassen. Im Gegensatz zu legislativen Umweltstandards, die nur äußerst begrenzt auf ihre Sachrichtigkeit überprüft werden können, wird eine richterliche Kontrolle bei normausfüllenden Verwaltungsvorschriften, die unbestimmte Rechtsbegriffe zu vollziehbaren Umweltstandards konkretisieren, eher ermöglicht. Aber auch hier ist die gerichtliche Überprüfung durch „normschöpferische Bewertungen“, die über die Reichweite „antizipierter Sachverständigengutachten“ (BVerwGE 55, 309) hinaus Entscheidungsspielräume durch die Verantwortung der Verwaltung für die Risikoeermittlung und -bewertung eröffnen (BVerwG, DVBl. 1986, 190), nach Auffassung von *Salzwedel* begrenzt.

Auch sei eine dynamische Verweisung auf außerstaatlich formulierte Schutzwürdigkeits- oder Gefährdungsprofile zulässig. Solche außerstaatliche Normkonkretisierung kann in unabhängigen Kom-

missionen oder in nationalen oder internationalen Normsetzungsvereinigungen vor sich gehen. Die von diesen Fachgremien erarbeiteten Umweltstandards können nach Auffassung von *Salzwedel* allerdings nicht den gleichen Freiraum für sich in Anspruch nehmen, der dem Gesetzgeber etwa im Falle einer staatlichen Verweisung auf ein bestimmtes Ergebnis der Kommissionsarbeit eröffnet ist. Eine erhöhte Bindungskraft kommt den Umweltstandards nach Auffassung des Referenten allerdings zu, wenn sie sich als das Ergebnis eines staatlich mitverantworteten Verfahrens darstellen. Hierzu sei ein Errichtungserlaß oder Rahmenvertrag, die Umschreibung des Spielraums für die Normausfüllung, die Zusammensetzung des Gremiums nach den Kriterien fachlicher Kompetenz, interdisziplinärer, pluralistischer Besetzung und Ausschluß bei Interessenbindung, Verfahrensregelungen und Bekanntmachung der Ergebnisse erforderlich.

Sowohl für Schutzstandards als auch Vorsorgestandards sei mehr Transparenz in Verfahren und Begründung zu fordern. Schutzstandards sind dabei an bekannten, vermuteten oder auch nach Plausibilitäts Gesichtspunkten eingeschätzten Schädlichkeitsschwellen und einem zusätzlichen Sicherheitsabstand zu orientieren. Vorsorgewerte sind primär auf technische Vermeidbarkeit des Schadstoffausstoßes ausgerichtet, müssen dem Risiko angemessen sein und auf einem Konzept beruhen, das auf eine einheitliche und gleichmäßige Durchführung angelegt ist (BVerwGE 69, 37). Der Referent empfahl daher, im Verfahren auch Mediziner oder Naturwissenschaftler zu beteiligen oder in einer amtlichen Begründung die Grundannahmen der Vorsorgestandards nachvollziehbar darzustellen. Einen weiten Raum nahm in dem Thesenpapier die Risikoabschätzung in verschiedenen Belastungs- und Gefährdungsbereichen ein, die vom Strahlenschutz über die Luftreinhaltung bis zum Arbeitsschutz reichten. Der Referent setzte sich dabei für eine Transparenz der Verfahren und Begründungen mit dem Ziel einer nachvollziehbaren Kontrollmöglichkeit ein. Neben die Anwendung verfügbarer Techniken der Emissionsminderung könne Vorsorge auch durch Nutzungsbeschränkung, Produktionsverbot, Begrenzung des Verbrauchs oder der Inanspruchnahme von Dienstleistungen umgesetzt werden. Auf unterschiedliche Gefährigungsgrade sei mit einem abgestuften Eingriffskonzept zu reagieren, wobei die Entscheidungsverantwortung nach den Gesichtspunkten der praktischen Vernunft auf Legislative, Exekutive, Wissenschaft und Technik verteilt werden müsse.

In der Diskussion wurden gegenüber einer dynamischen Verweisung verfassungsrechtliche Bedenken geltend gemacht und die Gefahr einer einseitigen Interessenbindung „unabhängiger“ Wissenschaftler hervorgehoben. Kontrovers blieb auch die Mitwirkung Privater in Fachgremien und die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Erarbeitung von Umweltstandards. *Gündling* hatte dazu in einem umfangreichen rechtsvergleichenden Thesenpapier über die Erfahrungen in den USA berichtet, die durch die Beteiligung interessierter Personen (anderer Behörden, Unternehmen und ihrer Verbände, Umweltschutzorganisationen und Privatpersonen) bei der Entwicklung von Umweltstandards gewonnen werden konnten.

Den Freiräumen nationaler Rechtssetzung unter dem Dach europäischer Umweltregelungen galten die Beratungen des **Arbeitskreises C. Zuleeg** hatte zu dem Thema „Vorbehaltene Kompetenzen der Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft auf dem Gebiet des Umweltschutzes“ in seinem Thesenpapier das Spannungsfeld zwischen europarechtlichen Vorgaben und nationalen Regelungsbefugnissen aufgezeigt. Angesichts einer steigenden Umweltgefährdung und zunehmender Gefährdungsinterdependenzen bedürfe es einer europäischen Umweltpolitik mit dem Ziel, die Umwelt zu erhalten, zu schützen und ihre Qualität zu verbessern, zum Schutz der menschlichen Gesundheit beizutragen und eine

umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen zu gewährleisten. Dem Gemeinschaftsrecht müsse dabei ein Vorrang in dem Sinne zukommen, daß die auf dieser Ebene festgelegten Mindeststandards von den Mitgliedsstaaten zu Lasten des Umweltschutzes nicht unterschritten werden dürften. Schutzklauseln gestatten allerdings dem Mitgliedsstaat, unter Einschaltung von Gemeinschaftsorganen und in Eilfällen Regelungen zu treffen, die vorübergehend vom Gemeinschaftsrecht abweichen. Vorbehalte gestehen den Mitgliedsstaaten zu, zu bestimmten Zwecken die Reichweite des Gemeinschaftsrechts ohne zeitliche Begrenzung einzuschränken.

Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Umweltkatastrophen entwickelte *Zuleeg* den Grundsatz des bestmöglichen Umweltschutzes, der es ermögliche, die vom europäischen Gemeinschaftsrecht vorgegebenen Mindeststandards im Sinne des Umweltschutzes durch umweltfreundlicheres nationales Recht zu flankieren. Dieser Grundsatz könne gegenüber einem freien Warenverkehr Vorrang haben und bei der Auslegung von Richtlinien im Sinne der Optimierung des Umweltschutzes Vorrang für sich beanspruchen. Angesichts der Umweltgefährdungen und -zerstörungen sei ein Handeln auch durch die Notstandsklausel des Art. 224 EWGV legitimiert. Der Grundsatz des bestmöglichen Umweltschutzes werde auch durch die Einheitliche Europäische Akte in den EWG-Vertrag eingeführt. *Zuleeg* zeigte für die Anwendungsgebiete des Gewässerschutzes, der Luftreinhaltung, der gefährlichen Stoffe, des Strahlenschutzes und der Landwirtschaft Defizite in der europäischen Umweltpolitik auf und setzte sich für den Grundsatz des bestmöglichen Umweltschutzes durch europaweite Übereinkommen und – wo nötig – nationale Alleingänge ein. Mit der Einheitlichen Europäischen Akte sei ein wesentlicher Fortschritt zugunsten des Umweltschutzes zu erwarten, weil der Grundsatz des bestmöglichen Umweltschutzes für das Verhältnis der EG zu ihren Mitgliedsstaaten vertraglich verankert werde.

In der von Rechtsanwalt Dr. *Dieter Rabe* (Hamburg) geleiteten Diskussion wurde die Frage, ob die Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft oder auch die Bundesländer angesichts dieses europarechtlich vorgegebenen Rahmens in der Lage seien, im Interesse des Umweltschutzes niedrigere Werte zugunsten des Umweltschutzes festzulegen, unterschiedlich beurteilt. Dabei spielte auch die bundesstaatliche Ordnung und deren Einbindung in das europäische Gemeinschaftsrecht eine Rolle. Der von *Zuleeg* postulierte Grundsatz des bestmöglichen Umweltschutzes gelte europarechtlich nicht als allgemeingültiges Prinzip, sondern sei jenseits einer rechtlichen Verortung auf ein entsprechendes Vorverständnis zurückzuführen, das durch die Umweltkatastrophe in Tschernobyl, die Rheinverschmutzung oder das Waldsterben hervorgerufen sei. Bei aller Bedeutung umweltrechtlicher Belange sei dem Umweltschutz auch kein absoluter Vorrang einzuräumen, wie es das Thesenpapier annehme. Die Katastrophenschutzklausel lasse sich ebenfalls für ein Einschreiten des einzelnen Mitgliedsstaates nicht in Anspruch nehmen, da die sich daraus ergebenden Zuständigkeiten auf die Beseitigung punktueller Notstandsmaßnahmen begrenzt seien.

So konnte auch die Zehnte Umweltrechtliche Fachtagung eine Fülle von Beratungsgegenständen behandeln, die dem Gedanken des Umweltschutzes verpflichtet sind. Zugleich galt die Veranstaltung dem Bemühen, über die engere juristische Sicht hinaus Erkenntnisse von Wissenschaft und Technik einzubeziehen und zugleich Vorgaben des Rechts der Europäischen Gemeinschaften im Interesse des Umweltschutzes durch Handeln im innerstaatlichen Bereich mit Leben zu erfüllen. Die Elfte Umweltrechtliche Fachtagung wird Anfang November 1987 wiederum in Berlin stattfinden.

Rechtsanwalt und Notar Dr. *Bernhard Stüer*, Münster

## RECHTSPRECHUNG

### Verwaltungsgerichte

StVO §§ 41, 46

**Zur Rechtmäßigkeit der in der Berliner Smog-Verordnung für Kraftfahrzeuge vorgesehenen Verkehrsverbote und der Versagung einer vom Kläger für seine anwaltliche Tätigkeit begehrten Ausnahmegenehmigung.**

BVerwG, Beschluß vom 27. 5. 1986 – 7 B 155.85 –

Der Kläger, der eine Anwaltspraxis betreibt, wandte sich erfolglos gegen die Ablehnung, ihm zur Ausübung seiner anwaltlichen Tätigkeit eine Ausnahmegenehmigung von dem Verkehrsverbot für Kraftfahrzeuge bei Smogalarm (Zeichen 270 zu § 41 der StVO) zu erteilen. Das Verbot ist nach Maßgabe der Berliner Smog-Verordnung v. 25. 10. 1985 (GVBl. 2282) angeordnet worden, die auf §§ 40, 49 Abs. 2 BImSchG beruht.

Aus den Gründen:

Daß in die durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützte persönliche Handlungsfreiheit und in die durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Berufsausübung, auf die sich der Kläger beruft, durch straßenverkehrsrechtliche Anordnungen eingegriffen werden kann, ergibt sich schon aus der in diesen verfassungsrechtlichen Vorschriften zugelassenen Einschränkung durch „die verfassungsmäßige Ordnung“ (Art. 2 Abs. 1 GG) oder „durch Gesetz“ (Art. 12 Abs. 1 S. 2 GG). Weiterhin ist klargestellt, daß zur „verfassungsmäßigen Ordnung“ i. S. des Art. 1 Abs. 1 GG jede der Verfassung entsprechende Rechtsnorm, also auch eine Rechtsverordnung gehört (BVerfGE 6, 32). Daß die Eingriffe nach Art. 12 Abs. 1 S. 2 GG auch aufgrund eines Gesetzes ergehen können, sagt diese Vorschrift ausdrücklich. Für Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG und die dort angelegten Grenzen des Eigentums ist