

Schriften zum Umweltrecht

Band 22

**Das Umweltrecht
in der deutschen Einigung**

**Zum Umweltrecht im Einigungsvertrag
und zum Umweltrahmengesetz**

Von

Prof. Dr. Michael Kloepper

o. Professor an der Universität Trier
Direktor des Instituts für Umwelt- und Technikrecht
der Universität Trier
Richter am Oberverwaltungsgericht
Rheinland Pfalz

unter Mitarbeit von

Heribert Kröger

Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der
Universität Trier



Duncker & Humblot · Berlin

MICHAEL KLOEPFER

Das Umweltrecht in der deutschen Einigung

Schriften zum Umweltrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Trier

Band 22

Das Umweltrecht in der deutschen Einigung

**Zum Umweltrecht im Einigungsvertrag
und zum Umweltrahmengesetz**

Von

Prof. Dr. Michael Kloepfer

o. Professor an der Universität Trier
Direktor des Instituts für Umwelt- und Technikrecht
der Universität Trier
Richter am Oberverwaltungsgericht
Rheinland-Pfalz

unter Mitarbeit von

Heribert Kröger

Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der
Universität Trier



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Kloepfer, Michael:

Das Umweltrecht in der deutschen Einigung :
zum Umweltrecht im Einigungsvertrag und zum
Umweltrahmengesetz / von Michael Kloepfer. Unter Mitarb.
von Heribert Kröger. – Berlin: Duncker und Humblot, 1991
(Schriften zum Umweltrecht ; Bd. 22)

ISBN 3-428-07239-1

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten
© 1991 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41
Fremddatenübernahme: Hagedornsatz, Berlin 46
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61
Printed in Germany

ISSN 0935-4247
ISBN 3-428-07239-1

Vorwort

Die Einheit Deutschlands kann ohne einheitliche ökologische Bedingungen in seinen beiden ehemaligen Teilen keine umfassende materielle Realität werden. Wesentliche Zwischenstation zur ökologischen Einheit war die weitgehende Vereinheitlichung des Umweltrechts in Deutschland. Dies ist im wesentlichen durch die — abgestufte — Übernahme des Umweltrechts der Bundesrepublik Deutschland im Gebiet der (ehemaligen) DDR geschehen, wie dies zunächst durch das — gemeinschaftlich erarbeitete — Umweltrahmengesetz der DDR und dann durch den Einigungsvertrag angeordnet wurde. Allerdings wird diese Rechtsharmonisierung erst dann zu einem einheitlichen Umweltschutzniveau in Deutschland führen können, wenn in den neuen Bundesländern eine effektive Umweltverwaltung und eine funktionierende Verwaltungsgerichtsbarkeit die Anwendung des Umweltrechts sichern werde.

Der vorliegende Band soll über die Entwicklung hin zu einem harmonisierten Umweltrecht im vereinten Deutschland und über die sachlichen Probleme der Umweltrechtsangleichung informieren. Dabei stehen naturgemäß die umweltschutzbezogenen Gehalte des Einigungsvertrages und des Staatsvertrages sowie das Umweltrahmengesetz der DDR im Vordergrund.

Der Verfasser war Mitglied der Arbeitsgruppe „Umweltrecht und Verwaltungsorganisation“ der gemeinsamen Kommission der beiden deutschen Staaten. Er vertritt mit diesem Beitrag aber lediglich seine persönliche Meinung. Der Verfasser dankt seinem Assistenten, Herrn Assessor *Heribert Kröger* sehr für seine wertvolle Mitarbeit.

Trier, im November 1991

Inhalt

A. Der Weg zur Umweltrechtsvereinheitlichung	19
I. Staatsvertrag und Umweltrahmengesetz	19
II. Einigungsvertrag	22
III. Hemmnisbeseitigungsgesetz	22
B. Umweltrechtliche Regelungen im Staatsvertrag	24
I. Allgemeines	24
II. Art. 16 SV	24
1. Art. 16 Abs. 1 SV	25
2. Art. 16 Abs. 2-4 SV	25
3. Art. 16 Abs. 5 SV	27
C. Umweltschutzrecht nach dem Umweltrahmengesetz (Allgemeines)	28
I. Präambel zum Umweltrahmengesetz	28
II. Übrige Regelungen	29
III. Bewertung	30
D. Umweltrecht nach dem Einigungsvertrag (Allgemeines)	32
I. Vorgaben für den Gesetzgeber und sonstige staatliche Stellen	32
1. Vorgaben des Einigungsvertrags	32
2. Bindungswirkung der Verträge bzw. der Ratifikationsgesetze	33
II. Überleitung des Bundesrechts	36
1. Grundsatz: Umfassende Überleitung (Art. 8 EV)	37
2. Abweichende Regelungen in Anlage I	39

3. Inkraftsetzung in einer bestimmten Fassung?	41
4. Einschränkung der Überleitung durch die Fortgeltung von DDR-Recht nach Art. 9 Abs. 2-5 EV	42
III. Fortgeltendes Recht der Deutschen Demokratischen Republik	42
1. In Kraft bleibendes enumerativ aufgeführtes Recht der DDR (Art. 9 Abs. 2 i. V. m. Anlage II EV)	42
a) Überblick über Anlage II zum Einigungsvertrag	43
b) „Recht“ der DDR	45
2. Fortgeltung nach Unterzeichnung des Einigungsvertrages erlassenen DDR-Rechts (Art. 9 Abs. 3 EV)	45
3. Fortgeltung als Landes- oder (partikulares) Bundesrecht (Art. 9 Abs. 4 EV)	46
a) Art. 72 Abs. 1 GG als Maßstab	47
b) „Übriger Geltungsbereich des Grundgesetzes“ als Bezugspunkt	47
c) Einschränkung von Art. 9 Abs. 2 und 3 durch Art. 9 Abs. 4 EV?	48
d) Bundesrecht durch Aufnahme in Anlage II zum Einigungsvertrag bzw. in eine besondere Vereinbarung?	51
e) Fortgeltung von Allgemeinen Verwaltungsvorschriften als Bundes- oder Landesbinnenrecht	51
aa) Fortgeltung als Bundes- bzw. Landesbinnenrecht	52
bb) Änderung der fortgeltenden Verwaltungsvorschriften	53
f) Fortgeltung sonstiger untergesetzlicher Regelungen der ehemaligen DDR	54
4. Rechtsstaatsprobleme	55
5. Fortgeltendes DDR-Recht nach Art. 9 Abs. 1 EV	56
a) Abgrenzung der Regelungen des Art. 9 Abs. 1 S. 1 und 2 EV	56
b) Fortgeltung als Landesrecht	58
c) Übereinstimmung mit dem Grundgesetz ohne Berücksichtigung des Art. 143 GG (Art. 9 Abs. 1 S. 1 und 2 EV)	59
d) Übereinstimmung mit dem im Beitrittsgebiet in Kraft gesetzten Bundesrecht und dem unmittelbar geltenden Recht der Europäischen Gemeinschaften (Art. 9 Abs. 1 S. 1 und 2 EV)	59
aa) Grundsatz	59
bb) Mit übergeleitetem Bundesrecht inhaltsgleiches DDR-Recht	60
e) Fortgeltung des Umweltrechts der DDR, insbesondere des Umwelt- rahmengesetzes (Grundsatz)	62
6. Übergangsregelungen für behördliche Entscheidungen und sonstige Vorgänge aufgrund des DDR-Rechts	62
a) Fortwirken von Verwaltungsakten (Art. 19 EV)	62
b) Modifizierungen im Bereich des Umweltrechts	63
IV. Recht der Europäischen Gemeinschaften (Art. 10 EV)	65

E. Inhalt und Folgen der Rechtsangleichung in ausgewählten Gebieten des Umweltschutzrechts	66
I. Immissionsschutzrecht	66
1. Zweckbestimmung (Art. 1 §1 URG)	66
2. Überleitung des bundesdeutschen Immissionsschutzrechts	66
a) Übernahme von Vorschriften durch das Umweltrahmengesetz (Art. 1 §2 URG)	66
b) Inkrafttreten des bundesdeutschen Immissionsschutzrechts im Beitrittsgebiet durch den Einigungsvertrag	67
3. Sonderregelungen für das Beitrittsgebiet	69
a) Verfahrenserleichterungen	69
b) Verwaltungshilfe	69
c) Überschreitung von Immissionsgrenzwerten (§ 67 a Abs. 2 BImSchG/ Art. 1 §3 URG)	71
aa) Begünstigung von Investitionen	71
bb) Geringfügige Zusatzbelastung (§ 67 a Abs. 2 Nr. 1 BImSchG/ Art. 1 §3 Buchst. a URG)	72
cc) Kompensation (§67 a Abs. 2 Nr. 2 BImSchG/ Art. 1 §3 Buchst. b URG)	73
dd) Modifizierung der gesetzlichen Schutzpflicht	73
ee) Würdigung	73
d) Altanlagen	74
aa) Anzeigeverfahren (§ 67 a Abs. 1 BImSchG/Art. 1 §6 URG)	75
bb) Anforderungen an „genehmigungsbedürftige“ Altanlagen (Art. 1 §4 Abs. 2 URG)	76
cc) Maßnahmen in bezug auf anzeigebedürftige bzw. angezeigte Altanlagen	76
dd) Sanierungsfristen der TA Luft	77
aaa) Änderung partikularen Bundes-Binnenrechts	77
bbb) Altanlagen	78
ccc) Fristberechnung	79
e) Sonstige Modifizierungen des übergeleiteten Bundesimmissions- schutzrechts	79
f) Fortgeltendes Immissionsschutzrecht der DDR	80
4. Insbesondere: Haftungsfreistellung für „Altlasten“	82
a) Überblick	82
b) Freistellungsregelung in der Fassung des Einigungsvertrages	84
aa) Inhalt der Freistellung	84
aaa) Verantwortlichkeit nach dem allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht	86
bbb) Verantwortlichkeit nach sonstigem Landesrecht	87
ccc) Verantwortlichkeit nach Bundesrecht	87
ddd) Freistellung von der privatrechtlichen Haftung	90
eee) Freistellung von sonstigen Risiken	91

bb) Umfang der Freistellung	91
aaa) Umfassende und teilweise Freistellung/Nebenbestimmungen	91
bbb) Stichtag	91
ccc) Schäden	94
cc) Kreis der Begünstigten	94
dd) Keine Verpflichtung des Staates	95
ee) Anlage	96
aaa) Ortsfeste Anlagen	96
bbb) Stillgelegte Anlagen	96
ccc) Ersatzanlagen	97
ddd) Gewerbliche Zwecke/wirtschaftliche Unternehmungen	98
ff) Erwerber	98
aaa) Bloße Erwerbsabsicht	98
bbb) Einräumung von Nutzungsrechten	99
ccc) Mittelbarer Erwerb von Anlagen	99
ddd) Rückübertragung enteigneter bzw. zwangsverwalteter Vermögensgegenstände	100
eee) Umwandlung	101
fff) Mißbrauch	102
gg) Abwägung	102
hh) Verfahren	103
ii) Zusätzliche Freistellungsmöglichkeiten	104
aaa) Nichteinforderung der Verantwortlichkeit	104
bbb) Privatrechtliche Freistellungsvereinbarungen	104
jj) Fortgeltung als Landesrecht oder partikulares Bundesrecht?	105
c) Neufassung der Freistellungsregelung	108
aa) Bundesrechtliche Gesamtregelung oder partielle Fortgeltung der (immissionsschutzrechtlichen) Freistellungsregelung a. F.?	108
aaa) Wortlaut	108
bbb) Bundeskompetenz	109
ccc) Sinn und Zweck	109
bb) Eigentümer, Besitzer, Erwerber	111
cc) Anlagen, Grundstücke	114
dd) Freistellung von der privatrechtlichen Verantwortlichkeit	115
aaa) Grundsatz	115
bbb) Lediglich Freistellung von Ansprüchen, die nicht auf besonderen Titeln beruhen	115
ccc) Privatrechtliche Verantwortlichkeit	116
ddd) Umwandlung von Abwehr- in Schadensersatzansprüche	116
eee) Schutzvorkehrungen	118
fff) Freistellung von Schadensersatzansprüchen	118
ee) Nebenbestimmungen	119
ff) Abwägung	120
gg) Verfahren	120
hh) Zusätzliche Freistellungsmöglichkeiten	121
ii) Begonnene Verfahren/Erteilte Freistellungen	121
jj) Bewertung	122

II. Kerntechnische Sicherheit und Strahlenschutz	122
1. Zweck	122
2. Überleitung des bundesdeutschen Rechts der kerntechnischen Sicherheit und des Strahlenschutzrechts	122
a) Übernahme von Vorschriften durch das Umweltrahmengesetz (Art. 2 § 2 URG)	122
b) Inkraftsetzung des bundesdeutschen Rechts der kerntechnischen Sicherheit und Strahlenschutzrechts durch den Einigungsvertrag ...	123
3. Sonderregelung für das Beitrittsgebiet	124
a) Modifizierung des Atomgesetzes	124
aa) Fortgeltung von Genehmigungen, Erlaubnissen und Zulassungen	124
bb) Inhaltliche Beschränkungen, Auflagen, Rücknahme und Widerruf	126
cc) Vorbescheid/Teilgenehmigung	128
dd) Beförderung radioaktiver Stoffe	128
b) Modifizierungen der Strahlenschutzverordnung	129
c) Modifizierung des Strahlenschutzvorsorgegesetzes	129
III. Wasserwirtschaft	130
1. Zweck	130
2. Überleitung des Wasserwirtschaftsrecht des Bundes	130
a) Übernahme von Vorschriften durch das Umweltrahmengesetz (Art. 3 § 2 URG)	130
b) Inkraftsetzung des Wasserwirtschaftsrecht des Bundes durch den Einigungsvertrag	130
3. Sonderregelungen für das Beitrittsgebiet	131
a) Modifizierte Inkraftsetzung des Abwasserabgabengesetzes	131
b) Modifizierte Inkraftsetzung des Wasch- und Reinigungsmittelgesetzes, der Tensidverordnung und der Phosphathöchstmengenverordnung ..	132
c) Fortgeltendes Wasserrecht der DDR	133
aa) Grundsatz	133
bb) Insbesondere: Wasserwirtschaftliche Abgabenregelungen	134
d) Fortgeltung von Genehmigungen	135
IV. Abfallwirtschaft	136
1. Zweck (Art. 4 § 1 URG)	136
2. Überleitung des Abfallrechts des Bundes	137
a) Übernahme von Vorschriften durch das Umweltrahmengesetz (Art. 4 § 2 URG)	137
b) Inkraftsetzung des Abfallrechts des Bundes durch den Einigungsvertrag	138
3. Sonderregelungen für das Beitrittsgebiet	138
a) Prüfung der Zulassungsvoraussetzungen	138
aa) Verwaltungshilfe	139
bb) Weitere Verfahrensregelungen	140
b) Sonderregelungen für Altanlagen	140

aa) Nachträgliche Anordnungen, Anzeige	140
bb) Stilllegung bestehender Abfallentsorgungsanlagen	141
cc) Abfallrechtliche Freistellungsregelung	142
aaa) Abfallrechtliche Freistellungsregelung in der Fassung des Einigungsvertrages	142
bbb) Neufassung auch der abfallrechtlichen Freistellungsregelung	142
c) Modifizierte „Überleitung“ der TA Abfall	144
d) Sonstiges fortgeltendes DDR-Abfallrecht	144
V. Chemikalienrecht (Gefahrstoffrecht)	145
1. Zweck (Art. 4 § 1 URG)	145
2. Überleitung des Chemikalienrechts des Bundes	145
a) Übernahme von Vorschriften durch das Umweltrahmengesetz (Art. 5 § 2 URG)	145
b) Inkraftsetzung des Chemikalienrechts des Bundes durch den Einigungsvertrag	146
3. Sonderregelungen für das Beitrittsgebiet	146
a) Chemikaliengesetz	146
aa) Gute Labor-Praxis	146
bb) Alte Stoffe/Im Verkehr befindliche Stoffe	147
b) PCB-, PCT-, VC-Verbotsverordnung, Pentachlorphenolverbotsverord- nung	149
c) Gefahrstoffverordnung	150
d) Düngemittel-/Pflanzenschutzrecht	150
e) Arzneimittelrecht, Gentechnikrecht	151
f) Gefahrgutbeförderungsrecht	152
VI. Naturschutz und Landschaftspflege	152
1. Zweck (Art. 6 § 1 URG)	152
2. Überleitung des Naturschutz- und Landschaftspflegerechts des Bundes	152
a) Übernahme von Vorschriften durch das Umweltrahmengesetz (Art. 6 § 2 URG)	152
b) Inkraftsetzung des Naturschutz- und Landschaftspflegerechts des Bundes durch den Einigungsvertrag	152
3. Sonderregelungen für das Beitrittsgebiet	153
a) Modifizierte Inkraftsetzung des Bundesnaturschutzgesetzes	153
b) Vorläufige Regelung (Art. 6 § 3 Abs. 1 URG)	153
c) Fortgeltung von nach Unterzeichnung des Einigungsvertrages erfolgten Unterschutzstellungen	154
VII. Umweltverträglichkeitsprüfung	155
1. Zweck (Art. 7 § 1 URG)	155
2. Überleitung des bundesdeutschen Gesetzes über die Umweltverträglich- keitsprüfung (UVP)	155

Inhalt	13
a) Übernahme von Vorschriften durch das Umweltrahmengesetz (Art. 7 §2 URG)	155
b) Inkraftsetzung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) durch den Einigungsvertrag	156
VIII. Sonstige umweltrechtliche Regelungen im Einigungsvertrag	157
1. Sprengstoffgesetz	157
2. Umweltprivatrecht	157
3. Umweltstrafrecht	158
4. Energierecht	159
IX. Allgemeine Vorschriften	160
1. Anpassungspflichten an geänderte bundesdeutsche Vorschriften, Änderungsverbot (Art. 8 §1 Abs. 1 und 4 URG)	160
2. Handhabung von Verweisungen in übernommenen bundesdeutschen Vorschriften auf andere bundesdeutsche Regelungen	160
3. Außerkrafttreten von Regelungen der DDR (Art. 8 §1 Abs. 3 URG) ...	161
4. Übergangsfristen	161
5. Zuständigkeiten	162
a) Zuständigkeitsregelungen	162
b) Entwicklung der Umweltverwaltung im Beitrittsgebiet	163
6. Ordnungswidrigkeiten	165
7. Inkrafttreten	165
F. Schlußbetrachtung	167
Zusammenfassung	168
Anlagen	172
I. Zum Staatsvertrag und zum Einigungsvertrag	172
1. Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion (Auszug)	172
2. Gesetz zu dem Vertrag vom 31. August 1990 zwischen der Bundesrepu- blik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands – Einigungsvertragsgesetz – und der Vereinbarung vom 18. September 1990 – vom 23. September 1990 (Auszug)	175

3. Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands – Einigungsvertrag – (Auszug)	175
4. Vereinbarung zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik zur Durchführung und Auslegung des am 31. August 1990 in Berlin unterzeichneten Vertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands – Einigungsvertrag – (Auszug)	188
5. Gesetz zur Beseitigung von Hemmnissen bei der Privatisierung von Unternehmen und zur Förderung von Investitionen (Auszug)	189
6. Hinweise zur Auslegung der sog. „Freistellungsklausel für Altlasten“ im Einigungsvertrag des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit	190
7. Hinweise zur Auslegung der sog. „Freistellungsklausel für Altlasten“ im Einigungsvertrag (in der Fassung von Artikel 12 des Gesetzes zur Beseitigung von Hemmnissen bei der Privatisierung von Unternehmen und zur Förderung von Investitionen) des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit	195
II. Zum Umweltrahmengesetz	201
1. Umweltrahmengesetz vom 29. Juni 1990	201
2. Verwaltungsvereinbarung der Länder der Bundesrepublik Deutschland zur Durchführung des Umweltrahmengesetzes der Deutschen Demokratischen Republik vom 26. Juli 1990	222
III. Umweltminister in den neuen Ländern	224

Abkürzungen

(einschließlich vielbenutzter Literatur)

Ausschuß für UNER

(Volkskammer-)Ausschuß für Umwelt, Naturschutz, Energie, Reaktorschutz.

BMU, Auslegungshinweise

Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Hinweise zur Auslegung der sog. „Freistellungsklausel für Altlasten“ im Einigungsvertrag, vom 06. Dezember 1990 Umwelt 1991, 11 ff. (vgl. unten Anlage I 6).

BMU, Auslegungshinweise (n. F.)

Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Hinweise zur Auslegung der sog. „Freistellungsklausel für Altlasten“ im Einigungsvertrag (in der Fassung von Art. 12 des Gesetzes zur Beseitigung von Hemmnissen bei der Privatisierung von Unternehmen und zur Förderung von Investitionen), vom 2. August 1991 (vgl. unten Anlage I 7).

BMU, Umweltpolitik

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) (Hg.), Umweltpolitik, Deutsches Umweltrecht auf der Grundlage des Einigungsvertrages, 1990.

(DDR-)Verwaltungsrecht

Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft der DDR, Potsdam-Babelsberg (Hg.), Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 1988.

Drews/Wacke/Vogel/Martens

Bill Drews/Gerhard Wacke/Klaus Vogel/Wolfgang Martens, Gefahrenabwehr, 9. Aufl. 1986.

DtZ

Deutsch-Deutsche Rechts-Zeitschrift.

Einigungsvertrag

Vertrag zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland über die Herstellung der Einheit Deutschlands — Einigungsvertrag —; Zustimmungsgesetz in der DDR: Gesetz zum Vertrag zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland über die Herstellung der Einheit Deutschlands — Einigungsvertrag — vom 31. August 1990 (Verfassungsgesetz) vom 20. September 1990, GBl. I Nr. 64 S. 1629; Zustimmungsgesetz in der Bundesrepublik Deutschland: Gesetz zu dem Vertrag vom 31. August 1990 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands — Einigungsvertragsgesetz — und der Vereinbarung vom 18. September 1990 vom 23. September 1990, BGBl. II S. 885.

EV

Einigungsvertrag (s. o.).

GBL

Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik.

Hemmnisbeseitigungsgesetz

Gesetz zur Beseitigung von Hemmnissen bei der Privatisierung von Unternehmen und zur Förderung von Investitionen vom 22. März 1991, BGBl. I S. 766 ff.

IUR

Informationsdienst Umweltrecht.

Jarass, BImSchG

Hans D. Jarass, Bundes-Immissionsschutzgesetz, 1983.

Kloepfer, Umweltrecht

Michael Kloepfer, Umweltrecht, 1989.

Kloepfer, Umweltrechtliche Instrumente

Michael Kloepfer (Hg.), Instrumente des Umweltrechts der früheren DDR, 1991.

Kloepfer, Umweltschutz

Michael Kloepfer, Umweltschutz, Textsammlung des Umweltrechts der Bundesrepublik Deutschland, (Losebl.) Stand Juli 1990.

Kunig/Schwermer/Versteyl, AbfG

Philip Kunig/Gerfried Schwermer/Ludger-Anselm Versteyl, Abfallgesetz, 1988.

Landeskulturgesetz

Gesetz vom 14. Mai 1970 über die planmäßige Gestaltung der sozialistischen Landeskultur in der Deutschen Demokratischen Republik — Landeskulturgesetz —, GBl. I Nr. 12 S. 67 i. d. F. des Wassergesetzes vom 2. Juli 1982, GBl. I Nr. 26 S. 467.

Landmann/Rohmer

Robert von Landmann/Gustav Rohmer, Gewerbeordnung und ergänzende Vorschriften, Band III, Umweltrecht, (Losebl.) Stand: Februar 1990.

LKG

Landeskulturgesetz.

LKV

Landes- und Kommunalverwaltung.

MDHS

Theodor Maunz/Günter Dürig/Roman Herzog/Rupert Scholz/Peter Lerche/Hans-Jürgen Papier/Albrecht Randelzhofer/Eberhardt Schmidt-Assmann, Grundgesetz, (Losebl.) Stand 1990.

MS

Maschinenschrift.

Staatsvertrag

Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik vom 18. Mai 1990; Zustimmungsgesetz in der DDR: Gesetz zum Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik

Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik vom 18. Mai 1990 (Verfassungsgesetz) vom 21. Juni 1990, GBl. I Nr. 34 S. 331; Zustimmungsgesetz in der Bundesrepublik Deutschland: Gesetz zu dem Vertrag vom 18. Mai 1990 über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik vom 25. Juni 1990, BGBl. II S. 518.

SV

Staatsvertrag (s. o.)

Stern/Schmidt-Bleibtreu, Einigungsvertrag

Klaus Stern/Bruno Schmidt-Bleibtreu, Verträge und Rechtsakte zur Deutschen Einheit, Band 2, Einigungsvertrag und Wahlvertrag, 1990.

Stern/Schmidt-Bleibtreu, Staatsvertrag

Klaus Stern/Bruno Schmidt-Bleibtreu, Verträge und Rechtsakte zur Deutschen Einheit, Band 1, Staatsvertrag zur Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion, 1990.

Umwelt

Informationen des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

URG

Umweltrahmengesetz vom 29. Juni 1990, GBl. I Nr. 42 S. 649.

v. Münch

Ingo v. Münch, Grundgesetz-Kommentar, Band 2, 2. Aufl. 1983.

WG

(DDR-)Wassergesetz vom 2. Juli 1982, GBl. I Nr. 26 S. 467.

A. Der Weg zur Umweltrechtsvereinheitlichung

I. Staatsvertrag und Umweltrahmengesetz

Im Zuge der sich abzeichnenden Vereinigung beider deutscher Staaten bestand eine der nicht unwesentlichen Aufgaben darin, bereits vor der Vereinigung das (trotz beachtlicher Ansprüche) in weiten Bereichen offenkundig wirkungslos gebliebene Umweltrecht der damaligen DDR¹ an das bundesdeutsche Umweltrecht anzupassen. Zu diesem Zweck wurde bereits geraume Zeit vor dem Abschluß des Vertrags über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik vom 18. Mai 1990² im Rahmen der Gemeinsamen Umweltkommission beider deutscher Staaten eine Arbeitsgruppe „Umweltrecht und Verwaltungsorganisation“ eingerichtet, die aus Beamten des Bundes, der Länder und der DDR (auf Gesamt- und Bezirksebene) sowie aus je einem Rechtswissenschaftler auf beiden Seiten bestand und für seine praktische Arbeit auf einen weiteren Beraterkreis zurückgriff. Diese Arbeitsgruppe legte — notwendigerweise — in sehr kurzer Zeit einen Entwurf für ein „Umweltrahmengesetz“³ vor, der die weitgehende Übernahme des bundesdeutschen Umweltrechts durch die ehemalige DDR vorsah.⁴ Der Entwurf wurde am 29. Juni 1990 von der Volkskammer weitgehend unverändert angenommen⁵ und am gleichen Tag verkündet, jedoch erst am 20. Juli 1990 im Gesetzblatt der DDR

¹ Vgl. hierzu *Kloepfer/Reinert*, ZfU 1990, 1 ff.; *Jürk*, IUR 1991, 70 ff. [70 f.]; zur Umweltsituation in den „neuen Bundesländern“ vgl. auch *Petschow*, IUR 1991, 67 ff.

² Vgl. Anlage I, 1. (Auszug).

³ Vgl. Anlage II, 1.

⁴ Krit. hierzu *Schrader*, IUR 1990, 22 ff. [23], der bemängelt, daß keine Synthese der beiden umweltrechtlichen Systeme angestrebt wurde (ebenso bereits in einer Stellungnahme bei der Anhörung zum Umweltrahmengesetz im Ausschuß für UNER am 13. Juni 1990, 9.00 Uhr). Soweit diese Kritik auf rechtliche Gesichtspunkte gestützt ist, berücksichtigt sie zu wenig, daß eine echte Synthese eine weitgehende Umgestaltung auch des bundesdeutschen Umweltrechts bedeutet hätte. Eine solche Umgestaltung wäre im zeitlichen Rahmen des Vereinigungsprozesses schlicht nicht zu bewältigen gewesen. Das Umweltrahmengesetz hindert den (nunmehr gesamtdeutschen) Gesetzgeber jedoch nicht, das bestehende Umweltrecht in Zukunft zu reformieren. Nicht verkannt werden sollte auch, daß Umweltrecht im sozialistischen Staat DDR unter völlig anderen Rahmenbedingungen stand als in der Bundesrepublik Deutschland. Auch dieser Umstand setzte einer Synthese Grenzen.

⁵ Zur Beratung des Entwurfs im Ministerrat und der Volkskammer vgl. z. B. *Jürk*, in: *Kloepfer*, Umweltrechtliche Instrumente, S. 78 ff. [84 ff.] sowie den Kurzbericht über die Anhörung zum Umweltrahmengesetz im Ausschuß für UNER am 13. Juni 1990, 9.00 Uhr.

veröffentlicht.⁶ Daher ist davon auszugehen, daß die durch das Umweltrahmengesetz mit Wirkung vom 1. Juli 1990 übernommenen bundesdeutschen Rechtsvorschriften erst mit der Veröffentlichung des Umweltrahmengesetzes rückwirkend zum 1. Juli 1990 in der damaligen DDR in Kraft traten.⁷

Entgegen einem in der Öffentlichkeit hervorgerufenen Eindruck war es also keineswegs so, daß erst kurz vor Schaffung der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion auf Drängen der Oppositionsparteien in der Bundesrepublik Deutschland verstärkte Bemühungen um die Verbesserung der Umwelt und des Umweltschutzrechts der DDR einsetzten. Richtig ist freilich, daß ursprünglich — bei den ersten Vorarbeiten zum Staatsvertrag am Jahresanfang 1990 — der Umweltschutz noch ausgeklammert war. Erst im Frühjahr 1990 gelang es dem Bundesumweltminister (zu Recht), den Umweltschutz als ein im Staatsvertrag zu regelndes Thema durchzusetzen.⁸

Der Sache nach handelt es sich bei dem Umweltrahmengesetz um das Ergebnis eines gemeinschaftlichen deutsch-deutschen Rechtsfindungsprozesses. Dies wie auch der starke Einfluß der Exekutive bei der Gesetzesvorbereitung und die enorme Arbeitsüberlastung der Volkskammer in den Tagen der Gesetzesberatung sowie die Diskrepanz zwischen hoher Komplexität des Gesetzes und geringer Beratungskapazität führen zur Frage einer hinreichenden demokratischen Legitimation. Angesichts des voll erforderlich gewesenen Vereinigungstempos wird man mit dieser Frage jedoch leben müssen (und können).

Das grundlegende Regelungsprinzip des Umweltrahmengesetzes bestand in der weitgehenden Übernahme bundesdeutscher Umweltschutzvorschriften. Eine generelle Umweltrechtsprivilegierung des Gebiets der damaligen DDR dagegen hätte ein umweltpolitisch falsches Signal gegeben. Bei der Übernahme umweltschutzrechtlicher Anforderungen an Neuanlagen mußten dabei grundsätzlich keine wesentlichen Abstriche gemacht werden. Ganz anders war dies aber bei bestehenden Anlagen, wollte man doch nicht den Zusammenbruch weiter Bereiche der Industrie der DDR in Kauf nehmen.

Ein weiteres grundlegendes Problem stellte sich bei der Haftung für Altlasten. Die wirtschaftlichen Schwierigkeiten des Gebiets der ehemaligen DDR waren (und sind) nur zu lösen, wenn erhebliche Investitionen aus „dem Westen“ in dieses Gebiet flossen (bzw. fließen). Nur so konnte (und kann) auch eine umfassende Sanierung unter Umweltgesichtspunkten wirklich Erfolg versprechen. Eine unkalkulierbare Haftung für möglicherweise oder sogar höchstwahrscheinlich vorhandene Altlasten hätte Investoren in erheblichem Umfang abschrecken und damit sowohl die wirtschaftliche als auch die ökologische

⁶ GBl. I Nr. 42 S. 649.

⁷ Zu den Folgen der verspäteten Veröffentlichung siehe unten S. 165 f.

⁸ Zur Entstehungsgeschichte des Staatsvertrags vgl. *Schmidt-Bleibtreu*, in: *Stern/Schmidt-Bleibtreu, Staatsvertrag*, S. 47 ff. [47 ff.].

Sanierung behindern können.⁹ Umgekehrt hätte eine völlige Freistellung von der Verantwortlichkeit im Erwerbsfalle eine entscheidende Divergenz in der Rechtslage zwischen beiden deutschen Staaten und unabsehbare Kostenfolgen für den künftigen deutschen Gesamtstaat gehabt. Das grundsätzliche Festhalten an der Verantwortlichkeit für Altlasten¹⁰ bei gleichzeitiger Modifizierung durch befristete Freistellungsmöglichkeiten im Einzelfall war daher erforderlich.

Zu berücksichtigen war bei der Schaffung des Umweltrahmengesetzes stets auch, daß die Länder der DDR erst im Entstehen waren¹¹ und oft ganz andere Verwaltungsstrukturen bestanden, von mangelnder personeller und sachlicher Ausstattung ganz zu schweigen. Hinzu kam das bisherige Fehlen einer wirklichen Verwaltungsgerichtsbarkeit.¹² Diese Defizite sind mit dem Beitritt nicht automatisch beseitigt worden, und ihr völliger Abbau dürfte noch eine geraume Zeit in Anspruch nehmen. Mit diesen Defiziten verbunden war und ist für eine erhebliche Zeit immer noch die Gefahr eines eminenten Vollzugsdefizits des Bundesrechts in der DDR bzw. jetzt im Beitrittsgebiet. Es steht zu hoffen, daß diese unvermeidbare „DDRisierung“ des Bundesrechts keine negativen Rückwirkungen im alten Bundesgebiet selbst haben wird.

Nicht zu unterschätzen waren auch die psychologischen Probleme, die sich bei der Übernahme des bundesdeutschen Umweltrechts durch die DDR ergaben. Nur allzuleicht hätte der Eindruck entstehen können, die DDR werde von der Bundesrepublik Deutschland „vereinnahmt“.¹³ Gegenreaktionen, welche nicht im Interesse einer möglichst weitgehenden Rechtsangleichung gelegen hätten,

⁹ Insoweit erscheint es zumindest vorschnell, ein angebliches Übergewicht wirtschaftlicher Interessen im Gesetzgebungsverfahren zum Umweltrahmengesetz zu beklagen, so aber *Schrader*, IUR 1990, 22 ff. [23]; ders., IUR 1991, 63 ff. [63].

¹⁰ Zur bundesdeutschen Rechtslage vgl. *Kloepfer*, Umweltrecht, § 12 Rn. 137 ff., zur Rechtslage in der DDR vgl. *DDR-Verwaltungsrecht*, S. 352 ff.

¹¹ Vgl. das Verfassungsgesetz zur Bildung von Ländern in der Deutschen Demokratischen Republik — Ländereinführungsgesetz — vom 22. Juli 1990, GBl. Nr. 51 S. 955; vgl. auch *Stern*, in: *Stern/Schmidt-Bleibtreu*, Einigungsvertrag, S. 3 ff. [23].

¹² Von deren Fehlen geht auch Art. 16 Abs. 3 SV aus. Erste Ansätze einer Verwaltungsgerichtsbarkeit gab es allerdings bereits durch verschiedene Regelungen vom 14.12.1988, vgl. das Gesetz über die Zuständigkeit und das Verfahren der Gerichte zur Nachprüfung von Verwaltungsentscheidungen, GBl. I S. 327, das Gesetz zur Anpassung von Regelungen über Rechtsmittel der Bürger und zur Festlegung der gerichtlichen Zuständigkeit für die Nachprüfung von Verwaltungsentscheidungen, GBl. I S. 329, sowie die Verordnung zur Anpassung von Regelungen über Rechtsmittel der Bürger und zur Festlegung der gerichtlichen Zuständigkeit für die Nachprüfung von Verwaltungsentscheidungen, GBl. I S. 330. Der Schritt hin zu einer echten und umfassenden verwaltungsgerichtlichen Kontrolle wurde jedoch erst mit dem Gesetz über die Zuständigkeit und das Verfahren der Gerichte zur Nachprüfung von Verwaltungsentscheidungen — GNV — vom 29. Juni 1990, GBl. I S. 595 = NVwZ 1990, 748, vollzogen. Zur Entwicklung der gerichtlichen Verwaltungskontrolle in der DDR vgl. z. B. *Stelkens*, DtZ 1990, 305 ff. [306 f.] m. w. N.; *Kiesgen-Millgramm*, LKV 1991, 71 ff. sowie FAZ Nr. 33 v. 8.2.1991 S. 6.

¹³ Vgl. insoweit *Schrader*, IUR 1990, 22 ff. [insb. 23].