

### Bericht über die 5. Umweltrechtliche Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e.V. in Berlin

Der Umweltgedanke hat im öffentlichen Bewußtsein inzwischen einen festen Platz eingenommen. Umweltrecht und Umweltpolitik sind in den Mittelpunkt eines breiten Interesses gerückt. Nach dem ersten stürmischen Jahrzehnt der Umweltgesetzgebung gilt es, den Gesetzesvollzug durch Wirkungsanalyse zu kontrollieren, das Umweltschutzinstrumentarium zu verfeinern und eine innere Harmonisierung des Umweltschutzes zu erreichen. Diesen wichtigen Aufgabenstellungen widmete sich die 5. Umweltrechtliche Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e.V., die am 6./7. 11. 1981 wiederum in Berlin stattfand. Neben den „Problemen einer inneren Harmonisierung des deutschen Umweltrechts“ (Hauptvortrag und Arbeitskreis A) wurden „Aktuelle Rechtsfragen des Grundwasserschutzes“ (Arbeitskreis B) sowie das Thema der „Umweltrechtlichen Produktnormen und internationaler Handelsverkehr“ (Arbeitskreis C) erörtert. Die Gesellschaft für Umweltrecht, die etwa 350 Mitglieder aus Wissenschaft, Praxis, Politik und Gesellschaft vereinigt, hat sich bereits in den vergangenen 5 Jahren ihres Bestehens unter den Augen einer interessierten Fachwelt mit zahlreichen Umweltfragen beschäftigt.

Der Vorsitzende der Gesellschaft, Ministerialdirektor a. D. Dr. Josef Köhler, wies in seiner Eröffnungsansprache vor 250 Teilnehmern auf die Notwendigkeit einer Harmonisierung des Umweltschutzrechts sowohl im innerstaatlichen als auch im europäischen und weltweiten Rahmen hin. Es sei wünschenswert, diese Harmonisierungsbemühungen in die Vorarbeiten zu einem umfassenden Umweltgesetzbuch einmünden zu lassen. Gerade die Vielzahl kaum überschaubarer Regelungsbereiche, in die das Umweltrecht gegenwärtig noch zersplittert sei, bedürfe dringend der systematischen Ordnung, um den Gesetzesvollzug durch die Praxis zu gewährleisten. Die Vorarbeiten zum Sozialgesetzbuch hätten allerdings gezeigt, daß die geschlossene Kodifizierung eines Rechtsbereichs in einem Gesetzeswerk nur auf einem dornenreichen Weg zu erzielen sei.

Während der Senator für Stadtentwicklung und Umweltschutz des Landes Berlin, Dr. Volker Hassemer, in seiner Begrüßungsansprache an den Vollzugsproblemen des Umweltschutzrechts in einer Verdichtungszone wie Berlin deutlich machte, daß der Umweltschutz sich von seiner nur sektoralen Bedeutung als ein spezifisches Fachinteresse zu einem übergreifenden Thema ausweiten müsse, das auch im Rahmen der anderen Ressortbereiche einen eigenen Stellenwert erhalte, behandelte der Präsident des Bundesverwaltungsgerichts Prof. Dr. Horst Sandler in seiner Begrüßungsansprache als Hausherr des Gerichts, in dem die Tagung stattfand, das Spannungsverhältnis von Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung.

Er warnte davor, von der Rechtsprechung zuviel zu erwarten. Im Umweltschutzrecht gebe es zahlreiche Versäumnisse des Gesetzgebers, wie etwa die gegenwärtig äußerst lückenhaften und geradezu unvollziehbaren Regelungen des Verkehrslärmschutzes in §§ 41 ff. BImSchG zeigten. Der vielfach erhobene Vorwurf, die Verwaltungsrechtsprechung überspanne ihre Kontrollbefugnisse, habe erst dann Berechtigung, wenn die heute noch bestehenden erheblichen Regelungslücken durch Gesetze und Verordnungen geschlossen würden. Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften seien für die Rechtsprechung wichtige Hilfsmittel besonders dort, wo es um die Beurteilung technisch-wissenschaftlicher Zusammenhänge gehe. Auch die innere Harmonisierung des deutschen Umweltschutzrechts könne letztlich nur durch Impulse von Gesetzgebung und Verwaltung geleistet werden. Politische Entscheidungen dürften nicht auf die Verwaltungsgerichte verlagert werden. Deshalb sei eine vom subjektiven Rechtsschutz losgelöste Verbandsklage nicht der richtige Weg, zumal die Gerichtsbarkeit nicht als Allheilmittel gegen die Misere unserer Zeit verstanden werden dürfe.

Demgegenüber hob der Bundesminister des Innern Dr. Gerhart Baum die eigenständige Rolle der Rechtsprechung im Spannungsfeld von Gesetzgebung und Politik hervor. Der Gesetzgeber stehe etwa im Bereich der Kernenergie oder der Kommunikationstechnik vor Entwicklungen, die er nur durch die Hilfe der Rechtsprechung bewältigen könne. Politische und gesetzgeberische Defizite seien hier zum Teil eher nützlich, weil sie der Gerichtsbarkeit Freiräume für richtungweisende Entscheidungen eröffneten. Verordnungen und Verwaltungsvorschriften könnten zwar den Gesetzesvollzug sicherer machen, aber den Gerichten die Entscheidung letztlich nicht abnehmen. Hier sehe er in der Verbandsklage ein hilfreiches Mittel, den Sachverstand einiger besonders qualifizierter Bürgerzusammenschlüsse zu nutzen. Im europäischen Rahmen sei das Regelungsdefizit vielfach noch sehr viel größer. Dabei trete Umweltpolitik in ein Spannungsverhältnis zu den Forderungen der Wirtschaft

nach einem Abbau der Handelshemmnisse, weshalb sich Umweltschutz vielfach nur durch Mut zum nationalen Alleingang erreichen lasse. Umweltpolitik könne nur durch ein kontinuierliches Bemühen von Umweltvorsorge und Umweltsanierung in den Medien Luft, Wasser und Boden wirksam geleistet werden. Lärm- und Abgasbekämpfung, Sicherung des Naturhaushalts, der Bodenvorräte sowie Natur- und Landschaftsschutz seien dabei wichtige Bestandteile. Die in vielen Bereichen drastische Verschlechterung der natürlichen Lebensgrundlagen in unserer Umwelt zwingt zum Handeln, wie etwa das Beispiel der Lärm- und Abgasbelastung durch das Auto zeige. Besonders wichtig sei es, durch eine Vorsorgestrategie, möglicherweise auch durch ein Umweltkataster, die Belastung des Bodens zu verringern. Umweltschutz müsse an der Quelle ansetzen und eine Einflußnahme beim Hersteller durch das Angebot einer Kooperation, notfalls durch Gesetzeszwang zu erreichen suchen.

Im Hauptvortrag der Veranstaltung (zugleich Thema des Arbeitskreises A) behandelte Prof. Dr. Jürgen Salzwedel „Probleme der inneren Harmonisierung des deutschen Umweltrechts“ mit der Untergliederung Rechtssicherheit im Umweltrecht, Bauplanungsrecht, Immissionsschutzrecht, Wasserrecht und verfahrensübergreifende Probleme.

Im Spannungsfeld zwischen Gesichtspunkten der Investitionssicherung und der Umweltschonung kommt nach Auffassung von Salzwedel dem rechtsstaatlichen Gebot der Rechtssicherheit im Umweltrecht entscheidende Bedeutung zu. Der politische Kampf um mehr Wirtschaftswachstum oder mehr Umweltschutz müsse durch klare gesetzgeberische Bekenntnisse, besonders durch verbindliche Grenzwertfestschreibungen auch dort entschieden werden, wo die Festlegung auf einen bestimmten Punkt naturwissenschaftlich oder technisch nicht ganz überzeugend begründet werden könne. Die Bemühungen um eine vorsichtige innere Harmonisierung des Umweltschutzrechts hätten gewachsene dogmatische Strukturen in der Aufeinanderfolge von Genehmigungsverfahren oder Verfahrensabschnitten auch dort zu berücksichtigen, wo sie nicht auf unausweichlichen Sachzwängen beruhten. Salzwedel wies soçan auf die höchst unterschiedliche Regelung der Voraussetzungen für die Genehmigungserteilung im Umweltschutzrecht hin: Während im Bauplanungsrecht der Unternehmer als Grundstückseigentümer der planerischen Gestaltungsfreiheit des Satzungsgebers weitgehend ungeschützt gegenüberstehe - ähnlich sei die Rechtslage im Abfallrecht -, sei die Rechtsposition des Unternehmers im Immissionsschutzrecht am besten gesichert. Lügen die Genehmigungsvoraussetzungen nach § 4 BImSchG vor, müsse die Genehmigung erteilt werden. Bei dem privatnützigen Ausbau eines Gewässers oder bei dem Betrieb einer Abfallbeseitigungsanlage habe die Behörde im Planfeststellungsverfahren ein Planungsermessern. Im Wasserrecht dominiere das behördliche Bewirtschaftungsermessern. Die innere Harmonisierung des Umweltschutzrechtes müsse durch höhere Bestimmtheitsanforderungen an den Regelungsgehalt eine bessere Vorhersehbarkeit der Entscheidungsergebnisse sicherstellen sowie einen gerechten Ausgleich zwischen Investitionssicherung und Umweltschonung herbeiführen.

Im Bauplanungsrecht müsse die Vorhersehbarkeit der Planungsentscheidungen durch die rechtliche Anerkennung vertraglicher Planungsabreden gesteigert werden. Die Rechtmäßigkeit von Besprechungen, Abstimmungen, Zusagen oder Verträgen im Vorfeld der verbindlichen Bauleitplanung setze nach Auffassung des Referenten allerdings voraus, daß ein sachlich einleuchtender Grund für die Vorwegnahme von Planungsentscheidungen bestehe, der Gemeinderat beteiligt ist und die Vorwegabwägung inhaltlich dem Abwägungsgebot entspricht (BVerwGE 45, S. 316). Unter diesen Voraussetzungen sei nicht nur der später erlassene Bebauungsplan rechtswirksam, sondern auch die rechtsgeschäftliche Vereinbarung gültig mit der Folge, daß sich daraus Rechtsansprüche auf Zulassung der fraglichen Eigentumsnutzung ergeben könnten. Diese Darlegungen blieben in der Diskussion nicht ohne Widerspruch, wobei auf das Urteil des BVerwG v. 25. 5. 1981 verwiesen wurde. Unterschiedliche Auffassungen bestanden auch zur Frage, ob durch eine Verzahnung von Bauleitplanung und Umweltschutz die immissionsschutzrechtlichen Probleme im Planaufstellungsverfahren geklärt werden sollten. Auch wurde auf die Dreierbeziehung von Verwaltung, Anlagenbetreiber und Nachbar hingewiesen.

Im Immissionsschutzrecht standen die aktuelle Thematik der TA-Luft 1982, die unterschiedlichen Auffassungen zum Vorsorgeprinzip sowie der dabei zu beachtende „Stand der Technik“ im Vordergrund der Erörterung. Nach Ansicht des Referenten eröffnet der Entwurf der TA-Luft u. a. durch den differenzierten Schutz von Gesundheit, Sachgütern und Naturschutzgebieten sowie durch die Abkoppelung der Emissionsbegrenzung von dem Maximalstandard des Standes der Technik in § 3 Abs. 6 BImSchG planungs- und bewirtschaftsrechtliche Spielräume. Verfassungsrechtlich werde

nur ein offenkundiges Mißverhältnis zwischen dem jeweils angestrebten Umweltschutzrecht und der Einschränkung oder Belastung des Unternehmers ausgeschlossen. Vor diesem verfassungsrechtlichen Hintergrund sei aber der Gestaltungsraum für Gesetzgeber und Verwaltung groß. Die TA-Lärm sei nicht nur das Ergebnis technisch-wissenschaftlicher empirischer Wirkungsforschung, sondern habe auch politisch-wertende Elemente. Ihre Bewertung lediglich als „antizipiertes Sachverständigengutachten“ (so BVerwG im Voerde-Urteil) sei daher zu eng.

Das in § 5 Nr. 2 BImSchG geregelte Vorsorgeprinzip knüpft nach Auffassung von *Salzwedel* an einen konventionalen Stand der Technik, nicht an den maximalen Stand der Technik in § 3 Abs. 6 BImSchG an, der allerdings die Obergrenze für Vorsorgemaßnahmen bildet. Der konventionale Stand der Technik werde vor allem von Gesichtspunkten verfügbarer technischer Möglichkeiten, der Besorgnisproportionalität und der wirtschaftlichen Vertretbarkeit des technischen Aufwandes für Anlagen der jeweiligen Art (§ 17 Abs. 2 BImSchG) bestimmt. Die TA-Luft stelle dabei nur eine den Beurteilungsspielraum ausfüllende Verwaltungsvorschrift dar, die wiederum auf eine Schiene behördlicher Entscheidungsmöglichkeiten verweise. Vorsorge nach § 5 Nr. 2 BImSchG bedeute nicht Verzicht auf Zielgerichtetheit umweltrechtlicher Anforderungen. Vorsorge könne Gesundheits- oder Pflanzenschutz im Vorfeld schädlicher Umwelteinwirkungen bedeuten und eine planmäßige Bewirtschaftung der Belastungskapazität zur gezielten Verbesserung der Lebensverhältnisse auch unter Berücksichtigung bestimmter Belastungsreserven beinhalten. Eine weder schadstoffspezifisch noch gebietsbezogene begründbare Vorsorge sei demgegenüber grundsätzlich unverhältnismäßig. In der Diskussion wurde besonders die Harmonisierung unterschiedlicher Grenzwerte gefordert, die bei sachgebietsüberschreitenden Umweltbelastungen zur Anwendung kommen.

Im Bereich des Wasserrechts rügte *Salzwedel* vor allem den Wegfall der wasserrechtlichen Bewilligung für die Abwasserreinigung und den dadurch bewirkten Ausschluß des Investitionsschutzes für alle Produktionen mit Abwasseranfall. Der Unternehmer dürfe nicht alle Risiken einer künftigen wasserwirtschaftlichen Neubeurteilung der Lage tragen. Eine grundrechtskonforme Auslegung gebiete vielmehr, auch im Wasserrecht ein Mindestmaß an Investitionsschutz zu sichern. So dürfe auch eine wasserrechtliche Erlaubnis nicht widerrufen werden, wenn daraufhin errichtete Betriebseinheiten einem rechtmäßig eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb zuzurechnen seien (Art. 14 GG). Bei auf Zeit erteilten Erlaubnissen sei nach Möglichkeit der Abschreibungszeitraum zu berücksichtigen. Soweit Bewirtschaftungspläne aufgestellt seien, denen eine umfassende Abschätzung der verfügbaren Belastungskapazität zugrunde lägen, könne das Ermittlungsrisiko dafür, was verfügbar sei, sowie das rechtliche und politische Bewertungsrisiko grundsätzlich nicht weiter auf den Erlaubnisnehmer abgeschoben werden. Durch eine transparente Bewirtschaftungspolitik müsse die Risikoverteilung kalkulierbar werden. Auch im Wasserrecht beinhalten die ergangenen Verwaltungsvorschriften politisch-wertende Elemente. Die Festschreibung der Mindestanforderungen in einer Rechtsverordnung sei umweltpolitisch unvernünftig und schädlich.

Im Bereich der verfahrensübergreifenden Probleme behandelte *Salzwedel* insbesondere das Verhältnis des immissionsschutzrechtlichen Bescheides zum wasserrechtlichen Bescheid. Durch Vorausablehnung könne der Genehmigungsbescheid verweigert werden, wenn die Beseitigung des Abwassers nicht geklärt sei. Bei der Vorausregelung würden im Genehmigungsbescheid Anordnungen getroffen, die inhaltlich auf den Schutz des aufzunehmenden Gewässers (und damit u. U. der Hohen See) gerichtet seien. Durch Vorausbindung könne die Wasserbehörde gegenüber der Genehmigungsbehörde ihr Einvernehmen mit der Erteilung des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsbescheides erklären mit der Folge, später grundsätzlich zur Erteilung eines entsprechenden wasserrechtlichen Bescheides verpflichtet zu sein. Der Umfang einer Vorausbindung sei hinsichtlich des Ermittlungsrisikos sowie des rechtlichen und politischen Bewertungsrisikos in Anlehnung an § 38 VwVfG zu bestimmen. Der Referent sprach sich für eine Umweltverträglichkeitsprüfung aus, die nicht primär an der Ist-Basis, sondern an der Soll-Basis ausgerichtet sein müsse. Dies setze eine schadstoffspezifische und gebietsbezogene Konkretisierung der medialen Planungs- und Bewirtschaftungsziele voraus. Dabei seien medienübergreifende Vorstellungen über die jeweilige Belastungskapazität unerlässlich.

In der Diskussion wurde die Notwendigkeit einer bilanzierenden Gesamtbetrachtung der verschiedenen Umweltmedien hervorgehoben. Hier bestehe noch ein erhebliches Regelungs- und Forschungsbedürfnis. Es sei die Sorge nicht unberechtigt, daß sich das Wasser bei dieser Gesamtbilanzierung als „Schwachstelle“ erweise. Unterschiedliche Auffassungen beständen zu der Frage, inwieweit eine stärkere Verwaltungskonzentration unterschiedlicher Genehmigungsverfahren wünschenswert sei.

Der Arbeitskreis B beschäftigte sich unter dem Vorsitz von Prof. Dr. Rüdiger Breuer mit dem Thema „Aktuelle Rechtsfragen des Grundwasserschutzes“. Ministerialrat Dr. Manfred Czychowski hatte dazu ein Thesenpapier vorgelegt, das die Bedeutung des Grundwasserschutzes, die Definitionen des Grundwassers, den Kiesabbau, die Abwasserbeseitigung, die landbauliche Bodenbehandlung, die Wasserförderung sowie die Lagerung und Ablagerung wassergefährdender Stoffe behandelte. Das Grundwasser hat Bedeutung als lebensnotwendiges Gemeinschaftsgut. Es ist bedroht namentlich durch Vorhaben zum Kies- und Sandabbau, durch Beseitigung von Abwasser in den Untergrund, Maßnahmen zur landbaulichen Bodenbehandlung, eine übermäßige Wasserförderung, Wärmepumpen sowie durch die Lagerung, Ablagerung und den Transport wassergefährdender Stoffe. Vor diesem Hintergrund wird das WHG bestimmt von dem Gedanken der Besorgung und der Vorbeugung. In der Diskussion wurde bezweifelt, ob diese Grundsätze für den praktischen Gewässerschutz ausreichende Handlungsanweisungen geben, da einem vergleichsweise lückenlosen gesetzlichen Instrumentarium vielfach ein mangelhafter praktischer Vollzug gegenüberstehe.

Czychowski wies auf unterschiedliche Definitionen des Grundwassers hin. Von Diskussionsteilnehmern wurde am praktischen Fall eines Ölunfalls die Notwendigkeit hervorgehoben, Grundwasser vom Erdreich (Boden) abzugrenzen. Besonders der Kiesabbau könne das Grundwasser beeinträchtigen. Ob in diesen Fällen gem. § 19 Abs. 3 Nr. 1 WHG auf eine Kiesgewinnung verzichtet werden muß oder eine derartige Beschränkung mit der Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG unvereinbar ist, wie der BGH meint, ist bekanntlich aufgrund eines Vorlagebeschlusses des BGH (ZfW 1979, S. 33) vom BVerfG dahin entschieden worden, daß das Grundwasser nicht am Eigentumsschutz teilnimmt.

Da die Einleitung von Abwasser in das Grundwasser der Erlaubnis bedarf, ist die Wasserbehörde – unabhängig von der Frage der Zulassungsfähigkeit – nach Auffassung von Czychowski berechtigt, die Einstellung einer nicht erlaubten Einleitung zu verlangen. Im Mittelpunkt der Diskussion stand dabei die Frage, ob die Einleitungserlaubnis auch dann dem einzelnen Bauherrn erteilt werden kann, wenn die Abwasserbeseitigungspflicht – wie etwa in NW – ausschließlich bei den Gemeinden liegt. Das Einleiten von Abwasser in das Grundwasser ist nur erlaubnisfähig, wenn eine nachteilige Veränderung des Wassers nicht zu besorgen ist (§ 34 Abs. 1 WHG).

Die Erlaubnis für eine Abwasserbeseitigung in einer Kleinkläranlage kann aus diesen Gründen versagt werden. Andererseits sprachen sich die Teilnehmer dafür aus, nicht alle Hoffnungen auf Zentralkläranlagen zu setzen, zumal aufgrund von Leckagen im Leitungssystem die Gefahren von Umweltschäden sehr groß seien.

Einen breiten Raum in den Erörterungen nahm die landwirtschaftliche Bodennutzung (durch Düngen, Aufbringen von Klärschlamm, Verwenden von Pflanzenschutz- und Unkrautbekämpfungsmitteln) ein. Nach der allerdings nicht unwidersprochen gebliebenen Auffassung des Referenten sind diese landbaulichen Bodenbehandlungsmaßnahmen kein Einleiten von Stoffen in das Grundwasser und damit nicht nach § 3 Abs. 1 Nr. 5 WHG erlaubnisfähig. Das Wasserrecht eigne sich daher nur unzureichend als Schutz vor den durch die Landwirtschaft verursachten Umweltschäden. Außerdem bestünden Bedenken gegen die Praktikabilität wasserrechtlicher Schutzmaßnahmen, weil diese ein enges Netz behördlicher Kontrollmechanismen erfordern würden. Von anderen Teilnehmern wurde demgegenüber die Sozialpflichtigkeit des Eigentums betont, die auch für die landwirtschaftliche Bodennutzung gelte.

Im Bereich der Wasserförderung wies der Referent auf Modellvorstellungen hin, ein Bodennutzungsgesetz zu schaffen, einen Wasserzins oder eine Grundwasserabgabe für die Eigenförderung zu erheben, eine besondere Umweltverträglichkeitsprüfung einzuführen, bei der auch ökologische Folgeschäden der Grundwasserentnahme berücksichtigt werden, Bewirtschaftungspläne für bestimmte Grundwasservorkommen vorrangig aufzustellen (§ 36 b WHG) sowie gezielte Ausgleichsverfahren durchzuführen (§ 18 WHG). Die gelegentlich erhobene Forderung, auch im Grundwasserbereich die Bewilligung abzuschaffen, fand unter den Teilnehmern keine Zustimmung.

Für die Lagerung und Ablagerung wassergefährdender Stoffe stellt § 34 Abs. 2 WHG strenge Anforderungen auf. Diese werden ergänzt und ausgefüllt durch die Landeswassergesetze, wobei der Referent auf die Nordrhein-Westfälische „Verordnung über Anlagen zum Lagern, Abfüllen und Umschlagen wassergefährdender Stoffe (VAWS)“ v. 31. 7. 1981 hinwies. In der Diskussion wurde abschließend zu diesem Themenbereich die Meinung vertreten, daß die Juristen mehr den Rat der Naturwissenschaftler in Anspruch nehmen sollten, um einen wirksamen Umweltschutz sicherzustellen.

Im Arbeitskreis C fand unter Vorsitz von Prof. Dr. Michael Bothe ein Podiumsgespräch mit Diskussion zum Thema „Umweltrechtli-

che Produktnormen und internationaler Handelsverkehr – Wechselwirkungen und Spannungen, dargestellt am Beispiel der Bereiche Auto und Chemie –“ statt, an dem Dr. *Bernhard Broecker* (Hoechst AG), Ministerialrat Dr. *Wedige von Dewitz* (Bundesministerium für Wirtschaft), Syndikus *Klaus von Holleben* (VW AG), Dr. *Horst Klingenberg* (VW AG), Dr. *D. J. Schottelius* (Verband der Chemischen Industrie), Dr. *Hans Scheuer* (Kommission der EG) als Vortragende teilnahmen. Im Mittelpunkt dieser Erörterungen standen die Spannungen zwischen den Erfordernissen eines freien Handelsverkehrs und den durch nationale Umweltpolitiken verursachten Handelshemmnissen. Im internationalen Regelwerk können 4 Ebenen des Handelsverkehrs unterschieden werden: Die weltweite Ebene GATT, die Vereinigung der westlichen Industriestaaten in der OECD, die gesamteuropäische Vereinigung sowie die Europäischen Gemeinschaften. Es besteht ein grundsätzliches Verbot der Diskriminierung des Importeurs sowie ein Verbot der nichtgerechtfertigten Handelshemmnisse (vgl. Art. 30 EWG-Vertrag). Ist auf europäischer Ebene eine gemeinschaftsrechtliche Harmonisierung bereits erreicht, so ist ein nationaler Alleingang grundsätzlich unzulässig. Soweit eine gemeinschaftsrechtliche Harmonisierung nicht besteht, sind nationale Regelungen zum Schutze der Umwelt möglich und zulässig, wenn sie aufgrund einer Abwägung zwischen der Freiheit des Handelsverkehrs und den Belangen des Umweltschutzes angemessen und notwendig erscheinen.

In der Diskussion wurde hervorgehoben, daß die internationale Harmonisierung von Umweltschutzanforderungen nur begrenzt möglich sei, wie die Beispiele der Bereiche Auto und Chemie zeigten. Wenn es nicht gelinge, international einheitliche Grenzwerte für Schadstoffe und Abgase festzulegen, müsse man sich mit einheitlichen Prüfverfahren zur Messung der Schadstoffbelastung begnügen, möglicherweise könne auch nur die Förderung wirksam werden, die Prüfverfahren transparent zu gestalten. Eine Vereinheitlichung stoße auch deshalb auf Grenzen, weil die Bewertung von Schadstoffrisiken nur politisch entschieden werden können und die Risikobereitschaft der Staaten vielfach unterschiedlich sei.

Der besondere Ertrag der Veranstaltung bestand vor allem in einer gründlichen Bestandsaufnahme des Umweltschutzrechts und dem Versuch, Wechselbeziehungen zwischen den einzelnen oft isoliert nebeneinanderstehenden Umweltschutzbereichen aufzuzeigen. Die Probleme einer Harmonisierung des Umweltrechts im innerstaatlichen und internationalen Bereich sind damit noch nicht gelöst. Es ist jedoch ein Weg beschritten, der durch kontinuierliche Harmonisierungsbemühungen zum Ziel führen kann. Die Dimension des Umweltschutzes als übergreifende Querschnittsaufgabe ist jedenfalls durch die Tagung eindrucksvoll unterstrichen worden.

Rechtsanwalt Dr. *Bernhard Stür*, Münster

## Buchbesprechungen

*Sander, Horst P.: Umweltstrafrecht und Ordnungswidrigkeitenrecht mit Einführung zu Allgemeinen Fragen des Straf-, Ordnungswidrigkeiten- und Verfahrensrechtes.* Erich Schmidt Verlag 1981. 223 Seiten, kart. 48,- DM

Das Buch von *Sander* befaßt sich mit dem seit dem 1. 7. 1980 geltenden Gesetz zur Bekämpfung der Umweltkriminalität und mit dem Teil des Ordnungswidrigkeitenrechts, der diese strafrechtlichen Regelungen ergänzt. Darüber hinaus werden die einschlägigen verwaltungsrechtlichen Vorschriften des Bundes und der Länder mit herangezogen.

1. Im Vorwort legt der Verfasser (Referent in der Abteilung für Umweltfragen des Bundesverbandes der Deutschen Industrie e.V. – BDI – und im Institut für gewerbliche Wasserwirtschaft und Luftreinhaltung e.V. – IWL –) die Zielsetzung seiner Ausführungen fest: Da „zumindest Staatsanwaltschaft und Polizei“ künftig „stärker von einem sozialschädlichen Charakter umweltschädigender und gefährdender Handlung ausgehen und ihre Aufmerksamkeit auf die Verstöße gegen diese neuen Straftatbestände richten“ werden, drohen „für Unternehmer, Mitglieder der Geschäftsführung, leitende Angestellte und Umweltbeauftragte mit erweitertem Aufgabenkreis . . . Gefahren einer Verurteilung, ja auch nur eines dem persönlichen Ruf schädigenden Ermittlungsverfahrens . . .“. Ihnen könne „allein mit der Kenntnis des Gesetzestextes und der üblichen strafrechtlichen Kommentierung“ nicht hinreichend begegnet werden. Vielmehr sei die „Kenntnis des Zusammenhanges, mit den in Fachgesetzen zu findenden Ordnungswidrigkeits- und Bußgeldvorschriften und den verwaltungsrechtlichen Regelungen erforderlich“ (S. 5). Diese Akzentuierung mag zwar für die angesprochenen Kreise erfreulich sein, für den Schutz der Umwelt aber ist sie zu einseitig: die Sozialschädlichkeit derartiger Handlungen ist nämlich nicht erst durch die strafrechtlichen Regelungen begründet worden; und auch die Industrie sollte künftig zumindest stärker von der Sozialgefährlichkeit bestimmter Verhaltensweisen ausgehen und ebenfalls mit größter Aufmerksamkeit auf die Verhinderung von Umweltbeeinträchtigungen – und nicht nur auf die Ver-

meidung von das Ansehen gefährdenden Verfahren – bedacht sein. Ein solches Bemühen und das Ergreifen ausreichender Schutzmaßnahmen sind am besten geeignet, die „drohenden Gefahren einer Verurteilung“ von den potentiellen Täterkreisen und vor allem Schäden von uns allen abzuwenden.

Neben dieser Tendenz (Schutz der potentiellen Täter von Umweltverstößen) kennzeichnet das Buch eine Fülle einschlägiger Detailinformationen, insbesondere zum Wasserrecht (Abschnitt 3), zum Immissionschutzrecht (Abschnitt 4) und für die Abfallbeseitigung (Abschnitt 5), mit denen die Grenzen des rechtlich Zulässigen abgesteckt werden.

2. Die Einführung, „Wie kommt ein Unternehmer auf die Strafbank?“ (S. 15 bis 53) gibt einen Überblick, wie, in welcher Form und mit welcher Folge Straf- und Bußgeldverfahren auf die Unternehmer zukommen können. Schon die Wortwahl „Strafbank“ ist allerdings nicht sehr glücklich. Strafbänke gibt es beim Eishockey, nicht aber in deutschen Gerichtssälen; denn bis zur Rechtskraft, die in den seltensten Fällen eintritt, solange der Betroffene noch im Saale ist (nur bei alseitigem Rechtsmittelverzicht), gilt die Unschuldsumutung der Europäischen Menschenrechtskonvention. Allenfalls kann deshalb von einer Anklagebank gesprochen werden, obwohl auch diese Bezeichnung für das Ordnungswidrigkeitenrecht nicht paßt (wie z. B. § 81 Abs. 2 Satz 2 OWiG erkennen läßt). Die Stellungnahme beim Begriff der Ordnungswidrigkeiten (1.2.1), „in jüngerer Zeit geht die Bestrebung offensichtlich wieder dahin, vermehrt Straftatbestände zu schaffen und auch die Strafordrohung zu verschärfen, etwa im Umweltstrafrecht“, verkennt ebenfalls die Schwere der durch die jüngsten Umweltskandale aufgedeckten Schäden, die nur die Spitze des Eisberges darstellen, und für die in erster Linie Industrie – wenn auch oft mit den zum Umweltschutz berufenen Behörden gleichermaßen – verantwortlich ist (vgl. *Trifflerer*, Umweltstrafrecht 1980, S. 133 ff. mit Nachweisen).

Begrüßenswert sind z. B. die Hinweise (S. 22 und 23) über die Voraussetzungen für eine Erhöhung bzw. Ermäßigung des Bußgeldes. Sie ermöglichen den Betroffenen, ihr Einverständnis in eine Verwarnung (oder deren Ablehnung) auf eine sachliche Grundlage zu stellen. Auf S. 26 (zu 1.6.7) wird allerdings ungenau informiert. Nach einhelliger Meinung darf das erkennende Gericht aus der Tatsache, daß ein Angeklagter sich nicht zur Sache eingelassen hat, unter keinen Umständen für ihn nachteilige Schlussfolgerungen ziehen (vgl. ausführlich mit Nachweisen *Kleinkecht*, 35. Aufl., § 261, RZ 16 f.). Insofern sieht es für die Unternehmer besser aus als vom Verfasser dargestellt. Auch die Aufklärung bezüglich der Möglichkeiten für eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand füllt eine Lücke. Allerdings fehlt unter 1.9.3 die Erläuterung, wie „glaubhaft zu machen“ ist. Die Polarisierung Strafverfolgungsbehörden – potentielle Täter wird auch auf S. 34 übertrieben, wenn von der „Zustimmung des Gegners“ die Rede ist. Das paßt nicht zu S. 15, wo die Staatsanwaltschaft als „ein dem Gericht gleichgeordnetes Organ der Rechtspflege“ bezeichnet wird. Hier werden zwei verschiedene Systeme, das kontinentaleuropäische und das angelsächsische durcheinandergeworfen. Der auf S. 39 gegebene Rat, die Herbeiführung eines gesetzeskonformen Zustandes, insbesondere die Beseitigung der Schäden durch Dauerverstöße, könne die Voraussetzungen für eine Verfahrenseinstellung schaffen, ist für dieses Buch leider schon eine der pointiersten Stellungnahmen zugunsten des Umweltschutzes. Auf S. 44 z. B. bei der Verurteilung des § 130 OWiG hätte darauf hingewiesen werden können, wie eine Aufsichtspflicht erfüllt werden kann, um sicherzustellen, daß den Anforderungen des Umweltschutzes wie dem Schutz der Unternehmer gleichermaßen Genüge getan wird. Die Darlegungen zur steuerlichen Seite der Straf- und Bußgeldverfahren sind für die Betroffenen sicherlich besonders wertvoll. Aber auch wenn Zusagen über Rechtsschutz und entsprechende Freistellungen grundsätzlich nicht zu beanstanden sind, dürfen sie nicht dazu mißbraucht werden, eine Haftung der an sich verantwortlichen Personen zu umgehen (vgl. dazu *Trifflerer* a.a.O. S. 101 ff.).

3. Ab S. 59 ff. werden die speziellen Straf- und Bußgeldvorschriften für das Wasserrecht, das Immissionschutzrecht und die Abfallbeseitigung zusammengetragen und im Detail erläutert. Außer auf die einschlägigen Vorschriften wird auch auf Entlegenes hingewiesen, z. B. auf den bayerischen Bußgeldkatalog „Gewässerschutz“ (S. 95 ff.). Auf S. 109 ff. wird ausführlich die Trinkwasseraufbereitungsverordnung erläutert. Noch detaillierter wird es beim Immissionschutz mit dem Bußgeldkatalog und der alphabetischen Liste der genehmigungsbedürftigen Anlagen (S. 114 ff.). Bei diesem Teil merkt man den mit der Materie vertrauten Sachkenner, der „Durchblick“ zeigt. Gelegentlich erscheint hier auch eine umweltfreundlichere Tendenz, etwa auf den S. 62 und 63, wo der Verfasser – allerdings mit der h. M. – hervorhebt, daß „nur in wenigen Fällen eine bessere Rechtsposition durch eine Bewilligung oder eine geobebene Erlaubnis gewährt“ werde und daß „eine derart einengende Auslegung des § 324 StGB . . . sich aus nichts herauslesen“ lasse (vgl. auch S. 65). Auf diesen Seiten fehlt allerdings wiederholt ein