

BERICHTE · DOKUMENTATIONEN

**Achte Umweltrechtliche Fachtagung
der Gesellschaft für Umweltrecht e. V. in Berlin**

Der Umweltschutz hat sich seit Beginn der 70er Jahre wie wohl keine andere Staatsaufgabe zu einem Schwerpunktthema der aktuellen Tagespolitik entwickelt. In dem inzwischen kaum mehr übersehbaren Konzert politischer und rechtlicher Äußerungen haben dabei die Jahrestagungen der Gesellschaft für Umweltrecht e. V. einen festen, in der Fachöffentlichkeit beachteten Platz eingenommen. Die 8. Umweltrechtliche Fachtagung, die am 2. und 3. November 1984 einer guten Tradition entsprechend im Gebäude des Bundesverwaltungsgerichts in Berlin stattfand, behandelte neben dem Generalthema „Rechtsschutz im Umweltschutz“, das Gegenstand des Hauptvortrages und des Arbeitskreises A war, im Arbeitskreis B das „Bodenschutzrecht“ und im Arbeitskreis C „Rechtsprobleme des grenzüberschreitenden Transports gefährlicher Abfälle“. Neben der Erörterung aktueller Tagesfragen spielte dabei das Spannungsverhältnis zwischen Umweltrecht und Umweltpolitik eine wichtige Rolle. Auf Stetigkeit in der langfristigen Globalzielbestimmung und Verfahrensgestaltung ausgerichtetes Umweltrecht hat dabei eine stabilisierende Funktion gegenüber einer Umweltpolitik, die naturgemäß eher den Wechsel ermöglicht, als auf statische Starre angelegt ist.

In diesem Wechselspiel zwischen Umweltrecht und Umweltpolitik hat die Gesellschaft für Umweltrecht eine dreifache *Schwerpunktaufgabe*, die der Vorsitzende der Gesellschaft, Ministerialdirektor a. D. *Josef Kölbl*, in seiner Begrüßung wie folgt beschrieb: Neben die Festigung des umweltpolitischen Grundkonsenses müsse die Hauptaufgabe der Gesellschaft treten, einen Beitrag zum Verstehen des geltenden Umweltrechtes zu leisten. Das umweltrechtliche Instrumentarium müsse auf seine Bewährung und Wirksamkeit überprüft und – wo nötig – durch Gesetzesänderungen verbessert werden. Auch Vollzugsdefizite seien dabei aufzudecken. Das Umweltrecht erfüllt seine friedensstiftende Funktion, indem es ein geordnetes, rechtsstaatlich geprägtes Verfahren und eine Bindung an verfassungsrechtliche Grundentscheidungen anbietet, auf deren Grundlage die Umweltpolitik den sachgerechten Interessenausgleich finden kann. Wegen der Kompliziertheit der Rechtsmaterie ist es nach Auffassung von *Kölbl* vielleicht als langfristige Zielvorstellung ratsam, die Gesetzgebungsarbeit auf Dauer in ein Umweltgesetzbuch einmünden zu lassen, um durch ein Jahrhundertwerk des Umweltschutzrechtes eine neue Periode im Umweltbewußtsein grundzulegen.

Der Präsident des BVerwG, Prof. Dr. *Horst Sendler*, Berlin, ging in seiner Begrüßungsansprache als gastgebender Hausherr in der ihm eigenen humorvollen Art auf den *Einfluß der Rechtsprechung* auf Umweltrecht und Umweltpolitik ein, die er als System kommunizierender Röhren bezeichnete. Er sprach sich dabei gegen starre immissionsschutzrechtliche Festsetzungen im Bebauungsplan aus und verwies auf die größere Flexibilität der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, die auch besser auf den jeweiligen Stand von Wissenschaft und Technik zu reagieren in der Lage seien. Die Rechtsprechung greife zunehmend auf technische Regelwerke und Verordnungen wie etwa die Großfeuerungsanlagenverordnung zurück, die das Gericht in der Fernheizwerkentscheidung für gültig erachtet habe. *Sendler* warnte – man möchte fast sagen wie immer bei solchen Gelegenheiten – vor der Einführung der Verbandsklage und sprach sich gegen eine Übersteigerung der gerichtlichen Kontrollrechte aus. Der Justizsenator des Landes Berlin *Hermann Oxford*, der für die Teilnehmer am Abend des ersten Verhandlungstages einen Empfang gab, berichtete in seiner Begrüßungsansprache über die in Berlin eingeleiteten *Umweltschutzmaßnahmen*. Der schonende Umgang mit den natürlichen Lebensgrundlagen habe im Bewußtsein der Bürger einen hohen Stellenwert erreicht, der die tägliche Arbeit der Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung im Interesse des Umweltschutzes begünstige.

Ministerialdirigent Dr. *Gerhard Feldhaus* (BMI) berichtete aus der *umweltfreundlichen Gesetzgebungs- und Verwaltungsarbeit* der Bundesregierung. Bei einem gestiegenen Erwartungsdruck der Öffentlichkeit bestehe die Gefahr, daß Modethemen der Tagespolitik wichtiger würden als die langfristige umweltpolitische Zielperspektive. Im Interesse einer auf Dauer angelegten Sanierung sei ein Referentenentwurf zur TA-Luft vorgelegt worden, der den Zeitfaktor bei der Sanierung von Altanlagen stärker berücksichtige. Auch durch eine Änderung des BImSchG solle ein Beitrag zur besseren Anlagensanierung insbesondere durch eine Ausweitung der Anordnungsmöglichkeiten von nachträglichen Auflagen (Reduzierung des § 17 Abs. 2 BImSchG auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz) geleistet werden. Ressourcenschonung, Reststoffvermeidungs- und -verwertungsgebot sowie Abwärmenutzungsgebot seien als flankierende immissionsschutzrechtliche Maßnahmen vorgesehen. Durch die Einführung der Katalysatoren und von bleifreiem Benzin wür-

den ab 1988 im Bereich der Automobilindustrie die USA-Abgasgrenzwerte eingeführt, womit die Bundesrepublik im europäischen Rahmen eine Vorreiterrolle übernehme. Die Smog-Bekämpfung und Rauchgasentschwefelung seien weitere wichtige Umweltbereiche, in denen es zu einer Abstimmung mit den EG-Partnern, aber auch mit den osteuropäischen Nachbarn kommen müsse.

Der Hauptvortrag von Prof. Dr. *Michael Kloepfer*, Trier, stand unter dem Leitthema „Rechtsschutz im Umweltschutz“, dem auch die Beratungen des Arbeitskreises A unter der sachkundigen Leitung von Vorsitzendem Richter am OVG *Ernst Kutscheidt*, Münster, gewidmet waren. Die *allgemeine Ausgangslage* des Umweltschutzrechtes ist nach Auffassung von *Kloepfer* eher durch ein Zuviel an Rechtsschutz als durch Rechtsschutzdefizite gekennzeichnet. Durch die ausgeprägte Verfahrenskontrolle werde der Prozeß häufig sich selbst genug. Der zentrale Auftrag der Gerichtsbarkeit zur Rechtsrealisierung bleibe dabei nicht selten auf der Strecke. Überlange Verfahren hinderten vielfach die Anlagenrealisierung oder führten zu überalterten Anlagen. Über diesen Mängeln dürfen allerdings nicht die erheblichen Erfolge der Gerichtsbarkeit bei der Klärung und Fortbildung des Umweltrechtes übersehen werden, worauf auch der Referent verwies.

Die *Ursachen* der exponierten Stellung des Umweltschutzrechtes sah *Kloepfer* neben einem schwindenden demokratischen Grundkonsens und einem veränderten Rollenverständnis der Gerichte in der zunehmenden Kompliziertheit und Unvollkommenheit des geltenden Umweltrechtes, in dem durch die unzulängliche Programmierung verursachten Rechtsanwendungsfehlern, in den Verzahnungs- und Harmonisierungsdefiziten und Wertungswidersprüchen, in der stärkeren Verbissenheit des ökonomischen Verteilungskampfes, der teilweise weltanschaulich motiviert werde, in der Divergenz zwischen Verfahrensrecht und Verwaltungswirklichkeit, in der geringeren Wehrfähigkeit kollektiver Positionen, in der unvollständigen Verarbeitung von Drittanfechtungsfragen, in der oft übersteigerten Motivations- und Erwartungshaltung der Kläger, die nicht selten den Prozeß als die Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln begriffen, und in der steigenden Bereitschaft zum Rechtsbruch einschließlich der Strategie, das geltende Recht bis über seine Grenzen hinaus auszuschöpfen. Die Verdrängung privatrechtlicher Ansprüche durch das öffentliche Umweltschutzrecht führe zu einem weiteren Belastungs- und Bedeutungsanstieg der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Umweltrecht. Dabei bewirke der perfektionistische Verwaltungsrechtsschutz bei der Anwendung auf umweltschutzbezogene Verwaltungsrechtsstreite letztlich teilweise hypertrophe rechtliche Auseinandersetzungen um technische und naturwissenschaftliche Fragen.

Vor dem Hintergrund dieses Befundes im Umweltrecht behandelte *Kloepfer* sodann *Probleme des geltenden verwaltungsgerichtlichen Umweltschutzrechtes*. Das Erfordernis der *Klagebefugnis* habe Massenverfahren bisher nicht verhindert. Gerade bei mehropoligen Rechtsverhältnissen müsse durch eine konsequente Anwendung der Schutznormtheorie eine Eingrenzung des klagebefugten Personenkreises bewirkt werden. Zu weit gehende Grundrechtsableitungen von Klagebefugnissen dürften die Schutznormtheorie nicht unterspülen. Bei Drittanfechtungsklagen gegen Anlageneinigungen seien Klagen nicht gebietsansässiger Nichtbetroffener und sachwalterische Gemeindeklagen unzulässig. *Kloepfer* sprach sich auch gegen die Einführung der Verbandsklage aus. Kollektive Interessen seien vornehmlich politisch, nicht jedoch mit rechtlichen Mitteln zur Wirksamkeit zu bringen. Ein primär auf subjektive Rechtswidrigkeiten konzentrierter Rechtsschutz sei politisch legitim. Eine Verletzung von Verfahrensvorschriften sei nur beachtlich, wenn ihnen drittschützende Wirkung zukomme.

In der Diskussion wurde die Frage erörtert, ob nicht auch § 5 Nr. 2 BImSchG bei einer Vernachlässigung des Vorsorgeprinzips dem Nachbarn eine Klagebefugnis gewähre. Dabei wurde auf ausländische Beispiele verwiesen, in denen die Klagebefugnis erweitert, die materielle gerichtliche Kontrolle jedoch zurückgenommen sei. Einzelne Zweifel wurden in der Diskussion auch an der Tragfähigkeit der Schutznormtheorie geäußert. Eine generelle Ausweitung der Klagebefugnis wurde in Übereinstimmung mit dem Referenten nicht für sinnvoll erachtet.

Bei Drittanfechtungsklagen gegen Anlageneinigungen muß nach Auffassung von *Kloepfer* bei der Gerichtskontrolle die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt der letzten Verwaltungsentscheidung maßgeblich sein. Eine bisweilen recht intensive gerichtliche Kontrollrechte könne – im Rahmen der Verfassungsgrundsätze und in Änderung des geltenden Umweltschutzrechtes – grundsätzlich durch gesetzlich eingeräumte administrative Beurteilungsspielräume abgebaut werden.

Gesetzliche Begrenzungen der *gerichtlichen Überprüfbarkeit* administrativer Entscheidungen im Umweltschutzrecht könnten etwa durch die Übertragung von administrativen Entscheidungsbe-

fugnissen auf verselbständigte sachverständige Entscheidungsgremien politisch legitimiert werden. *Kloepfer* warnte vor „Sachverständigenschaukämpfen“, vor hypertrophen rechtlichen Auseinandersetzungen über technische Fragen und vor der Einführung von „Wissenschaftsgerichten“: Des Richters Kleid ist die Robe, nicht der Ingenieurskittel. Dem wurde in der Diskussion entgegengehalten, daß das Schreckensbild einer zu großen richterlichen Kontroll-dichte nicht zutrefte. Da der Richter allerdings kein Politiker und auch kein technischer Sachverständiger sei, müsse er die Gesetz gewordenen politischen Vorgaben, aber auch die in Wissenschaft und Technik vorgefertigten Erkenntnisse bei seiner Entscheidungsfindung berücksichtigen.

Technische Normen als antizipierte Sachverständigengutachten zu bezeichnen, hielt *Kloepfer* für eine nicht befriedigende Notlösung. Verwaltungsvorschriften oder private Regelwerke seien vielmehr ohne staatlich-normative Rezeptionsentscheidungen im gerichtlichen Verfahren unverbindlich. Sie könnten allerdings eine gewisse Richtigkeitsvermutung begründen, die gesetzlich geregelt werden sollte. Privaten Regelwerken komme dabei – wenn es an einer gesetzlichen Bestätigung fehle – eine im Vergleich zu Verwaltungsvorschriften geringere Legitimationsgrundlage zu. In der Diskussion wurde für den Bereich der technischen Normen das Modell der Umkehr der Beweislast angeboten. Das technische Regelwerk begründe eine für das Gerichtsverfahren grundsätzlich bindende Vermutung, die allerdings durch den Gegenbeweis dessen, der sich auf die Nichtanwendung berufe, widerlegt werden könne.

Kloepfer behandelte sodann *Änderungen* des verwaltungsgerichtlichen Verfahrensrechts. Die bisherigen Vorschläge zur Verkürzung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens seien im wesentlichen nicht umweltrechtsspezifisch. Neben die vorgeschlagene Straffung des Instanzenzuges mit einer Eingangszuständigkeit des OVG für technische Großvorhaben könne die Möglichkeit der Zurückweisung verspäteten Vorbringens treten. Erörtert wurde in der Diskussion auch die Frage, ob der verwaltungsgerichtliche Amtsermittlungsgrundsatz mit Elementen der Dispositionsmaxime verbunden werden könne und das Vorbringen der Beteiligten stärker als bisher den Umfang der gerichtlichen Überprüfung bestimmen könne.

Kloepfer sprach sich deutlich gegen eine die administrative Entscheidungsfindung begleitende Verwaltungskontrolle aus, da dies zu einer bedenklichen Verantwortungsvermischung von Verwaltung und Rechtsprechung führen würde. Teilweise könne dem hinter diesem Vorschlag stehenden Anliegen bereits auf der Grundlage des geltenden Rechts durch ein gestuftes Verwaltungsverfahren mit der hierdurch ermöglichten Vorverlegung des Rechtsschutzes vor Erteilung der Betriebsgenehmigung Rechnung getragen werden.

Verfahrensentlastende Sondervorschriften für sog. Massenverfahren dürften nicht zu einer unzulässigen Zwangskollektivierung des Individualrechtsschutzes führen. Der vorläufige Rechtsschutz muß nach Auffassung von *Kloepfer* von einer funktionswidrigen Überfrachtung entlastet und auf die Abwägung zwischen Vollzugs- und Aussetzungsinteressen konzentriert werden. Zugleich müsse das Risiko einer Anlagenerrichtung ohne bestandskräftige Genehmigung stärker verdeutlicht und Vorhaben, deren Genehmigung später wirksam angefochten seien, exemplarisch stillgelegt werden.

Trotz einzelner Schwachstellen sei das Gesamturteil gerechtfertigt, daß sich der geltende Umweltrechtsschutz bewährt habe und nur punktuelle Gesetzeskorrekturen erforderlich seien. Die Alternative Rechtsstaat oder Umweltschutz dürfe nicht politische Realität werden, sondern sei durch die Synthese Umweltschutz durch Rechtsschutz zu ersetzen.

Der *Arbeitskreis B* beschäftigte sich mit dem wichtigen Thema „*Bodenschutzrecht*“. Die von Prof. Dr. *Harry Ebersbach*, Universität Göttingen, geleitete Diskussion war dabei durch ein Thesenpapier von Prof. Dr. *Peter-Christoph Storm*, Direktor und Professor im Bundesumweltamt Berlin, grundgelegt. Vor dem Hintergrund des in Aufstellung befindlichen Bodenschutzprogramms waren Beratungsgegenstände der Regelungsbereich des Bodenschutzrechts, seine verfassungsrechtlichen Vorgaben sowie das einfachgesetzliche Normengefüge. Den Abschluß bildete ein Ausblick auf Perspektiven einer wünschenswerten Fortentwicklung des Bodenschutzrechts.

Aus der Erkenntnis der Begrenztheit aller Naturgüter und der zunehmenden Verunreinigung und Veränderung des Bodens ist neben das herkömmliche Bodenrecht i. S. einer Bodenordnung das Bodenpflegerecht oder *Bodenschutzrecht* getreten. Es umfaßt die dem Schutz des Bodens dienenden Rechtsvorschriften im nationalen, europäischen und weltweiten Rahmen. Das Thesenpapier hatte dazu eine Bestandsaufnahme des rechtlichen Profils des Bodenschutzrechts geleistet und die Bedeutung des Bodens als Teil der natürlichen Lebensgrundlagen hervorgehoben. Der Boden verdiene um seiner Funktion willen rechtlichen Schutz, insbesondere als Grundlage für die Erzeugung von Biomasse, als Filter, als Rohstofflager und als Baugrund. Der Schutz richte sich gegen Beein-

trächtigungen durch unmittelbaren und mittelbaren Schadstoffeintrag und durch nichtstoffliche anthropogene Eingriffe, insbesondere ökologisch unvertretbaren Bodenverbrauch. Die Bekämpfung von Bodenbelastungen durch Schadstoffeintrag und Bodenverbrauch müsse flankiert werden durch Bodenpflege und -entwicklung im Sinne eines Gestaltens, Verbesserns und Wiederherstellens und der Bodenvorsorge mit dem Ziel, Beeinträchtigungen von vornherein auszuschließen. Die Berücksichtigung des Bodenschutzes setze keine ausdrückliche Erwähnung dieses Schutzgutes in gesetzlichen oder untergesetzlichen Regelwerken voraus. Auch dort, wo Begriffe wie Umwelt, Naturhaushalt, Natur und Landschaft oder natürliche Lebensgrundlagen erwähnt seien, gehöre der Boden als Belang von Gewicht in die Abwägung. Diese Aussagen des Thesenpapiers fanden in der Diskussion breite Zustimmung.

Der Bodenschutz nimmt an der *verfassungsrechtlichen Legitimation* der Staatsaufgabe Umweltschutz teil und erfährt hierdurch insbesondere im Blick auf Individualgrundrechte durch die Maßstäbe der Eignung, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit zugleich seine verfassungsrechtliche Begrenzung. Bei der Festlegung bodenschützender Umweltstandards etwa durch Bodenbelastungswerte ist der Gesetzgeber auf an sich plausible naturwissenschaftliche Vorgaben angewiesen.

Das *einfachgesetzliche Recht*, mit dem sich der Arbeitskreis sodann beschäftigte, spiegelt durch eine Vielzahl von rechtlichen Regelungen aller Rechtssetzungsstufen den Querschnittscharakter des Bodenschutzrechts wider, das in erster Linie Bodenschutzverwaltungsrecht und damit Teil des Umweltverwaltungsrechts ist. Der Schadstoffeintrag wird durch Gewässerschutz, Abfallbeseitigung, Immissionsschutz, Strahlenschutz und Schutz vor Gefahrstoffen begrenzt. Dem Schutz vor nichtstofflichen Beeinträchtigungen dienen die Umwelpflegebereiche Naturschutz und Landschaftspflege, den Bodenverbrauch regelnde Planungsnormen der Raumordnung, Landesplanung, Bauleitplanung und einzelne Fachplanungen und unmittelbare sowie mittelbare Bodenschutznormen des Agrarrechts und des Bergrechts.

Das geltende Bodenschutzrecht zeigt zwar auf den ersten Blick das Bild einer starken Zersplitterung. Gleichwohl hielt der Arbeitskreis ein besonderes Bodenschutzgesetzbuch nicht für erforderlich. Möglichkeiten der *Weiterentwicklung* sollten vielmehr auf der Grundlage der geltenden Gesetze besonders im administrativen Gesetzesvollzug angestrebt werden. Außerdem müsse im konzeptionellen Rahmen eines Bodenschutzprogramms das Bodenschutzrecht fortentwickelt werden mit dem Ziel, Umweltschutznormen mit bodenschutzdienlichen Inhalten anzureichern. Unbestimmte Rechtsbegriffe könnten dabei durch Festlegung von bodenschützenden Umweltstandards (z. B. Bodenbelastungswerten) konkretisiert werden. Der Arbeitskreis regte abschließend an, die Diskussion nach Vorlage des Bodenschutzprogramms fortzuführen.

Das Thema des *Arbeitskreises C*, „*Rechtsprobleme des grenzüberschreitenden Transports gefährlicher Abfälle*“ stand im Zeichen einer lebhaften Diskussion aus der Sicht der EG-Juristen und der bundesdeutschen Juristen. Grundlage der von *Benno W. K. Risch*, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel, geleiteten Erörterungen bildete das Thesenpapier von Ministerialrat Dr. *Ernst-Ludwig Holtmeier*, Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Landes NW, Düsseldorf. Die Vorlage behandelte den Entwurf der 3. Novelle zum Abfallbeseitigungsgesetz einerseits und den EG-Richtlinienentwurf des Rates über die Überwachung und Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung von gefährlichen Abfällen innerhalb der EG andererseits. In den Beratungen traten dabei die Unterschiede in den Rechtsgrundlagen aber auch in der rechtlichen Sichtweise zwischen EG-Juristen und bundesdeutschen Juristen deutlich zutage.

Der grenzüberschreitende Transport gefährlicher Abfälle hat in den letzten Jahren ständig zugenommen. Die *Ursachen* hierfür liegen darin, daß es an geeigneten Unternehmen, Anlagen und Deponien oder auch an ausreichenden Kapazitäten im Ursprungsland fehlt, Anlagen oder Deponien im Bestimmungsland näher liegen als im Ursprungsland, die Beseitigungs- und Transportkosten im Bestimmungsland infolge besserer Technologien oder geringerer Umweltauflagen niedriger sind oder vielfach der Wunsch von Unternehmen besteht, sich strengeren nationalen Anforderungen und Kontrollen zu entziehen. Das geltende Recht in der Bundesrepublik Deutschland hat die grenzüberschreitende Abfallbeseitigung nur unvollkommen geregelt. *Rechtsgrundlagen* sind das Abfallbeseitigungsgesetz und für die Abfallbeseitigung auf See das Zustimmungsgesetz zu den Abkommen von London und Oslo zur Verhütung von Meeresverschmutzung. Während die Abfalleinfuhr und der Abfalltransit, soweit er nicht unter zollamtlicher Überwachung erfolgt, der Genehmigung bedarf, sieht das geltende *deutsche Recht* für die Abfalleinfuhr eine Genehmigungspflicht nicht vor. Der Entwurf der 3. Novelle zum Abfallbeseitigungsgesetz will hier eine umfassende Überwachung der grenzüberschreitenden Abfallbeseitigung einführen. Die abfallrechtlichen Überwachungsinstrumente sollen nicht nur Abfälle i. S. von § 1 AbfG, sondern

auch bestimmte Reststoffe erfassen, die sich auf der Grenzlinie zwischen Abfall und Wirtschaftsgut bewegen und bei unsachgemäßer Behandlung schwere Gefährdungen der Umwelt auslösen können. Schließlich wird der Grundsatz eingeführt, daß in der Bundesrepublik anfallende Abfälle auch hier beseitigt werden müssen. Alle grenzüberschreitenden Abfalltransporte – also auch Ausfuhr und Transit – sollen genehmigungspflichtig werden und ein Anspruch auf Genehmigung nicht bestehen. Alle Genehmigungsvorgänge werden davon abhängig gemacht, daß keine Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit zu besorgen sind und keine Tatsachen bekannt sind, aus denen sich Bedenken gegen die Zuverlässigkeit der für den Transport verantwortlichen Personen ergeben. Abfahrfuhr und Abfallausfuhr sollen darüber hinaus von planerischen Überlegungen abhängig gemacht werden.

Auf *europäischer Ebene* sollen die bisherigen Richtlinien des Rates über Abfälle 75/442/EWG, über die Beseitigung polychlorierter Biphenyle und Terphenyle 76/403/EWG, über giftige und gefährliche Abfälle 78/319/EWG und über Altöl 75/439/EWG durch eine im Entwurf vorliegende Richtlinie des Rates über die Überwachung und Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle in der Gemeinschaft ergänzt werden. Die grenzüberschreitende Verbringung von Abfallstoffen setzt danach voraus, daß in einem Notifizierungsverfahren die zuständigen Behörden der betroffenen Mitgliedstaaten den beabsichtigten grenzüberschreitenden Abfalltransport bestätigen. Einwände können dabei auch mit nationalen Vorschriften zum Schutz der Umwelt, der Sicherheit und öffentlichen Ordnung oder der Gesundheit begründet werden.

In der Diskussion standen die *Unterschiede* zwischen den bundesdeutschen und europäischen Regeln im Vordergrund. So wurde hervorgehoben, daß der EG-Richtlinienentwurf keine dem § 2 Abs. 3 AbfG (neu) entsprechende Regelung enthält, Reststoffe, die keine Abfälle sind, abfallrechtlichen Überwachungsvorschriften zu unterwerfen. Auch stellt der Richtlinienentwurf bestimmte Abfälle, die auf Grund einer vertraglichen Vereinbarung über die betreffenden Vorgänge zur Wiederverwendung, Aufbereitung oder Rückgewinnung bestimmt sind, unter bestimmten Bedingungen von der Richtlinie frei. Ferner enthält der EG-Richtlinienentwurf keinen für die Planung und die gesamte Abfallbeseitigung geltenden Grundsatz, daß Abfälle regelmäßig im Herkunftsland zu beseitigen sind.

Insgesamt haben die Beratungen in der Arbeitsgruppe C am Beispiel des grenzüberschreitenden Transports gefährlicher Stoffe die wichtige europäische Dimension des Umweltschutzrechtes aufgezeigt und die Notwendigkeit unterstrichen, nationales Regelwerk und europäisches Gemeinschaftsrecht besser als in der Vergangenheit aufeinander abzustimmen und fortzuentwickeln. Durch größere Transparenz, ständigen Meinungsaustausch und gegenseitige Information muß auch auf europäischer Ebene ein Beitrag dazu geleistet werden, daß Umweltschutz nicht nur ein modisches Anliegen der Tagespolitik ist, sondern sich als *Dauer- und Querschnittsaufgabe* erweist. Vor dem Hintergrund dieses Anliegens brachte die Tagung reichhaltigen Gewinn für alle, die sich dem Umweltrecht aus der Sicht der Wissenschaft, Wirtschaft, Politik und Praxis verbunden fühlen. Einer guten Tradition entsprechend werden die Referate, Thesenpapiere und Diskussionsbeiträge in einem Sammelband veröffentlicht. Die 9. Umweltrechtliche Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht wird am 8. u. 9. November 1985 in Berlin stattfinden.

Rechtsanwalt und Notar Dr. *Bernhard Stürer*, Münster

Torfabbau, Moorschutz und Naturschutz

Auf die Anfrage im Bundestag, ob Torfabbau, Moorschutz und Naturschutz miteinander vereinbar sei, wie die „Zentrale Informationsstelle Torf und Umwelt, Frankfurt/Main“, meint, antwortete die Bundesregierung am 22. 1. 1985:

Hochmoore zählen zu den am stärksten gefährdeten Biototypen der Bundesrepublik Deutschland. Der drastische Rückgang der Hochmoore in der Vergangenheit ist auf land- und forstwirtschaftliche Nutzung und in entscheidendem Maße auf Abtorfungen zurückzuführen. Damit verbunden ist der Verlust und die Gefährdung moortypischer Pflanzen- und Tierarten. Floristisch und faunistisch intakte Moore sollten daher aus Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege nicht mehr für einen Abbau vorgesehen werden. Das gilt auch dann, wenn der Abbauunternehmer eine sogenannte „Regeneration“ des abgebauten Bereiches vorsieht.

Seit einigen Jahren wird versucht, abgetorfte Flächen in einen naturnäheren Zustand zurückzuführen. Es ist bisher völlig offen geblieben, ob jemals eine Regeneration, d. h. die Wiederherstellung ursprünglicher Verhältnisse auf einer abgetorfte Fläche zu verwirklichen sein wird; allenfalls ist dies in sehr langen Zeiträumen möglich. Andererseits haben Versuche zur Wiedervernässung teilabgetorfte Moore ergeben, daß oft die Wiederherstellung auch ökologisch wertvoller Feuchtgebiete möglich ist. Auf Grund veränderter hydrologischer und geologischer Gegebenheiten und der

damit verbundenen Folgen, wie z. B. Nährstoffanreicherung, werden diese Feuchtgebiete jedoch kaum einen vollwertigen Lebensraum für die hochspezialisierten moortypischen Arten bilden.

Insgesamt bleibt festzustellen, daß der Abbau von Torf in intakten oder weitgehend intakten Mooren mit den Zielen des Moor- und Naturschutzes nicht zu vereinbaren ist. Die Zulässigkeit des Torfabbaues muß im Einzelfall unter Abwägung aller Belange besonders sorgfältig geprüft werden. Auch für den Abbau von Torf auf Flächen, die unter landwirtschaftlicher Grünlandnutzung stehen (Niedermoor- und kultivierte Hochmoorflächen), sind im Rahmen der notwendigen Genehmigung die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu berücksichtigen. (BT-Drs. 10/2804 S. 22)

Praxisbedeutsame ältere Urteile

BayBO Art. 82 Satz 1; AbfG § 1

1. Die Anordnung, ein Gebäude zu beseitigen, schließt nicht die Pflicht ein, Abbruchmaterial und Bauschutt vom Grundstück zu entfernen.

2. Zur Frage, wann eine Anordnung, Abbruchmaterial und Bauschutt vom Grundstück zu entfernen, auf Art. 100 Satz 1 BayBO 1974 bzw. Art. 82 Satz 1 BayBO 1982 gestützt werden kann.

VGH München, Urteil vom 12. 10. 1982 Nr. 15.B - 494/79 -

Das Landratsamt hat den Klägerinnen aufgegeben, eine ohne Baugenehmigung auf ihrem Grundstück errichtete Hütte zu beseitigen und Abbruchmaterial sowie Bauschutt nicht auf dem Grundstück abzulagern, sondern vom Grundstück zu entfernen. Das Verwaltungsgericht hat die hiergegen nach erfolglosem Vorverfahren erhobene Klage abgewiesen. Die Berufungen der Klägerinnen blieben ohne Erfolg.

Aus den Gründen:

Im Ergebnis zu Recht hat das Verwaltungsgericht die Klage auch abgewiesen, soweit sie sich gegen die Anordnung richtet, daß Abbruchmaterial und Bauschutt nicht auf dem Grundstück gelagert werden dürfen, sondern zu entfernen sind. Der Auffassung, daß von dieser Anordnung allein die beim Abbruch der Hütte anfallenden Abfälle im Sinne des Abfallbeseitigungsrechts erfaßt würden, kann nicht beigepflichtet werden. Eine derart einschränkende Auslegung ist vom Text des angegriffenen Bescheids nicht gedeckt. Abfälle sind nur diejenigen beweglichen Sachen, deren sich der Besitzer entledigen will oder deren geordnete Beseitigung zur Wahrung des Wohls der Allgemeinheit geboten ist (§ 1 Abs. 1 des Abfallbeseitigungsgesetzes). Der enge Zusammenhang der hier umstrittenen Anordnung mit der Verpflichtung der Klägerinnen, die Hütte vollständig zu beseitigen, und die mit „Abbruchmaterial“ und „Bauschutt“ umfassende Wortwahl machen demgegenüber das Ziel deutlich, daß keinerlei Material aus dem Abbruch auf dem Grundstück gelagert werden soll. Betroffen sind deshalb auch diejenigen Gegenstände, die wie etwa Türen, Fenster oder Eisenteile zur Wiederverwertung geeignet und vom Besitzer dazu bestimmt wären, und an deren geordneter Beseitigung kein öffentliches Interesse besteht, die also nicht als Abfall angesehen werden können. Trotz des weitergehenden Inhalts erweist sich die Anordnung im vorliegenden Fall als rechtmäßig.

Das Verlangen, Abbruchmaterial und Bauschutt vom Grundstück auch insoweit zu entfernen, als es sich nicht um Abfälle handelt, findet seine Rechtsgrundlage in Art. 100 Satz 1 der Bayer. Bauordnung – BayBO 1974 (im wesentlichen gleichlautend Art. 82 Satz 1 BayBO 1982). Dies folgt allerdings nicht bereits aus dem Umstand, daß die Bauaufsichtsbehörde zu Recht die Beseitigung der Hütte verlangen konnte. Denn die durch Anordnung begründete Pflicht, die Hütte zu beseitigen, schließt nicht die Verpflichtung ein, die Bauteile vom Grundstück zu entfernen (a. A. *Mang/Simon*, BayBO, Rdnr. 7b zu Art. 100; zum Saarländischen Bauordnungsrecht: OVG Saarland vom 17. 5. 1977, DÖV 1978, 144). Der Beseitigung unterliegen nach Art. 100 Satz 1 BayBO 1974 bzw. Art. 82 Satz 1 BayBO 1982 Anlagen, die in Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften errichtet oder geändert wurden, wenn nicht auf andere Weise, insbesondere durch nachträgliche Genehmigung, rechtmäßige Zustände hergestellt werden können. Die Frage, ob ein Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften besteht und ob Genehmigungsfähigkeit gegeben ist, läßt sich nur für jede Anlage gesondert beantworten. Ist die Beseitigung einer Hütte angeordnet und bricht der Pflichtige die Hütte vollständig ab, macht er also die Errichtung, die den baurechtswidrigen Zustand herbeigeführt hat, rückgängig, ist der Widerspruch zwischen Errichtung der Hütte und öffentlich-rechtlichen Vorschriften aufgehoben. Verbleiben die Abbruchteile auf dem Grundstück, ist ebenso wie in dem Fall, daß auf dem Grundstück Baumaterialien ohne Errichtung eines Bauwerks gelagert werden, zu prüfen, ob diese Ablagerung einen bauordnungsrechtlichen Zustand darstellt,