

feststellen, daß der Landpachtvertrag nicht zu beanstanden ist, oder es kann den Landpachtvertrag aufheben. Wenn allerdings das Landwirtschaftsgericht eine auf ein nicht angemessenes Verhältnis des Pachtzinses zum Ertrag gestützte Beanstandung für begründet hält, so kann es den Vertrag, anstatt ihn aufzuheben, auch insoweit abändern, d.h. den Pachtzins entweder herab- oder heraufsetzen (§ 8 LPachtVG).

Fischzuchten, deren Nahrungsgrundlage ganz oder überwiegend aus der betreffenden Fläche gezogen werden, gelten als Landwirtschaft und unterliegen somit den §§ 585 ff. BGB und den §§ 1 ff. LPachtVG, da es sich um eine mit der Bodennutzung verbundene Tierhaltung handelt. Sofern dies nicht der Fall ist, erklärt § 11 LPachtVG das Landpachtverkehrsgesetz für solche Verträge, durch die Betriebe oder Grundstücke überwiegend zur Fischerei verpachtet werden, für anwendbar, soweit nicht Rechtsvorschriften der Länder inhaltsgleiche oder entgegenstehende Bestimmungen enthalten.

3. Gerichtliche Zuständigkeit in Landpachtsachen

Das bisherige Recht kannte eine Teilung der gerichtlichen Zuständigkeit in Streitigkeiten aus Landpachtverhältnissen zwischen den ordentlichen Gerichten und den Landwirtschaftsgerichten. Während für Pachtstreitigkeiten auf der Grundlage des BGB die ordentlichen Gerichte zuständig waren, waren Streitigkeiten aufgrund des Landpachtgesetzes den Landwirtschaftsgerichten zugewiesen. Diese Zweiteilung der gerichtlichen Zuständigkeit ist bei der Reform des Landpachtrechts aufgehoben worden. Die Landwirtschaftsgerichte sind künftig für alle Streitigkeiten aus Landpachtverträgen zuständig, gleichgültig ob diese aus dem Landpachtverkehrsgesetz oder aus den landpachtrechtlichen Bestimmungen des BGB herrühren (§ 1 Nr. 1 und 1a LwVG). Freilich finden für Landpachtstreitigkeiten, die nicht dem Verfahren der freiwilligen Gerichtsbarkeit ähneln, mit gewissen Einschränkungen die Vorschriften der Zivilprozeßordnung Anwendung (§ 48 LwVG).

Allgemeine Klagebefugnis von Ausländern bei grenzüberschreitenden Umweltbeeinträchtigungen?

21

— Zum „Emsland“-Urteil des BVerwG —

Von Universitäts-Assistent Dr. Alfred Grof, Universität Linz

In Fällen grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen durch eine im Inland zu genehmigende Anlage stellt sich insbesondere das Problem, ob sich die dadurch im grenznahen Ausland Betroffenen (ex ante und/oder ex post) gegen den inländischen Genehmigungsakt rechtlich zur Wehr setzen können¹. Die potentielle Gefährlichkeit der Anlage als erwiesen vorausgesetzt erhält so das bekannte Dreiecksproblem „Genehmigungswerber – Genehmigungsbehörde – Anlagennachbarn“ durch die aus dem Sachverhalt resultierende Auslandsbeziehung eine neue Facette: Während eine entsprechende Klagebefugnis inländischer Nachbarn bei Vorliegen drittschützender Normen anerkannt ist², wirft die Akzeptanz eines gleichwertigen Rechtsschutzes ausländischer Anlagennachbarn ungleich mehr Probleme auf. Kann der inländische hoheitliche Genehmigungsakt überhaupt im Ausland rechtliche Wirkung entfalten und so einen tauglichen Klagegrund bilden³? Wenn man diese Frage bejaht, muß dann eine Beeinträchtigung in von der deutschen Rechtsordnung gewährten subjektiv-öffentlichen Rechten (was voraussetzt, daß diese auch im Ausland Wirkung entfalten können)⁴ vorliegen oder genügt eine Betroffenheit bloß privater Rechte⁵ bzw. subjektiv-öffentlicher Rechte ausländischer Provenienz⁶? Die im Schrifttum vertretenen Meinungen sind

kontrovers⁷, insbesondere weil die Wurzel des Problems, das völkerrechtliche Prinzip der territorialen Souveränität, unterschiedlich beurteilt wird. Ob der Theoriestreit durch eine jüngst ergangene höchstgerichtliche Entscheidung⁸ endgültig geklärt werden konnte, bleibt abzuwarten bzw. gilt es vielmehr, im Hinblick darauf diese Entscheidung methodisch zu untersuchen.

I. Völkerrechtliche Prämissen

Wenn der Verwaltungsbeamte bzw. der Verwaltungsrichter über die Zulässigkeit eines Rechtsbehelfes, den ein Ausländer erhoben hat, entscheiden muß, so steht er in aller Regel vor dem Problem, daß das im vorliegenden Fall anzuwendende Materien- und Verfahrensgesetz gerade zu diesem Punkt überhaupt keine bzw. keine eindeutige Aussage trifft. Es ist daher durch Interpretation, insbesondere durch Zusammenschau der dieses Materien- und Verfahrensgesetz bedingenden höherrangigen Normen des Völker- und Verfassungsrechts, zu ermitteln, ob die Rechtsordnung (allgemein und damit auch) im Einzelfall dem Ausländer Rechtsschutz im Inland gegen inländische Hoheitsakte gewährt.

Am Anfang dieser Bedingungskette stehen – gleichsam auf höchster Stufe – jene Normen des Völkerrechts, die den Staat verpflichten, seine nationale Rechtsordnung in bestimmter Weise zu gestalten.

Der gegebene Sachverhalt – grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigung – bedingt, daß grundsätzlich (mindestens) zwei Staaten befugt sind, diesen normativ zu regeln: jener, in dem die emittierende Anlage genehmigt und errichtet wurde („Emissionsstaat“), und jener, auf dessen Territorium sich die Immission schädigend auswirkt

- 1) Vgl. grundlegend Küpfers, Die Stellung ausländischer Nachbarn bei Genehmigung gefährlicher Anlagen im Inland, DVBl. 1978, 686 ff.; Fröhler/Zehetner, Rechtsschutzprobleme bei grenzüberschreitenden Umweltbeeinträchtigungen, Bd. II (1980), 74 ff.; Weber, Beteiligung und Rechtsschutz ausländischer Nachbarn im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren, DVBl. 1980, 330 ff.; Oppermann/Kilian, Gleichstellung ausländischer Grenznachbarn in deutschen Umweltverfahren? (1981), insbes. 133 ff.; Bothe, Grenzüberschreitender Verwaltungsrechtsschutz gegen umweltbelastende Anlagen, UPR 1983, 1 ff.; Wolfrum, Die grenzüberschreitende Luftverschmutzung im Schnittpunkt von nationalem Recht und Völkerrecht, DVBl. 1984, 493 ff.; Kloepfer, Grenzüberschreitende Umweltbelastungen als Rechtsproblem, DVBl. 1984, 245 ff.; Lukes-Dehmer-Wendling, Klagebefugnis und Verfahrensbeteiligung für ausländische Nachbarn am Beispiel des Atom- und Immissionschutzes, GewArch 1986, 1 ff. 2) Vgl. etwa Eyermann/Fröhler, Verwaltungsgerichtsordnung, 8. Aufl. (1980), Rdnr. 98 ff. zu § 42 m. w. N.
- 3) Ablehnend Oppermann/Kilian, Gleichstellung (Fn. 1), 135.
- 4) Weber, Beteiligung (Fn. 1), 334.
- 5) Küpfers, Stellung (Fn. 1), 689.
- 6) Fröhler/Zehetner, Rechtsschutzprobleme (Fn. 1), 84 ff.

- 7) Verneinend Oppermann/Kilian, Gleichstellung (Fn. 1), 136; Kloepfer, Umweltbelastungen (Fn. 1), 248 f.; Lukes-Dehmer-Wendling, Klagebefugnis (Fn. 1), 1 ff.; Kilian, Urteilsbesprechung, DVBl. 1985, 804 f.; bejahend Küpfers, Stellung (Fn. 1), 689; Fröhler/Zehetner, Rechtsschutzprobleme (Fn. 1), 90 f.; Bothe, Verwaltungsrechtsschutz (Fn. 1), 1 ff.; Weber, Beteiligung (Fn. 1), 334; Wolfrum, Luftverschmutzung (Fn. 1), 500; Beyerlin, Urteilsbesprechung, EuGRZ 1987, 119 ff.
- 8) BVerwG vom 17. 12. 1986, 7 C 29.85, abgedr. in diesem Heft S. 268, und EuGRZ 1987, 116 ff.

(„Immissionsstaat“). Diese grundsätzliche Doppelzuständigkeit resultiert aus dem Umstand, daß nach dem völkerrechtlichen Territorialitätsprinzip die Regelungszuständigkeit an sich in der Weise abgegrenzt wird, daß ein (aber auch nur dieser) Staat Sachverhalte, die sich auf dessen Staatsgebiet ereignen (aber auch nur diese), einer gesetzlichen Regelung durch die nationale Rechtsordnung zuführen darf; d. h., man müßte bei grenzüberschreitenden Sachverhalten wie im vorliegenden Fall streng genommen den gegebenen Sachverhalt in zwei Teile zerlegen und daran anknüpfend die Regelungszuständigkeit trennen. Eine derartige Sichtweise wurde indes nur ansatzweise von der älteren anglo-amerikanischen Völkerrechtsdoktrin vertreten und entspricht auch in diesem Rechtskreis nicht dem geltenden Völkerrecht⁹. Vielmehr ist für die Beurteilung der territorialen Souveränität eines Staates zwischen dessen räumlicher Zuständigkeit zum *Normvollzug* (= jener Raum, in dem der Staat hoheitliche Sanktionsakte setzen darf) und dessen sachlicher Zuständigkeit zur *Normsetzung* zu unterscheiden¹⁰.

Was nun die Frage, ob der Emissionsstaat auch Ausländern ein Klagerecht gewähren darf, betrifft, also die Frage nach der sachlichen Zuständigkeit zur Normsetzung, so bestehen kaum völkerrechtliche Normen, die in diesem Bereich die territoriale Souveränität der Staaten voneinander exakt abgrenzen; das Völkerrecht fordert diesbezüglich lediglich das Vorliegen einer *sinnvollen Anknüpfung* zwischen Sachverhalt und staatlicher Regelungsbefugnis¹¹. Als in diesem Sinne ausreichende Anknüpfung wird das Territorial-, Personal-, Schutz-, Wirkungs- oder das Universalitätsprinzip angesehen¹². Im vorliegenden Fall käme vor allem das im Internationalen Wirtschaftsrecht (insbesondere Internationales Kartellrecht) entwickelte Wirkungsprinzip¹³ in Betracht; danach kann ein Staat verpflichtende Normen auch für ausländische Kartelle erlassen, wenn diese am inländischen Markt *Wirkung* entfalten. Auf den vorliegenden Fall übertragen bedeutet dies – gleichsam mit „umgekehrten Vorzeichen“ – aufgrund eines Größen schlusses: Wenn schon ein Staat Ausländer verpflichtende Normen erlassen kann, so gilt dies – wenn die Beeinträchtigung vom Inland ausgeht – erst recht für Ausländer (im Inland) berechtigende Normen. Daraus folgt, daß der Emissionsstaat völkerrechtlich jedenfalls *ermächtigt* ist, den ausländischen Anlagennachbarn im Inland eine Klagebefugnis zu erteilen. Es besteht allerdings keine über diese Ermächtigung hinausgehende völkerrechtliche *Verpflichtung* des Emissionsstaates, ausländischen Nachbarn Rechtsschutz zu gewähren, denn das völkerrechtliche Prinzip der guten *Nachbarschaft* wirkt (einstweilen noch) nur zwischen Staaten als Völkerrechtssubjekt¹⁴ und ist noch nicht in dem Sinne „individualisiert“, daß der einzelne Staatsangehörige unmittelbar daraus subjektive Ansprüche ableiten könnte; es verweist den Ausländer vielmehr auf seinen Staat, gegen den Emissionsstaat Unterlassungs- und Haftungsansprüche geltend zu machen¹⁵. Aus dem Umstand, daß der die Anlage genehmigende Staat „nur“

ermächtigt ist, ausländischen Nachbarn Rechtsschutz zu gewähren, ergibt sich aber die wichtige Konsequenz, daß im Einzelfall jeweils zu prüfen ist, ob er im Wege von Verfassungs- bzw. einfacher gesetzlichen Vorschriften auch tatsächlich von dieser Ermächtigung Gebrauch gemacht hat.

Gegenüber dieser sachlichen Normsetzungszuständigkeit tritt unter dem Aspekt des vorliegenden Sachverhaltes die räumliche Normvollzugszuständigkeit des Emissionsstaates als selbständige Komponente der territorialen Souveränität in den Hintergrund: Einerseits stellt die nach inländischem Recht gewährte Klagebefugnis des Ausländers keine Setzung von Hoheitsakten auf fremdem Staatsgebiet dar; die inländische Rechtsordnung behilft sich – wenn sie ausländischen Nachbarn Rechtsschutz gewährt – hier vielmehr mit der *Fiktion*, daß in diesem Fall so vorzugehen ist, wie wenn eine Staatsgrenze nicht existieren würde. Diese innerstaatlich – subjektive Sichtweise des Emissionsstaates, die zwar nicht der objektiven Wirklichkeit entspricht, ist aber – wie oben dargestellt – völkerrechtlich gedeckt, da zur Regelung des Sachverhaltes eine ausreichende Anknüpfung besteht. Dem Immissionsstaat stünde dagegen die Möglichkeit zu, seinen Staatsangehörigen die Ausübung einer derartigen Berechtigung durch entsprechende Regelungen seiner nationalen Rechtsordnung zu unterbinden, wenn er – aus rechtpolitischen Gründen – mit der Einräumung einer derartigen Klagebefugnis nicht einverstanden wäre¹⁶.

Wirkungsprinzip auf der einen, Territorial- und Personalprinzip auf der anderen Seite berechtigen also beide Staaten auf völkerrechtlicher Ebene, den vorliegenden Sachverhalt unter jeweils unterschiedlichen Gesichtspunkten zu regeln. Diese Zuständigkeitskonkurrenz bedingt aus der Sicht des betroffenen ausländischen Nachbarn, sowohl die Rechtsordnung des Emissionsstaates als auch die Rechtsordnung seines eigenen Staates kumulativ heranzuziehen und erst aus dieser Zusammenschau seine tatsächlich gewährte Rechtsposition zu ermitteln. Aus der Sicht des Emissionsstaates hat die betreffende Rechtsordnung des Immissionsstaates dagegen nur für die *rechtpolitische Entscheidung*, ob von der völkerrechtlichen Ermächtigung, ausländischen Anlagennachbarn Rechtsschutz gewähren zu können, Gebrauch gemacht werden soll, eine Bedeutung; so könnte die Einräumung einer Klagebefugnis an ausländische Nachbarn davon abhängig gemacht werden, daß der Immissionsstaat Angehörigen des Emissionsstaates ebenfalls ein Klagerecht gewährt, wenn im Immissionsstaat eine grenzüberschreitend die Umwelt beeinträchtigende Anlage errichtet wird (Prinzip der Genseitigkeit)¹⁷.

II. Verfassungsrechtliche Prämissen

Die sich aus dem völkerrechtlichen Prinzip der „guten Nachbarschaft“ ergebende grundsätzliche Pflicht der Schadensverhütung und der daraus resultierende „Nebenpflichten“ (Informationspflicht, Haftungs- und Wiedergutmachungspflicht) kann beim heutigen Stand des Völkerrechts – wie oben ausgeführt – nicht in der Weise „individualisierend“ interpretiert werden, daß die korrelierenden Rechte über den Immissionsstaat als Völkerrechtssubjekt hinaus auch den ausländischen Anlagennachbarn zukämen¹⁸, so daß damit der einfache Gesetzgeber auch nicht über Art. 25 GG verfassungsrechtlich verpflichtet ist, ausländischen Nachbarn eine Klagebefugnis im Falle grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen einzuräumen.

Die allgemeine Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG stellt dagegen darauf ab, daß sich der Einschreiter „in seinen Rechten“ als verletzt erachtet. Darunter sind – so wird überwiegend aus dem Geltungsbereich des GG her-

9) Vgl. *Verdroß/Simma*, Universelles Völkerrecht, 3. Aufl. (1984), § 1167.

10) Vgl. *Verdroß/Simma*, Völkerrecht (Fn. 9), §§ 1019, 1022 ff. und 1166 ff.

11) *Verdroß/Simma*, Völkerrecht (Fn. 9), § 1183.

12) *Verdroß/Simma*, Völkerrecht (Fn. 9), § 1184.

13) Vgl. *Rudolf* in: *Habscheid – Rudolf*, Territoriale Grenzen der staatlichen Rechtsetzung (1973), 56 ff., insbes. 62, im Anschluß an *Bär*, Kartellrecht und Internationales Privatrecht (1965), § 6, und *Verdroß/Simma*, Völkerrecht (Fn. 9), § 1188.

14) Vgl. *Verdroß/Simma*, Völkerrecht (Fn. 9), § 1025; *Doehring*, Völkerrechtliche Beurteilung der Beteiligung ausländischer Grenznachbarn bei Durchführung nationaler Verwaltungs- und Gerichtsverfahren im Umweltschutz, in: *Ress*, Grenzüberschreitende Verfahrensbeteiligung im Umweltrecht der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften (1985), 68 f.; *Kriech*, Grenzüberschreitender Umweltschutz im schweizerischen Recht (1986), 10 ff.; *Oppermann/Kilian*, Gleichstellung (Fn. 1), 89 ff.

15) *Kloepfer*, Umweltbelastungen (Fn. 1), 248 f.; *Doehring*, Beurteilung (Fn. 14), 61.

16) *Doehring*, Beurteilung (Fn. 14), 71 ff.

17) Vgl. z. B. § 75 Abs. 3 der österr. GewO.

18) Vgl. Fn. 14.

aus gefolgert – nur von der deutschen Rechtsordnung gewährte Rechte zu verstehen¹⁹, so daß sich insoweit zumindest keine verfassungsrechtliche Pflicht zur Gewährung einer Klagebefugnis an ausländische Anlagennachbarn²⁰ durch den einfachen Gesetzgeber ableiten läßt²¹; denn: Nur soweit deutsches Verfassungsrecht und einfaches Gesetzesrecht den Ausländern subjektive Rechte gewährt, korrespondiert diesen auch eine Klagebefugnis. Einen allgemeinen verfassungsrechtlichen Anspruch auf Gewährung subjektiver Rechte können Ausländer aus dem GG nur insoweit ableiten, als dieses über bloße Bürgerrechte hinaus sog. „Menschenrechte“ gewährt. Einerseits schweigt das GG nun zur Frage, ob es derartige Menschenrechte auch im Ausland lebenden Ausländern gewährt²² (wobei insoweit Art. 19 Abs. 4 GG jedenfalls nicht als derartiges Menschenrecht herangezogen werden kann, weil die Anwendbarkeit dieser Bestimmung selbst durch eine von der deutschen Rechtsordnung anerkannte *materielle Rechtsposition* bedingt ist); selbst wenn man diese bejaht, ist aber zu beachten, daß Grundrechte wegen formeller, historischer oder systematischer Gesetzesvorbehalte in der Regel erst einer Ausführung durch den einfachen Gesetzgeber bedürfen, so daß sich insbesondere ein von Immisionen betroffener Ausländer kaum unmittelbar auf die Verfassung, sondern lediglich auf die einfachen Gesetze, die die Grundrechte mediativieren, berufen können wird. Mit anderen Worten: Die Verfassung gebietet den Ausländererschutz nicht, sie verbietet ihn auch nicht, sondern sie stellt ihn für den Bereich des grenzüberschreitenden Umweltschutzes zur (lediglich durch den Wesensgehalt der Menschenrechte beschränkten) politischen Disposition des einfachen Gesetzgebers. Dieser ist daher völkerrechtlich und verfassungsrechtlich ermächtigt, ausländischen Anlagennachbarn Rechtsschutz zu gewähren. Diese grundsätzliche Offenheit bestätigen auch die in Betracht kommenden Verfahrensgesetze (VwVfG, VwGO), indem sie Rechtsbehelfe der Ausländer prinzipiell zumindest *nicht ausschließen*.

Die Entscheidung darüber, ob im konkreten Fall den ausländischen Nachbarn Rechtsschutz gewährt wird oder nicht, liegt also nach dem System der deutschen Rechtsordnung regelmäßig²³ allein beim Materiengesetzgeber, und zwar in folgender Weise: Vorerst ist festzuhalten, daß sich der Materiengesetzgeber zunächst unter den kollisionsrechtlichen Gesichtspunkten des Internationalen Verwaltungsrechts dafür entscheiden muß, welche der beiden in Betracht kommenden Rechtsordnungen (nämlich jene des Emissionsstaates oder jene des Immissionsstaates, zu der ebenfalls eine ausreichende Beziehung = Anknüpfung bestehen würde) er auf den vorliegenden grenzüberschreitenden Sachverhalt angewendet wissen will²⁴; wenn er sich – wohl in der Regel – für die Anwendbarkeit des inländischen, d. h. des deutschen Rechts entscheidet²⁵, so fingiert er damit gleichzeitig – wie bereits oben ausgeführt –, daß aus der subjektiv-deutschen Sicht bei der Beurteilung des Sachverhaltes so vorzugehen ist, wie wenn die deutsche Staatsgrenze nicht existierte, also wie wenn der ausländische Anlagennachbar ein inländischer Nachbar wäre;

19) Vgl. z. B. Kloepfer, Umweltbelastungen (Fn. 1), 248 f. m. w. N.; a. A. Fröhler/Zehetner, Rechtsschutzprobleme (Fn. 1), 88.

20) Wohl aber an Ausländer, die im Geltungskreis des GG stehen, denn Art. 19 Abs. 4 GG wird allgemein als Menschenrecht angesehen; vgl. Schmidt-Aßmann, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG, Rdnr. 39 zu Art. 19 Abs. 4.

21) A. A. Fröhler/Zehetner, Rechtsschutzprobleme (Fn. 1), 84 ff.

22) So Fröhler/Zehetner, Rechtsschutzprobleme (Fn. 1), 86 ff., insbes. 88, bezüglich Art. 19, Abs. 4 GG.

23) Außer für den Fall, daß sich der Ausländer unmittelbar auf ein Menschenrecht berufen kann.

24) Vgl. Habscheid, in: Habscheid/Rudolf, Territoriale Grenzen der staatlichen Rechtsetzung (1973), 40 ff. und allgemein Hoffmann, Internationales Verwaltungsrecht, in: v. Münch, Besonderes Verwaltungsrecht, 7. Aufl. (1985), 851 ff.

25) Vgl. Lukes/Dehner/Wendling, Klagebefugnis (Fn. 1), 2; Grof, Grundsatzfragen des Internationalen Verwaltungsrechts, in: Mellinghoff/Trute, Die Leistungsfähigkeit des Rechts (1987), in Druck.

gerade darin besteht das Wesen und die Funktion des Internationalen Verwaltungsrechts und diese Sichtweise ist auch völkerrechtlich gedeckt. Der ausländische Anlagennachbar wird damit zum Träger von von der deutschen Rechtsordnung verliehenen einfachgesetzlichen subjektiv-öffentlichen Rechten, die er nach deutschem Verfahrensrecht vor deutschen Behörden bzw. Gerichten durchsetzen kann.

Wie gezeigt, bedarf es daher zur Klärung der Frage, ob der ausländische Nachbar klags legitimiert ist, einer Interpretation des auf den konkreten Fall jeweils anzuwendenden Materiengesetzes; nur ausnahmsweise ist die Klags legitimierung des Ausländer unstrittig, dann nämlich, wenn sich dieser unmittelbar auf ein Menschenrecht des GG berufen kann.

III. Das „Emsland“-Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes

In gleicher Weise wie eben dargelegt geht auch das BVerwG²⁶ davon aus, daß das völkerrechtliche Territorialitätsprinzip die Zuerkennung einer Klagebefugnis an Ausländer durch die deutsche Rechtsordnung nicht hindert; sehr wohl verhindere es aber, daß die nach deutschem Recht hoheitliche erteilte Anlagengenehmigung im Ausland Wirkung entfalte. Diese Feststellung erscheint insoweit etwas zu apodiktisch, weil die Frage, ob die im Inland erteilte Anlagengenehmigung auch im Ausland gilt (z. B. als Vorfrage), allein vom Willen des Immissionsstaates abhängt; die „Act of State“-Doktrin gilt insoweit als überholt²⁷. Dieser Meinungsdivergenz kommt jedoch hier keine Bedeutung zu, weil das BVerwG in der Folge seine Argumentation nicht auf die begrenzte Geltung des emissionsstaatlichen Hoheitsaktes stützt. Dem Gericht kommt es vielmehr ausschließlich darauf an, „ob beim Erlaß einer solchen Genehmigung Rechtsvorschriften beachtet werden müssen, die (auch) im Interesse des ausländischen Klägers ergangen sind“. Wenn dem im konkreten Fall anzuwendenden Materiengesetz, hier: dem AtG, daher eine ausländer schützende Funktion interpretativ abgewonnen werden kann, so ist damit der ausländische Nachbar auch im Inland klags legitimiert. Das BVerwG kommt damit zum gleichen Ergebnis; doch fehlt eigentlich eine entsprechende Begründung. Während das BVerwG die ausländer schützende Funktion des § 7 Abs. 2 AtG sehr ausführlich nachweist, findet sich – und das mag als kleine Kritik eines ansonsten angesichts der rechtspolitischen Bedeutung vorbildlichen Urteils²⁸ verstanden werden – eigentlich kein Hinweis darauf, warum überhaupt begründet werden muß, daß dem AtG eine auch Ausländer schützende Wirkung zukommt. Mit anderen Worten: Der Gedankengang des BVerwG wurde leider nicht transparent gemacht. Kommt man nämlich zum Ergebnis, daß § 7 Abs. 2 AtG auch ausländische Anlagennachbarn schützt und anerkennt man nicht gleichzeitig, daß in dieser Ausländer schützenden Wirkung unter einem eine Anerkennung des Umstandes liegt, daß sich das deutsche Internationale Verwaltungsrecht dafür entschieden hat, daß dieser Sachverhalt nach deutschem Recht zu beurteilen ist (die deutsche Rechtsordnung könnte theoretisch auch die Anwendung niederländischen Rechts vorschreiben oder überhaupt davon ausgehen, daß dieser Sachverhalt nicht ihrer Jurisdiktion unterliegt) – mit der Fiktion als Konsequenz, daß diesfalls die Staatsgrenze hinweggedacht werden muß –, und auch des Umstandes, daß es vor allem völkerrechtlich zulässig ist, diesen Sachverhalt in der geschilderten Weise nach deutschem Recht zu regeln, so wäre zwar festgestellt, daß eine ausländer schützende Norm vorliegt, doch müßte das BVerwG dennoch dazu Stellung nehmen, ob es völkerrechtlich zulässig ist, den Schutzbereich nationalen Rechts auch auf Ausländer zu erstrecken. Daß das Gericht vorste-

26) Vgl. Fn. 8.

27) Vgl. Verdroß/Simma, Völkerrecht (Fn. 9), §§ 1178 ff.

28) So auch Beyerlin (Fn. 7), S. 119.

hend angeführte Argumentationskette stillschweigend mitgedacht hat, kann füglich bezweifelt werden; es wäre damit beispielsweise nicht vereinbar, daß das BVerwG in Erwägung gezogen hat, den Schutzbereich des § 7 Abs. 2 AtG auf Angehörige von Mitgliedstaaten der EURATOM zu begrenzen²⁹.

Mangels transparenter Argumentationskette der Begrün-

29) Ablehnend auch Beyerlin (Fn. 7), S. 120.

dung fällt es daher schwer, die Frage zu bejahen, ob das Urteil „verallgemeinerungsfähig“ sei. Es liegt weiterhin am BVerwG und auch bei den anderen Höchstgerichten, vorstehendes Problem bei nächster Gelegenheit für den Bereich der Rechtsanwendung durch eindeutige Festlegung bezüglich offen gelassener Glieder der Argumentationskette zu klären (denn vom Ergebnis her hat sich zumindest das BVerwG wohl schon präjudiziert); bis dahin bleibt auch der Rechtstheorie noch ein legitimes und ausreichendes Betätigungsgebiet.

BERICHT

Rechtsprobleme der Altlasten

Bericht vom 44. Deutschen Anwaltstag in Hamburg

Auf dem 44. Deutschen Anwaltstag, der vom 28. bis 30. 5. 1987 in Hamburg stattfand, wurden zahlreiche aktuelle Rechtsfragen erörtert, die in der anwaltlichen Praxis eine Rolle spielen. Hier soll über die gemeinsame offene Sitzung des Umweltrechtsausschusses und der Arbeitsgemeinschaft für Verwaltungsrecht im Deutschen Anwaltverein – Landesgruppen Nordrhein-Westfalen und Norddeutschland über das Thema „Rechtsprobleme der Altlasten“ berichtet werden. Als Referent konnten die Veranstalter Prof. Dr. Rüdiger Breuer, Trier, gewinnen. Einführung und Diskussionsleitung lagen in den bewährten Händen von Rechtsanwalt Dr. Dieter Sellner, Bonn.

Die Altlastensanierung stellt sich heute als weitgehend ungelöstes Problem dar. Das Ausmaß des bestehenden Gefährdungspotentials ist allenfalls in Umrissen bekannt. Das heute geltende Umweltrecht ist vielfach auf Altlasten nicht anwendbar, weil die Regelungen erst seit einigen Jahren in Kraft sind und die Entstehung der Altlastenprobleme länger zurückliegt. Die Verursacher können vielfach nicht herangezogen werden, weil die polizeirechtlichen Generalklauseln, die vom Begriff des Störs ausgehen, nur unzureichende Hilfe bieten oder eine Inpflichtnahme der Verursacher aus tatsächlichen Gründen ausfällt. So kommen auf die öffentliche Hand Probleme zu, die nur durch ein gemeinsames Handeln der Verursacher, der Industrie und der Allgemeinheit bewältigt werden können.

Vor diesem Hintergrund berichtete Breuer über Sachstand, Tatsachenkenntnis und bisherige Maßnahmen der Altlastensanierung, schilderte die Probleme der Altlasten im geltenden Recht und gab einen Ausblick auf rechtspolitische Lösungskonzepte, wobei er die unterschiedlichen Altlastenmodelle darstellte. Altlasten an „kontaminierten Standorten“ treten in zahlreichen Erscheinungsformen auf. Die Bodenschutzkonzeption der Bundesregierung versteht hierunter etwa verlassene und stillgelegte Ablagerungsplätze mit kommunalen und gewerblichen Abfällen (Altablagerungen), ferner wilde Ablagerungen, Aufhaldungen und Verfüllungen mit umweltgefährdenden Produktionsrückständen, auch in Verbindung mit Bergematerial und Bauschutt, zudem ehemalige Industriestandorte sowie Bodenkontaminationen durch Korrosion von Leitungssystemen, defekte Abwasserkanäle, abgelagerte Kampfstoffe sowie unsachgemäße Lagerung von wassergefährdenden Stoffen. Das Umweltbundesamt geht von etwa ca. 30 000 Altablagerungen und ca. 5000 kontaminierte Betriebsgelände aus. Davon sind etwa 3000 Altablagerungen und 2500 Betriebsgelände umweltgefährdet. Die Kosten zur Bewältigung der Altlastenproblematik belaufen sich nach vorsichtigen Schätzungen auf ca. 17 Mrd. DM für die nächsten 10 Jahre. Dabei ist die Bewältigung der Altlastenproblematik in rechtlicher, administrativer und finanzieller Hinsicht im wesentlichen eine Aufgabe der Länder.

Das geltende Recht erweist sich vielfach als unzureichend, weil Altlastenfälle überwiegend Altrechtsfälle sind. Die neuen Vorschriften der Abfallbeseitigung über die Errichtung, den Betrieb und die Stilllegung von Abfallbeseitigungsanlagen sind – abgesehen von der abfallrechtlichen Überwachung – nicht auf Anlagen anwendbar, die vor dem 11. 6. 1972 – dem Inkrafttreten des Abfallbeseitigungsgesetzes – stillgelegt worden sind. Die Vorschriften des WHG über die Benutzung von Gewässern sowie die gewässernahen Lagerung und Ablagerung von Stoffen gelten nicht für Handlungen, die vor dem 1. 3. 1960 stattgefunden haben. Bei der Altlastensanierung muß daher regelmäßig auf das allgemeine Polizeirecht und die Inanspruchnahme des „Störs“ zurückgegriffen werden. Dabei liegt allerdings auf der Hand, daß sich zahlreiche Altlastenfälle nicht mit dem allgemeinen Polizeirecht lösen lassen, wie Breuer darlegte: In Situationen des Gefahr- oder Verursacherverdachts sowie des ersten behördlichen Zugriffs trägt nach allgemeinem Polizei- und Verwaltungsverfahrensrecht grundsätzlich die

Behörde die vorläufige Kostenlast der Gefahrenforschung und der sofortigen Abwehrmaßnahmen. Nur wenn sich die Verdachtsgründe bestätigen, können die Kosten dem Verursacher aufgegeben werden. Dies gilt nach Auffassung von Breuer auch für die Kosten von Gefahrenforschungsmaßnahmen wie etwa Probebohrungen oder Bodenuntersuchungen. Wegen der inhaltlichen Beschränkung der polizeilichen Inanspruchnahme auf die Störungs- und Gefahrenabwehr kann dem Verantwortlichen durch eine polizeiliche Verfügung nur die Beseitigung oder Verhinderung von schlechthin unerträglichen Schädigungen, nicht aber eine umfassende Sanierung im Sinne einer Rekultivierung sowie einer ökologischen Austarierung auferlegt werden. Der polizeirechtliche Störerbegriff unterscheidet Handlungs- und Zustandsstörer und stellt eine Inanspruchnahme der Pflichtigen in das pflichtgemäße Ermessen der Behörde. Handlungsstörer könne nur bei zurechenbarem Verhalten herangezogen werden, was eine unmittelbare oder rechtswidrige Verursachung, alternative Pflichtwidrigkeit oder normative Risikozurechnung voraussetzt. In dem komplizierten Gestrüpp unterschiedlicher Theorien, vielfältig verfilzter Handlungsbeiträge und komplizierter Rechtsbeziehungen im Verhältnis zwischen Deponieeigentümern und -betreibern, Abfallbeförderern und Abfallerzeugern wie auch – bei kontaminierten Betriebsgeländen – im Verhältnis zwischen verschiedenen Unternehmen müsse eine Inanspruchnahme des Pflichtigen vielfach auf der Strecke bleiben, wie Breuer erklärte.

Eine Heranziehung des Störs könnte auch an einer früher erteilten gewerberechtlichen oder heutigen immissionsschutzrechtlichen Anlagengenehmigung scheitern, von der im Umfang ihrer Gestaltung und nach Maßgabe der behördlichen Sachprüfung und Entscheidung im konkreten Einzelfall eine Legalisierungswirkung ausgehen könnte. Die Notwendigkeit einer Einzelfallprüfung wurde auch in der Diskussion betont. Außerdem wurde die Auffassung vertreten, daß diese Legalisierungswirkung auch dem Grundstückseigentümer oder Rechtsnachfolger zugute kommen müsse. Die Inpflichtnahme des Zustandsstörs will Breuer ausschließen, wenn der Grundstückseigentümer oder Inhaber der tatsächlichen Gewalt die Bodenkontamination weder verursacht noch gebilligt oder erkannt hat und sich selbst in der reinen „Opfer-Position“ des Geschädigten befinden. Mit dieser Auffassung fand der Referent in der Diskussion Zustimmung. Bei jedem Übergang des Eigentums oder der tatsächlichen Gewalt tritt die polizeirechtliche Zuständigkeit in der Person des Erwerbers originär ein. Bestritten und ungeklärt ist dabei, ob es überdies eine Rechtsnachfolge in „abstrakte“, d. h. gesetzliche, noch nicht durch Verfügungen konkretisierte Polizeipflichten gibt. Der Referent verwies dazu auf Beispiele der Firmenumwandlung und der Betriebsveräußerung. Ungeklärt ist auch die Lastenverteilung im Verhältnis zwischen mehreren Störern. Die Auswahl unter verschiedenen Störern steht im pflichtgemäßen Ermessen. Wird einer der Handlungs- oder Zustandsstörer in Anspruch genommen, so stellt sich das Problem des internen Ausgleichs. Hier will Breuer – wie er in der Diskussion vertiefte – den Herangezogenen nach den zu § 426 BGB entwickelten Grundsätzen des internen Gesamtschuldausgleichs im Innenverhältnis zu anderen Verantwortlichen einen Erstattungsanspruch gewähren. Neben den rechtlichen Barrieren stößt die polizeirechtliche Inanspruchnahme der Verantwortlichen in der Rechtspraxis auf zahlreiche faktische Hindernisse, die durch die lange und verwickelte Entstehungsgeschichte vieler Altlasten bedingt sind. Fortfall der Verursacher als Rechtsperson, Konkursanmeldung, sonstige Zahlungsunfähigkeit, unlösbare Beweisprobleme bei Unaufklärbarkeit der Handlungs- und Verursacherbeiträge einzelner Beteiligter sind einige Beispiele, auf die der Referent in diesem Zusammenhang verwies.

Angesichts dieser Regelungs- und Vollzugsdefizite, die auch in der Diskussion beklagt wurde, gab Breuer einen Ausblick auf rechtspolitische Lösungskonzepte und stellte dabei verschiedene Altlastenmodelle in den einzelnen Bundesländern vor, die auf drei