

BONNER GEOGRAPHISCHE ABHANDLUNGEN

ISSN 0373-0468

Herausgegeben von
H. Hahn - W. Kuls - W. Lauer - P. Höllermann - K.A. Boesler
Schriftleitung: H.-J. Ruckert

Heft 69

Rainer Graafen

**Die rechtlichen Grundlagen
der Ressourcenpolitik
in der Bundesrepublik Deutschland**

Ein Beitrag zur Rechtsgeographie

1984

In Kommission bei
Ferdinand Dümmlers Verlag - Bonn

Rainer Graafen

**Die rechtlichen Grundlagen
der Ressourcenpolitik
in der Bundesrepublik Deutschland**

Ein Beitrag zur Rechtsgeographie

BONNER GEOGRAPHISCHE ABHANDLUNGEN

ISSN 0373-0468

Herausgegeben von

H. Hahn W. Kuls W. Lauer P. Höllermann K. A. Boesler

Schriftleitung: H.-J. Ruckert

Heft 69

Rainer Graafen

**Die rechtlichen Grundlagen
der Ressourcenpolitik
in der Bundesrepublik Deutschland**

Ein Beitrag zur Rechtsgeographie



1984

In Kommission bei

FERD. DÜMMLERS VERLAG · BONN

– Dümmlerbuch 7619 –

**Die rechtlichen Grundlagen
der Ressourcenpolitik
in der Bundesrepublik Deutschland**


Ein Beitrag zur Rechtsgeographie

von

Rainer Graafen

In Kommission bei

FERD. DÜMMLERS VERLAG · BONN

 **Dümlerbuch 7619**

Alle Rechte vorbehalten

ISBN 3-427-7619 1-6

© 1984 Ferd. Dümlers Verlag, 5300 Bonn 1

Herstellung: Richard Schwarzbald, Witterschlick b. Bonn

Vorwort

Die Nutzung und der Verbrauch der natürlichen Ressourcen (hierzu zählen vor allem die Bodenschätze, die Natur und die Umwelt) sind in den letzten Jahren sowohl in den Mittelpunkt des politischen als auch in den des geographischen Interesses gerückt. Um weitere schwerwiegende räumliche Eingriffe zu verhindern, die Versorgung der Bevölkerung mit natürlichen Ressourcen sicherzustellen und irreversiblen Schäden an Ökosystemen vorzubeugen, ist in neuester Zeit eine immense Anzahl an national und international gültigen Rechtsvorschriften erlassen worden. Der sich überschneidende Bereich der Fächer Geographie und Rechtswissenschaften hat sich dadurch in erheblichem Maße vergrößert. Heute wird die Frage, ob und in welchem Ausmaß räumliche Veränderungen vorgenommen werden dürfen, fast ausschließlich durch rechtliche Regelungen bestimmt. Die starke Verrechtlichung hat zur Folge, daß die Menge der ressourcenpolitisch relevanten Vorschriften sehr unübersichtlich, ja sogar kaum noch überschaubar geworden ist. Herr Professor Dr. K.-A. Boesler hat mich auf die Notwendigkeit einer ordnenden Darstellung der rechtlichen Grundlagen der Ressourcenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland und auf das Erfordernis der Untersuchung ihrer Raumwirkungen hingewiesen. Ihm gilt mein besonderer Dank, zumal er mir in zahlreichen und ausführlichen Gesprächen wertvolle Anregungen zur Erstellung der vorliegenden Dissertation gegeben hat. Außerdem danke ich Herrn Professor Dr. W. Kuls, dem Zweitgutachter der Arbeit, und Herrn Professor Dr. K. Fehn für die Unterstützung bei meiner Arbeit.

Während eines Stipendiumaufenthaltes bei der Kommission der Europäischen Gemeinschaft in Brüssel im Jahre 1982 konnte ich mir in den für die einzelnen Ressourcenbereiche zuständigen Abteilungen Informationen und Auskünfte über die bestehenden und die geplanten internationalen Rechtsvorschriften einholen. Ich danke den einzelnen Behördenleitern für ihr Entgegenkommen und ihre Hilfsbereitschaft.

Die Herausgeber der Bonner Geographischen Abhandlungen schließe ich in diesen Dank mit ein.

Bonn, im September 1984

Rainer Graafen

The first of these is the fact that the...
 second is the fact that the...
 third is the fact that the...
 fourth is the fact that the...
 fifth is the fact that the...
 sixth is the fact that the...
 seventh is the fact that the...
 eighth is the fact that the...
 ninth is the fact that the...
 tenth is the fact that the...

The first of these is the fact that the...
 second is the fact that the...
 third is the fact that the...
 fourth is the fact that the...
 fifth is the fact that the...
 sixth is the fact that the...
 seventh is the fact that the...
 eighth is the fact that the...
 ninth is the fact that the...
 tenth is the fact that the...

The first of these is the fact that the...

The first of these is the fact that the...

INHALT

	Seite
Vorwort	5
1 Einleitung	13
1.1 Die Rechtsgeographie als Teildisziplin der Geographie	13
1.2 Zielsetzung der Arbeit	17
1.3 Die Bedeutung und die Charakteristika der Ressourcen	18
1.4 Ressourcen und Energie	22
1.5 Ressourcenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland	23
1.6 Die internationale Ressourcenpolitik	24
2 Die verschiedenen Arten der Rechtsvorschriften und ihre Bedeutung für die Ressourcenpolitik	26
2.1 Gesetze	26
2.1.1 Die Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten auf Bund und Länder für ressourcenpolitische Regelungen (Art. 70ff. GG)	26
2.1.1.1 Allgemeine Grundsätze für Überschneidungen innerhalb der Zuständigkeitsregelungen	28
2.1.1.2 Voraussetzungen für Regelungen durch den Bund (Art. 72 GG)	28
2.1.1.3 Die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit der Länder	29
2.1.2 Das Verfahren zum Erlaß der Gesetze	29
2.1.2.1 Einspruchs- und Zustimmungsgesetze auf Bundesebene (Art. 76ff. GG)	30
2.1.2.2 Das Gesetzgebungsverfahren der Länder	31
2.1.3 Die sich für die Ressourcenpolitik als positiv erweisenden Charakteristika der Gesetze	31
2.1.4 Die für die Ressourcenpolitik negativ zu bewertenden Merkmale der Gesetze	32
2.1.5 Die Besonderheiten bei der Rahmengesetzgebung	33
2.2 Rechtsverordnungen und die für die Ressourcenpolitik hiermit verbundenen Vorteile	35
2.3 Verwaltungsvorschriften (Erlasse, Richtlinien, Verordnungen, Ausführungsbestimmungen usw.) und die sich für die Ressourcenpolitik ergebenden Vor- und Nachteile	38
2.4 Sonderverordnungen	42
2.5 Satzungen (insbesondere im gemeindlichen Bauplanungsrecht) und die für die Ressourcenpolitik hiermit verbundenen Vorteile	43
2.6 Richterrecht und die für die Ressourcenpolitik hiermit verbundenen Vorteile	45
2.7 Verwaltungsakte, Allgemeinverfügungen, Planfeststellungsverfahren, öffentlich-rechtliche Verträge und die für die Ressourcenpolitik hiermit verbundenen Vorteile	47

2.8	Allgemeine Grundsätze des Verfassungsrechts	49
2.8.1	Prinzipien, die bei der Frage nach der Wirksamkeit von ressourcenpolitischen Vorschriften zu beachten sind	49
2.8.2	Grundsätze, die für Verwaltungsakte und Rechtsvorschriften gelten	50
2.9	Rechtsvorschriften der Europäischen Gemeinschaft	51
2.9.1	Die Aufgaben der Gemeinschaftsorgane im Bereich der Ressourcenpolitik und die Verteilung der Rechtsetzungszuständigkeiten	51
2.9.2	Verordnungen	53
2.9.3	Entscheidungen	54
2.9.4	Richtlinien	55
2.9.5	Empfehlungen und Stellungnahmen	55
2.9.6	Die sich für die Ressourcenpolitik positiv auswirkenden Merkmale der einzelnen Arten der Rechtsvorschriften	56
2.9.7	Die für die Ressourcenpolitik negativ zu bewertenden Merkmale der einzelnen Arten der Rechtsvorschriften	57
2.10	Die Rangordnung der Rechtsvorschriften	58
3 Di	Rechtsvorschriften der Ressourcenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland	60
3.1	Die flächendeckenden Regelungen der Raumordnung und Landesplanung	60
3.1.1	Die Raumordnungsklausel nach § 5 Abs. 4 BROG	61
3.1.1.1	Inhalt und Bedeutung der Raumordnungsklausel	61
3.1.1.2	Das Verhältnis der Raumordnungsklausel nach § 5 Abs. 4 BROG zu Raumordnungsklauseln in anderen Gesetzen	62
3.1.2	Der rechtliche Begriff der Raumbedeutsamkeit	63
3.1.3	Vorschriften über die Planung auf Bundes- und Landesebene	67
3.1.4	Vorschriften über die Planung auf Regionalebene	69
3.1.5	Weitere rechtliche Instrumente der Raumordnung	71
3.2	Das neue, für die Gewinnung der Bodenschätze einschlägige Bundesberggesetz	73
3.2.1	Der Inhalt des Bundesberggesetzes	73
3.2.2	Die raumbedeutsamen Konsequenzen des Bundesberggesetzes	78
3.2.3	Stellungnahme zum Bundesberggesetz	81
3.3	Die rechtlichen Grundlagen der Energiepolitik	82
3.3.1	Steinkohle	82
3.3.1.1	Die Bedeutung des Steinkohlenbergbaus für die deutsche Volkswirtschaft	82
3.3.1.2	Gesetze über die Rationalisierung und Gesundung des deutschen Steinkohlenbergbaus	84
3.3.1.2.1	Das Gesetz über die Förderung der Rationalisierung im Steinkohlenbergbau und ergänzende Rechtsvorschriften	84
3.3.1.2.2	Das Kohlegesetz und die hiermit in Zusammenhang stehenden Rechtsnormen	85

3.3.1.2.3	Der Vertrag über die Gründung der Gesamtgesellschaft "Ruhrkohle AG"	86
3.3.1.3	Rechtsvorschriften über den Absatz der Steinkohle	87
3.3.1.3.1	Die drei Verstromungsgesetze	87
3.3.1.3.2	Bestimmungen über die Verwendung von Kokskohle in der Stahlindustrie	89
3.3.1.4	Haldenlagerung, Steinkohlenreserve	89
3.3.1.5	Die Raumwirkungen der Rechtsvorschriften der Steinkohlenpolitik	90
3.3.1.6	Stellungnahme zu den Rechtsvorschriften der Steinkohlenpolitik	94
3.3.2	Braunkohle	95
3.3.2.1	Die Rechtsvorschriften zur Braunkohlengewinnung	95
3.3.2.2	Die Raumwirkungen der Rechtsvorschriften der Braunkohlenpolitik	99
3.3.2.3	Stellungnahme zu den Rechtsvorschriften der Braunkohlenpolitik	101
3.3.3	Mineralöl	102
3.3.3.1	Die Mineralölpolitik der Bundesregierung	102
3.3.3.2	Gesetze und Verordnungen über Anzeige- und Mitteilungspflichten von Mineralölunternehmen	103
3.3.3.3	Bestimmungen über die Bevorratung mit Mineralöl	105
3.3.3.4	Rechtsvorschriften über Maßnahmen bei Versorgungsschwierigkeiten	106
3.3.3.4.1	Das Wirtschaftssicherstellungsgesetz und die ergänzenden Rechtsverordnungen	107
3.3.3.4.2	Das Energiesicherungsgesetz und die ergänzenden Rechtsverordnungen	107
3.3.3.5	Vorschriften über die Einschränkung des Einsatzes von Heizöl in Kraftwerken	108
3.3.3.6	Regelungen über die Unterstützung deutscher Mineralölunternehmen beim Aufschluß neuer Erdölfelder sowie bei der Beteiligung an anderen erdölfördernden Gesellschaften	109
3.3.3.7	Die Raumwirkungen der Rechtsvorschriften der Mineralölpolitik	110
3.3.3.8	Stellungnahme zu den Rechtsvorschriften der Mineralölpolitik	112
3.3.4	Erdgas	113
3.3.4.1	Die Erdgaspolitik der Bundesregierung	113
3.3.4.2	Rechtsvorschriften zur Sicherung der Versorgung mit Erdgas — insbesondere das Energiewirtschaftsgesetz	114
3.3.4.3	Sonstige Bestimmungen (Einschränkungen des Einsatzes von Erdgas in Kraftwerken, Mitteilungspflichten der Unternehmen usw.)	115
3.3.4.4	Regelungen über die Unterstützung deutscher Unternehmen beim Aufschluß neuer Erdgaslagerstätten sowie bei der Beteiligung an ausländischen Projekten	117
3.3.4.5	Vorschriften über den Bau neuer Erdgasleitungen	118

3.3.4.6	Die Raumwirkungen der Rechtsvorschriften der Erdgaspolitik	118
3.3.4.7	Stellungnahme zu den Rechtsvorschriften der Erdgaspolitik	120
3.3.5	Die Rechtsvorschriften zur Sicherung der Stromversorgung, insbesondere zur Planung von Kraftwerksstandorten	121
3.3.5.1	Die Raumwirkungen der Rechtsvorschriften zur Planung von Kraftwerksstandorten	124
3.3.5.2	Stellungnahme zu den Rechtsvorschriften zur Planung von Kraftwerksstandorten	127
3.4	Die rechtlichen Grundlagen der Umweltpolitik	129
3.4.1	Immissionsschutzbestimmungen	129
3.4.1.1	Das Bundesimmissionsschutzgesetz sowie zahlreiche Nebenverordnungen und Verwaltungsvorschriften	129
3.4.1.2	Die Raumwirkungen der Immissionsschutzregelungen	132
3.4.1.3	Stellungnahme zu den Immissionsschutzregelungen	135
3.4.2	Vorschriften zum Naturschutz und zum Landschaftsschutz sowie zur Landschaftsplanung	136
3.4.2.1	Natur- und Landschaftsschutz nach dem Bundesnaturschutzgesetz	136
3.4.2.2	Landschaftsplanung nach dem Bundesnaturschutzgesetz	140
3.4.2.3	Naturschutz und Landschaftsplanung nach den Ländergesetzen	142
3.4.2.4	Die Raumwirkungen der Rechtsvorschriften zum Natur- und Landschaftsschutz	146
3.4.2.5	Stellungnahme zu den Rechtsvorschriften zum Natur- und Landschaftsschutz	148
3.4.3	Wald- und forstrechtliche Vorschriften	150
3.4.3.1	Der Inhalt des Bundeswaldgesetzes und der forstrechtlichen Bestimmungen der Länder	150
3.4.3.2	Die Raumwirkungen der wald- und forstrechtlichen Vorschriften	154
3.4.3.3	Stellungnahme zu den wald- und forstrechtlichen Vorschriften	156
3.4.4	Wasserrechtliche Vorschriften	157
3.4.4.1	Das Wasserhaushaltsgesetz und die Landeswassergesetze	157
3.4.4.2	Sonstige Bestimmungen zum Schutz der Gewässer	161
3.4.4.3	Die Raumwirkungen der wasserrechtlichen Vorschriften	162
3.4.4.4	Stellungnahme zu den wasserrechtlichen Vorschriften	164
3.4.5	Rechtsvorschriften der internationalen Umweltpolitik	165
3.4.5.1	Die Raumwirkungen der Rechtsvorschriften der internationalen Umweltpolitik	167
3.4.5.2	Stellungnahme zu den Rechtsvorschriften der internationalen Umweltpolitik	168
4	Zusammenfassung der Ergebnisse	171
5	Zusammenstellung wichtiger Rechtsvorschriften zu den einzelnen Ressourcenbereichen	178

5.1	Allgemeines	178
5.1.1	Recht der Europäischen Gemeinschaft und innerstaatliches Recht	178
5.1.2	Allgemeine ressourcenpolitische Landesgesetze finden sich in den jeweiligen Landesgesetzsammlungen	178
5.2	Meer	178
5.3	Binnengewässer, Trinkwasser	180
5.3.1	Bundesrecht und Recht der Europäischen Gemeinschaft	180
5.3.2	Landesrecht	181
5.4	Raum	182
5.4.1	Bundesrecht	182
5.4.2	Landesrecht	182
5.5	Luft, Umweltschutz	182
5.5.1	Bundesrecht	182
5.5.2	Landesrecht	183
5.6	Natur- und Landschaftsschutz	184
5.7	Wald- und forstwirtschaftliche Produkte	184
5.8	Landwirtschaft	185
5.9	Rohstoffe, die primär der Energiegewinnung dienen	185
5.9.1	Steinkohle	185
5.9.2	Braunkohle	186
5.9.3	Mineralöl	186
5.9.4	Erdgas	187
6	Summary	189
7	Literaturverzeichnis	191
8	Abkürzungsverzeichnis	201

100
101
102
103
104
105
106
107
108
109
110
111
112
113
114
115
116
117
118
119
120
121
122
123
124
125
126
127
128
129
130
131
132
133
134
135
136
137
138
139
140
141
142
143
144
145
146
147
148
149
150
151
152
153
154
155
156
157
158
159
160
161
162
163
164
165
166
167
168
169
170
171
172
173
174
175
176
177
178
179
180
181
182
183
184
185
186
187
188
189
190
191
192
193
194
195
196
197
198
199
200

Introduction	1
Chapter I	10
Chapter II	20
Chapter III	30
Chapter IV	40
Chapter V	50
Chapter VI	60
Chapter VII	70
Chapter VIII	80
Chapter IX	90
Chapter X	100
Chapter XI	110
Chapter XII	120
Chapter XIII	130
Chapter XIV	140
Chapter XV	150
Chapter XVI	160
Chapter XVII	170
Chapter XVIII	180
Chapter XIX	190
Chapter XX	200
Chapter XXI	210
Chapter XXII	220
Chapter XXIII	230
Chapter XXIV	240
Chapter XXV	250
Chapter XXVI	260
Chapter XXVII	270
Chapter XXVIII	280
Chapter XXIX	290
Chapter XXX	300

1 EINLEITUNG

1.1 Die Rechtsgeographie als Teildisziplin der Geographie

Aufgabe der Rechtsgeographie ist, die raumbedeutsamen Rechtsvorschriften zu untersuchen, insbesondere sie zu systematisieren und ihre räumlichen Auswirkungen aufzuzeigen. Raumbedeutsam sind diejenigen rechtlichen Regelungen, die Veränderungen im Raum zur Folge haben oder hiermit zumindest in mittelbarem Zusammenhang stehen. Hierzu gehören vor allem die rechtlichen Grundlagen der Ressourcenpolitik. Zu den natürlichen Ressourcen zählt, wie im einzelnen noch ausführlich dargelegt werden wird, neben den von der Natur vorgegebenen Rohstoffen auch die Umwelt¹⁾.

Bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist der Begriff "Rechtsgeographie" im wissenschaftlichen Schrifttum noch nicht bekannt, und über diesen Bereich gibt es in der deutschsprachigen Literatur noch keine größeren Forschungsarbeiten. Einer der Gründe hierfür mag darin liegen, daß besonders in den letzten Jahren die Verrechtlichung nahezu aller politischen Bereiche ein noch nie dagewesenes Ausmaß angenommen hat. Dementsprechend ist eine fast unüberschaubare Menge neuer raumbedeutsamer Rechtsvorschriften erlassen worden. Die rechtlichen Bestimmungen sind das wichtigste Instrumentarium, um politische Ziele zu realisieren²⁾. Nur hiermit können Anordnungen verbindlich getroffen und gegebenenfalls auch zwangsweise durchgesetzt werden.

Im wesentlichen lassen sich drei große Aufgabenbereiche der Rechtsgeographie herausarbeiten.

1. Sie verfolgt den Zweck, eine übersichtliche Darstellung der raumbedeutsamen Rechtsvorschriften zu geben. Ansatzpunkt hierfür ist eine Ordnung nach den in Betracht kommenden Rechtsformen (Gesetz, Rechtsverordnung, Verwaltungsvorschrift, Satzung, Recht der Europäischen Gemeinschaft usw.). Die verschiedenen Rechtsarten haben ihre Eigentümlichkeiten, z. B. können durch einige von ihnen direkte, raumbedeutsame Anordnungen getroffen, durch andere hingegen nur unverbindliche Empfehlungen gegeben werden. Außerdem sind die Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger von Rechtsform zu Rechtsform unterschiedlich, und es gibt eine Rangordnung der Rechtsarten; unter anderem geht danach das Recht der Europäischen Gemeinschaft dem innerstaatlichen Recht grundsätzlich vor.

2. Die Hauptaufgabe der Rechtsgeographie besteht darin, die Raumwirkungen der Rechtsvorschriften aufzuzeigen. Hinsichtlich der älteren rechtlichen Bestimmungen kann man Ergebnisse darüber gewinnen, welche räumlichen Verän-

1) Vgl. hierzu BOESLER, 1983, S. 153 f.

2) Dementsprechend sind z.B. in den Grundlinien und Eckwerten zur Fortschreibung des Energieprogramms der Bundesregierung als Durchsetzungsmittel zur Verwirklichung der Ziele "Gebote und Verbote" genannt (S. 270), die auf rechtlichen Vorschriften basieren

derungen sie bewirkt haben. Bezüglich der neuen oder geplanten Rechtsvorschriften läßt sich darlegen, welchen Einfluß sie auf den Raum haben werden. Dabei hängen die wissenschaftlichen Ergebnisse von der jeweiligen Ausgestaltung der Vorschriften ab: Legt eine rechtliche Bestimmung die Durchsetzung eines politischen Zieles bis in alle Einzelheiten hinein fest, dann läßt sich eine genaue Aussage darüber treffen, welche konkreten Veränderungen im Raum zu erwarten sind. Falls eine Rechtsvorschrift den zuständigen Behörden mehrere Handlungsalternativen einräumt, ist nur eine Äußerung darüber möglich, welche Auswirkungen die einzelnen Alternativen entfalten. Dagegen kann noch kein definitives Ergebnis darüber erbracht werden, welche konkreten räumlichen Änderungen eintreten werden, da nicht bekannt ist, von welchen Möglichkeiten die Behörden Gebrauch machen werden. Schließlich ist auch denkbar, daß sich die zur Verwirklichung eines bestimmten politischen Zieles erlassenen Rechtsvorschriften als unwirksam oder uneffektiv erweisen, z.B. weil Verstöße gegen andere Rechtsnormen vorliegen oder weil eine Behörde zur Durchführung oder Überwachung der Anordnungen fehlt. Bei einer solchen Konstellation ist mit einer Verwirklichung des gesteckten Zieles und den damit verbundenen raumwirksamen Folgen nicht zu rechnen.

Zwischen den politischen Entscheidungen, dem rechtlichen Instrumentarium und den Veränderungen im Raum besteht also ein enger Zusammenhang. Diese drei Punkte sind miteinander verflochten und entfalten Wechselwirkungen. Zeigen sich z.B. bei der Durchsetzung eines politischen Zieles Schwierigkeiten, weil die in den Rechtsgrundlagen enthaltenen Regelungen unzureichend sind, dann wird dies den Gesetzgeber zur Änderung der rechtlichen Normen veranlassen.

3. Darüber hinaus kann der Bürger, der sich mit der Rechtsgeographie näher befaßt, an der Ausgestaltung neuer Bestimmungen besonders effektiv mitwirken. Dies gilt einmal für eine beratende Tätigkeit im Verfahren zum Erlaß neuer Vorschriften durch rechtsetzende Institutionen (Bundestag, Landtage, Ministerien, sonstige Verwaltungsbehörden, Gemeinderäte usw.)³⁾ sowie für den Fall, daß er selbst beruflich mit der Ausarbeitung von Regelungen (z.B. Rechtsverordnungen, Natur- oder Landschaftsschutzverordnungen) beauftragt ist. Die Mehrzahl der raumbedeutsamen Rechtsvorschriften wird von juristisch ausgebildeten Personen entworfen, die die Regelung der Probleme aber oft in erster Linie unter rechtlichen, weniger hingegen unter geographischen Gesichtspunkten sehen. Die Rechtsgeographie soll einen Beitrag dazu leisten, daß sie die geographischen Aspekte (vor allem die möglichen Raumwirkungen der Rechtsvorschriften) stärker als bisher berücksichtigen.

Bei der Rechtsgeographie handelt es sich nicht um eine selbständige Wissenschaft, sondern um einen Teilbereich der Geographie, da sie räumliche Verände-

3) WIEK betont z.B. die Wichtigkeit der Hinzuziehung von Geographen zum Rechtsetzungsverfahren auf S. 194f.

rungsprozesse untersucht. Insbesondere wäre es falsch, die Rechtsgeographie den Rechtswissenschaften zuzuordnen. Sie befaßt sich nämlich nur mit solchen rechtlichen Vorschriften, die raumbedeutsame Auswirkungen entfalten oder hiermit in mittelbarem Zusammenhang stehen. Diese gehören in erster Linie dem Öffentlichen Recht an. Aus den beiden anderen Rechtsgebieten (Strafrecht und Privatrecht) gibt es nur sehr wenige Bestimmungen, die auch von rechtsgeographischem Interesse sind. In Betracht kommen allenfalls z.B. strafrechtliche Bestimmungen über Umweltbeeinträchtigungen oder privatrechtliche Regelungen über Grundstücksnutzungen (§ 903 ff. BGB).

Wegen des oben aufgezeigten Zusammenhangs zwischen ressourcenpolitischen Entscheidungen, rechtlichen Vorschriften und räumlichen Veränderungen besteht aber eine enge Beziehung zwischen der Rechtsgeographie und der Politischen Geographie. Diese befaßt sich, wie BOESLER in seiner neuen Monographie⁴⁾ hervorhebt, mit

- der Erfassung und Darstellung der Elemente politischer Systeme im Raum,
- der Analyse der Begründung politischer Strukturen und Prozesse durch den Raum und raumgebundene Ressourcen sowie
- der Untersuchung der Raumwirkungen politischer Systeme.

Der Unterschied zwischen beiden Teildisziplinen besteht aber letztlich in folgendem Punkt: Die Politische Geographie erforscht die mit den verschiedenen politischen Systemen verbundenen raumbedeutsamen Auswirkungen, während bei der Rechtsgeographie der Schwerpunkt der Untersuchungen auf den Raumwirkungen der rechtlichen Bestimmungen (Gebote, Verbote, Nutzungsregelungen, verbindliche Planungsvorschriften usw.) liegt. Andererseits erscheint es auch noch vertretbar, die Rechtsgeographie als ein Teilgebiet der Politischen Geographie anzusehen. Voraussetzung ist aber, daß man den Aufgabenbereich der Politischen Geographie sehr weit faßt.

Während im deutschen Schrifttum noch keine wissenschaftlichen Untersuchungen zur Rechtsgeographie vorliegen, ist in den Vereinigten Staaten von Amerika die enge Verbindung zwischen Geographie und Rechtswissenschaften schon erkannt worden. Daher finden sich in der angelsächsischen Literatur bereits einige Abhandlungen zu diesem Thema. MANNERS und RUDZITIS haben die raumbedeutsamen Auswirkungen der 1970 erlassenen Gesetze zur Reinhaltung der Luft untersucht. Sie legen dar, daß aufgrund der strengen rechtlichen Bestimmungen in Gebieten mit starker Luftverschmutzung keine neuen Industrieanlagen mehr errichtet werden dürfen, so daß in diesen Bereichen mit Veränderungen durch den Bau neuer Betriebe nicht zu rechnen ist⁵⁾. Der Beitrag ALEXANDERS befaßt sich mit Vorschriften des Bundes, der Staaten und der Gemeinden über

4) BOESLER, 1983, S. 35; vgl. auch BOESLER, 1974, S. 7ff.

5) MANNERS/RUDZITIS, S. 484ff.

die Nutzung der Küstenzone und des Meeres. Er kommt zu dem Ergebnis, daß die einzelnen Bestimmungen inhaltlich z.T. erheblich voneinander abweichen und fordert eine Vereinheitlichung der rechtlichen Regelungen⁶⁾. Am Beispiel eines Naturschutzgebietes am Michigansee und einem in unmittelbarer Nähe hierzu gebauten Hafen weist PLATT auf die rechtlichen Schwierigkeiten hin, die räumlichen Nutzungsansprüche optimal zu koordinieren⁷⁾. In einer anderen Arbeit "Land Use Control: Interface of Law and Geography" hebt er hervor, daß die am Rechtssetzungsverfahren beteiligten Personen enger mit den Geographen zusammenarbeiten müssen, um die Probleme der Nutzung des Landes möglichst gut zu lösen⁸⁾. MITCHELL zeigt in einem Schaubild⁹⁾ seiner Arbeit "Geography and Resource Analysis" plastisch, daß zur Realisierung der ressourcenpolitischen Ziele insbesondere Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen erforderlich sind (Surveillance, Meditation, Control). Solche Anordnungen können aber nur auf der Grundlage von rechtlichen Vorschriften ergehen.

Wenn im deutschen Schrifttum entsprechende Abhandlungen zwar noch fehlen, ist der konkrete Einfluß der Staatstätigkeit als solche auf Raum und Landschaft schon früh erkannt worden. Als bahnbrechend ist hier die Arbeit von BOESLER "Kulturlandschaftswandel durch raumwirksame Staatstätigkeit"¹⁰⁾ zu nennen. Diese weist in zuvor noch nicht dagewesener Art anhand von sieben Untersuchungsgebieten den Wandel der Landschaft durch staatliches Handeln nach. Aufgrund der sorgfältigen Untersuchungen BOESLERS fand der Gesichtspunkt der Staatstätigkeit als wichtiger Faktor für die Veränderung des Raumes in der Forschung und Lehre der Geographie volle Anerkennung. Die Arbeit gab zahlreichen Wissenschaftlern den Anstoß, auf diesem Gebiet weiter zu forschen und die raumbedeutsamen staatlichen Einwirkungen auch in anderen Bereichen des Bundesgebietes sowie im Ausland zu analysieren. MÜLLER¹¹⁾ hat daraufhin die Raumwirkungen der regionalen Strukturpolitik für die Bundesrepublik Deutschland allgemein, und das Autorenteam BECKER/RINGEL¹²⁾ hat diese speziell für Nordrhein-Westfalen untersucht. Die Dissertation von GRUBE¹³⁾ zeigt am Beispiel Bremerhavens den durch die Industrieansiedlungspolitik hervorgerufenen räumlichen Wandel auf. Zu erwähnen sind schließlich noch die in der Festschrift für Martin Schwind (zum 70. Geburtstag) enthaltenen Abhandlungen von HAFEMANN¹⁴⁾ "Raumwirksame Staatstätigkeit in der Provinz Britannien" und von HOTTES¹⁵⁾

6) ALEXANDER, 390 ff.

7) PLATT, 1981, S. 329 ff.

8) PLATT, 1976, S. 1 f.

9) MITCHELL, S. 285

10) BOESLER, 1969

11) MÜLLER, J.H., 1973

12) BECKER, P./RINGEL, G., 1976

13) GRUBE, 1978

14) HAFEMANN, 1976

15) HOTTES, 1976

"Raumwirksame Staatstätigkeit in Afghanistan". Die Untersuchungen befassen sich jedoch in erster Linie mit dem Einfluß von direktem staatlichen Handeln, das z.B. auf der Grundlage von Regierungserklärungen ergeht (vgl. z.B. Kap. 4.2.2 der Arbeit BOESLERS "Die direkte Förderung einzelner landwirtschaftlicher Betriebe durch die Öffentliche Hand..."), weniger hingegen mit den rechtlichen Vorschriften.

Im Zusammenhang mit der Erforschung der Rechtsgeographie als neuem Teilbereich der Geographie ist zu erwähnen, daß gerade in den letzten Jahrzehnten die enge Verflechtung der Geographie mit den Nachbarwissenschaften (Volkswirtschaft, Politik- und Sozialwissenschaften, Geschichte usw.) erkannt worden ist. Eine Kooperation mit diesen Fachbereichen ist heute nicht mehr hinwegdenkbar und wird als nahezu selbstverständlich empfunden¹⁶⁾. Weil sich die Verrechtlichung der Ressourcenbereiche in den nächsten Jahren mit Sicherheit noch erheblich vergrößern wird, ist zu erwarten, daß auch zukünftig die Rechtsgeographie innerhalb der Geographie einen hohen Stellenwert einnehmen wird. Die Bedeutung der Rechtsgeographie für die amerikanische Wissenschaft umschreibt NATOLI im Vorwort zu der Arbeit von PLATT¹⁷⁾ wie folgt:

"In addition, the Block Grant Program of HUD, the numerous state land use programs, and the requirement of environmental impact statements for virtually all large residential, industrial, power, and other projects requiring extensive plots of land, emphasize the need to include the study of land use control as a significant geographic factor in almost any undergraduate geography course or program".

1.2 Zielsetzung der Arbeit

Entsprechend dem im vorangegangenen Abschnitt umschriebenen Aufgabenkreis der Rechtsgeographie setzt sich die Arbeit zum Ziel, die im Bereich der Ressourcenpolitik ergangenen Rechtsvorschriften zu untersuchen, insbesondere sie zu ordnen und ihre räumlichen Auswirkungen darzulegen.

Sind die ressourcenpolitischen Ziele einmal festgelegt (z.B. ein verstärkter Abbau von Stein- und Braunkohle, der Bau neuer Kraftwerke, die Ansiedlung neuer Industriebetriebe, die Einrichtung von Natur- und Landschaftsschutzgebieten), dann hängt es von der Ausgestaltung der rechtlichen Vorschriften ab, ob sie auch realisiert werden können. Nur wenn die Bestimmungen inhaltlich ausführlich genug konkretisiert sind (z.B. konkrete Ge- und Verbote, detaillierte Planungs- und Subventionsvorschriften), ist auch mit einer Durchsetzung der ressourcenpolitischen Ziele und den damit verbundenen Veränderungen im Raum zu rechnen.

Erster Schritt der Arbeit ist (Kap. 2.), für die fast unübersehbare Menge der

16) Vgl. MITCHELL, S. 13

17) PLATT, 1976, Preface

Rechtsvorschriften, die die Nutzung der Ressourcen regeln, eine Systematik nach den in Betracht kommenden Rechtsformen (Gesetz, Rechtsverordnung, Verwaltungsvorschrift, Satzung, Recht der Europäischen Gemeinschaft usw.) herauszuarbeiten. Werden später (Kap. 3.) bei der konkreten Behandlung der einzelnen Vorschriften die Rechtsformen erwähnt, dann kann hinsichtlich der jeweiligen Charakteristika auf Kapitel 2. Bezug genommen werden. Anhand der Eigentümlichkeiten der einzelnen Rechtsarten wird untersucht, welche Vor- und Nachteile sie bei der Regelung der ressourcenpolitischen Materien mit sich bringen. Schon aufgrund der dadurch gewonnenen Ergebnisse läßt sich bei der Bearbeitung der konkreten Regelungen (Kap. 3.) oft eine Aussage darüber machen, inwieweit sie zur Verwirklichung der raumbezogenen ressourcenpolitischen Ziele geeignet sind.

Die ordnende und systematische Darstellung bildet daher die Basis für Kapitel 3., dem eigentlichen Schwerpunkt der Arbeit. Hier werden die einzelnen Rechtsvorschriften inhaltlich dargelegt, und es erfolgt eine Untersuchung darüber, welchen Einfluß sie auf den Raum bereits gehabt haben bzw. noch haben werden.

Ziel der Arbeit ist weiterhin, einen Überblick über die ressourcenpolitischen Vorschriften zu geben. Dadurch kann der Bürger effektiver am Verfahren zum Erlaß oder der Änderung rechtlicher Bestimmungen teilnehmen, und außerdem ist zu erwarten, daß die Verfasser der Rechtsvorschriften die geographischen Aspekte stärker als bisher beachten.

1.3 Die Bedeutung und die Charakteristika der Ressourcen

Die Ressourcen sind für jeden Staat von entscheidender Bedeutung. Sie sind der Schlüssel für das volkswirtschaftliche Wachstum und einen gediegenen Wohlstand und haben großen Einfluß auf ideelle Werte wie weltpolitisches Ansehen, Sicherheit und Freiheit. Noch in den 60er Jahren machten sich nur sehr wenige Menschen Gedanken über den Verbrauch der Ressourcen, und die Ausführungen von Wissenschaftlern, die von bevorstehenden Energie-, Ressourcen- und weltweiten Wirtschaftskrisen sprachen, wurden vielfach als einseitige Schwarzmalereien abgetan. Man nahm die Ressourcen als selbstverständlich hin, und irgendwelche Engpässe in der Ressourcenversorgung erschienen nahezu undenkbar. Ein jähes Erwachen aus diesen Wunschträumen von den grenzenlosen Ressourcenvorräten erfolgte Anfang der 70er Jahre, wobei als eines der einschneidendsten Ereignisse die Erdölkrise von 1973 zu nennen ist. Die Sonntagsfahrverbote zwecks Benzineinsparung, rapide hochschnellende Benzin- und Ölpreise und die damit einhergehende Erhöhung der Gas- und Elektrizitätspreise kamen für viele wie aus heiterem Himmel. Da diese empfindlichen Maßnahmen wohl zum erstenmal auch die Gesamtheit der deutschen Bevölkerung trafen, konnte sich der Gedanke von der Begrenztheit der natürlichen Ressourcen und vom Energiebewußtsein auf breiter Ebene durchsetzen.

Begleitet war die Energiekrise von Aktionen zum Schutz der Umwelt. Schlagartig wurden immer mehr Berichte und Gutachten über die Verschmut-

zung von Luft und Gewässern veröffentlicht. An zahllosen Beispielen wurde dargelegt, daß Natur und Umwelt als Lebensgrundlagen für den Menschen in höchstem Maße von der Zerstörung und irreparablen Schäden bedroht waren. Die Rohstoff- und Umweltprobleme beschränkten sich jedoch nicht auf die Bundesrepublik Deutschland, sondern stellten nahezu alle Industriestaaten vor schwierige Aufgaben. Die Reaktionen der Bundesregierung blieben nicht aus, und schon bald wurden für die einzelnen Bereiche Programme erstellt, die die zukünftigen Leitlinien der Politik bis in viele Einzelheiten hinein darlegen¹⁸⁾.

Unter den Begriff der Ressourcen fallen alle dem Menschen zur Verfügung stehenden "Hilfsmittel". Hierzu zählen neben den von der Natur vorgegebenen Stoffen auch ideelle und materielle Werte wie z.B. Arbeitskraft, Kapital, technischer Fortschritt, Infrastrukturpotential und Gesellschaftsformen¹⁹⁾.

In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, daß sich im Kartellrecht ein Ressourcenbegriff mit speziellem, unternehmensbezogenem Inhalt herausgebildet hat²⁰⁾. Nach den §§ 22 ff. des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) werden Ressourcen als Oberbegriff für den Marktanteil eines Unternehmens, seine Finanzkraft, seinen Zugang zu den Beschaffungs- und Absatzmärkten, Verflechtungen mit anderen Unternehmen²¹⁾, sowie seine Produktionsanlagen, Gebäude und Grundstücke verstanden²²⁾. Die vorliegende Arbeit befaßt sich jedoch nicht mit den Ressourcen im kartellrechtlichen Sinn, sondern mit den natürlichen Ressourcen, da ihre Nutzung in besonderem Maße räumliche Veränderungen zur Folge hat.

Was dem Menschen als natürliche Ressource dienen kann, hängt vom jeweiligen Stand der Kultur und Technik ab²³⁾. In der Urzeit war Objekt der menschlichen Arbeit in erster Linie der Boden, der durch Bebauung und Anpflanzung von Früchten nutzbar gemacht wurde. Mit der fortschreitenden Technisierung gelang es dem Menschen, Stoffe in den Arbeitsprozeß einzuführen, deren Existenz er zuvor noch gar nicht kannte oder zumindest von deren wirtschaftlichen Verwendbarkeit er nichts wußte. Noch im späten Mittelalter diente z.B. der im Emsland unmittelbar über den Erdölfeldern lebenden Bevölkerung das heute für die Wirtschaft so wichtige Erdöl nicht als Ressource. Zum einen war nämlich zu diesem Zeitpunkt die Verwendbarkeit von Erdöl zur Energieerzeugung und Herstellung von Benzin überhaupt nicht bekannt. Darüber hinaus fehlten auch die technischen Mittel zur Förderung dieses Bodenschatzes. Erst als der Mensch lernte, das Erdöl zur Energieerzeugung und Benziningewinnung zu nutzen, wurde es für ihn zur Ressource. Als weiteres Beispiel aus der neueren Zeit ist die Kernenergie zu

18) Zu den Programmen s.u. Kap. 1.5

19) BOESLER, 1983, S. 155

20) Vgl. hierzu IMMENGA/MESTMÄCKER, z.B. § 23 Rdnr. 13, 15, § 24 Rdnr. 100; LANGEN, § 22 Rdnr. 59 ff.; MÖSCHEL, Anm. 860, 872 f.

21) Vgl. § 22 Abs. 1 Nr. 2

22) Vgl. IMMENGA, § 24 Rdnr. 123

23) Vgl. ZIMMERMANN, E.W., S. 8 ff.; zusammenfassend MITCHELL, S. 2

nennen. Erst vor wenigen Jahrzehnten wurden Verfahren zur Spaltung von Uran und somit zur Energieerzeugung entwickelt. Vor diesem Zeitpunkt war daher das Uran für den Menschen noch keine Ressource, sondern ein ganz neutraler Stoff. Die Zahl und Art der dem Menschen zur Verfügung stehenden Ressourcen ist also nicht durch alle Kulturepochen hin gleich, sondern ändert und vergrößert sich mit fortschreitender Technisierung und Industrialisierung. Ressourcen können daher nicht als schon immer vorhanden angesehen werden, sondern Rohstoffe erhalten erst dann ihre Eigenschaft als Ressourcen, wenn der Mensch sie aufgrund seiner Kenntnisse und technischen Möglichkeiten einsetzen und nutzbar machen kann. ZIMMERMANN faßt dies kurz in folgenden Worten zusammen²⁴⁾: "Resources are not, but they become". Es werden daher zukünftige Generationen Stoffe als Ressourcen verwenden, denen die heutige Menschheit noch keine Beachtung schenkt.

Als wichtigste natürliche Ressourcen sind zu nennen: Meerwasser, Binnengewässer, Trinkwasser, Luft, Raum, Böden, Wälder, landwirtschaftliche Produkte, Fischbestände, Pflanzen und wildlebende Tiere, Natur, Landschaft, Erholungsgebiete, die zur Energieerzeugung verwendbaren Rohstoffe Erdöl, Steinkohle, Braunkohle, Erdgas, Uran, die metallischen und nichtmetallischen Rohstoffe sowie die gesamte Umwelt. Zwar vertreten einige amerikanische Autoren²⁵⁾ die Auffassung, daß die Umwelt keine Ressource sei, da sie als solche nicht in den Produktionsprozeß eingeführt und verarbeitet werden könne. Dieses Argument hält aber einer kritischen Betrachtungsweise nicht stand: Die Umwelt setzt sich zusammen aus mehreren einzelnen Faktoren wie z.B. Luft, Wasser, Raum; da diese für sich gesehen als natürliche Ressourcen zu qualifizieren sind, muß zwangsläufig auch eine Verbindung dieser Faktoren wieder eine natürliche Ressource darstellen.

Ressourcen sind danach zu differenzieren, ob sie erneuerbar sind oder nicht²⁶⁾.

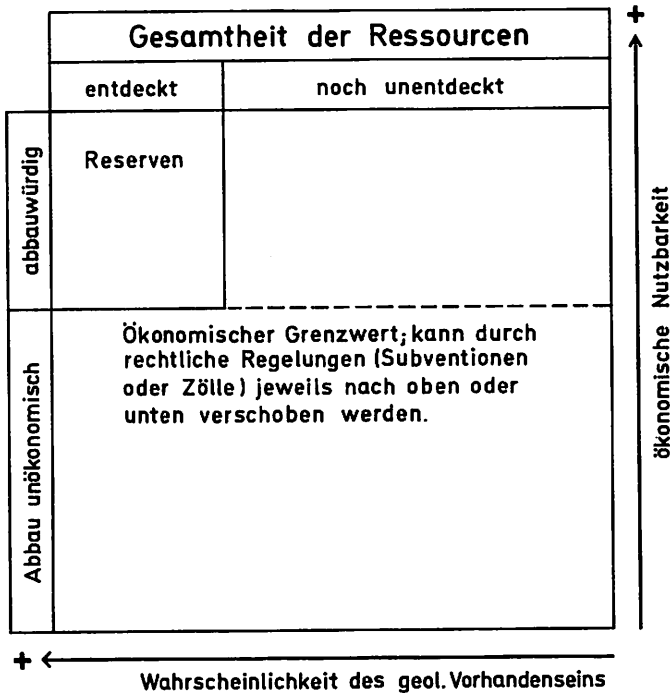
Erneuerbare Ressourcen sind pflanzliche und tierische Rohstoffe, die durch Züchtung grundsätzlich immer verfügbar sind. Erschöpfbare Ressourcen sind dadurch gekennzeichnet, daß ihre Bestände begrenzt sind. Hierbei treten vor allem wegen ihrer Bedeutsamkeit die zur Energieerzeugung dienenden Rohstoffe (Erdöl, Kohle, Erdgas) sowie die Metalle hervor. Da sie durch ihre Verwendung im Produktionsprozeß langsam aufgezehrt werden, stellt sich immer wieder die zentrale Frage, wie groß die vorhandenen Ressourcenmengen sind. In diesem Zusammenhang sind zwei Gesichtspunkte maßgebend: der geologische und der ökonomische. Geologisch gesehen treten die Rohstoffe an vielen Stellen der Erdkruste und in den Ozeanen auf, während die ökonomisch abbaufähigen Roh-

24) ZIMMERMANN, E.W., S. 16

25) HOTELLING, S. 137 ff.; BARNETT und MORSE; diese Ansicht wurde kürzlich erneut von BARNETT vertreten, S. 163 ff.

26) Vgl. hierzu BOESLER, 1983, S. 155 ff.; MÜLLER, S. 73 ff.; SIEBERT, S. 145 ff.

stofflager selten sind. BROBST hat das Spannungsverhältnis zwischen diesen Aspekten in einer Abbildung²⁷⁾ anschaulich dargestellt.



Danach besteht der gesamte Ressourcenvorrat aus Rohstoffen, die bereits entdeckt sind und aus solchen, die heute zwar noch unbekannt sind, in Zukunft aber einmal nutzbar gemacht werden. Betrachtet man die bereits entdeckten Rohstoffe, so läßt sich differenzieren zwischen ökonomischen (abbauwürdigen) und nichtökonomischen. Der an der rechten Seite befindliche Pfeil deutet an, daß vom unteren bis zum oberen Ende des Diagramms die ökonomische Nutzbarkeit immer größer wird. Der ökonomische Grenzwert ist erreicht, wenn ein Rohstoff nicht mehr gewinnbringend oder zumindest kostendeckend abgebaut werden kann.

Der ökonomische Grenzwert ist aber nicht starr, sondern flexibel. Es ist möglich, daß aufgrund neuer technischer Erfindungen bislang ökonomisch abbaunwürdige Rohstoffe nunmehr gewinnbringend gefördert werden können. Daneben spielen auch rechtliche Gesichtspunkte eine wichtige Rolle. Wird z.B. durch Subventionsgesetze die Gewinnung einzelner Ressourcen finanziell unter-

27) BROBST, 1979, S. 113; BROBST bezieht sich in dieser Abbildung in erster Linie auf die Bodenschätze

stützt, dann kann der an sich unökonomische Abbau plötzlich rentabel werden. Eines der wichtigsten Beispiele ist die Subventionierung des deutschen Steinkohlen- und Braunkohlenbergbaus. Auch durch Zoll- und Steuergesetze kann der ökonomische Grenzwert verschoben werden.

1.4 Ressourcen und Energie

Eine herausragende Stellung innerhalb der Ressourcen nimmt der Energiekomplex ein, der bereits eine Verbindung von Rohstoffen mit technologischem Know How darstellt²⁸⁾. Energie liefert Kraft, Wärme und Strom, wobei sich die elektrische Energie als besonders vielseitig verwendbar erweist. In der heutigen Volkswirtschaft ist die Energieversorgung vor allem bedeutsam für den wirtschaftlichen Fortschritt und die Erhöhung des Lebensstandards. Ein Wachstum des Bruttosozialprodukts um einen bestimmten Prozentsatz setzt eine Steigerung der Energieerzeugung voraus, denn der Korrelationskoeffizient zwischen beiden Größen liegt zur Zeit bei einem Wert von etwa 0,7.

Die Energiequellen lassen sich, wie die Ressourcen, unter dem Gesichtspunkt einteilen, ob sie erneuerbar sind oder nicht²⁹⁾. Die wichtigsten, sich ständig erneuernden Energiequellen sind:

- I. Sonneneinstrahlung;
 1. direkte Nutzung durch optische Geräte wie Reflektoren, Kollektoren, Spiegel, Linsen und ähnliche Geräte,
 2. indirekte Nutzung durch
 - a) Photosynthese als Basis für alle pflanzlichen Produkte, Wälder usw.,
 - b) Windströmungen;
- II. Erdwärme;
- III. Gezeitenkraft.

Zu den nichterneuerbaren Energiequellen zählen:

- I. Spaltbare Elemente, die Atomenergie freisetzen;
- II. Fossile Brennstoffe,
 1. Kohle (Stein- und Braunkohle),
 2. Erdöl,
 3. Erdgas.

In der heutigen Zeit wird Energie in weitaus überwiegendem Maße aus nicht erneuerbaren, fossilen Energiequellen erzeugt. Zwar befassen sich Forschungsvorhaben in nahezu allen Staaten mit der Gewinnung von Energie aus den sich selbst erneuernden Energiequellen Sonne, Wind, Erdwärme. Die wissenschaftli-

28) LITTEK, S. 228

29) Vgl. ZIMMERMANN, E.W., S. 45

chen Erkenntnisse sind zur Zeit aber noch nicht so weit fortgeschritten, daß hieraus die Energie ökonomischer als aus den fossilen Brennstoffen erzeugt werden könnte. Aus der Gruppe der nichterneuerbaren Energiequellen läßt sich die Kernenergie mit großem Abstand am günstigsten und preiswertesten gewinnen, zumal die verschiedenen technischen Wege zur Kernspaltung heute hinreichend bekannt sind. Widerstände aus der Bevölkerung und aus den Reihen der Politiker haben es jedoch verhindert, daß die Kernenergie zu einem der wichtigsten Energieträger werden konnte.

1.5 Ressourcenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland

Eine Politik, die sich mit der Gesamtheit der Ressourcen befaßt, gibt es nicht, da das Spektrum der Ressourcen zu breit gefächert ist. Dagegen ist eine Politik, die einzelne Ressourcenbereiche (Rohstoffe, Umwelt, Raum, Natur) betrifft, in den letzten Jahren in erstaunlichem Maße in den Vordergrund gerückt. Noch bis Mitte der 60er Jahre bestand Umweltpolitik primär aus unkoordinierten Schutzmaßnahmen von vorwiegend kurzfristigem Charakter auf regionaler Ebene. Die Rohstoffpolitik galt als problemlos, und ihr wurde nur wenig Beachtung geschenkt. Auch für Natur- und Landschaftsschutz fehlten klare politische Konzepte und ausführliche rechtliche Bestimmungen. Darüber hinaus stritten Bund und Länder erst noch über die Vorfrage, wer überhaupt zur gesetzlichen Regelung dieses Bereiches zuständig war. Nachdem aber die Probleme immer gravierender und dringlicher geworden und bereits irreparable Schäden der einzelnen Ressourcen zu befürchten waren, erließ die Bundesregierung in den 70er Jahren eine Vielzahl von Programmen. Diese stecken die politischen Ziele ab und fordern die Gesetzgebungskörperschaften von Bund und Ländern auf, zu ihrer Durchsetzung entsprechende Rechtsvorschriften zu erlassen oder bestehende Gesetze zu ergänzen. Als Meilensteine der Ressourcenpolitik der Bundesregierung sind zu nennen:

- Das Umweltprogramm vom 29.09.1971³⁰⁾ und in Ergänzung hierzu die Fortschreibung³¹⁾ vom 14.07.1976;
- Das Energieprogramm vom 26.09.1973³²⁾ und in Ergänzung hierzu die erste Fortschreibung vom 23.10.1974³³⁾, sowie die Grundlinien und Eckwerte für die Fortschreibung des Energieprogramms vom 23.03.1977³⁴⁾, die zweite Fortschreibung vom 14.12.1977³⁵⁾ und die dritte Fortschreibung vom 04.11.1981³⁶⁾;
- Das Bundesraumordnungsprogramm³⁷⁾ aus dem Jahre 1975.

30) BT-Drucksache 6/2710

31) BT-Drucksache 7/5684

32) BT-Drucksache 7/1057

33) BT-Drucksache 7/2713

34) Bulletin der Bundesregierung vom 25.03.1977, Nr. 30 S. 265

35) BT-Drucksache 8/1357

36) BT-Drucksache 9/983

37) BT-Drucksache 7/3584

Die Programme sind auf mehrere Jahre, also auf längere Sicht hin konzipiert und vermögen wegen der ständigen Änderungen innerhalb der Ressourcengebiete insgesamt gesehen nur einen recht groben Umriß zu geben. Detaillierte und aktuelle Ausführungen zur Politik der einzelnen Ressourcen enthalten vor allem die Antworten der Bundesregierung auf kleine und große Anfragen des Bundestages oder des Bundesrates. Als weitere auf dem jeweils neuesten Stand befindlichen Quellen dienen Regierungserklärungen, Gutachten³⁸⁾ und sonstige "Unterrichtungen"³⁹⁾ durch die Bundesregierung.

1.6 Die internationale Ressourcenpolitik

Wie bereits erwähnt rangierte in der Bundesrepublik Deutschland die Politik bezüglich der einzelnen Ressourcen (insbesondere Umwelt und Natur) noch in den 60er Jahren vielfach an untergeordneter Stelle. Es ist daher verständlich, daß eine supranationale Ressourcenpolitik so gut wie überhaupt nicht existierte. Zwar wurden Staatenbündnisse gegründet wie beispielsweise die EWG, mit dem Ziel, die zwischenstaatlichen Zölle abzubauen. Die Intention dieser Zusammenschlüsse war aber vorerst nicht, internationale Ressourcenprobleme zu lösen. Es gab daher keine supranationale Energie- oder Umweltpolitik, sondern es ging vorerst jedes Land seinen eigenen Weg, ohne sich viel um die Nachbarstaaten zu kümmern. Mit den sich verschärfenden Krisen, insbesondere in der Rohstoffversorgung, Umwelt und Natur, erwachte gleichzeitig auch das Bewußtsein, daß das Ressourcenproblem nicht auf ein Land beschränkt, sondern von internationaler, ja sogar weltweiter Bedeutung ist. Die einzelnen Staaten gelangten zu der Erkenntnis, befriedigende Lösungen nur durch eine Kooperation und Koordination auf überstaatlicher Ebene erzielen zu können⁴⁰⁾. Die Länder der Europäischen Gemeinschaft zum Beispiel einigten sich, neben dem Abbau von Zöllen fortan auch eine gemeinsame Ressourcenpolitik auf dem Gebiet der Energieversorgung und des Umweltschutzes zu betreiben. Ähnlich wie es in der Bundesrepublik Deutschland bereits auf nationaler Ebene geschehen war, veröffentlichte auch die Europäische Gemeinschaft ressourcenpolitische Programme⁴¹⁾. Sie enthalten Maßnahmen zur gegenseitigen Unterstützung in Krisenfällen sowie Ausführun-

38) Umweltpolitisch besonders bedeutsam ist das heute noch gültige, ca. 650 Seiten umfangreiche "Umweltgutachten 1978", BT-Drucksache 8/1938

39) Hierzu zählen vor allem die Jahreswirtschaftsberichte

40) Vgl. hierzu das Übereinkommen über ein Internationales Energieprogramm zwischen den Regierungen von Belgien, Dänemark, der Bundesrepublik Deutschland, Irland, Italien, Japan, Kanada, Luxemburg, der Niederlande, Österreich, Schweden, der Schweiz, Spanien, der Türkei, Großbritannien, Nordirland und den Vereinigten Staaten von Amerika vom 18.11.1974 (BGBl. II S. 701)

41) z.B. Entschließung des Rates vom 17.09.1974 betr. eine neue energiepolitische Strategie für die Gemeinschaft (ABl. Nr. C 153/1); Entschließung des Rates vom 17.12.1974 betr. Ziele der gemeinschaftlichen Energiepolitik für 1985 (ABl. Nr. C 153/2); Aktionsprogramm für Umweltschutz vom 22.11.1973, (ABl. Nr. C 112)

gen über einen grenzüberschreitenden Umweltschutz. Als Instrumente zur Durchsetzung der Ziele dienen insbesondere rechtliche Vorschriften mit Ge- und Verboten.

2. DIE VERSCHIEDENEN ARTEN DER RECHTSVORSCHRIFTEN UND IHRE BEDEUTUNG FÜR DIE RESSOURCENPOLITIK

2.1 Gesetze

2.1.1 Die Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten auf Bund und Länder für ressourcenpolitische Regelungen (Art. 70 ff. GG)

Entscheidendes Kriterium der Gesetze ist, daß sie in dem verfassungsmäßig vorgesehenen förmlichen Gesetzgebungsverfahren des Bundes oder der Länder zustande gekommen sind.

Zunächst stellt sich die Frage, ob der Bund oder die Länder zum Erlaß der ressourcenpolitisch bedeutsamen Gesetze zuständig sind. Nur bei genauer Kenntnis der Verteilung der Kompetenzen kann man in den Gesetzessammlungen des Bundes bzw. der Länder zielgerecht nachsehen, ob und welche Gesetze bereits erlassen worden sind. Steht dem Bund z.B. lediglich die Rahmengesetzgebungskompetenz zu, dann sind die für die Praxis wichtigsten und ausführlichsten Bestimmungen grundsätzlich in den Ländergesetzen zu finden, da bei der Rahmengesetzgebung nur die Länder, nicht hingegen der Bund zur Regelung von Einzelheiten befugt sind.

Nach dem Grundgesetz sind drei verschiedene Arten der Gesetzgebung des Bundes zu unterscheiden:

1. die ausschließliche Gesetzgebung (Art. 71, 73, 105 Abs. 1 GG);
2. die konkurrierende Gesetzgebung (Art. 72, 74, 105 Abs. 2 GG);
3. die Rahmengesetzgebung (Art. 75 GG).

Die ausschließliche Gesetzgebung bedeutet, daß nur der Bund zur Regelung der in Art. 73 und 105 Abs. 1 GG aufgezählten Sachgebiete befugt ist. Die Länder dürfen zu diesen Materien lediglich dann Gesetze verabschieden, wenn und soweit sie hierzu durch Bundesgesetz ausdrücklich ermächtigt sind (Art. 71 GG). Neben Art. 73 sowie 105 Abs. 1 GG ist der Bund weiterhin ausschließlich zum Erlaß des Haushaltsgesetzes zuständig. Als Sachbereiche, die auch die Ressourcenpolitik betreffen, kommen insbesondere in Betracht aus Art. 73 GG:

Nr. 1, Die auswärtigen Angelegenheiten;

Nr. 5, Die Einheit des Zoll- und Handelsgebietes, die Handels- und Schifffahrtsverträge, die Freizügigkeit des Warenverkehrs und der Waren- und Zahlungsverkehr mit dem Ausland einschließlich des Zoll- und Grenzschutzes;

Nr. 6, Die Bundeseisenbahnen und der Luftverkehr;

Art. 105 Abs. 1 GG: Zölle und Finanzmonopole.

Der Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 74 GG) ist mehr als doppelt so umfangreich wie der der ausschließlichen. Zu den ressourcenpolitischen Sachgebieten zählen vor allem aus Art. 74:

- Nr. 11, Das Recht der Wirtschaft (Bergbau, Industrie, Energiewirtschaft, Handwerk, Gewerbe, Handel, Bank- und Börsenwesen);
- Nr. 11a, Die Erzeugung und Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken sowie die Errichtung und der Betrieb der hierfür erforderlichen Anlagen;
- Nr. 13, Die Förderung der wissenschaftlichen Forschung;
- Nr. 14, Das Recht der Enteignung;
- Nr. 15, Die Überführung von Grund und Boden in Gemeineigentum und andere Formen der Gemeinwirtschaft;
- Nr. 16, Die Verhütung des Mißbrauchs wirtschaftlicher Machtstellung;
- Nr. 17, Die Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung, die Sicherung der Ernährung, die Ein- und Ausfuhr land- und forstwirtschaftlicher Erzeugnisse, die Hochsee- und Küstenfischerei und der Küstenschutz;
- Nr. 18, Das Bodenrecht und das landwirtschaftliche Pachtwesen, das Wohnungs- sowie das Siedlungswesen;
- Nr. 21, Die Hochsee-, die Küsten- und Binnenschifffahrt;
- Nr. 22, Der Bau und die Unterhaltung von Straßen für den Fernverkehr;
- Nr. 24, Die Abfallbeseitigung, die Luftreinhaltung und die Lärmbekämpfung;
- Art. 105 Abs. 2 GG: Die Verteilung des Steueraufkommens.

Auch bei der konkurrierenden Gesetzgebung darf der Bund die in den Art. 74 und 105 Abs. 2 GG erwähnten Sachgebiete grundsätzlich regeln. Nur wenn er von diesem Recht keinen Gebrauch macht, können die Länder eigene Gesetze erlassen. Sie haben die Befugnis, die jeweilige Materie eigenverantwortlich und unabhängig vom Verhalten anderer Länder auszugestalten. Dadurch wird in den Ländern eine Verschiedenartigkeit in der Gesetzgebung ermöglicht. Der Bund hat es allerdings in der Hand, einen von den Ländern geregelten Sachbereich an sich zu ziehen und hierüber ein inhaltlich anders lautendes Gesetz zu verabschieden. Dadurch werden gleichzeitig die früheren Landesgesetze unwirksam.

Die Rahmengesetzgebung steht als dritte Art der Bundesgesetzgebung neben der ausschließlichen und der konkurrierenden. Für sie ist charakteristisch, daß der Bund die in Art. 75 GG aufgeführten Sachgebiete nicht abschließend und vollständig regeln, sondern nur einen Rahmen stecken darf. Den Landesgesetzgebern muß noch genügend Raum für Willensentscheidungen in der sachlichen Rechtsgestaltung übrig bleiben. Die Rahmengesetze dürfen die Länder nicht darauf beschränken, nur zwischen vorgegebenen rechtlichen Alternativen zu wählen. Es müssen vielmehr bestimmte, von den Ländern zu findende, vom Bund nicht vorgeschlagene Möglichkeiten bestehen, wie sie die Materie gesetzgeberisch frei und eigenverantwortlich ausgestalten können⁴²⁾. Sowohl das Bundesgesetz als auch das jeweilige Landesgesetz enthält eine Teilregelung, die erst in ihrer Gesamtheit die bezweckte rechtliche Ordnung schafft. Die Vorschriften der Rahmengesetze richten sich in erster Linie an die Länderparlamente und fordern die-

42) MAUNZ/DÜRIG, Art. 75 Rdnr. 11

se zum Erlaß entsprechender Gesetze auf; in Ausnahmefällen können sie aber auch Bürgern gegenüber unmittelbare Rechtswirkungen entfalten.

Zu den für die Ressourcenpolitik bedeutsamen Sachbereichen gehören vor allem aus Art. 75 GG:

- Nr. 3, Das Jagdwesen, der Naturschutz und die Landschaftspflege;
- Nr. 4, Die Raumordnung und der Wasserhaushalt.

2.1.1.1 Allgemeine Grundsätze für Überschneidungen innerhalb der Zuständigkeitsregelungen

Die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes (Art. 73, 105 Abs. 2 GG) ist die stärkste Kompetenz und geht daher beiden anderen Arten vor⁴³). Sie muß demzufolge bei Zweifelsfragen auch weitherzig ausgelegt werden. An zweiter Stelle rangiert die konkurrierende Gesetzgebung, die somit über der Rahmengesetzgebung steht. Schwierigkeiten bereitet häufig die Frage, wie eine bestimmte Materie ihrem Inhalt nach unter mehreren ähnlich lautenden Katalognummern einzuordnen ist. Ist unklar, ob sie unter die eine oder die andere Ziffer der gleichen Gesetzgebungsvorschrift fällt, dann ist dies für die Praxis unbeachtlich, da alle Nummern unabhängig von ihrer Rangfolge gleichbedeutend sind⁴⁴). Die Frage nach der genauen Zuständigkeit ist aber dann wichtig, wenn ein Sachgebiet inhaltlich unter mehrere ähnlich abgefaßte Ziffern verschiedener Zuständigkeitskataloge eingeordnet werden kann. Kommen beispielsweise sowohl die ausschließliche als auch die konkurrierende Gesetzgebung in Betracht, so dürfen die Länder, wenn man sich für die zuerst genannte entscheidet, in dem betreffenden Sachbereich gesetzgeberisch überhaupt nicht, auch nicht ergänzend tätig werden. Überschneidungen treten häufig unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten, nämlich zwischen Art. 74 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft) und Art. 73 Nr. 1 und 5 GG (Auswärtige Angelegenheiten, Einheit des Zoll- und Handelsgebietes, Handels- und Schiffsverkehrsverträge, Freizügigkeit des Warenverkehrs) auf. Sucht man Gesetze über diese Sachgebiete, so ist vor einer Subsumtion unter Art. 74 Nr. 11 GG zu prüfen, ob die Materie nicht etwa unter den speziellen Sachbereich des Art. 73 Nr. 5 GG fällt und daher nur bundesgesetzlich geregelt sein kann. In einem solchen Falle erübrigt es sich, in den Landesgesetzessammlungen nach entsprechenden Vorschriften zu suchen.

2.1.1.2 Voraussetzungen für Regelungen durch den Bund (Art. 72 GG)

Die Ausübung der Rahmengesetzgebung und der konkurrierenden Gesetzgebung durch den Bund ist gemäß Art. 72 Abs. 2 nur dann zulässig, wenn

43) MAUNZ/DÜRIG, Art. 74 Rdnr. 18

44) MAUNZ/DÜRIG, Art. 74 Rdnr. 21

1. eine Angelegenheit durch die Gesetzgebung einzelner Länder nicht wirksam geregelt werden kann oder
2. die Regelung eines Sachbereiches durch ein Landesgesetz die Interessen anderer Länder beeinträchtigen könnte oder
3. die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit, insbesondere die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus dies erfordert.

Besonders die zuletzt genannte Voraussetzung ist so weit gefaßt, daß hierdurch der Bundesgesetzgebung Tür und Tor geöffnet wird⁴⁵⁾. Praktisch würde hierunter nur ein solches Gesetz fallen, das nach seinem Inhalt oder seiner Zweckrichtung die Recht- oder Wirtschaftseinheit bewußt zerstören will. Durch die Vorschrift des Art. 72 Abs. 2 GG wird daher die Zuständigkeit des Bundes letztlich so gut wie überhaupt nicht eingeengt.

2.1.1.3 Die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit der Länder

Fällt ein Sachgebiet weder unter die ausschließliche, noch unter die konkurrierende, noch unter die Rahmengesetzgebung des Bundes, dann gehört es zur ausschließlichen Gesetzgebung der Länder. Von ressourcenpolitischer Bedeutung ist hierbei

- das Landesverfassungsrecht und
- das Gemeinderecht.

Die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit der Länder ist zwar im Grundgesetz nicht ausdrücklich erwähnt. Für sie spricht aber die Vermutung der Art. 30 und 70 GG, und darüber hinaus rechtfertigt sie sich aus der Staatlichkeit der Länder⁴⁶⁾. Der Bund darf daher über diese Materien keine eigenen Gesetze erlassen.

2.1.2 Das Verfahren zum Erlaß der Gesetze

Die weitaus meisten Gesetzesvorlagen stammen von der Bundesregierung. Sie muß bereits bei der Ausarbeitung die übrigen Ministerien sowie Vertreter von Fachkreisen (Verbände und Unterverbände) hinzuziehen⁴⁷⁾. Daraufhin sind die Initiativen dem Bundesrat zuzuleiten, der innerhalb von sechs Wochen hierzu Stellung nehmen kann (Art. 76 Abs. 2 GG). Erst danach werden sie beim Bundestag eingereicht. Gesetzesvorlagen können auch "aus der Mitte des Bundestages", das bedeutet von mindestens 5% der Abgeordneten (vgl. § 97 i.V.m. § 10 GeschBT), eingebracht werden. Schließlich steht das Initiativrecht auch noch

45) v. MANGOLDT/KLEIN, Art. 72 Anm. IV 4 d

46) MAUNZ/DÜRIG, Art. 71 Rdnr. 11 ff.

47) MAUNZ/DÜRIG, Art. 76 Rdnr. 10 ff.

dem Bundesrat zu. Der Bundestag führt drei Beratungen (Lesungen) durch, bevor er den Gesetzesbeschluß erläßt.

2.1.2.1 Einspruchs- und Zustimmungsgesetze auf Bundesebene (Art. 76 ff. GG)

Für den weiteren Verlauf des Verfahrens ist zu differenzieren zwischen Einspruchs- und Zustimmungsgesetzen (vgl. Art. 77 Abs. 2 GG). Bei den zuerst erwähnten handelt es sich um solche, gegen die der Bundesrat Widerspruch einlegen und dadurch eine nochmalige Überprüfung im Bundestag erreichen kann. Die an zweiter Stelle genannten sind dadurch gekennzeichnet, daß sie ohne Zustimmung des Bundesrates, die nach einer ausdrücklichen Vorschrift des Grundgesetzes erforderlich sein muß, letztlich nicht zustande kommen können. Betroffen sind hiervon primär diejenigen Gesetze, die das Verhältnis von Bund und Ländern in besonderem Maße tangieren. Dazu zählen vor allem solche, die die Durchführung der Bundesaufgaben den Landesverwaltungen auferlegen (z.B. Art. 84 Abs. 1, 85 Abs. 1 GG)⁴⁸⁾. Als Ausprägung des föderalistischen Prinzips soll dem Bundesrat in diesen Fällen ein gleichartiges Mitwirkungsrecht zustehen. Er hat den Bereich der Zustimmungsgesetze insbesondere unter Berufung auf Art. 84 Abs. 1 GG in seiner Praxis so stark ausgedehnt, daß sie zahlenmäßig weitaus überwiegen.

Manche Gesetzesentwürfe enthalten einzelne Bestimmungen, für die die Zuständigkeit des Bundesrates erforderlich ist, während die übrigen nur dem (letztlich durch den Bundestag überstimmbaren) Einspruch unterliegen. In diesen Fällen muß das Gesetz als unteilbares Ganzes gesehen werden, weil es ja aus einem einheitlichen Verfahren hervorgegangen ist. Daher ist es auch in seiner Gesamtheit zustimmungsbedürftig. Sollen bereits erlassene Zustimmungsgesetze geändert oder verlängert werden, so gilt folgendes: Die Verlängerung der ursprünglich begrenzten Geltungsdauer kann materiell-rechtlich nicht anders beurteilt werden als der Erlaß eines neuen Gesetzes mit gleichem Inhalt. Sie bedarf daher ebenfalls der Zustimmung des Bundesrates⁴⁹⁾. Aus ähnlichen Erwägungen heraus sind auch die Änderungsgesetze zustimmungsbedürftig.

Sowohl bei Zustimmungs- als auch bei Einspruchsgesetzen besteht für den Bundesrat bei Interessenwidersprüchen die Möglichkeit, den Vermittlungsausschuß anzurufen. Seine Verhandlungen können entweder zu einem Einigungsvorschlag führen oder ohne Erfolg enden. Bleiben sie erfolglos, dann steht dem Bundesrat bei den Einspruchsgesetzen das Recht auf Einspruch zu. Für den Fall, daß er jedoch vom Bundestag überstimmt wird, kommt das Gesetz entgegen dem Willen des Bundesrates zustande. Beharrt bei Zustimmungsgesetzen der Bundesrat auf seiner ablehnenden Haltung, so hat dies das endgültige Scheitern des Gesetzes zur Folge.

48) Eine Aufzählung aller zustimmungsbedürftigen Gesetze findet sich bei MAUNZ/DÜRIG, Art. 50 Rdnr. 15

49) MAUNZ/DÜRIG, Art. 77 Rdnr. 9 f.

2.1.2.2 Das Gesetzgebungsverfahren der Länder

Das Gesetzgebungsverfahren der Länder verläuft nicht so kompliziert wie das des Bundes, da ein dem Bundesrat vergleichbares Kontrollorgan fehlt. Als wesentlicher Unterschied ist hervorzuheben, daß Gesetzesvorlagen grundsätzlich auch im Wege des Volksbegehrens eingebracht werden können⁵⁰⁾. Volksbegehren, die von mindestens einem Fünftel der Stimmen gestellt werden müssen, können darauf gerichtet sein, Gesetze zu erlassen, zu ändern oder aufzuheben. Entspricht der Landtag einem Volksbegehren nicht, dann findet ein Volksentscheid statt.

2.1.3 Die sich für die Ressourcenpolitik als positiv erweisenden Charakteristika der Gesetze

Im Vergleich zu anderen Arten von Rechtsvorschriften weisen Gesetze eine Reihe von Merkmalen auf, die sich auf ihre Eignung als ressourcenpolitisches Instrument unterschiedlich auswirken⁵¹⁾. Zurückzuführen ist dies vor allem auf das verfassungsmäßig vorgeschriebene Verfahren zum Zustandekommen der Gesetze.

Positiv ist zu bewerten, daß die Länder im Gesetzgebungsverfahren des Bundes über den Bundesrat ein beachtliches Mitwirkungsrecht haben. Die Aufgabe des Bundesrates besteht sowohl darin, die Interessen der Länder zu schützen, als auch konstruktiv bei der Bewältigung der politischen und wirtschaftlichen Probleme der Bundesrepublik mitzuhelfen. Eine solidarische Zusammenarbeit ist besonders im Bereich der Ressourcen- und Energiepolitik von großer Bedeutung, da nur Bund und Länder gemeinsam die hier auftretenden Schwierigkeiten lösen können. Der Bundesrat kennt zum einen die Ressourcenprobleme der einzelnen Länder genau, und darüber hinaus weiß er auch, ob und wie weit die Länder zur Durchführung der vom Bund gesteckten Ziele überhaupt imstande sind. Das Mitwirkungsrecht des Bundesrates im Gesetzgebungsverfahren besteht bereits in der Befugnis, Gesetzesvorlagen einzubringen. Entwürfe, die die Bundesregierung ausgearbeitet hat, sind vor dem Einbringen in den Bundestag zunächst dem Bundesrat zuzuleiten, der sich hierzu ablehnend äußern oder Änderungen vorschlagen kann. Durch die Einräumung eines solchen Rechts auf Stellungnahme wird bezweckt, schon frühzeitig über die Auffassung des Bundesrates zu den Gesetzen Kenntnis zu erlangen, damit etwaige Differenzen z.T. bereits im Vorstadium beseitigt werden können. Bei der Ausarbeitung von Alternativvorschlägen oder Änderungen kommt dem Bundesrat die Verwaltungserfahrung der Länder und vor allem das Vorhandensein einer in der Gesetzesformulierung geradezu versierten Ministerialbürokratie sehr zugute. Erachtet der Bundesrat geplante ressourcenpolitische Gesetze als unzumutbar oder rechtswidrig, dann reicht seine Ein-

50) Vgl. z.B. Art. 107ff. der Verfassung von Rheinland-Pfalz

51) Vgl. zum Folgenden die Ausführungen VOIGTS über die Vorteile des Gesetzgebungsverfahrens für Plangesetze, S. 49 ff.

flußmöglichkeit so weit, daß er zumindest den Erlaß aller zustimmungsbedürftigen Gesetze durch Verweigerung der Genehmigung verhindern kann. In der Praxis führen aber vielfach die im Vermittlungsausschuß geführten Verhandlungen doch noch zum Erfolg. In diesem Verfahren übernimmt der Bundestag nolens volens die Ansichten des Bundesrates zu bestimmten ressourcenpolitischen Fragen, damit die Gesetze nicht endgültig scheitern.

Als Positivum des förmlichen Gesetzgebungsverfahrens ist aber nicht nur die Beteiligungsmöglichkeit der Länder, sondern auch die der sonstigen Fachkreise zu nennen. Bei der Ausarbeitung von Gesetzesvorlagen durch die Bundesregierung sind die betroffenen Ministerien, Verbände und Unterverbände schon frühzeitig beratend hinzuzuziehen. Zwar ist ihre Einflußmöglichkeit nicht so groß wie die des Bundesrates, insbesondere besitzen sie kein Einspruchs- oder Zustimmungsrecht. Sie verfügen aber meistens über Spezialkenntnisse zu bestimmten ressourcenpolitischen Fragen, die sich die Bundesregierung gerne zunutze macht. Sie vermögen aufgrund ihres Informationsvorsprungs auf mögliche Schwierigkeiten hinzuweisen und meist eine Vielzahl wertvoller Anregungen und Alternativen zur Lösung der Probleme aufzuzeigen.

Weiterhin hat das förmliche Gesetzgebungsverfahren zur Folge, daß durch Publikationen in den Massenmedien die zu regelnden ressourcenpolitischen Sachgebiete in die öffentliche Diskussion gelangen. Bisweilen können ablehnende Reaktionen in der Bevölkerung den Gesetzgeber veranlassen, ein Gesetz nicht in der ursprünglich beabsichtigten, sondern in abgeänderter Form zu verabschieden, um Widerständen bei der Durchsetzung vorzubeugen.

Nicht nur ressourcenspezifisch, sondern allgemein politisch ist es als positiv zu bewerten, daß förmliche Gesetze im Bundesgesetzblatt und in den Gesetzesblättern der Länder veröffentlicht werden müssen. Dies ist, wie später noch gezeigt werden wird, nicht für alle Rechtsformen (z.B. Verwaltungsvorschriften, Erlasse) selbstverständlich, und daher kann mitunter allein das Auffinden der für die Ressourcenpolitik bedeutsamen Vorschriften große Schwierigkeiten bereiten. Die Veröffentlichung in den Gesetzesblättern eröffnet jedoch die Möglichkeit, problemlos vom Inhalt der Gesetze Kenntnis zu erlangen.

2.1.4 Die für die Ressourcenpolitik negativ zu bewertenden Merkmale der Gesetze

Neben den vielen Vorteilen weist die Rechtsform des Gesetzes auch Nachteile auf, die sich ebenfalls als zwangsläufige Folge des Gesetzgebungsverfahrens darstellen. Hierzu zählen seine Starrheit und geringe Flexibilität⁵²⁾. Gesetzesänderungen sind sehr zeitraubend, da jedesmal das gleiche formelle und langwierige Verfahren wie beim Neuerlaß eingehalten werden muß. Gerade in den wichtigen Bereichen der Energie- und Rohstoffversorgung ist eine schnelle Anpassung an

52) Vgl. zum Folgenden die Ausführungen VOIGTS über die Nachteile des Gesetzgebungsverfahrens für Plangesetze, S. 57 ff.

sich ändernde nationale und internationale Verhältnisse aber unbedingt erforderlich. Andererseits kann die mit dem förmlichen Verfahren verbundene geringe Flexibilität durch zahlreiche Rechtsinstitute zumindest teilweise kompensiert werden. Als bedeutendste Maßnahme kommt die Einfügung von Ermächtigungsvorschriften zum Erlaß von Rechtsverordnungen (Art. 80 GG) in Betracht. Es können die Bundesregierung, ein Bundesminister oder die Landesregierungen ermächtigt werden, bestimmte Sachbereiche durch Rechtsverordnung zu regeln. Das Verfahren zum Erlaß der Rechtsverordnungen verläuft, wie später noch gezeigt werden wird, wesentlich einfacher und schneller als das zur Verabschiedung förmlicher Gesetze. Daher kann bei einer Änderung der Sachlage oder nachträglich auftretenden Problemen rasch eine effektive rechtliche Regelung geschaffen werden. Nach den in der Rechtsprechung und Literatur überwiegend vertretenen Auffassungen sind auch gesetzesändernde oder gesetzesergänzende Rechtsverordnungen zulässig, obschon diese verfassungsrechtliche Probleme aufwerfen⁵³). Man wird sie wegen der Notwendigkeit einer schnellen Anpassung der ressourcenpolitischen Gesetze zumindest dann akzeptieren müssen, wenn sie deren Kernbereich nicht antasten.

Eine Erhöhung der Flexibilität von Ressourcengesetzen kann weiterhin durch die Einfügung von Ermessensvorschriften erreicht werden. Sie sind gekennzeichnet durch Formulierungen wie "kann", "darf", "hat die Möglichkeit" und räumen der Verwaltung bei der Ausführung der Gesetze Handlungsalternativen ein und zwar

1. über die Frage, ob sie überhaupt tätig werden will und
2. welche von mehreren Möglichkeiten sie ergreifen kann.

Die Ermessensbestimmungen erfassen eine Vielzahl von Problemen, deren Lösung dann im konkreten Einzelfall sachgerecht und zufriedenstellend möglich ist.

2.1.5 Die Besonderheiten bei der Rahmengesetzgebung

Betrachtet man inhaltlich die drei nach der Verfassung vorgesehenen Gesetzgebungsarten, so hebt sich die Rahmengesetzgebung von der ausschließlichen und der konkurrierenden deutlich ab. Im Gegensatz zu den beiden zuletzt genannten darf der Bund nämlich bei der Rahmengesetzgebung keine vollständige und ausführliche Regelung treffen. Dies bringt Vorteile mit sich aber auch Nachteile. Positiv ist, daß den Ländern ein großer Spielraum bleibt, um die sich aus den regionalen Besonderheiten ergebenden Rechtsfragen eigenverantwortlich zu regeln. Bundesländer mit viel Industrie (Nordrhein-Westfalen, Saarland) haben beispielsweise andere Natur- und Landschaftsschutzprobleme als solche, die überwiegend landwirtschaftlich orientiert sind. Der Gesichtspunkt der Land-

⁵³) Vgl. hierzu PETER, S. 357 ff., mit weiteren Nachweisen

schaftspflege ist weiterhin abhängig von jeweiligen naturräumlichen Voraussetzungen. Unterschiedliche Schwierigkeiten treten daher in solchen Ländern auf, die an das Meer angrenzen, die im Tiefland liegen oder deren Territorium überwiegend aus Mittel- oder Hochgebirge besteht. Weiterhin unterscheidet sich z.B. die Raumplanung in den Stadtstaaten wesentlich von der in den dünnbesiedelten Ländern. Die Länder können allein schon wegen der räumlichen Nähe die in ihrem Gebiet erwachsenden Probleme besser erkennen, eintaxieren und hierfür Lösungswege aufzeigen als der Bund. Zwar besteht für sie bei Bundesgesetzen die Möglichkeit, über den Bundesrat ihre Wünsche vorzubringen und somit maßgeblichen Einfluß auf den Inhalt der Gesetze auszuüben. Letztlich können aber durch ein einzelnes Bundesgesetz die individuellen Interessen der Länder auf dem Gebiet der Raumordnung oder des Landschaftsschutzes niemals so gut realisiert werden wie durch Landesgesetze. Die Bundesgesetze vermögen in der Regel nur auf die wichtigsten und dringlichsten Probleme einzugehen, während Randfragen zurückgesteckt werden müssen.

Die Rahmengesetzgebung bringt aber insofern Nachteile mit sich, als wegen des relativ geringen Einflusses des Bundes in einzelnen Punkten eine Uneinheitlichkeit des Rechts entsteht. Diese ist gewissermaßen die Kehrseite des Vorteils, daß die Länder eine weite gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit haben. Es gibt darüber hinaus aber auch noch sonstige Materien, für die eine bundeseinheitliche Regelung wünschenswert wäre. Wenn es sich hierbei oft auch um allzu wichtige Punkte handelt, so wirkt für den rechtlich ohnehin überforderten Bürger alleine schon der Gedanke verunsichernd und belastend, z.B. in Neu-Ulm (Bayern) möglicherweise andere Rechtsvorschriften beachten zu müssen als in dem auf der anderen Donauseite gelegenen Ulm (Baden-Württemberg). Weiterhin besteht bei der Rahmengesetzgebung die Gefahr, daß einzelne Länder bestimmte Sachgebiete nicht oder nur unzureichend regeln. Dadurch entstehen gesetzliche Lücken, die vor allem in Natur und Landschaft zu drohenden Gefahren und irreparablen Schäden führen können. Gegen dieses Verhalten kann der Bund nur in sehr beschränktem Maße einschreiten, da er in den Zuständigkeitsbereich der Länder grundsätzlich nicht eingreifen darf. Die Länder verstoßen in solchen Fällen gegen die Intention des Rahmengesetzes, denn der Bundesgesetzgeber ist ja gerade davon ausgegangen, daß sie die Materie möglichst detailliert und bis in alle Einzelheiten hinein rechtlich regeln.

Auch wenn bei der Rahmengesetzgebung die Länder von der ihnen eingeräumten Gestaltungsfreiheit durch den Erlaß ausführlicher Gesetze Gebrauch machen, können bei der praktischen Durchsetzung große Schwierigkeiten insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Finanzierung entstehen. Während die in Bundesgesetzen verfolgten politischen Ziele im wesentlichen auch mit Bundesmitteln realisiert werden, müssen die Länder die Maßnahmen zur Durchsetzung ihrer Ziele zum großen Teil selbst finanzieren. Aufgrund zahlreicher Vorschriften erfolgen zwar zwischen Bund und Ländern und im Verhältnis der Länder untereinander Finanzausgleichs- und gegenseitige Unterstützungsmaßnahmen (z.B.

Art. 107 Abs. 2 GG). Letztlich wird aber ein finanziell schlecht gestelltes Land z.B. seine Natur- oder Landschaftsschutzmaßnahmen nicht so optimal realisieren können wie ein reiches.

2.2 Rechtsverordnungen und die für die Ressourcenpolitik hiermit verbundenen Vorteile

Rechtsverordnungen sind seit jeher die Konkurrenten der formellen Gesetze. Von den Rechtsverordnungen zu unterscheiden sind die dem Namen nach ähnlich lautenden Verwaltungsverordnungen. Die Differenzierung ist insofern wichtig, weil die zuletzt genannten primär verwaltungsinternen Charakter haben und rangmäßig unter den Rechtsverordnungen stehen. Die Abgrenzung ist nicht immer einfach, zumal beide Arten der Rechtsvorschriften bisweilen unkorrekterweise mit "Durchführungsverordnung" oder "Ausführungsverordnung" überschrieben sind oder einfach nur die Bezeichnung "Verordnung" tragen. Eine Rechtsverordnung läßt sich aber stets daran erkennen, daß in ihrer Einleitung — also zwischen der Überschrift und dem ersten Paragraphen — die gesetzliche Ermächtigungsnorm genau angegeben ist. Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang schließlich noch die Verordnungen im Bereich des Rechts der Europäischen Gemeinschaft. Sie enthalten immer einen Zusatz, von welcher Behörde sie erlassen worden sind ("Verordnung ... der Kommission" oder "Verordnung ... Rates"), und daher ist eine Verwechslung mit den inländischen Rechts- und Verwaltungsverordnungen so gut wie ausgeschlossen.

Durch Rechtsverordnungen können — abgesehen von ganz wenigen im Grundgesetz ausdrücklich normierten Ausnahmen — auch alle diejenigen Materien geregelt werden, die in Gesetzesform ergehen. Wegen der zahlreichen noch aufzuzeigenden Vorteile werden sie ebenfalls in der Ressourcenpolitik in allen Bereichen (Rohstoff-, Energie- oder Umweltpolitik) als Steuerungsinstrumente sehr häufig und gerne eingesetzt. Untrennbar mit den Rechtsverordnungen verbunden ist der Problembereich der Gewaltenteilung. Sie werden nämlich nicht von der gesetzgebenden Gewalt, der Legislative, sondern von der Exekutive erlassen. Sinn und Zweck des Gewaltenteilungsprinzips ist aber nicht eine strikt formale Trennung der Staatsgewalten, sondern eine gegenseitige Hemmung und Kontrolle⁵⁴). Zwar erfolgt in Art. 80 GG, der Kernvorschrift für die Rechtsverordnungen, eine gewisse Durchbrechung des Grundsatzes der Teilung der Gewalten. Andererseits werden an den Erlaß von Rechtsverordnungen bestimmte Voraussetzungen gestellt, so daß eine Rechtsetzung durch die Exekutive nicht schrankenlos und ohne Vorbehalt möglich ist. Nach Art. 80 GG darf eine Rechtsverordnung nämlich nur dann ergehen, wenn in einem formellen Gesetz hierzu eine Ermächtigung erteilt worden ist. Die Legislative überträgt also einen Teil ihrer Gesetzgebungsbefugnis auf die Exekutive, die dann aufgrund dieser Delegation rechtsetzend tätig werden

54) WILKE, S. 198 f.

kann⁵⁵⁾. Das Parlament darf seine Gesetzgebungsgewalt jedoch nicht wie eine Blankovollmacht weitergeben und der Verwaltung bei der Ausgestaltung der zu regelnden Materie völlig freien Spielraum belassen. Vielmehr müssen in der Delegationsnorm Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung bestimmt sein. Diese Einschränkung wurde aufgrund der negativen Erfahrungen in der Weimarer Republik und der nationalsozialistischen Zeit gemacht, wo eine nahezu uneingeschränkte Ordnungsgebung möglich war, die schließlich zu einer völligen Aushöhlung der Befugnisse der Legislative und somit auch des Gewaltenteilungsprinzips führte. Der Schwerpunkt der rechtsetzenden Gewalt liegt daher bei der Legislative. Daran ändert auch die Tatsache nichts, daß rein statistisch gesehen die Zahl der Rechtsverordnungen die der Gesetze um ein Vielfaches übersteigt⁵⁶⁾. Entscheidend ist letztlich, daß das Parlament es in der Hand hat, ob Rechtsverordnungen erlassen werden sollen und außerdem ihren Inhalt grob umreißen muß.

Als der wohl herausragendste Vorteil der Rechtsverordnung gegenüber dem Gesetz ist ihre große Flexibilität zu nennen. Während für das Zustandekommen der Gesetze ein ziemlich kompliziertes und langwieriges Verfahren vorgeschrieben ist, kann die zuständige Behörde die Rechtsverordnungen schnell und unverzüglich erlassen. Besonders in den Bereichen der Energie- und Rohstoffpolitik ist oft eine kurzfristige Anpassung des Rechts an wechselnde wirtschaftliche und außenpolitische Gegebenheiten dringend erforderlich. Unvorhergesehene Ressourcenprobleme (z.B. Versorgungsschwierigkeiten) können innerhalb kürzester Zeit durch den Erlass neuer oder die Änderung bestehender Rechtsverordnungen geregelt werden. Der Ordnungsgeber darf belastende, aber auch begünstigende sowie organisationsrechtliche Maßnahmen anordnen und sich außerdem aller Rechtstechniken bedienen, die auch dem Gesetzgeber zur Verfügung stehen wie z.B. Verweisungen auf andere Vorschriften oder Einräumung von Ermessen an untergeordnete Verwaltungsbehörden⁵⁷⁾. Rechtsverordnungen sind aus praktischen Erwägungen heraus allein schon deshalb notwendig, weil es andernfalls zu einer völligen Überlastung der bereits ohnehin stark beanspruchten Parlamente käme. Es lassen sich nicht alle normierungsbedürftigen Lebensvorgänge durch den Gesetzgeber wirksam regeln. Das gilt vor allem für die vielfältigen mit der fortschreitenden Technisierung ständig wachsenden Aufgaben auf dem Gebiet des Umwelt-, Natur- und Landschaftsschutzes. Die Legislative hat aber dennoch jederzeit die Möglichkeit, die Delegation zurückzuziehen und die zu regelnde Materie nach eigenen Vorstellungen rechtlich auszugestalten. Sie selbst kann aber niemals eine Rechtsverordnung erlassen, sondern muß stets den Weg des langwierigen und komplizierten Gesetzgebungsverfahrens wählen⁵⁸⁾. Die im Bereich der

55) OSSENBÜHL in ERICHSEN/MARTENS, S. 68 f.

56) Vgl. HASSKARL, S. 558 ff.

57) WILKE, S. 217 f.

58) MAUNZ/DÜRIG, Art. 80, Rdnr. 23

Ressourcenpolitik ergehenden rechtlichen Vorschriften, insbesondere bezüglich der Rohstoffversorgung und der Energiewirtschaft sind oft für die gesamte Volkswirtschaft von großer Bedeutung. Um etwaige Fehlentscheidungen der Exekutive durch vorschnelles Erlassen von Rechtsverordnungen zu vermeiden, kann sich die Legislative verschiedene Arten von Kontroll- und Einflußmöglichkeiten vorbehalten. Eine solche Befugnis steht ihr zu, denn wenn sie das Recht zur selbständigen Regelung hat, dann darf sie sich im Falle einer Delegation auch die Möglichkeit einer Einflußnahme vorbehalten. Je nach der Wichtigkeit der ressourcenpolitischen Angelegenheit kann das Parlament zwischen folgenden Mitwirkungsrechten wählen⁵⁹⁾:

1. Kenntnisnahme
2. Zustimmung
3. Anweisung.

In dem zuerst genannten Fall sind die Rechtsverordnungen vor ihrem Erlaß dem Parlament vorzulegen. Dadurch erhält es Gelegenheit zur Stellungnahme und kann gegebenenfalls auch für Änderungen plädieren. Die Einwirkungsmöglichkeit ist aber relativ schwach und setzt voraus, daß der Verordnungsgeber die Vorschläge des Parlaments akzeptiert und freiwillig berücksichtigt.

Anders ist es beim Zustimmungsvorbehalt, denn hierbei hängt die Wirksamkeit der Rechtsverordnung von der ausdrücklichen Genehmigung des Gesetzgebers ab. Erklärt er sich mit dem Inhalt der Rechtsverordnung nicht einverstanden, dann kann sie nicht in Kraft treten und die von der Exekutive geplanten Rechtsfolgen herbeiführen. Der Vorbehalt der Zustimmung ist ein strenges Kontrollmittel, und daher macht der Gesetzgeber in der Praxis hiervon auch nur dann Gebrauch, wenn gravierende ressourcenpolitische oder volkswirtschaftliche Interessen auf dem Spiel stehen. Man könnte nun fragen, warum er diese Sachgebiete nicht gleich selbst regelt, wenn er sich andererseits vorbehält, die Rechtsverordnungen zum Scheitern zu bringen. Der Grund hierfür liegt darin, daß die Ausarbeitung der rechtlichen Vorschriften durch die Verwaltung für ihn eine erhebliche Arbeitsentlastung bedeutet. Darüber hinaus kommt es auch nur sehr selten zu einer Versagung der Zustimmung, da in der Regel schon während der Ausarbeitung zwischen beiden Partnern über strittige Punkte Koordinierungsgespräche stattfinden.

Das Parlament hat schließlich noch die Möglichkeit, die Exekutive durch einfachen Beschluß zum Erlaß von Rechtsverordnungen anzuweisen. Die Anweisung kann sich zum einen auf die Verpflichtung beschränken, überhaupt von einer Ermächtigung Gebrauch zu machen. In diesem Fall steht die Frage über die inhaltliche Ausgestaltung zur Disposition des Verordnungsgebers. Sie kann der Exekutive aber auch über die Mindestanforderungen des Art. 80 GG hinaus, wonach Inhalt, Zweck und Ausmaß bestimmt sein müssen, konkrete und ziemlich

59) Vgl. zum Folgenden ausführlich STURMHÖFEL, S. 22 ff.

detaillierte Verordnungsinhalte vorschreiben. Bei dieser Möglichkeit bleibt ihr zur inhaltlichen Regelung nur noch ein minimaler und eng eingegrenzter Spielraum übrig.

Selbst wenn ein spezielles Mitwirkungsrecht des Parlamentes nicht vorgesehen ist, muß als Vorteil der Rechtsverordnung hervorgehoben werden, daß in dem ermächtigenden Bundesgesetz auf jeden Fall Inhalt, Zweck und Ausmaß der zu erlassenden Vorschriften umrissen sind. Hierdurch wird auch auf ressourcenpolitischem Gebiet bereits von der Legislative eine zumindest grobe Richtschnur für den Ordnungsgeber vorgezeichnet, die es verhindert, daß er ressourcenpolitische Regelungen verabschiedet, mit deren Inhalt niemand gerechnet hätte oder die übergeordneten wirtschafts- und sozialpolitischen Ziele zuwiderlaufen. Bereits in der Ermächtigungsnorm muß genau zum Ausdruck kommen, welchen konkreten ressourcenpolitischen Zweck die zu erlassende Rechtsverordnung verfolgt und welche Konsequenzen sich hieraus für die einzelnen Bürger ergeben. Der Inhalt einer Ermächtigungsvorschrift ist dann hinreichend bestimmt, wenn aus ihr hervorgeht, welche konkreten ressourcenpolitischen Problemkreise oder Fragen geregelt werden sollen. Der Zweck ist in ausreichendem Maße konkretisiert, wenn das Gesetz angibt, welches vom Gesetzgeber gesteckte ressourcenpolitische Ziel durch die Rechtsverordnung angestrebt wird. Schließlich ist bezüglich des Ausmaßes erforderlich, daß das Gesetz die Grenzen der Regelung festlegt und somit dem Ordnungsgeber Schranken setzt, die er nicht überschreiten darf.

Weiterhin erweist sich als positiv, daß zum Erlaß der Rechtsverordnungen verschiedene Stellen der Exekutive ermächtigt werden können. Dadurch besteht die Möglichkeit, die Regelung der ressourcenpolitischen Probleme direkt an die fachlich zuständige Behörde zu übertragen, die die Materie aufgrund ihres Spezialwissens rechtlich bestmöglich ausgestalten kann. Als Adressaten der Ermächtigungsnormen werden in Art. 80 die Bundesregierung, ein Bundesminister oder die Landesregierungen genannt. Unmittelbar durch Bundesgesetz können außer den Bundesministern und Regierungen von Bund und Ländern keine sonstigen Bundes- und Landesbehörden ermächtigt werden⁶⁰). Eine Übertragung an dieser Stelle ist jedoch gemäß Art. 80 Abs. 1 Satz 4 GG im Wege einer Subdelegation möglich. Das Ermächtigungsgesetz kann dem Minister oder der Regierung erlauben, die Befugnis zum Erlaß der Rechtsverordnung an nachgeordnete Behörden weiter zu übertragen.

2.3 Verwaltungsvorschriften (Erlasse, Richtlinien, Verordnungen, Ausführungsbestimmungen usw.) und die sich für die Ressourcenpolitik ergebenden Vor- und Nachteile

Verwaltungsvorschriften sind allgemeine Regelungen, die von Regierungs- oder sonstigen Verwaltungsbehörden an nachgeordnete Instanzen oder Bedienstete ergehen, und die dazu bestimmt sind, deren Handeln und die Organisation

60) WILKE, S. 200; MAUNZ/DÜRIG, Art. 80, Rdnr. 38 f.

der Verwaltung festzulegen⁶¹). Die Bezeichnung der Verwaltungsvorschriften ist je nach Behörde unterschiedlich. Auf Ministerialebene ergehen sie häufig als Richtlinien oder Erlasse, und für die der übrigen Behörden haben sich Namen wie z.B. Verfügung, Verwaltungsverordnung, Verwaltungsanweisung, Allgemeine Anweisung, Ausführungsvorschrift, Durchführungsbestimmung oder Anordnung eingebürgert. Sie bezwecken eine Vereinheitlichung des Verwaltungshandelns und eine Arbeitserleichterung für die Bediensteten, indem sie ihnen z.B. Anweisungen für die Auslegung von Gesetzen geben. Sie haben primär behördeninternen Charakter und entfalten nur in Ausnahmefällen — wie später noch gezeigt werden wird — auch eine den Bürgern gegenüber relevante Außenwirkung. Mit den Rechtsverordnungen sind sie insofern verwandt, als sie ebenfalls nicht von der Legislative, sondern von der Exekutive erlassen werden. Das bei den Rechtsverordnungen entstehende Problem der Durchbrechung des Gewaltenteilungsprinzips tritt bei den Verwaltungsvorschriften nicht so stark hervor, da diese von ihrer Zielrichtung her nur im Innenbereich der Behörden Geltung haben. Sie bedürfen deshalb auch keiner speziellen gesetzlich normierten Ermächtigungsgrundlage. Die jeweils übergeordneten Behörden leiten das Recht zum Erlaß der Verfügungen aus ihrer Organisationsgewalt und Geschäftsführungsbefugnis her. Von den Rechtsverordnungen lassen sich die Verwaltungsvorschriften dadurch abgrenzen, daß in ihrer Einleitung keine Bezugnahme auf eine spezielle gesetzliche Ermächtigungsnorm enthalten ist. Ausschlaggebend ist weiterhin die Form der Veröffentlichung. Rechtsverordnungen werden im Bundesgesetzblatt bzw. in den Gesetzes- und Verordnungsblättern der Länder abgedruckt. Für Verwaltungsvorschriften hingegen besteht, da sie nicht an die Bürger, sondern an nachgeordnete Behörden gerichtet sind, keine speziell vorgeschriebene Bekanntmachungspflicht.

Die Verwaltungsvorschriften lassen sich insbesondere in folgende Gruppen einteilen⁶²):

Intersubjektive Verordnungen sind dadurch gekennzeichnet, daß ein Verwaltungsträger gegenüber einem anderen Bestimmungen und Anordnungen erläßt. Sie finden vor allem Anwendung im Verhältnis zwischen dem Bund und den Ländern sowie den Ländern und Gemeinden.

Für den ressourcenpolitischen Bereich als weitaus bedeutsamer erweisen sich die verhaltenslenkenden Verwaltungsvorschriften.

Als erste Untergruppe sind die Auslegungsanordnungen zu nennen. Ressourcenbezogene Gesetze und Rechtsverordnungen lassen häufig verschiedene Interpretationsmöglichkeiten zu. Um eine einheitliche Rechtsanwendung zu gewährleisten, wird durch Erlasse festgelegt, in welchen genau beschriebenen Fällen die entsprechende Vorschrift Anwendung findet. Ermessensrichtlinien geben den Behörden Entscheidungsmaßstäbe und -muster, mit denen sie den ihnen ein-

61) Zu den Verwaltungsvorschriften vgl. OSSENBÜHL, 1968

62) OSSENBÜHL, S. 250 ff.

geräumten Spielraum sachgemäß ausfüllen können. Ressourcengesetze enthalten häufig Formulierungen wie "kann", "darf", "hat die Möglichkeit", wenn sie nicht alle Einzelheiten einer bestimmten Materie genau erfassen können. Subventionsrichtlinien legen den Kreis der Begünstigten fest und treffen Aussagen über das Verfahren der Beantragung sowie der Aus- und gegebenenfalls Rückzahlung der Gelder. Sie kommen in nahezu allen Bereichen der Ressourcenpolitik häufig vor, da die Gewährung von finanziellen Zuwendungen neben den Ge- und Verboten ein wichtiges politisches Instrument zur Erreichung bestimmter Ziele ist.

Untrennbar mit den Ermessens- und Subventionsvorschriften ist die Problematik des Art. 3 GG verbunden⁶³). Besteht zu einem bestimmten Sachgebiet eine Ermessensrichtlinie und erläßt eine Behörde unter Beachtung dieser Bestimmungen eine begünstigende Entscheidung, dann können andere Bürger in einer vergleichbaren Situation ebenfalls einen positiven Bescheid verlangen. Die Wirkung der Ermessensrichtlinie geht in diesem Fall über die Grenzen des Innenbereichs der Verwaltung hinaus, da sie Außenstehenden quasi einen Anspruch auf eine bestimmte vorteilhafte Maßnahme gewährt.

Bei den Subventionsrichtlinien ergibt sich im Zusammenhang mit der Festlegung des begünstigten Personenkreises unter dem Gesichtspunkt des Art. 3 GG noch folgende Problematik, die unter Umständen zur Unwirksamkeit der Vorschriften führen kann: Die Subventionierung einer bestimmten Bevölkerungsgruppe hat gleichzeitig immer eine Benachteiligung der nicht Unterstützten zur Folge, da diese nunmehr zumindest einer stärkeren Konkurrenz gegenüberstehen. Subventionen sind jedoch, vor allem im Bereich der Wirtschaft (z.B. um Arbeitsplätze zu sichern oder die Abhängigkeit von Importen zu verringern) unerlässlich, wobei aber bisweilen die Grenze der Rechtmäßigkeit sehr schwierig zu ziehen ist. Bei der Prüfung, ob ein Verstoß gegen Art. 3 GG vorliegt, ist zunächst anhand der konkreten Subventionsrichtlinie der Kreis der Begünstigten herauszuarbeiten. Ihm ist die nichtbegünstigte Personengruppe gegenüberzustellen. Eine Behörde darf zwei Lebenssachverhalte dann ungleich regeln, wenn sie hierfür sachliche Gründe vorbringen kann. Als solche kommen insbesondere in Betracht:

1. die unterschiedliche Behandlung ist gerechtfertigt aufgrund der konkreten Ziele und Zwecke, die mit der Richtlinie verfolgt werden.
2. Die Unterscheidung rechtfertigt sich aus den rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeiten (z.B. Begrenztheit der finanziellen Mittel) heraus, die dem Hoheitsträger zur Verfügung stehen.
3. Die Differenzierung ist aus sonstigen besonderen Gründen gerechtfertigt (z.B. Verwaltungsvereinfachung, Notwendigkeit eines Stichtages oder einer bestimmten Größe).

Behandelt die Verwaltung die Vergleichsgruppen verschieden, obschon kei-

63) Vgl. OSSENBUHL, 1977, S. 79 f.

ner der genannten Gründe eingreift, dann verstößt die Richtlinie gegen Art. 3 Abs. 1 GG und ist somit unwirksam.

Als Positivum der Verwaltungsvorschriften ist hervorzuheben, daß das Verfahren zu ihrem Erlaß besonders einfach und unkompliziert ist. Die Behörden benötigen nämlich keine speziellen Ermächtigungsgrundlagen und können alle anfallenden Probleme, die zu ihrem Organisationsbereich zählen, regeln. Sie können daher Verordnungen und Richtlinien besonders schnell erlassen, abändern, einer neuen Situation anpassen oder wieder aufheben. Dies wirkt sich vor allem in der Rohstoff- und Energiepolitik vorteilhaft aus, da im Falle von Versorgungsschwierigkeiten innerhalb kürzester Zeit Maßnahmen ergriffen werden müssen. Weiterhin ist die praxisnahe Orientierung der Verwaltungsvorschriften hervorzuheben. Die vorgesetzten Behörden kennen sowohl die Personal- als auch die Organisationsstruktur der ihr nachgeordneten Verwaltung und können daher die Verfügungen und Richtlinien als Instrumente zur Erreichung bestimmter ressourcenpolitischer Ziele effektiv einsetzen. Ohne die Vielzahl der Verwaltungsvorschriften wäre heute ein reibungsloses Funktionieren der Verwaltung nicht mehr denkbar, zumal die Bediensteten mit der Anwendung und Auslegung der ständig steigenden Zahl der Gesetze überfordert sind. Dies hat in der Praxis dazu geführt, daß den Richtlinien und Verfügungen nahezu die gleiche Bedeutung wie den förmlichen Gesetzen und Rechtsverordnungen geschenkt wird⁶⁴). Da sie an keine bestimmte Ermächtigungsgrundlage gebunden sind, bestehen auch für die Form ihrer Veröffentlichung keine besonderen Bestimmungen. Sie treten in Kraft, sobald die Bediensteten, an die sie gerichtet sind, hiervon Kenntnis erlangen. Dies erfolgt in der Regel durch die Zusendung der Vorschriften. Andererseits besteht für die erlassenden Behörden aber auch die Möglichkeit, die Richtlinien in einem sonstigen Publikationsorgan (Lokalzeitung, Rundfunk, Amtliches Verordnungsblatt usw.) bekannt zu machen. Diesen Weg beschreiten sie bisweilen dann, wenn durch die Vorschriften die Interessen von Privatpersonen in verstärktem Maße tangiert werden. Eine solche Art der Bekanntmachung ist jedoch nicht obligatorisch, und dies führt gleichzeitig zu einem der schwerwiegendsten Nachteile der Verwaltungsvorschriften. Gerade im Wirtschafts- und Rohstoffsektor ergeht eine Vielzahl von Subventionsrichtlinien und -erlassen, um bestimmte politische Ziele (Ansiedlung von Industrien, Sicherung vorhandener Arbeitsplätze, Förderung inländischer Bodenschätze, die im Verhältnis zu Importen an sich nicht konkurrenzfähig sind usw.) zu erreichen. Werden die Förderungsmaßnahmen nicht oder nur unzureichend publik gemacht, dann erlangt auch nur ein geringer Teil der in Betracht kommenden Unternehmen hiervon Kenntnis. Dementsprechend können die gesteckten Ziele unter Umständen nicht in vollem Umfang realisiert werden.

Negativ wirkt sich auch der behördeninterne Charakter der Verwaltungsvorschriften aus. Weil sie keine direkte Außenwirkung haben, ist ihre Rechtmäßigkeit

64) OSSENBÜHL, 1977, S. 78

keit nur unter erschwerten Voraussetzungen nachprüfbar. Bürger können ihre Unwirksamkeit vor Gericht lediglich in Verbindung mit Art. 3 GG geltend machen. Sie müssen nachweisen, daß die Vorschriften gegen den Gleichheitsgrundsatz verstoßen, z.B. weil andere Wirtschafts- oder Rohstoffzweige ungerechtfertigterweise subventioniert werden. Einen solchen Nachweis zu führen ist in vielen Fällen jedoch sehr schwierig. Bei den Ermessensrichtlinien besteht oft die Gefahr, daß höhere Behörden den durch Gesetz vorgegebenen Handlungsspielraum sehr weit, andere wiederum sehr eng auslegen. Erteilen sie dann den nachgeordneten Bediensteten entsprechende Anwendungsvorschriften, dann kommt es insofern zu kuriosen Ergebnissen, als Personen, die in verschiedenen Verwaltungsbezirken wohnen, unterschiedlich begünstigt werden. Dieser Mißstand ist auf das Wesen des Ermessens zurückzuführen, denn hierfür ist ja charakteristisch, daß die Behörden innerhalb des gesteckten Rahmens eigenverantwortlich festlegen können, welche Maßnahmen zu ergreifen sind. Allerdings muß eine Behörde, wenn sie sich für eine Anwendungsmöglichkeit entschieden hat, alle ihr zugeordneten Bürger gleich behandeln. Damit Divergenzen zwischen den einzelnen Verwaltungsbezirken nicht entstehen, sollten die zuständigen Behörden stärker kooperieren und sich auf den Erlaß von inhaltlich gleichlautenden Auslegungsvorschriften einigen. Nur auf diese Weise können Uneinheitlichkeiten in der Rechtsanwendung vermieden werden.

2.4 Sonderverordnungen

Bei den Sonderverordnungen handelt es sich um Vorschriften, die innerhalb eines sog. öffentlichen Gewaltverhältnisses (z.B. in öffentlichen Anstalten, gegenüber Beamten, Schul- oder Wehrdienstpflichtigen usw.) ergehen⁶⁵⁾. Sie regeln die Rechte der Betroffenen, können ihnen gleichzeitig aber auch Verpflichtungen auferlegen. Mit den Verwaltungsvorschriften sind sie insofern verwandt, als auch für ihren Erlaß eine spezielle Ermächtigungsgrundlage nicht erforderlich ist. Noch bis vor wenigen Jahren wurde der Verzicht auf eine Ermächtigungsnorm damit begründet, daß die Bürger sich entweder freiwillig in die besondere Situation begeben haben (öffentliche Anstalt, Beamtenstatus) oder daß ein besonderes öffentliches Interesse (z.B. beim Wehrdienst) eine vereinfachte Regelung notwendig macht. Diese rechtliche Bewertung hat das Bundesverfassungsgericht⁶⁶⁾ jedoch beanstandet. Seiner Auffassung nach dürfen belastende Maßnahmen in besonderen Gewaltverhältnissen zumindest dann nur auf gesetzlicher Grundlage und nicht etwa durch Sonderverordnungen ergehen, wenn die Personen zwangsweise der staatlichen Aufsicht unterstellt sind. Ob dies auch für die Fälle der freiwilligen Unterwerfung gilt (z.B. in öffentlichen Anstalten oder im Beamtenstatus) ist bislang noch nicht abschließend geklärt. Auf diese Problematik soll auch

65) OSSENBUHL, 1977, S. 82 f.

66) BVerfGE 33, S. 1 ff.

nicht weiter eingegangen werden, zumal im ressourcenpolitischen Bereich Sonderverordnungen nur in wenigen Ausnahmefällen (z.B. im Zusammenhang mit öffentlichen Anstalten) von Bedeutung sind.

2.5 Satzungen (insbesondere im gemeindlichen Bauplanungsrecht) und die für die Ressourcenpolitik hiermit verbundenen Vorteile

Satzungen sind Rechtsvorschriften, die von in den Staat eingeordneten juristischen Personen des Öffentlichen Rechts (z.B. Gemeinden, Wasser-, Boden- und Planungsverbände, Universitäten usw.) im Rahmen der ihnen gesetzlich verliehenen Rechtsetzungsgewalt erlassen werden⁶⁷⁾. Der Staat erteilt die Befugnis zum Erlaß von Satzungen bestimmten gesellschaftlichen Gruppen, um ihnen die Regelung ihrer eigenen Angelegenheiten zu überlassen, da sie diese selbst am sachkundigsten beurteilen können. Insofern weist die Satzung Ähnlichkeiten zur Rechtsverordnung auf. Daneben ist bei der Satzung aber noch der Gedanke maßgebend, durch die Übertragung von Rechtsetzungskompetenzen für einen gesamten Aufgabenbereich auf eine selbständige Verwaltungseinheit eine Dezentralisierung des staatlichen Handelns herbeizuführen⁶⁸⁾. Die Grenzen der Satzungs-gewalt ergeben sich aus dem jeweiligen Zweck und den Aufgaben der Körperschaften⁶⁹⁾.

Für die Ressourcenpolitik von Interesse sind vor allem die von den Gemeinden zu erlassenden Bebauungspläne und die Pläne über die Festlegung von städtebaulichen Sanierungsgebieten. Beide müssen kraft ausdrücklicher gesetzlicher Bestimmungen in Form von Satzungen ergehen (§ 10 BBauG; § 5 Abs. 1 StBFG; § 5 Abs. 1 StBFG). In den Bebauungsplänen werden unter anderem folgende raumbedeutsame Festsetzungen getroffen (§ 9 BBauG)

- Art und Maß der baulichen Nutzung (Nr. 1);
- Mindestgröße, Mindestbreite und Mindesttiefe der Baugrundstücke (Nr. 2);
- Flächen für Nebenanlagen wie z.B. Spiel-, Freizeit- oder Erholungsbereiche, sowie Garagen und Abstellplätze für Fahrzeuge (Nr. 4);
- Flächen für den Gemeinbedarf (Nr. 5);
- die überwiegend für den Bau von Familienheimen vorgesehenen Gebiete (Nr. 6);
- von der Bebauung freizuhalten Bereiche (Nr. 10);
- Verkehrsflächen und Fußgängerzonen (Nr. 11);
- die Führung von Versorgungsanlagen und -leitungen (Nr. 13);
- Flächen für die Verwertung der Beseitigung von Abwasser und sonstigen Abfällen (Nr. 14);

67) Vgl. BVerfGE 10, S. 49

68) OSSENBUHL, 1977, S. 87

69) MAUNZ/DÜRIG, Art. 80 Rdnr. 48

- die öffentlichen und privaten Grünflächen wie z.B. Parkanlagen, Kleingärten, Sport-, Spiel-, Badeplätze und Friedhöfe (Nr. 15);
- Wasserflächen (Nr. 16);
- Flächen für Aufschüttungen, Abgrabungen oder für die Gewinnung von Steinen, Erden und anderen Bodenschätzen (Nr. 17);
- Gebiete für die Land- und Forstwirtschaft (Nr. 18);
- Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung der Landschaft, soweit sie nicht nach anderen, spezielleren Vorschriften festgelegt werden können (Nr. 20);
- Gebiete, in denen bestimmte, die Luft verunreinigende Stoffe nicht verwendet werden dürfen (Nr. 23) sowie
- die von der Bebauung freizuhaltenden Zonen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundesimmissionsschutzgesetzes (Nr. 24).

Die Rechtsform der Satzung wirkt sich vor allem unter dem Gesichtspunkt des Rechtsschutzes positiv aus. In § 47 Abs. 1, S. 2 VwGO wird den Landesgesetzgebern die Möglichkeit eingeräumt, auch für im Range unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschriften (hierbei handelt es sich insbesondere um Rechtsverordnungen und Satzungen; nicht hingegen um Verwaltungsvorschriften, da diese nur behördeninternen Charakter haben) Normenkontrollverfahren zuzulassen. Inzwischen gibt es in zahlreichen Landesgesetzen entsprechende Vorschriften, so daß in diesen Ländern die Bürger, die sich durch einzelne Satzungsbestimmungen in ihren Rechten verletzt glauben, eine direkte Überprüfung durch die Gerichte verlangen können. Gegen die in Form von Satzungen ergangenen städtebaulichen Pläne (Bebauungs- und Sanierungspläne) kann hingegen gem. § 47 Abs. 1 Nr. VwGO im gesamten Bundesgebiet im Wege von Normenkontrollverfahren vorgegangen werden. Dieser Rechtsschutz fehlt bei denjenigen kommunalen Plänen, die nicht als Satzungen erlassen werden. Für die Bürger besteht deshalb z.B. keine Möglichkeit, gegen die Flächennutzungspläne direkt gerichtlich vorzugehen. Sie können eine indirekte Nachprüfung aber dann erreichen, wenn an der Rechtmäßigkeit eines Bebauungsplanes Zweifel bestehen und es für die Klärung dieser Frage auf die Wirksamkeit des zugrundeliegenden Flächennutzungsplanes ankommt. In solchen Fällen wird nämlich der Flächennutzungsplan durch die Gerichte mit überprüft (sog. Inzidentkontrolle).

Ein weiterer Vorteil der Satzungen ist, daß sie öffentlich bekannt gemacht werden müssen. Durch die Veröffentlichung erhalten z.B. bei den städtebaulichen Plänen alle Betroffenen die Möglichkeit der Kenntnisnahme von den vorgesehenen Maßnahmen und können daher gegebenenfalls noch rechtzeitig gegen deren Umsetzung gerichtliche Schritte einleiten. Sie können Bedenken gegen die Pläne aber auch schon im Entwurfstadium geltend machen. Dieses Beteiligungsrecht ist durch die Novelle zum Bundesbaugesetz aus dem Jahre 1976 in § 2 Abs. 2 gesetzlich institutionalisiert worden. Die Gemeinden sind nach dieser Vorschrift ver-

pflichtet, die Bürger bereits "frühzeitig" über die Ziele und Zwecke der Planung zu informieren und ihnen Gelegenheit zur Erörterung zu geben. Die Betroffenen können Anregungen und Änderungsvorschläge vorbringen, die von den Gemeinden überprüft werden müssen. Dieses Verfahren bezweckt eine Koordinierung der sich teilweise widerstreitenden Interessen zu einem möglichst frühen Zeitpunkt, damit eine Abänderung der später als Satzung beschlossenen Pläne nur noch in Ausnahmefällen notwendig wird. Dem Beteiligungsrecht der Bürger nach dem Bundesbaugesetz entspricht die in § 4 StBFG verankerte Mitwirkungsbefugnis der Betroffenen bei den vorbereitenden Untersuchungen zur Festlegung eines Sanierungsgebietes.

Auf Gemeindeebene ergehen als Satzungen, die ressourcenpolitisch von Bedeutung sind, insbesondere noch die Vorschriften über den Anschluß- und Benutzungszwang an Ver- und Entsorgungsleitungen (Gas, Wasser, Kanalisation usw.) sowie die Haushaltspläne.

In Form von Satzungen werden in Baden-Württemberg (§ 28 Abs. 3 LPIG) und Niedersachsen (§ 8 Abs. 4 NROG) ebenfalls die Regionalpläne erlassen. Innerhalb der einzelnen Ressourcenbereiche finden sich Satzungen in verstärktem Maße schließlich noch auf den Gebieten des Natur- und Umweltschutzes. Sie regeln unter anderem die Aufgaben, Rechte und Pflichten der zahlreichen Landschafts-, Umwelt- und Wasserschutzverbände.

Insgesamt gesehen ist bei den Satzungen als Positivum hervorzuheben, daß die gesellschaftlichen Vereinigungen, denen Satzungsrecht verliehen worden ist, die Regelung ihrer Angelegenheiten selbst vornehmen können. Für den Bundes- oder Landesgesetzgeber wäre es oft sehr schwierig, die örtlichen und sachlichen Verschiedenheiten zu erkennen und rechtlich zufriedenstellend auszugestalten⁷⁰⁾. Außerdem könnte er auf deren Veränderungen meist nicht schnell genug reagieren. Ein Mißbrauch der Satzungsgewalt durch einzelne Körperschaften wird dadurch verhindert, daß Satzungen zu ihrer Wirksamkeit noch der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde bedürfen⁷¹⁾. Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens überprüft die Behörde, ob die Satzung in dem gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren zustande gekommen ist und ob sonstige Rechtsverstöße vorliegen. Bei den Bebauungsplänen achtet sie insbesondere darauf, ob die Beteiligungsrechte der Bürger gewahrt worden sind.

2.6 Richterrecht und die für die Ressourcenpolitik hiermit verbundenen Vorteile

Jede auch noch so sorgfältig durchdachte und ausgewogene Rechtsvorschrift ist unvollständig. Es lassen sich niemals alle in Verbindung mit einem bestimmten Sachgebiet stehenden Fragen in einem einzigen Gesetz oder einer sonstigen Rechtsnorm regeln. In der Praxis zeigt sich immer wieder, daß nach Erlaß

70) BVerfGE 33, S. 156

71) Vgl. hierzu Übersicht bei WOLFF/BACHOF, § 25 IX d, mit landesrechtlichen Nachweisen

einer Rechtsvorschrift Probleme auftreten, an die der Ordnungsgeber nicht gedacht oder deren Lösung er rechtlich nur unzureichend ausgestaltet hat.

Richterrecht ist Rechtsetzung⁷²⁾ und wegen des Grundsatzes der Gewaltenteilung nach Art. 20 Abs. 3 GG nicht unbegrenzt, sondern nur unter gewissen Voraussetzungen zulässig. In Art. 20 Abs. 2 GG wird die Rechtsetzung nämlich grundsätzlich der Legislative zugewiesen. Wie bei den Ausführungen zu den Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften bereits erwähnt wurde (Kap. 2.2 und 2.3), bedeutet das Gewaltenteilungsprinzip jedoch keine strikt formale Trennung der Staatsgewalten. Sinn und Zweck ist vielmehr, daß sie sich gegenseitig ergänzen. Daher wurde Richterrecht auch seit jeher als zulässig erachtet. Der Bundesgerichtshof gibt in seinem Jahresbericht 1966⁷³⁾ hierzu folgende grundlegende Stellungnahme ab: "Darunter ist jedenfalls unter Juristen kein Zweifel möglich, daß in allen übersehbaren Zeiträumen das verwirklichte Recht eine Mischung von Gesetzesrecht und Richterrecht gewesen ist ... Zur Erörterung steht immer nur das Maß, nicht aber das Ob eines Richterrechts".

Die Grenzen des Richterrechts ergeben sich zunächst unter dem formalen Gesichtspunkt, daß die Legislative autonom und für beliebig viele Sachverhalte zur Rechtsetzung befugt ist, während der Richter nur punktuell am Einzelfall anlässlich eines konkreten Verfahrens das Recht fortbilden kann⁷⁴⁾. Entsprechend dem Demokratieprinzip steht in erster Linie dem Parlament die Ordnung und Gestaltung des politischen Gemeinwesens zu. In seiner Hand liegt sowohl die Entscheidung über die Wahl der maßgeblichen Gerechtigkeitsprinzipien als auch die Schaffung rechtstechnischer Hilfsmittel (Planungen, Organisationsgesetze) zur Realisierung der politischen Programme⁷⁵⁾. Außerdem steht Richterrecht immer zur Disposition der Legislative, die durch den Erlaß eines neuen oder die Änderung eines bestehenden Gesetzes die bisherige Gültigkeit von Richterrecht aufheben kann⁷⁶⁾. Umgekehrt besteht für den Richter nur ausnahmsweise die Möglichkeit, sich über geltendes Gesetzesrecht hinwegzusetzen, nämlich lediglich dann, wenn er dieses mit dem Inhalt der Gesamtrechtsordnung, vor allem dem Grundgesetz, nicht mehr für vereinbar hält. Insgesamt gesehen sind die Grenzen des Richterrechts in der Bundesrepublik Deutschland — etwa im Gegensatz zum angelsächsischen Recht — eng gezogen⁷⁷⁾. Stellt man daher auf den Umfang der zu regelnden Probleme ab, so nimmt das Richterrecht im Vergleich zu Gesetzen und Rechtsverordnungen einen relativ geringen Stellenwert ein. Es findet, wie bereits angedeutet, in denjenigen Fällen Anwendung, in denen gesetzliche Bestimmungen fehlen und darüber hinaus dann, wenn der Gesetzgeber sich mit Generalklauseln und der Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe begnügt. In der Ver-

72) REDEKER, S. 413

73) Jahresbericht, S. 816

74) Vgl. zum Folgenden ausführlich SCHNEIDER, S. 31 f.

75) SCHNEIDER, S. 32

76) REDEKER, S. 413

77) REDEKER, S. 414

waltung werden jedoch (vgl. Kap. 2.3) allgemeine und weitgefaßte Rechtsnormen häufig durch Verwaltungsvorschriften konkretisiert, so daß in diesen Fällen für Richterrecht meist nicht mehr allzuviel Raum verbleibt.

Für die Ressourcenpolitik erweist sich Richterrecht unter mehreren Gesichtspunkten als vorteilhaft. Gerade in den Bereichen der Energie- und Rohstoffversorgung entstehen aufgrund sich schnell ändernder wirtschaftlicher Verhältnisse häufig Situationen, deren rechtliche Ausgestaltung der Gesetzes- oder Verordnungsgeber nicht bedacht hat. Durch das Richterrecht können solche Regelungslücken kurzfristig und sachgerecht ausgefüllt werden. Obwohl Richterrecht nur zwischen den beiden Prozeßparteien wirkt, gibt es auch einen Entscheidungsmaßstab für künftige Streitfälle⁷⁸⁾. Ein Richter, der sich später mit einem ähnlich gelagerten Sachverhalt zu befassen hat, kann nicht ohne weiteres an der Vorentscheidung vorbeigehen, sondern muß sich mit ihr auseinandersetzen.

Diese Bindungswirkung ist im Öffentlichen Recht, dem ja auch nahezu alle rechtlichen Grundlagen der Ressourcenpolitik angehören, besonders stark. Weicht ein Bediensteter der Verwaltung ohne neue und gewichtige Gründe von der höchstrichterlichen Rechtsprechung ab, so macht er sich einer Amtspflichtverletzung schuldig. Dies wiederum hat Schadensersatzansprüche des betroffenen Bürgers gem. § 839 BGB, Art. 34 GG gegen die Anstellungskörperschaft (z.B. Bund, Land, Gemeinde) zur Folge.

2.7 Verwaltungsakte, Allgemeinverfügungen, Planfeststellungsverfahren, öffentlich-rechtliche Verträge und die für die Ressourcenpolitik hiermit verbundenen Vorteile

Verwaltungsakte und sonstige Verfügungen können nicht mehr zu den eigentlichen Rechtsquellen gezählt werden und passen daher in das vorliegende Schema nicht exakt hinein. Sie sind eher als Instrumente der Verwaltung zu qualifizieren, mit denen diese die in den Gesetzen und Rechtsverordnungen festgelegten Ziele durchsetzt⁷⁹⁾. Andererseits haben sie einen den Rechtsvorschriften vergleichbaren Charakter, da sie den Bürgern gegenüber Gebote und Verbote oder sonstige Verhaltensweisen anordnen. Sie sind auch ressourcenpolitisch von großer Bedeutung, weil durch sie das Handeln der Bürger in den konkreten Einzelfällen maßgebend gesteuert wird. Aus diesem Grund soll zumindest auf die wichtigsten Charakteristika dieser Bestimmungen eingegangen werden.

Als Verwaltungsakt ist jede Anordnung, Entscheidung oder sonstige Maßnahme zu qualifizieren, die eine Behörde auf dem Gebiet des Öffentlichen Rechts trifft und die an einen außerhalb der Verwaltungsorganisation stehenden Bürger gerichtet ist. Durch Verwaltungsakte können sowohl belastende als auch begünstigende Maßnahmen angeordnet werden. Belastende Verfügungen greifen in die

78) Vgl. zum Folgenden OSSENBUHL, 1977, S. 95

79) ERICHSEN/MARTENS, S. 130

persönliche Rechtssphäre des Bürgers ein, da er hierdurch zu einem bestimmten Handeln veranlaßt wird. Läßt er einen an ihn gerichteten Verwaltungsakt außer Acht, dann dient dieser gleichzeitig als Vollstreckungsgrundlage und die darin getroffene Anordnung ist zwangsweise durchsetzbar. Verwaltungsakte sind an keine bestimmte Form gebunden und können sowohl schriftlich als auch mündlich erlassen werden. In dem 1976 in Kraft getretenen Verwaltungsverfahrensgesetz⁸⁰⁾ sind alle im Zusammenhang mit ihrem Erlaß und ihrer Wirksamkeit stehenden Fragen ausführlich geregelt worden⁸¹⁾.

Ein Verwaltungsakt ist üblicherweise dadurch gekennzeichnet, daß er einen konkreten Inhalt hat und sich an eine bestimmte Person richtet. Ergeht er gegenüber einem größeren Personenkreis, so wird er als Allgemeinverfügung bezeichnet. Anstatt einen Verwaltungsakt zu erlassen kann eine Behörde einen bestimmten Sachverhalt auch durch öffentlich-rechtliche Verträge regeln (§ 54)⁸²⁾. Ein solches Verfahren bietet sich dann an, wenn die betreffende Materie kompliziert ist und eine Vielzahl von Gesichtspunkten berücksichtigt werden müssen.

Für die Ressourcenpolitik von Bedeutung ist weiterhin das Planfeststellungsverfahren. Es ist eine besondere Art des Verwaltungsverfahrens und findet statt, wenn es in anderen Rechtsvorschriften (z.B. § 17 FStrG, 9 b ATG) ausdrücklich vorgeschrieben ist⁸³⁾. Betroffen sind hiervon insbesondere alle umweltrelevanten Großprojekte (Kraftwerke, größere Industriebetriebe usw.), die zu einschneidenden räumlichen Veränderungen führen. Ressourcenpolitisch erweisen sie sich insofern als vorteilhaft, als hierin die verschiedenen öffentlichen Interessen miteinander und gegenüber den privaten Belangen sorgfältig abgewogen werden. Die Voraussetzungen für die Durchführung der Planfeststellung sind ebenfalls im Verwaltungsverfahrensgesetz (§ 72) enthalten. Zunächst muß der Träger des Vorhabens seinen Plan der Anhörungsbehörde einreichen. Der Plan besteht aus Zeichnungen und Erläuterungen zu dem Projekt und den davon betroffenen Gebieten und Grundstücken. Die Anhörungsbehörde holt daraufhin die Stellungnahme anderer Verwaltungsbehörden ein, deren Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird. Außerdem ordnet sie die Auslegung des Planes in den Gemeinden an, auf deren Gebiet sich das Projekt voraussichtlich auswirkt. Jeder, dessen Belange tangiert werden, kann bis zwei Wochen nach Ablauf der einmonatigen Auslegungsfrist schriftlich gegen den Plan Einwendungen erheben. Im Anschluß hieran muß die Anhörungsbehörde mit dem Träger des Unternehmens sowie den sonstigen Behörden und Betroffenen die Einwendungen erörtern. Auf der Grundlage der Besprechungen entwirft sie eine Stellungnahme, die sie der Planfeststellungsbehörde zuleitet. Diese stellt dann die Wirksamkeit des Plans durch einen Beschluß fest.

80) Verwaltungsverfahrensgesetz vom 25.05.1976 (BGBl I S. 1253)

81) Vgl. §§ 35 ff.

82) Vgl. ERICHSEN/MARTENS, S. 211 ff.

83) Vgl. ERICHSEN/MARTENS, S. 209 ff.

Vom Verfahren beim Erlaß der Bebauungspläne unterscheidet sich das Planfeststellungsverfahren insofern, als hier (beim Planfeststellungsverfahren) der Schwerpunkt für das Zustandekommen des Planes im Anhörungsverfahren liegt. Beim Bebauungsplan haben die Beteiligungsrechte der Bürger im Planentwurfstadium eine geringere Bedeutung, da die Entscheidung über das Wirksamwerden des Planes überwiegend in den Händen des Gemeinderates liegt.

2.8 Allgemeine Grundsätze des Verfassungsrechts

Der Inhalt der ressourcenpolitischen Rechtsvorschriften und der daraufhin erlassenen Einzelanordnungen (Verwaltungsakte) muß, was auch allgemein für sonstige Regelungen gilt, mit den Verfassungsgrundsätzen übereinstimmen. Andernfalls sind sie rechtswidrig und unwirksam. Auf alle Prinzipien einzugehen würde sicherlich den Rahmen der Arbeit sprengen, und daher sollen im folgenden nur die wichtigsten erwähnt werden.

2.8.1 Prinzipien, die bei der Frage nach der Wirksamkeit von ressourcenpolitischen Vorschriften zu beachten sind

Von besonderer Bedeutung für die Wirksamkeit der ressourcenpolitischen Rechtsvorschriften ist das in Art. 20 Abs. 3 GG verankerte Rechtsstaatsprinzip. Ein Aspekt dieses Grundsatzes ist, daß für den Bürger das gesamte Staatshandeln innerhalb gewisser Grenzen vorhersehbar und einigermaßen berechenbar sein muß. Daher sollen ressourcenpolitische Bestimmungen hinreichend klar gefaßt sein, um dem Bürger zu ermöglichen, sich ein eigenes Bild von seiner Rechtslage zu machen. Allerdings ist es, um alle denkbaren Fallkonstellationen eines bestimmten Sachbereiches auch rechtlich zu erfassen, vielfach unumgänglich, Generalklauseln oder unbestimmte Rechtsbegriffe zu verwenden. Die allgemein gefaßten Vorschriften müssen aber eine Ausnahme darstellen, und es wäre z.B. eine rechtliche Regelung unwirksam, die überwiegend nur Generalklauseln und unbestimmte Rechtsbegriffe enthält. Aus dem Rechtsstaatsprinzip ergibt sich weiterhin die Forderung nach Rechtssicherheit und Vertrauensschutz, und daher besteht grundsätzlich das Verbot, rückwirkende ressourcenrechtliche Vorschriften zu erlassen. Dieses gilt aber nur für solche, die den Bürger belasten, nicht hingegen für diejenigen, die ihn begünstigen. Bei einer belastenden Rechtsnorm ist weiterhin zu unterscheiden, ob es sich um eine "echte" oder um eine "unechte" Rückwirkung handelt⁸⁴). Eine echte Rückwirkung liegt vor, wenn eine Bestimmung bereits abgeschlossene, in der Vergangenheit liegende Tatbestände nachträglich anders regelt. Im Gegensatz hierzu greift bei der unechten Rückwirkung eine Vorschrift in Tatbestände ein, die zwar in der Vergangenheit begonnen haben, die aber noch gegenwärtig bzw. zukünftig fort dauern und insofern noch

84) BVerfGE 30, S. 385 m.w.N.

nicht abgeschlossen sind. Eine Regelung, die eine echte Rückwirkung enthält, ist grundsätzlich nichtig. Ausnahmen, die auch bei den Vorschriften zur Ressourcenpolitik Anwendung finden, gelten nur für folgende, vom Bundesverfassungsgericht⁸⁵⁾ aufgestellte eng auszulegende Fallgestaltungen:

1. Der Bürger mußte nach der rechtlichen Situation in dem Zeitpunkt, auf den zurückbezogen wird, mit der Neuregelung rechnen, z.B. weil die bestehende Vorschrift nur vorläufigen Charakter hat.
2. Die Rechtslage ist unklar und verworren oder lückenhaft und unbillig, so daß ernsthafte Zweifel an deren Verfassungsmäßigkeit bestehen. In diesen Fällen erfordert das Rechtsstaatsprinzip selbst eine rückwirkende Klärung.
3. Der Vertrauensschutz des Bürgers muß dann zurücktreten, wenn rückwirkende Vorschriften ihm keinen oder nur einen ganz unerheblichen Schaden zufügen.
4. Schließlich sind zwingende Gründe des Allgemeinwohls denkbar, die dem Vertrauensschutz vorgehen und deshalb eine Rückwirkung rechtfertigen können.

Im Falle einer unechten Rückwirkung sind die Voraussetzungen für den Erlaß einer Rechtsnorm wesentlich weiter⁸⁶⁾. Hierbei ist lediglich eine Güterabwägung zwischen den Interessen des Gemeinwohls und dem Vertrauensschutz des Einzelnen vorzunehmen. Sie geht in den meisten Fällen zugunsten des Gemeinwohls aus. Dieses Ergebnis entspricht auch dem Erfordernis nach Rechtssicherheit, denn da fast alle zur Regelung anstehenden Sachverhalte zumindest teilweise irgendwie in die Vergangenheit reichen, dürften andernfalls kaum noch Rechtsvorschriften erlassen werden.

2.8.2 Grundsätze, die für Verwaltungsakte und Rechtsvorschriften gelten

Ausfluß des Rechtsstaatsprinzips ist der im Verwaltungsrecht entwickelte Grundsatz des Übermaßverbotes⁸⁷⁾. Er läßt sich in drei Teilelemente näher aufschlüsseln.

Zunächst ist zu prüfen, ob die ins Auge gefaßte Rechtsnorm oder der Verwaltungsakt überhaupt geeignet ist, den verfolgten ressourcenpolitischen Zweck zu erreichen. Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Geeignetheit liegt insbesondere dann vor, wenn bestimmte angeordnete Maßnahmen in der Praxis überhaupt nicht durchführbar sind, z.B. weil es an Kontrollpersonen oder -einrichtungen fehlt, die etwaige Verstöße registrieren könnten. Es ist zwar nicht unbedingt erforderlich, daß das angestrebte Ziel vollständig erreicht wird, es muß aber zumindest eine spürbare Verbesserung gewährleistet sein.

85) BVerfGE 30, S. 387 ff.

86) MAUNZ/DÜRIG, Art. 20 Rdnr. 70

87) MAUNZ/DÜRIG, Art. 20 Rdnr. 71

Weiterhin stellt sich die Frage, ob die konkreten Maßnahmen auch erforderlich sind. Dies ist nicht der Fall, wenn es noch andere Mittel gibt, die den verfolgten ressourcenpolitischen Zweck ebenfalls erreichen, aber in ihrer Auswirkung den Einzelnen und die Allgemeinheit weniger beeinträchtigen oder belasten. Es ist unter mehreren gleichwertigen Mitteln dasjenige zu wählen, das den geringstmöglichen und mildesten Eingriff enthält.

Außerdem dürfen die Maßnahmen, selbst wenn sie zur Erreichung des Zweckes geeignet und erforderlich sind, nicht zu einem Nachteil führen, der zu dem beabsichtigten Erfolg offensichtlich außer Verhältnis steht⁸⁸⁾. Aus dem Polizeirecht hat sich für diesen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit das markante Beispiel herausgebildet, daß "nicht mit Kanonen auf Spatzen geschossen werden darf". Unverhältnismäßigkeit ist zu bejahen, wenn der Nachteil, der durch die konkrete Regelung entsteht, wesentlich größer ist als der Schaden, der abgewehrt werden soll.

2.9 Rechtsvorschriften der Europäischen Gemeinschaft

2.9.1 Die Aufgaben der Gemeinschaftsorgane im Bereich der Ressourcenpolitik und die Verteilung der Rechtsetzungszuständigkeiten

Das Recht der drei Europäischen Gemeinschaften EGKS (Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl), EWG (Europäische Wirtschaftsgemeinschaft) und EAG (Europäische Atomgemeinschaft) wird unterteilt in primäres und sekundäres Gemeinschaftsrecht. Zum primären Gemeinschaftsrecht zählen in erster Linie die drei Gründungsverträge: Vertrag über die Gründung der EGKS vom 18.04.1951⁸⁹⁾ sowie die Verträge zur Gründung der EWG und der EAG vom 25.03.1957⁹⁰⁾. Sie beinhalten zu einem Vorschriften über die Einsetzung der vier Gemeinschaftsorgane, Kommission, Rat, Europäisches Parlament und Gerichtshof. Außerdem enthalten sie Regelungen über den Umgang der Handlungsbefugnisse der einzelnen Organe und deren rechtliche Eingriffsmöglichkeiten⁹¹⁾. Diejenigen Rechtsvorschriften, die dann die Gemeinschaftsorgane erlassen, werden als sekundäres Gemeinschaftsrecht bezeichnet. Hierunter fallen die vom Rat und der Kommission verabschiedeten Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen, die auch für die Ressourcenpolitik von großer Bedeutung sind. Das in der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland dominierende Prinzip der Gewaltenteilung in gesetzgebende (Parlamente), vollziehende (Regierung und Verwaltung) und rechtsprechende Gewalt (Gericht) läßt sich auf die vier Organe der Europä-

88) MAUNZ/DÜRIG, Art. 20 Rdnr. 76

89) (BGBl II S. 447)

90) (BGBl II S. 1156). Die drei Verträge wurden wiederholt abgeändert und ergänzt, z.B. anlässlich der Rückgliederung des Saargebietes in die Bundesrepublik Deutschland, und die jeweils neueste Fassung ist in der Gesetzessammlung Sartorius Band 2 "Europarecht" abgedruckt

91) Vgl. RUNGE, S. 48ff.

ischen Gemeinschaft nicht synonym übertragen. So hat das Europäische Parlament nicht diejenigen Befugnisse, die normalerweise einem Parlament zustehen. Es kann keine Rechtsnormen erlassen (einen verstärkten Einfluß hat es nur bei der Verabschiedung des Haushaltes), und ihm stehen auch nur relativ geringe Kontrollbefugnisse über die Exekutive zu. Seine Aufgabe besteht im wesentlichen darin, Anfragen an die Kommission zu stellen, während es bei konkreten ressourcenpolitischen Entscheidungen keinen Einfluß hat.

In das geläufige Schema der Gewaltenteilung lassen sich auch Kommission und Rat nicht einordnen. Die Rechte der Kommission sind weiter als die üblicherweise der Exekutive zukommenden, denn ihr stehen, insbesondere auch zur Durchsetzung der ressourcenpolitischen Ziele, die gleichen Arten von Rechtsnormen (Verordnungen, Entscheidungen, Richtlinien, Stellungnahmen) wie dem Rat zur Verfügung. Daran ändert auch die Tatsache nichts, daß in der Praxis die meisten und bedeutsamsten Rechtsnormen vom Rat verabschiedet werden und somit der Schwerpunkt der Rechtsetzung bei ihm liegt. Die legislatorischen Rechte der Kommission sind mit dem in der deutschen Verfassung vorgesehenen Prinzip der Gewaltenteilung nicht in Einklang zu bringen, denn die Bundesregierung oder eine Landesregierung kann niemals ein förmliches Gesetz verabschieden. Die Regelung einer bestimmten Materie in Gesetzesform ist vielmehr einzig den Parlamenten vorbehalten. In der Bundesrepublik Deutschland steht zwar einzelnen Organen der Exekutive die Befugnis zum Erlaß von Rechtsverordnungen zu: sie benötigen dazu aber eine vom Parlament durch Gesetz eingeräumte Ermächtigung, die Inhalt, Zweck und Ausmaß des zu regelnden Sachgebietes bereits näher umreißt.

Wenn die Kommission auch nur in relativ wenigen Fällen selbst rechtsetzend tätig wird, so übt sie doch mittelbar einen sehr starken Einfluß auf die im Rahmen der Gemeinschaft ergehenden Rechtsnormen aus. Der Rat darf nämlich grundsätzlich nur auf ihren Vorschlag hin Rechtsvorschriften erlassen. Dieses sog. Initiativmonopol der Kommission ist wesentlich weiter als beispielsweise das Gesetzgebungsinitiativrecht der Bundesregierung oder einer Landesregierung. Ohne Vorschlag der Kommission kann der Rat keine rechtlichen Vorschriften verabschieden, und andererseits kann er von der Kommission eingereichte Initiativen nur mit Einstimmigkeit ändern. Legt die Kommission dem Rat zu einem bestimmten Sachgebiet keine Initiativen vor, dann darf der Rat nicht von sich aus tätig werden, sondern er muß vielmehr die Kommission auffordern, entsprechende Vorschläge zu unterbreiten. Die Kommission hat sich somit zum motorischen und dynamischen Organ entwickelt und nimmt im Rechtsetzungsprozeß der Gemeinschaften eine Schlüsselfunktion wahr⁹²⁾. Diese wichtige Position kommt ihr auch mit Recht zu, denn wegen ihrer Fachkenntnisse vermag sie die Gemeinschaftsinteressen am besten wahrzunehmen. Dadurch wird auch eine optimale Lösung der internationalen Ressourcenprobleme gewährleistet. Im Bereich der

92) IPSEN, S. 360 f.

Wirtschaftspolitik hat gem. Art. 145 EWGV auch der Rat einen entscheidenden Einfluß.

Die Arten der von den Gemeinschaftsorganen verabschiedeten Rechtsnormen sind anders als die in der Rechtsordnung der Bundesrepublik (Gesetz, Rechtsverordnung, Erlaß usw.). Die wichtigsten von ihnen werden in den drei Gründungsverträgen in verschiedenen Vorschriften (Art. 189 EWGV, Art. 161 EAGV, Art. 14 EGKS) katalogartig aufgeführt. Bedauerlicherweise haben sie im EGKS-Vertrag eine andere Bezeichnung als in den beiden übrigen Verträgen, obschon sie inhaltlich miteinander übereinstimmen.

EWGV/EAGV	EGKS
Verordnung	= (allgemeine) Entscheidung
Entscheidung	= (individuelle) Entscheidung
Richtlinie	= Empfehlung
Empfehlung,	
Stellungnahme	= Stellungnahme

Im folgenden soll von der Terminologie des EWG- bzw. EAG-Vertrages ausgegangen werden, wobei die Ausführungen jedoch auch für das jeweilige Pendant des EGKS-Vertrages Gültigkeit haben. Allein aufgrund der Merkmale der einzelnen Arten der Rechtsvorschriften läßt sich häufig schon eine Aussage über ihre Eignung als ressourcenpolitisches Instrument treffen.

2.9.2 Verordnungen

Zuständig zum Erlaß von Verordnungen sind sowohl die Kommission als auch der Rat. Bei den Verordnungen handelt es sich um generell-abstrakte Rechtsnormen, d.h. sie sind für eine unbestimmte Vielzahl von Sachverhalten konzipiert. Eines ihrer Charakteristika ist, daß sie in allen Mitgliedstaaten rechtliche Wirksamkeit entfalten. Würde die Kommission oder der Rat den Geltungsbereich nur auf einige Mitgliedsländer beschränken, dann wären sie nichtig⁹³). Die Verordnungen werden in den Mitgliedstaaten unmittelbar wirksam, und daher ist für ihr Inkrafttreten keine weitere staatliche Maßnahme wie z.B. Anwendungsbe- fehl, Rezeption oder Transformation erforderlich. Dies ist rechtlich möglich, weil die Mitgliedstaaten den Gemeinschaftsorganen in den Gründungsverträgen die Befugnis übertragen haben, für sie unmittelbar verbindliche Regelungen zu treffen. Ein weiteres entscheidendes Merkmal der Verordnungen ist der absolute Vorrang vor Landesrecht. Existieren zu einem ressourcenpolitischen Themen- kreis bereits landesrechtliche Vorschriften, dann werden sie durch eine inhaltlich anderslautende Verordnung verdrängt. Im juristischen Schrifttum sind Versuche unternommen worden, die Verordnungen in das Schema der in der Bundesrepu- blik Deutschland geltenden Rechtsquellen (Gesetz, Rechtsverordnung, Erlaß

93) IPSEN, S. 449

usw.) einzufügen⁹⁴⁾. Teilweise wird versucht, eine Assoziation zur Rechtsform des Gesetzes herzustellen. Hierfür spricht zweifellos ihre rechtliche Wirkungskraft, denn sie vermögen ja selbst bundesgesetzliche Regelungen de facto außer Kraft zu setzen. Ein solcher Vergleich scheitert aber letztlich daran, daß Verordnungen auch von der Kommission, dem primär exekutiven Organ der Gemeinschaft erlassen werden können, wohingegen in der Bundesrepublik Deutschland wegen des Grundsatzes der Gewaltenteilung nur die Legislative Gesetze verabschieden kann. Andere Autoren unternehmen den Versuch, eine Parallele zu den Rechtsverordnungen zu ziehen. Dies steht aber in Widerspruch zu der Tatsache, daß für Rechtsverordnungen die Übertragung von rechtlicher Macht auf einen bestimmten Verwaltungsträger kennzeichnend ist. Dieser ist dann an den von der Legislative gesteckten Rahmen, der Inhalt, Zweck und Ausmaß festlegt, gebunden. Bei den Verordnungen der Gemeinschaftsorgane handelt es sich aber nicht um delegiertes Recht, sondern die Organe sind vielmehr selbst Träger und Inhaber der rechtlichen Befugnisse und können ohne irgendwelche Bindungen die nach dem EWG-, EAG- und EGKS-Vertrag zu regelnden ressourcenpolitischen Materien nach freiem Ermessen und eigenverantwortlich ausgestalten. Verordnungen stellen daher, verglichen mit deutschen Rechtsvorschriften, eine Rechtsform sui generis dar.

Sie werden gemäß Art. 191 EWGV, 163 EAGV im Amtsblatt der Gemeinschaft veröffentlicht und treten zu dem durch sie festgesetzten Zeitpunkt oder andernfalls zum zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung in Kraft. Dieses Verfahren muß unbedingt eingehalten werden, da andernfalls die Rechtsnormen nicht wirksam werden⁹⁵⁾. Seit 1968 werden die Rechtsvorschriften in einem gesonderten Teil L (Legislation) des Amtsblatts veröffentlicht, während der Teil C (Communication) Mitteilungen und Bekanntmachungen von Kommission und Rat enthält. Für andere Rechtsnormen als Verordnungen ist eine spezielle Veröffentlichung nicht obligatorisch; erfolgt sie aber dennoch, so hat dies primär informatorische Gründe, um beispielsweise eine wichtige ressourcenpolitische Regelung einer möglichst breiten Öffentlichkeit bekannt zu machen.

2.9.3 Entscheidungen

Entscheidungen regeln immer einen Einzelfall, und für ihren Erlaß ist ebenfalls die Kommission oder der Rat zuständig. Sie können gegenüber einzelnen Mitgliedstaaten oder gegenüber Marktbürgern ergehen. Wie bei den Verordnungen ist auch bei den Entscheidungen eine ausdrückliche Bezeichnung der Rechtsvorschrift als solche nicht unbedingt erforderlich. Es genügt, wenn sich der Rechtscharakter aus anderen Gegebenheiten oder Merkmalen herleiten läßt. So kann z.B. eine an alle Mitgliedstaaten adressierte ressourcenpolitische Vorschrift

94) Zum Meinungsstand in der Literatur vgl. IPSEN, S. 449

95) IPSEN, S. 464

niemals eine Entscheidung, hingegen aber eine Verordnung sein, da diese ja im Gesamtgebiet der Gemeinschaft Gültigkeit hat⁹⁶). Entscheidungen und Verordnungen haben die Gemeinsamkeit, daß ihre Rechtswirkungen unmittelbar und ohne irgendwelche staatliche Mitwirkung eintreten. Sie entfalten Verbindlichkeit aber nur gegenüber denjenigen Personen oder Staaten, an die sie direkt gerichtet sind. Wegen ihres Einzelfallcharakters und weil sie auch gegenüber Marktbürgern ergehen können, sind sie häufig mit den im deutschen Verwaltungsrecht bekannten Verwaltungsakten verglichen worden. Trotz zahlreicher Ähnlichkeiten sind beide Rechtsarten aber nicht ganz kongruent, da Verwaltungsakte in der Bundesrepublik Deutschland nur von der Exekutive erlassen werden können, während in der Europäischen Gemeinschaft auch der Rat, das primär legislatorische Organ die Möglichkeit hat, Entscheidungen zu verabschieden.

2.9.4 Richtlinien

Richtlinien heben sich von den Entscheidungen insofern ab, als sie nur an Mitgliedstaaten, nicht aber direkt an Marktbürger adressiert werden können. Ihr Charakteristikum liegt darin, daß sie lediglich hinsichtlich des zu erreichenden Zieles verbindlich sind. Die Wahl und die Form der Mittel überlassen sie grundsätzlich den innerstaatlichen Stellen. Die Parlamente und Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten haben dann die Möglichkeit, eigenverantwortlich die entsprechenden Wege einzuschlagen, um die von den Gemeinschaftsorganen gesteckten Ziele zu verwirklichen. Dieses Verfahren bringt, wie später noch gezeigt werden wird, gerade im Bereich der Ressourcenpolitik zahlreiche Vor-, aber auch Nachteile mit sich. Im Unterschied zu Entscheidungen, die auch begünstigende Regelungen enthalten können, sind Richtlinien immer belastend, da sie stets Verbindlichkeiten begründen⁹⁷). Die Richtlinie ist eine dem Gemeinschaftsrecht spezifische Handlungsform, für die es im deutschen Recht auch nicht annähernd ein vergleichbares Pendant gibt. Durch sie fordern die Gemeinschaftsorgane die Mitgliedstaaten auf, mit Hilfe ihrer eigenen staatlichen Mittel bestimmte Integrationsergebnisse zu realisieren.

2.9.5. Empfehlungen und Stellungnahmen

Von den bisher erwähnten Rechtshandlungen (Verordnungen, Entscheidungen, Richtlinien) differieren Empfehlungen und Stellungnahmen insofern, als sie, wie in den jeweiligen Vorschriften der Gründungsverträge (Art. 189 Abs. 5 EWGV, Art. 161 Abs. 5 EAGV, Art. 14 Abs. 4 EGKSV) umschrieben ist, "nicht verbindlich" sind. Dennoch entfalten sie unter folgenden Gesichtspunkten eine nicht zu unterschätzende psychologische Wirkung. Sie werden vom Rat oder der

96) IPSEN, S. 453

97) Zum Umfang der Verbindlichkeit: IPSEN, S. 458 f.

Kommission, also Organen, die über eine besondere Sachkenntnis verfügen, erlassen und bezwecken die Förderung der Gemeinschaftsinteressen⁹⁸). Da diese Tatsachen den Mitgliedstaaten bekannt sind, akzeptieren sie meist gerne und bedenkenlos die Empfehlungen und Stellungnahmen als politische und wirtschaftliche Orientierungshilfen. Adressaten der Empfehlungen sind nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch einzelne Marktbürger. Für den wirtschafts- und rohstoffpolitischen Sektor ist dies in Art. 91 Abs. 1 EWGV (Dumpingregelungen gegenüber Einzelunternehmen) und in Art. 54 Abs. 5 EGKSV (Investitionsbestimmungen gegenüber einzelnen Betrieben) ausdrücklich festgelegt.

2.9.6 Die sich für die Ressourcenpolitik positiv auswirkenden Merkmale der einzelnen Arten der Rechtsvorschriften

Verordnungen erweisen sich für die Ressourcenpolitik insofern als vorteilhaft, als sie in allen Mitgliedstaaten Geltung erlangen. Eine Vereinheitlichung der rechtlichen Regelungen im Gebiet der Europäischen Gemeinschaft ist gerade für den Bereich der Ressourcenpolitik wichtig, da sehr viele Probleme grenzüberschreitend sind und sich nicht nur auf einen Mitgliedstaat beschränken. So wären beispielsweise Bemühungen in der Bundesrepublik Deutschland zur Reinhaltung der Luft wenig effektiv, wenn Betriebe der Nachbarstaaten bedenkenlos schädliche Emissionen freigegeben würden. Die Wichtigkeit einer engen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten untereinander zeigt sich aber auch bei der Rohstoff- und Energiepolitik. Versorgungskrisen und Rohstoffengpässe können nur überwunden werden, wenn die Staaten zusammenarbeiten, sich gegenseitig unterstützen und sich im Bedarfsfall mit einzelnen Ressourcen aushelfen. Beständen für diese wichtigen Sachgebiete in den einzelnen Staaten unterschiedliche Rechtsvorschriften, dann wäre ein schneller und reibungsloser Versorgungsaustausch erheblich gefährdet. Es müßte zunächst genau geklärt werden, welche Bestimmungen Anwendung finden, so daß ein unbürokratisches und schnelles Vorgehen in Frage gestellt würde. Als Positivum der Verordnungen ist weiterhin hervorzuheben, daß sie in den Mitgliedstaaten direkte Gültigkeit erlangen und keiner Umsetzung, Transformation oder Rezeption mehr bedürfen. Auch hierdurch wird ihre Effektivität erhöht, da sie vom gleichen Zeitpunkt ab im gesamten Gebiet der Europäischen Gemeinschaft wirksam sind.

Während mit den an alle Mitgliedstaaten gerichteten Verordnungen meist nur globale ressourcenpolitische Regelungen getroffen werden können, dienen Entscheidungen zur Erfassung spezieller Einzelfragen. Mit ihnen können auf dem Gebiet der Ressourcenpolitik gezielte und konkrete Anordnungen und Maßnahmen getroffen werden, und deshalb kommt ihnen vor allem in der Wirtschafts- und Rohstoffpolitik ein dirigistischer Charakter zu. Sie haben mit den Verordnungen den gleichen Vorteil, daß ihre Rechtswirkungen direkt ohne

98) IPSEN, S. 461

irgendwelche staatlichen Mitwirkungen eintreten. Es können daher Anordnungen und Befehle an einzelne Industriebetriebe, rohstoffherstellende oder -verarbeitende Unternehmen sowie umweltbeeinträchtigende Personen unmittelbar ergehen. Ursprünglich war geplant, die Entscheidung als Rechtshandlung nur gegenüber Einzelpersonen zu konzipieren⁹⁹⁾. Gegenüber einzelnen Mitgliedstaaten hätten dann Richtlinien erlassen werden müssen. Die Entscheidung ist aber glücklicherweise doch in möglicher Doppelrichtung ausgestaltet worden, denn andernfalls wäre das System der rechtlichen Regelungen lückenhaft und nicht vollständig. Es besteht häufig das Erfordernis, auch einzelnen Mitgliedstaaten Anweisungen zu erteilen, die direkt wirksam sind und keiner staatlichen Umsetzung mehr bedürfen.

Der bei den Richtlinien gewählte Modus, daß die Wahl der Mittel der zu erreichenden Ziele den einzelnen Mitgliedstaaten überlassen ist, hat insofern positive Folgen, als den Ländern ein bestimmter Handlungsspielraum beim Vollzug der Vorschriften verbleibt. Die ressourcenpolitischen Probleme sind in den Mitgliedstaaten oft verschieden gelagert, und daher erhalten die Länder die Möglichkeit, auf die sich aus den wirtschaftlichen und naturräumlichen Gegebenheiten resultierenden Eigenarten individuell einzugehen. Indem ihnen die Wahl der Mittel überlassen wird, können sie die jeweils günstigsten Möglichkeiten wählen, um die einzelnen ressourcenpolitischen Ziele zu verwirklichen. Die Regelung ist auch insofern vorteilhaft, als der Verwaltungsaufbau und die rechtlichen und tatsächlichen Durchsetzungsmöglichkeiten in den Staaten unterschiedlich sind. Die Regierungen können oft selbst am besten beurteilen, auf welche Weise die Ziele optimal zu realisieren sind.

Bei den Empfehlungen und Stellungnahmen ist positiv hervorzuheben, daß sie in vielen ressourcenpolitisch wichtigen Bereichen, für die eine verbindliche rechtliche Regelung nicht unbedingt notwendig ist, den Mitgliedstaaten sowie einzelnen Marktbürgern nützliche Orientierungshilfen geben. Der Rat und die Kommission geben somit ihre Sachkenntnis auf dem Gebiet der einzelnen Ressourcen weiter und leisten damit gleichzeitig einen Beitrag zur fortschreitenden europäischen Integration.

2.9.7 Die für die Ressourcenpolitik negativ zu bewertenden Merkmale der einzelnen Arten der Rechtsvorschriften

Bezogen auf ihre Durchsetzungskraft und ihren umfassenden räumlichen Geltungsbereich läßt sich bei den Verordnungen nur wenig Kritik anmerken. Negativ fällt einzig ins Gewicht, daß die einzelnen Ressourcenprobleme meist nur global und allgemein geregelt werden können, denn es ist naturgemäß mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden, die Interessen aller Mitgliedstaaten zu berücksichtigen und zu koordinieren. Andererseits ist dieser Nachteil nicht so schwer-

⁹⁹⁾ WOHLFAHRT, Art. 189 EWGV Anm. 11

wiegend, weil die Kommission und der Rat ja noch die Möglichkeit haben, gegenüber Einzelfällen (Mitgliedstaaten und Marktbürgern) ausführliche und konkrete Anordnungen im Wege der Entscheidung zu erteilen.

Wenn die Rechtsform der Richtlinie den Mitgliedstaaten in der Wahl der Mittel auch eine unvergleichbar große Handlungsfreiheit läßt, so ist hiermit aber gleichzeitig die Gefahr verbunden, daß das gesteckte Ziel nicht oder nur unzulänglich verwirklicht wird. Einmal ist nicht garantiert, daß die einzelnen Staaten die erforderlichen Maßnahmen unverzüglich, d.h. ohne große Verzögerungen, treffen. Darüber hinaus ist ungewiß, ob sie auch tatsächlich die geeignetsten und effektivsten Mittel einsetzen. Vielmehr können einige Länder der Versuchung erliegen, ihre nationalen ressourcenpolitischen Interessen höher als die gemeinschaftlichen einzuschätzen und durch die Wahl un zweckmäßiger Mittel das in einer Richtlinie gesteckte Ziel bewußt zu vernachlässigen. Außerdem dauert es wegen der Verschiedenartigkeit der Mittel in den einzelnen Staaten unterschiedlich lange, bis der gewünschte Erfolg eintritt. Dadurch wird in den Fällen, in denen ein schnelles Handeln geboten ist, wie z.B. bei Versorgungsschwierigkeiten oder drohenden Umweltschäden, der beabsichtigte Zweck möglicherweise nicht oder nicht rechtzeitig erreicht.

Als Negativum der Empfehlungen und Stellungnahmen fällt sogleich ins Gewicht, daß sie rechtlich nicht verpflichtend sind. Andererseits kann hierbei von einem Nachteil im eigentlichen Sinne nicht gesprochen werden, da die Unverbindlichkeit ja gerade ein Charakteristikum dieser Rechtsformen ist. Empfehlungen und Stellungnahmen sollten aus diesem Grunde aber vornehmlich in weniger wichtigen ressourcenpolitischen Angelegenheiten ergehen. Falls ein Staat oder Marktbürger sie wider Erwarten unbeachtet läßt, kann dadurch auch ein nicht allzu gravierender Nachteil entstehen.

2.10 Die Rangordnung der Rechtsvorschriften

Wegen der nahezu unüberschaubaren Vielzahl der Rechtsvorschriften kommt es nicht selten zu widersprüchlichen Regelungen. Solche Normkollisionen werden nach den Grundsätzen über die Rangordnung der Rechtsvorschriften gelöst¹⁰⁰).

Europäisches Gemeinschaftsrecht, das in der Bundesrepublik Deutschland direkte Gültigkeit hat (z.B. EWG- und EAG-Verordnungen oder EGKS-Entscheidungen), geht den nationalen Gesetzen vor. Im innerstaatlichen Bereich muß weiterhin zwischen Bundesrecht, Landesrecht, Recht der Körperschaften (Satzungen) und Verwaltungsvorschriften differenziert werden. Bundesrecht steht über dem Landesrecht (Art. 31 GG), und beide Rechtsarten gehen den Satzungen vor. Die Einordnung der Verwaltungsvorschriften ist im wissenschaftlichen Schrifttum noch nicht abschließend erklärt. Nach der Auffassung einiger

100) Vgl. OSSENBUHL, 1977, S. 106 f.

Verfasser rangieren sie über, nach der Ansicht anderer Autoren unter den Satzungen¹⁰¹). Innerhalb des Bundes- und Landesrechts ergibt sich folgende Normenhierarchie:

- 1) Bundesrecht: Grundgesetz
Förmliches Bundesgesetz geht stets allen Arten von
Bundesrechtsverordnung Landesrecht vor (Art. 31 GG)
- 2) Landesrecht: Landesverfassung
Förmliches Landesgesetz
Landesrechtsverordnung
- 3) Verwaltungsvorschriften
- 4) Satzungen

Für Widersprüche auf derselben Rangstufe gilt die Regel *lex specialis derogat legi generali*.

101) Ausführlich hierzu OSSENBÜHL, 1968, S. 473 ff.

3 DIE RECHTSVORSCHRIFTEN DER RESSOURCENPOLITIK IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

3.1 Die flächendeckenden Regelungen der Raumordnung und Landesplanung

Das Raumordnungs- und Landesplanungsrecht erfaßt das gesamte Territorium der Bundesrepublik Deutschland mit Ausnahme der Bereiche der kommunalen Bauleitplanung¹⁰²⁾. Die Raumplanung ist nicht auf einzelne Sachgebiete (z.B. Straßenbau) beschränkt, sondern es handelt sich um eine überfachliche Planung. Sie läßt sich unterscheiden in Bundesraumordnung, Landesplanung und Regionalplanung. Nahezu alle ressourcenpolitischen Maßnahmen von überörtlicher Bedeutung sind irgendwie in Raumordnung oder Landesplanung eingebunden. Daher sollten vor der Behandlung der Rechtsvorschriften zu den einzelnen Ressourcen einige Ausführungen über die Regelungen der Gesamtgebietsplanung gemacht werden. Diese Erörterungen müssen sich jedoch, da das Raumordnungsrecht lediglich als Rahmen für die ressourcenpolitischen Gesetze zu sehen ist, auf eine Skizzierung der wesentlichen Grundzüge beschränken. Auf keinen Fall kann auf alle mit dem Raumordnungs- und Landesplanungsrecht zusammenhängenden Probleme und Aspekte eingegangen werden. Es sollen nur diejenigen erwähnt werden, die für die Ressourcenregelungen von unmittelbarer Bedeutung sind. Bei dem Bundesraumordnungsgesetz vom 08.04.1965¹⁰³⁾ handelt es sich um ein Rahmengesetz, zu dessen Erlaß der Bund gemäß Art. 75 Nr. 4 GG zuständig ist. Die Länder haben folgende Gesetze erlassen, welche die im Bundesraumordnungsgesetz schemenhaft geregelte Materie konkretisieren und inhaltlich ausfüllen:

- Baden-Württembergisches Landesplanungsgesetz in der Fassung vom 25.07.1972 (GBl. S. 459); zuletzt geändert durch Gesetz vom 11.07.1979 (GBl. S. 280);
- Bayerisches Landesplanungsgesetz vom 06.02.1970 (GVBl. S. 9); zuletzt geändert durch Gesetz vom 24.07.1974 (GVBl. S. 354);
- Hessisches Landesplanungsgesetz in der Fassung vom 01.06.1970 (GVBl. I S. 360); zuletzt geändert durch Gesetz vom 24.06.1978 (GVBl. I S. 396);
- Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung vom 30.03.1966 (GVBl. S. 69); zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.01.1978 (GVBl. S. 2);
- Nordrhein-Westfälisches Landesplanungsgesetz in der Fassung vom 28.11.1979 (GVBl. S. 1878);
- Rheinland-Pfälzisches Landesgesetz für Raumordnung und Landesplanung

102) Eine Zusammenfassung aller bedeutsamen Rechtsvorschriften zum Raumordnungs- und Landesplanungsrecht findet sich bei ULLRICH

103) (BGBl I S. 306); zuletzt geändert durch Gesetz vom 01.06.1980 (BGBl I S. 649)

vom 14.06.1966 (GVBl. S. 177); zuletzt geändert durch Gesetz vom 21.12.1978 (GVBl. S. 725);

- Saarländisches Landesplanungsgesetz in der Fassung vom 17.05.1978 (ABl. S. 588);
- Schleswig-Holsteinisches Landesplanungsgesetz vom 13.04.1971 (GVBl. S. 152); zuletzt geändert durch Gesetz vom 31.03.1976 (GVBl. S. 112).

Um eine Harmonisierung zwischen einzelnen geographisch und wirtschaftlich verschiedenen Gebieten zu erreichen, bestimmt § 1 Abs. 4 BROG, daß sich die Ordnung der Einzelräume in diejenige des Gesamtraumes einfügen soll. Gleichzeitig soll die Ordnung des Gesamtraumes die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Einzelräume berücksichtigen.

3.1.1 Die Raumordnungsklausel nach § 5 Abs. 4 BROG

3.1.1.1 Inhalt und Bedeutung der Raumordnungsklausel

Ein wichtiges rechtliches Instrument zur Verwirklichung der raumordnerischen Ziele ist die Raumordnungsklausel nach § 5 Abs. 4 BROG. Danach sind die Ziele der Raumordnung und Landesplanung von den in § 4 Abs. 5 BROG genannten Stellen bei Planungen und allen sonstigen Maßnahmen, durch die Grund und Boden in Anspruch genommen werden oder die räumliche Entwicklung eines Gebietes beeinflusst wird, zu beachten. Die Raumordnungsklausel richtet sich entsprechend § 4 Abs. 5 BROG an die Behörden des Bundes und der Länder, an die Gemeinden und Gemeindeverbände, sowie an alle sonstigen öffentlichen Planungsträger. Sie ist, ebenso wie die Raumordnungsklauseln in zahlreichen Fachgesetzen, eine wichtige Schaltstelle zwischen Planungen verschiedener Ebenen, Stufen und Sektoren sowie zwischen Planungen und raumrelevanten Einzelentscheidungen¹⁰⁴). Ziele im Sinne des Bundesraumordnungsgesetzes sind die Ergebnisse von Abwägungsprozessen¹⁰⁵), deren Durchführung in den jeweiligen Landesplanungsgesetzen genau geregelt ist. Da die Planungen und sonstigen Maßnahmen gem. § 5 Abs. 4 BROG durch eine überfachliche und überörtliche Betrachtungsweise geprägt sind, werden die Interessen und Ansprüche der Fachressorts und sonstigen Behörden koordiniert und zum Ausgleich gebracht¹⁰⁶). Ziele gestalten die Grundsätze der Raumordnung (§ 2 BROG) näher aus. Sie müssen einerseits hinreichend bestimmt formuliert sein, andererseits den Planungsträgern aber noch genügend Entscheidungsspielraum belassen. Eine ausführliche Aufstellung der Ziele für das gesamte Bundesgebiet, die Verdichtungsräume, sowie die ländlichen Räume findet sich bei Boesler¹⁰⁷). Die Raumord-

104) SCHMIDT-ABMANN, S. 33

105) BIELENBERG/ERBGUTH/SÖFKER, § 5 Rdnr. 74b

106) SCHMIDT-ABMANN, S. 35

107) BOESLER, 1982, S. 96 ff.; vgl. auch BOESLER, 1980, S. 67 ff.

nungsklausel gilt nur für die Ziele, nicht hingegen für die Grundsätze der Raumordnung. Diese finden für Bundes- und Landesbehörden über die Vorschrift des § 3 BROG Anwendung. Die Intensität der Bindungswirkung der Raumordnungsklausel ergibt sich aus dem Wort "beachten". Beachten bedeutet mehr als nur berücksichtigen und indiziert direkte Verbindlichkeit. Die Planungsträger dürfen daher die einmal festgelegten Ziele der Raumordnung nicht einer erneuten Abwägung unterziehen, sondern müssen sie als vorgegeben übernehmen. Die Pflicht zur Beachtung erstreckt sich auf alle raumbedeutsamen Maßnahmen und Planungen. Was unter dem Begriff der Raumbedeutsamkeit zu verstehen ist, wird in Kap. 3.1.2 ausführlich erörtert.

3.1.1.2 Das Verhältnis der Raumordnungsklausel nach § 5 Abs. 4 BROG zu Raumordnungsklauseln in anderen Gesetzen

In zahlreichen, meist auch ressourcenpolitisch relevanten Gesetzen findet sich eine Raumordnungsklausel, die ähnlich oder gleichlautend wie diejenige nach § 5 Abs. 4 BROG ist¹⁰⁸). In diesen Fällen geht die jeweilige Bestimmung als *lex specialis* der allgemeinen Raumordnungsklausel (*lex generalis*) vor. Dabei ist zu beachten, daß einige der Klauseln im Wortlaut von derjenigen nach § 5 Abs. 4 BROG leicht abweichen und daher inhaltlich teilweise anders auszulegen sind. Die Bindung erstreckt sich bisweilen z.B. auf "Ziele und Grundsätze" oder auf "Erfordernisse", auf Ziele nur der "Landesplanung" oder nur der "Raumordnung". Hierbei fällt zunächst der bislang noch nicht erwähnte Terminus "Erfordernisse" ins Auge. Er ist vor allem in älteren, aus der Zeit vor 1965 stammenden Gesetzen enthalten. Vor Inkrafttreten des Bundesraumordnungsgesetzes war die Unterscheidung zwischen Zielen und Grundsätzen noch nicht geläufig, so daß der Gesetzgeber häufig die allgemeine und weitgefaßte Bezeichnung "Erfordernisse" wählte. Mit Erfordernissen meinte er aber meist nicht die Ziele im Sinne des heute gültigen Bundesraumordnungsgesetzes. Er verstand hierunter primär die Grundsätze im Sinne des jetzigen § 2 BROG sowie die noch nicht zu Zielen verfestigten Vorstellungen der Landesplanung¹⁰⁹). Unbeachtlich ist, wenn von Zielen der Raumordnung oder nur der Landesplanung die Rede ist¹¹⁰). Ebenfalls hat es keine Bedeutung, daß bisweilen neben den Zielen die Grundsätze genannt sind, da sie ja ohnehin gemäß § 3 BROG Anwendung finden.

Eine Sonderstellung nimmt das Verhältnis der Raumordnungsklausel nach § 5 Abs. 4 BROG zu § 1 Abs. 4 BBauG ein, da nach dieser Vorschrift die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung und Landesplanung angepaßt werden müssen. Anpassung beinhaltet zum einen den Auftrag, künftige Planungen an den

108) Eine vollständige Auflistung der Raumordnungsklauseln in Bundesgesetzen ist in den Materialien zum Bundesraumordnungsbericht 1978 enthalten, S. 123-128

109) SCHMIDT/ADMANN, S. 35 f.

110) BIELENBERG/ERBGUTH/SÖFKER, § 1 Rdnr. 41 ff.

Zielen der Raumordnung auszurichten und vorhandene Pläne auf neue Ziele umzustellen. Daneben wird hierdurch für die Gemeinden die Pflicht begründet, zur Realisierung der Ziele neue Bauleitpläne selbst dann aufzustellen, wenn sie dies lediglich aus eigenen Interessen heraus nicht vornehmen würden¹¹¹⁾. Wegen dieser besonderen an die Gemeinden gerichteten Forderung ist § 1 Abs. 4 BBauG ein qualifizierter Fall der allgemeinen Raumordnungsklausel.

3.1.2 Der rechtliche Begriff der Raumbedeutsamkeit

Die Bindung der Raumordnungsklausel nach § 5 Abs. 4 BROG bezieht sich nach dem Gesetzeswortlaut auf "Maßnahmen, durch die Grund und Boden in Anspruch genommen werden oder die räumliche Entwicklung eines Gebietes beeinflusst wird". Diese Formulierung findet sich wortgetreu auch in § 3 Abs. 1 BROG, der hierfür zusätzlich in einer Klammer die Definition "... (raumbedeutungsame Planungen und Maßnahmen)" enthält. Der Begriff der Raumbedeutsamkeit tritt noch an zahlreichen anderen Stellen des Bundesraumordnungsgesetzes sowie in den Planungsgesetzen der Länder stets im Zusammenhang mit Planungen und/oder Maßnahmen auf¹¹²⁾.

Was unter einer Maßnahme zu verstehen ist, wird im Bundesraumordnungsgesetz nicht näher umschrieben. Da das Recht der Raumordnung dem Öffentlichen Recht angehört, ist dieser Begriff unter Beachtung der allgemeinen verwaltungsrechtlichen Vorschriften zu klären¹¹³⁾. Er wird in der Definition des Verwaltungsakts (§ 35 VwVfG) als allgemeine Bezeichnung für hoheitliches Handeln verwendet. Zu beachten ist aber, daß nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz mit einer Maßnahme ein öffentliches Tätigwerden in Form eines Verwaltungsakts gemeint ist. Da Raumordnung und Landesplanung meist nicht durch den Erlass von Verwaltungsakten nach außen hin in Erscheinung treten, ist der Maßnahmebegriff nach dem Bundesraumordnungsgesetz insofern noch zu erweitern¹¹⁴⁾. Er erfaßt neben den Verwaltungsakten auch alle tatsächlichen Handlungen öffentlicher und privater Planungsträger.

Obwohl die Raumbedeutsamkeit der Planungen und sonstigen Maßnahmen zu den zentralen Begriffen des Raumordnungsrechts gezählt wird¹¹⁵⁾, bestehen noch zahlreiche Unklarheiten über ihren Inhalt und Umfang. DAVID weist darauf hin, daß diesem Begriff in rechtlicher Hinsicht in der Literatur sowie in der Rechtsprechung bislang verhältnismäßig wenig Bedeutung beigemessen worden

111) SCHMIDT-ABMANN, S. 37

112) Vgl. z.B. §§ 3 Abs. 1, 4 Abs. 1 und 5, 5 Abs. 4, 7 Abs. 1, 8 Abs. 1 Nr. 2, 10 Abs. 3 BROG; vgl. Landesgesetze z.B. Art. 1 Abs. 1 Nr. 2, 2 Nr. 8, 3 S. 2, 20 Abs. 1 S. 1 LPIGBay; §§ 8 Abs. 2, 10 Abs. 1 S. 1, 12 Abs. 1 LPIGHes; §§ 3 Abs. 1 S. 1, 4 Nr. 2, 6 Abs. 1 und Abs. 2 S. 2, 10 Abs. 1 Nr. 3, 22 Abs. 2, 23 Abs. 1 LPIGRh-Pf

113) ZOUBEK, S. 42

114) ZOUBEK, S. 42 f.

115) BIELENBERG/ERBGUTH/SÖFKER, § 3 Rdnr. 11

ist¹¹⁶). Dies verwundert umso mehr, als das Wort Raumbedeutsamkeit gerade in den letzten Jahren im planerischen und politischen Sprachgebrauch zunehmend Verwendung findet. Geht man von der Gesetzesformulierung (§ 3 Abs. 1 BROG) aus, so fällt zunächst auf, daß unterschieden wird zwischen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen, die Grund und Boden in Anspruch nehmen sowie solchen, die die räumliche Entwicklung eines Gebietes beeinflussen. Diese Differenzierung versucht DAVID unter historischen Gesichtspunkten zu erklären¹¹⁷). Raumordnung und Landesplanung hätten sich bewußt von der früher herrschenden Bodennutzungstheorie gelöst und erfaßten nunmehr auch Maßnahmen mit Einfluß auf die räumliche Entwicklung eines Gebietes. Der geschichtliche Hintergrund ist folgender:

Das Gesetz über die Regelung des Landbedarfs der öffentlichen Hand vom 29.03.1935¹¹⁸) bezweckte primär die Koordinierung des Landerwerbs für die Reichsvorhaben. In dem wenige Monate später ergangenen Erlaß über die Einrichtung einer Reichsstelle für Raumordnung¹¹⁹) wurde dieser Behörde die Aufgabe zugewiesen, die zusammenfassende, übergeordnete Planung und Ordnung für das gesamte Reichsgebiet zu übernehmen. Das Raumordnungsverständnis war also primär auf die Landbeanspruchung im engeren Sinne ausgerichtet¹²⁰). Diese vorkonstitutionelle Auffassung haben die Verfasser des Bundesraumordnungsgesetzes ausdrücklich dadurch ändern bzw. erweitern wollen, daß sie neben Planungen und Maßnahmen, die Grund und Boden in Anspruch nehmen, auch solche erwähnt haben, die auf die räumliche Entwicklung eines Gebietes Einfluß nehmen.

Die Kenntnis über die Bedeutung dieser Differenzierung gibt letztlich aber nur relativ wenig Aufschluß über den Inhalt des Begriffs der Raumbedeutsamkeit. Angesichts der Schwierigkeit, diesen sehr weitgefaßten und vielschichtig auslegbaren Terminus rechtlich klar zu umschreiben, wird in der juristischen Literatur¹²¹) der Vorschlag unterbreitet, auf den von JOCHIMSEN¹²²) entwickelten Ansatz zurückzugreifen. Er berücksichtigt bei seinen Ausführungen vor allem den Wertungsrahmen der Grundsätze nach § 2 Abs. 1 BROG. Unter Beachtung dieser Grundsätze arbeitet er verschiedene Kategorien von Wirkungen öffentlicher Maßnahmen heraus, und zwar den Bodennutzungseffekt einerseits und den Einkommenseffekt, den Bevölkerungseffekt, den Versorgungseffekt und den Anreizeffekt andererseits¹²³). Allen diesen Effekten ordnet er einen Niveaueffekt (die Maßnahme vermag die Zielgröße zu verändern) sowie einen Struktur-

116) DAVID, 1982, S. 44

117) DAVID, 1982, S. 51

118) (RGBl I S. 468)

119) Erlaß vom 26.06.1935 (RGBl I S. 793)

120) DAVID, 1982, S. 51

121) Vgl. z.B. ZUBEK, S. 46

122) JOCHIMSEN, 1972

123) JOCHIMSEN, 1972, S. 75 f.

aspekt (die Maßnahme vermag die Zusammensetzung der Zielgröße zu verändern) zu, und im Zusammenhang mit dem Bodennutzungseffekt ist darüber hinaus noch ein Intensitätsaspekt von Bedeutung¹²⁴). Am Beispiel des Bodennutzungseffekts soll gezeigt werden, in welcher Art und Weise die einzelnen Aspekte in Erscheinung treten¹²⁵).

Ein Bodennutzungsniveaueffekt ist gegeben, wenn durch Landgewinnung die Fläche einer Region vergrößert wird¹²⁶).

Ein Bodennutzungsintensitätseffekt liegt vor, wenn innerhalb derselben Nutzungsart die Intensität der Nutzung verändert wird. Hierzu zählen z.B. der Übergang von intensiver zu extensiver landwirtschaftlicher Nutzung in einem bestimmten Gebiet oder die Änderung der Bebauungsart in einem Wohnbezirk.

Ein Bodennutzungsstruktureffekt ist anzunehmen, wenn eine Änderung der Relationen zwischen den für einzelne Nutzungsarten zur Verfügung stehenden Flächen eintritt¹²⁷). Als Flächenkategorien kommen vor allem in Betracht: landwirtschaftlich, forstwirtschaftlich, gewerblich genutzte Flächen, Wohn-, Freizeit-, Infrastruktur- und Wasserflächen sowie Ödland.

Entsprechend diesen Ausführungen ist eine Maßnahme dann raumbedeutsam, wenn ihre Auswirkungen einen Bodennutzungs- oder einen Einkommens-, einen Bevölkerungs-, einen Versorgungs- oder einen Anreizeffekt hat bzw. haben kann. Auch DAVID verweist zur rechtlichen Bestimmung des Begriffs der Raumbedeutsamkeit auf die Ausführungen JOCHIMSENS¹²⁸).

Wenn dieser Ansatz zwar auch aufschlußreiche Anhaltspunkte zur inhaltlichen Tragweite des Begriffes gibt, so besagt er noch nichts Konkretes darüber, welchen Umfang Maßnahmen haben müssen, um rechtlich als raumbedeutsam qualifiziert werden zu können. DAVID weist dem Begriff der Raumbedeutsamkeit "die Funktion eines Selektions- und Wichtigkeitskriteriums zu, mit dessen Hilfe raumordnungspolitisch als besonders wichtig erachtete Problemfelder und Maßnahmenbereiche gekennzeichnet werden"¹²⁹). Man könnte dieser Formulierung entnehmen, daß als raumbedeutsam nur gravierende, weitreichende Maßnahmen zu qualifizieren sind. Gegen eine solche Auslegung sprechen jedoch die Ausführungen DAVIDS in einer anderen Abhandlung¹³⁰).

Er erwähnt, in den Rechnungsjahren 1969/70 seien für die Regionalisierung 40 Milliarden DM raumwirksamer Bundesmittel aufgewendet worden. Zwar äußert er sich nicht dazu, was in diesem Fall unter raumwirksam zu verstehen ist. Dabei sei übrigens angemerkt, daß aus rechtlicher Sicht die Termini raumwirk-

124) JOCHIMSEN, 1972, S. 72

125) JOCHIMSEN, 1972, S. 75-80

126) Vgl. zum Folgenden ausführlich ZOUBEK, S. 47 ff.

127) ZOUBEK, S. 48

128) DAVID, 1982, S. 55

129) DAVID, 1982, S. 45

130) DAVID, 1975, S. 10

sam und raumbedeutsam oder raumrelevant gleichbedeutend sind¹³¹⁾. Der Begriff raumwirksam findet sich in § 3 Abs. 2 Satz 1 BROG in Verbindung mit dem Wort "Investitionen", und es gibt in der einschlägigen juristischen Literatur keinen Hinweis, wonach zwischen den Begriffen irgendein inhaltlicher Unterschied besteht. Der oben erwähnte für die damalige Zeit auffallend hoch liegende Betrag von 40 Milliarden DM gibt aber einen Anhaltspunkt dafür, daß der Begriff der raumbedeutsamen Maßnahmen sehr weit zu fassen ist.

In diesem Sinne wird er auch in zahlreichen anderen Abhandlungen verstanden. Die Verfasser der nachfolgend beispielhaft erwähnten Aufsätze und Forschungsberichte beziehen sich in ihren Ausführungen zur Raumwirksamkeit einzelner politischer Maßnahmen stets auf das Bundesraumordnungsgesetz und den dort vor allem in § 3 erwähnten Begriff der Raumbedeutsamkeit. Die Auffassung LUTTERS über den Umfang des Begriffs der Raumbedeutsamkeit geht in seiner Studie über die "Raumwirksamkeit von Fernstraßen" hervor. Er stellt die Frage, ob und wie der heutige und künftige Fernstraßenbau die räumliche Verteilung von Bevölkerung, Arbeitsplätzen und Infrastruktur beeinflussen kann¹³²⁾. Im Rahmen seiner Untersuchungen befaßt er sich neben den großräumigen stets auch mit den kleinräumigen, den lokalen Effekten. Er kommt unter anderem zu dem Ergebnis, der Fernstraßenbau habe zwar auf die großräumige Standortwahl keinen Einfluß, er sei aber für die Mikrostandortwahl von Bedeutung¹³³⁾. Dies gelte in erster Linie für Standortalternativen innerhalb einer Region. ABERLE hebt in seiner Kritik "Zur Methode der Erfassung der Raumwirksamkeit von Fernstraßen" hervor, die Behauptung LUTTERS könne wegen der Vielzahl aller möglichen Raumwirkungen nicht als allgemeingültig aufrechterhalten bleiben¹³⁴⁾. Es sei zwar zutreffend, daß neue Fernstraßen meist keine deutliche Verbesserung der wirtschaftlichen Situation von ländlich strukturierten Teilräumen herbeiführen. Es gebe aber dennoch viele Einzelfälle, in denen Fernstraßen auf die großräumige Standortwahl Einfluß nehmen und somit gleichwohl wesentliche regionalwirtschaftliche Auswirkungen haben¹³⁵⁾. BRENKEN und KUCHENBECKER gehen noch einen Schritt weiter und weisen am Beispiel von Rheinland-Pfalz zahlreiche großräumige positive Beschäftigungseffekte konkret nach¹³⁶⁾. Bemerkenswert ist an diesen Ausführungen weiterhin, daß die Verfasser ebenfalls die mittelbaren Raumwirkungen des Fernstraßenbaus hervorheben. So wird z.B. der Hunsrück durch den Bau der Autobahn A 61 zu einem Naherholungsgebiet, und dies wiederum hat die Schaffung neuer Arbeitsplätze sowie die Verhinderung einer verstärkten Abwanderung zur Folge. Für den Bereich der Energiepolitik zeigt ALBERDING wichtige Aspekte zur Raumwirksamkeit von Großanlagen

131) DAVID, 1982, S. 44

132) LUTTER, 1982 (Kurzfassung des Forschungsberichts), S. 155

133) LUTTER, 1982, S. 160

134) ABERLE, S. 201 f.

135) BRENKEN/KUCHENBECKER, S. 205

136) BRENKEN/KUCHENBECKER, S. 207

auf¹³⁷⁾. Wie die Autoren der oben erwähnten Abhandlungen legt auch er den Begriff der Raumbedeutsamkeit sehr extensiv aus, und auch er zählt hierzu noch die mittelbaren Effekte. Dies entspricht weiterhin der Kommentierung BIELENBERGS zu § 3 Abs. 1 BROG¹³⁸⁾: "Das Raumordnungsgesetz strebt nach seinem Wortlaut und nach den mit ihm verfolgten Absichten ersichtlich die weitestmögliche Bindung auch der Maßnahmen mittelbarer Raumwirkungen an". Dennoch gibt es nach dem Bundesraumordnungsgesetz eine einzige Ausnahme, in der sich die Raumbedeutsamkeit nur auf besonders großflächige Maßnahmen bezieht. Gemäß § 4 Abs. 1 Satz 2 stellt der Bundesminister für Raumordnung die "langfristigen und g r o ß r ä u m i g e n raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen ... zusammenfassend dar"¹³⁹⁾. Dieser Sonderfall rechtfertigt sich aber daraus, daß es bei einer übergeordneten Darstellung gar nicht möglich wäre, alle Einzelmaßnahmen zu berücksichtigen.

3.1.3 Vorschriften über die Planung auf Bundes- und Landesebene

Die Ziele der Raumordnung, denen auch ressourcenpolitisch eine große Bedeutung zukommt, werden in die übergeordneten und zusammenfassenden Programme und Pläne, die in den einzelnen Bundesländern eine unterschiedliche Rechtsform haben, aufgenommen. Da, wie bereits erwähnt, die Durchsetzbarkeit bestimmter Ziele weitgehend vom Rechtscharakter (Gesetz, Rechtsverordnung, Verwaltungsvorschrift usw.) der Vorschriften abhängt, läßt sich aufgrund der jeweils gewählten Rechtsform bereits eine Aussage darüber treffen, inwieweit sie realisiert werden und somit räumliche Veränderungen eintreten können. Im folgenden soll daher auf die Rechtsnatur der Programme und Pläne zunächst auf Bundes- und Landesebene näher eingegangen werden¹⁴⁰⁾. Das Bundesraumordnungsprogramm¹⁴¹⁾ wurde in Kooperation von Bund und Ländern nach zähen Verhandlungen ausgearbeitet und im Februar 1975 gegen die Stimmen von Baden-Württemberg und Bayern von der Bundesregierung beschlossen und dem Bundestag vorgelegt. Es beinhaltet primär Vorschläge, wie die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Unterschiede zwischen Einzelräumen im Bundesgebiet beseitigt oder vermindert werden können, um einheitliche Lebensbedingungen zu schaffen¹⁴²⁾. Rechtlich gesehen handelt es sich um eine Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Länderregierungen, die ihm zugestimmt haben¹⁴³⁾. Das Bundesraumordnungsprogramm ist aber kein Gesetz, da es nicht vom Bundestag in förmlichem Gesetzgebungsverfahren verabschiedet, sondern ihm ledig-

137) ALBERDING, S. 546 f.

138) BIELENBERG/ERBGUTH/SÖFKER, § 3 Rdnr. 8

139) Hervorhebung durch den Verfasser

140) Vgl. hierzu Wahl, Bd. 2

141) BT-Drucksache 7/3581

142) BATTIS, S. 231

143) BATTIS, S. 231

lich zur Stellungnahme unterbreitet worden ist. Dementsprechend entfaltet es auch nicht die weitreichenden rechtlichen Wirkungen wie ein Gesetz. Insbesondere ist es für die Landesplanung unverbindlich, solange nicht ein Bundesland ihm rechtliche Bedeutung ausdrücklich zukommen läßt. Auf Landesebene dient es daher nur als Richtlinie oder Orientierungshilfe. Die Behörden des Bundes hingegen sind aufgrund des Regierungsbeschlusses zur Beachtung der zur Konkretisierung der Grundsätze getroffenen Aussagen verpflichtet¹⁴⁴⁾.

Während das Raumordnungsprogramm des Bundes eher vage und allgemeine Ausführungen enthält, sind die Pläne und Programme der Länder weitaus konkreter und aussagekräftiger¹⁴⁵⁾. Die Länder sind nach § 5 Abs. 1 BROG verpflichtet, für ihr Gebiet übergeordnete und zusammenfassende Programme oder Pläne aufzustellen. Terminologisch gesehen ordnet man einem Programm üblicherweise deklaratorische Aussagen zu, während man Pläne meist mit kartographischen und zeichnerischen Darstellungen assoziiert. Rechtlich betrachtet bestehen zwischen beiden Begriffen jedoch keine Unterschiede, so daß die formalen Bezeichnungen letztlich unbedeutend sind. Für den Erlass der Programme und Pläne ist ein bestimmtes rechtliches Verfahren zwar nicht vorgeschrieben; die Tendenz geht aber dahin, daß die Länder sie durch ihre Parlamente in Gesetzesform verabschieden. Im einzelnen gilt folgendes:

Baden-Württemberg: Es gibt kein Landesentwicklungsprogramm, sondern nur einen Landesentwicklungsplan, der durch Gesetz für verbindlich erklärt wird.

Bayern: Das Landesentwicklungsprogramm wird in der Form der Rechtsverordnung erlassen. Daneben kennt das Landesplanungsgesetz keinen (allgemeinen) Landesentwicklungsplan, sondern lediglich Fachprogramme für das ganze Land.

Hessen und Niedersachsen: Die Landesraumordnungsprogramme werden als Gesetze verabschiedet, und die darauf basierenden Landesentwicklungspläne (so in Hessen) bzw. der zweite Teil des Landesraumordnungsprogramms (so in Niedersachsen) werden von der Landesregierung beschlossen.

Nordrhein-Westfalen: Das in Gesetzesform erlassene Landesentwicklungsprogramm wird durch Landesentwicklungspläne ergänzt, die von der Staatskanzlei in Verbindung mit den Ministerien erarbeitet werden.

Rheinland-Pfalz: Das Landesentwicklungsprogramm kann durch Gesetz oder durch Kabinettsbeschluß aufgestellt werden.

Saarland: Das Landesentwicklungsprogramm und die Landesentwicklungspläne ergehen nicht als Rechtssätze, sondern werden von der Landesregierung beschlossen.

Schleswig-Holstein: Der Landesraumordnungsplan wird ebenfalls nicht als

144) BATTIS, S. 231

145) Vgl. zum Folgenden, BATTIS, S. 227 ff.

Gesetz, sondern vom Ministerpräsidenten in Zusammenarbeit mit den Ministern aufgestellt. Daneben besteht aber noch das Landesentwicklungsgrundsätze-gesetz, das neben allgemeinen Prinzipien auch konkrete räumliche Aussagen ent-hält.

Anhand der Ausführungen in Kap. 2 lassen sich die Vorteile (und etwaigen Nachteile) der Rechtsform des Gesetzes und der anderen Rechtsarten aufzeigen. Beim Gesetz und der Rechtsverordnung ist in erster Linie der weite Rechtsschutz hervorzuheben. Sie haben nicht nur behördeninternen Charakter, sondern ent-falten auch Außenwirkungen (gegenüber Bürgern) und gehen darüber hinaus bei Interessenkollisionen mit Regelungen, die in einer anderen Rechtsform getroffen worden sind (z.B. Verwaltungsvorschriften) vor. Da also mit einer rechtlichen Realisierung der einzelnen Ziele überwiegend zu rechnen ist, kann es auch zu den entsprechenden räumlichen Veränderungen kommen.

3.1.4 Vorschriften über die Planung auf Regionalebene

In den Bundesländern, mit Ausnahme der Stadtstaaten, gibt es neben der Gesamtlandesplanung noch eine Regionalplanung. Die Regionalplanung konkre-tisiert die großräumig getroffenen Aussagen der Landesplanung für einzelne Ge-biete und liegt somit zwischen der Landes- und der Kommunalebene. Wie bei der Landesplanung erfolgt die Ausarbeitung der einzelnen Ziele und Maßnahmen in Plänen oder in Programmen. Die Regionalplanung kann vor allem Festsetzungen treffen über

- die Bestimmung zentraler Orte (Unter- und Kleinzentren)
- die Ausweisung von Siedlungsbereichen oder Siedlungszäsuren
- die Steuerung der Arbeitsplatzentwicklung
- den Verlauf der Verkehrsachsen zwischen den Orten
- die Förderung von Entwicklungsschwerpunkten von regionaler Bedeutung wie z.B. Vorranggebiete für Freizeit und Erholung und
- überregionale Grünzüge¹⁴⁶⁾.

Die Festlegungen können bereichsscharf sein und durch die Einbeziehung in regionale Grüngürtel oder die Ausweisung von Siedlungsbereichen oder Sied-lungszäsuren unmittelbar in das Gemeindegebiet eingreifen¹⁴⁷⁾. Gemäß § 5 Abs. 3 BROG kann die Regionalplanung in zwei verschiedenen Formen organisiert werden. Zum einen besteht die Möglichkeit zur Gründung von Planungsgemein-schaften, die sich aus den Gemeinden und Gemeindeverbänden zusammensetzen. Zum anderen können staatliche Planungsstellen eingerichtet werden, an denen die Gemeinden und Gemeindeverbände oder deren Zusammenschlüsse in einem förmlichen Verfahren zu beteiligen sind. Für den ersten Weg haben sich die Län-

¹⁴⁶⁾ BATTIS, S. 228

¹⁴⁷⁾ Vgl. zum Folgenden, BATTIS, S. 229

der Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein entschieden. Den zweiten haben Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen gewählt. In Niedersachsen sind Planungsbehörden die Landkreise und kreisfreien Städte. Eine Ausnahme gilt nur für die Gebiete um Hannover und Braunschweig, denn dort liegt die Planung in der Hand der jeweiligen Großraumverbände. Nach nordrhein-westfälischem Recht sind die Regierungspräsidenten gleichzeitig Bezirksplanungsbehörden. Ihnen sind Bezirksplanungsräte beigeordnet, die jedoch keine kommunalen Zusammenschlüsse im Sinne des § 5 Abs. 3 BROG sind. Die Gemeinden und Gemeindeverbände müssen daher in einem zusätzlichen Verfahren an der Planung beteiligt werden.

Rechtliche Bedenken an den von den Bundesländern praktizierten Verfahren bestehen vor allem in Niedersachsen¹⁴⁸⁾. Unter einer Region im Sinne des Bundesraumordnungsgesetzes ist ein zusammenhängender Lebens- und Wirtschaftsraum zu verstehen. Dies ergibt sich indirekt auch aus dem Gesetzestext (§ 5 Abs. 3 Satz 3 BROG), denn die festzusetzenden Bereiche können sich gerade wegen der wirtschaftlichen und sozialen Aspekte für alle Fälle, daß sie durch Landesgrenzen zerschnitten werden, auf das Territorium mehrerer Bundesländer erstrecken. In Niedersachsen sind jedoch die Planungsgrenzen grundsätzlich mit denen der Landkreise und kreisfreien Städte kongruent. Die Grenzen eines Kreises sind aber erfahrungsgemäß nur in wenigen Fällen mit denen eines Wirtschafts- oder Lebensraumes identisch. Insofern wird die dort getroffene Regelung dem Zweck des § 5 Abs. 3 Satz 3 BROG nicht gerecht und ist deshalb unter gesetzlichen Aspekten fragwürdig. Noch gravierender wiegt die Tatsache, daß in Niedersachsen die Regionalplanung gar nicht durch Zusammenschlüsse von Gemeinden und Gemeindeverbänden, sondern durch die Landkreise erfolgt. Dementsprechend wird auch in der Literatur¹⁴⁹⁾ bereits die Ansicht vertreten, daß die getroffene Regelung nicht rechtmäßig sei. Man kann deshalb davon ausgehen, daß dieses Problem in nächster Zukunft von der Landesregierung und dem Parlament erörtert und überarbeitet werden wird. Es ist daher mit einer Änderung des Planungsverfahrens zu rechnen, die wegen der wirtschaftlichen und sozialen Aspekte der Regionalpolitik auch raumrelevante Folgen haben kann. Ebenfalls entspricht die Regelung in Nordrhein-Westfalen nicht ganz dem Willen des Gesetzgebers, wonach die eng miteinander verflochtenen Lebens- und Wirtschaftsräume als eine einheitliche Planungsregion anzusehen sind. Immerhin wird das Ruhrgebiet in drei Regierungsbezirke und somit auch in gleichviel verschiedene Planungsräume aufgeteilt. Andererseits handelt es sich bei dem Ruhrgebiet um eine ausgesprochen großflächige Planungsregion. Die Unterteilung eines solch weiträumigen Bezirks in mehrere Einzelgebiete bringt aber unter Umständen auch den Vorteil mit sich, daß hinsichtlich der einzelnen Bereiche nunmehr konkretere und speziellere Aussagen getroffen werden können. Rechtlich

148) Vgl. zum Folgenden, BATTIS, S. 229

149) BLÜMEL, S. 242; KNEMEYER, S. 17

gesehen ergeben sich also keine allzu schwerwiegenden Bedenken gegen die nordrhein-westfälische Gebietseinteilung, und daher besteht auch für die Landesregierung kein dringender Anlaß zur Neuregelung dieser Materie. Dementsprechend sind unter diesen Gesichtspunkten vorerst keine räumlichen Änderungen zu erwarten.

Die Rechtsnatur der Regionalpläne ist in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich. In Baden-Württemberg und Niedersachsen ergehen sie in Form von Satzungen. Nach nordrhein-westfälischem Recht werden sie als Gebietsentwicklungspläne von den Bezirksplanungsräten beschlossen, und in den übrigen Bundesländern erhalten sie ihre Wirksamkeit durch Beschlußfassung der regionalen Planungsgemeinschaften. In den meisten Fällen fehlt also eine Legitimation durch die gesetzgebende Gewalt, und somit handelt es sich bei den Plänen überwiegend um (interne) Verwaltungsvorschriften, die nur der Verwaltung, nicht jedoch den einzelnen Bürgern, Gemeinden und Verbänden gegenüber direkte Rechtswirkungen entfalten. Daher kann ihre Rechtmäßigkeit durch die Gerichte nicht allgemein, sondern nur im Zusammenhang mit einer anderen Streitigkeit (d.h. inzidenter) festgestellt werden.

Die mit der Rechtsnatur der meisten Regionalpläne zusammenhängende eingeschränkte Verbindlichkeit wirft verfassungsrechtliche Fragen zu Art. 28 Abs. 2 GG auf¹⁵⁰⁾. Dies gilt vor allem unter dem Aspekt der bereichsscharfen Festsetzungen bei der Einbeziehung von Gemeinden in Grüngürtel, der Ausweisung von Siedlungsbereichen oder der Festlegung von Siedlungszäsuren. Trotz einschneidender Beschränkungen in ihrer Gestaltungsfreiheit können die Gemeinden nicht unmittelbar gegen einzelne in den Regionalplänen getroffene Anordnungen gerichtlich vorgehen. Mitunter wird daher in der Literatur¹⁵¹⁾ die Unwirksamkeit bereichsscharfer Festsetzungen postuliert, zumindest dann, wenn es sich bei den Regionalplänen nicht um Rechtsvorschriften mit Außenwirkung handelt. Andererseits erfolgen bereichsscharfe Festsetzungen in relativ wenigen Fällen und stellen daher Ausnahmen dar. Darüber hinaus wird hierdurch die kommunale Bauleitplanung prinzipiell gesehen nicht in Frage gestellt. Entstehende Interessenkonflikte könnte man dadurch weiter abbauen, daß die Gemeinden an bereichsscharfen Festsetzungen noch stärker als bisher beteiligt werden, nämlich über die bloße Anhörung hinaus durch das Recht, Vorschläge und Alternativen einzubringen¹⁵²⁾.

3.1.5 Weitere rechtliche Instrumente der Raumordnung

Zu erwähnen ist insbesondere das Raumordnungsverfahren, das Parallelen zum fachplanerischen Planfeststellungsverfahren aufweist¹⁵³⁾. Es findet nach al-

150) Vgl. BATTIS, S. 237

151) SIEDENTOPF; BROHM, S. 656

152) BATTIS, S. 238

153) Vgl. ausführlich hierzu, ZOUBEK

len Landesplanungsgesetzen, mit Ausnahme des nordrhein-westfälischen und saarländischen, in den jeweiligen Bundesländern Anwendung und dient dazu, die Vereinbarkeit von raumrelevanten Vorhaben (vor allem Großprojekten) mit den Erfordernissen der Raumordnung zu überprüfen. Im bayerischen Recht wird ihm eine besondere Bedeutung beigemessen, weil dort in den Raumordnungsprogrammen und -plänen die Entscheidungen über die Errichtung von Großprojekten zunächst offen bleiben. Sie werden erst nach Durchführung eines Raumordnungsverfahrens gefällt, so daß hierin die Abstimmung darüber präjudiziert wird, ob eine raumbedeutende Großanlage errichtet wird oder nicht¹⁵⁴). Im Gegensatz zum Planfeststellungsverfahren endet in allen Bundesländern das Raumordnungsverfahren nicht mit einem die Verbindlichkeit feststellenden Verwaltungsakt, sondern lediglich mit einem Vorschlag. Dieser wird aber in der Regel von den Planungsbehörden akzeptiert, so daß den Raumordnungsverfahren eine quasi-verbindliche Bedeutung zukommt.

Das Planungsgesetz von Nordrhein-Westfalen beinhaltet als einziges Landesgesetz ein Gebot zur Planung. Es verpflichtet die Bezirksplanungsräte zur Aufstellung oder Änderung der Gebietsentwicklungspläne¹⁵⁵) und die Gemeinden unter gewissen Voraussetzungen zur Ausarbeitung von Bauleitplänen¹⁵⁶). Durch dieses Planungsgebot sollen die Sicherung und Durchführung der Ziele der Raumordnung und der Landesplanung gewährleistet werden.

Die Aufstellung, Änderung oder Ergänzung von Zielen der Raumordnung nimmt häufig längere Zeit in Anspruch. Bisweilen ist ein schnelles Handeln erforderlich, da andernfalls durch die Maßnahmen von Behörden oder sonstigen öffentlichen Stellen die Ziele von Raumordnung und Landesplanung wesentlich erschwert oder vereitelt werden könnten¹⁵⁷). Durch das Sicherungsmittel der einstweiligen Untersagung¹⁵⁸) kann die für Raumordnung zuständige Landesbehörde für die Höchstdauer von zwei Jahren der betreffenden Stelle ein entsprechendes Vorgehen verbieten.

Um einen reibungslosen Ablauf der Raumplanung zu gewährleisten, normiert § 10 BROG eine Auskunftspflicht und Mitteilungspflicht der Bundesbehörden, der bundesunmittelbaren Planungsträger und Körperschaften, der Anstalten sowie der Stiftungen des Öffentlichen Rechts gegenüber der Bundesregierung. Der Bundesraumordnungsminister muß weiterhin die für Raumordnung zuständigen obersten Bundesbehörden über Vorhaben des Bundes von wesentlicher Bedeutung unterrichten. Diese Informationspflichten sind in den Landesplanungsgesetzen noch weiter ausgedehnt, da sich auf der Ebene der Länder die eigentliche Planungstätigkeit vollzieht und nur durch eine gute Kooperation und Koordinierung auch optimal verwirklicht werden kann.

154) BATTIS, S. 232

155) § 17 LPIGNr-W

156) § 19 Abs. 2 LPIGNr-W

157) Vgl. BATTIS, S. 232

158) § 7 BROG

Auf die weiteren Instrumente der Raumordnung, die bei BOESLER¹⁵⁹⁾ ausführlich dargestellt werden, soll im Rahmen dieser Arbeit nicht näher eingegangen werden, da das Raumordnungsrecht lediglich als Rahmen für die ressourcenpolitischen Regelungen zu sehen ist.

3.2 Das neue, für die Gewinnung der Bodenschätze einschlägige Bundesberggesetz

3.2.1 Der Inhalt des Bundesberggesetzes

Die im vorangegangenen Abschnitt dargelegten Raumordnungs- und Landesplanungsvorschriften legen zwar auch alle größeren Gebiete für den Abbau von Bodenschätzen fest; sie beinhalten dagegen keine Regelungen über das Verfahren bei der Gewinnung und Förderung der Rohstoffe. Dieser Problembereich ist Gegenstand der Bundesberggesetzgebung.

Da gerade der Abbau von Bodenschätzen, der häufig sogar im Tagebau erfolgt, zu gravierenden raumwirksamen Eingriffen führt, ist die Frage von besonderem Interesse, inwieweit diese Materie rechtlich ausgestaltet ist.

Einschlägig ist das neue, am 01.01.1982 in Kraft getretene Bundesberggesetz¹⁶⁰⁾. Es beinhaltet eine Neuregelung des Bergrechts, die wegen der starken rechtlichen Zersplitterung erforderlich geworden war. Bis 1982 war das Bergrecht in der Bundesrepublik Deutschland primär durch Landesgesetze und zwar nicht durch Gesetze der bestehenden, sondern durch solche der früheren Länder, geregelt. Grundsätzlich galten sieben verschiedene Berggesetze, vom Allgemeinen Berggesetz für die preußischen Staaten vom 24.06.1865 angefangen bis zum Berggesetz für das Herzogtum Oldenburg und das Fürstentum Lüneburg vom 03.04.1908. Da die nach 1945 geschaffenen Bundesländer aber nicht mehr mit den Geltungsbereichen der alten Berggesetze übereinstimmten, führte dies zu dem kuriosen Ergebnis, daß in einigen Bundesländern zwischen mehreren Bergrechtsgebieten unterschieden werden mußte. So galten z.B. in Niedersachsen vier und in Baden-Württemberg drei verschiedene Berggesetze.

Neben diese räumliche Aufteilung trat noch eine durch die große Zahl der untergesetzlichen Rechtsnormen (Rechtsverordnungen, Erlasse usw.) hervorgerufene Rechtszersplitterung. Wie uneinheitlich und bisweilen unklar die Rechtslage war, ergibt sich allein aus der Vorschrift des § 176 des neuen Bundesberggesetzes, in der mehr als hundert Rechtsvorschriften, die namentlich alle aufgeführt sind, außer Kraft gesetzt werden. Hierzu zählen neben den oben erwähnten sieben allgemeinen Berggesetzen unter anderem:

In Baden-Württemberg das Gesetz zur Erschließung von Erdöl und anderen Bodenschätzen (Erdölgesetz) vom 12.05.1934, das Phosphoritgesetz vom

¹⁵⁹⁾ BOESLER, 1982, S. 118 ff.

¹⁶⁰⁾ Gesetz vom 13.08.1980 (BGBl. I S. 1310)

15.10.1934¹⁶¹⁾;

in Bayern das Gesetz über Graphitgewinnung (Graphitgesetz) vom 12.11.1937, die Bekanntmachung über die Aufsuchung und Gewinnung von Waschgold (Goldwäscherei) vom 19.05.1938, das Gesetz über die behälterlose unterirdische Speicherung von Gas vom 25.10.1966;

in Hamburg die Verordnung über das Bergrecht in Groß-Hamburg vom 25.03.1937, sowie die dritte Verordnung vom 07.12.1938;

in Niedersachsen das Gesetz über die Bestellung von Salzabbaugerechtigkeiten in der Provinz Hannover vom 04.08.1904, das Gesetz über die Verteilung von Braunkohlenfeldern an den Staat vom 03.01.1924, die Verordnung über Salze und Solequellen im Landkreis Holzminden vom 04.01.1943;

in Nordrhein-Westfalen das Gesetz über den Bergwerksbetrieb ausländischer Personen und den Geschäftsbetrieb außerpreußischer Gewerkschaften vom 23.06.1909, das zweite Gesetz zur Änderung bergrechtlicher Vorschriften vom 25.05.1954; und

im Saarland das Gesetz über die Bestrafung unbefugter Gewinnung oder Aneignung von Mineralien vom 26.03.1856, das Gesetz über die Berechtigung zur Aufsuchung und Gewinnung von Eisen- und Manganerzen vom 10.07.1953.

Allgemein formuliert werden durch das neue Bundesberggesetz gemäß § 176 alle landesrechtlichen Vorschriften, die ihm widersprechen, aufgehoben. Dies hat einerseits zur Folge, daß noch mehr als die im gleichen Paragraphen namentlich aufgeführten Rechtsnormen außer Kraft treten. Andererseits haben aber solche Landesgesetze, die eine bestimmte Materie spezieller ausgestalten als das Bundesberggesetz und mit dessen Regelungen auch nicht kollidieren, weiterhin Gültigkeit. Es finden daher beispielsweise in Nordrhein-Westfalen die Vorschriften über den Abbau der Braunkohle¹⁶²⁾ weiterhin Anwendung.

Durch das Bundesberggesetz ist zum ersten Male eine bundeseinheitliche Rechtsgrundlage für das Bergrecht geschaffen worden. Die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für das Recht des Bergbaus resultiert aus Art. 74 Nr. 11 in Verbindung mit Nr. 12 GG. Der Zweck des Gesetzes wird gleich im ersten Paragraphen wie folgt umschrieben:

„Zweck dieses Gesetzes ist es,

1. zur Sicherung der Rohstoffversorgung das Aufsuchen, Gewinnen und Aufbereiten von Bodenschätzen unter Berücksichtigung ihrer Standortgebundenheit und des Lagerstättenschutzes zu ordnen und zu regeln ...”

Erst an zweiter und dritter Stelle rangieren Gesichtspunkte wie Sicherheit der Betriebe und Schutz der Beschäftigten.

Das Gesetz findet Anwendung auf die Aufsuchung, die Gewinnung und die

161) Diese Gesetze hatten auch in den meisten anderen Bundesländern Gültigkeit

162) Dritter Abschnitt des Landesplanungsgesetzes, §§ 24 ff., „Sondervorschriften für das Rheinische Braunkohlengebiet”

Verarbeitung von Bodenschätzen. Das Aufsuchen von Bodenschätzen ist auf die Entdeckung oder Feststellung der Ausdehnung von Lagerstätten gerichtet. Hier- von sind ausgenommen die Arbeiten im Rahmen der amtlichen geologischen Landesaufnahme, Tätigkeiten, die ausschließlich oder unmittelbar Lehr- und Unterrichtszwecken dienen, sowie das Sammeln von Mineralien in Form von kleinen Proben für geologische Sammlungen. Gewinnen bedeutet das Lösen oder Fördern von Bodenschätzen einschließlich der damit verbundenen vorbereiten- den, begleitenden oder nachfolgenden Arbeiten. Hierzu zählt aber nicht das Frei- setzen von Bodenschätzen auf Grundstücken im Zusammenhang mit baulichen Nutzungen. Verarbeiten ist das Trennen oder Anreichern von Bodenschätzen auf physikalischer oder chemischer Grundlage, wie z.B. das Brikettieren, Verschwe- len, Verkoken, Vergasen oder Verflüssigen von Kohle. Für die Anwendung des Bundesberggesetzes ist aber weiterhin erforderlich, daß die Bodenschätze im un- mittelbaren räumlichen Zusammenhang mit dem Ort der Gewinnung aufbereitet werden¹⁶³). Demzufolge fallen von den Rohstofflagern entfernt liegende Verar- beitungsbetriebe nicht in den Geltungsbereich des Gesetzes.

Nach der Definition des § 3 Abs. 1 BBergG sind Bodenschätze alle minerali- schen Rohstoffe in festem oder flüssigem Zustand und Gase, die in natürlichen Ablagerungen oder Ansammlungen (Lagerstätten) in der Erde, auf dem Meeres- grund oder im Meerwasser vorkommen. Das Gesetz unterscheidet zwischen berg- freien und grundeigenen Bodenschätzen. Bei den bergfreien Bodenschätzen han- delt es sich um die volkswirtschaftlich besonders bedeutsamen Ressourcen¹⁶⁴). Daher erlangt der Eigentümer eines Grundstücks auch nicht das Eigentum an die- sen auf bzw. unter seinem Grundstück lagernden Rohstoffen.

Wichtige bergfreie Bodenschätze sind z.B.¹⁶⁵):

Actinium, Aluminium, Arsen, Beryllium, Blei, Chrom, Eisen, Gold, Iridium, Kobalt, Kupfer, Lithium, Mangan, Nickel, Osmium, Phosphor, Platin, Queck- silber, Radium, Schwefel, Selen, Silber, Strontium, Tantal, Tellur, Titan, Vana- dium, Wismut, Wolfram, Zink und Zinn;

Kohlenwasserstoffe sowie die bei ihrer Gewinnung anfallenden Gase;

Stein-, Braunkohle und Graphit;

Stein-, Kali-, Magnesia- und Borsalze sowie Sole;

Fluß- und Feldspat;

alle Bodenschätze im Bereich des Festlandssockels;

alle Bodenschätze im Bereich der Küstengewässer sowie Erdwärme.

Die grundeigenen Bodenschätze sind dadurch gekennzeichnet, daß sie volks- wirtschaftlich weniger bedeutend sind¹⁶⁶). Da besondere Interessen an der Ver-

163) DAPPRICH, S. 42

164) DAPPRICH, S. 43 f.

165) Vgl. § 3 Abs. 3 BBergG

166) Bundesregierung, Anlage 1, B, Anmerkungen zu § 3

sorgung der Allgemeinheit mit diesen Ressourcen nicht vorliegen, erlangt der Eigentümer eines Grundstücks auch das Eigentum an diesen Rohstoffen. Wichtige grundeigene Bodenschätze sind nach § 3 Abs. 4 BBergG: Basaltlava mit Ausnahme des Säulenbasalts, Bauxit, Dachschiefer, Kaolin, Glimmer, Kieselgur, Quarz, Speckstein, Talkum und Ton soweit sie sich zur Herstellung von feuerfesten Erzeugnissen eignen, sowie Trass. Gemäß § 3 BBergG zählt "Wasser" ausdrücklich nicht zum Geltungsbereich des Bundesberggesetzes. Diese Ausklammerung wurde vorgenommen, um Überschneidungen mit dem bereits minuziös geregelten Wasserrecht zu vermeiden.

An den für die Wirtschaft besonders wichtigen bergfreien Bodenschätzen erwirbt derjenige das Eigentum, der sie aufgrund einer entsprechenden, von der zuständigen Behörde auszustellenden Bergbauberechtigung aufsucht und fördert. Für die Aufsuchung von Bodenschätzen ist eine Erlaubnis, für die Gewinnung eine Bewilligung oder Bergwerkseigentum erforderlich¹⁶⁷⁾. Von der Erlaubnis unterscheidet sich die Bewilligung dadurch, daß bei ihrer Erteilung strengere Maßstäbe anzulegen sind. Wird nämlich die Gewinnung von Bodenschätzen bewilligt, so entstehen hierdurch in der Regel gravierendere Eingriffe in die Natur als lediglich bei der Aufsuchung. Die Erlaubnis gewährt das Recht, in einem festgelegten Feld, dem Erlaubnisfeld

1. bestimmte Bodenschätze aufzusuchen, d.h. sie zu entdecken und ihre Ausdehnung festzustellen,
2. erforderliche Einrichtungen, z.B. Untersuchungsschächte, zu errichten und sie zu betreiben sowie
3. die im Zusammenhang mit der Aufsuchung notwendigerweise anfallenden Bodenschätze zu fördern und das Eigentum daran zu erwerben.

Durch die Erteilung der Bewilligung erhält der Antragsteller das Recht, in einem bestimmten Feld, dem Bewilligungsfeld,

1. Bodenschätze aufzusuchen, zu gewinnen und Eigentum daran zu erlangen,
2. die erforderlichen Anlagen aufzubauen sowie
3. Grundabtretung (§§ 77 bis 106 BBergG) zu verlangen.

Im Rahmen der Erlaubnis dürfen also nur dann Bodenschätze gewonnen werden, wenn sich dies als eine zwangsläufige Folge der Tätigkeit des Aufsuchens darstellt. Die Bewilligung hingegen wird gerade zu dem Zweck erteilt, Rohstoffe zu fördern und abzubauen. Erlaubnis, Bewilligung oder Bergwerkseigentum werden von der zuständigen Bergbaubehörde verliehen, falls keiner der in den §§ 11 und 12 BBergG aufgezählten Versagungsgründe vorliegt. Danach dürfen Aufsuchungs- oder Abbauberechtigungen unter anderem dann nicht erteilt werden, wenn der Antragsteller kein hinreichendes Arbeitsprogramm vorlegt, Anhaltspunkte für seine Unzuverlässigkeit vorhanden sind oder wenn die Finanzie-

167) Vgl. §§ 6 ff. BBergG

zung des Vorhabens fraglich erscheint. Durch diese Bestimmung soll vermieden werden, daß Projekte entstehen, die in halbfertigem Stadium wieder abgebrochen werden müssen. In solchen Fällen ist nämlich eine Erreichung des volkswirtschaftlichen Zwecks, eine optimale Versorgung der Bevölkerung mit Ressourcen, nicht möglich. Bergbauberechtigungen dürfen weiterhin nicht ausgestellt werden, wenn andere öffentliche Interessen entgegenstehen¹⁶⁸). In Betracht kommen vor allem Belange aus den Bereichen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, der Raumordnung und der Landesplanung, sowie des Verkehrs- und des Gewässerschutzes¹⁶⁹). Um eine möglichst umfassende Berücksichtigung der öffentlichen Interessen zu gewährleisten, ist in § 15 BBergG die Anhörung aller übrigen beteiligten Behörden vorgesehen.

Häufig werden mit der Gewinnung eines bestimmten Bodenschatzes aus arbeitstechnischen Gründen gleichzeitig andere Rohstoffe zutage gebracht (z.B. Blei und Zink). Die Berechtigung erstreckt sich dann auch auf die zwangsläufig mitgewonnenen Bodenschätze. Die Regelungen des Bundesberggesetzes über Abbauberechtigungen werden ergänzt durch Übergangsbestimmungen bezüglich alter Rechte und Verträge (§§ 149 bis 162 BBergG). Bestehende Rechte aus der Zeit vor 1982 werden nicht einfach ungültig, sondern bleiben erhalten, wenn sie innerhalb von drei Jahren nach Inkrafttreten des Bundesberggesetzes bei der zuständigen Behörde angezeigt werden. Allein im Bereich des Landesoberbergamts Nordrhein-Westfalen bestehen ca. 8.000 alte Rechte. Man kann davon ausgehen, daß die überwiegende Zahl der Berechtigten ihre Befugnisse der zuständigen Behörde melden werden, und daher wird die Gewinnung der Bodenschätze auch zukünftig noch zu einem großen Teil auf der Grundlage alter Bewilligungen und Erlaubnisse erfolgen¹⁷⁰).

Beim Abbau der Bodenschätze entstehen häufig Streitigkeiten mit Grundeigentümern, die nicht gewillt sind, ihre Grundstücke zur Gewinnung der Rohstoffe den Unternehmen zur Verfügung zu stellen. Da sie meist aber auch selbst den Abbau der Bodenschätze nicht durchzuführen beabsichtigen oder hierzu erst gar nicht in der Lage sind, könnte eine optimale Versorgung der Bevölkerung mit wichtigen Ressourcen gefährdet werden. Wegen dieses öffentlichen Interesses ist nach dem Bundesberggesetz die Möglichkeit einer zwangsweisen Grundabtretung gegen Gewährung eines angemessenen Geldanspruches vorgesehen. Dieser Weg ist jedoch die Ultima ratio und findet nur dann Anwendung, wenn alle Versuche eines käuflichen Erwerbs oder einer vertraglichen Einräumung von Nutzungsrechten gescheitert sind¹⁷¹).

168) § 11 Nr. 10 BBergG

169) DAPPRICH, S. 47

170) DAPPRICH, S. 51

171) Bundesregierung, S. 125

3.2.2 Die raumbedeutsamen Konsequenzen des Bundesberggesetzes

Bei dem Bundesberggesetz — 1982 in Kraft getreten — handelt es sich um ein sehr junges Gesetz, und daher liegen noch keine konkreten Einzelfalluntersuchungen über seine Raumwirkungen vor. Es lassen sich aber abstrakt die raumbedeutsamen Aspekte aufzeigen.

Für Betriebe, die Bodenschätze aufsuchen oder gewinnen, ist kennzeichnend, daß sie ihre Standorte nicht für immer beibehalten, sondern sich ständig räumlich fortentwickeln, weil sie sich den Lagerstätten immer anpassen müssen. Diese dynamische Betriebsweise führt vor allem bei Tagebauen zu teilweise gravierenden räumlichen Eingriffen und Konflikten mit anderen Raumansprüchen. Durch das neue Bundesberggesetz ist die Führung der Betriebe unter eine stärkere staatliche Kontrolle gestellt worden, um die räumlichen Veränderungen besser überwachen und die durch den Abbau der Bodenschätze entstehenden Umweltbeeinträchtigungen möglichst gering halten zu können. Der Gesetzgeber hielt eine einmalige Betriebsgenehmigung, wie sie das mehr auf eine statische Betriebsweise ausgerichtete Gewerbe-, Atom- oder Wasserrecht vorsieht, für unzulänglich¹⁷²⁾. Er erachtete es als notwendig, die Errichtung und den Fortgang der Unternehmen, die Art und Weise der Betriebsführung, die Sicherheitsvorkehrungen sowie die notwendigen Maßnahmen zur Wiedernutzbarmachung der Abbauflächen (der Begriff der Wiedernutzbarmachung wird an späterer Stelle ausführlich erörtert werden) rechtzeitig und kontinuierlich überprüfen zu können¹⁷³⁾. Daher wird im neuen Bundesberggesetz für Bergbauunternehmen die Pflicht normiert, Betriebspläne aufzustellen. Gemäß § 51 BBergG dürfen Aufsuchungs-, Gewinnungs- und Aufbereitungsanlagen nur aufgrund von Betriebsplänen, die von der Bergbaubehörde genehmigt worden sind, errichtet, geführt und eingestellt werden. Eine Ausnahme besteht lediglich für kleinere Anlagen, bei denen die Wiedernutzbarmachung der Abbauflächen sowie der Schutz der Beschäftigten gewährleistet sind. Zwar bestand auch schon nach einigen alten Landesgesetzen für größere Unternehmen eine Pflicht zur Aufstellung von Plänen für die Führung der Betriebe¹⁷⁴⁾. Nach dem neuen Recht wird diese aber noch ausdrücklich auf die Betriebserrichtung und die Betriebseinstellung ausgedehnt.

Jedes der Betriebsplanpflicht unterliegende Unternehmen hat für seine Errichtung und Führung Hauptbetriebspläne aufzustellen¹⁷⁵⁾. Diese sind, um die Überwachung so effektiv wie möglich zu gestalten, spätestens alle zwei Jahre zu erneuern. Wegen des relativ kurzen Zeitraumes können in ihnen recht konkrete Angaben gemacht werden. Die Bergbauunternehmen haben die Pflicht, hierin unter anderem sämtliche im Zusammenhang mit der Förderung der Bodenschätze

172) Bundesregierung, S. 105

173) Vgl. allgemein zur Bergaufsicht, DAPPRICH, S. 52

174) Bundesregierung, S. 105

175) Vgl. zu den Betriebsplänen, DAPPRICH, S. 54

stehenden raumrelevanten Aspekte aufzuzeigen, wie z.B. Gewinnungs- und Aufbereitungsverfahren, den notwendigen Flächenbedarf, Maßnahmen zur Wasserwirtschaft, Siedlungs- und Infrastruktur¹⁷⁶). Aufgrund dieser Angaben erhält die Bergbaubehörde einen Überblick über die geplanten räumlichen Veränderungen. Sie kann daher beispielsweise bestimmte Vorhaben, die mit anderen Raumanprüchen unvereinbar sind, verbieten, oder, falls ein Unternehmen den Abbau auf Flächen, die es in dem Betriebsplan nicht bezeichnet hat, ausdehnt, rechtzeitig eingreifen.

Mit der Einstellung der Förderung von Bodenschätzen sind nicht ohne weiteres die mit dem Gewinnungsbetrieb verbundenen nachteiligen räumlichen Auswirkungen beendet. Bei Tagebauen stellt sich das Problem der Wiedernutzbarmachung der Oberfläche, und bei untertägigen Anlagen besteht die Gefahr, daß durch den Einsturz von Hohlräumen Schädigungen an Gebäuden oder benachbarten Betrieben entstehen¹⁷⁷). Als Mittel zur Vermeidung solcher negativer Folgen sieht das neue Recht Abschlußbetriebspläne vor. Sie müssen u.a. enthalten (§ 53)¹⁷⁸):

- den Namen des Gewinnungsbetriebes mit Bezeichnung der Gemeinde und des Kreises, in dem der Betrieb liegt,
- die Bezeichnung der gewonnenen Bodenschätze,
- eine Beschreibung der sonst angetroffenen Bodenschätze,
- die Angabe über den Verwendungszweck der gewonnenen Bodenschätze,
- die Gründe für die Einstellung,
- eine Beschreibung der Lagerstätte nebst einem Verzeichnis der Vorräte an Bodenschätzen einschließlich Haldenbestände,
- eine Übersicht über die für den Abtransport der Bodenschätze vorhandenen Verkehrswege.

Aufgrund der zu treffenden Angaben erhält die Bergbaubehörde auch Auskunft über die noch vorhandenen Bodenschätze und die Rentabilität ihrer Förderung. Sie kann daher nachfolgenden Unternehmen einen weiteren Abbau empfehlen bzw. ihnen davon abraten.

Neben der verstärkten staatlichen Kontrolle über die durch die Bergbaubetriebe verursachten räumlichen Veränderungen ist als weitere raumbedeutsame Konsequenz des neuen Bundesberggesetzes die nunmehr rechtlich verankerte Pflicht zur Wiedernutzbarmachung der abgebauten Flächen zu nennen. Sie wird vom Gesetzgeber als wichtige Aufgabe angesehen und daher in § 2 Abs. 1 Nr. 2 BBergG ausdrücklich hervorgehoben. Wiedernutzbarmachung bedeutet aber nicht unbedingt die Wiederherstellung des vor Beginn des Abbaus bestehenden Zustandes der Oberfläche. Vielmehr sind hierunter diejenigen Vorkehrungen und

176) Bundesregierung, S. 107f.

177) Bundesregierung, S. 108

178) Vgl. DAPPRICH, S. 58

Maßnahmen zu verstehen, die erforderlich sind, um die für die Zeit nach dem Abbau geplante Nutzung zu Landwirtschafts-, Forstwirtschafts- und Erholungszwecken zu gewährleisten. Daher ist Wiedernutzbarmachung nicht zu verwechseln mit der Rekultivierung von Abbauflächen. Es handelt sich quasi um Umweltschutz auf der Vorstufe zur anschließenden Neugestaltung von Gebieten¹⁷⁹⁾. Die eigentliche Erneuerung und Wiederherstellung der Umwelt findet dann aufgrund der Normen der Landschaftspflege, der Raumordnung, der Landesplanung und des Städtebaus statt. Die Pflicht zur Wiedernutzbarmachung bezieht sich nicht nur speziell auf das Abbaufeld, sondern auf alle im Zusammenhang mit der bergbaulichen Tätigkeit entstandenen Beeinträchtigungen der Erdoberfläche. Daher müssen die Betriebe auch für die Beseitigung der von der Anlage oft entfernt liegenden Halden Sorge tragen¹⁸⁰⁾.

Weitere raumbedeutsame Konsequenzen haben die Bestimmungen über die Baubeschränkungen (§§ 107 ff. BBergG)¹⁸¹⁾. Zwar wurde bereits 1939¹⁸²⁾ eine Verordnung über Baubeschränkungen zur Sicherung der Gewinnung von Bodenschätzen erlassen. Danach bestand die Möglichkeit, Flächen festzusetzen, auf denen im Hinblick auf die Durchführung bergbaulicher Tätigkeiten die Errichtung von Bauwerken nicht erlaubt war. Die Verordnung wurde jedoch durch eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 14.07.1972¹⁸³⁾ wegen einer unzureichenden Entschädigungsregelung (Verstoß gegen Art. 14 Abs. 3 GG) in ihrer Gesamtheit für nichtig erklärt¹⁸⁴⁾. Eine Ersatzregelung erachtete der Gesetzgeber als dringend erforderlich, um gerade bei größeren Tagebauvorhaben Flächen für den Abbau der Bodenschätze freihalten zu können. Die Länderregierungen werden in § 107 BBergG ermächtigt, durch Rechtsverordnungen Baubeschränkungsgebiete festzusetzen, soweit Grundstücke innerhalb von 15 Jahren für die Aufsuchung und Gewinnung von Bodenschätzen in Anspruch genommen werden sollen. In diesen Gebieten darf eine baurechtliche Genehmigung für die Errichtung, Erweiterung oder Änderung eines Wohnhauses oder einer sonstigen Anlage nur mit Zustimmung der Bauaufsichtsbehörde erteilt werden.

Das neue Gesetz erwähnt weiterhin die Konfliktsituation, die zwischen Bergbaubetrieben und öffentlichen Verkehrsanlagen (Straßen, Eisenbahnen, Kanäle usw.) entstehen kann (§ 124 BBergG). Grundsätzlich sind beide Seiten zur Rücksichtnahme verpflichtet, was insbesondere für die Planung neuer Anlagen gilt. In Zweifelsfällen gehen aber die Errichtung, die Erweiterung oder der Betrieb der öffentlichen Verkehrsanlagen der Gewinnung der Bodenschätze vor¹⁸⁵⁾.

179) Bundesregierung, S. 76

180) Bundesregierung, S. 76

181) DAPPRICH, S. 53

182) (RGBl. I S. 381)

183) IV C 8.70

184) Bundesregierung, S. 176

185) DAPPRICH, S. 85

3.2.3 Stellungnahme zum Bundesberggesetz

Als wohl bedeutendster Vorteil des neuen Bundesberggesetzes ist die bundesweite Vereinheitlichung des Bergrechts zu nennen. Eine für das gesamte Bundesgebiet gültige Regelung wurde notwendig, weil die Aufsuchung, die Gewinnung und die Aufbereitung von Bodenschätzen angesichts der zunehmenden Ressourcenknappheit immer mehr in den Blickpunkt des öffentlichen Interesses gerückt ist. Die effektive Nutzung der Bodenschätze wird dadurch gewährleistet, daß nunmehr in allen Bundesländern für Bergbaubetriebe gleiche Maßstäbe z.B. hinsichtlich der Erteilung der Fördergenehmigungen und der Kontrolle über den Abbau gelten. Die einzelnen landesrechtlichen Vorschriften hatten sich vielfach auch deshalb als unzulänglich erwiesen, weil sie zum Teil sehr alt waren und neue abbau- und verfahrenstechnische Gesichtspunkte nicht berücksichtigten. Im neuen Bergrecht sind diese Aspekte mitverarbeitet und sachgerechte Regelungen hierfür geschaffen worden. Als positiv sind weiterhin die Bestimmungen über die Wiedernutzbarmachung der Abbauflächen hervorzuheben. Über diesen Punkt enthielten die alten Rechtsvorschriften überwiegend keine Ausführungen. Er forderte jedoch gerade angesichts der in den letzten Jahren ständig steigenden Umweltprobleme eine ausführliche rechtliche Ausgestaltung. Nur wenn die Wiedernutzbarmachung der abgebauten Flächen sichergestellt ist, können auch frühzeitig landschaftsplanerische Maßnahmen einsetzen und die Gebiete baldmöglichst rekultiviert werden. Die verschärfte staatliche Kontrolle, vor allem die Pflicht zur Aufstellung von Betriebsplänen, erweist sich insofern als vorteilhaft, als nunmehr die Bergbaubehörden gegen Unternehmen, die die Gewinnung der Bodenschätze auf andere als ursprünglich vorgesehene Gebiete ausdehnen wollen, frühzeitig eingreifen können. Außerdem haben sie die Möglichkeit, die Wiedernutzbarmachung der Erdoberfläche nach Betriebseinstellung besser zu überwachen. Neben den positiven Auswirkungen innerhalb des Bundesgebietes hat die Vereinheitlichung des Bergrechts auch überstaatliche Effekte. Sie trägt innerhalb der Europäischen Gemeinschaft wesentlich zur Harmonisierung der Regelung über die Förderung und die Aufbereitung der Bodenschätze bei. Da die einzelnen Mitgliedstaaten das Rohstoffversorgungsproblem nicht allein, sondern nur durch eine enge Zusammenarbeit bewältigen können, hilft besonders eine Angleichung der Rechtsvorschriften zur Lösung anstehender Fragen.

Dem Vorteil einer bundeseinheitlichen Regelung steht entgegen, daß eine so umfangreiche und vielschichtige Materie wie diejenige des Bergbaus nur schwierig durch ein einziges Gesetz zu erfassen ist. Andererseits ergeht in mehreren Vorschriften des Bundesberggesetzes an die Landesregierungen oder an den Bundesminister für Wirtschaft die Ermächtigung, zur näheren Ausgestaltung bestimmter Problemkreise Rechtsverordnungen zu erlassen. Solche Ausführungsbestimmungen fehlen zwar bislang noch weitgehend. Es ist aber zu erwarten, daß nach ihrem Erlaß der Abbau der Bodenschätze sachgerecht geregelt sein wird.

Abschließend ist noch auf folgende Unkorrektheit in § 3 BBergG hinzuwei-

sen: Es gibt unter geologischen Gesichtspunkten keine Rechtfertigung dafür, den Säulenbasalt (bergfreier Bodenschatz) rechtlich anders zu behandeln als die Basaltlava (grundeigener Bodenschatz). Die unterschiedliche Behandlung beruht vielmehr auf einem gesetzgeberischen Versehen: In einigen alten territorialen Rechtsvorschriften wurde bisweilen nur Basaltlava, nicht hingegen Säulenbasalt, erwähnt. Der Grund hierfür lag darin, daß es in einzelnen Territorien gar keinen Säulenbasalt gab. Die Unterscheidung ist dann aber auch in das neue Bundesberggesetz übernommen worden¹⁸⁶⁾.

3.3 Die rechtlichen Grundlagen der Energiepolitik

Die eminente Bedeutung der Energie wurde bereits in den vorangegangenen Kapiteln hervorgehoben. Von der Energieversorgung hängt die Realisierung so wichtiger Ziele wie z.B. Wirtschaftswachstum, Preisstabilität und Vollbeschäftigung entscheidend ab. Das Spektrum der Energiepolitik ist sehr breit gefächert und umfaßt z.B. die Sicherung der Versorgung von Industrie, Haushalten und Verkehr mit Rohstoffen (vor allem fossile Brennstoffe und Kohlenwasserstoffe, sowie deren Produkte) und Strom, die Planung von Kraftwerksstandorten, die Ausarbeitung örtlicher Versorgungskonzepte sowie Maßnahmen zur Energieeinsparung.

3.3.1 Steinkohle

3.3.1.1 Die Bedeutung des Steinkohlenbergbaus für die deutsche Volkswirtschaft

Die Rohstoffpolitik der Bundesrepublik Deutschland in Bezug auf Steinkohle ist entscheidend geprägt durch die Energiekrise im Jahre 1973. Bis zu diesem Zeitpunkt hatte sich die Lage des deutschen Steinkohlenbergbaus ständig verschlechtert. Mit dem sprunghaften Anstieg der Preise für die Einfuhr von Erdöl verbesserte sich auch die Wettbewerbslage der Unternehmen des Kohlenbergbaus. Darüber hinaus trat immer mehr der Gedanke in den Vordergrund, den Grad der Abhängigkeit von Rohstoffeinfuhren, vor allem der Erdölimporte, so weit wie möglich zu verringern. Wie ein roter Faden zieht sich durch das Energieprogramm und die daraufhin erlassenen Fortschreibungen das Schlagwort "weg vom Öl"¹⁸⁷⁾. Die Steinkohle ist neben der Braunkohle der bedeutendste inländische Energieträger, und daher ist sie zunehmend in den Mittelpunkt des energiepolitischen Interesses gerückt. Noch im Energieprogramm aus dem Jahre 1973 wird sie bei der Aufzählung der zur Energieerzeugung dienenden Rohstoffe erst am Schluß genannt. Es wird darauf hingewiesen, sie sei derzeit der teuerste Energieträger in der Bundesrepublik¹⁸⁸⁾. Andererseits heißt es, daß auf einen erhebli-

186) Vgl. hierzu Bundesrat, S. 174

187) Vgl. hierzu 3. Fortschreibung des Energieprogramms, BT-Drucksache 9/983, S. 4

188) BT-Drucksache 7/1057, S. 11

chen Beitrag der Steinkohle zur Energieversorgung nicht verzichtet werden könne¹⁸⁹⁾. Bereits in den Grundlinien und Eckwerten für die Fortschreibung des Energieprogramms sowie in der zweiten Fortschreibung aus dem Jahre 1977 rangiert die Steinkohle an erster Stelle vor allen anderen Rohstoffen. Entsprechend ihrer Bedeutung wird ihr auch ein überdurchschnittlich langer Textbeitrag gewidmet. Die Bundesregierung hat sich zwischenzeitlich für eine vorrangige Nutzung der deutschen Steinkohle besonders zur Energieversorgung eingesetzt, und daher ist eine starke Zunahme des Kohleneinsatzes in allen wesentlichen Verbrauchsbereichen nachgewiesen¹⁹⁰⁾. Über die Zukunft der Steinkohle heißt es: "Die Bundesregierung erwartet, daß der deutsche Steinkohlenbergbau auch für den Rest dieses Jahrhunderts seinen Versorgungsbeitrag behält¹⁹¹⁾."

Der darauffolgende Satz enthält die Feststellung: "Dies erfordert den Aufschluß neuer Kohlenfelder. Die Unternehmen müssen hierzu rechtzeitig die notwendigen Voraussetzungen, unter anderem durch weitere eingehende Erkundung der zukünftigen Möglichkeiten der deutschen Lagerstätten, schaffen". Die Erschließung der Lagerstätten zieht eine Vielzahl raumwirksamer Folgen nach sich. Insbesondere entstehen neue Schacht- und Förderanlagen, und im Zusammenhang hiermit siedeln sich Aufbereitungs- und Verarbeitungsbetriebe an.

Ob die in der 3. Fortschreibung propagierte Ausweitung des Steinkohlenbergbaus und die damit verbundene Veränderung im Raum erfolgen wird, ist letztlich eine Frage der rechtlichen Durchsetzbarkeit. Gerade das System der Rechtsvorschriften zum Steinkohlenbergbau ist sehr weit verzweigt und reicht von Rationalisierungsmaßnahmen über Förder- und Absatzhilfen sowie Vorratsregelungen bis hin zu strengen Preisabsprachen. Alle diese Punkte sind eng miteinander verflochten, und wenn nur ein einziger unvollständig oder unzureichend geregelt ist, können die ressourcenpolitisch erwünschten Folgen nur in beschränktem Umfang eintreten. Ist z.B. der Absatz der Kohle in Kraftwerken oder in der eisenverarbeitenden Industrie rechtlich nicht hinreichend gesichert, dann müssen die Betriebe verlustbringend arbeiten. Dies führt langfristig zur Schließung einzelner Gruben, und es ist dann auch kaum mit einer Errichtung neuer Schächte und den damit verbundenen räumlichen Veränderungen zu rechnen. Preisregelungen wiederum schaffen einen Ausgleich zwischen unterschiedlich rentabel arbeitenden Betrieben im Inland. Dadurch wird erreicht, daß die Unternehmen konkurrenzfähig bleiben und ihren Betrieb nicht einstellen müssen.

In den folgenden Abschnitten sollen nur diejenigen Rechtsvorschriften behandelt werden, die dem Steinkohlenbergbau ausschließlich gewidmet sind. Es gibt darüber hinaus noch eine Vielzahl anderer Bestimmungen (Grundgesetz, Länderverfassungen, Haushaltsgesetze, BGB usw.), die für den Steinkohlenbergbau ebenfalls von Bedeutung sind. In ihnen ist die Kohlewirtschaft aber nur peripher geregelt, während die Intention der Gesetze in eine andere Richtung geht.

189) BT-Drucksache 7/1057, S. 12

190) 3. Fortschreibung des Energieprogramms, BT-Drucksache 9/983, S. 15 f.

191) 3. Fortschreibung des Energieprogramms, BT-Drucksache 9/983, S. 16

3.3.1.2 Gesetze über die Rationalisierung und Gesundung des deutschen Steinkohlenbergbaus

3.3.1.2.1 Das Gesetz über die Förderung der Rationalisierung im Steinkohlenbergbau und ergänzende Rechtsvorschriften

Dieses Gesetz¹⁹²⁾ schreibt vor, zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des Steinkohlenbergbaus, zur Verbesserung seiner Produktionseinrichtungen und -verfahren, sowie zu seiner Anpassung an die Absatzmöglichkeiten eine bundesweite öffentlich-rechtliche Vereinbarung mit dem Namen "Rationalisierungsverband des Steinkohlenbergbaus" zu gründen (§ 1). Der Verband, der zwischenzeitlich bereits mehrere Jahre existiert, fördert Maßnahmen, die nachhaltig die Aufwendungen für den Betrieb von Schachtanlagen senken oder eine Erhöhung der Kosten auffangen. Er wirkt darauf hin, daß durch Zusammenfassung von Steinkohlenbergwerken, durch Aufschluß der an eine Förderanlage angrenzenden Grubenfelder, durch Kauf, Tausch oder Pacht von Grubenfeldern wirtschaftlicher arbeitende Fördereinheiten geschaffen werden. Mitglieder des Verbandes sind Personen und Personenhandelsgesellschaften (Kommanditgesellschaften, Offene Handelsgesellschaften usw.), die ein Steinkohlenbergwerk betreiben, dessen Förderung im Jahresdurchschnitt höher als einhunderttausend Tonnen liegt. Zur Durchführung von Rationalisierungsmaßnahmen, die der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des Steinkohlenbergbaus oder der Verbesserung des Umweltschutzes dienen, kann der Verband Darlehen an Mitglieder auszahlen oder Bürgschaften für Schulden übernehmen. Arbeitet eine Förderanlage unrentabel und ist auch durch etwaige Modernisierungsmaßnahmen eine Verbesserung der Lage nicht zu erwarten, dann hat er die Möglichkeit, das Unternehmen durch Zahlung einer Prämie zur Einstellung des Betriebes zu veranlassen.

Um die im Gesetz über die Rationalisierung genannten Ziele zu erreichen, wurden weiterhin eine Vielzahl von steuerlichen Vergünstigungsregelungen geschaffen. Hierzu zählt vor allem das Gesetz über die Grunderwerbsteuerbefreiung zur Förderung der Rationalisierung des Steinkohlenbergbaus¹⁹³⁾. Danach entfallen die Grunderwerbssteuern, wenn der Erwerber mit dem Kauf von Land die Zusammenfassung von Steinkohlenbergwerken, die Erweiterung des Grubenfeldes, die Verbesserung seines Kohlensortenangebots oder eine wesentlich bessere Ausnutzung der Kapazität der Steinkohlenbergwerke sowie der hiermit in Verbindung stehenden Kokereien und Kraftwerke bezweckt. Weitere steuerliche Vergünstigungen für den Steinkohlenbergbau im Ruhrgebiet enthält das nordrhein-westfälische Gesetz über die Grunderwerbsteuerbefreiung bei Maßnahmen zur

192) Gesetz vom 29.07.1963 (BGBl. I S. 549); zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.12.1976 (BGBl. I S. 3341)

193) Gesetz vom 05.05.1964 (GVBl. S. 169)

Verbesserung der Wirtschaftsstruktur¹⁹⁴). Für die Kohlewirtschaft im Saargebiet gewährt ein ähnlich lautendes Landesgesetz die gleichen Ermäßigungen¹⁹⁵).

3.3.1.2.2 Das Kohlegesetz und die hiermit im Zusammenhang stehenden Rechtsnormen

Für die Anpassung und Gesundung des gesamten deutschen Steinkohlenbergbaus von besonderer Bedeutung ist das 1969 erlassene und mehrfach (zuletzt 1976) geänderte Kohlegesetz¹⁹⁶). Gemäß § 1 wird die Stelle eines Bundesbeauftragten für den Steinkohlenbergbau eingerichtet, dem die Aufgabe zukommt, die Produktionskapazität des deutschen Kohlebergbaus an die energiewirtschaftliche Entwicklung anzupassen. Er hat darauf hinzuwirken, daß die Bergbauunternehmen die Höhe ihrer Produktion nach den Absatzmöglichkeiten des deutschen Steinkohlenbergbaus ausrichten und ihre Produktionskapazität optimal ausnutzen. Er prüft in Zusammenarbeit mit dem Kohlenbeirat und den von ihm zu beauftragenden wirtschaftswissenschaftlichen Instituten die kurz- und mittelfristigen Absatzaussichten für die deutsche Steinkohle. Der Kohlenbeirat besteht aus 26 Mitgliedern aus nahezu allen Rohstoffbereichen, die vom Bundesminister für Wirtschaft auf die Dauer von drei Jahren ernannt werden.

Damit der Bundesbeauftragte entsprechende prognostische Aussagen treffen kann, sind die Bergbauunternehmen verpflichtet, ihm, bezogen auf Anfang, Mitte und Ende des vorangegangenen Kalenderjahres, ihre Produktionskapazität an Steinkohle, Steinkohlenerzeugnissen und Strom, die Zahl der Arbeitnehmer, die Größe des Haldenbestandes sowie die Menge der Kohlenvorräte unter Tage mitzuteilen. Weiterhin müssen sie Auskunft geben über die im gesamten vorherigen Jahr tatsächlich geförderte Menge an Steinkohle, den Absatz an Kohle, Kohlenerzeugnissen und Strom, sowie Art und Umfang der Investitionen. Mit den Meldungen haben sie dem Bundesbeauftragten zugleich die für das laufende und die darauffolgenden drei Kalenderjahre zu erwartende Entwicklung der oben erwähnten Punkte mitzuteilen. Auf der Basis dieser Daten gibt der Bundesbeauftragte jährlich zum 1. Dezember eine Vorausschätzung der Absatzchancen bekannt. Er kann Bergbauunternehmen empfehlen, ihre Produktion in bestimmtem Umfang zu reduzieren oder zu erhöhen, wenn dies aufgrund der erteilten Auskünfte geboten erscheint. Weiterhin hat er die Möglichkeit, betriebliche Rationalisierungsmaßnahmen sowie die Entlassung von Arbeitnehmern oder Neueinstellungen vorzuschlagen.

194) Gesetz vom 20.11.1969 (GVBl. S. 878)

195) Gesetz Nr. 880 über Grunderwerbssteuerbefreiung bei Maßnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftsstruktur und zur Änderung grunderwerbssteuerlicher Vorschriften vom 04.06.1969 (ABl. S. 330)

196) Die ausführliche Bezeichnung des Gesetzes lautet: "Gesetz zur Anpassung und Gesundung des deutschen Steinkohlenbergbaus und der deutschen Steinkohlenbergbaugebiete vom 15.05.1969" (BGBl. I S. 365); zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.12.1976 (BGBl. I S. 3341)

Durch das Kohlegesetz werden die für den Steinkohlenbergbau wesentlichen Daten (Betriebsgrößen, Abbaumengen, Höhe des Absatzes, Haldenbestände usw.) staatlich erfaßt und ausgewertet. Im Anschluß hieran erfolgt jedoch kein dirigistisches Vorgehen gegen einzelne unwirtschaftlich arbeitende Betriebe, sondern lediglich ein Einwirken in Form von Empfehlungen und Vorschlägen. Erfahrungsgemäß gehen die einzelnen Unternehmen aber auf die Ratschläge des Bundesbeauftragten ein, da sie im Falle einer Umstellung hohe Steuervergünstigungen erlangen. Es kann daher auch auf persuasorischem Wege eine effektive Lenkung des Steinkohlenflusses erfolgen, die das Prinzip von Angebot und Nachfrage bestmöglich zu verwirklichen versucht.

Weiterhin beschreibt das Kohlegesetz genau die räumliche Lage aller Steinkohlengebiete der Bundesrepublik Deutschland. In den einzelnen Abbaugebieten (Ruhr, Aachen, Ibbenbüren, Saar, Stockheim, Bayerisches Pechkohlenbergbauggebiet, Hessisches Braunkohlentiefbauggebiet) werden zunächst die Landkreise erwähnt und dann innerhalb der Landkreise alle Gemeinden genannt, in denen Kohlenbergbau betrieben wird.

3.3.1.2.3 Der Vertrag über die Gründung der Gesamtgesellschaft "Ruhrkohle AG"

In das Gefüge der rechtlichen Vorschriften zur Gesundung des Steinkohlenbergbaus gehört weiterhin der Vertrag über die Gründung der Gesamtgesellschaft "Ruhrkohle AG"¹⁹⁷⁾. Die Vereinbarung wurde getroffen zwischen dem Bund, den Bergbauunternehmen und der Ruhrkohle-Aktiengesellschaft und ist gültig bis 1989¹⁹⁸⁾. Sie ist auf der Grundlage des § 18 des Kohlegesetzes abgeschlossen worden, worin die Bildung von sog. Gesamtgesellschaften ausdrücklich empfohlen wird. Hierbei handelt es sich um Unternehmen, die durch Zusammenfassung des weitaus überwiegenden Teils eines Steinkohlenreviers in der Lage sind, innerhalb dieses Gebietes eine Anpassung der Produktionskapazität an die energiewirtschaftliche Entwicklung durchzuführen. Für den Bund ergibt sich aus dem Gesetz die Verpflichtung, Bürgschaften zugunsten der Betriebe bis zum Höchstbetrag von insgesamt 2,2 Milliarden DM zu übernehmen. In einem weit verästelten Werk von Richtlinien und Vereinbarungen werden genaue Ausführungen gemacht über die Voraussetzungen einer Mitgliederschaft im Gesamtverband, das Verfahren zur Gewährung der Unterstützungsmaßnahmen sowie deren Höhe¹⁹⁹⁾. In der neueren Zeit sind die Unterstützungsmaßnahmen des deutschen Steinkohlenbergbaus noch durch die Richtlinie des Bundesminister für Wirtschaft über

197) Grundvertrag vom 18.07.1969, abgedruckt in ZYDEK, Kohle, Nr. 4.21.

198) § 19

199) Vgl. ZYDEK, Kohle, Nr. 4.21.1.ff.

die Gewährung von Investitionshilfen vom 04.08.1981²⁰⁰⁾ ergänzt worden²⁰¹⁾. Die Richtlinie nimmt ebenfalls Bezug auf das Kohlegesetz, denn Investitionshilfen werden nur solchen Betrieben gewährt, die eine optimale Unternehmensgröße im Sinne des § 18 Kohlegesetz aufweisen. Eine Nichtbeachtung der Hinweise, die der Bundesbeauftragte für den Steinkohlenbergbau den einzelnen Betrieben zur Anpassung ihrer Größe gibt, hat also beispielsweise zur Folge, daß die Unternehmen keine Zuschüsse nach dieser Richtlinie erhalten. Der Gesamtbetrag der Investitionshilfe beläuft sich auf ca. 650 Millionen DM und verteilt sich auf die Ruhrkohle-AG (mit dem weitaus höchsten Anteil), die Saarbergwerke-AG, den Eschweiler Bergwerks-Verein, die Preussag AG, die Gewerkschaft Sophia-Jacoba, die Gewerkschaft Auguste-Victoria, die Arnold Schäfer GmbH und die Merchweiler Bergwerks-Gesellschaft.

3.3.1.3 Rechtsvorschriften über den Absatz der Steinkohle

3.3.1.3.1 Die drei Verstromungsgesetze

Die Förderung bestimmter Kohlenmengen ist nur dann sinnvoll, wenn auch ihr Absatz gesichert ist. Andernfalls könnten die ohnehin beihilfebedürftigen Betriebe nicht existieren, und es würde ein erheblicher Rückgang des Steinkohlenbergbaus eintreten. Auch die Vorschriften über die Absatzsicherung entfalten — zumindest mittelbar — raumbedeutsame Wirkungen.

Das Gesetz zur Förderung der Verwendung von Steinkohle in Kraftwerken (Erstes Verstromungsgesetz)²⁰²⁾ enthält Regelungen über steuerliche Vergünstigungen. Danach brauchen Kraftwerke für Rücklagen in bestimmter Höhe keine Steuern zu zahlen, wenn sie mindestens zehn Jahre lang eine bestimmte Menge an Gemeinschaftskohle (mindestens 25% ihres Bedarfs an Rohstoffen) zur Energiegewinnung einsetzen. Bei der Gemeinschaftskohle handelt es sich um aus anderen EGKS-Ländern importierte Kohle sowie um die in der Bundesrepublik Deutschland geförderte.

Das zweite Verstromungsgesetz²⁰³⁾ bezweckt, den Anteil der Gemeinschafts-

200) BAnz. Nr. 142 vom 05.08.1981

201) Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang noch die Richtlinien des Bundesministers für Wirtschaft über die Gewährung zusätzlicher Investitionshilfen an Unternehmen des deutschen Steinkohlenbergbaus vom 14.08.1978 (BAnz. Nr. 151 vom 15.08.1978), deren Zuschüsse jedoch lange nicht so hoch wie bei der oben erwähnten sind, sowie die Richtlinie des Bundesministers für Wirtschaft über die Gewährung von Beihilfen zu Altlasten des Steinkohlenbergbaus vom 18.12.1974 (BAnz. Nr. 237 vom 20.12.1974). Alle diese Richtlinien sind ergangen auf der Grundlage der Entscheidung Nr. 528/76 EGKS der Kommission über das gemeinschaftliche System von Maßnahmen der Mitgliedstaaten zugunsten des Steinkohlenbergbaus vom 25.2.1976 (ABl. Nr. L 63 S. 1) sowie der Entscheidung Nr. 2514/76 EGKS der Kommission vom 30.09.1976 betreffend die Durchführung der oben genannten Entscheidung (ABl. Nr. L 292 S. 1)

202) 1. Verstromungsgesetz vom 12.08.1965 (BGBl. I S. 777)

203) Gesetz zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes in der Elektrizitätswirtschaft vom 05.09.1966 (BGBl. I S. 545); zuletzt geändert durch Gesetz vom 25.08.1980 (BGBl. I S. 1605)

kohle an der Energieerzeugung in einer Höhe von annähernd 50% zu halten. Insbesondere soll das Heizöl bei der Stromgewinnung zurückgedrängt und durch Steinkohle substituiert werden. Erhöhen die Betriebe den Einsatz von Steinkohle, dann erhalten sie Zuschüsse, die mindestens den Mehrkosten entsprechen, die durch die Verwendung der Kohle anstelle von Öl entstehen.

Mit diesen Gesetzen wurde zwar ein verstärkter Einsatz von Kohle in der Elektrizitätswirtschaft erreicht und somit der Verbrauch von Heizöl wesentlich verringert. Sie sichern aber nicht dem deutschen Steinkohlenbergbau eine bestimmte Absatzmenge. Da aus anderen Ländern z.T. billigere Importe möglich waren, blieb der Verbrauch von deutscher Kohle weit unter den angestrebten Zahlen. Aus diesem Anlaß schlossen 1977 der deutsche Steinkohlenbergbau und die Elektrizitätswirtschaft einen Vertrag über einen langfristigen, konstant bleibenden Bezug von deutscher Kohle. Für die Dauer von zehn Jahren hat sich die Elektrizitätswirtschaft verpflichtet, durchschnittlich 33 Millionen Tonnen Steinkohle jährlich abzunehmen. Diese Vereinbarung wurde abgesichert durch das dritte Verstromungsgesetz²⁰⁴⁾, wonach den Kraftwerken nunmehr zusätzlich zu dem Ausgleich der Preisdifferenz zwischen Kohle und Öl noch die Verteuerung, die sich durch den erhöhten Einsatz der deutschen Kohle ergibt, erstattet wird. Trotz dieser umfangreichen Unterstützungsmaßnahme ist der Durchschnittswert von jährlich 33 Millionen Tonnen bislang noch nicht erreicht worden. In den Grundlinien und Eckwerten²⁰⁵⁾ wird zwar von der Annahme ausgegangen, daß der Verbrauch anfangs unter dem Idealwert liegt, ihn Mitte der 80er Jahre aber übersteigen wird. Diese Prognose erscheint jedoch angesichts der bislang vorliegenden Fakten sehr fraglich.

Insgesamt gesehen ist aber als Positivum des dritten Verstromungsgesetzes hervorzuheben, daß seit seinem Erlaß der Einsatz der deutschen Kohle in der Elektrizitätswirtschaft stark angestiegen ist und sich bei einem Wert von etwas über 30 Millionen Tonnen jährlich stabilisiert hat.

Wenn auch das 3. Verstromungsgesetz den verfolgten Zweck nicht in vollem Umfang erreicht hat, läßt sich hieraus noch nicht zwingend der Rückschluß ziehen, daß betriebswirtschaftlich ungünstige Überschüsse an Steinkohle entstehen und es somit auch zu entsprechend weniger Neuerschließungen von Steinkohlenfeldern kommen wird. In der Elektrizitätswirtschaft wird ja nur ca. ein Drittel der jährlich rund 90 Millionen Tonnen geförderten deutschen Steinkohle abgesetzt²⁰⁶⁾. Ein leichtes Absatzdefizit auf diesem Sektor kann unter Umständen durch einen erhöhten Einsatz in anderen Bereichen kompensiert werden.

204) Gesetz über die weitere Sicherung des Einsatzes von Gemeinschaftskohle in der Elektrizitätswirtschaft i.d.F. der Bekanntmachung vom 17.11.1980 (BGBl. I S. 2137)

205) S. 276

206) Vgl. 3. Fortschreibung des Energieprogramms, BT-Drucksache 9/983, S. 16

3.3.1.3.2 Bestimmungen über die Verwendung von Kokskohle in der Stahlindustrie

Ein besonders hoher Einsatz von Kohle (Kokskohle) erfolgt in der Stahlindustrie. Auch in dieser Branche muß die Kohle subventioniert werden, und einschlägig hierfür ist die von der Kommission erlassene Entscheidung²⁰⁷⁾ über Kokskohle und Koks für die Eisen- und Stahlindustrie der Gemeinschaft. Sie ermächtigt die Mitgliedstaaten, den in ihrem Hoheitsbereich gelegenen Bergbauunternehmen für deren Lieferungen von Kokskohle und Koks zur Versorgung der eisenverarbeitenden Industrie Beihilfen zu gewähren, die die Förderung, den Absatz in revierfernen Gebieten sowie den Abschluß langfristiger Liefer- und Abnahmeverträge erleichtern sollen. Bei Lieferungen zu revierfernen Betrieben sollen die anfallenden Mehraufwendungen ersetzt werden. Voraussetzung für die Gewährung der Beihilfe ist, daß die Steinkohlenbergwerke langfristige Verträge abschließen. Solche liegen vor, wenn die Vereinbarungen einen Zeitraum von mindestens drei Jahren und eine genau festgesetzte Absatzmenge umfassen, oder wenn sie wenigstens sechs Jahre Gültigkeit haben und das Stahlunternehmen 75% der Kohle vom gleichen Bergwerk bezieht²⁰⁸⁾.

Auf der Basis dieser EGKS-Entscheidung hat der Bundesminister für Wirtschaft eine — 1982 neugefaßte — Richtlinie²⁰⁹⁾ erlassen, welche die Voraussetzungen und das Verfahren für die Gewährung finanzieller Zuschüsse für die deutsche Steinkohlenindustrie näher ausgestaltet. Sie enthält außerdem Angaben über die Errechnung der Höhe der jeweiligen Förder- und Absatzhilfen. Unterstützt werden nur solche Unternehmen, die eine optimale Betriebsgröße im Sinne des § 18 Kohlegesetz aufweisen. Aus dem Bundeshaushaltsplan für das Jahr 1981 geht hervor, daß der Bund Zuschüsse in Höhe von insgesamt 1.220.000.000 DM gezahlt hat²¹⁰⁾.

3.3.1.4 Haldenlagerung, Steinkohlenreserve

In der 1. Fortschreibung des Energieprogramms²¹¹⁾ wurde unter dem Gesichtspunkt der nationalen Krisenvorsorge eine Steinkohlenreserve von 10 Millio-

207) Entscheidung Nr. 287/73 EGKS vom 25.07.1973 (ABl. L 259 S. 36)

208) Vgl. Art. 3 der Entscheidung Nr. 3544/73 EGKS der Kommission betreffend die Durchführung der Entscheidung Nr. 287/73 EGKS über Kokskohle und Koks vom 20.12.1973 (ABl. Nr. L 361 S. 18), i.d.F. vom 29.09.1978 (ABl. Nr. L 275 S. 78)

209) Richtlinie des Bundesministers für Wirtschaft über die Gewährung von Beihilfen für die Förderung und den Absatz von Kokskohle und Hochofenkoks an die Eisen- und Stahlindustrie der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, (Neufassung) vom 21.05.1982 (BAnz. Nr. 106 vom 12.06.1982)

210) Bundeshaushaltsplan, Kapital 0902, Titelgruppe 01, Titel 68311

211) BT-Drucksache 7/2713

nen Tonnen als erforderlich erachtet. Zu diesem Zweck schlossen der Bund und die Notgemeinschaft Deutscher Kohlenbergbau GmbH am 22.06.1976 einen entsprechenden Vertrag²¹²⁾. Danach ist die Notgemeinschaft verpflichtet, von den Bergbauunternehmen 10 Millionen Tonnen Steinkohle anzukaufen. Die Einlagerungen müssen die Unternehmen selbst auf ihren Grundstücken vornehmen und zwar gesondert von den eigenen Haldenbeständen. Sie kann nur in Ausnahmefällen mit Zustimmung des Bundesministers für Wirtschaft außerhalb der Betriebe erfolgen. Qualitativ setzt sich das Kontingent der 10 Millionen Tonnen Steinkohle folgendermaßen zusammen (§ 1 Abs. 4 der Vorschrift):

Kraftwerkskohle und sonstige Industriekohle. außer Kokskohle; hiervon müssen 3,7 Mio. t Kraftwerksvollwertkohle sein	5,6 Mio t
Hausbrandkohle	0,5 Mio t
Hochofenkoks	3,0 Mio t
Hausbrandkoks	0,9 Mio t
<hr/> insgesamt	10,0 Mio t

Quantitativ verteilt sich die Verpflichtung zur Aufbringung der Kohlenreserve wie folgt:

Ruhrkohle AG	7.953.500 t
Eschweiler Bergwerksverein	817.900 t
Saarbergwerke AG	703.400 t
Gewerkschaft Auguste Victoria	215.900 t
Gewerkschaft Sophia-Jacoba	172.200 t
Preussag AG	137.100 t
<hr/> insgesamt	10.000.000 t

3.3.1.5. Die Raumwirkungen der Rechtsvorschriften der Steinkohlenpolitik

Aufgrund der rechtlichen Bestimmungen wird, wie im vorangegangenen Abschnitt gezeigt wurde, der Abbau der Steinkohle erheblich forciert. Weil die Kohlenlager unterhalb der alten Gruben oft schon stark ausgebeutet sind, müssen, wie auch die Bundesregierung hervorgehoben hat²¹³⁾, über anderen, bislang noch nicht erschlossenen Flözen, neue Schachtanlagen gebaut werden. Zu einschneidenden Veränderungen im Raum führt zunächst die Errichtung der Förderbetriebe selbst. Dadurch entstehen z.B. auf ursprünglich land- oder forstwirtschaftlich genutzten Flächen Fördertürme, Büro- und Verwaltungshäuser sowie Werkshallen. In bewohnten Gebieten müssen bisweilen Umsiedlungsmaßnahmen durchge-

212) Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Notgemeinschaft Deutscher Steinkohlenbergbau GmbH über den Aufbau einer Steinkohlenreserve, abgedruckt in ZYDEK, Nr. 6.31.

213) 3. Fortschreibung des Energieprogramms, BT-Drucksache 9/983, S. 16

führt werden. Diese sind zwar in der Regel nicht so umfassend wie bei Tagebaubetrieben, können im Einzelfall aber auch eine größere Anzahl von Gebäuden betreffen. Es ist notwendig, die neuen Zechen an die Energieversorgungsnetze sowie an die Verkehrswege optimal anzubinden, und dies erfordert den Bau von Straßen, Eisenbahnanschlüssen und gegebenenfalls auch Kanälen. Außerdem hat ihre Errichtung eine Vielzahl raumbedeutsamer Nebeneffekte zur Folge; z.B. siedeln sich andere Industriebetriebe an, die Kohle zur Energieerzeugung in besonderem Maße benötigen und weite Transportwege nicht in Kauf nehmen wollen. DEGE weist in diesem Zusammenhang für das Ruhrgebiet auf die Entwicklung der Eisen- und Stahl-, der Chemie- sowie der Glasindustrie hin²¹⁴). Weiterhin gelangt er zu dem Ergebnis, daß gerade seit den letzten Jahren die meisten Bergwerksunternehmen ihre Kokereien in unmittelbarer Nähe der Förderanlagen errichten, während sie in der Zeit davor hierfür meist entfernt liegende Standorte wählten²¹⁵). Neben der Ansiedlung der Aufbereitungs- und Verarbeitungsbetriebe ist auch diejenige der Zuliefererbetriebe von Bedeutung. Hierzu zählen vor allem Unternehmen der Elektroindustrie, die Kabel, Turbinen, Gebläse und sonstige im Bergbau verwendete technische Geräte herstellen²¹⁶). Eine weitere wichtige raumbedeutsame Nebenwirkung der Errichtung neuer Zechen ist der Bau von Wohnsiedlungen. Es wandern Arbeitskräfte zu, und diese lassen sich meist in der Nähe ihres Arbeitsplatzes nieder. Ursprünglich wurden sowohl im Ruhr- als auch im Saargebiet speziell für die Beschäftigten Kolonien errichtet, die oft außerhalb der Ortschaften in unmittelbarer Nähe der Kohlengruben lagen²¹⁷). Für die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg zeichnet sich jedoch die Tendenz ab, daß anstelle der Kolonien Siedlungen mit urbanen Lebensformen unter starker Betonung des Eigenheimes entstehen²¹⁸). Diese Siedlungen sind weiterhin nicht mehr ausschließlich für die Beschäftigten eines bestimmten Unternehmens konzipiert, sondern es hat jedermann die Möglichkeit, sich hier niederzulassen. Aus den von DEGE gebrachten Beispielen (Woldemey und Jungferntal) geht hervor, daß sie modernen städtebaulichen Anforderungen durchaus gerecht werden²¹⁹). Jungferntal verfügt über eine eigene Schule, eine Turnhalle, ein Vereinshaus, ein Ladenzentrum, eine Kirche sowie über zahlreiche Grünanlagen. Woldemey ist ringförmig angelegt und besteht aus mehreren fünf- bis zwölfgeschossigen Häuserblocks mit insgesamt 408 ferngeheizten Wohnungen. Im Inneren des Wohnviertels befindet sich eine autofreie Zone mit großzügig angelegten Grün- und Kinderspielflächen. Alle diese mit dem Bau neuer Förderbetriebe verbundenen räumlichen Veränderungen sind zumindest mittelbare Auswirkungen der rechtlichen Vorschriften, die die Bundesregierung als Instrument zur Durchsetzung ihrer po-

214) DEGE, S. 85 f., insbesondere S. 99 ff., 110 f.

215) DEGE, S. 104

216) DEGE, S. 109

217) Für das Ruhrgebiet vgl. MERTINS, S. 216 ff.; für das Saargebiet vgl. FEHN, S. 72ff.

218) DEGE, S. 54

219) DEGE, S. 54 f.

litischen Ziele eingesetzt hat.

Weitere Aufgabe dieser Arbeit ist, die zu erwartenden räumlichen Veränderungen möglichst genau zu lokalisieren. Steinkohlenbergbau wird in der Bundesrepublik Deutschland primär im Ruhr- und Saargebiet betrieben, und daher sollen sich die Erörterungen auch auf diese beiden Reviere beschränken. Ausgangspunkt und Informationsgrundlage für die Untersuchungen des Ruhrgebietes sind zum einen die Karten "Kohlenwirtschaft I" und Lagerstätten II" des Deutschen Planungsatlas Band Nordrhein-Westfalen²²⁰). Diese Karten enthalten äußerst detaillierte Angaben über Umfang, Beschaffenheit und (vermutete) Tiefe der Kohlenflöze (Karte "Lagerstätten II" im Maßstab 1 : 500.000) sowie über die Standorte und die Kapazität der in Betrieb befindlichen Schachtanlagen, der stillgelegten Förderbetriebe sowie sämtlicher hiermit in Zusammenhang stehender Folgewirtschaft (Karte "Kohlenwirtschaft I" im Maßstab 1 : 200.000). Von Bedeutung sind in diesem Zusammenhang außerdem die Ausführungen DREGERS²²¹) "Zur Abgrenzung und Gliederung des Ruhrgebietes" sowie der Inhalt des von der nordrhein-westfälischen Landesregierung herausgegebenen Aktionsprogramms "Politik für das Ruhrgebiet"²²²).

Das "Niederrheinisch-Westfälische Steinkohlengebiet" erstreckt sich zwischen Duisburg und Wesel beiderseits des Rheins²²³). Den Schwerpunkt bilden zweifellos die östlich des Rheins gelegenen Kohlenlager. Ihre Grenze verläuft im Süden ungefähr entlang der Ruhr, ab Schwerte in nordöstlicher Richtung bis in den Großraum der Städte Ahlen und Beckum und von dort nach Westen durch die Münsterländer Bucht in Richtung Borken, von wo aus sie zum Rhein hin nach Wesel biegt²²⁴). Hervorzuheben ist weiterhin, daß von der Südgrenze bis etwa zur Lippe die Karbonoberfläche maximal 500 m unter NN liegt, während sie nach Norden hin drastisch bis auf 1000 m unter NN und tiefer abfällt²²⁵).

Die westlich des Rheins gelegenen Kohlenlager erstrecken sich bis in die Niederlande, knicken dort scharf nach Südwesten ab und münden in den Rhein-Braunkohlenbezirk. Die etwa im Bereich der Lippe eintretende Senkung der Kohlenflöze setzt sich auch jenseits des Rheines bis zur Staatsgrenze fort. Im Ruhrkohlenrevier liegt die weitaus überwiegende Zahl der in Betrieb befindlichen Zechen innerhalb des durch die Städte Oberhausen, Hamm und Gladbeck gebildeten Dreiecks²²⁶). Westlich des Rheins befindet sich ein weiterer, aber wesentlich kleinerer Schwerpunkt im Bereich von Moers und Kamp-Lintfort²²⁷). Außerhalb

220) Deutscher Planungsatlas, Lieferung 6 und 21

221) DREGER, S. 75 ff.

222) Landesregierung von Nordrhein-Westfalen, 1979

223) Zur Abgrenzung des Ruhrgebietes unter verschiedenen Aspekten (wirtschaftsräumlich, sozial-räumlich, geologisch, naturräumlich) vgl. DREGER, S. 77 f. mit zahlreichen weiteren Literaturnachweisen

224) Zu den geologischen Grundlagen des Ruhrgebietes vgl. KUKUK/HAHNE

225) Vgl. DEGE, S. 15 ff.

226) Deutscher Planungsatlas, Lieferung 6 und 21 (Karte Kohlenwirtschaft I)

227) DEGE, S. 16

dieser beiden Bezirke existieren nur noch ganz vereinzelt Förderanlagen, so z.B. in der Nähe von Dinslaken, Dorsten und Ahlen.

Im südlichen Ruhrgebiet sind die Kohlenlager weitgehend ausgebeutet, und deswegen ist dort mit dem Bau neuer Förderbetriebe auch nicht zu rechnen²²⁸⁾. Zu erwarten ist jedoch eine Expansion der Kohleindustrie in nordöstliche, sowie in nördliche Richtung²²⁹⁾. Zwar wird in diesen Bereichen der Abbau insofern schwieriger, als die Kohlenflöze weitgehend 500 m unter NN und tiefer liegen. Andererseits entwickeln sich die bergbautechnischen Möglichkeiten ständig weiter, und gerade die Errichtung der Zechen bei Dorsten und Ahlen, also nördlich der Lippe, hat gezeigt, daß bereits beim derzeitigen Stand des Know How auch eine Förderung aus tieferen Lagen durchaus möglich ist. Die Betriebe in der Münsterländer Bucht wirken z.T. noch wie Inseln auf der Karte der Kohlenwirtschaft. Da aber die Bundesregierung als ressourcenpolitisches Ziel eine Steigerung der Kohlegewinnung und die Nutzung der bislang noch nicht erschlossenen Lagerstätten verfolgt, und da hierzu auch schon ein entsprechend umfangreiches rechtliches Instrumentarium geschaffen worden ist, muß gerade in den nördlichen und nordöstlichen Bereichen des Ruhrgebietes mit dem Bau zahlreicher neuer Förderbetriebe und der Ansiedlung von Ergänzungsindustrie gerechnet werden²³⁰⁾. Die gleichen Erwägungen gelten auch für das westlich des Rheins gelegene Revier. Die Neuansiedlung von Kohleindustrie und der sie begleitenden Wirtschaftszweige führt auch dort zu entsprechenden räumlichen Veränderungen.

Im Saarland haben vor allem die Rechtsvorschriften zur Rationalisierung des Steinkohlenbergbaus Raumwirkungen entfaltet. Seit Beginn der 60er Jahre wurden zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit 10 Gruben stillgelegt. Die übrigen Förderbetriebe sind in Verbindung mit Teilschließungen und einer Neuordnung der Grubenfelder zu fünf Großschachtanlagen zusammengefaßt worden²³¹⁾: Göttelborn, Reden, Luisenthal, Warndt und Ensdorf. Daneben ist noch die kleinere, in der Nähe von Buttweiler gelegene Anlage Camphausen in Betrieb. Die Großschachtanlage Warndt wurde in diesem Zusammenhang zu einem der modernsten Betriebe des europäischen Bergbaus ausgebaut²³²⁾. Die nunmehr zusammgelegten Gruben verfügen noch über ausreichende Kohlenreserven, und daher ist im Saargebiet in den nächsten Jahren mit der Errichtung neuer Förderbetriebe nicht zu rechnen.

Ein räumlicher Wandel tritt jedoch nicht nur durch die Errichtung neuer Werke, sondern auch durch die Stilllegung von Betrieben ein. Diese kann zum einen wegen des Arbeitsplatzverlustes eine Abwanderung der Bevölkerung zur Folge haben. Darüber hinaus setzen städtebauliche und landschaftsplanerische Akti-

228) Vgl. DREGER, S. 88, Kap. "Ruhrzone"

229) DEGE, S. 15, 168

230) Vgl. DEGE, Abbildung 60, S. 167

231) MATHIAS (Hrsg.), S. 133

232) MATHIAS (Hrsg.), S. 133

vitäten ein, die den ehemaligen Betriebsflächen bisweilen ein völlig anderes Aussehen geben. CORDES weist in seiner Abhandlung für mehrere stillgelegte Zechen im Ruhrgebiet ausführlich nach, welche räumlichen Veränderungen durch die Folgenutzung der Betriebsgelände eintreten²³³). Für das Saarland liegen ähnliche Untersuchungen aus dem Bereich von Neunkirchen vor²³⁴). Zusammenfassend läßt sich folgende Entwicklung feststellen: Auf unbebautem Zechengelände entstehen Wohnsiedlungen, Einkaufszentren oder Grünzonen, und in den Betriebsgebäuden werden von privaten und öffentlichen Unternehmen Büros oder sonstige Verwaltungseinrichtungen untergebracht.

Die Vorschriften über die Anlegung einer Steinkohlenreserve von 10 Millionen Tonnen entfalten insofern raumbedeutsame Auswirkungen, als sie eine Regelung über die Lokalität der Lagerung beinhalten. Die Kohlenreserven dürfen grundsätzlich nur auf dem Betriebsgelände und lediglich in Ausnahmefällen im Außenbereich gelagert werden. Die Bergwerksanlagen mit ihren Fördertürmen, Werkseinrichtungen und Deponien bieten ohnehin einen — zweifellos nicht änderbaren — unästhetischen Anblick.

Kommen nun noch die Kohlenreservehalden dazu, so fallen diese wegen des bereits bestehenden negativen Eindrucks nur geringfügig ins Auge. Eine erhebliche Umweltbeeinträchtigung würde aber durch die Lagerung in Gebieten außerhalb der Unternehmen, die bislang noch keinen industriellen Charakter tragen und beispielsweise Wohn- oder Freizeitgebiete sind, eintreten. Solche nachteiligen Folgen sind jedoch aufgrund der strengen Bestimmungen nicht zu erwarten.

3.3.1.6 Stellungnahme zu den Rechtsvorschriften der Steinkohlenpolitik

Zur Steinkohlenpolitik besteht eine Vielzahl rechtlicher Vorschriften, die der Steigerung der Förderung dieses Rohstoffes sowie der Absatzsicherung dienen. Als positiv ist hervorzuheben, daß Steinkohle, besonders anstelle von Öl, verstärkt zur Energieversorgung eingesetzt werden soll, um den Grad der Abhängigkeit von Rohstoffeinfuhren soweit wie möglich zu verringern. Vor allem das Gesetz über Maßnahmen zur Rationalisierung im Steinkohlenbergbau, das Kohlegesetz, der Vertrag über die Gründung der Gesamtgesellschaft "Ruhrkohle AG" und die hiermit in Zusammenhang stehenden Rechtsnormen gestalten den Abbau der Kohle rentabler und veranlassen die Unternehmen zu einer erhöhten Förderfähigkeit. Die drei Verstromungsgesetze sind erlassen worden, um den Einsatz von jährlich 33 Millionen Tonnen Steinkohle in der Elektrizitätswirtschaft zu sichern. Dieses Ziel wird in der Praxis jedoch nicht voll erreicht. Einer der Gründe hierfür mag darin liegen, daß das rechtliche Verfahren zur Gewährung der Zuschüsse äußerst kompliziert und nahezu unüberschaubar ausgestaltet ist. Es exi-

233) CORDES, 1972; vgl. auch THEISSEN, der die Folgenutzung des Betriebsgeländes der ehemaligen Zeche Kaiserstuhl-West in Dortmund umfassend untersucht hat

234) FRÜHAUF, S. 256

stieren allein sechs Richtlinien des Bundesministers für Wirtschaft zum dritten Verstromungsgesetz, und diese enthalten eine Fülle mathematischer Formeln und Variablen sowie zahlreiche Ergänzungs- und Ausnahmebestimmungen²³⁵). Die Notwendigkeit einer möglichst genauen Regelung bei der Gewährung von Beihilfen ist sicherlich sehr groß, denn es soll verhindert werden, daß die Gelder zweckentfremdet ausgegeben werden. Andererseits kann ein überbetont bürokratisches Verfahren die Herbeiführung des ursprünglich geplanten Zwecks aber auch erschweren oder teilweise vereiteln. Einzelne Kraftwerksunternehmen sehen sicherlich auch deshalb von einem erhöhten Einsatz deutscher Steinkohle ab, weil für sie wegen der Kompliziertheit der Vorschriften überhaupt nicht ersichtlich ist, ob sie letzten Endes die Finanzhilfe auch tatsächlich erhalten werden. Andererseits kann das leichte Absatzdefizit in den Kraftwerken durch einen verstärkten Einsatz in der Stahlindustrie kompensiert werden, da für diesen Bereich klare und ausführliche Rechtsvorschriften vorhanden sind. Aufgrund der rechtlichen Bestimmungen wird der Abbau der Steinkohle also stark gefördert, und daher ist vor allem im Ruhrgebiet mit dem Bau neuer Kohlenzechen und den damit verbundenen räumlichen Veränderungen zu rechnen.

3.3.2 Braunkohle

3.3.2.1 Die Rechtsvorschriften zur Braunkohlengewinnung

Das größte Braunkohlengebiet der Bundesrepublik Deutschland befindet sich in dem durch die Städte Aachen, Bonn und Düsseldorf gebildeten Dreieck. Der Braunkohle kommt ressourcenpolitisch insofern eine große Bedeutung zu, als sie, ebenfalls wie die Steinkohle, seit der Energiekrise in verstärktem Maße zur Stromerzeugung eingesetzt wird. Ihr Abbau hat, wie bei kaum einem anderen Rohstoff, besonders schwerwiegende Eingriffe in die Natur, die Ökologie und die Umwelt zur Folge, da sie in großflächigen Tagebaubetrieben gewonnen wird. Entsprechend den hierdurch entstehenden gravierenden räumlichen Veränderungen waren die Braunkohlenplanung und -gewinnung rechtlich schon immer durch Spezialvorschriften geregelt. Einschlägig war bis vor wenigen Jahren neben den allgemeinen Bestimmungen des Raumordnungs- und Landesplanungsrechts das Braunkohlengesetz aus dem Jahre 1950²³⁶). Wegen der zunehmenden Bedeutung für die Energieversorgung und der steigenden Schwierigkeiten bei der Koordinierung der räumlichen Nutzungsansprüche erschien eine Neuregelung des Braunkohlenrechts erforderlich. Anlässlich einer Novelle zum Landesplanungsgesetz, die am 24.11.1979 in Kraft getreten ist, wurde auch das Braunkohlengesetz aufgehoben²³⁷). Die Regelungen über die Braunkohlenwirtschaft wur-

235) abgedruckt in ZYDEK, Nr. 5.24

236) Gesetz über die Gesamtplanung im Rheinischen Braunkohlengebiet vom 25.04.1950 (GBl. S. 450)

237) Die Aufhebung erfolgte gem. Art. VI des Gesetzes zur Änderung des Landesplanungsgesetzes vom 20.11.1979 (GBl. S. 730)

den der abgeänderten Situation angepaßt, verbessert und direkt in das Landesplanungsgesetz integriert. Dieses ist daher seit 1979²³⁸⁾ um einen dritten Abschnitt erweitert, der die Überschrift "Sondervorschriften für das Rheinische Braunkohlengebiet" trägt.

Gemäß § 24 LPlG legen die Braunkohlenpläne auf der Grundlage des Landesentwicklungsprogramms und der Landesentwicklungspläne Ziele der Raumordnung und Landesplanung fest, soweit es für eine geordnete Braunkohlenplanung erforderlich ist. Durch die Einschränkung "soweit dies für eine geordnete Braunkohlenplanung notwendig ist" wird gleichzeitig eine Abgrenzung zu den Gebietsentwicklungsplänen getroffen, die alle sonstigen raumbedeutsamen Planungen in einer Region festlegen. In den Braunkohlenplänen werden die einzelnen Maßnahmen und Ziele für ein bestimmtes Abbaugebiet durch textliche und zeichnerische Darstellungen konkretisiert²³⁹⁾. Die textlichen Erläuterungen müssen Angaben enthalten unter anderem über

- die Grundzüge der Oberflächengestaltung und Wiedernutzbarmachung in Abbau- und Aufschüttungsgebieten einschließlich der im Rahmen der Rekultivierung angestrebten Landschaftsentwicklung und
- den räumlichen und zeitlichen Verlauf der Abbautätigkeiten²⁴⁰⁾.

Im zeichnerischen Teil müssen unter anderem festgelegt werden

- die Abbaugrenzen,
- die Haldenflächen und deren Sicherheitslinien,
- die Umsiedlungsflächen,
- die Räume, in denen Verkehrswege, Bahnen aller Art, Energie- und Wasserleitungen angelegt werden können²⁴¹⁾.

Genauere Ausführungen über die Darstellungsmodalitäten enthält die Verordnung über Form und Art des Planungsinhalts der Landesentwicklungs-, der Gebietsentwicklungs- und der Braunkohlenpläne (3. Durchführungsverordnung zum Landesplanungsgesetz)²⁴²⁾.

Die Braunkohlenpläne können, wie auch die Gebietsentwicklungspläne in sachlichen und räumlichen Teilabschnitten aufgestellt werden. Träger der Planung ist der dem Bezirksplanungsrat beim Regierungspräsidenten Köln zugeordnete Braunkohlenausschuß. Er wurde jedoch, im Zusammenhang mit der Gesetzesnovelle, stark umstrukturiert und entsprechend dem Zweck der neuen Rechtsvorschriften, die Braunkohlenplanung enger mit der Regionalplanung zu verflechten, der Zusammensetzung der Bezirksplanungsräte angepaßt²⁴³⁾. Er besteht aus vier Abteilungen (Bänken), und zwar aus der kommunalen und regiona-

238) Landesplanungsgesetz i.d.F. der Bekanntmachung vom 28.11.1979 (GVBl. S. 878)

239) § 24 Abs. 2 LPlG

240) DAHLKE, S. 102

241) DAHLKE, S. 102

242) Verordnung vom 05.02.1980 (GVBl. S. 149)

243) DAHLKE, S. 99 ff.

len Bank mit je 10 Mitgliedern, sowie der funktionalen (8 Mitglieder) und der beratenden Bank (16 Mitglieder). Die Mitglieder der kommunalen Bank müssen dem Gemeinderat eines im Braunkohlengebiet liegenden Ortes angehören. Die Vertreter der regionalen Bank werden aus den Reihen der Bezirksplanungsräte Köln und Düsseldorf berufen (§ 26 Abs. 3 LPIG). Die weitaus überwiegende Zahl der Mitglieder (8) entstammt jedoch dem Bezirksplanungsrat Köln, da sich in diesem Regierungsbezirk auch der größte Anteil der Lagerstätten befindet²⁴⁴). Die Zusammensetzung der kommunalen und der regionalen Bank erfolgt weiterhin unter parteilichen Gesichtspunkten. Auf der Basis des Ergebnisses der Gemeindevahlen im Regierungsbezirk Köln wird den einzelnen Parteien eine entsprechend hohe Sitzzahl zugewiesen. Die acht Mitglieder der funktionalen Bank setzen sich zusammen aus einem Vertreter der für das Braunkohlenplangebiet zuständigen Handels-, Handwerks- und Landwirtschaftskammern, je drei Vertretern der Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften und einem Vertreter der Landwirtschaft. Zur Vermeidung von Interessenkollisionen darf in den Braunkohlenausschuß nicht gewählt oder berufen werden, wer bei einem Bergbautreibenden im Braunkohlengebiet beschäftigt oder in einem seiner Führungsgremien (Vorstand, Aufsichtsrat) tätig ist²⁴⁵). Die letzte Bank hat, ähnlich wie bei den Bezirksplanungsräten nur beratende Funktion. Neben den Oberstadtdirektoren und den Oberkreisdirektoren der im Braunkohlengebiet gelegenen Kreise gehören ihr je ein Vertreter des Landesoberbergamtes, des Geologischen Landesamtes, des Landesamtes für Agrarordnung und des Großen Erftverbandes an. Dem Braunkohlenausschuß sind vier Unterausschüsse (für das Nord-, das Süd-, das Westrevier sowie für das Revier Hambacher Forst) zugeordnet, deren Rechtsstellung durch die Gesetzesnovelle verstärkt worden ist. Ihre Aufgabe besteht darin, die Beschlüsse des Braunkohlenausschusses vorzubereiten. Beabsichtigt der Braunkohlenausschuß von deren Empfehlungen abzuweichen, so muß er den Unterausschüssen Gelegenheit zur Stellungnahme geben²⁴⁶).

Die Organisation des Braunkohlenausschusses zeigt, daß in ihm Mitglieder der betroffenen Gemeinden und Bevölkerungsgruppen sowie Vertreter mit Fachkenntnissen im Bergbau und in der Braunkohlenwirtschaft zusammenarbeiten. Hierdurch ist eine gute Grundlage für die Lösung aller mit der Planung und dem Abbau zusammenhängenden Fragen geschaffen worden.

Eine Beteiligungsmöglichkeit der einzelnen Bürger an der Ausgestaltung der Braunkohlenpläne ist in § 24 Abs. 3 LPIG geregelt. Danach sind die an der Erarbeitung des Plans beteiligten Gemeinden verpflichtet, den Entwurf mit Erläuterungsbericht für drei Monate öffentlich auszulegen. Innerhalb dieser Frist kann jedermann Einwände und Anregungen bei der Bezirksplanungsbehörde Köln vorbringen. Über die Bedenken und Verbesserungsvorschläge entscheidet der

244) DAHLKE, S. 99

245) DAHLKE, S. 100

246) DAHLKE, S. 101

Braunkohlensausschuß bei der Aufstellung der Pläne. Im Anschluß daran muß er den betreffenden Bürgern das Ergebnis seiner Überprüfung mitteilen.

Das rechtliche Verhältnis zwischen dem Braunkohlensausschuß und den Bezirksplanungsräten ist von der Landesplanungsbehörde bei der parlamentarischen Beratung des Gesetzesentwurfs²⁴⁷⁾ wie folgt umschrieben worden: "Der Braunkohlensausschuß ist zwar organisationsrechtlich ein Sonderausschuß des Bezirksplanungsrates Köln, planungsrechtlich gesehen jedoch ein selbständiger Planungsträger im Braunkohlenplangebiet. Er entscheidet, soweit es für eine geordnete Braunkohlenplanung erforderlich ist, abschließend und selbständig; eine konkurrierende Zuständigkeit der Bezirksplanungsräte Köln und Düsseldorf ist insofern nicht gegeben".

Die Braunkohlenplanung ist auch keine Fachplanung, obwohl sie gewisse fachplanerische Elemente, wie z.B. Aspekte des Umweltschutzes oder der Unternehmensplanung, enthält²⁴⁸⁾. Demzufolge stehen der Gebietsentwicklungsplan und der Braunkohlenplan nebeneinander und bilden zusammen die Regionalplanung. Hierdurch ergibt sich die Notwendigkeit, beide Pläne inhaltlich aufeinander abzustimmen und anzupassen. Entstehen dennoch Widersprüche oder Uneinigkeiten, insbesondere über die Frage, was im Einzelfall für eine geordnete Braunkohlenplanung erforderlich ist, so entscheidet die Landesplanungsbehörde²⁴⁹⁾.

Überdies muß die Landesplanungsbehörde die Braunkohlenpläne stets genehmigen, damit sie verbindlich werden können. In diesem Verfahren übt sie nicht nur wie bei den Gebietsentwicklungsplänen die Rechts-, sondern auch die Fachaufsicht aus²⁵⁰⁾. Während bei der Rechtsaufsicht lediglich geprüft werden darf, ob die Pläne gegen Rechtsvorschriften verstoßen, wird bei der Fachaufsicht darüber hinaus noch untersucht, ob durch sie die zu erreichenden Ziele auch zweckmäßig, ökonomisch und sinnvoll verwirklicht werden können. Die Landesplanungsbehörde darf gem. § 24 Abs. 4 LPIG die Genehmigung der Braunkohlenpläne insbesondere nur dann erteilen, wenn sie die Erfordernisse einer langfristigen Energieversorgung und die Interessen des Umweltschutzes angemessen berücksichtigen.

Werden die Braunkohlenpläne rechtsverbindlich, dann entsteht gleichzeitig für die im Braunkohlenplangebiet gelegenen bergbaulichen Unternehmen die Pflicht, ihre nach dem Bundesberggesetz aufzustellenden Betriebspläne mit den Braunkohlenplänen in Einklang zu bringen. Braunkohlenpläne, die vor dem Inkrafttreten der Gesetzesnovelle aufgestellt worden sind, haben auch weiterhin Gültigkeit, obwohl das alte Braunkohlengesetz aufgehoben ist²⁵¹⁾.

247) Drucksache Nr. 8/1991

248) NIEMEIER, 1983, Abschnitt M 250, Rdnr. 44a

249) § 29 LPIG

250) DAHLKE, S. 103

251) Art. IV § 2 des Änderungsgesetzes vom 20.11.1979 (GVBl. S. 730)

3.3.2.2 Die Raumwirkungen der Rechtsvorschriften der Braunkohlenpolitik

Die rechtlichen Grundlagen zur Braunkohlenplanung und -gewinnung sind, entsprechend den durch die Tagebaubetriebe verursachten gravierenden räumlichen Eingriffen, sehr ausführlich und umfangreich. Das ausgewogene Planungsverfahren bezweckt, die unterschiedlichen Interessen zu koordinieren.

Werden dann die Pläne gemäß den rechtlichen Vorschriften endgültig erstellt, so ist auch bei ihrer Durchführung mit keinen allzu großen Schwierigkeiten mehr zu rechnen. REINERS hat eine Zusammenstellung der bisher für verbindlich erklärten und heute überwiegend noch gültigen Pläne erarbeitet und ihre räumliche Ausdehnung in einer Karte dargestellt²⁵²). Bei den Plänen handelt es sich um solche für Abbauflächen (25 Pläne), für Umsiedlungsflächen (9 Pläne), für Halden (5 Pläne) und für Wiedernutzbarmachung (1 Plan). Anhand der Karte läßt sich erkennen, in welchen Bereichen des Rheinischen Braunkohlenreviers mit einem räumlichen Wandel zu rechnen ist²⁵³).

Welche Veränderungen in concreto zu erwarten sind, soll im folgenden anhand einiger Beispiele aufgezeigt werden. Die Braunkohlenlagerstätte Hambach I liegt zwischen Rur und Erft und umfaßt ein 8.520 ha großes Gebiet. Hiervon entfallen 5% auf Siedlungs- und Verkehrsflächen. Der Ort Lich-Steinstraß mit ca. 1500 Einwohnern muß bis 1988 umgesiedelt, und für die Dörfer Etzweiler, Mannheim und Morschenich (insgesamt etwa 3250 Einwohner) müssen nach 2000 neue Standorte gesucht werden²⁵⁴). Das Tagebauvorhaben führt zu einer Durchschneidung bzw. Überkippung zahlreicher Land-, Kreis- und Gemeindestraßen. Welche Wege hiervon betroffen sind, hat REINERS in seinen Untersuchungen ausführlich beschrieben²⁵⁵). Nach 2000 werden sogar die Umlegungen der Bundesautobahn Köln-Aachen (A4) zwischen Kerpen/Sindorf und Düren und der Bundesstraße 477 (Neuss-Tondorf) erforderlich. Ähnliches gilt für die Eisenbahnlinie Bedburg-Neuss²⁵⁶). Außerdem müssen zahlreiche Versorgungsleitungen, die durch das Abbaugebiet führen, verlegt werden. Es ist geplant, die 220 kV Freileitung (Brauweiler-Zukunft) nördlich und die 380 kV Freileitung (Fortuna-Überzier) südlich um die Lagerstätte herumzuführen²⁵⁷). Notwendig ist ebenfalls die Verlegung der Gasfernleitung Jülich-Elsdorf. Ein weiteres Problem stellt die Unterbringung der Aufschlußmassen dar. Ein Teil des Abraumes soll im Abbaugebiet Hambach verbleiben und der Rest (1,7 Mrd m³) zur Verfüllung von Tagebauen an der Erft dienen²⁵⁸). Der Transport erfolgt über Bänder sowie eine speziell hierfür errichtete Bahnanlage.

252) REINERS, 1979, S. 26 f.

253) REINERS, 1979, Karte 1

254) REINERS, 1980, S. 40

255) REINERS, 1980, S. 41

256) REINERS, 1980, S. 41

257) REINERS, 1980, S. 46

258) REINERS, 1980, S. 60

Im nördlichen Rheinischen Revier (Nähe Grevenbroich) muß der Tagebau Fortuna-Garsdorf ab 1985 seine Kohleförderung stark reduzieren, und für das Jahr 1991 ist mit einer völligen Auskohlung zu rechnen²⁵⁹). Da die rechtlichen Vorschriften der Braunkohlenpolitik sehr ausführlich sind, kann 1983 mit der Fördertätigkeit in dem Tagebau Bergheim begonnen werden, der sich südöstlich an dieses Gebiet anschließt. Ursprünglich war dieser Bereich für den Abbau nicht vorgesehen, weil hierdurch wichtige Verkehrsverbindungen verlaufen und außerdem die Kohlenflöze ziemlich tief liegen²⁶⁰). Da sich gerade in den letzten Jahren die energiewirtschaftliche Situation stark verschlechtert hat, ist es erforderlich geworden, auch auf die ungünstigeren Lagerstätten zurückzugreifen. Der Tagebau nimmt insgesamt 581 ha Land in Anspruch, wovon 260 ha landwirtschaftliche und 175 ha forstwirtschaftliche Nutzflächen sind²⁶¹). Weiterhin ist es notwendig, bis Ende der 80er Jahre die Ortschaft Fortuna umzusiedeln und ein größeres Kraftwerk stillzulegen und einzureißen. Die gewonnene Braunkohle wird zwar überwiegend zur Stromerzeugung genutzt, wegen ihrer guten Qualität zum Teil aber auch zur Versorgung der Brikettfabriken verwendet. Die Aufschlußmassen werden entweder auf Außenkippen gefahren oder in den Tagebauen Frechen und Fortuna-Garsdorf untergebracht.

Im Bereich der Tagebaue Frimmersdorf ist geplant, den Gewinnungsbetrieb des Südfeldes im Jahre 1988 einzustellen²⁶²). Im Westfeld hingegen erfolgt ab 1983 ein zweiflügliger Abbau, und dieser neue Tagebau hat den Namen Garzweiler. Die Landinanspruchnahme beläuft sich auf ca. 2650 ha, die Menge der Kohle beträgt etwa 880 Mio t und diejenige des Abraumes ungefähr $2900 \cdot 10^6 \text{ m}^3$ ²⁶³). Im Abbaugbiet befinden sich die Ortschaften Königshoven, Elfgen, Belmen, Garzweiler und Priesterath. Während die Umsiedlung der drei zuerst genannten bereits durchgeführt ist, wird die Verlegung der beiden anderen zum Teil vorbereitet. Ebenfalls wie bei den zuvor angeführten Beispielen sind auch bei diesem Tagebaubetrieb die Umlegung von Verkehrswegen und der Bau neuer Bahnen und Bänder für den Transport der Aufschlußmassen erforderlich. Ein Großteil des Abraumes soll in das in den nächsten Jahren abgebaute Südfeld geschüttet werden. Die Lagerstätte Garzweiler wird voraussichtlich bis zum Jahre 2005 ausgekohlt sein. Es liegen bereits Planungen vor, ab diesem Zeitpunkt im Abbaugbiet Frimmersdorf West-West, das an Garzweiler unmittelbar angrenzt, mit der Gewinnung von Braunkohle zu beginnen²⁶⁴). Dieses Vorhaben ist auch durchaus realisierbar, da das rechtliche Instrumentarium ausführlich und detailliert genug ist. Die nachfolgende Tabelle zeigt das Kohlenfördersoll der nördlichen Tagebaue für die Zeit von 1983 bis zum Jahre 2000 (Angaben in Mio t)²⁶⁵).

259) SCHÖNFELD/SIEGER, S. 373 ff.

260) SCHÖNFELD/SIEGER, S. 377

261) SCHÖNFELD/SIEGER, S. 377

262) SCHÖNFELD/SIEGER, S. 380

263) SCHÖNFELD/SIEGER, S. 380

264) SCHÖNFELD/SIEGER, S. 380

265) SCHÖNFELD/SIEGER, S. 381

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Frimmersdorf-Süd	25	18	18	16	12	9	
Frimmersdorf-West	8						
Garzweiler	1	14	28	28	35	40	47
Fortuna-Garsdorf	42	42	29	27	20	11	11
Bergheim	1	1	4	9	14	20	22
Summe Nordrevier	77	75	79	80	81	80	80
Summe Rheinland	116	119	126	126	126	126	126

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 2000
Garzweiler	46	47	46	40	40	48	53
Fortuna-Garsdorf	11	3					
Bergheim	22	29	32	35	35	18	
Summe Nordrevier	79	79	78	75	75	66	53
Summe Rheinland	126	126	126	126	126	126	126

Für alle Abbaugelände gilt, daß sie nach der Einstellung der Kohlenförderung im Rahmen der Rekultivierung nach den neuesten ökologischen Erkenntnissen und den Wünschen der Bevölkerung ausgestaltet werden können. Es bestehen die Möglichkeiten, Böden durch Hinzufügen bestimmter Bestandteile zu verbessern sowie Pflanzen- und Tierkolonien anzusiedeln, die bislang in diesen Bereichen noch nicht heimisch waren. Ein weiterer Akzent liegt auf der Anlegung von Erholungszonen. Vor allem in den letzten Jahren ist die Bedeutung von stadtnahen Erholungsgebieten in hohem Maße gestiegen. Im Bereich der abgebauten Braunkohlenlager bietet sich die Schaffung künstlicher Seen oft geradezu an, da es durch die Tieferlegung der Erdoberfläche ohnehin häufig zu Problemen beim Abfluß des Wassers kommt.

3.3.2.3 Stellungnahme zu den Rechtsvorschriften der Braunkohlenpolitik

Als sehr positiv ist hervorzuheben, daß der nordrhein-westfälische Gesetzgeber in Anbetracht der steigenden Bedeutung der Braunkohle für die Energieversorgung und der zunehmenden Schwierigkeiten bei der Koordinierung der räumlichen Nutzungsansprüche die Bestimmungen über den Braunkohlenabbau den abgeänderten Verhältnissen angepaßt, verbessert und direkt in das Landesplanungsgesetz aufgenommen hat. Durch die Einbeziehung in das Landesplanungsgesetz wird das Ziel erreicht, die Vorschriften der Braunkohlenplanung mit denjenigen der Gebietsentwicklungsplanung zu harmonisieren. Dadurch wird auch gesetzestechnisch klargestellt, daß die Braunkohlenplanung Teil der Landespla-

nung ist²⁶⁶). Als vorteilhaft erweist sich ebenfalls die Zusammensetzung des Braunkohlenausschusses. Da die Mitglieder der ersten Abteilung (insgesamt gibt es vier Abteilungen) dem Gemeinderat eines im Braunkohlengebiet liegenden Ortes angehören müssen, erhalten die Gemeinden ein beachtliches Mitwirkungsrecht bei der Planung. Dies entspricht auch praktischen Erfordernissen, denn die Interessen der Gemeinden werden durch den großflächigen Abbau der Braunkohle und den damit verbundenen Umsiedlungen und räumlichen Veränderungen in besonderem Maße tangiert. Wenn die Mitglieder der vierten Abteilung (die Oberstadtdirektoren, die Oberkreisdirektoren der im Braunkohlengebiet gelegenen Kreise, wie ein Vertreter des Landesoberbergamtes, des Geologischen Landesamtes, des Landesamtes für Agrarordnung und des Großen Erftverbandes) zwar auch nur beratende Funktion haben, so üben sie dennoch einen nicht unbeachtlichen Einfluß aus, da sich der Braunkohlenausschuß ihr Know How gerne zunutze macht. Durch die Stärkung der Rechtsstellung der vier Unterausschüsse (für das Nord-, das Süd-, das Westrevier und das Revier Hambacher Forst) wird gewährleistet, daß sie ihre Spezialkenntnisse über die einzelnen Abbaugebiete bei den Planungen besser einbringen können. Hervorzuheben ist auch die Mitwirkungsmöglichkeit der Bürger an der Ausgestaltung der Braunkohlenpläne. Wenn auch nicht alle Einwendungen und Anregungen berücksichtigt werden können, so ist mit dieser Regelung aber doch zum erstenmal in Nordrhein-Westfalen eine Bürgerbeteiligung an der Landesplanung zwingend vorgeschrieben worden. Insgesamt ist durch das ausgewogene Planungsverfahren eine gute Basis für die Lösung der vielfältigen, mit dem Abbau der Braunkohle zusammenhängenden Probleme geschaffen worden. Die Interessen des Umweltschutzes werden schließlich noch besonders durch das erweiterte aufsichtsbehördliche Genehmigungsverfahren gewahrt, da die Landesplanungsbehörde hierbei nicht nur die Rechts-, sondern auch noch die Fachaufsicht ausübt (vgl. Kap. 3.3.2.1).

3.3.3 Mineralöl

3.3.3.1 Die Mineralölpolitik der Bundesregierung

Bereits im Abschnitt über die Steinkohle wurde das ressourcenpolitische Ziel in Bezug auf Mineralöl, nämlich den Anteil dieses Rohstoffes an der Energieversorgung soweit wie möglich zu verringern, dargelegt. Diese Aussage darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß, wie auch in der 3. Fortschreibung des Energieprogramms erwähnt ist²⁶⁷), Mineralöl in den kommenden Jahren der wichtigste Energieträger der Bundesrepublik Deutschland bleiben wird. Nach den Schät-

266) Vgl. Amtliche Begründung zum Gesetzesentwurf der Landesregierung zur Änderung des Landesplanungsgesetzes; Landtags-Drucksache 8/4700; auszugsweise abgedruckt in Zeitschrift für Bergrecht 1980, S. 26 ff.

267) 3. Fortschreibung des Energieprogramms, BT-Drucksache 9/983, S. 22

zungen der von der Bundesregierung beauftragten Wirtschaftsinstitute wird noch gegen Ende dieses Jahrhunderts etwa ein Drittel der deutschen Energieversorgung durch den Einsatz von Erdöl und Erdölzerzeugnissen erfolgen²⁶⁸). Wegen der hohen Abhängigkeit von den Förderstaaten und wegen der nur eingeschränkten Verlässlichkeit auf diese Vertragspartner hat sich gerade bezüglich des Erdöls, wie sonst bei keinem anderen Rohstoff, die Notwendigkeit einer Kooperation der Verbraucherländer gezeigt. Dementsprechend widmet sich das — bereits erwähnte — zwischen Belgien, Dänemark, der Bundesrepublik Deutschland, Irland, Italien, Japan, Kanada, Luxemburg, der Niederlande, Österreich, Schweden, der Schweiz, Spanien, der Türkei, Großbritannien und den Vereinigten Staaten von Amerika geschlossene Übereinkommen über ein internationales Energieprogramm²⁶⁹) fast ausschließlich dem Mineralöl. Es enthält globale Richtlinien über die Ein- und Ausfuhrpolitik, die Zusammenarbeit der Staaten und die Schaffung von Reserven. Auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaft haben die Kommission und der Rat eine Vielzahl von Vorschriften erlassen, die für die deutsche Mineralölwirtschaft Anwendung finden.

Der Blick richtet sich aber ebenfalls verstärkt auf die, wenn auch nicht allzu ergiebigen Lagerstätten in der Bundesrepublik sowie auf die Notwendigkeit, für Krisenfälle Vorratslager und Notstandsregelungen zu schaffen. Die Vorkehrungen müssen besonders sorgfältig getroffen werden, da andernfalls bei einem länger andauernden Ölboykott ein Großteil der deutschen Industrie (vor allem der Chemischen Industrie) und der Energieversorgung zusammenbrechen würde.

Raumwirksame Folgen enthalten zum einen die rechtlichen Bestimmungen über die Aufsuchung und Förderung der Erdölgewinnung in der Bundesrepublik Deutschland selbst. Darüber hinaus sind aber auch die Regelungen über die Ölbevorratung und -einfuhr sowie Mitteilungspflichten der Unternehmen von Bedeutung. Nur bei einer hinreichenden Sicherung der Versorgung ist auch ein Funktionieren der Gesamtwirtschaft gewährleistet. Eine Störung der Wirtschaft würde gleichzeitig zahlreiche raumbedeutende Veränderungen nach sich ziehen.

3.3.3.2 Gesetze und Verordnungen über Anzeige- und Mitteilungspflichten von Mineralölunternehmen

Für eine effektive Mineralölpolitik ist eine genaue Kenntnis der Entwicklung der Einfuhren, Ausfuhren, Preise, Betriebskapazitäten und des Verbrauchs erforderlich. Auf dieser Grundlage können dann Steuerungsmaßnahmen in den einzelnen Industrie- und Verbrauchssektoren vorgenommen werden.

Nach dem Gesetz über die Anzeige der Kapazitäten von Erdöl-Raffinerien und Erdöl-Rohrleitungen müssen Unternehmen, die Erdöl verarbeiten oder Rohrleitungsanlagen unterhalten oder errichten, dem Bundesamt für gewerbliche

268) Vgl. 3. Fortschreibung des Energieprogramms, BT-Drucksache 9/983, die Karte auf S. 84

269) Übereinkommen vom 18.11.1974 (BGBl. II S. 701)

Wirtschaft genaue Angaben über die Verarbeitungs- und Beförderungsleistung übermitteln. Die Auskunftspflicht erfaßt jedoch nur die größeren Projekte und besteht für

- Raffinerien, in denen jährlich mehr als 100.000 Tonnen Erdöl verarbeitet werden,
- Rohrleitungsanlagen, durch die jährlich mindestens 1.000.000 Tonnen Erdöl über eine Entfernung von mehr als 75 km befördert werden, wobei unerheblich ist, ob diese an ein außerhalb der Bundesrepublik Deutschland gelegenes Leitungsnetz angeschlossen sind sowie für
- Leicht-, Diesel- und Heizöl-Pipelines, durch die pro Jahr wenigstens 1.000.000 Tonnen dieser Stoffe über eine Strecke von mehr als 40 km fließen²⁷⁰).

Die Unternehmen sind weiterhin verpflichtet, Baumaßnahmen zur Errichtung, wesentlichen Veränderung oder Erweiterung dieser Anlagen dem Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft anzuzeigen²⁷¹).

In einer Verordnung des Rates der Europäischen Gemeinschaft²⁷²) werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, der Kommission genaue Auskünfte über die Einfuhr von Rohöl zu übermitteln. Zu diesem Zweck müssen sie die Höhe der Importe während des letzten Kalenderjahres, nach Unternehmen aufgeschlüsselt, zusammenstellen. Außerdem sollen sie der Kommission global für alle Unternehmen spätestens am 31. Dezember eines jeden Jahres die Höhe der voraussichtlichen Einfuhren im folgenden Jahr mitteilen. Damit die Mitgliedstaaten dieser Verpflichtung nachkommen können, ergeht gleichzeitig an alle Unternehmen, die jährlich mehr als 100.000 Tonnen Rohöl einführen, die Aufforderung, den zuständigen Landesämtern über die Lieferung genaue Auskünfte zu geben²⁷³). Hinsichtlich der Einfuhren während des zurückliegenden Kalenderjahres sind zu nennen:

1. Name und Sitz des importierenden Unternehmens,
2. Menge des Rohöls, berechnet nach Tonnen,
3. Lagerhafen und Ursprungsland, in dem das Öl gewonnen wurde,
4. Entladehafen oder — bei Landtransport — Einfuhrzollamt und gegebenenfalls Bezeichnung der Pipeline, durch die das Öl transportiert worden ist,
5. Handelsbezeichnung des Rohöls und
6. im Falle von festen Lieferverträgen Adresse des Vertragspartners.

270) Vgl. § 1 der Verordnung über die Anzeige der Kapazitäten von Erdöl-Raffinerien und Erdöl-Rohrleitungen (Anzeigespflicht VO) vom 28.07.1965 (BGBl. I S. 644)

271) Die Anzeigepflicht ist noch erweitert worden durch die Verordnung (EWG) Nr. 1056/72 des Rates über die Mitteilung der Investitionsvorhaben von gemeinschaftlichem Interesse auf dem Erdöl-, Erdgas- und Elektrizitätssektor an die Kommission; Verordnung vom 18.05.1972 (Abl. Nr. L 120 S. 7), in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 1215/76 des Rates vom 04.05.1976 (Abl. Nr. L 140 S. 1)

272) Verordnung (EWG) Nr. 1055/72 des Rates über die Mitteilung der Einfuhr von Kohlenwasserstoffen an die Kommission vom 18.05.1972 (Abl. Nr. L 120 S. 7)

273) Vgl. hierzu Anhang II zu dieser Verordnung

Bezogen auf das gesamte bevorstehende Kalenderjahr müssen die Betriebe ähnliche Informationen erteilen, wobei in diesem Fall die Menge des zu importierenden Erdöls selbstverständlich nur abgeschätzt werden kann.

Das Pendant zur Mitteilungsverordnung über die Einfuhren bildet die vom Rat am 13.02.1975 erlassene Verordnung, worin die Mitgliedstaaten angewiesen werden, der Kommission für die gleichen Zeiträume entsprechende Auskünfte über die Ausfuhren von Rohöl zu übermitteln²⁷⁴).

Neben den Kenntnissen über die Ein- und Ausfuhrmengen ist ein unerlässlicher Faktor für ein gutes Funktionieren der Rohstoffversorgung ein Überblick über die Preise auf dem Erdöl- und Erdölverarbeitungsmarkt. Aus diesem Anlaß ist die "Richtlinie des Rates (76/491/EWG) über ein gemeinschaftliches Verfahren zur Unterrichtung und Konsultation über die Preise von Rohöl und Mineralölzeugnissen" erlassen worden²⁷⁵). Danach teilen die Mitgliedstaaten nach Ablauf eines jeden Vierteljahres der Kommission die FOB oder CIF-Preise²⁷⁶) für importiertes Erdöl aus Drittländern mit. Bei der Zusammenstellung der Einfuhrpreise müssen die Mitgliedstaaten so viele Betriebe befragen, daß mindestens 85% der eingeführten Gesamtmenge erfaßt werden. Weiterhin sind sie verpflichtet, die Preise für die wichtigsten Arten von Mineralölzeugnissen (Kraftstoff, Heizöl) zusammenzustellen. Die Kommission wertet diese Angaben aus und leitet den Mitgliedstaaten vierteljährlich einen Bericht hierüber zu. Dieser enthält insbesondere einen Vergleich der Preise für Rohöl und Mineralölzeugnisse in der Gemeinschaft, Daten über die Verteuerung von aufbereitetem Rohöl ab Raffinerie sowie eine Gegenüberstellung der Entwicklung der Versorgungsbedingungen bei Rohöl und Rohölzeugnissen²⁷⁷).

3.3.3.3 Bestimmungen über die Bevorratung mit Mineralöl

Das Gesetz über die Bevorratung mit Erdöl und Erdölzeugnissen²⁷⁸) bezweckt die Schaffung einer Reserve für Krisenzeiten und weist insofern Parallelen zu den Vorschriften über die Bildung von Vorratshalden in der Steinkohlenwirtschaft auf. Es enthält ausführliche, dem neuesten Stand der mineralölpolitischen Entwicklung angepaßte Bestimmungen und setzt das erst Ende 1975 erlas-

274) Verordnung (EWG) Nr. 388/75 des Rates über die Mitteilung der Ausfuhr von Kohlenwasserstoffen nach Drittländern an die Kommission vom 13.02.1975 (ABl. Nr. L 45 S. 1)

275) Richtlinie vom 04.05.1976 (ABl. Nr. L 140 S. 4)

276) "CIF" ist die Abkürzung für die englischen Begriffe cost, insurance, freight (Kosten, Versicherung, Fracht). Es handelt sich um eine häufig gebrauchte Handelsklausel, bei der der Verkäufer nicht nur die Beförderungs- und Verladungs- und die Frachtkosten bis zum Bestimmungsort, sondern auch noch die Versicherung trägt. Die Handelsklausel (free on board) lautet "Lieferung frei Schiff"

277) Vgl. Art. 4

278) Gesetz vom 25.07.1978 (BGBl. I S. 1073); vgl. hierzu auch die Richtlinie des Rates (68/414 EWG) zur Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Mindestvorräte an Erdöl und/oder Erdölzeugnissen zu halten vom 20.12.1968 (ABl. Nr. L 308 S. 14)

sene Gesetz über Mindestvorräte an Erdölerzeugnissen²⁷⁹⁾ außer Kraft²⁸⁰⁾.

Die Bevorratung erfolgt zum einen durch den speziell zu diesem Zweck gegründeten Erdöl-Bevorratungsverband²⁸¹⁾ und zum anderen durch die Hersteller von Erdölerzeugnissen²⁸²⁾. Der Erdöl-Bevorratungsverband hat ständig Vorräte an

- Motor- und Flugbenzin,
- Dieselmotorkraftstoff, leichtem Heizöl und Leichtöl sowie
- mittelschwerem und schwerem Heizöl zu halten.

Der Umfang der Reserven entspricht derjenigen Menge an Erdölerzeugnissen, die in der Bundesrepublik Deutschland im vorangegangenen Kalenderjahr im Laufe von 65 Tagen hergestellt wurden. Zur Erfüllung seiner Bevorratungspflicht kauft der Verband die erforderlichen Bestände auf und lagert sie in eigenen oder angemieteten ober- und unterirdischen Vorratsräumen. Im Gesetz wird ausdrücklich hervorgehoben, daß die Vorratsräume und Vorratsbestände regional ausgewogen verteilt liegen müssen²⁸³⁾. Die Reserven dürfen nur dann verstärkt in einzelnen Gebieten deponiert werden, wenn dies aus technischen und wirtschaftlichen Gründen erforderlich und die Versorgung der anderen Regionen gesichert ist. Seine Aufgaben kann der Verband auch dadurch erfüllen, daß er Mitglieder verpflichtet, entsprechende Vorräte zu halten und sich hierüber ein Aufsichtsrecht einräumt.

Hersteller von Erdölerzeugnissen müssen Vorräte in der Höhe lagern, die der im letzten Kalenderjahr im Laufe von 25 Tagen hergestellten Menge an Erdölprodukten gleichkommt. Die Vorratspflicht kann nicht durch Bestände erfüllt werden, die sich in Straßentank-, Eisenbahnwagen, Tankstellen oder in Rohrleitungsanlagen befinden.

3.3.3.4 Rechtsvorschriften über Maßnahmen bei Versorgungsschwierigkeiten

Für den Eintritt von Krisensituationen sind bezüglich der Bewirtschaftung mit Mineralöl besonders ausführliche Rechtsvorschriften erlassen worden, da diesem Rohstoff eine eminente Bedeutung für die Industrie und den Treibstoffsektor zukommt. Dabei wird differenziert zwischen verteidigungspolitischen und energiepolitischen Störfällen. Für die zuerst genannten sind das Wirtschaftssicherstellungsgesetz mit seinen Nebenverordnungen, für die zuletzt erwähnten das Energiesicherungsgesetz mit seinen Ergänzungsregelungen relevant.

279) Gesetz vom 04.09.1975 (BGBl. I S. 2471)

280) § 41 Abs. 3

281) Vgl. hierzu die Vorschriften von Teil I des Gesetzes, §§ 2-24

282) Vgl. hierzu die Vorschriften von Teil II des Gesetzes, §§ 24-28

283) § 8 Abs. 3, S. 1

3.3.3.4.1 Das Wirtschaftssicherstellungsgesetz und die ergänzenden Rechtsverordnungen

Nach dem Wirtschaftssicherstellungsgesetz²⁸⁴⁾ können, um die im Verteidigungsfall erforderliche Versorgung der Zivilbevölkerung und der Streitkräfte zu sichern, Rechtsvorschriften unter anderem über die Gewinnung und Herstellung, sowie die Verarbeitung, die Zuteilung, die Lieferung und den Bezug von Waren erlassen werden²⁸⁵⁾. Auf der Grundlage dieser Bestimmungen sind die Mineralölbewirtschaftungs-Verordnung²⁸⁶⁾ und die dazu gehörende Allgemeine Verwaltungsvorschrift vom 29.07.1976 ergangen²⁸⁷⁾. Danach obliegt die Durchführung der Mineralölbewirtschaftung im Krisenfall der Wirtschaftsverwaltung, die mit den Mineralölkonzernen eng zusammenarbeitet. Die Spitze der Verwaltung bildet der Bundesminister für Wirtschaft mit seiner Fachabteilung Mineralöl. Ihm steht als Exekutivorgan das Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft mit seinem Spezialressort Mineralöl zur Verfügung. Verpflichtet werden durch die Mineralölbewirtschaftungs-Verordnung alle Unternehmen, die Erdöl oder Erdöl-erzeugnisse gewinnen, herstellen, bearbeiten oder liefern. Sie müssen ihre Bestände an Erdöl, Motorbenzin, Dieselmotoren sowie leichtem und schwerem Heizöl unverzüglich nach Anwendbarkeit der Verordnung melden. Ihre Produkte dürfen sie nur dann weitergeben, wenn die Veräußerung ausdrücklich genehmigt ist oder wenn Personen Bezugsscheine vorlegen. Darüber hinaus können die Betriebsinhaber verpflichtet werden, ihre Waren weiter zu verarbeiten oder sie sonst innerbetrieblich zu verwenden. Die Bezugsscheine werden unter Berücksichtigung des Bedarfs im Einzelfall sowie der vorhandenen Vorräte ausgestellt. Wird eine bundeseinheitliche Mineralölbewirtschaftung nicht mehr durchführbar, dann bilden die obersten Wirtschaftsbehörden der Länder für ihr Gebiet die Spitze der Mineralölorganisation.

3.3.3.4.2 Das Energiesicherungsgesetz und die ergänzenden Rechtsverordnungen

Das Energiesicherungsgesetz²⁸⁸⁾ ermächtigt die Bundesregierung zum Erlaß von Rechtsverordnungen für den Fall, daß die Energieversorgung durch die Störung der Einfuhren von Erdöl und Erdöl-erzeugnissen unmittelbar gefährdet ist

284) Gesetz über die Sicherstellung von Leistungen auf dem Gebiet der gewerblichen Wirtschaft sowie des Geld- und Kapitalverkehrs (Wirtschaftssicherstellungsgesetz) i.d.F. vom 03.10.1968 (BGBl. I S. 1070); zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.12.1976 (BGBl. I S. 3341)

285) Vgl. ausführlich hierzu § 1

286) Verordnung vom 21.07.1976 (BGBl. I S. 1829)

287) Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Mineralölbewirtschaftungs-Verordnung vom 29. 07. 1976, Beilage Nr. 22/76, S. 3 zum BAnz. Nr. 148 vom 10.08.1976

288) Gesetz zur Sicherung der Energieversorgung bei Gefährdung oder Störung der Einfuhr von Erdöl, Erdöl-erzeugnissen oder Erdgas (Energiesicherungsgesetz 1975) vom 20.12.1974 (BGBl. I S. 3681), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.12.1979 (BGBl. I S. 2305)

und diese Gefährdung durch marktgerechte Maßnahmen nicht, nicht rechtzeitig oder nur mit unverhältnismäßigen Mitteln behoben werden kann. Die Bundesregierung ist befugt, Vorschriften zu erlassen über

- die Produktion, den Transport, die Lagerung, die Verteilung, die Abgabe, den Bezug, die Verwendung sowie Höchstpreise von Erdöl- und Erdölerzeugnissen und
- Buchführungs-, Nachweis- und Meldepflichten.

Aufgrund dieser Bestimmungen sind 1982 die Verordnungen über Lieferbeschränkungen für Kraftstoffe und für leichtes Heizöl in einer Versorgungskrise erlassen worden. Nach der Kraftstoff-Lieferbeschränkungs-Verordnung²⁸⁹⁾ dürfen Händler in einer Ölversorgungskrise Benzin nur noch gegen Bezugsscheine in der darin bezeichneten Menge abgeben. Bezugsscheine werden auf Antrag ausgestellt, wenn der Kraftstoff für Fahrten zu öffentlichen oder beruflichen Zwecken erforderlich ist. Ähnliche Rationierungsmaßnahmen treten nach der Heizöl-Lieferbeschränkungs-Verordnung ein²⁹⁰⁾, wenn durch die Bundesregierung festgestellt worden ist, daß die Energieversorgung gefährdet oder gestört ist. In dieser Situation kann ebenfalls Heizöl nur gegen besondere Berechtigungsscheine bezogen werden. Die Höhe der auszuteilenden Menge richtet sich nach einem in der Verordnung genau festgelegten Berechnungsverfahren.

3.3.3.5 Vorschriften über die Einschränkung des Einsatzes von Heizöl in Kraftwerken

Während die zuvor erwähnten strengen Maßnahmen nur für Krisensituationen gelten, sind bezüglich Heizöl aber auch dirigistische Vorschriften erlassen worden, die ebenfalls außerhalb dieser Zeiten Anwendung finden. Hierzu zählen vor allem die im zweiten Verstromungsgesetz enthaltenen Regelungen²⁹¹⁾ über die Einschränkung des Einsatzes von Heizöl in Kraftwerken. Danach benötigen Inhaber von Kraftwerken grundsätzlich eine Genehmigung des Bundesamtes für gewerbliche Wirtschaft, wenn sie Heizöl zur Energieerzeugung verwenden wollen. Die Erlaubnispflicht besteht nicht für kleinere²⁹²⁾ und vor dem 01.07.1976 errichtete Betriebe. Da die Bewilligung nur noch in ganz engen Ausnahmefällen erteilt wird, werden neue, mit Heizöl betriebene Kraftwerke kaum noch errichtet. Dies hat eine Verringerung des Anteils des Öls an der Energieerzeugung zur Folge. Da sich die Bestimmungen im zweiten Verstromungsgesetz befinden, könnte man meinen, sie seien nur deshalb getroffen worden, um einen höheren Absatz

289) Verordnung über Lieferbeschränkungen für Kraftstoff in einer Versorgungskrise vom 26.04.1982 (BGBl. I S. 520)

290) Verordnung über Lieferbeschränkungen in einer Versorgungskrise vom 26.04.1982 (BGBl. I S. 536)

291) §§ 2 ff.

292) Betriebe mit weniger als 10 Megawatt Nennleistung

an Steinkohle zu ermöglichen. In der Richtlinie des Rates 75/405 EWG²⁹³⁾ wird aber ausdrücklich hervorgehoben, daß eine Zurückdrängung des Heizöls aus den Kraftwerken vor allem auch wegen des hohen Abhängigkeits- und Unsicherheitsfaktors in der Mineralölwirtschaft erforderlich ist. Über die noch mit Öl betriebenen kleineren und meist älteren Anlagen hat das Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft ein Kontrollrecht, und es kann von den Unternehmen die Erteilung von Auskünften sowie die Vorlage von Unterlagen über die Höhe des Einsatzes von Heizöl verlangen.

3.3.3.6. Regelungen über die Unterstützung deutscher Mineralölunternehmen beim Aufschluß neuer Erdölfelder sowie bei der Beteiligung an anderen erdölfördernden Gesellschaften.

Der Abhängigkeitsgrad der Bundesrepublik Deutschland von erdölexportierenden Drittländern kann dadurch verringert werden, daß deutsche Unternehmen selbst neue Erdölfelder im In- und Ausland erschließen oder sich bei anderen Firmen an der Förderung beteiligen. Solche Projekte sind sehr kostspielig und darüber hinaus auch höchst risikoreich, da bei der Suche nach neuen Lagerstätten ein Erfolg nicht immer garantiert ist. Die Bundesregierung hat das Ziel der Schaffung einer ausreichenden eigenen Rohölbasis jedoch sehr hoch eingeschätzt und daher im Basisprogramm für die Mineralölpolitik²⁹⁴⁾ die Gewährung umfangreicher Finanzhilfen für deutsche Firmen, die an solchen Vorhaben mitwirken, beschlossen. Daraufhin wurde zunächst zwischen dem Bund und Unternehmen, die an Auslandsprojekten interessiert sind, eine Vereinbarung (DEMINEK-Vertrag)²⁹⁵⁾ getroffen, in der die Pflichten der Firmen festgelegt sind. Zu den Aufgaben der Deminek zählen insbesondere:

1. Der Aufschluß von Erdöl- und Erdgaslagerstätten außerhalb der Europäischen Gemeinschaft,
2. der Erwerb von fündigen Erdöllagerstätten außerhalb der Europäischen Gemeinschaft sowie von Beteiligungen an Unternehmen, die Erdöl gewinnen oder die Gewinnung in fündigen Lagerstätten vorbereiten,
3. der Abschluß langfristiger Erdöllieferverträge und
4. der Erdöltransport.

Ergänzt werden das Mineralölbasisprogramm und der DEMINEK-Vertrag durch die Richtlinien des Bundesministers für Wirtschaft über die Gewährung

293) Richtlinie des Rates vom 14.04.1975 über die Einschränkung des Einsatzes von Erdölherzeugnissen in Kraftwerken (ABl. Nr. L 178 S. 26)

294) DEMINEK-Programm vom 24.02.1969, abgedruckt in ZYDEK, Kapitel Mineralöl, 8.4.; DEMINEK ist die Abkürzung für Erdölversorgungsgesellschaft mbH, zu der sich die interessierten Unternehmen zusammengeschlossen haben

295) Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DEMINEK betr. Erdölversorgung vom 17.07.1969, abgedruckt bei ZYDEK, Kapitel Mineralöl, 8.41

von Darlehen zur Sicherung und Verbesserung der Erdölversorgung in der Bundesrepublik Deutschland. Diese Richtlinien beziehen sich einerseits auf die DEMINEX-Vereinbarung und bilden somit (neben den Haushaltsplänen) die rechtliche Grundlage für die Auszahlung der Gelder. Darüber hinaus erweitern sie noch den Kreis der subventionsberechtigten Unternehmen und gewähren auch solchen Gesellschaften Zuwendungen, die im Bundesgebiet Erdöl aufsuchen und gewinnen. Das finanzielle Unterstützungsverfahren verläuft grundsätzlich wie folgt: Die Gelder werden als Darlehen ausgezahlt, und falls ein Unternehmen fündig wird und hohe Gewinne erzielt, muß es einen Teil der geliehenen Beträge zurückzahlen. Bleiben die Bemühungen der Firmen jedoch erfolglos, dann entfällt auch die Rückzahlungspflicht. Diese Verfahrensmodalität bildet für die Gesellschaft einen besonderen Anreiz zur Beteiligung an solchen Projekten, da hierdurch das Risiko von Verlustgeschäften (im Falle von Fehlbohrungen) erheblich verringert wird. Finanzielle Unterstützungen können weiterhin größere erdölverarbeitende Betriebe erhalten, wenn sie durch ihre Betriebsgröße und -struktur dafür Gewähr bieten, daß sie wesentlich zur Sicherung der Versorgung der Bundesrepublik Deutschland mit Erdöl beitragen. Die Richtlinien, 1970 zum erstenmal erlassen, gelten jeweils nur für einen Zeitraum von wenigen Jahren. Sie werden dann aber für die Folgezeit immer wieder mit nahezu gleichem Inhalt, wobei nur die Höhe der finanziellen Unterstützungen der allgemeinen wirtschaftlichen Teuerung angepaßt wird, erlassen. Die jüngsten Richtlinien²⁹⁶⁾ hatten Gültigkeit bis zum 31.12.1981; für die Folgezeit sind entsprechende in Bearbeitung.

3.3.3.7 Die Raumwirkungen der Rechtsvorschriften der Mineralölpolitik

Raumwirksame Folgen haben einmal diejenigen Vorschriften, die die Aufsuchung neuer Lagerstätten und die Gewinnung von Erdöl in der Bundesrepublik Deutschland fördern. Durch die hohen finanziellen Unterstützungsmaßnahmen erhalten die Unternehmen einen starken Anreiz zur Erforschung und Ausbeutung der Ölfelder, zumal durch die gesetzlichen Regelungen das große Risiko von Verlusten bei Fehlbohrungen erheblich gemindert wird. Dementsprechend sind in den letzten Jahren die deutschen Erdöllagerstätten in den Blickpunkt des Interesses der Unternehmen gerückt, und dies hat zu einem drastischen Anstieg der Explorationstätigkeiten geführt.

Die Errichtung der Fördertürme führt zu gravierenden räumlichen Veränderungen. In einem landwirtschaftlich genutzten Gebiet, wie z.B. der Norddeutschen Tiefebene, wirken die Förder- oder Forschungsanlagen häufig wie Fremdkörper, die aber wegen ihrer wirtschaftlichen Bedeutung geduldet werden müs-

296) Richtlinien des Bundesministers für Wirtschaft über die Gewährung von Darlehen und Zuschüssen in den Jahren 1979 bis 1981 zur Sicherung und Verbesserung der Erdölversorgung der Bundesrepublik Deutschland vom 22.12.1978 (BAnz. Nr. 11 vom 17.01.1979); vgl. in diesem Zusammenhang auch Verordnung (EWG) Nr. 3056/73 des Rates über die Unterstützung gemeinschaftlicher Vorhaben im Bereich der Kohlenwasserstoffe vom 09.11.1973 (ABl. Nr. L 312 S. 1)

sen. Die Betriebe haben die Ansiedlung anderer Industrien, insbesondere die Errichtung erdölverarbeitender Unternehmen zur Folge. Außerdem werden Pipelines und Versorgungsleitungen gebaut, so daß die Gebiete hierdurch ein charakteristisches Aussehen erhalten. Es stellt sich nun die Frage, in welchen Bereichen der Bundesrepublik Deutschland solche Veränderungen konkret zu erwarten sind. Erdöllagerstätten finden sich in der nach BOIGK²⁹⁷⁾ entworfenen Karte insbesondere in drei Regionen: dem Nordwestdeutschen Becken, dem Oberrhein-Graben und dem Molasse-Becken. Die weitaus größten Vorräte an Erdöl liegen im Nordwestdeutschen Becken, wobei folgende Gebiete von besonderer Bedeutung sind²⁹⁸⁾:

- das Emsland im Großraum von Nordhorn und Lingen,
- das Niedersächsische Becken etwa nördlich der Linie Osnabrück - Hannover,
- der Gifhorner Trog in der Umgebung von Braunschweig und Salzgitter,
- der Ostholstein Trog zwischen Hamburg und Kiel sowie
- der Jade-Westholstein Trog zwischen Heide und Bremen.

Die beiden zuletzt genannten Lagerstätten sind dadurch gekennzeichnet, daß sie weit in die Ost- bzw. Nordsee hineinreichen. Die ergiebigsten Reserven befinden sich im Emsland, und hier lagern heute immer noch mehr als die Hälfte der in der Bundesrepublik Deutschland bekannten Vorräte. Sie sind nach dem derzeitigen Stand der Forschungen auch die langlebigsten deutschen Lagerstätten²⁹⁹⁾. Die Zahl der erdölsuchenden und erdölgewinnenden Betriebe ist in der jüngsten Zeit im Nordwestdeutschen Becken in besonderem Maße angestiegen.

Im Gegensatz hierzu spielen die Reserven im Oberrhein-Graben nur eine untergeordnete Rolle. Dieses Gebiet bildete zwar Ende der 50er Jahre noch einen Schwerpunkt der deutschen Erdölgewinnung. Die Vorräte waren aber bald schon erschöpft, und daher erlosch dort Anfang der 60er Jahre — bis auf die Umgebung von Landau, Leopoldshafen, Stockstadt und Wolfskehlen — die Fördertätigkeit. Nach der Erdölkrise wurde jedoch die Exploration im Rheintal wieder aufgenommen und führte 1979 zu zwei neuen Funden³⁰⁰⁾.

Im Molasse-Becken wird Erdöl vor allem im Großraum Memmingen sowie östlich von München gewonnen. Dabei ist das mehr als 4000 m unter NN gelegene Erdölfeld Darching das tiefste in Förderung befindliche der Bundesrepublik.

Der Alpenraum ist heute insofern wieder in den Brennpunkt erdölgeologischer Prospektionen gerückt, als in Österreich Kohlenwasserstofflagerstätten im kalkalpinen Gebirgskörper gefunden worden sind und sich die Anzeichen mehrten, daß solche auch in und unter den deutschen Kalkalpen sowie in den nördlich

297) BOIGK, 1981a, S. 261; eine Karte über die Erdöllagerstätten in der Bundesrepublik Deutschland, die aber wesentlich allgemeiner gehalten ist, ist im Jahrbuch des deutschen Bergbaus (BRECHT u.a.Hrsg.) enthalten

298) Vgl. im einzelnen BOIGK, 1981b, S. 10 ff.

299) BOIGK, 1981a, S. 262

300) Vgl. ausführlich hierzu BOIGK, 1981b, S. 194 ff.

davon gelegenen Gebieten auftreten können³⁰¹). Ein weiterer Erfolg im Rahmen der Aufsuchungstätigkeiten ist der aus dem Jahre 1981 stammende größere Erdölfund aus der Umgebung von Hofolding³⁰²).

Zumindest auf mittelbare Weise haben raumbedeutsame Auswirkungen auch die Rechtsvorschriften über Auskunfts-, Informations- und Bevorratungspflichten sowie über Krisenregelungen.

Mit der Mineralölversorgung steht und fällt das Funktionieren eines Großteils der deutschen Wirtschaft. Bereits geringfügige Lieferbeschränkungen oder Verteuerungen können schwerwiegende Folgen haben. Da die volkswirtschaftlichen Abläufe eng miteinander verflochten sind, löst eine Störung in einem bestimmten Punkt gleichzeitig eine Kettenreaktion aus. Eine drastische Erhöhung der Ölpreise kann z.B. in Betrieben, die Erdöl oder Erdölerzeugnisse verarbeiten, zur Einschränkung oder Einstellung der Produktion und somit zu einem weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit, dem Rückgang des volkswirtschaftlichen Wachstums und der Erhöhung der Inflationsrate führen. Indirekte raumbedeutende Auswirkungen sind die Schließung von Betrieben oder aber auch die Errichtung neuer, auf der Grundlage von Alternativrohstoffen arbeitender Unternehmen. Eine starke Einschränkung im Treibstoffsektor kann einen Rückgang der Automobil- und Erdölverarbeitungsindustrie nach sich ziehen.

3.3.3.8 Stellungnahme zu den Rechtsvorschriften der Mineralölpolitik

Die Rechtsvorschriften der Mineralölpolitik sind im wesentlichen aus einer der folgenden Gründe erlassen worden: Sie sollen

- der Bundesregierung dazu dienen, sich einen Überblick über die Entwicklung auf dem Mineralölmarkt zu verschaffen,
- den Einsatz von Mineralöl in den drei Verbrauchssektoren Industrie (dort vor allem in den Kraftwerken), Haushalte und Verkehr soweit wie möglich zurückdrängen,
- in wirtschaftlichen und verteidigungspolitischen Krisenfällen eine bestmögliche Versorgung mit diesem Rohstoff gewährleisten oder
- deutsche Unternehmen am Aufschluß neuer Erdölfelder in der Bundesrepublik sowie im Ausland unterstützen.

Die Bundesregierung hat versucht, mit einem dichten Netz von Rechtsvorschriften die labile Lage auf dem Mineralölmarkt in den Griff zu bekommen. Dabei stammen auffallend viele Rechtsvorschriften aus der neuesten Zeit, und diese enthalten teilweise bis in die kleinsten Einzelheiten hineingehende Regelungen. Es sind zwar zahlreiche positive Anzeichen dafür vorhanden, daß der Ölverbrauch in den Kraftwerken, in der Industrie und in den Haushalten zurückgedrängt und daß die Abhängigkeit von den Förderstaaten durch die Erschließung eigener Öl-

301) HEDEMANN, S. 269

302) Zu der Erdölförderung im Alpenvorland vgl. ausführlich BOIGK, 1981b, S. 235 ff.

felder oder durch die Beteiligung an Vorhaben anderer europäischer Länder verringert werden kann. Dennoch ist zu bezweifeln, ob es möglich ist, durch das ausführliche System der rechtlichen Bestimmungen die prekäre und unsichere Situation wesentlich zu ändern. Die Hilflosigkeit der Bundesregierung spiegelt sich z.B. in der Mineralölbewirtschaftungsverordnung und der im Anschluß hieran ergangenen Allgemeinen Verwaltungsvorschrift wider. Dort wird zwar zunächst ausführlich festgelegt, wer auf Bundesebene in einem Krisenfall für die Mineralölbewirtschaftung zuständig ist. Wenig später wird aber eingestanden, daß unter Umständen eine zentrale, bundeseinheitliche Bewirtschaftung gar nicht mehr durchführbar sein wird, so daß die Versorgung gegebenenfalls mehr oder weniger unkontrollierbar und uneinheitlich von den Kreisen oder Gemeinden durchgeführt werden muß.

Die allgemeine Unsicherheit zeigt sich ebenfalls darin, daß einige der neuen Gesetze innerhalb kürzester Zeit bereits mehrfach abgeändert, ergänzt oder sogar aufgehoben worden sind.

Insgesamt gesehen können also auch durch die Vielzahl der rechtlichen Kontroll-, Überwachungs- und Bevorratungsregelungen die in der Mineralölwirtschaft auftretenden Schwierigkeiten und Probleme nicht allzu erheblich gemindert werden.

3.3.4 Erdgas

3.3.4.1 Die Erdgaspolitik der Bundesregierung

Der Anteil des Erdgases an der Energieversorgung der Bundesrepublik Deutschland ist in den letzten 10 Jahren von 5% auf 16% gestiegen. Die Bundesregierung geht davon aus, daß sich der Erdgasverbrauch, vor allem in den privaten Haushalten, noch weiter erhöhen wird³⁰³). Eine solche Tendenz ist insofern wünschenswert, als hierdurch der Einsatz von Öl zurückgedrängt wird.

Bemerkenswert ist außerdem, daß die Bundesregierung hierbei den Blick verstärkt auf die Erschließung der deutschen Lagerstätten richtet. Aufgrund neuer Funde sei zu erwarten, daß das derzeitige Produktionspotential von jährlich ca. 20 Mrd m³ über das Jahr 2000 hinaus gehalten werden könne³⁰⁴). Diese heimische Energiequelle soll daher nach der deutschen Stein- und Braunkohle auch langfristig zur Sicherheit der Energieversorgung beitragen. Der Anteil der Inlandsförderungen am gesamten Erdgasverbrauch liegt derzeit bei ca. 30%. Die übrigen 70% müssen importiert werden, wobei ca. 50% aus anderen westeuropäischen Staaten stammen³⁰⁵). Nach 1990 werden die Lieferungen durch die europäischen Vertragspartner jedoch zurückgehen, so daß bereits jetzt Ausschau

303) 3. Fortschreibung des Energieprogramms, BT-Drucksache 9/983, S. 24

304) 3. Fortschreibung des Energieprogramms, BT-Drucksache 9/983, S. 24

305) 3. Fortschreibung des Energieprogramms, BT-Drucksache 9/983, S. 24

nach anderen Bezugsquellen gehalten wird. In diesem Zusammenhang ist vor allem auf das Erdgas-Röhrengeschäft mit der UdSSR zu verweisen; in Betracht kommt daneben aber auch Erdgas von algerischer, nigerianischer oder kanadischer Provenienz³⁰⁶). Insgesamt gesehen dominiert der Gesichtspunkt der Diversifizierung der Lieferquellen, damit die Abhängigkeiten von anderen Staaten nicht zu groß werden. Störfällen soll darüber hinaus durch eine Verdreifachung der Erdgasreserve von ca. 2,5 Mrd m³ auf etwa 8 Mrd ³ begegnet werden³⁰⁷).

Wie zur Mineralöl- gibt es auch zur Erdgaswirtschaft rechtliche Vorschriften, die unmittelbare raumbedeutsame Folgen entfalten (z.B. Förderung der Erschließung von deutschen Lagerstätten). Daneben entfalten aber auch die Bestimmungen über die Sicherstellung der Versorgung, die Festlegung der Preise und die Einfuhr aus Drittländern zumindest auf mittelbare Weise Raumwirkungen. Allgemein formuliert könnte es im Falle unzureichender rechtlicher Regelungen wegen des hohen Stellenwertes des Erdgases an der Energieversorgung besonders bei Lieferengpässen zu wirtschaftlichen Krisen kommen, die ihrerseits räumliche Veränderungen nach sich ziehen.

3.3.4.2 Rechtsvorschriften zur Sicherung der Versorgung mit Erdgas — insbesondere das Energiewirtschaftsgesetz

Grundlegend für die Versorgung der deutschen Bevölkerung mit Gas ist das 1935 erlassene, in den 70er Jahren (zuletzt 1977) fünfmal geänderte und ergänzte Energiewirtschaftsgesetz³⁰⁸). Es unterstellt die deutsche Energiewirtschaft (Gas- und Elektrizitätswirtschaft) der Aufsicht des Staates und verpflichtet die Gasversorgungsunternehmen, vor dem Bau, der Erweiterung oder der Stilllegung von Energieanlagen dem Bundeswirtschaftsminister Anzeige zu erstatten. Betroffen sind hiervon alle diejenigen Anlagen, die der Erzeugung, Fortleitung oder Abgabe von Erdgas dienen. Von der Mitteilungspflicht ausgenommen sind Gasanlagen in Betrieben, die unter bergbehördlicher Aufsicht stehen sowie Behälter für Flüssiggas, welche die Versorgung einzelner Grundstücke oder Häuserblocks sicherstellen³⁰⁹). Beliefert ein Gasversorgungsunternehmen ein bestimmtes Gebiet, so ist es verpflichtet, allgemeine Bedingungen und allgemeine Tarifpreise öffentlich bekanntzumachen und jedermann an sein Leitungsnetz anzuschließen³¹⁰). Zeigt sich ein Unternehmen außerstande, seine Aufgaben ordnungsgemäß zu erfüllen, dann kann der Bundeswirtschaftsminister den Betrieb ganz oder teilweise untersagen und die Gasversorgung einer anderen Firma übertragen.

306) 3. Fortschreibung des Energieprogramms, BT-Drucksache 9/983, S. 24

307) 3. Fortschreibung des Energieprogramms, BT-Drucksache 9/983, S. 24

308) Gesetz zur Förderung der Energiewirtschaft (Energiewirtschaftsgesetz) vom 13.12.1935 (BGBl. I S. 1451); zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.12.1977 (BGBl. I S. 2750)

309) Dritte Verordnung zur Durchführung des Gesetzes zur Förderung der Energiewirtschaft, zuletzt geändert durch Verordnung vom 07.10.1970 (BGBl. I S. 1370)

310) § 6

Durch diese Vorschriften soll in der Bundesrepublik eine einheitliche, ausgewogene und zuverlässige Belieferung mit Gas — soweit ein Leitungsnetz vorhanden ist — gewährleistet werden. Auf der Basis des § 7 des Energiewirtschaftsgesetzes ist 1979 die Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Gasversorgung von Tarifkunden ergangen³¹¹⁾. Sie schreibt den Betrieben vor, den Kunden Gas in der jeweils benötigten Menge zu liefern. Dies gilt nicht, soweit die allgemeinen Tarife zeitliche Beschränkungen vorsehen oder wenn die Unternehmen an der Erzeugung, dem Bezug oder dem Transport von Gas durch höhere Gewalt verhindert sind.

In gleichem Umfang wie für Mineralöl findet auch für Erdgas das Energiesicherstellungsgesetz, das für Störungen bei der Einfuhr konzipiert ist, Anwendung. Insofern kann bezüglich des Inhalts dieses Gesetzes auf die oben gemachten Ausführungen verwiesen werden. Das Pendant zur Heizöllieferbeschränkungs-Verordnung ist die Gassicherungsverordnung³¹²⁾. Sie ermächtigt die zuständigen Stellen³¹³⁾, in Krisenfällen Verfügungen an die Versorgungsunternehmen zu erlassen über die Gewinnung, Herstellung, Verarbeitung, Umwandlung, Lagerung, Weiterleitung, Zuteilung, Verwendung sowie die Ein- und Ausfuhr von Gas. Weiterhin können die Betriebe verpflichtet werden, innerhalb einer bestimmten Frist ihre Lieferverträge mit den Verbrauchern zu anderen Vereinbarungen zu schließen. Verfügungen dieser Art dürfen aber nur dann ergehen, wenn sie unbedingt erforderlich sind, um eine Gefährdung der Versorgung mit Gas zu beheben oder zu mindern. Als Ultima ratio kommt schließlich noch die Abschaltung eines Versorgungsbereiches in Betracht. Diese einschneidende Maßnahme setzt aber voraus, daß weder durch eine Einschränkung in der Belieferung, noch durch sonstige Vorkehrungen ein über den Versorgungsbereich hinausgehender Zusammenbruch des Gasnetzes verhindert werden kann.

In einem verteidigungspolitischen Störfall greift ebenfalls das im Abschnitt "Mineralöl" erwähnte Wirtschaftssicherstellungsgesetz ein. Es wird näher konkretisiert durch die Verordnung über die Sicherstellung der Gasversorgung (Gaslastverteilungsverordnung)³¹⁴⁾. Diese weist für Krisensituationen die Belieferung mit Gas nach einem besonderen Verfahren einzelnen Ländern, Regierungsbezirken, Kreisen und Gemeinden zu.

3.3.4.3 Sonstige Bestimmungen (Einschränkungen des Einsatzes von Erdgas in Kraftwerken, Mitteilungspflichten der Unternehmen usw.)

Auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaft ordnet die Richtlinie des Ra-

311) Verordnung vom 21.06.1979 (BGBl. I S. 676)

312) Verordnung zur Sicherung der Gasversorgung in einer Versorgungskrise vom 26.04.1982 (BGBl. I S. 517)

313) Welche Stelle zuständig ist, richtet sich nach der Gaslastverteilungsverordnung vom 21.07.1976 (BGBl. I S. 1849)

314) Verordnung vom 21.07.1976 (BGBl. I S. 1849)

tes 75/404 (EWG)³¹⁵⁾ eine Einschränkung des Einsatzes von Erdgas in Kraftwerken an. Diese Maßnahme beruht auf dem Gedanken, daß Erdgas primär in denjenigen Bereichen verwendet werden soll, in denen eine Substitution durch andere Rohstoffe nicht oder nur bedingt möglich ist. Erdgas kann ausnahmsweise z.B. dann zur Stromerzeugung eingesetzt werden, wenn es aus wirtschaftlichen oder technischen Gründen baldmöglichst verbraucht werden muß. Dies ist der Fall, wenn

- verfügbare Erdgasmengen mangels eines geeigneten Transport- und Verteilernetzes nicht abgesetzt werden können,
- ein Einsatz der verfügbaren Erdgasmengen wegen jahreszeitlich bedingter Absatzschwankungen nicht möglich ist,
- Transportkapazitäten in der Aufbauzeit eines Erdgasverteilersnetzes noch nicht voll ausgenutzt werden können oder
- andere Brennstoffe als Erdgas nicht zur Verfügung stehen.

Weil die Verbrennung von Erdgas nur mit äußerst geringen Umweltbelastungen verbunden ist, kann seine Verwendung in Kraftwerken weiterhin aus Gründen des Umweltschutzes erforderlich sein. Dies trifft primär für solche Betriebe zu, die sich in industriellen Ballungszentren befinden, da in diesen Wirtschaftsräumen meist ohnehin eine an die Grenze der Erträglichkeit gehende Luftverschmutzung besteht. Auf jeden Fall ist für den Abschluß von Verträgen über die Lieferung mit Erdgas an Kraftwerke sowie für den Bau neuer, mit Erdgas betriebener Stromerzeugungsanlagen eine Genehmigung durch die Regierungen der Mitgliedstaaten vorgeschrieben.

Für eine gemeinschaftliche Versorgungspolitik ist weiterhin die Kenntnis über die geplanten Investitionen auf dem Gebiet des Erdgastransports und der -speicherung erforderlich. Die Verordnung des Rates Nr. 1056/72³¹⁶⁾ legt den Mitgliedstaaten auf, die Kommission jährlich Mitteilungen zu machen über Investitionsvorhaben bezüglich

- Rohrleitungen, soweit sie für eine Transportkapazität von 1 Mrd m³ pro Jahr und mehr vorgesehen sind,
- Erweiterungen oder Verlängerungen solcher Rohrleitungen um mindestens 30 km,
- Kopfstationen für die Einfuhr von flüssigem Erdgas und
- unterirdische Speicheranlagen mit einer Kapazität von mehr als 150 Mill m³.

Außerdem sind für Erdgas die bereits beim Mineralöl bearbeiteten Verord-

315) Richtlinie des Rates (75/404 EWG) über die Einschränkung des Einsatzes von Erdgas in Kraftwerken vom 13.02.1975 (ABl. Nr. L 178 S. 24)

316) Verordnung (EWG) Nr. 1056/72 des Rates über die Mitteilung der Investitionsvorhaben von gemeinschaftlichem Interesse auf dem Erdöl-, Erdgas- und Elektrizitätssektor an die Kommission vom 18.05.1972 (ABl. Nr. L 120 S. 7); i.d.F. der Verordnung (EWG) Nr. 1215/76 des Rates vom 04.05.1976 (ABl. Nr. L 140 S. 1)

nungen des Rates über die Mitteilungen der Einfuhr und Ausfuhr von Kohlenwasserstoffen anwendbar; es kann daher auf die dortigen Ausführungen Bezug genommen werden.

3.3.4.4 Regelungen über die Unterstützung deutscher Unternehmen beim Aufschluß neuer Erdgaslagerstätten sowie bei der Beteiligung an ausländischen Projekten

Die DEMINEX-Vorschriften gelten auch für Erdgas, und daher erhalten nach diesen Bestimmungen deutsche Unternehmen finanzielle Unterstützungen, die Erdgaslagerstätten außerhalb der Europäischen Gemeinschaft aufschließen, erwerben oder sich an anderen ausländischen Projekten beteiligen. Die Förderung der inländischen Erdgasgewinnung erfolgt durch eine Richtlinie des Bundeswirtschaftsministers aus dem Jahre 1975³¹⁷⁾. Sie gewährt Zuwendungen an Gesellschaften, die im Bundesgebiet Vorhaben zur Aufsuche von Erdgas in tiefen Bereichen durchführen. Die Projekte müssen für die deutsche Wirtschaft von erheblicher Bedeutung sein und darauf abzielen, die Versorgung der Bundesrepublik mit Erdgas langfristig zu verbessern. Die Gewährung von Zuschüssen setzt weiterhin voraus, daß eine andere branchenübliche Finanzierung nicht möglich ist und das Vorhaben ohne öffentliche Hilfe wegen des hohen Investitionsrisikos nicht oder nur erheblich verzögert realisiert werden könnte. Zuwendungen werden insbesondere erteilt für die Kosten der

- Vorerkundung und des Erwerbs von Aufsuchungsrechten,
- über- und untertägigen Prospektionen und Explorationen,
- Weiterentwicklung und Erprobung neuer Methoden und Geräte,
- Wirtschaftlichkeitsstudien zur Vorbereitung der Entscheidung über Investitionen.

Im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel³¹⁸⁾ verleiht der Bund Gelder bis zu 50% der Kosten der oben genannten Vorhaben. Die Höhe der jeweiligen Rückzahlungsverpflichtungen hängt davon ab, ob sich die Projekte als gewinnbringend erweisen oder ob sie erfolglos sind. Diese Verfahrensmodalität fördert eine Prospektionsfreudigkeit deutscher Unternehmen, da hierdurch das Risiko von Verlusten bei Fehlinvestitionen weitgehend ausgeschaltet wird.

317) Richtlinien des Bundesministers für Wirtschaft über die Gewährung von Zuwendungen zur Verbesserung der Versorgung der Bundesrepublik Deutschland mit mineralischen Rohstoffen und Erdgas vom 18.05.1975 (BAnz. Nr. 155 vom 23.08.1975) i.d.F. der Änderung vom 10.03.1977 (BAnz. Nr. 57 vom 23.03.1977)

318) Vgl. Bundeshaushaltsplan, Kapitel 0902, Titel 89207

3.3.4.5 Vorschriften über den Bau neuer Erdgasleitungen

Nach dem Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Förderung des Baues von Erdgasleitungen³¹⁹⁾ erhalten die Länder für die Jahre 1979 bis 1983 Zuwendungen, damit sie die bisher nicht mit Erdgas versorgten Gebiete erschließen oder bestehende Ortsgasnetze an das regionale Erdgasleitungsnetz anbinden können. Die Intention des Gesetzes geht dahin, den Anteil des Öls zu Heizzwecken in Privathaushalten weiter zurückzudrängen. Die Finanzhilfen des Bundes betragen 170 Mill DM (vgl. § 3) und zwar für

Baden-Württemberg	25,5 Mio DM
Bayern	34,0 Mio DM
Hessen	22,1 Mio DM
Niedersachsen	17,0 Mio DM
Nordrhein-Westfalen	17,0 Mio DM
Rheinland-Pfalz	21,1 Mio DM
Saarland	11,9 Mio DM
Schleswig-Holstein	20,4 Mio DM

Die Länder unterrichten den Bundesminister für Wirtschaft jeweils bis zum 30. April eines jeden Jahres über die zweckentsprechende Verwendung der Gelder und teilen ihm die Anzahl und die Art der geförderten Vorhaben mit³²⁰⁾. Nimmt ein Land die vom Bund bereitgestellten Mittel nicht oder nur teilweise in Anspruch, so erhöhen sich die Anteile der übrigen Länder entsprechend.

3.3.4.6 Die Raumwirkungen der Rechtsvorschriften der Erdgaspolitik

Zur räumlichen Veränderung tragen einmal diejenigen Vorschriften bei, die die Aufsuchung neuer Lagerstätten und die Gewinnung von Erdgas in der Bundesrepublik finanziell unterstützen. Wie bei der Erdölgewinnung kann durch die Errichtung von Bohrtürmen ein Gebiet eine ganz andere Prägung erhalten. Großräumig betrachtet befinden sich Erdgasreserven in der Bundesrepublik in den gleichen Regionen wie die Erdöllagerstätten³²¹⁾. Über die ergiebigsten Vorräte verfügt das Nordwestdeutsche Becken, während jedoch in Schleswig-Holstein bislang noch keine Funde gemacht worden sind.

Bedeutende Erdgasfelder liegen

- im Bereich der Emsmündung, da Ausläufer des Groninger Feldes — eine der größten Erdgasreserven der Welt — über die niederländische Staatsgrenze bis auf deutsches Territorium reichen,
- südlich von Oldenburg,

319) Gesetz vom 29.01.1980 (BGBl. I S. 109)

320) Verwaltungsvereinbarung aufgrund des Gesetzes über Finanzbeihilfen des Bundes zur Förderung des Baues von Erdgasleitungen (BAnz. Nr. 233 vom 13.12.1980)

321) Vgl. BOIGK, 1982a, S. 263 (Karte)

- südlich von Bremen (Erdgasfeld Rehden) sowie
- in der Umgebung von Uelzen und Soltau (sog. Osthannoversches Erdgasgebiet³²²).

Bohrprojekte aus der jüngsten Zeit haben ergeben, daß sich das zuletzt genannte Erdgaslager nach Westen hin bis an den Unterlauf der Aller erstreckt. Grundlegend für diese Erkenntnis ist vor allem der 1980 gemachte größere Erdgasfund in der Bohrung Söhlingen Z₁. Diese durchfuhr einen Salzstock und traf an einer Schollenkante einen speicherfähigen Dünensand des Oberrotliegenden an, der von 400 m bis in ca. 4500 bis 5000 m Tiefe Erdgas führt³²³). Die Exploration in diesem Raum ist weiterhin deshalb erfolversprechend, weil nordöstlich von Bremen ein größeres Erdgasvorkommen gefunden wurde. Die Entdeckung der Lagerstätte Rehden ist dem Zufall zu verdanken, da die ursprünglich für die Erschließung des Zechsteins vorgesehenen Bohrungen ihr Ziel verfehlten. Sie stießen an dieser Erdschicht vorbei und gelangten ins Oberkarbon, wo sie große Erdgasvorräte antrafen³²⁴). Auf der Grundlage des Gesetzes über die "Zuwendungen zur Förderung der Aufsuchung von Erdgas in der Bundesrepublik Deutschland" beteiligte sich der Bund 1976 an einer zunächst vielversprechenden Tiefbohrung östlich von Braunschweig, die aber überraschend bei 4600 m in einem Granitstock endete³²⁵). Ein weiteres mit öffentlichen Mitteln in Angriff genommenes Projekt an der Nordflanke des Perm-Beckens (südlich von Lübeck), erreichte aus technischen Gründen nicht sein Ziel. Im Oberrheintalgraben befinden sich einige kleinere Erdgasvorkommen in der Nähe von Darmstadt und Karlsruhe³²⁶); im Molasse-Becken wird Erdgas vor allem im Großraum der Städte Rosenheim und Wasserburg sowie in der Umgebung von Memmingen gefördert³²⁷). HEDEMANN weist darauf hin, daß die Explorationstätigkeiten in der Bundesrepublik Deutschland noch zahlreiche und lohnende Funde erwarten lassen³²⁸).

Die staatlichen Fördermaßnahmen zum Bau neuer Erdgasleitungen dienen primär dazu, den Einsatz von Erdgas in den privaten Haushalten zu erhöhen. Auf diesen Sektor entfielen 1979 bereits 30% des gesamten Erdgasverbrauchs, und in den nächsten Jahren ist hierfür noch mit einem weiteren starken Verbrauchsanstieg zu rechnen³²⁹). Bis 1990 werden zusätzlich zu den bisher mit Erdgas beheizten rd. 4,5 Millionen Wohnungen weitere 2,5 Millionen hinzukommen³³⁰). Die Erweiterung des Erdgasnetzes bringt räumliche Veränderungen u.a. insofern mit sich, als

322) Vgl. BOIGK, 1982b, S. 10 ff.

323) Vgl. BOIGK, 1982a, S. 264

324) BOIGK, 1982a, S. 264

325) BOIGK, 1982a, S. 265

326) BOIGK, 1982b, S. 194 ff.

327) BOIGK, 1982b, S. 235 ff.

328) HEDEMANN, S. 272

329) GLÄSER, S. 70

330) GLÄSER, S. 70

zum Verlegen der Leitungen zahlreiche Grabungsarbeiten innerhalb und außerhalb der Städte und Ortschaften erforderlich werden. Bei einer Führung von Pipelines z.B. durch geschlossene Waldgebiete wird eine Rodung der entsprechenden Flächen erforderlich. Sie dürfen aus Sicherheitsgründen in einem bestimmten Abstand um die Leitung auch nicht wieder aufgeforstet werden, so daß hierdurch eine das jeweilige Gebiet prägende Spur zurückbleibt.

3.3.4.7 *Stellungnahme zu den Rechtsvorschriften der Erdgaspolitik*

Die Rechtsvorschriften der Erdgaspolitik bezwecken unter anderem, den Einsatz von Erdgas vor allem in den Haushalten in den nächsten Jahren weiter zu erhöhen. Dies hat den Vorteil, daß der Verbrauch von Öl zurückgedrängt werden kann. Aus diesen Erwägungen heraus sind auch die Bestimmungen zum Ausbau des Erdgasnetzes ergangen, so daß zukünftig eine noch größere Anzahl von Haushalten Erdgas beziehen kann³³¹⁾. Um einen übermäßigen Verbrauch dieses als hochwertig eingeschätzten Rohstoffes³³²⁾ in Kraftwerken zu verhindern, besteht grundsätzlich das Verbot, Erdgas zur Stromerzeugung zu verwenden. Die hierzu ergangene Richtlinie ist jedoch sehr flexibel und trägt vor allem dem Gedanken Rechnung, daß verfügbare Erdgasmengen aus wirtschaftlichen oder betrieblichen Gründen (z.B. wegen jahreszeitlich bedingter Absatzschwankungen, oder weil das Erdgasnetz sich noch im Aufbau befindet) nicht immer abgesetzt werden können. Um dennoch eine effektive Nutzung dieser Ressource zu ermöglichen, darf für solche Situationen kurzfristig eine Erlaubnis zum Einsatz von Erdgas in Kraftwerken erteilt werden. Als positiv ist weiterhin hervorzuheben, daß die Richtlinie eine Ausnahme für Kraftwerke vorsieht, die sich in industriellen Ballungszentren befinden. Die Verbrennung von Erdgas ist nur mit äußerst geringen Umweltbeeinträchtigungen verbunden, und daher kann in diesen ohnehin stark belasteten Wirtschaftsräumen eine weitere Verschmutzung der Luft verhindert werden. Langfristige Lieferverträge mit den wichtigen Erdgasförderstaaten sollen die Sicherung der Versorgung weiter ausbauen. Dabei steht der Gesichtspunkt der Diversifizierung der Bezugsquellen im Vordergrund, um eine größtmögliche Unabhängigkeit von diesen Ländern zu erreichen. Diesem Zweck dient ebenfalls die verstärkte Erschließung der inländischen Erdgasfelder.

Dennoch ist nicht zu übersehen, daß beim Erdgas — wie auch beim Erdöl — der Abhängigkeitsgrad von den Förderländern sehr hoch bleibt. Dementsprechend ist eine Vielzahl von Rechtsvorschriften für die Fälle von Versorgungsschwierigkeiten erlassen worden. Diese sind, ähnlich wie die Regelungen zur Versorgung mit Erdöl in Krisenfällen, äußerst umfangreich ausgestaltet und legen die Maßnahmen teilweise bis in alle Einzelheiten hinein fest. Es ist aber dennoch sehr fraglich, ob trotz der ausführlichen Bestimmungen die unsichere Lage auf dem Erdölmarkt wesentlich verändert werden kann.

331) Vgl. GLÄSER, S. 70

332) Vgl. GLÄSER, S. 71

3.3.5 Die Rechtsvorschriften zur Sicherung der Stromversorgung, insbesondere zur Planung von Kraftwerksstandorten

Im Energiesektor kommt dem Strom wegen seiner vielseitigen Verwendbarkeit vor allem in den Bereichen Industrie und Haushalte ein hoher Stellenwert zu. In der 3. Fortschreibung des Energieprogramms nimmt die Bundesregierung eine jährliche Zuwachsrate des Stromverbrauchs von ca. 3% an³³³). Die absolut höchste Steigerungsrate wird in der Industrie, und dort vor allem im Bereich "Chemie" erwartet. Einer der Hauptgründe hierfür liegt in der fortschreitenden Rationalisierung der Betriebe, die einen zunehmenden Stromverbrauch mit sich bringt³³⁴). In den Haushalten ist trotz eines steigenden Einsatzes von Strom zur Raumbeheizung mit einem Rückgang der Zuwachsrate zu rechnen³³⁵). Die Kapazität der mit Öl und Gas betriebenen Kraftwerke wird sich erheblich verringern, da diese Rohstoffe, wie bereits in den Kap. 3.3.3.5 und 3.3.4.3 dargelegt wurde, aufgrund rechtlicher Vorschriften nur noch in sehr eingeschränktem Maße zur Stromgewinnung verwendet werden dürfen. Der verminderte Einsatz dieser Energieträger muß daher durch andere Rohstoffe kompensiert werden. Hierfür kommen vor allem Steinkohle und Kernenergie in Betracht, zumal die Möglichkeiten zum Bau neuer Braunkohle- und Wasserkraftwerke nahezu erschöpft sind³³⁶).

Eine vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung in Berlin durchgeführte Untersuchung, deren Ergebnisse die Bundesregierung der 3. Fortschreibung des Energieprogramms zugrunde gelegt hat, sieht folgende Veränderungen der Stromerzeugungskapazitäten der einzelnen Energieträger zwischen 1978 und 1995 vor³³⁷).

333) 3. Fortschreibung des Energieprogramms, BT-Drucksache 9/983, S. 32

334) 3. Fortschreibung des Energieprogramms, BT-Drucksache 9/993, S. 32

335) 3. Fortschreibung des Energieprogramms, BT-Drucksache 9/993, S. 32

336) 3. Fortschreibung des Energieprogramms, BT-Drucksache 9/983, S. 32

337) Die Ergebnisse sind wiedergegeben in einer Tabelle auf S. 34 der 3. Fortschreibung des Energieprogramms. Das Institut geht dabei von folgenden Rahmendaten (vgl. S. 71 der 3. Fortschreibung des Energieprogramms) aus: durchschnittliche jährliche Zuwachsrate des Bruttosozialprodukts 2,7%, des privaten Verbrauchs 1,8%, des Staatsverbrauchs 2,0%, der Anlageninvestitionen 4,2%, der Ausfuhr 4,7%, der Einfuhr 4,4%; Wohnbevölkerung 57,3% Millionen, Erwerbspersonen 25,8 Millionen, Arbeitslose 0,8%. Obgleich sich diese Daten z.T. schon zum heutigen Zeitpunkt grundlegend gewandelt haben (vgl. Arbeitslosenzahl), ist anzunehmen, daß sich hierdurch die Ergebnisse nicht wesentlich ändern werden, da in den nächsten Jahren mit Sicherheit ein ständig steigender Strombedarf eintreten wird.

Neben diesen Angaben sind in der auf S. 34 angeführten Tabelle noch die Werte einer Studie des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung in Essen und die einer Alternativstudie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung in Berlin erwähnt. Sie gehen von leicht veränderten Rahmenbedingungen aus, weichen im Ergebnis aber nur geringfügig von den oben genannten Zahlen ab.

Stromerzeugungskapazitäten 1978 - 1995

	1978	1995	Differenz
Wasser	6,5	7,5	+ 1,0
Kernenergie	8,7	38,0	+ 29,3
Braunkohle	14,0	14,5	+ 0,5
Steinkohle	25,3	42,0	+ 16,7
Öl	15,2	7,0	- 8,2
Gas	14,9	12,0	- 2,9
Sonstige	0,7	1,4	+ 0,7
Summe	85,3	125,4	

Aus der Tabelle geht hervor, daß im Jahre 1995 im Vergleich zu heute rd. 40 GW mehr Strom durch Kohle und Kernenergie erzeugt werden müssen, um die Versorgung mit elektrischer Energie zu sichern. Aus diesem Grund sind der Bau und die Inbetriebnahme zahlreicher neuer Kraftwerke erforderlich. Die im Zusammenhang mit der Errichtung von Kraftwerken entstehenden Problemkreise erweisen sich unter rechtlichen und politischen Gesichtspunkten als äußerst vielschichtig und beginnen bereits bei der Festlegung der Standorte. Das Verfahren zu ihrer Auswahl ist in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich und verläuft meist nach einer der im folgenden beschriebenen Möglichkeiten³³⁸⁾.

1. Die Energieversorgungsunternehmen arbeiten selbst einen Standortvorschlag aus und stimmen ihn mit dem für Energiefragen zuständigen Landesministerium ab. Erst in der zweiten Phase wird geprüft, ob die Belange der Raumordnung hinreichend gewahrt sind. Die daraufhin von der Landesplanungsbehörde ergehende Entscheidung enthält lediglich eine Antwort auf die Frage, ob das Vorhaben in seiner konkreten Art und Weise zulässig ist oder nicht. Sie beinhaltet aber keine Angaben darüber, welche anderen Flächen gegebenenfalls als Standorte in Betracht kommen³³⁹⁾. Die Energieversorgungsunternehmen messen bei der Auswahl der Standorte neben der allgemeinen Voraussetzung, daß die Kraftwerke aus kühltechnischen Gründen an einem Fluß liegen müssen, meist noch einer Vielzahl anderer Faktoren eine wichtige Rolle bei. Ein wesentlicher Aspekt ist die künftige Lage zu den Endverbrauchern. Da im Durchschnitt etwa ein Drittel der Stromkosten auf die Erzeugung und zwei Drittel auf die Verteilung entfallen, sind verbrauchernahe Kraftwerke besonders rentabel³⁴⁰⁾. Weiterhin wirken sich Standorte mit Einspeisungsmöglichkeiten in nicht voll ausgelastete Versorgungsnetze betriebswirtschaftlich günstig aus³⁴¹⁾. Bei Steinkohlekraftwerken sind

338) Vgl. zum Folgenden: Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.), 1979, S. 243

339) Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.), 1979, S. 243

340) GANSER, 1977, S. 658

341) GANSER, 1977, S. 658

Standorte in der Nähe der Primärenergievorkommen, also im Ruhr- und Saargebiet, besonders gefragt, obwohl staatliche Subventionen für die Transportkosten der Kohle gewährt werden³⁴²). Auf jeden Fall ist aber ein guter Anschluß an das Bundeswasserstraßen- und an das Bundesbahnnetz erwünscht.

2. Von dem vorangehend beschriebenen Verfahren, bei dem die Suche und die Vorauswahl der Standorte weitgehend den Energieversorgungsunternehmen überlassen bleibt, sind die landesweiten Standortpläne zu unterscheiden³⁴³). Sie bestehen u.a. in Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Bayern. Ihre Ausarbeitung erfolgte insbesondere unter Beachtung der von der Ministerkonferenz für Raumordnung ausgearbeiteten "Allgemeinen Erfordernisse der Raumordnung und fachlichen Kriterien für die Standortvorsorge bei Kernkraftwerken³⁴⁴)".

Der baden-württembergische Plan ist von der Landesregierung in Form einer Verordnung erlassen worden³⁴⁵) und schreibt vor, daß bestimmte, genau bezeichnete Flächen für die Errichtung von Kraftwerken freizuhalten sind. Der nordrhein-westfälische Landesentwicklungsplan VI³⁴⁶) weist neben zwanzig Gebieten für flächenintensive industrielle Großvorhaben (ab einer Größe von 150 ha) 14 Standorte für konventionelle sowie 13 Standorte für die Errichtung sowohl von konventionellen als auch von Kernkraftwerken aus. Die öffentlichen Planungsträger haben in den angrenzenden Bereichen alle Planungen und Maßnahmen zu unterlassen, die die Realisierung der Ziele dieses Landesentwicklungsplanes unmöglich machen oder wesentlich erschweren. Der textliche Teil gibt eine Begründung für die Notwendigkeit der landesplanerischen Standortvorsorge und enthält Ausführungen zum Verhältnis zwischen Kraftwerksbau und Umweltschutz. Die zeichnerischen und textlichen Ziele des Landesentwicklungsplans VI sollen unverzüglich in die Gebietsentwicklungspläne umgesetzt werden³⁴⁷). Die Gemeinden sind gemäß § 1 Abs. 4 BBauG verpflichtet, die Bauleitpläne bei ihrer Aufstellung oder Änderung den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzupassen. Die Landesplanungsbehörde kann gemäß § 19 Abs. 1 LPIG für bestehende Bauleitpläne die nachträgliche Anpassung verlangen. Das Bayerische Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr hat im Einvernehmen mit dem Bayerischen Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen den Fachplan "Energieprogramm für Bayern — Teil: Standortsicherungsplan für Wärmekraftwerke" aufgestellt³⁴⁸). Es wird ausdrücklich betont, daß nur solche Flächen ausgewählt worden sind, die den Erfordernissen

— der nuklearen Sicherheit und des Strahlenschutzes,

342) VOLWAHSEN, 1979, S. 384

343) Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.), 1979, S. 243

344) Ministerkonferenz für Raumordnung, 1978

345) GBl. 1976 S. 545

346) MBl. 1978 S. 187

347) Anm. 8.1. des Textteiles des Landesentwicklungsplans VI

348) (GVBl. 1978 S. 557)

- des Immissionsschutzes,
 - der Wasserwirtschaft,
 - des Naturschutzes und der Landschaftspflege,
 - der Energieversorgung und
 - der Raumordnung sowie des Städtebaus und der Ortsplanung
- bestmöglich entsprechen.

Die drei erwähnten Bundesländer haben die Standortvorsorgepläne ausgearbeitet, obwohl die Länder hierzu bislang rechtlich nicht verpflichtet sind. Man kann dieses Verfahren als Angebotsplanung bezeichnen³⁴⁹). Dadurch, daß den Energieversorgungsunternehmen mehrere Standorte zur Auswahl gestellt werden, hebt es sich von der Genehmigungsplanung ab, bei der die Initiative für einen bestimmten Standort von den Betrieben ausgeht. Hier liegt der Schwerpunkt der Prüfung, ob eine bestimmte Fläche für die Errichtung eines Kraftwerkes geeignet ist, im Bewilligungsverfahren. Zwar ist auch im Falle der Angebotsplanung immer noch eine behördliche Zustimmung für den Bau der Anlagen erforderlich. Diese wird aber grundsätzlich, da bereits bei der Auswahl der freizuhaltenen Gebiete die möglichen Belastungen auf die Umwelt mit berücksichtigt worden sind, unter wesentlich einfacheren Voraussetzungen erteilt. Für Kernkraftwerke ist ein atomrechtliches (§ 7 f. AtG) und für Kohlekraftwerke ein immissionsschutzrechtliches (§§ 4 ff. BImSchG) Genehmigungsverfahren erforderlich³⁵⁰). Zusätzlich wird in den meisten Bundesländern noch ein Raumordnungsverfahren (vgl. Kap. 3.1.3) durchgeführt.

3.3.5.1 Die Raumwirkungen der Rechtsvorschriften zur Planung von Kraftwerksstandorten

Raumwirkungen entfalten u.a. die von einigen Bundesländern erlassenen rechtsverbindlichen Standortvorsorgepläne. Sie halten bestimmte Flächen für den Bau von Kraftwerken frei, und daher ist in diesen Gebieten mit großer Wahrscheinlichkeit in den nächsten Jahren mit erheblichen räumlichen Veränderungen durch die Errichtung der Kraftwerke zu rechnen.

In Baden-Württemberg sind hiervon entsprechend den im Plan enthaltenen Bestimmungen folgende Bereiche betroffen:³⁵¹)

1. Als Standorte für Kernkraftwerke sind die im Meßtischblatt 1 : 25000 exakt lokalisierten Flächen
 - Lichtenau/Rheinmünster (Landkreis Rastatt), Gelände am Rhein zwischen Fluß-km 317 und Fluß-km 318,3

349) Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.), 1979, S. 244

350) Vgl. Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.), 1979, S. 244; BAHR, S. 565

351) Vgl. (GBl. 1976 S. 545 f.)

- Rheinau (Ortenaukreis), Gelände am Rhein zwischen Fluß-km 306 und Fluß-km 308,8
 - Meißenheim (Ortenaukreis), Gelände am Rhein zwischen Fluß-km 274,6 und Fluß-km 275,7
 - Schwörstadt (Landkreis Lörrach), Gelände am Rhein zwischen Fluß-km 142 und Fluß-km 143,2
 - Obrigheim (Neckar-Odenwald-Kreis), Gelände etwa 2 km vom Neckar entfernt
 - Oberriexingen/Sersheim (Landkreis Ludwigsburg), Gelände etwa 1,6 km von der Enz entfernt
 - Öpfingen/Oberdischingen/Erbach/Elingen (Alb-Donau-Kreis), Gelände an der Donau
 - Erbach (Alb-Donau-Kreis), Gelände an der Donau
 - Dietsheim/Balzheim (Alb-Donau-Kreis), Gelände an der Iller
 - Dettingen an der Iller/Kirchdorf an der Iller (Landkreis Biberach), Gelände in der Nähe der Iller freizuhalten.
2. Als Standort für ein Kernkraftwerk, das zugleich der Wärmeversorgung dient, ist die Fläche
- Reutlingen/Riederich (Landkreis Reutlingen), Gelände in der Nähe des Neckars freizuhalten.
3. Als Standort für ein Kernkraftwerk oder ein konventionelles Wärmekraftwerk ist die Fläche
- Lauffen am Neckar (Landkreis Heilbronn), Gelände am Neckar zwischen Fluß-km 121,3 und Fluß-km 123,65 freizuhalten.
4. Als Standort für ein Kernkraftwerk oder ein konventionelles Wärmekraftwerk, das zugleich der Wärmeversorgung dient, ist die Fläche
- Mannheim, Gemarkung Kirchgartshausen, Gelände am Rhein zwischen Fluß-km 435,7 und Fluß-km 437 freizuhalten.
5. Als Standort für ein konventionelles Kraftwerk ist die Fläche
- Altdorf (Landkreis Esslingen), Gelände etwa 3 km vom Neckar entfernt freizuhalten.
- Nach dem nordrhein-westfälischen Plan³⁵²⁾ sind als Standorte ausschließlich für konventionelle Kraftwerke

352) Vgl. MBl. 1978 S. 1878

- Emmerich
- Lausward
- Siersdorf
- Hünxe
- Dorsten/Ost
- Marl/West
- Datteln - Klostern
- Castrop-Rauxel/Habinghorst
- Dortmund-Ellinghausen
- Bergkamen/Nord
- Hagen - Halden
- Plettenberg - Siesel
- Ibbenbühren
- Petershaben - Lahde

ausgewiesen, und als Standorte für den Bau sowohl von konventionellen als auch von Kernkraftwerken kommen in Betracht:

- Salmorth
- Kalkar
- Bislich - Vahnum
- Spellen
- Rheinberg - Borth
- Orsoy - Rheinberg
- Datteln-Waltrop
(Dortmunder Rieselfelder)
- Greven/Ost
- Hiddingsel
- Drensteinfurt
- Schoneberg/Nord
- Lippstadt/Ost
- Veltheim.

In Bayern befinden sich die durch den Plan rechtsverbindlich festgelegten Standorte in folgenden Gebieten:³⁵³⁾

- Gemarkung Grafenrheinfeld, Planungsregion 3, Landkreis Schweinfurt
- Gemarkung Viereth, Planungsregion 4, Landkreis Bamberg
- Gemarkung Eggolsheim, Planungsregion 4, Landkreis Forchheim
- Gemarkung Arzberg, Planungsregion 5, Landkreis Wunsiedel i. Fichtelgebirge
- Gemarkung Dachelhofen, Planungsregion 6, Landkreis Schwandorf
- Gemarkung Frauenaarach, Planungsregion 7, Stadt Erlangen
- Gemarkung Pfaffenhofen a.d. Zusam, Planungsregion 9, Landkreis Dillingen a.d. Donau
- Gemarkung Rehling, Planungsregion 9, Landkreis Aichach-Friedberg
- Gemarkung Pleinting, Planungsregion 12, Landkreis Passau
- Gemarkung Ohu, Planungsregion 13, Landkreis Landshut
- Gemarkung Zolling, Planungsregion 14, Landkreis Freising
- Gemarkung Ismaning, Planungsregion 14, Landkreis München
- Gemarkung Marienburg, Planungsregion 18, Landkreis Rosenheim.

Räumliche Veränderungen treten jedoch nicht nur durch den Bau der Kraftwerke selbst, sondern in erheblichem Maße auch durch die damit zusammenhängenden Folgewirkungen ein. Hierüber liegen bereits konkrete wissenschaftliche Untersuchungen vor³⁵⁴⁾, und neben der Erweiterung und dem Ausbau des Ver-

353) (GVBl. 1978 S. 557)

354) SCHMITT/SCHULZ/MÖNIG

kehrswegenetzes sind vor allem die raumrelevanten erwerbsstrukturellen Effekte zu nennen. Dabei ist zu unterscheiden zwischen der Bauphase und der Inbetriebnahme. Es werden für die Errichtung einer 1000 MW-Anlage — vorausgesetzt, daß sich der Ausbau ohne Unterbrechungen vollzieht — für ca. 5 Jahre etwa 500 bis 600 Arbeitskräfte benötigt³⁵⁵). Hiervon kommen 30 bis 40% aus der näheren Umgebung, während die anderen überregional angeworben werden. Der Betrieb eines Kernkraftwerkes erfordert 100 bis 120 Beschäftigte, von denen etwa 40% aus der weiteren Region rekrutiert werden³⁵⁶). Sie wechseln meistens ihren Wohnsitz und siedeln mit ihren Familien in die Nähe des Standorts über. Weiterhin können Kernkraftwerke, die Strom im Grundlastbereich erzeugen, zu einer Senkung der Stromkosten in revierfernen Gebieten beitragen, falls die verminderten Stromgewinnungskosten im Preis weitergegeben werden. Das günstige Energiepreisniveau kann daher stromintensive Betriebe veranlassen, sich in diesen Bereichen niederzulassen, bzw. Unternehmen davon abhalten, aus diesen Regionen abzuwandern³⁵⁷). Die Errichtung von Kraftwerken verändert nicht nur die Flächennutzung am Standort selbst, sondern auch diejenige im weiteren Umkreis. Zunächst sind die Baubeschränkungen zu nennen, die innerhalb eines Sicherheitsabstandes um die Kraftwerke herum bestehen³⁵⁸). Weiterhin treten Auswirkungen auf das Siedlungswesen mittelbar durch die Änderung der Erwerbsstruktur ein. Eine Steigerung des Pro-Kopf-Einkommens führt zu einem Wandel im Konsumverhalten, wodurch sich der Flächenbedarf für Wohnungen, Bildungs-, Erholungs- und Freizeiteinrichtungen (Sportanlagen) erhöhen kann³⁵⁹). Diese räumlichen Veränderungen sind zumindest indirekte Auswirkungen der rechtlichen Bestimmungen über die Planung und den Bau von Kraftwerken.

3.3.5.2 Stellungnahme zu den Rechtsvorschriften zur Planung von Kraftwerksstandorten

Ein Übergang von der Genehmigungs- zur Angebotsplanung würde sowohl dem öffentlichen Interesse als auch demjenigen der Energieversorgungsunternehmen in stärkerem Maße gerecht. Die Standortvorsorgepläne haben den Vorteil, daß die erforderlichen Flächen langfristig gesichert und in den entsprechenden Genehmigungsverfahren meist ohne größere Schwierigkeiten für den Bau der Kraftwerke freigegeben werden können³⁶⁰). Es fehlen jedoch bedauerlicherweise bislang rechtliche Bestimmungen, nach denen die Länder verpflichtet sind, Standortvorsorgepläne für Kraftwerke aufzustellen³⁶¹). Eine solche Verpflichtung

355) SCHMITT/SCHULZ/MÖNIG, S. 54 ff.

356) SCHMITT/SCHULZ/MÖNIG, S. 54

357) Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.), 1979, S. 260

358) Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.), 1979, S. 262

359) Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.), 1979, S. 262

360) Vgl. Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.), 1979, S. 244

361) Vgl. BAHR, S. 562; Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.), 1979, S. 244 f.

tung könnte durch die Änderung des Raumordnungsgesetzes herbeigeführt werden. Sie erscheint in Anbetracht der öffentlichen Interessen, insbesondere der Koordinierung der räumlichen Nutzungsansprüche höchst wünschenswert und sogar dringend erforderlich. In diesem Zusammenhang ist auch zu überlegen, inwieweit die Vorsorgeplanung über die Landesgrenzen hinausgehen soll, damit auch im Grenzgebiet zweier oder mehrerer Länder eine sinnvolle Festlegung der Standorte erfolgt.

Hervorzuheben ist das ausgewogene Verfahren, in dem der nordrhein-westfälische Landesentwicklungsplan VI zustande gekommen ist. In Nordrhein-Westfalen läuft das Verfahren zur Aufstellung von Landesentwicklungsplänen allgemein wie folgt ab³⁶²⁾. Zunächst arbeitet die Landesplanungsbehörde einen Entwurf aus und leitet ihn den Bezirksplanungsräten sowie den Gemeinden und Gemeindeverbänden zur Stellungnahme zu. Außerdem werden der Bund, die angrenzenden Bundesländer sowie alle öffentlichen und privaten Planungsträger, die durch die in dem Landesentwicklungsplan vorgeschlagenen Maßnahmen betroffen sein könnten, beteiligt. Auf der Grundlage aller vorgetragenen Anregungen und Bedenken wird der Planentwurf überarbeitet und dem zuständigen Landtagsausschuß zur Beratung und Stellungnahme, die zwar rechtlich unverbindlich, politisch aber höchst relevant ist, zugeleitet. Anschließend stellt die Landesplanungsbehörde mit den jeweils beteiligten Landesministern den Landesentwicklungsplan als verbindliches Ziel der Landesplanung auf. Beim Verfahren zum Zustandekommen des Landesentwicklungsplans VI lag die Besonderheit vor, daß zusätzlich alle Bürger, Bürgerinitiativen und sonstige Interessierte den vollständigen Planentwurf kostenlos beziehen und sich ebenfalls zu den Planungen äußern konnten³⁶³⁾. Auf diese Möglichkeit wurde in den regionalen Zeitungen der betroffenen Gebiete durch Anzeigen hingewiesen. Dadurch hat sich zwar die endgültige Aufstellung des Planes verzögert; andererseits ist zu erwarten, daß bei der Verwirklichung der überwiegenden Anzahl der Projekte aus der Bevölkerung keine so großen Widerstände auftreten werden wie bei Vorhaben, von deren Durchführung die Öffentlichkeit erst in einem späten Stadium Kenntnis erlangt. Sollte bundesgesetzlich eine Planungspflicht der Länder für Kraftwerksstandorte eingeführt werden, dann wäre auch zu begrüßen, wenn die Landesgesetze nach nordrhein-westfälischem Vorbild ein Beteiligungsrecht der Bürger vorsähen.

Die Unvollkommenheit der energiepolitischen Rechtsvorschriften zeigt sich auch am Beispiel des Energiewirtschaftsgesetzes. Dieses Gesetz wurde im Jahre 1935 erlassen und verfolgt den damaligen politischen und wirtschaftlichen Verhältnissen entsprechend den Zweck, "... die Energieversorgung so sicher und billig wie möglich zu gestalten³⁶⁴⁾". Zwischenzeitlich sind aber neben dieses Ziel zumindest gleichrangig die Interessen der Raumordnung, des Umwelt-, Natur- und

362) Vgl. zum Folgenden: DEPENBROCK, S. 18

363) Vgl. zum Folgenden: DEPENBROCK, S. 19

364) Vgl. Einleitung vor § 1 des Gesetzes

Landschaftsschutzes getreten. Es erscheint daher erforderlich, durch Einfügung einer Bestimmung in das Energiewirtschaftsgesetz hervorzuheben, daß diese Belange bei der Energieversorgung stets hinreichend mit zu berücksichtigen sind.

3.4 Die rechtlichen Grundlagen der Umweltpolitik

3.4.1 Immissionsschutzbestimmungen

3.4.1.1 Das Bundesimmissionsschutzgesetz sowie zahlreiche Nebenverordnungen und Verwaltungsvorschriften

Als eines der wichtigsten Umweltschutzgesetze ist das Bundesimmissionsschutzgesetz zu nennen³⁶⁵). Im Gegensatz zu vielen anderen Umweltschutzvorschriften, die häufig nur Teilaspekte des Umweltschutzes regeln (z.B. das Altöl-, Waschmittel-, Benzinblei- oder Pflanzenschutzgesetz), hat es einen außergewöhnlich breiten Anwendungsbereich³⁶⁶). Zweck des Gesetzes ist zum einen, vorhandene Umwelteinwirkungen, die für Menschen schädlich sind, durch repressive Maßnahmen (Gebote und Verbote) so gut wie möglich zu beseitigen. Daneben soll aber auch dem Entstehen von Umweltbeeinträchtigungen vorgebeugt werden. Dieses Vorsorgeprinzip beruht auf dem Gedanken, daß Immissionsschutzmaßnahmen nicht erst einsetzen dürfen, wenn Schäden bereits eingetreten sind oder unmittelbar bevorstehen. Die Gefahren müssen vielmehr schon frühzeitig erkannt und abgewendet werden.

Immissionen und Emissionen sind Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen, Licht, Wärme, Strahlen und ähnliche Umwelteinwirkungen (vgl. § 3 Abs. 2 und Abs. 3 BImSchG). Beide Phänomene unterscheiden sich voneinander nur durch den "Ort" ihres Auftretens³⁶⁷). Emissionen sind solche Beeinträchtigungen, die von einer Anlage ausgehen und in die Umwelt gelangen. Immissionen hingegen sind dadurch gekennzeichnet, daß sie auf Menschen einwirken. Emission werden daher in dem Augenblick und dort zu Immissionen, wo Menschen sie als belästigend empfinden.

Um einen möglichst effektiven Umweltschutz zu erreichen, wird gemäß § 4 BImSchG der Bau umweltbeeinträchtigender Betriebe unter staatliche Aufsicht gestellt. Nach dieser Vorschrift ist für die Errichtung von Anlagen, die wegen ihrer Beschaffenheit in besonderem Maße schädliche Umwelteinwirkungen hervorrufen, eine Genehmigung erforderlich. Die Bedeutung dieser Norm ist beachtlich, denn sie erfaßt nahezu alle größeren industriellen und gewerblichen Betriebe.

365) Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundesimmissionsschutzgesetz) vom 15.03.1974 (BGBl. IS. 721)

366) Vgl. zum Folgenden: SCHMITT-GLAESER/MEINS, S. 20

367) SCHMITT-GLAESER/MEINS, S. 35

be. In § 2 der 4. Durchführungsverordnung zum Bundesimmissionsschutzgesetz³⁶⁸) werden die genehmigungsbedürftigen Anlagen genau aufgezählt. Sie müssen so errichtet und betrieben werden³⁶⁹), daß

- schädliche Umwelteinwirkungen und erhebliche Nachteile und Belästigungen für die Bevölkerung nicht hervorgerufen werden können,
- Vorsorge gegen Umweltbeeinträchtigungen getroffen wird und
- die entstehenden Reststoffe ordnungsgemäß verwertet werden, soweit dies technisch möglich ist.

Die zuerst genannte Pflicht der Unternehmer ist für die in der Nähe der jeweiligen Betriebe lebende Bevölkerung von besonderem Interesse. Wann Luftverunreinigungen als gefährdend anzusehen sind, richtet sich nach der auf der Grundlage des § 48 BImSchG erlassenen "Technischen Anleitung zur Reinhaltung der Luft — TA Luft —"³⁷⁰). Die dort aufgeführten Immissionswerte begründen die Vermutung, daß bei ihrer Einhaltung die Schädlichkeits- oder Zumutbarkeitsgrenze des Bundesimmissionsschutzgesetzes nicht überschritten wird.

Der Vorsorgegedanke trägt dem Grundsatz Rechnung, daß Emissionen auch dann, wenn sie sich im Rahmen des rechtlich Zulässigen halten, auf ein unvermeidbares Mindestmaß zu beschränken sind³⁷¹).

Die Pflicht, Reststoffe zu verwerten (Recycling-Gebot), geht bereits über den Immissionsschutz hinaus. Sie rechtfertigt sich aber aus volkswirtschaftlichen Erwägungen heraus, da wegen der in vielen Bereichen zu beobachtenden Verknappung der Ressourcen eine mehrfache Verwendung geboten ist³⁷²).

Falls die Erfüllung dieser Pflicht durch den Unternehmer sichergestellt ist, wird im behördlichen Genehmigungsverfahren schließlich noch geprüft, ob andere öffentlich-rechtliche Vorschriften der Errichtung und dem Betrieb der Anlagen entgegenstehen. In Betracht kommen Bestimmungen aus dem Natur- und Landschaftsschutz, Straßen- sowie Baurecht³⁷³).

Steht eine Anlage mit bauplanungsrechtlichen Regelungen in Widerspruch, dann darf auch die immissionsschutzrechtliche Genehmigung nicht erteilt werden. Das Genehmigungsverfahren weist viele Ähnlichkeiten mit einem Planfeststellungsverfahren (§ 73 VwVfG) auf und wird durch die 9. Durchführungsverordnung zum Bundesimmissionsschutzgesetz näher ausgestaltet³⁷⁴). Sind die Unterlagen vollständig, dann muß die zuständige Behörde das Vorhaben in ihrem amtlichen Veröffentlichungsblatt und außerdem in den örtlichen Tageszeitun-

368) Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen vom 14.02.1975 (BGBl. I S. 499)

369) Vgl. § 5 BImSchG

370) TA-Luft vom 28.08.1974 (GMBl. S. 426 ber. S. 525)

371) Vgl. SCHMITT-GLAESER/MEINS, S. 44

372) Vgl. SCHMITT-GLAESER/MEINS, S. 45

373) Vgl. SCHMITT-GLAESER/MEINS, S. 47

374) Verordnung vom 18.02.1977 (BGBl. I S. 274), geändert durch Gesetz vom 27.06.1980 (BGBl. I S. 772)

gen, die im Bereich des Standortes der Anlage verbreitet sind, bekannt machen³⁷⁵). Zum "Bereich des Standortes" zählt dasjenige Gebiet, in dem beim Betrieb der Anlage mit einer erheblich erhöhten Immissionsbelastung zu rechnen oder das von möglichen Störfällen betroffen ist³⁷⁶). Innerhalb einer gesetzlich bestimmten Frist ist es möglich, Einwendungen gegen das Projekt vorzubringen.

Die Erlaubnispflicht erstreckt sich grundsätzlich nur auf größere Unternehmen, also solche, von denen spürbare Umwelteinwirkungen zu erwarten sind. Kleinere Anlagen hingegen sind meist nicht genehmigungsbedürftig. Aber auch sie sind so zu errichten, daß schädliche Beeinträchtigungen, die nach dem Stand der Technik vermeidbar sind, nicht entstehen und daß die Abfälle ordnungsgemäß beseitigt werden können³⁷⁷).

In § 23 BImSchG wird die Bundesregierung ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates vorzuschreiben, daß die Errichtung oder die Beschaffenheit von erlaubnisfreien Betrieben bestimmten Anforderungen zum Schutz der Allgemeinheit vor schädlichen Umwelteinwirkungen genügen muß. Auf der Grundlage dieser Vorschrift sind insbesondere die

- 1. Verordnung zur Durchführung des Bundesimmissionsschutzgesetzes (Verordnung über Feuerungsanlagen)³⁷⁸,
- 2. Verordnung zur Durchführung des Bundesimmissionsschutzgesetzes (Verordnung über Chemische Reinigungsanlagen)³⁷⁹ sowie
- 7. Verordnung zur Durchführung des Bundesimmissionsschutzgesetzes (Verordnung zur Auswurfbegrenzung von Holzstaub)³⁸⁰

erlassen worden.

In den Vorschriften des fünften Teils (§§ 44 ff. BImSchG) kommt das Vorsorgeprinzip in besonderem Maße zum Ausdruck³⁸¹). Sie dienen der Erfassung gefährlicher Immissionsgebiete sowie der Bildung eines Planungskonzepts zur Verbesserung der Luft³⁸²). Gemäß § 44 Abs. 2 BImSchG werden die Landesregierungen ermächtigt, durch Rechtsverordnungen Belastungsgebiete festzusetzen. Es handelt sich um solche Bezirke, in denen Luftverunreinigungen auftreten, die wegen ihrer Häufigkeit und Dauer, ihrer hohen Konzentration oder der Gefahr des Zusammenwirkens verschiedener Emissionen besonders schädliche Umwelteinwirkungen hervorrufen können. In folgenden Bundesländern sind Belastungsgebiete festgelegt worden:

375) Vgl. SCHMITT-GLAESER/MEINS, S. 50

376) Vgl. SCHMITT-GLAESER/MEINS, S. 50

377) § 22 BImSchG

378) i.d.F. der Verordnung vom 05.02.1979 (BGBl. I S. 165)

379) Verordnung vom 28.08.1974 (BGBl. I S. 2130)

380) Verordnung vom 18.12.1975 (BDBl. I. S. 3133)

381) SCHMITT-GLAESER/MEINS, S. 92

382) SCHMITT-GLAESER/MEINS, S. 92

Bayern ³⁸³⁾	8 Belastungsgebiete
Hessen ³⁸⁴⁾	4 Belastungsgebiete
Nordrhein-Westfalen ³⁸⁵⁾	5 Belastungsgebiete
Rheinland-Pfalz ³⁸⁶⁾	2 Belastungsgebiete
Saarland ³⁸⁷⁾	4 Belastungsgebiete

In solchen Bezirken haben die zuständigen Behörden Art und Umfang der Luftverunreinigungen fortlaufend festzustellen, die für ihre Entstehung und Ausbreitung bedeutsamen Ursachen zu untersuchen und gegebenenfalls Luftreinhaltepläne auszuarbeiten³⁸⁸⁾. Diese bestehen aus einem gegenwartsorientierten und einem zukunftsbezogenen Teil³⁸⁹⁾.

3.4.1.2 Die Raumwirkungen der Immissionsschutzregelungen

Zunächst sollen einige wichtige abstrakte raumrelevante Aspekte des Bundesimmissionsschutzgesetzes herausgearbeitet werden. § 49 Abs. 1 BImSchG enthält eine Ermächtigung an die Landesregierungen, durch Rechtsverordnung vorzuschreiben, daß in bestimmten Gebieten umweltbeeinträchtigende Betriebe nicht errichtet werden dürfen. In Betracht kommen danach Bereiche, die bereits besonders belastet sind (Belastungsgebiete im Sinne des § 44 BImSchG), sowie solche, die aus bestimmten Gründen möglichst geringe Luftverunreinigungswerte haben müssen (sog. Schongebiete, z.B. Erholungs- und Kurgebiete, heilklimatische Orte)³⁹⁰⁾. Durch die entsprechenden Verordnungen werden besonders die zuletzt genannten Bezirke insofern geprägt, als dort keine Industriegebiete ausgewiesen oder größere Einzelbetriebe errichtet werden dürfen.

Zu den wichtigsten Vorschriften des Bundesimmissionsschutzgesetzes mit Raumwirkungen zählt der Planungsgrundsatz nach § 50.

”Bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen sind die für eine bestimmte Nutzung vorgesehenen Flächen einander so zuzuordnen, daß schädliche Umwelteinwirkungen auf die ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienenden Gebiete sowie auf sonstige schutzbedürftige Gebiete so weit wie möglich vermieden werden”.

Die Bedeutung dieser Bestimmung geht weit über das Bundesimmissionsschutzgesetz hinaus und richtet sich an alle Träger raumbedeutsamer Planungen³⁹¹⁾. Sie gilt vor allem für die Raumordnung und Landesplanung, die Bauleit-

383) Verordnung vom 29.04.1976 (GVBl. S. 176)

384) Verordnung vom 05.08.1975 (GVBl. S. 197)

385) Verordnung vom 18.11.1975 (GVBl. S. 645)

386) Verordnung vom 27.10.1976 (GVBl. S. 249)

387) Verordnung vom 30.08.1976 (GVBl. S. 946)

388) SCHMITT-GLAESER/MEINS, S. 93

389) Vgl. SCHMITT-GLAESER/MEINS, S. 95

390) SCHMITT-GLAESER/MEINS, S. 99

391) Vgl. SCHMITT-GLAESER/MEINS, S. 100

planung sowie die verschiedenen Fachplanungen. Ihr liegt der Gedanke zugrunde, daß Umweltschutz nicht erst in einem späten Stadium (z.B. im Genehmigungsverfahren zum Bau von Industrieanlagen) einsetzen darf, sondern nur durch eine frühzeitige und ausgewogene Planung effektiv gewährleistet wird³⁹²). Als besonders markantes Beispiel für die Verwirklichung des immissionsschutzrechtlichen Planungsgrundsatzes ist die nordrhein-westfälische Verwaltungsvorschrift "Abstände zwischen Industrie- bzw. Gewerbegebieten im Rahmen der Bauleitplanung"³⁹³) zu nennen. Sie ist im Zusammenhang mit einer nur wenige Jahre zuvor erlassenen Verwaltungsvorschrift³⁹⁴) zu sehen und beruht auf der Erkenntnis, daß es oft nur schwer oder überhaupt nicht möglich ist, bauliche Fehlplanungen später durch technische Maßnahmen (Einbau von Filtern usw.) auszugleichen. Die staatlichen Gewerbeaufsichtsämter haben daher bereits die Entwürfe der Bauleitpläne daraufhin zu überprüfen, ob die Planungsabsichten mit den Grundsätzen des Immissionsschutzes zu vereinbaren sind³⁹⁵). In diesem Verfahren ist insbesondere festzustellen, ob die Abstände zwischen Gebieten, die einen störenden Charakter (Industrie- und Gewerbegebiete) haben und solchen, die schutzwürdig sind (Wohn-, Klinik-, Kurgebiete) ausreichen, um Gefahren und Beeinträchtigungen durch Luftverunreinigungen zu vermeiden³⁹⁶). Um den Gewerbeaufsichtsbehörden eine einheitliche Grundlage für fachliche Stellungnahmen zu den Bauleitplänen zu geben, werden in einer der Verwaltungsvorschrift beigefügten Liste Schutzabstände zwischen Industrie- und Wohngebieten bekannt gegeben.

Die Abstandsliste hat einen ganz entschiedenen Einfluß auf die Gestaltung des Raumes, da nunmehr Industriebetriebe (es werden ca. 200 Arten von Betrieben angeführt) nur noch in gewissen Mindestentfernungen von Wohngebieten errichtet werden dürfen. Die Liste differenziert zwischen zehn Abstandsklassen:

Abstandsklasse I	=	1500 m Abstand
Abstandsklasse II	=	1200 m Abstand
Abstandsklasse III	=	1000 m Abstand
Abstandsklasse IV	=	800 m Abstand

392) SCHMITT-GLAESER/MEINS, S. 101

393) Runderlaß des Ministers für Arbeit, Gesundheit und Soziales vom 25.07.1974 (MBl. 1974 S. 992); geändert durch Runderlaß vom 02.11.1977 (MBl. S. 1688); vgl. hierzu auch Erlaß des baden-württembergischen Innenministeriums über die Berücksichtigung des Immissionsschutzes bei der Aufstellung von Bauleitplänen vom 17.11.1967 Nr. V 5178/45, abgedruckt bei GOSSRAU/STEPHANY/CONRAD sowie Entschließung des bayerischen Staatsministeriums des Inneren - Nr. IV B III - 9121/1 - 111 - betreffend Vollzug des Bundesbaugesetzes; hier: Hinweise für die Ausarbeitung und Aufstellung der Bauleitpläne (Planungsrichtlinien); Erlaß vom 17.11.1967 (MABl. S. 731); geändert durch Entschließung vom 15.09.1969 (MABl. S. 549)

394) "Berücksichtigung des Immissionsschutzes bei der Aufstellung von Bauleitplänen sowie bei der Genehmigung von Vorhaben"; gemeinsamer Erlaß des Ministers für Arbeit, Gesundheit und Soziales und des Ministers für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr vom 03.02.1974 (MBl. S. 234)

395) Vgl. Punkt 1. des Erlasses vom 03.02.1974

396) Vgl. Punkt 2.1.2.1 der Verwaltungsvorschrift (Runderlaß) vom 25.07.1974

Abstandsklasse V	=	500 m Abstand
Abstandsklasse VI	=	300 m Abstand
Abstandsklasse VII	=	200 m Abstand
Abstandsklasse VIII	=	150 m Abstand
Abstandsklasse IX	=	100 m Abstand
Abstandsklasse X	=	50 m Abstand

Raumwirkungen gehen weiterhin von der Vorschrift des § 41 BImSchG aus. Danach ist beim Bau von Straßen, Eisenbahnen sowie Straßenbahnen unabhängig von der Bestimmung des § 50 BImSchG sicherzustellen, daß hierdurch keine schädlichen Umwelteinwirkungen hervorgerufen werden können, die nach dem Stand der Technik vermeidbar sind. Aufgrund dieser Bestimmung muß unter Umständen der ursprünglich geplante Verlauf eines Verkehrsweges geändert und das Projekt durch ein anderes Gebiet gelegt werden.

Im folgenden wird anhand einiger Beispiele dargelegt, welche räumlichen Auswirkungen die Immissionsschutzbestimmungen konkret entfalten. Das Ruhrgebiet ist wegen der vielen Industriebetriebe und der hohen Bevölkerungsdichte von Emissionen und Immissionen besonders betroffen, und daher hat die nordrhein-westfälische Landesregierung für diese Region sowie für die angrenzenden Industriezonen Luftreinhaltepläne ausarbeiten lassen bzw. ihre Erstellung in Auftrag gegeben. Es existieren Pläne für die Bereiche Ruhrgebiet Ost (Dortmund, Lünen, Castrop-Rauxel), Ruhrgebiet West (Duisburg, Oberhausen, Mülheim), Rheinschiene Mitte (Düsseldorf, Neuss) sowie Rheinschiene Süd (Köln und Umgebung), und der Plan Ruhrgebiet Mitte 1980-1984 betrifft vor allem die Städte Essen, Bochum und Gelsenkirchen³⁹⁷). Es handelt sich hierbei um das am dichtesten besiedelte Belastungsgebiet in Nordrhein-Westfalen (Größe 765 km², mit einer mittleren Bevölkerungsdichte von 2600 Ew/km²)³⁹⁸. Erstellt werden jeweils ein Emissions-, ein Immissions- und ein Wirkungskataster. Das zuletzt genannte zeigt die durch die Luftverunreinigungen verursachten gesundheitlichen Beeinträchtigungen auf. Der Luftreinhalteplan Ruhrgebiet Mitte 1980-1984 enthält auch einen ausführlichen Maßnahmenkatalog, und als eines der Vorhaben, das zu räumlichen Veränderungen führt, ist die Stilllegung einzelner emissionsintensiver Betriebe zu nennen. Daneben sieht er gleichzeitig aber auch die Ansiedlung neuer, emissionsarmer Unternehmen vor³⁹⁹). Es ist daher im Bereich Ruhrgebiet Mitte in den nächsten Jahren mit einer industriellen Strukturveränderung zu rechnen. Wie sich die Umweltbelastungen durch Luftverschmutzung auf die Industrieansiedlung auswirken, ist für sonstige Teile des Ruhrgebiets sowie für andere Ballungsräume in der Bundesrepublik erst unzureichend untersucht worden. Zu nennen sind im wesentlichen lediglich die Arbeiten von

397) Zur genauen räumlichen Abgrenzung der Pläne vgl. Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales (Hrsg.), S. 21

398) Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales (Hrsg.), S. 11

399) Vgl. Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales (Hrsg.), Vorwort

BAYER⁴⁰⁰) "Umweltbelastung und Großindustrieplanung im Raum Datteln, Waltrop, Lünen", von LÄMMEL⁴⁰¹) "Umweltschutz in Ballungsräumen — dargestellt am Beispiel des Hamburger Raumes —" sowie von DÖRRER⁴⁰²) "Aspekte der Umweltbelastung in Mannheim - Ludwigshafen". Die mit dem Wandel der Industriestruktur einhergehenden räumlichen Veränderungen sind letztlich Auswirkungen der immissionsschutzrechtlichen Bestimmungen. Die dort enthaltenen Regelungen und Anordnungen zur Reinhaltung der Luft nehmen nämlich direkten Einfluß auf die Standortwahl, die Ansiedlung oder den Ausbau der Betriebe.

Die Vorschriften zum Immissionsschutz wirken sich weiterhin auf den Bau von Wohnsiedlungen und die Siedlungsstruktur aus. So hat sich beispielsweise die Stadt Duisburg bei einer neuen Wohnbebauung im Rahmen der städtebaulichen Sanierung ganz an den Luftreinhalteplänen orientiert⁴⁰³). Die Neubebauung der Plangebiete Großer Lohhof, Morianstift, Hagenschhof, Sundgaustraße/Wasgaustraße und Bahnhof Meiderich erfolgt unter Beachtung der aus den Emissions-, Immissions- und Wirkungskatastern gewonnenen Erkenntnisse.

3.4.1.3 Stellungnahme zu den Immissionsschutzregelungen

Als Positivum des neuen Bundesimmissionsschutzgesetzes ist hervorzuheben, daß es sich nicht wie zahlreiche andere Vorschriften zum Schutz der Umwelt auf Teilaspekte dieses Sachgebietes beschränkt, sondern sowohl hinsichtlich seiner Zweckbestimmung als auch seines Anwendungsbereichs außerordentlich weit gefaßt ist⁴⁰⁴). Das rechtliche Instrumentarium ist sehr vielfältig und reicht vom Genehmigungsverfahren über Gebote und Verbote, die Aufstellung eines Emissionskatasters bis hin zur Bestellung von Immissionsschutzbeauftragten⁴⁰⁵). Durch langfristige Planung soll vor allem in den durch Umweltbeeinträchtigungen stark gefährdeten Ballungsräumen die Verschmutzung der Luft verringert und diese Ressource als wichtiges Lebensgut verbessert werden. Die Planung ist ein Ausfluß des Vorsorgeprinzips, das an vielen Stellen des Gesetzes zum Ausdruck kommt und direkt im ersten Paragraphen herausgestellt wird (§ 1 letzter Halbsatz: "... dem Entstehen schädlicher Umwelteinwirkungen vorzubeugen"). Es darf nicht so lange gewartet werden, bis schwerwiegende Gefahren für die Gesundheit der Menschen und seiner natürlichen Umwelt entstanden oder sogar irreparable Schäden eingetreten sind. Vielmehr ist darauf zu achten, daß solche erst gar nicht auftreten, bzw. sind die unvermeidbaren Beeinträchtigungen möglichst gering zu halten.

400) BAYER, 1980

401) LÄMMEL, 1974

402) DÖRRER, 1981

403) DREYHAUPT, S. 320

404) Vgl. SCHMITT-GLAESER/MEINS, S. 20

405) Vgl. SCHMITT-GLAESER/MEINS, S. 20 f.

Das Spektrum des Sachgebiets Umweltschutz ist sehr breit gefächert und mit zahlreichen anderen öffentlichen Interessenbereichen eng verbunden. Eine nachhaltige Reinhaltung der Luft ist nur möglich, wenn die Träger anderer Planungen die Immissionsschutzbestimmungen berücksichtigen. Diesem Erfordernis wird durch die Vorschrift des § 50 BImSchG Rechnung getragen, die gleichermaßen die Raumordnung und Landesplanung wie die Bauleitplanung und die diversen Fachplanungen (z.B. straßen- und wegerechtliche, luftverkehrsrechtliche oder eisenbahnrechtliche Planungen) zur Beachtung der immissionsschutzrechtlichen Bestimmungen auffordert⁴⁰⁶).

Die Ausgewogenheit und Vielfältigkeit der Bestimmungen des Bundesimmissionsschutzgesetzes zeigt sich weiterhin darin, daß den Betrieben in Genehmigungsverfahren neben der Pflicht, schädliche Umwelteinwirkungen zu unterlassen, aufgetragen wird, die "entstehenden Rohstoffe ordnungsgemäß ..." zu verwerten⁴⁰⁷). Dieses Recycling-Gebot trägt wesentlich zur Schonung der Rohstoffe bei und entspricht daher auch in besonderem Maße volkswirtschaftlichen Interessen. Andererseits ist es verständlich, daß eine so komplexe Materie wie diejenige des Umweltschutzes nicht durch ein einziges Gesetz vollständig erfaßt werden kann. Dieser Schwierigkeit ist der Gesetzgeber dadurch begegnet, daß er in zahlreichen Paragraphen die Bundesregierung ermächtigt hat, einzelne Problemkreise durch Rechtsverordnung zu regeln. Dementsprechend sind bereits zahlreiche, das Bundesimmissionsschutzgesetz ergänzende und näher ausgestaltende Vorschriften ergangen.

3.4.2 Vorschriften zum Naturschutz und zum Landschaftsschutz sowie zur Landschaftsplanung

3.4.2.1 Natur- und Landschaftsschutz nach dem Bundesnaturschutzgesetz

Natur und Landschaft werden gegenwärtig in zunehmendem Maße verändert, z.B. durch Siedlungen, Industrieanlagen, Straßen, Flugplätze und Immissionen. Aufgrund der wirtschaftlichen und technischen Entwicklung der letzten Jahrzehnte ist ihr Schutz dringend erforderlich geworden. Die hierfür grundlegenden und ausführlichsten Vorschriften sind im 1976 in Kraft getretenen Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (abgekürzt: Bundesnaturschutzgesetz⁴⁰⁸) sowie in den Landschaftsschutzgesetzen der Länder enthalten.

Bei dem Bundesnaturschutzgesetz handelt es sich um ein Rahmengesetz; es richtet sich an die Länderparlamente und fordert diese auf, entsprechende Landesgesetze zu erlassen. Diejenigen Länder, die kurz vor Inkrafttreten des Bundes-

406) Vgl. SCHMITT-GLAESER/MEINS, S. 100

407) § 5 Nr. 3 BImSchG

408) Eine ausführliche Sammlung von nahezu allen im Zusammenhang mit Landschaftsschutz und Landschaftsplanung stehenden Gesetzen und Rechtsverordnungen findet sich in den Gesetzes-sammlungen von BURHENNE, Band I und insbesondere Band II, oder KLÖPFER, Band I und II

naturschutzgesetzes eigene Landschaftsschutzgesetze erlassen hatten (Hessen, Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz, Bayern, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg), waren verpflichtet, diese den Rahmenvorschriften des Bundesnaturschutzgesetzes anzupassen. Da die Länder aber die Entwürfe des Bundesnaturschutzgesetzes kannten, hatten sie in der Regel einen ähnlichen Gesetzesaufbau gewählt, so daß in den meisten Fällen keine allzu großen Änderungen erforderlich waren. Die Bundesländer Berlin, Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Saarland wurden zum Erlaß neuer Gesetze verpflichtet, und zwischenzeitlich existieren in den einzelnen Ländern folgende Gesetze:

Baden-Württemberg: Gesetz zum Schutz der Natur und zur Pflege der Landschaft und über die Erholungsvorsorge in der freien Landschaft (Naturschutzgesetz) vom 21.10.1975 (GBl. S. 654); i.d.F. des Änderungsgesetzes vom 30.05.1978 (GBl. S. 286);

Bayern: Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (Bayerisches Naturschutzgesetz) vom 27.07.1973 (GVBl. S. 437); i.d.F. des Änderungsgesetzes vom 13.10.1978 (GVBl. S. 678);

Berlin: Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege vom 30.01.1979 (GBl. S. 183);

Bremen: Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege vom 17.09.1979 (GVBl. S. 345);

Hamburg: Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege vom 02.07.1981 (GVBl. S. 167);

Hessen: Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege vom 19.09.1980 (GVBl. S. 309);

Niedersachsen: Naturschutzgesetz vom 20.03.1981 (GVBl. S. 31);

Nordrhein-Westfalen: Gesetz zur Sicherung des Naturhaushalts und der Entwicklung der Landschaft vom 18.02.1975 (GVBl. S. 190); i.d.F. der Bekanntmachung vom 26.06.1980 (GVBl. S. 734);

Rheinland-Pfalz: Landesgesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Landespflegegesetz) vom 14.06.1973 (GVBl. S. 147); i.d.F. der Bekanntmachung vom 05.02.1979 (GVBl. S. 36);

Saarland: Gesetz Nr. 1097 über den Schutz der Natur und die Pflege der Landschaft vom 31.01.1979 (Abl. S. 147);

Schleswig-Holstein: Gesetz für Naturschutz und Landschaftspflege (Landschaftspflegegesetz) vom 16.04.1973 (GVBl. S. 122); i.d.F. des Änderungsgesetzes vom 20.12.1977 (GVBl. S. 507).

Die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege werden in § 1 BNatSchG einzeln aufgezählt. Das Gesetz bezieht sich auf Natur und Landschaft sowohl im unbesiedelten als auch im besiedelten Bereich. Zur Umschreibung des Landschaftsbegriffs im Sinne des Bundesnaturschutzgesetzes wird in der Litera-

tur⁴⁰⁹⁾ auf TROLL⁴¹⁰⁾ und OLSCHOWY⁴¹¹⁾ verwiesen. Danach ist Landschaft ein als Einheit abgrenzbarer Teilraum der Erdoberfläche, der sich durch das äußere Erscheinungsbild wie durch die innere Struktur und das Wirkungsgefüge von anderen Teilräumen unterscheidet. Die Landschaft stellt sich stets als ein Ganzes dar, in welchem die einzelnen Landschaftselemente oder -faktoren (Gesteins- und Bodenarten, Klimafaktoren, Höhenstufen, Pflanzendecke und Tierwelt) zu einer höheren Einheit vereinigt sind.

In der Zielsetzung wird differenziert zwischen schützen, pflegen und entwickeln. Die gewählte Reihenfolge ist nicht zufällig, sondern beinhaltet eine graduelle Steigerung⁴¹²⁾. Ausgangspunkt ist der rein konservierende Schutz als Fernhalten von menschlichen Einwirkungen auf die zu erhaltende Natur. Pflege wird vom Gesetzgeber als Inbegriff aller Tätigkeiten aufgefaßt, die den Zweck haben, einen bestehenden Zustand zu erhalten. Entwickeln reicht bis zur Um- und Neugestaltung ganzer Landschaften. Beispiele hierfür sind die Veränderung der Nordseeküste durch Deichbauten und Einpolderungen oder die Anlage großer Stauseen. *Nachhaltiges* Sichern bedeutet, daß Natur und Landschaft auf Dauer zu sichern sind. Sie sollen auch zukünftig in demselben Maße genutzt werden können wie heute.

Ein nachhaltiges Sichern kann aber in Konkurrenz zu sonstigen Anforderungen an Natur und Landschaft treten. Daher ist in § 1 Abs. 2 BNatSchG ein Abwägungsgebot aufgestellt zwischen dem sich aus den Aufgaben des Naturschutzes ergebenden und den sonstigen Anforderungen der Allgemeinheit an Natur und Landschaft (z.B. Städtebau, Verkehr, Industrie). In einer Konfliktsituation sind die Ansprüche von Naturschutz und Landschaftspflege zwar nicht vorrangig, jedoch prinzipiell gleichwertig⁴¹³⁾. Die in § 2 Abs. 1 BNatSchG aufgeführten zwölf Grundsätze konkretisieren die in § 1 BNatSchG genannten Ziele. Die Darstellung ist nicht abschließend, und die Länder können weitere Grundsätze aufstellen.

Im vierten Abschnitt des Gesetzes ist geregelt, daß bestimmte Teile von Natur und Landschaft zu Naturschutzgebieten, Landschaftsschutzgebieten, Nationalparks, Naturparks oder zu Naturdenkmälern oder geschützten Landschaftsbestandteilen erklärt werden können. Die Zuweisung zu einer dieser beiden Gruppen entscheidet sich zunächst danach, ob es sich um großräumige Gebiete oder um Einzelobjekte handelt. Für die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Kategorie innerhalb dieser beiden Gruppen ist die Intensität der Schutz- oder Pflegemaßnahme ausschlaggebend, die angestrebt wird.

Das Naturschutzgebiet ist diejenige Gebietskategorie, in welcher der Schutz von Natur und Landschaft am weitestgehenden erreicht wird. Alle Handlungen,

409) BERNATZKY/BOHM, § 1 Rdnr. 3

410) TROLL, 1950

411) OLSCHOWY, 1969

412) Vgl. KOŁODZIEJCOK/RECKEN, § 1 Rdnr. 7 f.

413) Vgl. EMONDS/KOŁODZIEJCOK, S. 36

die zu einer Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung des unter Schutz gestellten Gebietes führen können, sind verboten⁴¹⁴).

Die Schutzkategorie der Nationalparke ist neu und wurde auf Empfehlung der Internationalen Union für die Erhaltung der Natur und der natürlichen Hilfsquellen (I.U.C.N.) in das Gesetz aufgenommen⁴¹⁵). Sie werden als rechtsverbindlich festgesetzte, einheitlich zu schützende Gebiete definiert, die großräumig und von besonderer Eigenart sein sollen. Sie müssen im überwiegenden Teil ihres Gebietes die Voraussetzungen eines Naturschutzgebietes erfüllen und sich in einem vom Menschen nicht oder nur wenig beeinflussten Zustand befinden. In der Bundesrepublik Deutschland sind bisher die Nationalparke "Bayerischer Wald" und "Alpenpark Berchtesgadener Land" eingerichtet worden⁴¹⁶).

Naturparke sind großräumige Gebiete, die primär der Erholung der Menschen in Natur und Landschaft dienen sollen⁴¹⁷). Mit den Naturparken hat die moderne Idee, Naturschutz mit Erholung zu kombinieren, ihre populärste Anwendungsform gefunden. Die bereits seit mehreren Jahren eingerichteten Naturparke haben mit der Regelung im Bundesnaturschutzgesetz ihre rechtliche Grundlage erhalten.

Landschaftsschutzgebiete dienen zum einen der Erhaltung oder Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts. Darüber hinaus sind aber auch Aspekte wie z.B. die Vielfalt, Eigenart und Schönheit des Landschaftsbildes sowie die Sicherung der Erholung für die Bevölkerung von Bedeutung.

Naturdenkmale sind Einzelschöpfungen der Natur, deren Schutz aus wissenschaftlichen oder landeskundlichen Gründen oder wegen ihrer Seltenheit, Eigenart oder Schönheit erforderlich ist. Die Umgebung eines Naturdenkmals ist grundsätzlich nicht geschützt. Sie kann jedoch durch eine besondere Anordnung in den Schutz mit einbezogen werden⁴¹⁸).

Geschützte Landschaftsbestandteile unterscheiden sich von den Naturdenkmalen insofern, als hier nicht der Denkmalcharakter, wie es in dem Begriff "Einzelschöpfung" zum Ausdruck kommt, im Vordergrund steht. Dementsprechend kommen als Schutzobjekte Uferzonen von Flüssen und größeren Seen, Teiche, Parkanlagen, Baumgruppen, Wallhecken, Talräume (insbesondere Auwiesen) und Alleen in Betracht⁴¹⁹).

Von nicht unbeachtlicher Bedeutung für Natur- und Landschaftsschutz ist

414) BAUER, 1974, hat bezüglich der Naturschutzgebiete eine sehr ausführliche Klassifikation herausgearbeitet.

Ein Verzeichnis aller Naturschutzgebiete in der Bundesrepublik Deutschland hat die Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie (Hrsg.), 1979, zusammengestellt.

415) BERNATZKY/BÖHM § 14 Rdnr. 1 ff.

416) Vgl. BERNATZKY/BÖHM, Fußnote 1 zu Erläuterungen zu § 14 BNatSchG

417) Eine Aufzählung aller Naturparke in der Bundesrepublik Deutschland findet sich bei HANDKE, S. 304 ff.

418) BERNATZKY/BÖHM, § 17 Rdnr. 5

419) weitere Beispiele bei BERNATZKY/BÖHM, § 18 Rdnr. 6

das in § 29 BNatSchG statuierte Mitwirkungsrecht von Verbänden bei wichtigen Maßnahmen im Bereich der Landschaftspflege. Dieses Recht kann nur solchen Verbänden verliehen werden, die mindestens auf Landesebene ideell und nicht nur vorübergehend die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege fördern. Die Beteiligung erfolgt unter anderem bei der Vorbereitung von Verordnungen und Rechtsvorschriften der Landschaftsschutzbehörden, bei der Aufstellung von Landschaftsplänen und -programmen oder bei Planfeststellungsverfahren anderer Behörden. Aus dieser Mitwirkungsvorschrift ergibt sich für die Verbände zwar nicht das Recht, vor den Gerichten gegen die genannten Maßnahmen zu klagen. Sie haben aber zumindest einen Anspruch auf Äußerungen zu den geplanten Vorhaben sowie auf Einsicht in die einschlägigen Sachverständigengutachten.

An dieser Stelle sei bereits darauf hingewiesen, daß einige Bundesländer auch sonstigen Institutionen und Gremien ein Beteiligungsrecht beim Erlass von Naturschutzmaßnahmen eingeräumt haben. Manche Landesgesetze haben sogar, entgegen der ursprünglichen Intention des Bundesnaturschutzgesetzes, den Schritt gewagt, eine an das Vorliegen bestimmter Voraussetzungen gebundene Verbandsklage einzuführen.

3.4.2.2 *Landschaftsplanung nach dem Bundesnaturschutzgesetz*

Eine rechtlich verbindliche Regelung der Landschaftsplanung als Instrument der Landschaftspflege gibt es — wenn man von entsprechenden Vorschriften einzelner Bundesländer einmal absieht — erst seit Erlass des Bundesnaturschutzgesetzes⁴²⁰). Aufgrund der wirtschaftlichen und technischen Entwicklung der letzten Jahrzehnte ist sie in weiten Bereichen der Bundesrepublik Deutschland unverzichtbar geworden.

Das Bundesnaturschutzgesetz nennt als Instrumentarien der Landschaftsplanung

1. das Landschaftsprogramm
2. den Landschaftsrahmenplan
3. den Landschaftsplan und
4. den landschaftspflegerischen Begleitplan.

Das Landschaftsprogramm stellt die Zielvorstellungen des Naturschutzes und der Landschaftspflege für den Bereich eines ganzen Bundeslandes dar und beruht auf großräumigen Analysen und Diagnosen.

Für Teilbereiche eines Landes beinhaltet der Landschaftsrahmenplan die über die örtlichen Erfordernisse hinausgehenden Maßnahmen des Naturschutzes. Im Landschaftsplan sind die örtlichen Erfordernisse zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege enthalten.

420) BERNATZKY/BÖHM, Vorbemerkungen zu § 5, Rdnr. 1

Nach den Ländergesetzen haben die Landschaftspläne auf allen Ebenen, wenn man vom nordrhein-westfälischen Recht und dem landschaftspflegerischen Begleitplan einmal absieht, keine eigene Rechtswirksamkeit⁴²¹⁾. Die in ihnen enthaltenen Darstellungen und Maßnahmen bekommen erst dadurch Verbindlichkeit, daß sie in die Pläne der Landesplanung aufgenommen werden. Dementsprechend sind die Planungsstufen und Planungsräume der Landschafts- und die der Landesplanung auch identisch, so daß sich folgendes vergleichendes Schaubild entwerfen läßt⁴²²⁾.

Ebene	Allgemeine Planung	Landschaftsplanung
Land	Landesentwicklungsprogramm	Landschaftsprogramm
Region	Regionalplan	Landschaftsrahmenplan
Gemeinde	Flächennutzungsplan	Landschaftsplan
Teil der Gemeinde	Bebauungsplan	Grünordnungsplan
Fachverwaltung	Fachplan	landschaftspflegerischer Begleitplan

Von großer Bedeutung sind die Landschaftspläne, welche die örtlichen Erfordernisse und Maßnahmen des Natur- und Landschaftsschutzes mit Text, Karte und zusätzlicher Begründung näher darstellen⁴²³⁾. Sie sind dann aufzustellen, sobald und soweit dies aus Gründen des Natur- und Landschaftsschutzes erforderlich ist⁴²⁴⁾. Wann dies der Fall ist, bestimmt sich zunächst aus den Landschaftsprogrammen und den Landschaftsrahmenplänen. Darüber hinaus sind die jeweiligen örtlichen Verhältnisse maßgebend. Die Landschaftspläne beinhalten auch — soweit dies erforderlich ist — eine Darstellung der Schutzmaßnahmen, die im Bundesnaturschutzgesetz aufgezählt sind.

Die Regelung des Verfahrens für die rechtliche Verbindlichkeit der Landschaftspläne ist den Ländern überlassen. Sie können eine eigene Verbindlichkeit der Pläne oder eine Verbindlichkeit über die Bauleitplanung anordnen⁴²⁵⁾. Von der ersten Möglichkeit hat Nordrhein-Westfalen Gebrauch gemacht, und nach dortigem Recht werden die Landschaftspläne als Satzungen erlassen. Der Landesgesetzgeber hat den räumlichen Umfang der Pläne jedoch auf die von den Bebauungsplänen freien Flächen im Außenbereich beschränkt, da seiner Auffassung nach in ein Gebiet, das durch Bundesbaugesetz schon verbindlich geregelt ist, durch ein anderes Gesetz nicht mehr verbindlich eingegriffen werden

421) Vgl. GREBE, S. 837

422) Vgl. OLSCHOWY, 1978, S. 818; für die einzelnen Planbezeichnungen gibt es je nach Landesrecht leichte Abweichungen

423) BERNATZKY/BÖHM, § 6 Rdnr. 1

424) § 6 BNatSchG

425) GREBE, S. 836 f.

kann⁴²⁶). Die übrigen Bundesländer haben den zweiten Weg gewählt.

Der landschaftspflegerische Begleitplan stellt bei Eingriffen in die Landschaft aufgrund eines Fachplanes die zum Ausgleich erforderlichen Maßnahmen dar. Öffentliche Fachplanungen sind heute die Grundlage für Maßnahmen der öffentlichen Hand und gelten vielfach auch als Richtlinie für private Vorhaben größeren Ausmaßes⁴²⁷). Im Bereich der Bundesgesetzgebung fallen hierunter z.B. der Flurbereinigungsplan mit dem dazu gehörenden Wege- und Gewässerplan (§§ 41, 58 FlurbG) oder der Plan nach § 17 FStrG. Da diese Fachpläne meist schwerwiegende Eingriffe regeln, die Beeinträchtigungen häufig unvermeidbar sind und die Vorhaben in vielen Fällen auch nicht untersagt werden können, kommt den Ausgleichsmaßnahmen besondere Bedeutung zu. Um hier ein möglichst sorgfältiges Vorgehen sicherzustellen, müssen die Ausgleichsmaßnahmen in das Planwerk aufgenommen werden. Es besteht die Möglichkeit, die Maßnahmen im Fachplan selbst oder in einem landschaftspflegerischen Begleitplan darzustellen. Der landschaftspflegerische Begleitplan gilt nach dem Gesetz als Bestandteil des Fachplanes, und somit nimmt die Darstellung der Ausgleichsmaßnahmen in jedem Fall an der Planfeststellung und ihrer Rechtswirkung teil⁴²⁸).

3.4.2.3 Naturschutz und Landschaftsplanung nach den Ländergesetzen

Im folgenden werden die Gesetze der einzelnen Bundesländer einander gegenübergestellt. Dabei sollen die Gemeinsamkeiten der einzelnen Regelungen herauskristallisiert werden. Wie bereits erwähnt, ähneln die Ländergesetze in ihrem groben Aufbau dem Bundesnaturschutzgesetz.

Der Schutz von Natur und Landschaft wird im baden-württembergischen Naturschutzgesetz in einer speziellen Vorschrift (§ 6) als Aufgabe für Erziehung, Bildung und Forschung besonders hervorgehoben. Sie ruft die staatlichen und privaten Träger von Erziehung und Bildung dazu auf, das Verantwortungsbewußtsein für ein pflegliches Verhalten gegenüber der Landschaft sowie für eine sachgerechte Nutzung der Naturgüter hervorzurufen und zu vertiefen. Die Ziele und Aufgaben der Landschaftspflege sollen in den Lehr- und Bildungsplänen berücksichtigt werden. Weiterhin ergeht auch an die wissenschaftlichen Einrichtungen des Landes der Appell, die Grundlagen des Naturschutzes zu berücksichtigen⁴²⁹).

Nach den Gesetzen von Bayern, Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein können neben Natur- und Landschaftsschutzgebieten, National- und Naturparks sowie Naturdenkmälern auch einzelne Grünbestände unter Schutz ge-

426) GREBE, S. 837

427) KOŁODZIEJCOK/RECKEN, § 8, Rdnr. 23

428) KOŁODZIEJCOK/RECKEN, § 8, Rdnr. 23

429) Interessant sind in diesem Zusammenhang auch die Ausführungen von GASSNER zur Landschaftspflege an der Universität Bonn

stellt werden. Das baden-württembergische Naturschutzgesetz (§ 25 NatSchGBa-Wü) differenziert weiterhin zwischen Grünbeständen innerhalb und außerhalb der Orte. Im Zusammenhang bebauter Ortsteile gelten z.B. Grünzonen, Park- und bedeutsame Gartenanlagen als schutzwürdig, im Außenbereich Schutzpflanzungen und Schutzgehölze.

Die Landespflegegesetze von Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein kennen als weitere Schutzkategorie noch Landespflegebereiche (§ 12 LPfIGRh-Pf; § 22 LPfIGSchl-H). Sie dienen insbesondere der Ausbesserung von Eingriffen, Schäden und Störungen in der Natur, die allein durch die Fachplanungen nicht behoben werden können.

Zum Schutz der Landschaft ist in den Gesetzen von Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz (§ 17 NatSchGBa-Wü; § 7 LPfIGRh-Pf) weiterhin bestimmt, daß außerhalb der ordnungsgemäßen land- und forstwirtschaftlichen Nutzung chemische Mittel nur unter engen Voraussetzungen verwendet werden dürfen. Nach dem rheinland-pfälzischen Landespflegegesetz ist hierzu die Genehmigung der oberen Landespflegebehörde einzuholen.

In nahezu allen Landesgesetzen ist der Schutz von natürlichen und künstlich angelegten Seen sowie von Feuchtgebieten normiert. Nach baden-württembergischem und nordrhein-westfälischem Recht (§ 4 NatSchGBa-Wü; § 4 LPfIGNr-W) dürfen innerhalb von 50 m von der Uferlinie der Bundeswasserstraßen und der Gewässer erster Ordnung bauliche Anlagen nicht errichtet werden. Durch diese Regelung wird insbesondere bezweckt, die Erholung in der Landschaft zu gewährleisten.

Die Erholungsfunktion kann aber auch zur Folge haben, daß Teile der Landschaft übermäßig beansprucht werden. Ein Betreten der freien Landschaft ist grundsätzlich immer erlaubt. Inwieweit darüber hinaus eine weitergehende Nutzung gestattet ist (z.B. Veranstaltungen, Befahren mit Rad und Pkw) wird in den einzelnen Ländergesetzen geregelt. Hierzu finden sich insbesondere im bayerischen Naturschutzgesetz und im nordrhein-westfälischen Landschaftsschutzgesetz detaillierte Ausführungen (Art. 21 NatSchGBay; §§ 35 f. LSchGNr-W).

In den Gesetzen von Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein ist umfangreich dargelegt (§ 5 LPfIGRh-Pf; § 10 NatSchGBa-Wü; § 7 LPfIGSchl-H), unter welchen Voraussetzungen Beeinträchtigungen der Landschaft, z.B. durch Industrie oder den Bau von Verkehrswegen, zulässig sind.

Besondere Aufmerksamkeit verdient die Regelung über die Mitwirkung von Verbänden und sonstigen Gremien an der Ausarbeitung und dem Erlass von Naturschutzmaßnahmen. Nach allen Landesgesetzen ist auf jedem Fall ein Beteiligungsrecht von Verbänden im Sinne des § 29 BNatSchG vorgesehen. In Berlin gibt es darüber hinaus noch einen Landesbeauftragten und einen Sachverständigenbeirat für Naturschutz und Landschaftspflege (§§ 40, 41 NatSchGBerl). Der Landesbeauftragte hat die Aufgabe, die Natur- und Landschaftsschutzbehörden fachlich und wissenschaftlich zu beraten und an wesentlichen Entscheidungen mitzuwirken. Der Sachverständigenbeirat wird vom Senat nach Anhörung des

Landesbeauftragten berufen und setzt sich zusammen aus Vertretern der Fachbereiche Ökologie, Umweltschutz, Botanik, Zoologie, Vogelschutz, Wasser- und Schiffahrtswesen, Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Stadt- und Landesplanung sowie Landschaftspflege. Er wird beratend tätig, soll den Naturschutzbehörden Vorschläge und Anregungen unterbreiten und das Verständnis für die Landschaftspflege in der Öffentlichkeit fördern.

Eine ähnliche Funktion hat der nach den Gesetzen von Hessen (§ 34), Hamburg (§ 45) und dem Saarland (§ 32) zu bildende Naturschutzbeirat. Im Gegensatz zum Sachverständigenbeirat wird er als unabhängiges Gremium direkt bei der Naturschutzbehörde eingerichtet. Nach hessischem Recht ist seine Beteiligung an der Vorbereitung von Rechtsverordnungen und der Ausarbeitung von Landschaftsrahmenplänen und Landschaftsplänen ausdrücklich vorgeschrieben. Erklärt sich der Beirat mit einer Maßnahme nicht einverstanden und wird eine Einigung nicht erzielt, dann kann er innerhalb von zwei Wochen verlangen, daß die vorgesetzte Naturschutzbehörde eine verbindliche Entscheidung trifft.

Neben dem Gesetz der Hansestadt Hamburg enthält das bremische Landschaftsschutzgesetz die weitesten Mitwirkungsrechte von Vereinen, da beide Regelungen unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit einer Verbandsklage vorsehen (§ 41 NatSchGHamb; § 44 NatSchGBrem). Wird ein Verein als Naturschutzverband anerkannt (im wesentlichen unter den bereits erwähnten Voraussetzungen des § 29 BNatSchG), dann hat er das Recht auf Äußerung

- bei der Ausarbeitung von untergesetzlichen Rechtsvorschriften durch die Naturschutzbehörden,
- bei der Vorbereitung von Programmen und Plänen,
- vor Befreiungen von Verboten und Geboten, die zum Schutz von Naturschutzgebieten erlassen worden sind und
- im Planfeststellungsverfahren, die mit Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden sind.

Er kann Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage (§ 42 VwGO) erheben mit der Begründung, daß der Erlaß, die Ablehnung oder die Unterlassung eines Verwaltungsaktes einer Behörde des Landes den Vorschriften des Bundes- oder des Landesnaturschutzgesetzes widerspricht. Das Klagerecht besteht nur in den Fällen, in denen ihm ein Mitwirkungsrecht zustand und soweit er durch den Verwaltungsakt in seinem satzungsmäßigen Aufgabenbereich berührt wird.

Aus der Tabelle (nächste Seite) geht hervor, welche Gemeinsamkeiten und Divergenzen im Rahmen der Landschaftsplanung existieren. Im Landschaftsgesetz von Nordrhein-Westfalen sind Landschaftsrahmenpläne nicht vorgesehen. Besonders hervorzuheben ist, daß in den Gesetzen von Bayern, Baden-Württemberg, Berlin, Hamburg, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz die Erstellung von Grünordnungsplänen geregelt ist. Wann landschaftspflegerische Begleitpläne aufgestellt werden können, ergibt sich aus dem jeweiligen Landesrecht.

Vergleich der Landschaftsplanung in den einzelnen Bundesländern

Bund - Land	Programm	Landschafts- rahmenplan	Landschaftsplan	Grünordnungs- plan	Landschaftspflegerischer Begleitplan (LPB)
Bund	Landschaftspro- gramm § 5	§ 5	§ 6	—	LPB — § 8
Baden- Württemberg	Landschafts- rahmenpro- gramm §§ 7, 8	§§ 7, 8	§§ 7, 8	§§ 7-9	Fachplan § 9 Gestaltungs- und Rekulti- vierungspläne § 12
Bayern	Landschafts- rahmenpro- gramm Art. 3	Art. 3	Art. 3	Art. 3	Gestaltungs- und Rekulti- vierungspläne Art. 6
Berlin	Landschafts- programm § 4	—	§ 8	§ 8 Abs. 2	—
Bremen	Landschafts- programm § 5	—	§ 7	—	—
Hamburg	Landschafts- programm § 3	—	§ 6	§ 6 Abs. 2	—
Hessen	—	§ 3	§ 4	—	§§ 6, 10
Niedersachsen	Landschafts- programm § 4	§ 5	§ 6	§ 6	—
Nordrhein- Westfalen	Entwicklungs- ziele für die Landschaft § 12	§ 15	§ 16	—	§ 6 Abs. 2
Rheinland- Pfalz	Landespflege- programm § 15	§ 16	§ 17	§ 17	plan. Nachweis, daß Beein- trächtigungen ... ausgegli- chen werden § 5
Saarland	Landschafts- programm § 8	§ 8	§ 9	—	—
Schleswig- Holstein	—	§ 5	§ 6	—	Fachplan oder ein LPB § 8

3.4.2.4 Die Raumwirkungen der Rechtsvorschriften zum Natur- und Landschaftsschutz

Im vorangegangenen Kapitel wurde bereits eine Vielzahl abstrakter raumbedeutsamer Aspekte des Bundesnaturschutzgesetzes und der Landschaftsschutzgesetze der Länder aufgezeigt. In diesem Zusammenhang sind vor allem der Schutz bestimmter Gebiete (Naturschutzgebiete, Landschaftsschutzgebiete, Nationalparke, Naturparke oder geschützte Landschaftsbestandteile), die Regelungen über die Zulässigkeit von Eingriffen in Natur und Landschaft sowie die Bestimmungen über die Landschaftsplanung zu nennen. Gerade durch die Normierung der Pflicht, Landschaftsprogramme, -rahmenpläne und -pläne aufzustellen, ist ein wichtiges rechtliches Instrumentarium zur Gestaltung der Landschaft geschaffen worden.

Im folgenden sollen die Raumwirkungen der Naturschutzgesetze konkret am Beispiel der Naturschutzgebiete und der Nationalparke dargelegt werden. Die Naturschutzgebiete dienen nach der Gesetzesdefinition der Erhaltung von Natur und Landschaft in besonderem Maße. Zwar gab es Naturschutzgebiete auch bereits vor Erlaß des Bundesnaturschutzgesetzes; durch die gesetzliche Neuregelung ist ihre Rechtsstellung aber erheblich verstärkt worden, und in vielen Bundesländern geht, wie im einzelnen noch gezeigt werden wird, die Tendenz dahin, neue Naturschutzgebiete einzurichten oder bestehende zu erweitern. Die nachfolgende Tabelle gibt zunächst einen Überblick über die Anzahl der Naturschutzgebiete in den einzelnen Bundesländern sowie über ihre Größe.⁴³⁰⁾

Bundesland	Anzahl der Naturschutzgebiete	Fläche der Naturschutzgebiete	Anteil (%) an der Gesamtfläche
Baden-Württemberg	248	25 865	0,72
Bayern	179	84 480	1,20
Berlin	14	219	0,46
Bremen	3	6	0,02
Hamburg	12	2 114	2,80
Hessen	121	8 349	0,39
Niedersachsen	251	50 223	1,06
Nordrhein-Westfalen	241	15 413	0,45
Rheinland-Pfalz	86	5 449	0,27
Saarland	17	170	0,07
Schleswig-Holstein	90	10 888	0,69
Bundesrepublik Deutschland (einschl. Berlin-West)	1 262	203 176	0,82

⁴³⁰⁾ Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie (Hrsg.), 1979, S. 9

Naturschutzgebiete, die ganz oder überwiegend im deutschen Wattenmeer liegen

Bundesland	Anzahl der Naturschutzgebiete	Wattfläche der Naturschutzgeb. (ha)	Anteil (%) an der gesamten Wattfläche
Hamburg	1	ca. 200	2
Niedersachsen	8	ca. 57 230	30
Schleswig-Holstein	2	ca. 160 700	64
Bundesrepublik Deutschland	11	ca. 218 130	49

In Schleswig-Holstein liegen die Naturschutzgebiete schwerpunktmäßig an der Nord- und an der Ostseeküste, wobei das Naturschutzgebiet Wattenmeer mit 140.000 ha in Deutschland mit Abstand das weiträumigste seiner Art ist⁴³¹⁾. Die zuständige Landschaftspflegebehörde führt — entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen — Untersuchungen durch, inwieweit noch andere Bereiche, vor allem im Landesinnern, schutzwürdig sind, und daher ist dort in der nächsten Zeit mit der Einrichtung weiterer Naturschutzgebiete zu rechnen⁴³²⁾.

Hinsichtlich der Neuausweisung von Naturschutzgebieten steht Hessen unter den Bundesländern an erster Stelle. Dort steigt die Anzahl der Naturschutzgebiete jährlich um etwa 20⁴³³⁾. Dies mag nicht unwesentlich auf die Aktivitäten der Naturschutzbehörden und -verbände zurückzuführen sein, zum anderen aber auch auf die neuen rechtlichen Vorschriften, die ein sehr schnelles Verfahren zur Unterschutzstellung gewährleisten. Das rheinland-pfälzische Recht kennt neben der endgültigen Ausweisung noch die vorläufige Sicherstellung von Gebieten. Dadurch kann für viele Flächen (besonders im Bereich der Vulkan-Eifel) erreicht werden, daß ihr äußeres Erscheinungsbild bis zur definitiven Sicherung nicht wesentlich verändert wird. Daher ist auch hier eine Zunahme der Anzahl der Naturschutzgebiete zu erwarten⁴³⁴⁾. Von den übrigen Bundesländern bedarf Bayern noch der besonderen Erwähnung. Die meisten Naturschutzgebiete befinden sich im Alpenraum, und es ist beabsichtigt, dort auch das Murnauer Moos, das bislang nur unter Landschaftsschutz steht, zum Naturschutzgebiet zu erklären⁴³⁵⁾. Außerdem liegen konkrete Planungen vor, in Franken und Niederbayern zahlreiche Flächen als Naturschutzgebiete auszuweisen⁴³⁶⁾.

In Baden-Württemberg hat das neue Landesnaturschutzgesetz insofern beachtliche Raumwirkungen entfaltet, als seit seinem Erlaß vier Naturparks eingerichtet worden sind:

431) Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie (Hrsg.), 1979, S. 12

432) Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie (Hrsg.), 1979, S. 14

433) Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie (Hrsg.), 1979, S. 48

434) Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie (Hrsg.), 1979, S. 56

435) Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie (Hrsg.), 1979, S. 78

436) Vgl. Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie (Hrsg.), 1982, S. 46

Name des Naturparks	Fläche ha	Waldanteil %
Neckartal-Odenwald	129 200	51
Obere Donau	81 300	(keine Angabe)
Schwäbisch-Fränkischer Wald	90 300	53
Stromberg-Heuchelberg	30 984	(keine Angabe)

Dies hat unter mehreren Gesichtspunkten weitere raumbedeutsame Folgen nach sich gezogen. Es wurde z.B. endgültig von dem Plan Abstand genommen, die Neckar-Alb-Autobahn zu bauen, weil diese durch das Gebiet des jetzigen Naturparks Schwäbisch Fränkischer-Wald hätte geführt werden müssen⁴³⁷⁾. Weiterhin hat die Deutsche Bundesbahn, um eine Entwertung der Naturparklandschaft Stromberg-Heuchelberg zu vermeiden, für die Schnellbahntrasse Mannheim-Stuttgart den Bau zahlreicher Tunnel eingeplant. Bei den vier erwähnten Naturparks handelt es sich um die ersten in Baden-Württemberg⁴³⁸⁾. Es ist beabsichtigt, noch andere Flächen, vor allem im Schwarzwald als Naturparks auszuweisen⁴³⁹⁾.

Eine Auflistung aller Naturparks in der Bundesrepublik Deutschland hat die Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie vorgenommen⁴⁴⁰⁾. Danach bestehen z.Zt. 64 Naturparks mit insgesamt 51.439 km². Im Zusammenhang mit Naturparks stellt sich immer wieder das Problem einer übermäßigen Belastung der Natur durch Fremdenverkehr, zumal diese Gebiete ja auch zur Erholung der Bevölkerung geschaffen werden. Über die Nutzungskonflikte liegen ausführliche Untersuchungen des Deutschen Rates für Landespflege vor⁴⁴¹⁾. Als Einzelabhandlungen sind weiterhin die Aufsätze von KISKER⁴⁴²⁾ über die Planung für den Naturpark Kottenforst-Ville und von BESEMANN⁴⁴³⁾ über Lösungsmöglichkeiten der Interessenkollisionen am Beispiel des Naturparks Hohe Mark zu nennen.

3.4.2.5 Stellungnahme zu den Rechtsvorschriften zum Natur- und Landschaftsschutz.

Wegen der gerade in den letzten Jahren ständig gestiegenen Inanspruchnahme von Natur und Landschaft war es dringend erforderlich geworden, ihren

437) OTT, S. 32

438) Der Nationalpark Schönbuch wurde zwar schon 1974 eingerichtet, umfaßt jedoch nur eine wesentlich kleinere Fläche

439) OTT, S. 27 f., S. 36

440) Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie (Hrsg.), 1982

441) Deutscher Rat für Landespflege, S. 678 ff.

442) KISKER, S. 717 ff.

443) BESEMANN, S. 731 ff.

Schutz durch rechtliche Vorschriften zu gewährleisten. Das 1976 als Rahmengesetz erlassene Bundesnaturschutzgesetz hat sich in vielen Punkten zur Lösung der anstehenden Probleme bewährt. Zwischenzeitlich haben alle Länder entsprechende Gesetze erlassen, die zum Teil sehr ausführlich sind und die bundeseinheitlichen Bestimmungen in vielen Einzelheiten näher konkretisieren. Die im Zusammenhang mit der Rahmengesetzgebung häufig gebrachten Bedenken (vgl. Kap. 2.1.5.), die Länder würden ihrer Rechtsetzungspflicht nur unzureichend nachkommen, haben sich in diesem Fall weitgehend als unbegründet erwiesen. Im Gegenteil haben viele Bundesländer von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, die Charakteristika der jeweiligen Gebiete in den Gesetzen besonders zu berücksichtigen. So hat beispielsweise Schleswig-Holstein spezielle Regelungen zum Schutz von Mooren, Heideflächen, Wanderblöcken, Dünenbildungen und Steilufeln getroffen⁴⁴⁴). Nach dem Bayerischen Naturschutzgesetz bestehen die Möglichkeiten, Gletscherspuren, Quellen oder Wasserfälle zu Naturdenkmälern zu erklären und Enteignungsmaßnahmen zwecks Schaffung freier Zugänge zu den Bergen und Seen sowie zwecks Anlegung von Wanderwegen, Ski- und Rodelabfahrten vorzunehmen⁴⁴⁵). Als vorteilhaft erweist sich ebenfalls das Mitwirkungsrecht von Verbänden und sonstigen Gremien. Zahlreiche Landesgesetze schreiben die Gründung eines Sachverständigen- oder Naturschutzbeirates vor, dem Vertreter zahlreicher im Zusammenhang mit dem Naturschutz stehende Fachbereiche (z.B. Ökologie, Umweltschutz, Botanik, Landwirtschaft) angehören. Diese haben eine beratende Funktion, und aufgrund ihres Spezialwissens ist eine ausgewogene Berücksichtigung der Interessen der einzelnen Sachgebiete möglich. Hervorzuheben ist schließlich, daß einige Bundesländer (Hamburg, Bremen) Naturschutzverbänden unter gewissen Voraussetzungen eine eigene Klagemöglichkeit eingeräumt haben.

Anlaß zu Beanstandungen gibt jedoch das Verfahren, nach dem die Maßnahmen der Landschaftspläne für verbindlich erklärt werden. Sie erlangen in den meisten Bundesländern Verbindlichkeit über die Bauleitplanung. Eine Übernahme in die Flächennutzungspläne scheitert aber mitunter daran, daß die Gemeinden im Rahmen ihrer Planungshoheit die Vorschläge der Landschaftsplanung unbeachtet lassen⁴⁴⁶). Zwar wächst vor allem in den industriell orientierten Gemeinden mit den zunehmenden Umweltbelastungen auch das Verständnis für den Schutz und die Erhaltung von Natur und Landschaft. Die Interessen des Naturschutzes werden aber dennoch vielfach hinter wirtschaftliche Belange (Ausweisung von Industrieflächen oder Verkehrsnetzen) zurückgedrängt⁴⁴⁷).

Insgesamt gesehen fehlen in vielen Bundesländern für alle Ebenen der Landschaftsplanung noch gesetzliche Grundlagen oder zumindest Richtlinien und Erlasse, die eine verbindliche Übernahme der Ziele und Maßnahmen

444) Vgl. §§ 39 ff., 73 LPflGSchl-H

445) Art. 9, 36 Abs. 2 NatSchGBay

446) GREBE, S. 838

447) GREBE, S. 838

- der Landschaftsprogramme in die Landesentwicklungsprogramme,
- der Landschaftsrahmenpläne in die Regionalpläne und
- der Landschaftspläne in die Bauleitpläne

vorschreiben⁴⁴⁸). Solche Rechtsvorschriften könnten zwar keine Regelung aller Interessenkollisionen enthalten, da diese unter Berücksichtigung der jeweiligen Situation von Fall zu Fall unterschiedlich gelöst werden müssen. Es bestünde aber die Möglichkeit, Kriterien für die Integration der Vorschläge der Landschaftspläne in die Landesplanung aufzuzeigen und somit den Belangen des Natur- und Landschaftsschutzes besser zum Durchbruch zu verhelfen. Auf jeden Fall ist zu verhindern, daß die Gemeinden bisweilen die Ziele der Landschaftsplanung nicht voll beachten. Eine rechtliche Regelung könnte z.B. bestimmen, daß die Träger der Landesplanung, wenn sie bei bestimmten schwerwiegenden Eingriffen in die Natur und Landschaft von den Vorschlägen der Landschaftsplanung abweichen wollen, dies begründen müssen. Die Überprüfung der Stichhaltigkeit einer solchen Begründung wäre dann im Rechtsweg möglich.

3.4.3 Wald- und forstrechtliche Vorschriften

3.4.3.1 *Der Inhalt des Bundeswaldgesetzes und der forstrechtlichen Bestimmungen der Länder*

Mit Natur- und Landschaftsschutz besonders eng verbunden ist die Erhaltung und Pflege des Waldbestandes. Immerhin sind ca. 30 % des Gebietes der Bundesrepublik Deutschland mit Wald bedeckt, und in den vorhandenen Naturparks (§ 16 BNatSchG) beträgt der Umfang der Waldgebiete sogar mehr als 50 %⁴⁴⁹). Die politische Zielsetzung geht dahin, den Flächenanteil an Wald auch zukünftig beizubehalten⁴⁵⁰).

Das Bundeswaldgesetz⁴⁵¹) ist in fünf Kapitel unterteilt: "Allgemeine Vorschriften", "Erhaltung des Waldes", "Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse", "Förderung der Forstwirtschaft, Auskunftspflicht" und "Schlußvorschriften". Die Zuständigkeit des Bundes zum Erlass des ersten und der drei letzten Kapitel resultiert aus Art. 74 Nr. 1, 11, 18 und 24 GG, während die Bestimmungen des zweiten Kapitels der Rahmengesetzgebungskompetenz (Art. 75 Nr. 3, 4 GG) zufallen⁴⁵²). Dadurch entsteht das Kuriosum, daß es sich beim Bundeswaldgesetz zum Teil um ein (normales) Bundesgesetz mit abschließenden Regelungen, zum Teil aber auch um ein Rahmengesetz handelt. Verfassungsrechtlich bestehen gegen eine solche Konstruktion keinerlei Bedenken⁴⁵³). Es sei aber bereits an dieser

448) Vgl. OLSCHOWY, 1978, S. 825

449) KOŁODZIEJCOK/RECKEN, Erläuterungen zum Bundeswaldgesetz, Rdnr. 25 f.

450) Vgl. BT-Drucksache 8/1938, S. 391

451) Gesetz vom 02.05.1975 (BGBl. I S. 1037)

452) Vgl. KOŁODZIEJCOK/RECKEN, Erläuterungen zum Bundeswaldgesetz, Rdnr. 3

453) Vgl. KOŁODZIEJCOK/RECKEN, Erläuterungen zum Bundeswaldgesetz, Rdnr. 16

Stelle darauf hingewiesen, daß gerade das zweite Kapitel die wichtigsten Vorschriften des Gesetzes enthält und daß es sich dementsprechend hierbei nur um Rahmenbestimmungen handelt.

§ 1 nennt als Zweck des Gesetzes, den Waldbestand zu erhalten, ihn erforderlichenfalls zu vergrößern und seine ordnungsgemäße Bewirtschaftung sicherzustellen. Diese Maßnahmen werden als notwendig erachtet wegen seiner Nutzfunktion (Gewinnung von Rohholz für die Holzwirtschaft und den Direktverbrauch) sowie wegen seiner Schutzfunktion (Erhaltung des ökologischen Gleichgewichts, Sicherung des Wasserhaushalts, Reinhaltung der Luft, Sicherung der Erholung der Bevölkerung⁴⁵⁴). Die Rahmenvorschriften des zweiten Kapitels (§§ 5-14 BWaldG) richten sich ausschließlich an die Länderparlamente. Diese werden aufgefordert, Gesetze mit entsprechenden Bestimmungen zu erlassen, bzw. bestehende Gesetze anzupassen und zu ergänzen.

Wichtige Instrumente zur Verwirklichung der Ziele nach dem Bundeswaldgesetz sind die forstlichen Rahmenpläne. Sie werden von den nach Landesrecht zuständigen Behörden für einzelne Waldgebiete oder Teile eines Landes aufgestellt. Dabei sind andere öffentliche Institutionen, deren Interessen (durch die Rahmenplanung) berührt werden, rechtzeitig zu unterrichten und anzuhören. Für die Rahmenplanung gelten insbesondere folgende Grundsätze⁴⁵⁵): Wald ist nach seiner räumlichen Verteilung so zu erhalten oder zu gestalten, daß er die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts möglichst günstig beeinflußt. Auf geeigneten Standorten soll eine nachhaltige, möglichst hochwertige Holzherzeugung unter Erhaltung und Verbesserung der Bodenfruchtbarkeit angestrebt werden. In Gebieten, in denen die Erholungsfunktion des Waldes von besonderer Bedeutung ist (z.B. in der Nähe der Ballungsräume und Städte), sind Anlagen und Einrichtungen zur Freizeitgestaltung (befestigte Waldwege, Trimm-Dich-Parcours usw.) vorzusehen. Landwirtschaftliche Grenzertragsböden, Brachflächen oder Ödland sollen — ausgenommen in Gebieten mit hohem Waldanteil — aufgeforstet werden, wenn dies unter wirtschaftlichen und agrarstrukturellen Gesichtspunkten zweckmäßig erscheint.

Die raumrelevanten Maßnahmen der forstlichen Rahmenpläne erhalten dadurch rechtliche Verbindlichkeit, daß sie unter Abwägung mit den Erfordernissen anderer Planungen in die Landes- und Regionalpläne der Länder (§ 5 Abs. 1 Satz 1 und 2 und Abs. 3 BROG) aufgenommen werden. Träger anderer Vorhaben (z.B. Straßenbaubehörden) müssen, wenn ihre Projekte durch Waldflächen führen, die in § 1 Nr. 1 BWaldG umschriebenen Funktionen des Waldes angemessen berücksichtigen. Vor allem sind sie verpflichtet, die Forstbehörden bereits frühzeitig von ihren Planungen in Kenntnis zu setzen und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben⁴⁵⁶.

454) Vgl. KOŁODZIEJCOK/RECKEN, Erläuterungen zum Bundeswaldgesetz, Rdnr. 9

455) § 6 Abs. 3 BWaldG

456) KOŁODZIEJCOK/RECKEN, Erläuterungen zum Bundeswaldgesetz, Rdnr. 26

Der zweite Abschnitt des zweiten Kapitels enthält Vorschriften über die Bewirtschaftung der Waldflächen. Sowohl für die Rodung von Wald als auch für die Erstaufforstung ist eine behördliche Genehmigung erforderlich⁴⁵⁷). Die Bewilligung der Erstaufforstung kann versagt werden, wenn Belange der Raumordnung und Landesplanung entgegenstehen. Allgemein gilt der Grundsatz, daß Wald im Rahmen seiner Zweckbestimmung ordnungsgemäß und nachhaltig zu bewirtschaften ist. Die Landesgesetze müssen zumindest die Verpflichtung für alle Waldbesitzer enthalten, kahlgeschlagene Waldflächen wieder aufzuforsten oder durch die Neubepflanzung anderer Gebiete zu ergänzen⁴⁵⁸). Einzelne Bereiche können zu Schutzwald erklärt werden, wenn dies im öffentlichen Interesse liegt. In Betracht kommen ein Schutz gegen schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundesimmissionsschutzgesetzes, Erosion durch Wasser und Wind, Austrocknung oder Lawinen⁴⁵⁹). In diesen Waldgebieten sind vorrangig diejenigen forstlichen Maßnahmen durchzuführen bzw. zu unterlassen, die der Verwirklichung des jeweiligen Schutzzwecks dienen. Außerdem besteht gemäß § 13 BWaldG die Möglichkeit, bestimmte Flächen speziell als Erholungswald auszuweisen. Diese Vorschrift hebt die Erholungsfunktion des Waldes, die auch an anderen Stellen des Gesetzes mehrfach anklingt, in besonderem Maße hervor. Bis zu Beginn der 70er Jahre wurde in den einzelnen Landesgesetzen die Bedeutung des Waldes lediglich unter dem Gesichtspunkt seiner wirtschaftlichen Nutzbarkeit gesehen. Der Aspekt der Erholung ist erstmals in der neuen Bundesregelung gesetzlich erwähnt worden und tritt daher gleichzeitig neben den der Nutzung⁴⁶⁰). Er entspricht dem in der Bevölkerung gerade in den letzten Jahren entstandenen Trend, den Erholungswert der Natur wiederzuentdecken.

Die Vorschriften der restlichen drei Kapitel des Bundeswaldgesetzes, insbesondere diejenigen über die forstwirtschaftlichen Zusammenschlüsse, sind ressourcenpolitisch weniger interessant und enthalten auch keine raumbedeutsamen Regelungen. Daher soll hierauf nicht näher eingegangen werden.

Die Bundesländer haben ihre Gesetze den Rahmenbestimmungen des Bundeswaldgesetzes angepaßt bzw. ergänzende Verordnungen erlassen:

Baden-Württemberg: Waldgesetz vom 10.02.1976 (GBl. S. 99);

Bayern: Waldgesetz vom 22.10.1974 (GVBl. S. 551), i.d.F. des Gesetzes vom 24.07.1979 (GVBl. S. 198); Verordnung über Schutzwaldverzeichnisse vom 24.11.1976 (GVBl. S. 463);

Berlin: Gesetz zur Erhaltung des Waldes vom 30.01.1979 (GBl. S. 177);

Bremen: Feldordnungsgesetz vom 13.03.1965 (GVBl. S. 71); zuletzt geändert durch Gesetz vom 17.09.1979 (GVBl. S. 346);

457) § 9 BWaldG

458) § 11 BWaldG

459) § 12 BWaldG

460) KOŁODZIEJCOK/RECKEN, Erläuterungen zum Bundeswaldgesetz, Rdnr. 20

Hamburg: Landeswaldgesetz vom 12.02.1978 (GVBl. S. 74); zuletzt geändert durch Gesetz vom 02.07.1981 (GVBl. S. 167);

Hessen: Forstgesetz vom 10.11.1954 (GVBl. S. 211); zuletzt geändert durch Gesetz vom 31.01.1978 (GVBl. S. 423); Durchführungsverordnung zum hessischen Forstgesetz über Maßnahmen zur Sicherung der Landespflege vom 14.12.1970. (GVBl. S. 757); zuletzt geändert am 11.09.1974 (GVBl. S. 462);

Niedersachsen: Landeswaldgesetz vom 12.07.1973 (GVBl. S. 233); zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.03.1981 (GVBl. S. 31)

Nordrhein-Westfalen: Forstgesetz vom 29.07.1969 (GVBl. S. 588); i.d.F. der Bekanntmachung vom 24.04.1980 (GVBl. S. 546);

Rheinland-Pfalz: Landesforstgesetz in der Neufassung vom 02.02.1977 (GVBl. S. 21);

Saarland: Waldgesetz vom 26.10.1977 (ABl. S. 1009);

Schleswig-Holstein: Waldgesetz vom 18.03.1971 (GVBl. S. 94); i.d.F. des Änderungsgesetzes vom 03.11.1977 (GVBl. S. 464).

Die Landeswaldgesetze enthalten neben den Rahmenbestimmungen des Bundesnaturschutzgesetzes, die sie meist wörtlich übernommen haben, zum Teil sehr substantiierte Regelungen über folgende Sachgebiete⁴⁶¹:

- Ausweisung von Naturwaldreservaten und Schonwaldbezirken. Bei der zuerst genannten Schutzkategorie handelt es sich um Forstflächen, die sich selbst überlassen sind und in denen Bewirtschaftungsmaßnahmen grundsätzlich nicht gestattet sind. In Schonwaldbezirken soll ein bestimmter Baumbestand erhalten werden.
- Schutzmaßnahmen gegen Waldbrände, schädliche Insekten und Naturereignisse.
- Wildgehege im Wald.
- Bau und Unterhaltung von Waldwegen.
- Forstnutzungsrechte (z.B. Waldweide).
- Teilung von Waldgrundstücken.
- Gewährung von Förderungsmitteln z.B. für die Erstellung von Erholungseinrichtungen.
- Entschädigung für Nachteile, die dem Waldbesitzer durch behördliche Anordnungen (z.B. hinsichtlich Schutzwald), durch Erholungsverkehr oder durch Verunreinigungen entstehen.
- Fachliche Beratung der Waldbesitzer.
- Verfahrensvorschriften (z.B. über die Einrichtung von Erholungswald).
- Forststatistik.

461) Vgl. KOLODZIEJCOK/RECKEN, Erläuterungen zum Bundeswaldgesetz, Rdnr. 21

- Organisationsbestimmungen, insbesondere über die Einrichtung von Forstbehörden sowie ihre Aufgaben und Zuständigkeiten.
- Bildung von forstwirtschaftlichen Beiräten und Forstausschüssen.

Neben dem Allgemeinen Forstrecht gibt es auf Länderebene noch das Forstschutzrecht. Es enthält straf- und ordnungsrechtliche Bestimmungen zur Erhaltung der Schutz- und Erholungsfunktion des Waldes. So werden beispielsweise verboten und unter Strafantrohung gestellt⁴⁶²⁾ die Beschädigung von Bäumen, Wegen, Gräben, Einfriedungen und Erholungseinrichtungen, schädigende Veränderungen der natürlichen oder künstlichen Wasserläufe, unbefugtes Deponieren von Abfällen, Abstellen von Fahrzeugen usw.

3.4.3.2 Die Raumwirkungen der wald- und forstrechtlichen Vorschriften

Durch das rechtliche Instrumentarium wird die Durchsetzung des politischen Zieles, den Flächenanteil an Wald in Höhe von ca. 30 % des Bundesgebietes beizubehalten, weitgehend ermöglicht. Welche Bereiche der Bundesrepublik mit Wald bedeckt sind, ist kartenmäßig bereits dargestellt⁴⁶³⁾. Dementsprechend ist in diesen Regionen überwiegend mit keinen allzu großen Veränderungen zu rechnen. Ein geringfügiger Wandel ist aber in der Nähe der Ballungszentren zu erwarten, da Waldflächen häufig zu Wohnsiedlungszwecken gerodet werden. Zwar verlangen die gesetzlichen Bestimmungen als Gegenleistung hierfür die Neuaufforstung etwa gleich großer Bezirke. Diese liegen aber oft von Städten relativ weit entfernt. Der Flächenanteil des Waldes ist innerhalb der Verdichtungsräume der Bundesrepublik sehr unterschiedlich und beläuft sich auf folgende Werte⁴⁶⁴⁾:

	Wald in %	Waldfläche/EW in ha
1. Rhein-Ruhr	18	0,01
2. Rhein-Main	33	0,03
3. Hamburg	5	—
4. Stuttgart	22	0,02
5. München	24	0,01
6. Rhein-Neckar	23	0,02
7. Nürnberg	61	0,05
8. Hannover	11	—
9. Bremen	2	—
10. Saar	35	0,03
11. Aachen	12	0,01

Fortsetzung

462) Vgl. KOLODZIEJCOK/RECKEN, Erläuterungen zum Bundeswaldgesetz, Rdnr. 24

463) Vgl. TRAUTMANN, S. 132

464) Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Umwelt Baden-Württemberg, 1977

Fortsetzung:	Wald in %	Waldfläche/EW in ha
12. Bielefeld-Herford	18	0,02
13. Augsburg	16	0,01
14. Karlsruhe	36	0,02
15. Kiel	8	—
16. Braunschweig	10	—
17. Kassel	22	0,02
18. Lübeck	11	0,01
19. Koblenz-Neuwied	32	0,04
20. Münster	18	0,01
21. Osnabrück	27	0,02
22. Freiburg	41	0,02
23. Siegen	70	0,14
24. Bremerhaven	1	—
Durchschnitt	23	0,0157

Voraussichtlich wird in diesen Regionen der Wald in den nächsten Jahren weiter zurückgehen. Das ist deshalb bedauerlich, weil er gerade in der Nähe der dicht besiedelten Gebiete wegen seiner Schutz- (vor Lärm und sonstigen Emissionen) und Erholungsfunktion in besonderem Maße benötigt wird.

Von der in verschiedenen Ländergesetzen vorgesehenen Möglichkeit, Naturwaldreservate einzurichten, haben einige Bundesländer Gebrauch gemacht. Bayern hat seine Naturwaldreservate in dem Erlaß des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 02.02.1978 bekanntgegeben⁴⁶⁵⁾.

Oberforstdirektion	Anzahl	Größe in ha
Ansbach (Mfr.)	13	339,9
Augsburg (Schw.)	26	689,6
Bayreuth (Ofr.)	14	380,4
München (Obb.)	33	1 598,9
Regensburg (Ndb., Opf.)	29	967,5
Würzburg (Ufr.)	20	440,8
Staatswald Bayern	135	4 417,1

Der ursprüngliche Charakter dieser Waldflächen soll unverändert bleiben, und daher sind hierin alle forstwirtschaftlichen Maßnahmen verboten. 35 dieser Reservate stehen gleichzeitig unter Naturschutz, und es werden Verhandlungen durchgeführt, noch weitere als Naturschutzgebiete auszuweisen, um eine größt-

465) Erlaß Nr. F 1 — NL 117 — 45, Amtsblatt Nr. 1

mögliche Absicherung auch gegen sonstige Nutzungseingriffe (Straßen-, Leitungsbau usw.) zu erreichen⁴⁶⁶). In Nordrhein-Westfalen liegen Pläne vor, die Anzahl der Naturwaldzellen von 47 (ca. 800 ha) auf 60 (ca. 1000 ha) zu erhöhen⁴⁶⁷). Ebenfalls im Saarland sind nach Erlass des Landeswaldgesetzes Initiativen zur Schaffung von 12 Waldreservaten ergriffen worden. Ihre Größe beträgt insgesamt 286 ha, was einem Anteil von 0,35 % der Landeswaldflächen entspricht. Sie sind durch rechtliche Bestimmungen besonders geschützt, da ihr Betreten grundsätzlich nicht gestattet ist.

3.4.3.3 Stellungnahme zu den wald- und forstrechtlichen Vorschriften

Als Positivum der wald- und forstrechtlichen Regelungen ist hervorzuheben, daß sie trotz der zahlreichen räumlichen Nutzungsansprüche einen Rückgang der Waldflächen in der Bundesrepublik verhindern. Auch hat sich die Entscheidung des Bundesgesetzgebers, den wichtigsten Teil des Bundeswaldgesetzes als Rahmengesetz auszugestalten, als vorteilhaft bewährt. Ähnlich wie beim Bundesnaturschutzgesetz haben viele Länder von der Möglichkeit, die Rahmenbestimmungen den jeweiligen regionalen Besonderheiten entsprechend zu konkretisieren, Gebrauch gemacht. Bundesländer mit weiträumigen, zusammenhängenden Waldflächen haben zahlreiche Naturwaldreservate eingerichtet, und in Bayern beispielsweise sind weite Bereiche zu Schutzwald erklärt worden, um eine Erosion durch Wasser zu verhindern und der Lawinengefahr zu begegnen. Schutzwaldzonen gibt es aber auch in den industriell geprägten Gebieten, um schädliche Umweltbeeinträchtigungen durch die von den Betrieben ausgehenden Emissionen zu mindern. Ein weiterer Vorteil der wald- und forstrechtlichen Vorschriften ist ihre flexible Ausgestaltung. Sie sind so abgefaßt, daß Konflikte mit anderen Rechtsbereichen angemessen gelöst werden können. Das Verhältnis zwischen dem Bundeswaldgesetz und dem Bundesnaturschutzgesetz ist so lange unproblematisch, wie es um die Schutz- und Erholungsfunktion des Waldes geht. Zielkonflikte sind dagegen in Bezug auf die wirtschaftliche Nutzung des Waldes, vor allem die Rodung von Waldbeständen für die Holzwirtschaft, denkbar⁴⁶⁸). Für diese Fälle dient § 1 Abs. 3 BNatSchG als Entscheidungshilfe. In dieser Vorschrift kommt zum Ausdruck, daß die Forstwirtschaft, wenn sie sich in den Grenzen einer ordnungsgemäßen Bewirtschaftung hält, auch den Zielen des Natur- und Landschaftsschutzes dient. Außerdem wird gemäß § 8 Abs. 7 BNatSchG für die forstwirtschaftliche Nutzung, im Gegensatz zu fast allen anderen Eingriffen in die Natur, auf eine Genehmigungs- oder Anzeigepflicht verzichtet.

Wenn auch durch forstrechtliche Bestimmungen der Flächenanteil des Waldes in einer konstanten Größe aufrecht erhalten werden kann, so erweist sich

466) TRAUTMANN, S. 136

467) TRAUTMANN, S. 140

468) Vgl. KOLODZIEJCOK/RECKEN, Erläuterungen zum Bundeswaldgesetz, Rdnr. 29

doch die Verlagerung von Waldgebieten aus Verdichtungsräumen in entfernt liegende Regionen als nachteilig. Abgesehen davon, daß die bewaldeten Zonen gerade in den Ballungszentren eine besondere Funktion für die Ökologie und die Erholung zu erfüllen haben, kommt ein neuer Wald erst nach Jahrzehnten oder gar Jahrhunderten zur vollen Wirkung⁴⁶⁹). Es ist daher zu empfehlen, die in den forstlichen Rahmenplänen gemäß §§ 6, 7 BWaldG erfaßten Wälder, die in dichtbesiedelten Gebieten liegen, zusätzlich aufgrund der Naturschutzgesetze zu sichern⁴⁷⁰). Außerdem sollte durch rechtliche Vorschriften verstärkt darauf hingewirkt werden, daß die Gemeinden diese Wälder gemäß § 9 Abs. 1 Ziffer 10 BBauG als von der Bebauung freizuhaltende Flächen in den Bauleitplänen festsetzen.

Zu erwähnen ist schließlich noch das gerade derzeit aktuelle Problem des "Waldsterbens". Die Ursache hierfür liegt aber aller Wahrscheinlichkeit nach weniger in einer unzureichenden Pflege der Bäume als in den von Industrie und Verkehr ausgehenden, ständig steigenden Umweltbeeinträchtigungen. Daher wird dieses Problem voraussichtlich auch weniger durch eine Änderung der wald- und forstrechtlichen Bestimmungen, sondern eher durch eine Verschärfung der Umweltschutzvorschriften (Verbote an Industriebetriebe, bestimmte Schadstoffe in die Luft einzuleiten usw.) gelöst werden können.

3.4.4 Wasserrechtliche Vorschriften

3.4.4.1 *Das Wasserhaushaltsgesetz und die Landeswassergesetze*

"Wasser bildet eine der wichtigsten Grundlagen allen Lebens".⁴⁷¹) Diese Erkenntnis liegt der politischen Zielsetzung der Bundesregierung hinsichtlich dieser Ressource zugrunde. Bei der Wasserversorgung bestehen grundsätzlich keine Mengen-, sondern vielmehr Qualitätsprobleme. Die politischen Ziele hat die Bundesregierung wie folgt festgelegt: Es sollen

- das ökologische Gleichgewicht der Gewässer bewahrt oder wieder hergestellt werden,
- die Wasserversorgung der Bevölkerung und Wirtschaft gesichert sein und
- andere Wassernutzungen, die dem Gemeinwohl dienen, auf lange Zeit möglich bleiben⁴⁷²).

Als wichtige rechtliche Instrumentarien sind das Wasserhaushaltsgesetz und die Wassergesetze der Länder zu nennen.

Das Wasserhaushaltsgesetz⁴⁷³) beginnt mit einer einleitenden Bestim-

469) ZUNDEL, S. 268

470) Vgl. Umweltpolitik, BT-Drucksache 8/1938, S. 392

471) Fortschreibung des Umweltprogramms, BT-Drucksache 7/5684, S. 37

472) Fortschreibung des Umweltprogramms, BT-Drucksache 7/5684, S. 37

473) Gesetz i.d.F. vom 16.10.1976 (BGBl. I S. 3017)

mung, in der sein Geltungsbereich umschrieben wird⁴⁷⁴). Es findet Anwendung auf die oberirdischen Gewässer, die Küstengewässer und das Trinkwasser. Im ersten Teil (§§ 1a — 22 WHG) sind gemeinsame Vorschriften für alle Gewässer enthalten. Ihm folgt je ein Kapitel mit Bestimmungen, die nur für die oberirdischen Gewässer, nur für die Küstengewässer und nur für das Trinkwasser gelten. Der fünfte Teil beinhaltet wiederum für alle Gewässer geltende Vorschriften über wasserwirtschaftliche Rahmenpläne, Verbote zur Veränderung bestimmter Gebiete zwecks Sicherung der Planung, Bewirtschaftungspläne und Wasserbücher. In den letzten beiden Kapiteln werden allgemeine Ausführungen über Strafrechts- und Schlußbestimmungen gemacht.

Bei dem Wasserhaushaltsgesetz handelt es sich um ein Rahmengesetz, zu dessen Erlaß der Bund nach Art. 75 Nr. 4 GG zuständig ist. Seine ursprüngliche Fassung stammt aus dem Jahre 1960; wegen der drastischen Zunahme des Wasserbedarfs in der darauffolgenden Zeit zeigte sich schon bald, daß die Regelungen unzureichend waren. Das Gesetz wurde 1976 grundlegend geändert und durch zahlreiche verschärfte Bestimmungen, vor allem für die Nutzung und den Schutz des Wassers, ergänzt. Die Benutzung der Gewässer darf nur noch auf der Grundlage einer behördlichen Erlaubnis oder Bewilligung erfolgen. Dies gilt auch für den Eigentümer des Grundstücks, durch welches das Wasser fließt. Zur Benutzung zählen⁴⁷⁵)

- das Entnehmen und Ableiten von Wasser aus oberirdischen Gewässern,
- das Aufstauen oder Absenken oberirdischer Gewässer,
- das Einbringen und Einleiten fester und flüssiger Stoffe in oberirdische Gewässer, Küstengewässer und in das Grundwasser,
- das Entnehmen oder Ableiten von Grundwasser sowie alle sonstigen Maßnahmen, die schädliche Veränderungen der physikalischen, chemischen oder biologischen Beschaffenheit des Wassers herbeiführen.

Die Erlaubnis gewährt die Befugnis, ein Gewässer zu einem speziellen Zweck in einer bestimmten Weise zu nutzen⁴⁷⁶). Sie kann jederzeit widerrufen werden. Die Bewilligung unterscheidet sich hiervon insofern, als sie unwiderruflich ist, dem Bürger also eine feste Rechtsposition einräumt⁴⁷⁷). In der Praxis kommt den Erlaubnissen eine außerordentlich große Bedeutung zu, da sich heute weitgehend auf ihrer Grundlage die Benutzung der Gewässer abspielt. Bewilligungen hingegen werden, obwohl sie im Gesetz neben den Erlaubnissen immer gleichwertig erwähnt sind, nur ausnahmsweise erteilt, weil sie lediglich unter ganz engen Voraussetzungen wieder aufgehoben werden können⁴⁷⁸). Die Behörden wollen sich nämlich grundsätzlich das Recht vorbehalten, eine Genehmigung jederzeit abän-

474) Vgl. zum Folgenden, GIESEKE, S. 40

475) § 3 WHG

476) § 7 WHG

477) GIESEKE, § 8 Anm. 2

478) GIESEKE, § 8 Anm. 7

dern oder ergänzen zu dürfen. Wird für ein Vorhaben, mit dem die Benutzung eines Gewässers verbunden ist, ein Planfeststellungsverfahren durchgeführt, so entscheidet die Planfeststellungsbehörde über die Erteilung einer wasserrechtlichen Genehmigung⁴⁷⁹⁾.

§ 18a WHG normiert die Pflicht, Abwasser so zu beseitigen, daß das Wohl der Allgemeinheit nicht beeinträchtigt wird. In Abwasserbeseitigungsplänen, die nach überörtlichen Gesichtspunkten aufzustellen sind, bestimmen die Länder die Standorte für die Kläranlagen⁴⁸⁰⁾. Die Festsetzung der Standorte ist rechtsverbindlich. Um Gewässer im Interesse der Wasserversorgung vor schädlichen Einwirkungen zu schützen, besteht die Möglichkeit, Wasserschutzgebiete festzulegen⁴⁸¹⁾. Hierin können bestimmte Handlungen verboten oder die Eigentümer von Grundstücken zur Duldung bestimmter Maßnahmen verpflichtet werden. Hierzu zählen auch bauliche Beschränkungen⁴⁸²⁾, so daß die Ausweisung einer bestimmten Fläche als Wasserschutzgebiet auch raumwirksame Folgen haben kann. Raumwirkungen entfalten ebenfalls die neu eingefügten Vorschriften der §§ 19a ff. WHG. Sie stellen den Bau von Rohrleitungsanlagen zum Transport wassergefährdender Stoffe unter strenge staatliche Kontrolle. Die Errichtung von Pipelines, durch die z.B. Rohöl, Benzin oder Heizöl fließt, darf nur noch nach vorheriger behördlicher Genehmigung erfolgen, da von diesen Stoffen besondere Gefahren für die Wasserversorgung ausgehen. Die Genehmigung kann zum Schutz der Gewässer Bedingungen und Auflagen enthalten. Daher wird in vielen Fällen dem geplanten Verlauf einer Anlage nicht stattgegeben, sondern der Unternehmer veranlaßt, die Pipeline durch andere Gebiete, in denen die Möglichkeit einer Wassergefährdung nur gering ist, zu verlegen⁴⁸³⁾. Die speziellen Bestimmungen für oberirdische Gewässer schreiben für deren Ausbau ein Planfeststellungsverfahren vor⁴⁸⁴⁾. Dies ist auch erforderlich im Fall von Deich- und Dammbauten, die den Hochwasserabfluß verhindern sollen⁴⁸⁵⁾. Die Landesregierungen sind ermächtigt, durch Rechtsverordnung für oberirdische Gewässer Reinhaltevorschriften zu erlassen⁴⁸⁶⁾. Sie können vorschreiben, daß bestimmte Stoffe nicht ins Wasser eingeleitet werden dürfen und welche Maßnahmen zu ergreifen sind, um Verunreinigungen zu verhindern.

Um die Ressource "Wasser" zu schützen und ihre Nutzung langfristig zu sichern, sollen die Länder für Flußgebiete wasserwirtschaftliche Rahmenpläne

479) § 14 WHG

480) Vgl. GIESEKE, § 18a Anm. 26 ff.

481) § 19 WHG

482) GIESEKE, § 19 Anm. 9

483) Vgl. hierzu Verordnung über wassergefährdende Stoffe bei der Beförderung in Rohrleitungsanlagen vom 19.12.1973 (BGBl. I S. 196); zuletzt geändert durch Verordnung vom 05.04.1976 (BGBl. I S. 915)

484) § 31 WHG

485) GIESEKE, § 31 Anm. 24 ff.

486) § 27 WHG

aufstellen⁴⁸⁷). Sie haben hierbei die von der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates erlassenen Richtlinien⁴⁸⁸) zu berücksichtigen. Die wasserwirtschaftliche Rahmenplanung muß mit den Erfordernissen der Raumordnung in Einklang gebracht werden. Eine weitere Maßnahme zum Schutz der Gewässer ist die sog. Veränderungssperre⁴⁸⁹). Zur Sicherung von Planungen für Vorhaben der Wassergewinnung, der Abwasserbeseitigung, der Wasserkraftnutzung, der Bewässerung, des Hochwasserschutzes oder des Ausbaus oberirdischer Gewässer, können die Landesregierungen durch Rechtsverordnung Plangebiete festlegen, auf deren Flächen Veränderungen, die die Durchführung des Vorhabens erheblich erschweren, nicht vorgenommen werden dürfen. Es besteht insbesondere die Möglichkeit, Bauverbote zu erlassen, so daß in den betreffenden Gebieten mit einem nennenswerten räumlichen Wandel nicht mehr zu rechnen ist.

In den Ländern existierten Wassergesetze, die einige Rahmenbestimmungen des Wasserhaushaltsgesetzes ausfüllten und vor allem Regelungen über die Zuständigkeit der Behörden und Verfahrensvorschriften enthielten, schon vor der grundlegenden Novelle des Bundesgesetzes aus dem Jahre 1976. Anfang der 70er Jahre schlossen sich die Länder zu einer Wasserrechtlichen Arbeitsgemeinschaft zusammen. Diese arbeitete einen Musterentwurf aus, der eine Vereinheitlichung des Landesrechts anstrebte und die geplanten Änderungen des Bundesrechts bereits berücksichtigte. Ihn haben fast alle Landesregierungen akzeptiert und so entstanden Landesgesetze, die in ihrem Aufbau und Inhalt ähnlich sind oder sogar miteinander übereinstimmen⁴⁹⁰). Eine Ausnahme machten lediglich Niedersachsen und Bremen; sie paßten ihre Gesetze noch stärker dem Wasserhaushaltsgesetz an und übernahmen dessen Gesetzeswortlaut zum Teil wörtlich. In den Ländern finden folgende Gesetze Anwendung:

- *Baden-Württemberg*: Wassergesetz vom 25.02.1960 (GBl. S. 17); i.d.F. des Gesetzes vom 26.04.1976 (GBl. S. 369);
- *Bayern*: Wassergesetz vom 26.07.1962 (GVBl. S. 143); zuletzt geändert durch Gesetz vom 12.03.1976 (GVBl. S. 33);
- *Berlin*: Wassergesetz vom 23.02.1960 (GVBl. S. 133); zuletzt geändert durch Gesetz vom 18.12.1974 (GBl. S. 351);
- *Hamburg*: Wassergesetz vom 20.06.1960 (GVBl. S. 335); zuletzt geändert durch Gesetz vom 29.11.1977 (GVBl. S. 363);
- *Hessen*: Wassergesetz vom 06.07.1960 (GVBl. S. 69); zuletzt geändert durch Gesetz vom 31.01.1978 (GVBl. S. 109);
- *Niedersachsen*: Wassergesetz vom 07.07.1960 (GVBl. S. 105); zuletzt geändert durch Gesetz vom 01.02.1978 (GVBl. S. 81);

487) § 36 WHG

488) Richtlinien für die Aufstellung von wasserwirtschaftlichen Rahmenplänen vom 06.09.1966; veröffentlicht als Beilage zum Bundes-Anzeiger Nr. 77 vom 21.09.1966

489) GIESEKE, § 36a Anm. 17, 19

490) GIESEKE, S. 42

- *Nordrhein-Westfalen*: Wassergesetz vom 22.05.1962 (GVBl. S. 235); zuletzt geändert durch Gesetz vom 18.03.1975 (GVBl. S. 232);
- *Rheinland-Pfalz*: Landeswassergesetz vom 01.08.1960 (GVBl. S. 153); zuletzt geändert durch Gesetz vom 05.07.1977 (GVBl. S. 197);
- *Saarland*: Wassergesetz vom 28.06.1960 (ABl. S. 511); zuletzt geändert durch Gesetz vom 13.11.1974 (ABl. S. 1011);
- *Schleswig-Holstein*: Wassergesetz vom 25.02.1960 (GVBl. S. 39); zuletzt geändert durch Gesetz vom 09.12.1974 (GVBl. S. 453).

Hinzuweisen ist schließlich noch auf einzelne Landesgesetze, die Verbänden die Regelung der Nutzung von Wasser in bestimmten Gebieten übertragen. Durch Sondergesetze wurden z.B. dem Ruhrtalsperrenverein die Aufgabe der Wassermengenzirtschaft und dem Ruhrverband die Sorge für die Wassergüte im Einzugsbereich der Ruhr zugewiesen⁴⁹¹). Diese Bestimmungen finden neben dem allgemeinen Landeswasserrecht Anwendung, da sie zu den dort enthaltenen Vorschriften nicht in Widerspruch stehen.

3.4.4.2 Sonstige Bestimmungen zum Schutz der Gewässer

Nach dem Abwasserabgabengesetz⁴⁹²) müssen Industriebetriebe, die Abwasser in ein Gewässer einleiten, besondere Geldzahlungen leisten. Ihre Höhe richtet sich nach der Menge und der spezifischen Schädlichkeit des Abwassers. Die von den Ländern zu erhebenden Abgaben sind zugunsten des Gewässerschutzes zweckgebunden, d.h. sie müssen für Reinhaltungsmaßnahmen der Gewässer verwendet werden. Durch die Zahlungspflicht nach dem Abwasserabgabengesetz sollen die Unternehmen stärker als früher veranlaßt werden, Kläranlagen zu bauen, den Stand der Abwassertechnik zu verbessern oder abwasserarme Produktionsverfahren zu entwickeln.

Zweck des Waschmittelgesetzes⁴⁹³) ist, schwerwiegende Beeinträchtigungen der Gewässer durch chemische Bestandteile, die in Waschmitteln enthalten sind, zu vermeiden. Dementsprechend wird genau festgelegt, welche Stoffe in Waschmitteln nicht enthalten sein dürfen. Hierdurch soll insbesondere eine Sicherstellung der Trinkwasserversorgung erreicht werden.

Bilaterale Abkommen zum Schutz der Flüsse und internationale Übereinkommen zum Schutz des Meerwassers sind im Abschnitt "Internationale Umweltpolitik" (Kap. 3.5.6) aufgeführt.

491) Ruhrtalsperrengesetz vom 05.06.1913, Preußische Gesetzessammlung, S. 317, Ruhrreinhaltegesetz vom 05.06.1913 (Preussische Gesetzessammlung S. 305)

492) Gesetz vom 13.09.1976 (BGBl. I S. 2721)

493) Gesetz vom 20.08.1975 (BGBl. I S. 2255)

3.4.4.3 Die Raumwirkungen der wasserrechtlichen Vorschriften

Bei nahezu allen Maßnahmen, die im Zusammenhang mit der Nutzung von Gewässern stehen und raumbedeutsam sind, müssen wasserrechtliche Vorschriften beachtet werden. Von ihrem Inhalt hängt es also weitgehend ab, ob die einzelnen Vorhaben durchgeführt werden können oder nicht. Zu den raumrelevanten wasserwirtschaftlichen Maßnahmen zählen⁴⁹⁴⁾

- der Bau von Mehrzweckanlagen, z.B. Talsperren und Staustufen in Flüssen, die der Trinkwasserversorgung, der Stromerzeugung und der Erholung dienen,
- die Errichtung von Anlagen zum Schutz gegen Zerstörungen durch Wasser, z.B. Deiche, Wildwasserverbauungen und Uferbefestigungen sowie
- der Ausbau von Wasserverkehrswegen.

Im Zusammenhang mit der Erweiterung des Wasserstraßennetzes werden Flüsse begradigt und hierbei Altarme abgeschnitten, neue Kanäle angelegt oder Flußläufe (z.B. die Mosel) in eine Kette von Staustufen umgewandelt⁴⁹⁵⁾. Dies wiederum hat zahlreiche Nebeneffekte; einzelne Gebiete erhalten einen erheblichen industriellen Standortvorteil, so daß sich neue Betriebe ansiedeln, und in anderen Regionen können wegen des steigenden Fremdenverkehrs zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden.

Da durch Sondergesetze bestimmten Verbänden für den Einzugsbereich einzelner größerer Flüsse (z.B. Ruhr) die Aufgabe der Wassermengenwirtschaft und die Sorge für die Wassergüte übertragen worden ist, können die mit der Wassernutzung zusammenhängenden Probleme (Versorgung der Industrie mit genügend Brauch- und der Bevölkerung mit Trinkwasser, Reinigung der Abwässer, Anlegung von Wasserflächen zu Erholungszwecken) angemessen gelöst werden. Dementsprechend ist beispielsweise in der Ruhr und ihren Nebenflüssen bereits eine Vielzahl von größeren Stauseen errichtet worden⁴⁹⁶⁾.

Talsperre	Speicherraum (JR) Mio m ³	Niedersch. Gebiet km ²	Sperrbauwerk Art	Höhe m
Bigge	171,7	289,0	2 Geröll- dämme	52,0 45,0
Möhne	134,5	432,0	Bruchsteinmauer	40,3
Sorpe	70,0	99,5	Erddamm	69,0
Henne	38,4	100,6	Gerölldamm	58,0
Verse	32,8	24,1	Erddamm	62,0
kl. Talsperren	23,7	99,5		
	471,1	Gesamtstauraum		

494) Vgl. RINCKE, S. 244f.

495) Vgl. RINCKE, S. 245

496) Vgl. IMHOFF, S. 195

Es liegen Planungen des Ruhrtalsperrenvereins vor, zum Ausgleich eines zu erwartenden mittelfristigen Leistungsdefizits der bestehenden Talsperren nördlich von Winterberg in der Neger einen neuen Stausee anzulegen⁴⁹⁷). Ob diese Talsperre tatsächlich gebaut werden kann, ist noch unklar, zumal Schwierigkeiten wegen der Umsiedlung eines Dorfes bestehen. Der Ruhrverband hat gemäß den Vorschriften des Ruhrreinhaltegesetzes bislang ein System von 119 Kläranlagen geschaffen⁴⁹⁸). Er sieht vor, dieses in den nächsten Jahren durch den Bau neuer, größerer Anlagen und Regenbecken zu erweitern. Das Finanzvolumen des Projektes beläuft sich auf 600 Mio DM. Dadurch sollen für das gesamte Flußnetz die Gewässergüteklassen I und II erreicht werden⁴⁹⁹).

Veränderungen von Flußläufen haben in besonderem Maße auch ökologische Auswirkungen. Vereinfacht dargestellt lassen sich zwei Ausbauweisen, die beide nach den rechtlichen Bestimmungen zulässig sind, unterscheiden⁵⁰⁰): Bei der ersten Art handelt es sich um einen Ausbau unter primär wasserwirtschaftlichen Gesichtspunkten. Dabei dominieren ökonomische Zielsetzungen (z.B. Verbesserungen für die Schifffahrt, Schutz angrenzender Gebiete vor Hochwasser, Entwässerung), während ökologische Aspekte in den Hintergrund treten. Die Gewässer werden weitgehend begradigt und eingedeicht, Nebenarme, Altwässer und Kolke verfüllt, die Sohlen eingeebnet und die Böschungen in einem bestimmten Neigungswinkel angelegt. Dem steht die Ausbauweise unter Beachtung der ökologischen Interessen gegenüber⁵⁰¹). Für sie ist die Anpflanzung seltener Gehölze, die Schaffung von Vogelbrutstätten und die Einbeziehung einzelner Altarme in den neuen Flußlauf typisch. Außerdem werden meist die Linienführung des Gewässers und die Uferbepflanzung dem jeweiligen Gebiet angepaßt. ENGELHARDT stellt zwei Luftbilder von verschiedenen Teilstrecken des unteren Inn gegenüber und zeigt auf, wie sich die unterschiedlichen Ausbaumöglichkeiten auswirken⁵⁰²). In dem einen Fall handelt es sich um einen Laufstausee, bei dem die Dämme dem Fluß eine gerade Linienführung geben und ihn von dem Auwald abschneiden. Eine Regeneration der angrenzenden Bereiche ist daher unmöglich. Bei dem anderen Beispiel sind die Seitendämme so angelegt, daß Wassermassen in die umliegenden Gebiete einfließen und sich Inseln, Altarme sowie Flachwasserzonen bilden können. Dadurch entsteht ein Flußgebiet fast urtümlichen Charakters. Dementsprechend ist das heutige Naturschutzgebiet "Unterer Inn" auch zu einem Wasservogelreservat von europäischer Bedeutung geworden⁵⁰³).

Untersuchungen über den Ausbau von Gewässern liegen unter anderem auch hinsichtlich der Lune vor⁵⁰⁴). Sie mündet in der Nähe von Bremerhaven auf

497) IMHOFF, S. 195

498) IMHOFF, S. 196

499) IMHOFF, S. 195f.

500) SCHLÜTER, S. 691f.

501) SCHLÜTER, S. 692

502) ENGELHARDT, S. 73

503) ENGELHARDT, S. 73

504) Vgl. zum Folgenden, SCHLÜTER, S. 697 ff.

dem Gebiet des Landes Bremen in die Weser, und soll aufgrund eines zwischen Bremen und Niedersachsen getroffenen Abkommens auf niedersächsisches Territorium verlegt werden. Für den neuen Lune-Unterlauf sind eine geschwungene Linienführung und Böschungsneigungen von 1:3 vorgesehen. Beim Zusammenfluß von Weser und Lune sollen ein Siel und ein Schöpfwerk gebaut werden. Bei den Planungsarbeiten ergab sich, daß an mehreren Stellen entlang der neuen Trasse Restflächen von etwa 200 m bis 1000 m Länge und 25 m bis 70 m Breite verbleiben⁵⁰⁵). Hier ist die Anlegung mehrerer größerer Buchten mit Wasserflächen und Beständen von Schilf und sonstigen Röhrichtgewächsen, die auch als Brutplätze für seltene Vogelarten dienen, geplant.

3.4.4.4 Stellungnahme zu den wasserrechtlichen Vorschriften

Bezüglich der Ressource Wasser bestehen ziemlich ausführliche Vorschriften, die ihre Nutzung regeln. Es ist anerkennenswert, daß Bund und Länder ständig bemüht sind, durch die Änderung bestehender und den Erlass neuer Regelungen den Schutz der Gewässer zu verbessern. Zu diesem Zweck wurde 1976 auch das Wasserhaushaltsgesetz grundlegend novelliert und durch weitere Schutzbestimmungen ergänzt⁵⁰⁶). Dennoch kann auch eine solche gesetzgeberische Aktivität nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Güteklasse zahlreicher Gewässer bei einem Wert von III oder sogar IV liegt. Dies gilt vor allem für Flußabschnitte in industriell geprägten Regionen. Wünschenswert wäre jedoch, daß die Güteklasse keinesfalls unter II absinkt. Dieses Ziel könnte durch rechtliche Bestimmungen auch durchaus realisiert werden. Insbesondere müßten Industriebetriebe und Gemeinden in noch stärkerem Maße als bisher zum Bau von Kläranlagen angehalten werden, damit nur weitgehend gereinigte Abwässer in die Flüsse gelangen. Die Bedenken wegen der dadurch entstehenden finanziellen Aufwendungen sollten gegenüber dem Ziel der Reinhaltung der Gewässer weiter zurücktreten. Industriebetrieben, die zur Durchführung solcher Investitionen außerstande sind, könnten staatliche Finanzhilfen (günstige Kredite, Bürgschaften oder in Einzelfällen sogar Subventionen, die nicht zurückzuzahlen sind) gewährt werden.

Als vorteilhaft ist die rechtliche Möglichkeit zu bewerten, für größere Flußgebiete Verbänden die Aufgabe der Nutzung des Wassers und die Sorge für seine Güte zu übertragen. In Nordrhein-Westfalen ist, wie aus der bei RINCKE abgedruckten Karte hervorgeht, das rechts- und linksrheinische Industriegebiet heute fast vollständig durch Wasserverbände abgedeckt⁵⁰⁷). Untersuchungen in den USA (am Beispiel des Delaware und des Tennessee) und anderen europäischen Ländern (Frankreich und England), in denen das System der Wasserverbände noch erheblich ausgeprägter als in der Bundesrepublik ist, haben ergeben, daß

505) Vgl. SCHLÜTER, S. 698 f.

506) BGBl. I S. 3017

507) RINCKE, S. 247

durch die Zusammenschlüsse, die sich in Verbindung mit der Nutzung und dem Schutz des Wassers ergebenden Probleme optimal gelöst werden können⁵⁰⁸). Leider beschränkt sich in der Bundesrepublik die durch Vereinigungen geregelte Wasserwirtschaft auf wenige Gebiete (z.B. Ruhrgebiet) während hierfür ebenfalls in anderen Regionen eine dringende Notwendigkeit bestünde. Initiativen sind in neuerer Zeit zwar auch in Baden-Württemberg ergriffen worden⁵⁰⁹). Dort haben die Flußgebietsverbände jedoch wesentlich eingeschränktere Kompetenzen als in Nordrhein-Westfalen erhalten, obwohl unter rechtlichen Gesichtspunkten eine Vergrößerung ihres Aufgabenkreises ohne weiteres möglich wäre. Durch eine Kooperation der Zusammenschlüsse wird, wie sich am Beispiel der Ruhrverbände veranschaulichen läßt, eine positive Umweltbeeinflussung wesentlich erleichtert. Im Wege der Arbeitsteilung übernimmt die Emschergenossenschaft primär die Aufgabe der Abwasserableitung aus den industriellen Kerngebieten, während sich der Ruhrtalsperrenverein vorrangig der Trinkwasserversorgung des rechtsrheinischen Industriegebietes zuwendet⁵¹⁰).

Ein Nachteil der wasserrechtlichen Vorschriften ist, daß sie für den Fall des Ausbaus von Gewässern die Beachtung der Belange des Natur- und Landschaftschutzes sowie der ökologischen Interessen nur relativ unvollkommen regeln. Bei der Erweiterung oder der Verlegung von Flüssen stehen häufig technische und wasserwirtschaftliche Gesichtspunkte im Vordergrund, während den ökologischen Erfordernissen zu wenig Beachtung geschenkt wird. Mitunter werden wertvolle Biotope zerstört, obschon viele bei Anwendung von geeigneten Maßnahmen erhalten bleiben könnten. Im Falle von Flußbegradigungen entsprechen die neue Linienführungen und Uferbepflanzungen oft nicht mehr dem Charakter des jeweiligen Gebietes, so daß der Eingriff als störend empfunden wird. Es sollten daher rechtliche Vorschriften erlassen werden (z.B. ministerielle Verordnungen oder Verfügungen), die für den Ausbau von Gewässern den Schutz der Natur intensiver gewährleisten.

3.4.5 Rechtsvorschriften der internationalen Umweltpolitik

Umweltverschmutzungen beschränken sich nicht auf das Territorium eines Staates, sondern sind grenzüberschreitend. Dies gilt vor allem für Luftverschmutzungen und die Verunreinigungen von Flüssen, die mehrere Länder durchfließen. So wäre z.B. eine noch so strenge Politik der Bundesregierung zur Reinhaltung von Wasser und Luft nur wenig erfolgreich, wenn die Nachbarstaaten nicht mitarbeiten und die Verursachung von Emissionen, besonders durch große Industriebetriebe, einschränkungslos zuließen. Daher hat in den letzten Jahren auch die Europäische Gemeinschaft mehrere Maßnahmen auf dem Gebiet

508) Vgl. RINCKE, S. 247

509) Vgl. RINCKE, S. 247

510) RINCKE, S. 248

des Immissionsschutzes getroffen. Grundlegend ist das Aktionsprogramm für Umweltschutz vom 22.11.1973⁵¹¹⁾ mit zahlreichen Grundsätzen und Zielen, die alle eine Verringerung der Umweltbelastungen im Auge haben. Am 15.05.1977 hat der Rat der Europäischen Gemeinschaft eine EntschlieÙung zur Fortschreibung und Durchführung des Programms veröffentlicht⁵¹²⁾, die besonders umfangreiche Maßnahmen gegen die Luftverschmutzung vorsieht. Die Kommission arbeitet daher Richtlinien und Vorschläge aus, die eine Verringerung luftverunreinigender Stoffe (z.B. Blei und Schwefelanhydrid) vorsehen. Für den Bereich des Gewässerschutzes sind bisher einige Richtlinien vom Rat verabschiedet und in den Mitgliedstaaten wirksam geworden, von denen die beiden folgenden besonders wichtig sind:

Richtlinien

- über die Qualitätsanforderungen an Oberflächenwasser für die Trinkwassergewinnung⁵¹³⁾;
- betreffend die Verschmutzung infolge der Ableitung bestimmter gefährlicher Stoffe in die Gewässer der Gemeinschaft⁵¹⁴⁾.

Die Zuständigkeit des Rates zum Erlaß umweltpolitischer Vorschriften resultiert in erster Linie aus Art. 100 EWGV. Danach kann der Rat "Richtlinien für die Angleichung derjenigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften (erlassen), die sich unmittelbar auf die Errichtung und das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirken". Diese Bestimmung hat generalklauselartigen Charakter, so daß sie grundsätzlich auch für die Regelungen des Umweltschutzes anwendbar ist⁵¹⁵⁾. Sollten dennoch einmal die Voraussetzungen des Art. 100 EWGV nicht vorliegen, dann greift Art. 235 EWGV als Ermächtigungsnorm ein⁵¹⁶⁾.

Von den Umweltschutzproblemen, die nahezu alle europäischen Staaten betreffen, sind solche zu unterscheiden, die primär nur die Interessen bestimmter Länder tangieren. Hierzu zählt vor allem die Reinhaltung von Flüssen, die durch mehrere Staaten fließen. Die hierdurch entstehenden umweltpolitischen Fragen werden von den betreffenden Regierungen meist durch bilaterale Verträge gelöst. Dementsprechend hat die Bundesrepublik Deutschland zur Reinhaltung des Rheins und seiner Nebenflüsse mit den Anliegerstaaten folgende Abmachungen getroffen:

Vereinbarung über die Internationale Kommission zum Schutz des Rheins gegen Verunreinigung vom 23.04.1963⁵¹⁷⁾, Protokoll zwischen den Regierungen der Bundesrepublik Deutschland, der Französischen Republik und des Großher-

511) (ABl. Nr. C 112 vom 20.12.1973)

512) (ABl. Nr. C 139 vom 13.06.1977)

513) Richtlinie vom 16.06.1975 (ABl. Nr. L 194 S. 34)

514) Richtlinie vom 04.05.1976 (ABl. Nr. L 129 S. 23)

515) Vgl. TOMUSCHAT, S. 5 ff.

516) Vgl. hierzu RIEGEL, S. 79 ff.

517) (BGBl. 1965 II S. 1433)

zogtums Luxemburg über die Errichtung einer Internationalen Kommission zum Schutze der Mosel gegen Verunreinigung vom 20.12.1961⁵¹⁸⁾, Protokoll zwischen den Regierungen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die Errichtung einer Internationalen Kommission zum Schutz der Saar gegen Verunreinigung vom 20.12.1961⁵¹⁹⁾.

Zum Schutz des Meerwassers bestehen mehrere internationale Vereinbarungen. Diese hat der Bundestag durch Gesetz für die Bundesrepublik Deutschland für verbindlich erklärt. Hierzu zählen

- das Internationale Übereinkommen vom 29.11.1969 über Maßnahmen auf hoher See bei Ölverschmutzungsunfällen⁵²⁰⁾,
- die Übereinkommen vom 05.02.1972 und 29.12.1972 zur Verhütung von Meeresverschmutzung durch das Einleiten von Abfällen durch Schiffe und Luftfahrzeuge⁵²¹⁾ und die
- Verordnung über die Beförderung gefährlicher Güter mit Seeschiffen vom 05.07.1978⁵²²⁾.

3.4.5.1 Die Raumwirkungen der Rechtsvorschriften der internationalen Umweltpolitik

Zur internationalen Umweltpolitik gibt es erst relativ wenige Rechtsvorschriften, was insbesondere für die Lösung der globalen, transnationalen Umweltprobleme (Reinhaltung der Luft und der Gewässer) gilt. Die hierzu bestehenden Bestimmungen sind vielfach sehr weit gefaßt und enthalten oft auch keine allzu strengen Ge- oder Verbote. Über ihre Raumwirkungen liegen konkrete Einzelfalluntersuchungen noch nicht vor. Es lassen sich die raumrelevanten Folgen aber abstrakt aufzeigen⁵²³⁾. Durch eine Verschärfung der Umweltschutzbestimmungen erhöhen sich die Produktionskosten, und dies schlägt sich in den Verkaufspreisen nieder. Wegen der steigenden Preise kann die Wettbewerbsfähigkeit einzelner Unternehmen nachlassen, was wiederum zu einer Verschiebung der Handelsströme führt. Als langfristige Reaktion ist eine Änderung der Produktionsstruktur, mit der vielfach Industrieverlagerungen einhergehen, zu erwarten⁵²⁴⁾. Für einzelne industrielle Sektoren können die Auswirkungen recht erheblich sein, zumal sich die Umweltschutzkosten zum Teil auch schon in den Vorlieferungen niederschlagen. So liegen beispielsweise für die USA Annahmen vor,

518) (BGBl. 1962 II S. 1103); gemäß Bekanntmachung der Vereinbarung vom 06.09.1965 (BGBl. I S. 1432)

519) (BGBl. 1962 II S. 1106)

520) Vgl. hierzu Gesetz vom 27.01.1975 (BGBl. II S. 137)

521) Vgl. hierzu Gesetz vom 11.02.1977 (BGBl. II S. 165); zuletzt geändert durch Gesetz vom 28.04.1980 (BGBl. I S. 606)

522) (BGBl. I S. 1017)

523) Vgl. zum Folgenden, DIERKES/HARTJE, S. 93, 103 f.

524) DIERKES/HARTJE, S. 93

daß durch die Umweltschutzbestimmungen die Wettbewerbssituation des Kohlenbergbaus, des Maschinenbaus und der Kunststoffindustrie besonders gefährdet wird⁵²⁵). Ein weiterer Effekt internationaler umweltpolitischer Normen ist, daß sich die Wettbewerbslage in den Randgebieten, die meist ohnehin einen Standortnachteil haben, weiter verschlechtert⁵²⁶).

Die Emissions- und Immissionswerte z.B. der Bestimmungen der Europäischen Gemeinschaft sind primär darauf ausgerichtet, die starken Umweltbeeinträchtigungen in den Ballungsräumen zu verringern. Da sie jedoch landesweit Anwendung finden, gelten sie auch in den Randregionen, obwohl sie hier wegen der meist geringeren Umweltbelastungen vielfach gar nicht erforderlich wären. Dies kann Industriebetriebe dazu veranlassen, aus den ohnehin benachteiligten Gebieten abzuwandern.

Auch die rechtlichen Grundlagen, die die Umweltprobleme lediglich einzelner Nachbarstaaten betreffen, enthalten meist keine allzu detaillierten Regelungen. Wichtige Beispiele sind die Abkommen über die Reinhaltung des Rheins, der Mosel und der Saar zwischen der Bundesrepublik und den sonstigen Anliegerstaaten dieser Flüsse. Ebenfalls in diesen Fällen ist es schwierig, Raumwirkungen an konkreten Einzelbeispielen aufzuzeigen. Allgemein gesehen werden durch die rechtlichen Bestimmungen zahlreiche Gemeinden und Industriebetriebe zum Bau von Kläranlagen und Reinigungsbecken verpflichtet. Weitere Folgen sind, daß Unternehmen ihre Produktion umstellen oder einen anderen Standort wählen, da sie ihre Abwässer nicht mehr wie bisher in die von den Abkommen betroffenen Flüsse einleiten dürfen.

3.4.5.2 Stellungnahme zu den Rechtsvorschriften der internationalen Umweltpolitik

Wie bereits mehrfach erwähnt, sind die Rechtsvorschriften der internationalen Umweltpolitik unvollkommen und unzulänglich. Ein Grund hierfür liegt in der Schwierigkeit, die einzelstaatlichen Auffassungen über die anzustrebende Umweltqualität zu koordinieren. Die Länder stellen häufig ihre eigenen Interessen in den Vordergrund, und diejenigen mit nur geringen Luft- oder Wasserverschmutzungen plädieren vielfach aus Kostengründen gegen allzu scharfe Maßnahmen. Wegen dieser Differenzen sind Einigungen oft nur nach langwierigen Verhandlungen möglich. Da auf die Länder, die strenge Schutzbestimmungen ablehnen, Rücksicht genommen werden muß, enthalten die Vereinbarungen dann meist auch keine allzu weitreichenden Ge- und Verbote.

Die Schwierigkeiten zum Zustandekommen internationaler Übereinkommen lassen sich am Beispiel der Rheinsanierung veranschaulichen. Der Rhein ist von zentraler wasserwirtschaftlicher Bedeutung für die Nordschweiz, ein Drittel der

525) Vgl. DIERKES/HARTJE, S. 104

526) DIERKES/HARTJE, S. 103

Bundesrepublik Deutschland und weite Teile der Niederlande⁵²⁷). Das Rheineinzugsgebiet versorgt 20 Millionen Menschen mit Trinkwasser, wozu jährlich die Entnahme von 600 Mio m³ Wasser erforderlich ist. Darüber hinaus werden — Schätzungen zufolge — pro Jahr 15 bis 20 Mrd m³ als Brauchwasser, insbesondere zu Kühlzwecken, entnommen⁵²⁸). Die Verschmutzung des Rheins erfolgt durch die Gemeinden und Industriebetriebe, die leicht und schwer abbaubare Stoffe, vor allem auch Salze und chemische Abfälle in das Wasser einleiten⁵²⁹). Trotz der dringenden Notwendigkeit, die Wasserqualität vor allem im Hinblick auf die Sicherung der Trinkwasserversorgung zu verbessern, gelang es der Internationalen Kommission zum Schutz des Rheins gegen Verunreinigung zunächst nicht, die Anliegerstaaten zum Abschluß eines Chemieabkommens zu bewegen. Erst nach Erlaß der EG-Richtlinie zum Schutz der Gewässer der Gemeinschaft unterzeichneten sie einen entsprechenden Vertrag. Auch das Wirksamwerden der EG-Richtlinie verzögerte sich lange Zeit. Zunächst stritten Bund und Länder darüber, ob die Richtlinie der Zustimmung des Bundesrates bedurfte⁵³⁰). Weiterhin mußten die Grenzwerte für die zulässigen Emissionen festgelegt werden, und es war noch eine Umsetzung in nationales Recht erforderlich.

Die Schwierigkeiten zur Lösung von Umweltproblemen sind, wie bei der Rheinsanierung, dann besonders groß, wenn es sich um sog. Einwegbelastungen handelt. Diese werden von einem Oberliegerstaat verursacht, während die negativen Auswirkungen in erster Linie nicht ihn, sondern die Unterliegerstaaten treffen⁵³¹). Er ist geneigt, sich um das Ausmaß der Beeinträchtigungen wenig zu kümmern und die Beseitigung der Verschmutzung anderen Ländern zu überlassen. Ein solches Verhalten wird noch dadurch begünstigt, daß auf internationaler Ebene das Verursacherprinzip keine Anwendung findet. Vielfach können zwischenstaatliche Einigungen dann schneller erzielt werden, wenn die von den einzelnen Ländern ausgehenden Beeinträchtigungen sich auch im eigenen Territorium negativ niederschlagen (reziproke Belastungen)⁵³²). In diesen Fällen ist der Problemdruck stärker, so daß ein allseitiges Interesse an einer umgehenden und bestmöglichen Lösung besteht.

Insgesamt gesehen läßt das rechtliche Instrumentarium der internationalen Umweltpolitik sehr viel zu wünschen übrig. Dies gilt umso mehr, als sich gerade in den letzten Jahren die Erkenntnis durchgesetzt hat, daß die an Intensität ständig zunehmenden Umweltbeeinträchtigungen nur durch die Zusammenarbeit mehrerer Staaten effektiv behoben werden können. Andererseits sollten die Erwartungen auf eine rasche Verbesserung dieser Situation nicht allzu hoch ange-

527) Vgl. Energiepolitik, 1976, BT-Drucksache 8/1938, S. 89 ff.

528) DIERKES/HARTJE, S. 96

529) Vgl. Energiepolitik, 1976, BT-Drucksache 8/1938, S. 96 ff.

530) DIERKES/HARTJE, S. 97

531) DIERKES/HARTJE, S. 94

532) DIERKES/HARTJE, S. 94

setzt werden⁵³³). Die unterschiedlichen wirtschaftlichen Interessen, wachstums- und handelspolitische Gesichtspunkte sowie Streitigkeiten um die Kompetenzen bilden sehr starke Barrieren, so daß rechtliche Regelungen zur Lösung der Probleme nur zögernd zustande kommen.

533) DIERKES/HARTJE, S. 94

4. ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE

Die vorliegende Arbeit aus dem Bereich der Rechtsgeographie hat sich zum Ziel gesetzt, die zur Ressourcenpolitik ergangenen Rechtsvorschriften zu untersuchen, insbesondere sie zu systematisieren und aufzuzeigen, welche räumlichen Veränderungen sie bereits bewirkt haben und welche durch sie noch zu erwarten sind.

In Kap. 2 wird für die Rechtsvorschriften, die die Nutzung der Ressourcen regeln, eine Systematik herausgearbeitet. Ansatzpunkt für diese ordnende Darstellung sind die in Betracht kommenden Rechtsformen. Hierzu zählen Gesetze, Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften, Sonderverordnungen, Satzungen, Richterrecht und aus dem Bereich der Europäischen Gemeinschaft Verordnungen, Entscheidungen, Richtlinien sowie Empfehlungen und Stellungnahmen.

Bei der Untersuchung des Verfahrens zum Zustandekommen der Gesetze wird das Ergebnis gewonnen, daß sie als ressourcenpolitisches Instrument eine Vielzahl von Vorteilen, andererseits aber auch Nachteile aufweisen (Kap. 2.1.3, 2.1.4). Positiv ist unter anderem zu bewerten, daß die Länder im Gesetzgebungsverfahren des Bundes über den Bundesrat ein beachtliches Mitwirkungsrecht haben. Die Aufgabe des Bundesrates besteht sowohl darin, die Interessen der Länder zu schützen, als auch konstruktiv an der Bewältigung der politischen und wirtschaftlichen Probleme des Bundes mitzuarbeiten. Eine Kooperation ist besonders im Bereich der Ressourcen- und Energiepolitik von Bedeutung, da nur Bund und Länder gemeinsam die hier auftretenden Schwierigkeiten lösen können. Als negativ erweist sich bei der Rechtsform des Gesetzes seine geringe Flexibilität⁵³⁴). Gesetzesänderungen sind sehr zeitraubend, da jedesmal das gleiche formelle und langwierige Verfahren wie beim Neuerlaß eingehalten werden muß. Gerade in den wichtigen Bereichen der Energie- und Rohstoffversorgung ist eine schnelle Anpassung an sich ändernde nationale und internationale Verhältnisse aber unbedingt erforderlich.

Dieser zuletzt erwähnte Nachteil tritt bei den Rechtsverordnungen (Kap. 2.2) nicht auf, denn diese können von der ermächtigten Behörde schnell und unverzüglich erlassen werden. Daher besteht auch die Möglichkeit, unvorhergesehene Ressourcenprobleme (z.B. bei Versorgungsschwierigkeiten) innerhalb kürzester Zeit durch den Erlaß neuer oder die Änderung vorhandener Rechtsverordnungen zu regeln.

Verwaltungsvorschriften (Kap. 2.3), die häufig auch die Bezeichnung Erlaß, Richtlinie, Verfügung, Ausführungsbestimmungen, Allgemeine Anweisung oder eine ähnlich lautende Überschrift tragen, unterscheiden sich von Gesetzen und Rechtsverordnungen insofern, als sie nur behördeninternen Charakter haben. Sie geben den Bediensteten Anhaltspunkte für die Anwendung und Auslegung anderer Rechtsnormen. Daneben legen sie oft bei Subventionierungen, die für viele

534) Vgl. hierzu auch die Ausführungen von VOIGT, R., S. 57 ff., über die Nachteile von Plänen in Gesetzesform

Bereiche der Ressourcenpolitik von großer Bedeutung sind (z.B. in der Kohle- oder Erdgaspolitik), den Kreis der Begünstigten sowie das Verfahren für die Beantragung der Gelder fest. Als vorteilhaft erweist sich ebenfalls wie bei den Rechtsverordnungen das einfache und unkomplizierte Verfahren zu ihrem Erlaß. Sehr negativ wirkt sich allerdings aus, daß sie Bürgern gegenüber keine direkten Rechtswirkungen entfalten und daher nur unter erschwerten Voraussetzungen gerichtlich nachprüfbar sind.

Der Staat verleiht die Befugnis zum Erlaß von Satzungen bestimmten gesellschaftlichen Vereinigungen (z.B. Gemeinden, Wasser-, Boden- oder Planungsverbänden), um ihnen die Regelung ihrer eigenen Angelegenheiten zu überlassen. Er geht davon aus, daß sie diese selbst am sachkundigsten beurteilen können (Kap. 2.5). Dementsprechend werden die in Form von Satzungen geregelten ressourcenpolitischen Probleme meist auch optimal gelöst.

Richterrecht (Kap. 2.6) findet Anwendung, wenn rechtliche Bestimmungen fehlen und darüber hinaus dann, wenn der Gesetzgeber sich mit Generalklauseln und der Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe begnügt. Daher können auch diejenigen ressourcenpolitischen Probleme kurzfristig und unverzüglich gelöst werden, deren rechtliche Ausgestaltung der Gesetz- oder Verordnungsgeber nicht bedacht hat.

Die vom Rat oder der Kommission der Europäischen Gemeinschaft erlassenen Verordnungen (Kap. 2.9.2) — nicht zu verwechseln mit den Rechtsverordnungen — werden in allen Mitgliedstaaten zum gleichen Zeitpunkt wirksam und haben absoluten Vorrang vor Landesrecht. Sie erweisen sich für die Ressourcenpolitik deshalb als vorteilhaft, weil hierdurch für viele Probleme, die grenzüberschreitend sind (z.B. Umweltschutz, Rohstoffversorgung), eine Vereinheitlichung der rechtlichen Regelungen im Gebiet der Europäischen Gemeinschaft herbeigeführt wird.

Richtlinien (Kap. 2.9.4) hingegen erklären lediglich ein bestimmtes Ziel als verbindlich, überlassen die Wahl und die Form der Mittel zu seiner Grundsetzung aber grundsätzlich den innerstaatlichen Stellen. Dadurch entsteht die Gefahr, daß das gesteckte ressourcenpolitische Ziel nicht oder nur unzulänglich realisiert wird. Einmal ist nicht gewährleistet, daß die einzelnen Staaten die erforderlichen Maßnahmen unverzüglich, d.h. ohne große Verzögerung, treffen. Darüber hinaus ist ungewiß, ob sie auch tatsächlich die geeignetsten und effektivsten Mittel einsetzen.

Die Ergebnisse der Untersuchung der konkreten Rechtsvorschriften (Kap. 3) sind je nach Ressourcenbereich sehr unterschiedlich.

Für die flächendeckenden Regelungen der Raumordnung und Landesplanung konnte nachgewiesen werden, daß die Länder die Landesraumordnungs- und Landesentwicklungsprogramme in zunehmendem Maße in Gesetzesform verabschieden (Kap. 3.1.3). Dies wirkt sich positiv vor allem unter dem Gesichtspunkt des Rechtsschutzes aus. Bürger und Gemeinden haben nunmehr unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit, gegen die in den Plänen getroffenen

Festsetzungen im Klageweg vorzugehen. Ein wichtiges Instrument zur Verwirklichung der raumordnerischen Ziele ist die Raumordnungsklausel nach § 5 Abs. 4 BROG (Kap. 3.1.1). Danach sind die Ziele der Raumordnung und Landesplanung von den in § 4 Abs. 5 BROG genannten Stellen bei allen Planungen und sonstigen Maßnahmen, durch die Grund und Boden in Anspruch genommen werden oder die räumliche Entwicklung eines Gebietes beeinflußt wird, zu beachten. Die Raumordnungsklausel ist eine bedeutende Schaltstelle zwischen Planungen verschiedener Ebenen, Stufen und Sektoren sowie zwischen Planungen und raumbedeutsamen Einzelentscheidungen⁵³⁵). Der rechtliche Begriff der Raumbedeutsamkeit ist unter Bezugnahme auf den Wertungsrahmen der Grundsätze der Raumordnung (§ 2 BROG) zu klären (vgl. Kap. 3.1.2)⁵³⁶). Dementsprechend ist eine Maßnahme raumbedeutsam, wenn ihre Auswirkungen einen Bodennutzungs- oder einen Einkommens-, einen Bevölkerungs-, einen Versorgungs- oder einen Anreizeffekt in einem bestimmten Gebiet hat bzw. haben kann⁵³⁷).

Bei dem Bundesberggesetz — 1982 in Kraft getreten — handelt es sich um ein sehr junges Gesetz, und daher können seine Raumwirkungen an konkreten Einzelbeispielen noch nicht aufgezeigt werden. Es lassen sich aber abstrakt die raumbedeutsamen Aspekte darlegen (Kap. 3.2.2). Durch die neue rechtliche Regelung ist die Führung der Betriebe unter eine stärkere staatliche Kontrolle gestellt worden. In den Betriebsplänen müssen die Unternehmen sämtliche im Zusammenhang mit der Förderung der Bodenschätze stehenden raumrelevanten Gesichtspunkte (Gewinnungs- und Aufbereitungsverfahren, den notwendigen Flächenbedarf, Maßnahmen zur Wasserwirtschaft, Siedlungs- und Infrastruktur usw.) aufzeigen. Aufgrund dieser Angaben gewinnt die jeweils zuständige Bergbaubehörde einen Überblick über die geplanten räumlichen Veränderungen. Sie kann daher beispielsweise bestimmte Vorhaben, die mit anderen Raumansprüchen unvereinbar sind, verbieten oder falls ein Unternehmen den Abbau auf Flächen ausdehnt, die im Betriebsplan nicht gekennzeichnet sind, rechtzeitig eingreifen. Als weitere raumbedeutsame Konsequenz des neuen Bundesberggesetzes ist die nunmehr rechtlich verankerte Pflicht zur Wiedernutzbarmachung der abgebauten Flächen zu nennen. Dadurch können diese Gebiete oft schon kurze Zeit nach der Fördertätigkeit zu Landwirtschafts-, Forstwirtschafts- und Erholungszwecken genutzt werden.

Die Rechtsvorschriften der Steinkohlenpolitik (Kap. 3.3.1) sind sehr ausführlich und tragen daher entscheidend zur Durchsetzung der politischen Ziele bei, Steinkohle verstärkt zur Energieerzeugung einzusetzen und neue Kohlenfelder aufzuschließen. Dementsprechend ist im Ruhrgebiet mit einer Expansion der Kohlenindustrie zu rechnen. Sie wird sich vor allem in nördliche sowie in nordöstliche Richtung ausdehnen, da im Süden des Ruhrreviers die Kohlenlager be-

535) SCHMIDT-ABMANN, S. 33

536) Vgl. DAVID, 1982, S. 55

537) Vgl. ZOUBEK, S. 49 f.

reits weitgehend ausgebeutet sind⁵³⁸). Zwar wird nördlich der Lippe der Abbau insofern schwieriger, als die Kohlenflöze 500 m unter NN und tiefer liegen. Der Bau der Zechen bei Dorsten und Ahlen hat aber gezeigt, daß nach dem derzeitigen Stand der Technik auch eine Kohlegewinnung aus tieferen Lagen durchaus möglich ist. Die Errichtung neuer Förderanlagen bringt zahlreiche Folgewirkungen, z.B. den Bau von Verkehrswegen, Aufbereitungs- und Verarbeitungsbetrieben sowie Wohnsiedlungen für die zugewanderten Arbeitskräfte, mit sich (vgl. hierzu ausführlich Kap. 3.3.1.5). Auch die hierdurch eintretenden räumlichen Veränderungen sind zumindest mittelbare Auswirkungen der umfangreichen rechtlichen Grundlagen der Steinkohlenpolitik. Im Saarland haben vor allem die Rechtsvorschriften zur Rationalisierung des Steinkohlenbergbaus Raumwirkungen entfaltet. In den letzten Jahren wurden, entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen (vgl. Kap. 3.3.1.5), zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit zehn Gruben stillgelegt. Die übrigen Förderbetriebe sind in Verbindung mit einer Neuordnung der Grubenfelder zu fünf Großschachtanlagen zusammengefaßt worden. Sie verfügen noch über ausreichende Kohlenreserven, und daher ist im Saargebiet in den nächsten Jahren mit der Errichtung neuer Zechen nicht zu rechnen.

Die rechtlichen Grundlagen der Braunkohlenplanung und -gewinnung sind, entsprechend der steigenden Bedeutung der Braunkohle für die Energieversorgung, verbessert und erweitert worden. Im nördlichen Rheinischen Revier wird daher 1983 der Tagebau Bergheim seinen Betrieb aufnehmen können (Kap. 3.3.2.1). Die Landinanspruchnahme beläuft sich auf insgesamt 581 ha, wovon 260 ha landwirtschaftliche und 175 ha forstwirtschaftliche Nutzflächen sind⁵³⁹). Außerdem kann im Westfeld von Frimmersdorf mit einem verstärkten, zwei-flügeligen Abbau begonnen werden; der neue Tagebau hat den Namen Garzweiler⁵⁴⁰). In diesem Zusammenhang sind die Verlegung von fünf größeren Ort-schaften, zahlreichen Straßen und Versorgungsleitungen sowie der Bau neuer Bahnen und Bänder für den Transport der Aufschlußmassen erforderlich. Die Lagerstätte Garzweiler soll voraussichtlich bis zum Jahre 2005 ausgekohlt sein. Es liegen bereits Planungen vor, ab diesem Zeitpunkt im Abbaugbiet Frimmersdorf West-West mit der Gewinnung von Braunkohle zu beginnen⁵⁴¹). Dieses Vorhaben ist durchaus realisierbar, da die rechtlichen Grundlagen umfangreich und detailliert genug sind.

Seit der Energiekrise ist eines der vorrangigsten wirtschaftspolitischen Ziele der Bundesregierung, den Einsatz von Erdöl in allen drei Verbrauchssektoren (Industrie, Haushalte, Verkehr) zurückzudrängen und die Abhängigkeit von den Förderstaaten zu verringern. Zu diesem Zweck sollen vor allem auch die inländischen Ressourcen genutzt werden (Kap. 3.3.3). Raumwirksame Folgen haben da-

538) DEGE, S. 32 ff., 168

539) SCHÖNFELD/SIEGER, S. 377

540) SCHÖNFELD/SIEGER, S. 380

541) SCHÖNFELD/SIEGER, S. 380

her unter anderem diejenigen Vorschriften, die die Aufsuchung neuer Erdöllagerstätten in der Bundesrepublik fördern. Durch die finanziellen Unterstützungen erhalten die Unternehmen einen starken Anreiz zur Erforschung und Ausbeutung der Ölfelder, zumal durch die gesetzlichen Regelungen das große Risiko von Verlusten bei Fehlbohrungen erheblich gemindert wird. Dies hat in den letzten Jahren im Bereich der deutschen Erdöllagerstätten⁵⁴²⁾, dem Nordwestdeutschen Becken, wo die weitaus größten Vorräte liegen, dem Oberrhein-Graben und dem Molasse-Becken zu einem drastischen Anstieg der Explorationstätigkeit und somit auch zu räumlichen Veränderungen geführt (vgl. Kap. 3.3.3.7).

Auch die Erschließung von Erdgasfeldern wird in der Bundesrepublik Deutschland aufgrund rechtlicher Bestimmungen finanziell unterstützt (Kap. 3.3.4). Dementsprechend hat sich die Anzahl der Förderprojekte wesentlich erhöht. Bedeutende Erdgasfelder liegen besonders im Nordwestdeutschen Becken — im Bereich der Emsmündung, da Ausläufer des Groninger Feldes — eine der größten Erdgasreserven der Welt — über die niederländische Staatsgrenze bis auf deutsches Territorium reichen, sowie — in der Umgebung von Uelzen und Soltau⁵⁴³⁾.

Bohrungen aus der jüngsten Zeit haben ergeben, daß sich das zuletzt genannte Erdgasfeld nach Westen hin bis an den Unterlauf der Aller erstreckt. Die Exploration in diesem Gebiet ist weiterhin deshalb erfolgversprechend, weil nordöstlich von Bremen ein größeres Erdgasvorkommen gefunden worden ist⁵⁴⁴⁾.

Von den Rechtsvorschriften zur Planung von Kraftwerksstandorten (Kap. 3.3.5) entfalten vor allem die von einigen Ländern erlassenen Standortvorsorgepläne Raumwirkungen. Sie halten bestimmte Flächen für den Bau von Kraftwerken frei, und daher ist in diesen Gebieten mit großer Wahrscheinlichkeit in den nächsten Jahren mit erheblichen räumlichen Veränderungen durch die Errichtung der Anlagen zu rechnen. Welche Bereiche in den Bundesländern Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen hiervon betroffen sind, wird in Kap. 3.3.5.1 genau dargelegt.

Zahlreiche abstrakte raumrelevante Aspekte enthalten auch die Immissionschutzvorschriften (Kap. 3.4.1). In diesem Zusammenhang ist vor allem der Planungsgrundsatz nach § 50 BImSchG zu erwähnen. Er richtet sich an alle Träger öffentlicher Planungen, und ihm liegt der Gedanke zugrunde, daß Umweltschutz nicht erst in einem späten Stadium (z.B. im Genehmigungsverfahren) einsetzen darf, sondern nur durch eine frühzeitige Planung effektiv gewährleistet wird. Raumwirkungen entfaltet auch die auf der Grundlage des § 50 BImSchG erlassene nordrhein-westfälische Verwaltungsvorschrift "Abstände zwischen Industrie- bzw. Gewerbegebieten im Rahmen der Bauleitplanung". Danach dürfen neue Industriebetriebe nur noch in einem bestimmten Abstand zu Wohngebieten errich-

542) Vgl. BOIGK, 1981b

543) Vgl. BOIGK, 1981b

544) BOIGK, 1981a, S. 264

tet werden. Eine der Vorschrift beigelegte Liste erfaßt nahezu alle Arten von Betrieben (es werden ca. 200 angeführt) und schreibt genau vor, wie weit diese von den Siedlungen mindestens entfernt liegen müssen. Dementsprechend läßt sich eine Aussage darüber treffen, in welchen Gebieten Nordrhein-Westfalens mit dem Bau bestimmter Anlagen und dem damit verbundenen räumlichen Wandel zu rechnen bzw. nicht zu rechnen ist. Auf der Grundlage der Immissionschutzbestimmungen wurden für einige Ballungszentren bereits Luftreinhaltepläne erstellt. Als Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität, die ebenfalls raumbedeutsame Auswirkungen haben, nennen sie vielfach die Stilllegung einzelner immissionsintensiver Betriebe oder die Ansiedlung neuer, emissionsarmer Unternehmen (vgl. Kap. 3.4.1.2).

Die Neugestaltung des Natur- und Landschaftsschutzrechts (vgl. Kap. 3.4.2.1) hat eine Vielzahl raumbedeutsamer Konsequenzen mit sich gebracht. Hierzu zählen insbesondere der verstärkte Schutz bestimmter Gebiete (Naturschutzgebiete, Landschaftsschutzgebiete, Nationalparke, Naturparke oder geschützte Landschaftsbestandteile), die Regelungen über die Zulässigkeit von Eingriffen in die Natur sowie Bestimmungen über die Landschaftsplanung (Landschaftsprogramme, -rahmenpläne und -pläne). Seit der gesetzlichen Novellierung zeichnet sich in einzelnen Bundesländern die Tendenz ab, neue Naturschutzgebiete einzurichten oder bestehende zu erweitern. In Hessen steigt die Anzahl der Naturschutzgebiete jährlich um etwa 20⁵⁴⁵⁾, und dies ist wesentlich darauf zurückzuführen, daß die neuen rechtlichen Vorschriften ein sehr schnelles Verfahren zur Unterschutzstellung gewährleisten (vgl. Kap. 3.4.2.4). In Baden-Württemberg hat das neue Naturschutzgesetz insofern beachtliche Raumwirkungen entfaltet, als seit seinem Erlass vier Naturparke (die ersten in Baden-Württemberg) eingerichtet worden sind: Neckartal-Odenwald, Obere Donau, Schwäbisch-Fränkischer Wald und Stromberg-Heuchelberg. Dies hat unter mehreren Gesichtspunkten weitere raumbedeutsame Folgen nach sich gezogen. Zum Beispiel wurde endgültig von dem Plan Abstand genommen, die Neckar-Alb Autobahn zu bauen, weil diese durch das Gebiet des jetzigen Naturparks Schwäbisch-Fränkischer Wald hätte geführt werden müssen⁵⁴⁶⁾. Weiterhin hat die Deutsche Bundesbahn, um eine Entwertung des Naturparks Stromberg-Heuchelberg zu vermeiden, für die Schnellbahntrasse Mannheim-Stuttgart den Bau mehrerer Tunnel eingeplant.

Durch das Instrumentarium der wald- und forstrechtlichen Vorschriften wird die Durchsetzung des politischen Ziels, den Flächenanteil des Waldes in Höhe von ca. 30 % des Bundesgebietes beizubehalten, ermöglicht (Kap. 3.4.3). Welche Bereiche der Bundesrepublik mit Wald bedeckt sind, ist kartenmäßig bereits erfaßt⁵⁴⁷⁾. Dementsprechend ist in diesen Regionen weitgehend mit keinen allzu

545) Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie, 1979, S. 48

546) OTT, S. 32

547) Vgl. TRAUTMANN, s. 132

großen Veränderungen zu rechnen. Von der in verschiedenen Landesgesetzen vorgesehenen Möglichkeit, Naturwaldreservate einzurichten, haben einige Bundesländer Gebrauch gemacht. Der ursprüngliche Charakter dieser Waldflächen soll unverändert bleiben, und daher sind hierin alle forstwirtschaftlichen Maßnahmen verboten. Allein im Saarland sind nach Erlaß des Landeswaldgesetzes Initiativen zur Schaffung von 12 Waldreservaten ergriffen worden (Kap. 3.4.3.2).

Bei nahezu allen Maßnahmen, die im Zusammenhang mit der Nutzung von Gewässern stehen und raumrelevant sind, müssen wasserrechtliche Vorschriften beachtet werden (vgl. Kap. 3.4.4). Von ihnen hängt es also weitgehend ab, ob die einzelnen Vorhaben durchgeführt werden können oder nicht. Zu den raumbedeutenden wasserwirtschaftlichen Maßnahmen zählen⁵⁴⁸⁾

- der Bau von Mehrzweckanlagen, z.B. Talsperren und Staustufen in Flüssen, die der Wasserversorgung, der Stromerzeugung und der Erholung dienen,
- die Errichtung von Anlagen zum Schutz gegen Zerstörungen durch Wasser, z.B. Deiche, Wildwasserverbauungen und Uferbefestigungen sowie
- der Ausbau von Wasserverkehrswegen.

Da durch Sondergesetze bestimmten Verbänden für den Einzugsbereich einzelner größerer Flüsse (z.B. Ruhr) die Aufgaben der Wassermengenwirtschaft oder die Sorge für die Wassergüte übertragen worden ist, können in diesen Gebieten die mit der Wassernutzung zusammenhängenden Probleme angemessen gelöst werden. Dementsprechend beabsichtigt der Ruhrtalsperrenverein, nördlich von Winterberg in der Neger einen neuen Stausee anzulegen. Der Ruhrverband hat gemäß den Vorschriften des Ruhrreinhaltegesetzes bislang ein System von 119 Kläranlagen geschaffen (Kap. 3.4.4.3).

Zur internationalen Umweltpolitik (Kap. 3.4.5) gibt es erst relativ wenige Rechtsvorschriften, und über ihre Raumwirkungen liegen konkrete Einzelfalluntersuchungen noch nicht vor. Es lassen sich aber die raumrelevanten Folgen abstrakt aufzeigen⁵⁴⁹⁾. Durch eine Verschärfung der Umweltschutzbestimmungen erhöhen sich die Produktionskosten, und dies schlägt sich in den Verkaufspreisen nieder. Wegen der steigenden Preise verschlechtert sich die Wettbewerbssituation einzelner Unternehmen, was häufig zu einer Änderung der Produktionsstruktur, mit der vielfach auch Industrieverlagerungen einhergehen, führt (vgl. hierzu ausführlich Kap. 3.4.5.1).

548) RINCKE, S. 245

549) Vgl. DIERKES/HARTJE, S. 93, 103 f.

5. ZUSAMMENSTELLUNG WICHTIGER RECHTSVORSCHRIFTEN ZU DEN EINZELNEN RESSOURCENBEREICHEN

5.1 Allgemeines

5.1.1 Recht der Europäischen Gemeinschaft und innerstaatliches Recht

Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25.03.1957 (BGBl. II S. 1156)

Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft vom 25.03.1957 (BGBl. II S. 1014)

Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl vom 18.04.1951 (BGBl. II S. 447)

Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949, (BGBl. I S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.08.1976 (BGBl. I S. 2383)

Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 24.09.1980 (BGBl. I S. 1761)

Außenwirtschaftsgesetz vom 28.04.1961 (BGBl. I S. 481); zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.02.1973 (BGBl. I S. 109)

Bundesberggesetz vom 01.01.1982 (BGBl. I S. 1310)

Bundshaushaltsgesetz in der jeweils gültigen Fassung.

Weitere wichtige allgemeine ressourcenpolitische Bundesgesetze sind in der Gesetzessammlung von SARTORIUS, C., "Verfassungs- und Verwaltungsgesetze der Bundesrepublik" zu finden.

5.1.2 Allgemeine ressourcenpolitische Landesgesetze finden sich in den jeweiligen Landesgesetzessammlungen

Baden-Württemberg: DÜRIG, G., Gesetze des Landes Baden-Württemberg; FLIEGAUF, H., Verfassungs- und Verwaltungsgesetze in Baden-Württemberg

Bayern: ZIEGLER, G. und TREMEL, P., Verwaltungsgesetze des Freistaates Bayern

Berlin: KUHLE, H. und STEUERWALD, H., Berliner Gesetze

Hamburg: GRAPENGETER, A. BECKER, U. und MASCHECK, W., Hamburgisches Landesrecht; IPSEN, H.P., Hamburgisches Staats- und Verwaltungsrecht

Hessen: FUHR, E. und PFEIL, E., Hessische Verfassungs- und Verwaltungsgesetze

Niedersachsen: MÄRZ, G., Niedersächsische Gesetze; WEBER, W., Niedersächsisches Landesrecht

Nordrhein-Westfalen: v. HIPPEL, E. und REHBORN, H., Gesetze des Landes Nordrhein-Westfalen

Rheinland-Pfalz: RUMETSCH, R., Landesrecht in Rheinland-Pfalz; RUPP, H. und STICH, R., Die wichtigsten Landesgesetze von Rheinland-Pfalz

Schleswig-Holstein: BAUSENHART, W., Verfassungs- und Verwaltungsgesetze in Schleswig-Holstein

5.2 Meer

Reinhaltung, Überwachung der Wasserqualität

Gesetz über das Internationale Übereinkommen zur Verhütung der Verschmutzung der See durch Öl, 1954, vom 21.03.1956 (BGBl. II S. 379); zuletzt geändert durch Gesetz vom 28.03.1980 (BGBl. I S. 373)

Gesetz zu den Änderungen vom 21.10.1969 und vom 12.10.1971 des Internationalen Übereinkommens zur Verhütung der Verschmutzung der See durch Öl, 1954, vom 22.12.1978 (BGBl. II S. 1493)

Gesetz zum Übereinkommen vom 29.04.1958 über die Hohe See vom 21.10.1972 (BGBl. II S. 1089); zuletzt geändert durch Gesetz vom 28.03.1980 (BGBl. I S. 373)

Gesetz zum Internationalen Übereinkommen vom 29.11.1969 über Maßnahmen auf Hoher See bei Ölverschmutzungsunfällen vom 27.01.1975 (BGBl. II S. 137)

Gesetz zu den Internationalen Übereinkommen vom 29.11.1969 über die zivilrechtliche Haftung für Ölverschmutzungsschäden und vom 18.12.1971 über die Errichtung eines internationalen Fonds zur Entschädigung für Ölverschmutzungsschäden vom 18.03.1975 (BGBl. II S. 301)

Meldeverordnung zum Ölhaftungsgesetz vom 16.12.1976 (BGBl. I S. 3462)

Gesetz zu den Übereinkommen vom 15.02.1972 und 29.12.1972 zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch das Einbringen von Abfällen durch Schiffe und Luftfahrzeuge vom 11.02.1977 (BGBl. II S. 165); zuletzt geändert durch Gesetz vom 28.04.1980 (BGBl. I S. 606)

Verordnung zur Durchführung des Gesetzes zu den Übereinkommen vom 15.02.1972 und 29.12.1972 zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch das Einbringen von Abfällen durch Schiffe und Luftfahrzeuge (Hohe-See-Einbringungsverordnung) vom 07.12.1977 (BGBl. II S. 2478)

Allgemeine Verwaltungsvorschrift für die Erteilung von Erlaubnissen zum Einbringen von Abfällen in die Hohe See (Hohe-See-Einbringungsverwaltungsvorschrift) vom 22.12.1977 (GMBl. 1978 S. 47)

Verordnung über die Beförderung gefährlicher Güter mit Seeschiffen vom 05.07.1978 (BGBl. I S. 1017)

Nutzungsregelungen (Seeschifffahrt)

Gesetz über die Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet der Seeschifffahrt vom 24.05.1965 (BGBl. II S. 833); zuletzt geändert durch Gesetz vom 28.04.1980 (BGBl. I S. 606)

Seeschifffahrtsstraßenordnung (See Sch. Str. O) vom 03.05.1971 (BGBl. I S. 641); zuletzt geändert durch Verordnung vom 25.04.1978 (BGBl. I S. 586)

Gesetz zu dem Übereinkommen vom 20.12.1972 über die internationalen Regeln zur Verhütung von Zusammenstoßen auf See vom 29.06.1976 (BGBl. II S. 1017)

Verordnung zur Seestraßenordnung (V See Str. O) vom 13.07.1977 (BGBl. I S. 813)

Hafenordnung für die Häfen in Schleswig-Holstein vom 24.04.1956 (BGBl. II S. 451)

Meeresboden, Festlandssockel

Zusatzabkommen zu dem zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich der Niederlande am 8. April 1960 unterzeichneten Vertrag über die Regelung der Zusammenarbeit in der Emsmündung (Ems-Dollart-Vertrag) vom 14. Mai 1962 (BGBl. II 1963 S. 653)

Gesetz zu dem Vertrag vom 1. Dezember 1964 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich der Niederlande über die seitliche Abgrenzung des Festlandssockels in Küstennähe vom 27. August 1965 (BGBl. II S. 1141)

Gesetz zu dem Vertrag vom 9. Juni 1965 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich Dänemark über die Abgrenzung des Festlandssockels der Nordsee in Küstennähe vom 22. April 1966 (BGBl. II S. 205)

Gesetz zu den drei Verträgen von 1971 mit dem Königreich Dänemark, dem Königreich der Niederlande und dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland über die Abgrenzung des Festlandssockels unter der Nordsee vom 23.08.1972 (BGBl. II S. 881)

5.3 Binnengewässer, Trinkwasser

5.3.1 Bundesrecht und Recht der Europäischen Gemeinschaft

Allgemeines

Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz - WHG -) vom 27.07.1957 (BGBl. I S. 1110), ber. S. 1386, i.d.F. der Bekanntmachung vom 16.10.1976 (BGBl. I S. 3017) sowie des Einführungsgesetzes zur Abgabenordnung (EGAO 1977) vom 14.12.1976 (BGBl. S. 3341) und vom 28.03.1980 (BGBl. I S. 373)

Gesetz über Wasser- und Bodenverbände (Wasserverbandgesetz) vom 10.02.1937 (RGBl. S. 188)

1. Verordnung über Wasser- und Bodenverbände (1. Wasserverbandsverordnung) vom 03.09.1937 (RGBl. I S. 933); zuletzt geändert durch Verordnung vom 18.04.1975 (BGBl. I S. 967)

Gesetz über die Sicherstellung von Leistungen auf dem Gebiet der Wasserwirtschaft für Zwecke der Verteidigung (Wassersicherstellungsgesetz) vom 24.08.1965 (BGBl. I S. 1225); zuletzt berichtigt am 22.04.1977 (BGBl. I S. 667)

2. Wassersicherstellungsverordnung (2. Was. SV.) vom 11.09.1973 (BGBl. I S. 1313); in der Fassung der Änderungsverordnung vom 25.04.1978 (BGBl. I S. 583)

Verordnung über die Statistik in der öffentlichen Wasserversorgung und im öffentlichen Abwasserwesen vom 22.08.1969 (BGBl. S. 1437)

Reinhaltung, Überwachung der Wasserqualität (Allgemeines)

Gesetz zu dem Europäischen Übereinkommen vom 16.09.1968 über die Beschränkung der Verwendung bestimmter Detergentien in Wasch- und Reinigungsmitteln vom 26.05.1972 (BGBl. II S. 553)

Gesetz über die Umweltverträglichkeit von Wasch- und Reinigungsmitteln (Waschmittelgesetz) vom 20.08.1975 (BGBl. I S. 2255)

Verordnung über die Abbaubarkeit anionischer und nichtionischer grenzflächenaktiver Stoffe in Wasch- und Reinigungsmitteln vom 30.01.1977 (BGBl. I S. 244)

Verordnung über wassergefährdende Stoffe bei der Beförderung in Rohrleitungsanlagen vom 19.12.1973 (BGBl. I S. 1946); geändert durch Verordnung vom 05.04.1976 (BGBl. S. 915)

Gesetz über Abgaben für das Einleiten von Abwasser in Gewässer (Abwasserabgabengesetz - AbwAG -) vom 13.09.1976 (BGBl. I S. 2721, berichtigt S. 3007)

Verordnung nach § 5 Abs. 3 Nr. 1 des Gesetzes über Umweltstatistiken (3. Abwasserschädlichkeitsverordnung) vom 8.11.1979 (BGBl. I S. 1908)

Reinhaltung und Überwachung der Wasserqualität spezieller Flüsse

Vereinbarung über die Internationale Kommission zum Schutze des Rheins gegen Verunreinigung vom 23.04.1963 (BGBl. 1965 II S. 1433)

Protokoll zwischen den Regierungen der Bundesrepublik Deutschland, der Französischen Republik und des Großherzogtums Luxemburg über die Errichtung einer Internationalen Kommission zum Schutz der Mosel gegen Verunreinigung vom 20.12.1961 (BGBl. 1962 II S. 1103), gem. Bekanntmachung der Vereinbarung vom 06.09.1965 (BGBl. I S. 1432)

Protokoll zwischen den Regierungen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die Errichtung einer Internationalen Kommission zum Schutz der Saar gegen Verunreinigung vom 20.12.1961 (BGBl. 1962 II S. 1106), gemäß Bekanntmachung vom 10.08.1962 (BGBl. II S. 1106)

Gesetz zu den Übereinkommen vom 03.12.1976 zum Schutze des Rheins gegen chemische Verunreinigung und zum Schutze des Rheins gegen Verunreinigung durch Chloride (Gesetz zum Chemieübereinkommen/Rhein und Chloridübereinkommen/Rhein) vom 11.03.1978 (BGBl. I S. 1053)

Nutzungsregelungen (Binnenschifffahrt)

Gesetz über die Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet der Binnenschifffahrt vom 15.02.1956 in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 21.06.1965 (BGBl. II S. 873)

Bundeswasserstraßengesetz (BWaStrG) vom 02.04.1968 (BGBl. II S. 173)

Binnenschifffahrtsstraßen-Ordnung (Bin Sch Str. O) vom 03.03.1971, Anlagenband zum Bundesgesetzblatt, Teil I, Nr. 20 vom 13.03.1977; zuletzt geändert durch Verordnung vom 02.09.1977 (BGBl. I S. 1749)

Gesetz zum Vertrag vom 27.10.1956 zwischen der Bundesrepublik Deutschland, der Französischen Republik und dem Großherzogtum Luxemburg über die Schiffbarmachung der Mosel vom 22.12.1956 (BGBl. II S. 1837), gemäß Bekanntmachung vom 08.01.1957 (BGBl. II S. 2)

Gesetz zu dem Protokoll vom 28.11.1974 zur Änderung des Vertrages vom 27.10.1956 zwischen der Bundesrepublik Deutschland, der Französischen Republik und dem Großherzogtum Luxemburg über die Schiffbarmachung der Mosel vom 06.08.1975 (BGBl. II S. 1110)

Gesetz zu dem Übereinkommen vom 01.06.1973 über die Schifffahrt auf dem Bodensee und zu dem Vertrag vom 01.06.1973 über die Schifffahrt auf dem Untersee und dem Rhein zwischen Konstanz und Schaffhausen vom 01.10.1975 (BGBl. II S. 1405), gem. Bekanntmachung vom 15.12.1975 (BGBl. II S. 2275)

Richtlinie des Rates (EWG) über die Qualitätsanforderungen an Oberflächenwasser für die Trinkwassergewinnung vom 16.06.1975 (ABl. Nr. L 194 S. 34)

Richtlinie des Rates (EWG) betreffend die Verschmutzung infolge der Ableitung bestimmter gefährlicher Stoffe in die Gewässer der Gemeinschaft vom 04.05.1976 (ABl. Nr. L 129 S. 23)

5.3.2 Landesrecht

Baden-Württemberg: Wassergesetz vom 25.02.1960 (GBl. S. 17); i.d.F. des Gesetzes vom 26.04.1976 (GBl. S. 369)

Bayern: Wassergesetz vom 26.07.1962 (GVBl. S. 143); zuletzt geändert durch Gesetz vom 12.03.1976 (GVBl. S. 33)

Berlin: Wassergesetz vom 23.02.1960 (GBl. S. 133); zuletzt geändert durch Gesetz vom 18.12.1974 (GBl. S. 351)

Hamburg: Wassergesetz vom 20.06.1960 (GVBl. S. 335); zuletzt geändert durch Gesetz vom 29.11.1977 (GVBl. S. 363)

Hessen: Wassergesetz vom 06.07.1960 (GVBl. S. 69); zuletzt geändert durch Gesetz vom 31.01.1978 (GVBl. S. 109)

Niedersachsen: Wassergesetz vom 07.07.1960 (GVBl. S. 105); zuletzt geändert durch Gesetz vom 01.02.1978 (GVBl. S. 81)

Nordrhein-Westfalen: Wassergesetz vom 22.05.1962 (GVBl. S. 235); zuletzt geändert durch Gesetz vom 18.03.1975 (GVBl. S. 232)

Rheinland-Pfalz: Landeswassergesetz vom 01.08.1960 (GVBl. S. 153); zuletzt geändert durch Gesetz vom 05.07.1977 (GVBl. S. 197)

Saarland: Wassergesetz vom 28.06.1960 (ABl. S. 511); zuletzt geändert durch Gesetz vom 13.11.1974 (ABl. S. 1011)

Schleswig-Holstein: Wassergesetz vom 25.02.1960 (GVBl. S. 39); zuletzt geändert durch Gesetz vom 09.12.1974 (GVBl. S. 453)

5.4 Raum

5.4.1 Bundesrecht

Bundesraumordnungsgesetz vom 08.04.1965 (BGBl. I S. 649)

Bundesbaugesetz in der Fassung vom 18.08.1976 (BGBl. I S. 2257)

Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15.09.1977 (BGBl. I S. 1763)

Gesetz über städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Gemeinden (Städtebauförderungsgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 18.08.1976 (BGBl. I S. 3617)

Zweites Wohnungsbaugesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 01.09.1976 (BGBl. I S. 2673)

5.4.2 Landesrecht

Baden-Württemberg: Landesplanungsgesetz in der Fassung vom 25.07.1972 (GBl. S. 459); zuletzt geändert durch Gesetz vom 11.07.1979 (GBl. S. 280)

Bayern: Landesplanungsgesetz vom 06.02.1970 (GVBl. S. 9); zuletzt geändert durch Gesetz vom 24.07.1974 (GVBl. S. 354)

Hessen: Landesplanungsgesetz in der Fassung vom 01.06.1970 (GVBl. S. 360); zuletzt geändert durch Gesetz vom 24.06.1978 (GVBl. I S. 396)

Niedersachsen: Gesetz über Raumordnung und Landesplanung vom 30.03.1966 (GVBl. S. 69); zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.01.1978 (GVBl. S. 2)

Nordrhein-Westfalen: Landesplanungsgesetz in der Fassung vom 28.11.1979 (GVBl. S. 1878)

Rheinland-Pfalz: Landesgesetz für Raumordnung und Landesplanung vom 14.06.1966 (GVBl. S. 177); zuletzt geändert durch Gesetz vom 21.12.1978 (GVBl. S. 725)

Saarland: Landesplanungsgesetz in der Fassung vom 17.05.1978 (Abl. S. 588)

Schleswig-Holstein: Landesplanungsgesetz vom 13.04.1971 (GVBl. S. 152); zuletzt geändert durch Gesetz vom 31.03.1976 (GVBl. S. 112)

Eine Zusammenstellung aller raumordnungs- und landesplanungsrechtlichen Vorschriften findet sich in der Gesetzessammlung von ULLRICH-LANGER.

5.5 Luft, Umweltschutz

5.5.1 Bundesrecht

Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundesimmissionsschutzgesetz) vom 15.03.1974 (BGBl. S. 721)

1. Verordnung zur Durchführung des Bundesimmissionsschutzgesetzes (Verordnung über Feuerungsanlagen), i.d.F. der Verordnung vom 05.02.1979 (BGBl. I S. 165)

2. Verordnung zur Durchführung des Bundesimmissionsschutzgesetzes (Verordnung über Chemische Reinigungsanlagen) vom 28.08.1974 (BGBl. I S. 2130)

4. Verordnung zur Durchführung des Bundesimmissionsschutzgesetzes (Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen) vom 14.02.1975 (BGBl. I S. 499)

9. Verordnung zur Durchführung des Bundesimmissionsschutzgesetzes vom 18.02.1977 (BGBl. I S. 274); geändert durch Gesetz vom 27.06.1980 (BGBl. I S. 772)
Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft — TA Luft — vom 28.08.1974 (GMBI. S. 426)
Gesetz über Umweltstatistiken vom 15.04.1974 (BGBl. I S. 1978)
Gesetz über die Errichtung eines Umweltbundesamtes vom 22.07.1974 (BGBl. I S. 1505)
Abfallbeseitigungsgesetz vom 30.03.1971 (BGBl. I S. 282); zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.12.1976 (BGBl. I S. 3341)
Verordnung über den Nachweis von Abfällen vom 29.07.1974 (BGBl. I S. 1574)
Verordnung über das Einsammeln und Befördern von Abfällen vom 29.07.1974 (BGBl. I S. 1581)
Altölgesetz vom 11.12.1979 (BGBl. I S. 2113)
Benzinbleigesetz vom 07.08.1972 (BGBl. I S. 1234); zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.12.1976 (BGBl. I S. 3341)
DDT-Gesetz vom 07.08.1972 (BGBl. I S. 1385)
Düngemittelgesetz vom 07.08.1972 (BGBl. I S. 2135)
Chemikaliengesetz vom 16.09.1978 (BGBl. I S. 1718)
Fluglärmsgesetz vom 30.03.1971 (BGBl. I S. 278); zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.12.1976 (BGBl. I S. 3341)

5.5.2 Landesrecht

Baden-Württemberg: Landes-Immissionsschutzgesetz vom 04.02.1964 (GBl. Nr. 3 S. 55)
Smog-Verordnung vom 03.05.1977 (GBl. S. 158)
Erlaß des baden-württembergischen Innenministers über die Berücksichtigung des Immissionsschutzes bei der Aufstellung von Bauleitplänen vom 17.11.1967, abgedruckt bei GOSSRAU, E., STEPHANY, H. und CONRAD, W.
Bayern: Immissionsschutzgesetz vom 08.10.1974 (GVBl. S. 499); zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.07.1976 (GVBl. S. 294)
Verordnung über die Festsetzung von Belastungsgebieten nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz vom 29.04.1976 (GBl. S. 176)
Entschließung des bayerischen Staatsministeriums des Inneren-Nr. IV B III-9121/1-111 - betreffend Vollzug des Bundesbaugesetzes; hier: Hinweise für die Ausarbeitung und Aufstellung der Bauleitpläne (Planungsrichtlinien) vom 17.11.1967 (MABl. S. 731); geändert durch Entschließung vom 15.09.1969 (MABl. S. 549)
Berlin: Verordnung zur Bekämpfung des Lärms vom 02.07.1974 (GBl. S. 1512)
Bremen: Immissionsschutzgesetz vom 30.06.1970 (GBl. S. 71)
Hamburg: Verordnung zur Bekämpfung gesundheitsgefährdenden Lärms vom 04.05.1965 (GVBl. Nr. 22 S. 83)
Hessen: Polizeiverordnung über die Bekämpfung des Lärms i.d.F. vom 08.12.1970 (GVBl. S. 745)
Smog-Verordnung vom 15.10.1976 (GVBl. S. 419)
Verordnung über die Belastungsgebiete nach § 44 des Bundesimmissionsschutzgesetzes vom 05.08.1975 (GVBl. S. 197)
Niedersachsen: Immissionsschutzgesetz vom 06.01.1966 (GVBl. S. 1)
Nordrhein-Westfalen: Landesimmissionsschutzgesetz vom 18.03.1975 (GVBl. S. 232); zuletzt geändert durch Gesetz vom 18.09.1979 (GVBl. S. 552)
Smog-Verordnung vom 29.10.1974 (GVBl. S. 1432)
Verordnung über die Festsetzungen von Belastungsgebieten vom 18.11.1975 (GVBl. S. 645)

Runderlaß des Ministers für Arbeit, Gesundheit und Soziales vom 25.07.1974 (MBl. S. 992); geändert durch Runderlaß vom 02.11.1977 (MBl. S. 1688)

"Berücksichtigung des Immissionsschutzes bei der Aufstellung von Bauleitplänen sowie bei der Genehmigung von Vorhaben"; gemeinsamer Erlaß des Ministers für Arbeit, Gesundheit und Soziales und des Ministers für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr vom 03.02.1974 (MBl. S. 234)

Rheinland-Pfalz: Immissionsschutzgesetz vom 28.07.1966 (GVBl. S. 211); zuletzt geändert durch Gesetz vom 05.11.1974 (GVBl. S. 469)

Smog-Verordnung vom 27.10.1976 (GVBl. S. 249)

Landesverordnung über die Festsetzung von Belastungsgebieten vom 27.10.1976 (GVBl. S. 249)

Saarland: Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz vom 04.06.1974 (ABl. S. 649)

Smog-Verordnung vom 28.07.1976 (ABl. Nr. 48)

Verordnung zur Festsetzung von Belastungsgebieten vom 30.08.1976 (ABl. S. 967)

Landesentwicklungsplan Umwelt (Flächenvorsorge für Freiraumfunktionen, Industrie und Gewerbe) vom 18.12.1979 (ABl. 1980 S. 345)

Schleswig-Holstein: Verordnung zur Bekämpfung des Lärms vom 16.12.1976 (GVBl. S. 262)

5.6 Natur- und Landschaftsschutz

Bundesnaturschutzgesetz vom 20.12.1976 (BGBl. I S. 3574), ber. (BGBl. I 1977, S. 650)

Baden-Württemberg: Gesetz zum Schutz der Natur und zur Pflege der Landschaft und über die Erholungsvorsorge in der freien Landschaft (Naturschutzgesetz) vom 21.10.1975 Gesetzesblatt S. 654; i.d.F. des Änderungsgesetzes vom 30.05.1978 (GBl. S. 286)

Bayern: Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (Bayerisches Naturschutzgesetz) vom 27.07.1973 (GVBl. S. 437); i.d.F. des Änderungsgesetzes vom 13.10.1978 (GVBl. S. 678)

Berlin: Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege vom 30.01.1979 (GBl. S. 183)

Bremen: Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege vom 17.09.1979 (GVBl. S. 345)

Hamburg: Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege vom 02.07.1981 (GVBl. S. 167)

Hessen: Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege vom 19.09.1980 (GVBl. S. 309)

Niedersachsen: Naturschutzgesetz vom 20.03.1981 (GVBl. S. 31)

Nordrhein-Westfalen: Gesetz zur Sicherung des Naturhaushalts und der Entwicklung der Landschaft vom 18.02.1975 (GBl. S. 190); i.d.F. der Bekanntmachung vom 26.06.1980 (GVBl. S. 734)

Rheinland-Pfalz: Landesgesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Landespflegegesetz) vom 14.06.1973 (GVBl. S. 147); i.d.F. der Bekanntmachung vom 05.02.1979 (GVBl. S. 36)

Saarland: Gesetz Nr. 1097 über den Schutz der Natur und die Pflege der Landschaft vom 31.01.1979 (ABl. S. 147)

Schleswig-Holstein: Gesetz für Naturschutz und Landschaftspflege (Landschaftspflegegesetz) vom 16.04.1973 (GVBl. S. 122); i.d.F. des Änderungsgesetzes vom 20.12.1977 (GVBl. S. 507)

Eine ausführliche Sammlung von nahezu allen im Zusammenhang mit Landschaftsschutz und Landschaftsplanung stehenden Gesetzen und Rechtsverordnungen findet sich in der Gesetzessammlung von BURHENNE Band I und insbesondere Band II

5.7 Wald- und forstwirtschaftliche Produkte

Bundeswaldgesetz vom 02.05.1975 (BGBl. I S. 1037)

Baden-Württemberg: Waldgesetz vom 10.02.1976 (GBl. S. 99)

Bayern: Waldgesetz vom 22.10.1974 (GVBl. S. 551); i.d.F. des Gesetzes vom 24.07.1979; Verordnung über Schutzwaldverzeichnisse vom 24.11.1976 (GVBl. S. 463)

Berlin: Gesetz zur Erhaltung des Waldes vom 30.01.1979 (GBl. S. 177)

Bremen: Feldordnungsgesetz vom 13.03.1965 (GVBl. S. 71); zuletzt geändert durch Gesetz vom 17.09.1979 (GVBl. S. 346)

Hamburg: Landeswaldgesetz vom 12.02.1978 (GVBl. S. 74); zuletzt geändert durch Gesetz vom 02.07.1981 (GVBl. S. 167)

Hessen: Forstgesetz vom 10.11.1954 (GVBl. S. 211); zuletzt geändert durch Gesetz vom 31.01.1978; Durchführungsverordnung zum Hessischen Forstgesetz über Maßnahmen zur Sicherstellung der Landespflanzung vom 14.12.1970 (GVBl. S. 757); zuletzt geändert am 11.09.1974 (GVBl. S. 462)

Niedersachsen: Landeswaldgesetz vom 12.07.1973 (GVBl. S. 233); zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.03.1981 (GVBl. S. 31)

Forstgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen vom 29.07.1969 (GVBl. S. 588); i.d.F. der Bekanntmachung vom 24.04.1980 (GVBl. S. 546)

Rheinland-Pfalz: Landesforstgesetz in der Neufassung vom 02.02.1977 (GVBl. S. 21)

Saarland: Waldgesetz vom 26.10.1977 (ABl. S. 1009)

Schleswig-Holstein: Waldgesetz vom 18.03.1971 (GVBl. S. 94); i.d.F. des Änderungsgesetzes vom 03.11.1977 (GVBl. S. 464)

5.8 Landwirtschaft

Landwirtschaftsgesetz vom 05.09.1955 (BGBl. I S. 565)

Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" vom 03.09.1969 (BGBl. I S. 1573); zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.12.1971 (BGBl. I S. 2140)

Flurbereinigungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 16.03.1976 (BGBl. I S. 546)

Gesetz gegen mißbräuchliche Inanspruchnahme von Subventionen (Subventionsgesetz) vom 29.07.1976 (BGBl. I S. 2037)

5.9 Rohstoffe, die primär der Energiegewinnung dienen

5.9.1 Steinkohle

Rationalisierung und Gesundung des deutschen Steinkohlenbergbaus

Gesetz über die Förderung der Rationalisierung im Steinkohlenbergbau vom 29.07.1963 (BGBl. I S. 549); zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.12.1976 (BGBl. I S. 3341)

Gesetz über die Grunderwerbssteuerbefreiung zur Förderung der Rationalisierung des Steinkohlenbergbaus (Nordrhein-Westfalen) vom 05.05.1964 (GVBl. S. 169)

Gesetz über die Grunderwerbssteuerbefreiung bei Maßnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftsstruktur (Nordrhein-Westfalen) vom 20.11.1969 (GVBl. S. 878)

Saarländisches Gesetz Nr. 880 über Grunderwerbssteuerbefreiung bei Maßnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftsstruktur und zur Änderung grunderwerbssteuerlicher Vorschriften vom 04.06.1969 (ABl. S. 330)

Gesetz zur Anpassung und Gesundung des deutschen Steinkohlenbergbaus und der deutschen Steinkohlenbergbaugebiete (Kohlegesetz) vom 15.05.1969 (BGBl. I S. 365); zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.12.1976 (BGBl. I S. 3341)

Vertrag über die Gründung der Gesamtgesellschaft "Ruhrkohle AG", Grundvertrag vom 18.06.1969, abgedruckt in ZYDEK, Kohle, Nr. 4.21

Richtlinie des Bundesministers für Wirtschaft über die Gewährung von Beihilfen zu Altlasten des Steinkohlenbergbaus vom 18.12.1974 (BAnz. Nr. 237 vom 20.12.1974)

Richtlinien des Bundesministers für Wirtschaft über die Gewährung zusätzlicher Investitionshilfen an Unternehmen des deutschen Steinkohlenbergbaus vom 14.08.1978 (BAnz. Nr. 151 vom 15.08.1978)

Richtlinie des Bundesministers für Wirtschaft über die Gewährung von Investitionshilfen vom 04.08.1981 (BAnz. Nr. 142 vom 05.08.1981)

Absatz der Steinkohle

Gesetz zur Förderung der Verwendung von Steinkohle in Kraftwerken (erstes Verstromungsgesetz) vom 12.08.1965 (BGBl. I S. 777)

Gesetz zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes in der Elektrizitätswirtschaft vom 05.09.1966 (zweites Verstromungsgesetz) (BGBl. I S. 545); zuletzt geändert durch Gesetz vom 25.08.1980 (BGBl. S. 1605)

Gesetz über die weitere Sicherung des Einsatzes von Gemeinschaftskohle in der Elektrizitätswirtschaft (drittes Verstromungsgesetz), i.d.F. der Bekanntmachung vom 17.11.1980 (BGBl. I S. 2137)

Entscheidung Nr. 287/73 EGKS über Koks- und Eisen- und Stahlindustrie der Gemeinschaft vom 25.07.1973 (ABl. Nr. L 259 S. 36)

Entscheidung Nr. 3544/78 EGKS der Kommission betreffend die Durchführung der Entscheidung Nr. 287/73 EGKS über Koks- und Eisen- und Stahlindustrie der Europäischen Gemeinschaft vom 20.12.1973 (ABl. Nr. L 361 S. 18), i.d.F. vom 29.09.1978 (ABl. Nr. L 275 S. 78)

Richtlinie des Bundesministers für Wirtschaft über die Gewährung von Beihilfen für die Förderung und den Absatz von Koks- und Hochofenkoks an die Eisen- und Stahlindustrie der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, (Neufassung) vom 21.05.1982 (BAnz. Nr. 106 vom 12.06.1982)

Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Notgemeinschaft Deutscher Steinkohlenbergbau GmbH über den Aufbau einer Steinkohlenreserve, abgedruckt in ZYDEK, Nr. 6.31

5.9.2 Braunkohle

Landesplanungsgesetz (von Nordrhein-Westfalen) i.d.F. der Bekanntmachung vom 28.11.1979 (GVBl. S. 878); hier insbesondere der dritte Abschnitt "Sondervorschriften für das Rheinische Braunkohlengebiet"

Dritte Durchführungsverordnung zum Landesplanungsgesetz vom 05.02.1980 (GVBl. S. 149)

Vierte Durchführungsverordnung zum Landesplanungsgesetz vom 27.11.1979 (GVBl. S. 806)

5.9.3 Mineralöl

Übereinkommen zwischen Belgien, Dänemark, der Bundesrepublik Deutschland, Irland, Italien, Japan, Kanada, Luxemburg, der Niederlande, Österreich, Schweden, der Schweiz, Spanien, der Türkei, Großbritannien und den Vereinigten Staaten von Amerika über ein internationales Energieprogramm vom 18.11.1974 (BGBl. II S. 701)

Anzeige- und Mitteilungspflichten von Mineralölunternehmen

Verordnung über die Anzeige der Kapazitäten von Erdöl-Raffinerien und Erdöl-Rohrleitungen (Anzeigepflicht VO) vom 28.07.1965 (BGBl. I S. 644)

Verordnung (EWG) Nr. 1056/72 des Rates über die Mitteilung der Investitionsvorhaben von gemeinschaftlichem Interesse auf dem Erdöl-, Erdgas- und Elektrizitätssektor an die Kommission vom 18.05.1972 (ABl. Nr. L 120 S. 7); in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 1215/76 des Rates vom 04.05.1976 (ABl. Nr. L 140 S. 1)

Verordnung (EWG) Nr. 1055/72 des Rates über die Mitteilung der Einfuhr von Kohlenwasserstoffen an die Kommission vom 18.05.1972 (ABl. Nr. L 120 S. 7)

Verordnung (EWG) Nr. 388/75 des Rates über die Mitteilung der Ausfuhr von Kohlenwasserstoffen nach Drittländern an die Kommission vom 13.02.1975 (ABl. Nr. L 45 S. 1)

Richtlinie des Rates (76/491EWG) über ein gemeinschaftliches Verfahren zur Unterrichtung und Konsultation über die Preise von Rohöl und Mineralölerzeugnissen vom 04.05.1976 (ABl. Nr. L 140 S. 4)

Bevorratung mit Mineralöl, Maßnahmen bei Versorgungsschwierigkeiten

Gesetz über die Bevorratung mit Erdöl und Erdölerzeugnissen vom 25.07.1978 (BGBl. I S. 1073)

Richtlinie des Rates (68/414 EWG) zur Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Mindestvorräte an Erdöl und/oder Erdölerzeugnissen zu halten vom 20.12.1968 (ABl. Nr. L 308 S. 14)

Gesetz über die Sicherstellung von Leistungen auf dem Gebiet der gewerblichen Wirtschaft sowie des Geld- und Kapitalverkehrs (Wirtschaftssicherungsgesetz) i.d.F. vom 03.10.1968 (BGBl. I S. 1070); zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.12.1976 (BGBl. I S. 3341)

Mineralölbewirtschaftungs-Verordnung vom 21.07.1976 (BGBl. I S. 1829)

Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Mineralölbewirtschaftungs-Verordnung vom 29.07.1976, Beilage Nr. 22/76, S. 3 zum (BANz. Nr. 148 vom 10.08.1976)

Gesetz zur Sicherstellung der Energieversorgung bei Gefährdung oder Störung der Einfuhr von Erdöl, Erdölerzeugnissen oder Erdgas (Energiesicherungsgesetz 1975) vom 20.12.1974 (BGBl. I S. 3681); zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.12.1979 (BGBl. I S. 2305)

Verordnung über Lieferbeschränkungen für Kraftstoff in einer Versorgungskrise (Kraftstoff-Lieferbeschränkungs-Verordnung) vom 26.04.1982 (BGBl. I S. 520)

Verordnung über Lieferbeschränkungen für Heizöl in einer Versorgungskrise (Heizöl-Lieferbeschränkungs-Verordnung) vom 26.04.1982 (BGBl. I S. 536)

Richtlinie des Rates (75/405 EWG) vom 14.04.1975 über die Einschränkung des Einsatzes von Erdölerzeugnissen in Kraftwerken (ABl. Nr. L 178 S. 26)

Unterstützung deutscher Mineralölunternehmen beim Aufschluß neuer Erdölfelder

Deminexprogramm vom 24.02.1969, abgedruckt in ZYDEK, Kapitel Mineralöl 8.4

Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DEMINEX betr. Erdölversorgung vom 17.07.1969, abgedruckt bei ZYDEK, Kapitel Mineralöl, 8.41

Richtlinie des Bundesministers für Wirtschaft über die Gewährung von Darlehen und Zuschüssen in den Jahren 1979 bis 1981 zur Sicherung und Verbesserung der Erdölversorgung der Bundesrepublik Deutschland vom 22.12.1978 (BANz. Nr. 11 vom 17.01.1979)

5.9.4 Erdgas

Gesetz zur Förderung der Energiewirtschaft (Energiewirtschaftsgesetz) vom 13.12.1935 (BGBl. I S. 1451); zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.12.1977 (BGBl. I S. 2750)

Dritte Verordnung zur Durchführung des Gesetzes zur Förderung der Energiewirtschaft, zuletzt geändert durch Verordnung vom 07.10.1970 (BGBl. I S. 1370)

Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Gasversorgung von Tarifkunden vom 21.06.1979 (BGBl. I S. 676)

Verordnung über die Sicherstellung der Gasversorgung vom 21.07.1976 (BGBl. I S. 1849)

Verordnung zur Sicherung der Gasversorgung in einer Versorgungskrise vom 26.04.1982 (BGBl. I S. 517)

Richtlinie des Rates (75/404 EWG) über die Einschränkung des Einsatzes von Erdgas in Kraftwerken vom 13.02.1975 (ABl. Nr. L 178 S. 24)

Richtlinien des Bundesministers für Wirtschaft über die Gewährung von Zuwendungen zur Verbesserung der Versorgung der Bundesrepublik Deutschland mit mineralischen Rohstoffen und Erdgas vom 18.05.1975 (BAnz. Nr. 155 vom 23.08.1975); i.d.F. der Änderung vom 10.03.1977 (BAnz. Nr. 57 vom 23.03.1977)

Verordnung (EWG) Nr. 1056/72 des Rates über die Mitteilung der Investitionsvorhaben von gemeinschaftlichem Interesse auf dem Erdöl-, Erdgas- und Elektrizitätssektor an die Kommission vom 18.05.1972 (ABl. Nr. L 120 S. 7); i.d.F. der Verordnung (EWG) Nr. 1215/76 des Rates vom 04.05.1976 (ABl. Nr. L 140 S. 1)

6 SUMMARY

This paper concerns itself with what in German is called *Rechtsgeographie* (broadly legal geography). Up to the present this aspect of the geographical discipline has not received attention in the German language literature. Central to legal geographical investigations are the laws of importance to space, especially the legal bases of resource policies.

Among other things legal geography pursues the objective of systematizing the vast body of laws regulating the utilization of resources (of. Ch. 2) The point of departure for this is the setting up of an ordering in accordance with the kinds of laws under consideration (law, decree, administrative instruction, special edict, statute, judge-made laws, European Community law). In many cases a statement on their suitability for realisation of the aims of resource policies can be made purely on the basis of the particularities of specific legal forms (some applying only to institutional authorities but not to individual citizens, some being directly legally binding whilst others are merely recommended etc.).

The main task of legal geography consists of demonstrating the spatial effects of the laws. In respect of older legal regulations it is possible to obtain data as to their effects on spatial change. Regarding new or planned laws, it is possible to explain where spatial change must be expected in future. In chapter 3, the actual core of the study, the laws governing the resources of space, coal, lignite, petroleum, natural gas, environment, air, nature, forest and water are explained in accordance with content, and followed by an investigation of their actual or potential influence upon space. The legal basis of lignite (brown coal) mining and its planning are to shown be very comprehensive and detailed (chapter 3.3.2). The spatial conflicts of utilization caused by the large scale open-cast operations are solved in the best possible manner; it is therefore to be expected that lignite mining, and spatial change with it, will continue in many other areas of the German brown coal region within the Bonn - Aachen - Düsseldorf triangle in the coming years. The new laws protecting nature have had a considerable spatial effect in so far as numerous areas in all the federal *Länder* have, since they were passed, been declared as localities in which nature or landscape are protected or designated as national parks, nature parks or natural monuments (of. chapter 3.4.2). In areas where nature is protected, for instance, all actions which could lead to destruction, damage or alteration of the landscape are forbidden. Thanks to legal regulations the outward form of the area concerned can therefore be preserved.

Legal geography also intends to contribute to a greater future involvement of geographers in the process of bringing laws to the statute book. Legal regulations have hitherto been drafted predominantly by legally trained persons, who often approach problems chiefly from the legal aspects and less from the geographical. Conflicts over spatial utilization could be better solved than has hitherto been the case if the geographer's specialist knowledge and expertise were

made use of during the process of setting up the law.

Chapter 5 contains a summary of the most important laws of spatial significance affecting resource policies, together with details of their sources in official collections.

Translation: Dr. Anthony Hellen

7 LITERATURVERZEICHNIS

- ABERLE, G.: Zur Methode der Erfassung der Raumwirksamkeit von Fernstraßen. In: Information zur Raumentwicklung, Jg. 1981, S. 201 ff.
- ALBERDING, H.J.: Raumbedeutsamkeit der Energiepolitik. In: Informationen zur Raumentwicklung, Jg. 1977, S. 545 ff.
- ALEXANDER, L.: Jurisdictional Issues Regarding Federal and State Policy Regulations: Use and Exploitation of Coastal and Offshore Resources. In: HOFFMAN, G.W. (Hrsg.): Federalism and Regional Development, S. 338 ff. Austin 1981
- ARENS, H.J.: Raum- und siedlungsstrukturelle Auswirkungen der Veränderungen im Energiesektor. In: Energiewirtschaftliche Tagesfragen, Jg. 1975, S. 520 ff.
- AURAND, K.: Kernenergie und Umwelt, Berlin 1976
- BADURA, P.: Rechtsetzung durch Gemeinden. In: Die Öffentliche Verwaltung, Jg. 1968, S. 561 ff.
- BAHR, W.: Die Beteiligung der Raumordnung im Planungssystem der Energiepolitik. In: Informationen zur Raumentwicklung, Jg. 1977, S. 555 ff.
- BARNETT, H.: Scarcity and Growth Revisited. In: SMITH, V.K. (Hrsg.): Scarcity and Growth Reconsidered, S. 163 ff. Baltimore 1979
- BARNETT, H. und MORSE, C.: Scarcity and Growth: The Economics of Natural Resource Availability. Baltimore 1963
- BATTIS, U.: Baurecht und Raumordnungsrecht. Stuttgart 1981
- ders.: Rechtsfragen zum Bundesraumordnungsprogramm. In: Juristenzeitung, Jg. 1976, S. 73 ff.
- BAUER, H.J.: Aufbau eines Schutzgebietsystems mit standardisierten Kategorien. In: Jahrbuch für Naturschutz und Landschaftspflege, Bd. 23, S. 74 ff. Bonn-Bad Godesberg 1974
- BAUSENHART, W. und GUILLAUME, E.: Verfassungs- und Verwaltungsgesetze in Schleswig-Holstein. Wiesbaden 1983
- BAYER, H.: Umweltbelastung und Großindustrieplanung im Raum Datteln, Waltrop, Lünen. Dortmund 1980
- BECKER, P. und RINGEL, G.: Regionale Strukturpolitik und Gewerbeflächenförderung in Nordrhein-Westfalen. Köln 1976
- BEHRENS, F.: Umweltschutzsubventionen, Verursacherprinzip und Europäisches Gemeinschaftsrecht. In: Europarecht, Jg. 1970, S. 140 ff.
- BERNATZKY, A. und BÖHM, O.: Bundesnaturschutzrecht. Kommentar zum Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege. Wiesbaden 1977
- BESEMANN, K.-H.: Probleme und Lösungsmöglichkeiten am Beispiel Naturpark Hohe Mark. In: Schriftenreihe des Deutschen Rates für Landespflege, Heft 38 (1981), S. 731 ff.
- BIELENBERG, W., ERGUTH, W. und SÖFKER, W.: Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder. Berlin 1982
- BLÜMEL, W.: Die Standortvorsorgeplanung für Kernkraftwerke und andere umweltrelevante Großvorhaben in der Bundesrepublik Deutschland. In: Deutsches Verwaltungsblatt, Jg. 1977, S. 301 ff.
- ders.: Sicherung des Baus von Anlagen und Leitungsnetzen - Planfeststellungsverfahren. In: EMMERICH V. und LUKES, R. (Hrsg.): Die Sicherheit der Energieversorgung, S. 49 ff. Köln 1974
- BLÜMEL, W. und GRAWERT, R.: Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart. In: Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer, Jg. 1978, S. 242 ff.
- BÖRNER, B.: Planungsrecht für Energieanlagen - Vom Liberum Veto zur Planfeststellung. Hannover 1973
- BOESLER, K.-A.: Politische Geographie. Stuttgart 1983

- ders.: Raumordnung. Darmstadt 1982
- ders.: Central and Federal Legislation and Their Instruments for Regional Development. In: Hoffman, G.W. (Hrsg.): Federalism and Regional Development, S. 4 ff. Austin 1981
- ders. (Hrsg.): Raumordnung. Darmstadt 1980
- ders.: Gedanken zum Konzept der Politischen Geographie. In: Die Erde, Jg. 1974, S. 7 ff.
- ders.: Kulturlandschaftswandel durch raumwirksame Staatstätigkeit. Berlin 1969
- BOIGK, H.: Die Erdöl- und Erdgaserschließung in Deutschland. In: Öl — Zeitschrift für Mineralölwirtschaft, Jg. 1981 (a), S. 260 ff
- ders.: Erdöl und Erdölgas in der Bundesrepublik Deutschland. Erdölprovinzen, Felder, Förderung, Vorräte, Lagerstättentechnik. Stuttgart 1981 (b)
- BOISSEREE, K., OELS, F., HANSMANN, F. und SCHMITT, K.: Immissionsschutzrecht. Siegburg 1982
- BRECHT, C. u.a. (Hrsg.): Jahrbuch für Bergbau, Energie, Mineralöl und Chemie. Essen 1981/82
- BRENKEN, G. und KUCHENBECKER, K.G.: Raumwirksamkeit von Fernstraßen — Erfahrungen aus Rheinland-Pfalz. In: Informationen zur Raumentwicklung, Jg. 1981, S. 205 f.
- BROBST, D.A.: United States Mineral Resources. Washington 1973
- ders.: Fundamental Concepts for the Analysis of Resource Availability. In: SMITH, V.K. (Hrsg.): Scarcity and Growth Reconsidered, S. 106 ff. Baltimore 1979
- BROHM, W.: Verwirklichung überörtlicher Planungsziele durch Bauleitplanung. In: Deutsches Verwaltungsblatt, Jg. 1980, S. 653 ff.
- BROHMEYER, M.: Die regionale Erdgasversorgung - eine Ergänzung des Energieangebots. In: Energiewirtschaftliche Tagesfragen, Jg. 1980, S. 229 ff.
- BRÜCKNER, M.: Umsiedlungen als Folge des Braunkohlenabbaus. In: Energiewirtschaftliche Tagesfragen, Jg. 1979, S. 531 ff.
- BUCHSBAUM, R.: Das Bundesraumordnungsprogramm und seine Verbindlichkeit. In: Die Öffentliche Verwaltung, Jg. 1975, S. 545 ff.
- BÜDENBENDER, U.: Rechtsfragen der Energieversorgung in Krisenzeiten. In: Energiewirtschaftliche Tagesfragen, Jg. 1977, S. 51 ff.
- Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie (Hrsg.): Untersuchungen zu Nationalparks in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn-Bad Godesberg 1976
- dies.: Naturparke in der Bundesrepublik Deutschland — Grunddaten Stand 01.01.1982 -. In: Natur und Landschaft, Jg. 1982, S. 46 ff.
- dies.: Naturwaldreservate in der Bundesrepublik Deutschland. In: Natur und Landschaft, Jg. 1980, S. 131 ff.
- dies.: Katalog der Naturschutzgebiete in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn-Bad Godesberg 1979
- Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): Anforderungen an Kraftwerksstandorte aus der Sicht der Raumordnung. Schriftenreihe "Raumordnung" des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 06.024. Bearbeiter: VOIGT, F. Bonn-Bad Godesberg 1977
- ders.: Regionale Wirkungen des Bundesfernstraßenbaus. Schriftenreihe "Raumordnung" des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 06.024. Bearbeiter: VOIGT, F. Bonn-Bad Godesberg 1977
- Bundesrat: Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf des Bundesberggesetzes. BT-Drucksache 8/1315, Anlage 2
- Bundesregierung: Amtliche Begründung zu dem von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf des Bundesberggesetzes. BT-Drucksache 8/1315, Anlage 1
- BUNGARTEN, H.J.: Europäische Umweltpolitik. In: Europa Archiv, Jg. 1976, S. 681 ff.

- BURHENNE, W.: Raum und Natur, Bd. I-V. Berlin 1982
- BUSSE, F.J.: Energiewirtschafts- und Raumordnungspolitik. München 1978
- CARLSEN, C.: Der Entwurf eines Naturschutzrahmengesetzes der Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege, Erholung (LANA) als Alternative zur Vollregelung der Bundesregierung. In: Natur und Landschaft, Jg. 1974, S. 287 ff.
- CIRIACY-WANTRUP, S. und PARSONS, J.: Natural Resources. Los Angeles 1967
- CORDES, G.: Zechenstilllegungen im Ruhrgebiet (1900-1968). Die Folgenutzung auf ehemaligen Bergbau-Betriebsflächen. Essen 1972
- DAHLKE, W.: Das neue Recht der Braunkohlenplanung. In: Städte- und Gemeinderat, Jg. 1980, S. 98 ff.
- DAPPRICH: Leitfaden des Bergrechts und anderer für die bergmännische Ausbildung, Fortbildung und Praxis wichtiger Rechtsvorschriften. Essen 1982
- DAVID, C.H.: Zur rechtlichen und raumordnungspolitischen Funktion des Begriffs der Raumbedeutbarkeit. In: Verwirklichung der Raumordnung, S. 43 ff. Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 145. Hannover 1982
- ders.: Ausländische Raumordnungsprobleme in rechtsvergleichender Sicht. Münster 1975
- DEGE, W.: Das Ruhrgebiet. Kiel 1980
- DEPENBROCK, J.: Standortvorsorge für Kraftwerke und flächenintensive Großvorhaben in Nordrhein-Westfalen. In: Deutsches Verwaltungsblatt, Jg. 1978, S. 17 ff.
- Deutscher Planungsatlas. Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Bd. 1: Nordrhein-Westfalen.
- Lieferung 5: Lagerstätten I - Steine und Erden -. Hannover 1973
- Lieferung 6: Lagerstätten II - Kohle, Erdöl, und Erdgas, Salze, Erze und Minerale -. Hannover 1973
- Lieferung 10: Braunkohle 1 - Lagerstätten, Betriebsflächen, Verarbeitungsindustrie, Wiedernutzbarmachung von Bergbauflächen -. Hannover 1977
- Lieferung: 11: Braunkohle 2 - Feldesbesitz, Umsiedlung, Grundwasser, Flächenbilanz, Kohle-, Abraum- und Energiewirtschaft, künftige Entwicklung -. Hannover 1977
- Lieferung 21: Steinkohle - Kohlenwirtschaft im Ruhrgebiet und im Aachener Steinkohlenrevier Eigentumsverhältnisse, Zechenbelegschaft und Strukturwandel -. Hannover 1979
- Deutscher Rat für Landespflege: Stellungnahme zur Entwicklung der Naturparke in Nordrhein-Westfalen. In: Schriftenreihe des Deutschen Rates für Landespflege, Heft 38 (1981), S. 677 ff.
- DIERKES, M. und HARTJE, V.: Internationale Aspekte der Umweltpolitik. In: BUCHWALD, K. und ENGELHARDT, W. (Hrsg.): Handbuch für Planung, Gestaltung und Schutz der Umwelt, Bd. 4, S. 92 ff. München 1978
- DÖRRER, I.: Aspekte der Umweltbelastung in Mannheim-Ludwigshafen. Mannheimer Geographische Arbeiten, Heft 10. Mannheim 1981
- DREGER, R.: Zur Abgrenzung und Gliederung des Ruhrgebietes. In: GORKI, H.F. und REICHE, A. (Hrsg.): Festschrift für Wilhelm Dege, S. 75 ff. Dortmund 1975
- DREYHAUPT, F.: Handbuch zur Aufstellung von Luftreinhalteplänen. Köln 1979
- DÜRIG, G.: Gesetze des Landes Baden-Württemberg. München 1982
- DÜRR, E. (Hrsg.): Das Umweltproblem aus ökonomischer und ökologischer Sicht. Göttingen 1975
- EBERT, A.: Naturschutzrecht. München 1977
- EISER, E., RIEDERER, J. und OBERNOLTE, W.: Energiewirtschaftsrecht. München 1982
- EMONDS, G. und KOŁODZIEJCOK, K.G.: Grundzüge des neuen Bundesnaturschutzgesetzes. In: Natur und Landschaft, Jg. 1977, S. 35 ff.
- Energiepolitik, Energieprogramm vom 26.09.1973. BT-Drucksache 7/1057

- Energiepolitik, Erste Fortschreibung des Energieprogramms der Bundesregierung vom November 1974. BT-Drucksache 7/2713
- Energiepolitik, Grundlinien und Eckwerte für die Fortschreibung des Energieprogramms. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Bulletin Nr. 30, S. 265 ff., Sonderausgabe. Bonn 1977
- Energiepolitik, Zweite Fortschreibung des Energieprogramms der Bundesregierung vom 14.12.1977. BT-Drucksache 8/1357
- Energiepolitik, Dritte Fortschreibung des Energieprogramms der Bundesregierung vom 04.11.1981. BT-Drucksache 9/983
- Energiepolitik, Große Anfrage vom 16.03.1977. BT-Drucksache 8/570
- Energiepolitik, Bundesrohölreserve. Kleine Anfrage vom 01.01.1980, BT-Drucksache 8/4430. Antwort vom 19.08.1980, BT-Drucksache 8/4445
- ENGELHARDT, W.: Wasserhaushalt, Grundwasser und Oberflächengewässer des Binnenlandes. In: BUCHWALD, K. und ENGELHARDT, W. (Hrsg.): Handbuch für Planung, Gestaltung und Schutz der Umwelt, Bd. 2, S. 59 ff. München 1978
- ERCMAN, S.: Europäisches Umweltschutzrecht. In: Zeitschrift für Rechtsvergleichung, Jg. 1977, S. 267 ff.
- ERDMANN, B.: Standortplanung für Kernkraftwerke. Frankfurt 1977
- ERICHSEN, H.U. und MARTENS, W.: Das Verwaltungshandeln. In: ERICHSEN, H.U. und MARTENS, W. (Hrsg.): Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 115 ff. Berlin 1977
- ERZ, W.: Bürgerbeteiligung im Naturschutz als Rechtsinstrument. In: Natur und Landschaft, Jg. 1978, S. 241 ff.
- FEHN, K.: Preußische Siedlungspolitik im saarländischen Bergbaurevier (1816-1919). Saarbrücken 1981
- FLIEGAUF, H.: Verfassungs- und Verwaltungsgesetze in Baden-Württemberg. Karlsruhe 1969
- FORSTHOFF, E. und BLÜMEL, W.: Raumordnungsrecht und Fachplanungsrecht. Berlin 1970
- FROWEIN, J.: Gemeinschaftsaufgaben im Bundesstaat. In: Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, Jg. 1973, S. 13 ff.
- FRÜHAUF, H.: Eisenindustrie und Steinkohlenbergbau im Raum Neunkirchen/Saar. Trier 1980.
- FÜRST, D., ZIMMERMANN, K. und HANSMEYER, K.H.: Standortwahl industrieller Unternehmen, Bd. 1 und 2. Bonn 1973
- FUHR, E. und PFEIL, E.: Hessische Verfassungs- und Verwaltungsgesetze. München 1983.
- GANSER, K.: Raumbedeutsame Aspekte der Energiepolitik in der Ressortforschung des Bundes. In: Informationen zur Raumentwicklung, Jg. 1977, S. 657 ff.
- GASSNER, E.: Die Landschaftspflege an der Universität Bonn. In: Natur und Landschaft, Jg. 1978, S. 68 ff.
- GIESEKE, P.: Wasserhaushaltsgesetz. München 1979
- GLÄSER, F.: Der Gasabsatz der 80er Jahre. In: Energiewirtschaftliches Institut an der Universität Köln (Hrsg.): Die Energiewirtschaft zu Beginn der 80er Jahre, S. 69 ff. München 1980
- GOETZ, V.: Recht der Wirtschaftssubventionen. Berlin 1966
- GOSSRAU, E., STEPHANY, H. und CONRAD, W.: Handbuch des Lärmschutzes. Berlin 1982
- GRAPENGETER, A., BECKER, U. und MASCHEK, W.: Hamburgisches Landesrecht. Hamburg 1981
- GRATHWOHL, M.: Energieversorgung, Ressourcen, Technologien, Perspektiven. Berlin 1978
- GREBE, R.: Landschaftsplanung und Bauleitplanung. In: OLSCHOWY, G. (Hrsg.): Natur- und Umweltschutz in der Bundesrepublik Deutschland, S. 835 ff. Hamburg 1978
- GROB, R.: Zur originären Rechtsetzung der Exekutive. In: Die Öffentliche Verwaltung, Jg. 1971, S. 186 ff.

- GRUBE, L.: Hafenenwicklung und Industrieansiedlungspolitik am Beispiel Bremerhavens. München 1978
- HAFEMANN, D.: Raumwirksame Staatstätigkeit in der römischen Provinz Britannien. In: LEIPOLD, W. und RUTZ, W. (Hrsg.): Der Staat und sein Territorium. Beiträge zur raumwirksamen Staatstätigkeit, S. 61ff. Festschrift anlässlich des 10jährigen Bestehens des Friedrich Rauch Instituts und der Vollendung des 70. Lebensjahres seines Leiters Martin Schwind. Wiesbaden 1976.
- HANDKE, M.: Bestandsaufnahme und Analyse der Nationalparke in Nordrhein-Westfalen. In: Schriftenreihe des Deutschen Rates für Landespflege, Heft 38 (1981), S. 685 ff.
- HASSKARL, H.: 16 Jahre Bundesrechtsetzung und ihre Schwerpunkte im Spiegel der Zahlen. In: Die Öffentliche Verwaltung, Jg. 1968, S. 558 ff.
- HEDEMANN, H.A.: Ausblick auf die weitere Erdöl- und Erdgassuche in der Bundesrepublik. In: Öl-Zeitschrift für die Mineralölwirtschaft, Jg. 1981 S. 268 ff.
- HENKE, H.: Untersuchungen der vorhandenen und potentiellen Nationalparke in der Bundesrepublik Deutschland im Hinblick auf das internationale Nationalparkkonzept. Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz, Heft 13. Bonn-Bad Godesberg 1976
- HENKE, W.: Recht der Wirtschaftssubventionen als öffentliches Vertragsrecht. Tübingen 1979
- HENNEKE, J.: Raumplanerische Verfahren und Umweltschutz. Münster 1977
- v. HIPPEL, E. und REHBORN, H.: Gesetze des Landes Nordrhein-Westfalen. München 1983
- HOFFMANN, G.: Rechtsprobleme bei der Einrichtung und Unterhaltung von Nationalparken; Schwerpunkt Wattenmeer. Kiel 1975
- HOTELLING, H.: The Economics of Exhaustible Resources. In: Journal of Political Economics, Bd. 39 (1931), S. 137 ff.
- HOTTES, K.H.: Raumwirksame Staatstätigkeit in Afghanistan. In: LEUPOLD, W. und RUTZ, W. (Hrsg.): Der Staat und sein Territorium. Beiträge zur raumwirksamen Tätigkeit des Staates. Festschrift anlässlich des 10jährigen Bestehens des Friedrich Rauch Instituts und der Vollendung des 70. Lebensjahres seines Leiters Martin Schwind, S. 36 ff. Wiesbaden 1976
- IMHOFF, K.: Ausbauplanung für Talsperren und Kläranlagen im Einzugsbereich der Ruhr. In: Forum Städte-Hygiene, Jg. 1982, S. 194 ff.
- IMMENG, U. und MESTMÄCKER, E.J.: Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Kommentar zum Kartellgesetz. München 1981
- Institut für Energierecht Köln (Hrsg.): Rechtsfragen des Genehmigungsverfahrens von Kraftwerken. Veröffentlichungen des Instituts für Energierecht an der Universität zu Köln, Bd. 41/42. Köln 1978
- Internationales Institut für Rechts- und Verwaltungssprache (Hrsg.): Umweltpolitik, Umweltschutz, Umweltgestaltung. Bearbeiter: BOESLER, K.-A. Berlin 1978
- IPSEN, H.P.: Europäisches Gemeinschaftsrecht. Tübingen 1972
- JÄNICKE, M.: Umweltpolitik. Beiträge zur Politologie des Umweltschutzes. Opladen 1978
- Jahresbericht 1966 für den Bundesgerichtshof. In: Neue Juristische Wochenschrift, Jg. 1967, S. 816 ff.
- JOCHIMSEN, R.: Grundfragen einer zusammenfassenden Darstellung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen gem. § 4 Abs. 1 ROG. Mitteilungen aus dem Institut für Raumordnung, Heft 76. Bonn-Bad Godesberg 1972
- KEUNE, H.: Probleme der Umsetzung der EG-Gewässerschutzrichtlinie in deutsches Wasserrecht. In: Deutsches Verwaltungsblatt, Jg. 1979, S. 222 ff.
- KISKER, U.: Landschaftsplanung und Naturparke. Planung für den Naturpark Kottenforst-Ville aufgrund rechtlicher Gegebenheiten in Nordrhein-Westfalen. In: Schriftenreihe des Deutschen Rates für Landespflege, Heft 38 (1981), S. 717 ff.
- KLEIN, F.: Die Regelung von Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern im Grundgesetz. In: Der Staat, Jg. 1972, S. 289 ff.

- KLÖPFER, M.: Deutsches Umweltrecht, Bd. I und II. Kempfhausen am Starnberger See 1982
- KNEMEYER, F.L.: Die Kommune als Partner der Raumordnung und Landesplanung. In: Bayerische Verwaltungsblätter, Jg. 1980, S. 17 ff.
- KOETZLE, A.: Die Eignung von Subventionen für die Umweltpolitik. Berlin 1980
- KOLODZIECOK, K.-G.: Die Entwicklung des Naturschutzrechts in der Bundesrepublik Deutschland. In: Natur und Landschaft, Jg. 1975, S. 3 ff.
- KOLODZIECOK, K.-G. und RECKEN, J.: Naturschutz, Landschaftspflege und einschlägige Regelungen des Jagd- und Forstrechts. Berlin 1982
- KREUSSLER, H.: Der allgemeine Gleichheitssatz als Schranke für den Subventionsgesetzgeber unter besonderer Berücksichtigung von wirtschaftspolitischen Differenzierungszielen. Berlin 1972
- KUEPPER, U. und WOLF, R.: Umweltschutz in Raumforschung und Raumordnung. Bonn-Bad Godesberg 1973
- KUHL, G.: Umweltschutz im materiellen Raumordnungsrecht. Münster 1977
- KUHLE, H. und STEUERWALD, H.: Berliner Gesetze. Berlin 1983
- KUKUK, P. und HAHNE, C.: Die Geologie des Niederrheinisch-Westfälischen Steinkohlenebietes. Herne 1962
- LÄMMELE, P.: Umweltschutz in Ballungsräumen - dargestellt am Beispiel des Hamburger Raumes -. Göttingen 1974
- Landesregierung von Nordrhein-Westfalen: Amtliche Begründung zum Gesetzesentwurf der Landesregierung zur Änderung des Landesplanungsgesetzes. Landtags-Drucksache 8/4700. Auszugsweise abgedruckt in: Zeitschrift für Bergrecht, Jg. 1980, S. 26 ff.
- dies.: Politik für das Ruhrgebiet. Düsseldorf 1979
- LANGEN, E. u.a.: Kommentar zum Kartellgesetz. Neuwied 1982
- LEUTENEGER, V.: Untersuchung über die Belastung der Bodenseelandschaft durch den Verkehrslärm. In: Natur und Landschaft, Jg. 1971, S. 272 ff.
- LITTEK, W. und SCHMID, J.: Ressourcen, Umwelt und Wachstum. In: Gegenwartskunde, Jg. 1977, S. 223 ff.
- LUTTER, H.: Raumwirksamkeit von Fernstraßen. Schriftenreihe der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, "Forschungen zur Raumentwicklung", Bd. 8. Bonn-Bad Godesberg 1980
- dies.: Raumwirksamkeit von Fernstraßen. Eine Einschätzung des Fernstraßenbaus unter heutigen Bedingungen. In: Informationen zur Raumentwicklung, Jg. 1981, S. 155 ff.
- MÄRZ, G.: Niedersächsische Gesetze. München 1983
- MAGIERA, S.: Allgemeine Regelungsgewalt ("Rechtsetzung") zwischen Parlament und Regierung. In: Der Staat, Jg. 1974, S. 1 ff.
- v. MANGOLDT, H. und KLEIN, F.: Das Bonner Grundgesetz, Bd. 1-3. Berlin 1964 und 1974
- MANNERS, I. und RUDZITIS, G.: Federal Air Quality Legislation: Implications for Land Use. In: HOFFMAN, G.W. (Hrsg.): Federalism and Regional Development, S. 479 ff. Austin 1981
- MATHIAS, K. (Hrsg.): Wirtschaftsgeographie des Saarlandes. Saarbrücken 1980
- MAUNZ, T., DÜRIG, G. und HERZOG, R.: Grundgesetz. München 1981
- MEESSEN, K.: Maßnahmegesetze, Individualgesetze und Vollziehungsgesetze. In: Die Öffentliche Verwaltung, Jg. 1970, S. 314 ff.
- MENGES, U.: Zur wirtschaftlichen Situation der Erdöl- und Erdgasexploration. In: Öl — Zeitschrift für Mineralölwirtschaft, Jg. 1981, S. 273 ff.
- MERTINS, G.: Die kulturlandschaftliche Entwicklung im westlichen Ruhrgebiet. Gießen 1964
- MICHAELIS, H.: Europäische Rohstoffpolitik. Essen 1976

- Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen: Luftreinhalteplan Ruhrgebiet Mitte 1980-1984. Düsseldorf 1980
- Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Umwelt von Baden-Württemberg (Hrsg.): Freiräume in Stadtlandschaften. Entscheidungsgrundlagen und Hinweise für Träger öffentlicher Belange zur Beurteilung von Freiräumen in Verdichtungsräumen, Randzonen, Verdichtungsbereichen. Stuttgart 1977
- Ministerkonferenz für Raumordnung (Hrsg.): Allgemeine Erfordernisse der Raumordnung und fachliche Kriterien für die Standortvorsorge bei Kernkraftwerken (Standortvorsorgekriterien Kernkraftwerke). Entwurfsfassung vom 20.11.1978. Bonn 1978
- MITCHELL, B.: Geography and Resource Analysis. London and New York 1979
- MÖSCHEL, W.: Recht der Wettbewerbsbeschränkungen. Köln 1983
- v. MOLTKE, K.: Europäische Umweltpolitik. In: Zeitschrift für Umweltpolitik, Jg. 1979, S. 77 ff.
- MRASS, W.: Landschaftsplanungen in der Bundesrepublik Deutschland. In: Natur und Landschaft, Jg. 1978, S. 106 ff.
- MÜLLER, F.: Ressourcenknappheit und Ressourcenknappheitsindikatoren. In: Zeitschrift für Umweltpolitik, Jg. 1981, S. 69 ff.
- MÜLLER, J.H.: Regionale Strukturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Göttingen 1973
- MÜLLER, W.: Umweltschutz in der Bauleitplanung. Göttingen 1974
- NIEMEIER, H.G.: Das Recht der Raumordnung und Landesplanung in der Bundesrepublik Deutschland. Hannover 1977
- OBERNOLTE, W.: Probleme des deutschen Energiewirtschaftsrechts. In: Wirtschaftsrecht, Jg. 1975, S. 2165 ff.
- OLSCHOWY, G.: Begriffe aus dem Gebiet der Landespflege. In: Natur und Landschaft, Jg. 1969, S. 120 ff.
- ders.: Landschaftsplanung und Fachplanung. In: OLSCHOWY, G. (Hrsg.): Natur- und Umweltschutz in der Bundesrepublik Deutschland, S. 845 ff. Hamburg 1978
- OSSENBÜHL, F.: Verwaltungsvorschriften und Grundgesetz. Bad Homburg 1968
- ders.: Die Quellen des Verwaltungsrechts. In: ERICHSEN, H.U. und MARTENS, W. (Hrsg.): Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 51 ff. Berlin 1977
- OTT, W.: Neue Naturparke in Baden-Württemberg. In: Naturschutz und Naturparke, Jg. 1980, S. 27 ff.
- PETER, Ch.: Darf der Bundesgesetzgeber zum Erlaß gesetzesändernder Rechtsverordnungen ermächtigen? In: Archiv für Öffentliches Recht, Jg. 1967, S. 357 ff.
- PFLUG, W.: Wie steht es um eine Konzeption zur Entwicklung unserer Landschaften auf ökologischer Grundlage? In: Veröffentlichungen der Landesstelle für Naturschutz Baden-Württemberg, Bd. 41 (1973), S. 180 ff.
- PIDUCH, E.A.: Bundshaushaltsrecht. Stuttgart 1982
- PIRAGE, D.: The New Context for International Relations: Global Ecopolitics. Massachusetts 1978
- PLATT, R.: Land Use Control: Interface of Law and Geography. Resource Paper No. 75-1. Washington 1976
- ders.: National Land Use Politics in the United States: Ex Pluribus Nullum. In: HOFFMAN, G.W. (Hrsg.): Federalism and Regional Development, S. 327 ff. Austin 1981
- Raumordnungspolitik, Bundesraumordnungsprogramm vom 14.02.1975. BT-Drucksache 7/3584
- Raumordnungspolitik, Raumordnungsbericht 1978. BR-Drucksache 8/2378
- REDEKER, K.: Legitimation und Grenzen richterlicher Rechtsprechung. In: Neue Juristische Wochenschrift, Jg. 1972, S. 409 ff.

- REINERS, H.: Landschaft im Wandel. Braunkohlenbergbau im Rheinland. Beiträge der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 29. Hannover 1979
- ders.: Landesplanerische Gesichtspunkte zur Erschließung der Braunkohlenlagerstätte Hambach. In: Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen und Zentralinstitut für Raumplanung der Universität Münster (Hrsg.): Planung im Rheinischen Braunkohlengebiet, S. 35 ff. Münster 1980
- RIEGEL, R.: Für eine umfassende Kompetenz der Gemeinschaftsorgane auf dem Gebiet des Umweltschutzes — unter besonderer Berücksichtigung des Gewässerschutzes. In: Europarecht, Jg. 1977, S. 74 ff.
- ders.: Umweltschutzaktivitäten der Europäischen Gemeinschaften auf dem Gebiet des Wasserrechts und deren Bedeutung für das innerstaatliche Recht. In: Deutsches Verwaltungsblatt, Jg. 1977, S. 82 ff.
- RINCKE, G.: Wasserwirtschaftliche Planung. In: BUCHWALD, K. und ENGELHARDT, W. (Hrsg.): Handbuch für Planung, Gestaltung und Schutz der Umwelt, Bd. 1, S. 244 ff. München 1978
- RISTER, K.: Zollgesetze. Regensburg 1976
- RUMETSCH, R.: Landesrecht in Rheinland-Pfalz. Wiesbaden 1983
- RUNGE, Ch.: Einführung in das Recht der Europäischen Gemeinschaften. München 1975
- RUPP, H. und STICH, R.: Die wichtigsten Landesgesetze von Rheinland-Pfalz. Mainz und Kaiserslautern 1979
- SARTORIUS, C.: Band I., Verfassungs- und Verwaltungsgesetze der Bundesrepublik. München 1983
- ders.: Band II, Internationale Verträge — Europarecht. München 1983
- SCHÄFER, W.: Zur Ökologie des Oberrheins. In: Olschowy, G. (Hrsg.): Natur- und Umweltschutz in der Bundesrepublik Deutschland, S. 176 ff. Hamburg 1978
- SCHNEUNIG, D.: Rechtsfragen beim Vollzug des Gemeinschaftsrechts im deutschen Recht. In: Die Öffentliche Verwaltung, Jg. 1975, S. 145 ff.
- SCHTEUTEN, G. und TEGETHOFF, W.: Das Recht der öffentlichen Energieversorgung. Gräfelting München 1982
- SCHLÜTER, U.: Landschaftsbau an Fließgewässern. In: BUCHWALD, K. und ENGELHARDT, W. (Hrsg.): Handbuch für Planung, Gestaltung und Schutz der Umwelt, Bd. 3, S. 689 ff. München 1978
- SCHMIDT-ABMANN, E.: Die Bedeutung von Raumordnungsklauseln für die Verwirklichung raumordnerischer Ziele. In: Verwirklichung der Raumordnung, S. 27 ff. Veröffentlichung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 145. Hannover 1982
- SCHMITT-GLAESER, W. und MEINS, H.: Recht des Immissionsschutzes. Königstein 1982
- SCHMITT, D., SCHULZ, W. und MÖNIG, W.: Die Auswirkungen von Kernkraftwerken auf die Wirtschaftsstruktur. Untersuchungen des Energiewirtschaftlichen Instituts an der Universität Köln, im Auftrag des Ministers für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen. Köln 1972
- SCHNEIDER, H.P.: Richterrecht, Gesetzesrecht und Verfassungsrecht. Frankfurt 1969
- SCHÖNFELD, G. und SIEGER, W.: Entwicklung der Tagebaue im nördlichen rheinischen Revier. In: Braunkohle, Jg. 1980, S. 373 ff.
- SCHÖNFELDER, H.: Deutsche Gesetze. München 1983
- SEIDL-HOHENVELDER, I.: Rechtsvergleichung und internationaler Umweltschutz. In: Zeitschrift für Rechtsvergleichung, Jg. 1976, S. 254 ff.
- SELLNER, D.: Immissionsschutzrecht und Industrieanlagen. München 1978
- SELMER, P.: Rechtsverordnung und Verwaltungsvorschrift. In: Verwaltungsarchiv, Jg. 1968, S. 114 ff.
- SIEBERT, H.: Instrumente der Umweltpolitik. Göttingen 1976
- ders. (Hrsg.): Erschöpfbare Ressourcen. Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bd. 108. Berlin 1980

- SIEDENTOPF, H.: *Gemeindliche Selbstverwaltung im Verhältnis zur Raumordnung und Landesplanung*. Göttingen 1977
- SONDERMANN, H.: *Neues Bergrecht*. In: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, Jg. 1981, S. 612 ff.
- STURMHÖFEL, W.: *Das Verordnungsrecht im Gewaltenteilungssystem des Grundgesetzes*. Mainz 1964
- SUDEROW, W.: *Das Verhältnis der Fachplanungen zur Raumordnung und Landesplanung*. Münster 1976
- THEIBEN, U.: *Die Folgenutzung ehemaliger Zechengelände — aufgezeigt am Beispiel der Zeche Kaiserstuhl-West in Dortmund*. In: GORKI, H.F. und REICHE, A. (Hrsg.): *Festschrift für Wilhelm Dege*, S. 49 ff. Dortmund 1975
- TOMUSCHAT, Ch.: *Umweltschutzkompetenzen der EWG und Beteiligung der Bundesländer bei der Vorbereitung von Ratsentscheidungen über Umweltschutzmaßnahmen*. Gutachten für den Bundesminister des Innern. Bonn 1976
- TRAUTMANN, W.: *Naturwaldreservate in der Bundesrepublik Deutschland*. In: *Natur und Landschaft*, Jg. 1980, S. 133 ff.
- TROLL, C.: *Die geographische Landschaft und ihre Erforschung*. In: *Studium generale*, Jg. 1950, S. 163 ff.
- ULLRICH, W. und LANGER, H.: *Landesplanung und Raumordnung*. Neuwied 1982
- Umweltpolitik, das Umweltprogramm der Bundesregierung vom 29.09.1971. BT-Drucksache 6/2710
- Umweltpolitik, Fortschreibung des Umweltprogramms vom 14.07.1976. BT-Drucksache 7/5684
- Umweltpolitik, Fortschreibung des Umweltprogramms vom 14.07.1976. BT-Drucksache 7/5684
- Umweltpolitik, Umweltgutachten 1978. BT-Drucksache 8/1938
- Umweltpolitik, Große Anfrage, BT-Drucksache 8/3279. Antwort vom 27.02.1980, BT-Drucksache 8/3713
- VOIGT, R.: *Die Rechtsformen staatlicher Pläne*. Hamburg 1979
- VOLWAHSEN, A.: *Bewertungsverfahren für die großräumige Standortplanung von Kraftwerken*. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, Jg. 1977, S. 631 ff.
- ders.: *Szenarien zur räumlichen Verteilung von Energieproduktionsanlagen in der Bundesrepublik Deutschland*. In: *Der Landkreis*, Jg. 1979, S. 378 ff.
- ders.: *Bewertungsgrundlagen und Bewertungsverfahren für regionalpolitische Entscheidungen*. Fallbeispiel: Standortwahl für Energieanlagen. In: *Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung* (Hrsg.): *Informationssysteme für die Raumordnung*, S. 59 ff. Bonn - Bad Godesberg 1979
- VYGEN, H.: *Ergänzung des EWG-Vertrages im Hinblick auf eine europäische Umweltpolitik*. In: *Zeitschrift für Rechtspolitik*, Jg. 1974, S. 58 ff.
- WAGNER, H.: *Untätigkeit des Gesetzgebers im Zusammenhang mit der Errichtung von Kernkraftwerken?* In: *Deutsches Verwaltungsblatt*, Jg. 1978, S. 839 ff.
- WAHL, R.: *Rechtsfragen der Landesplanung und Landesentwicklung*, Bd. II. Berlin 1978
- ders.: *Aktuelle Probleme im Verhältnis der Landesplanung zu den Gemeinden*. In: *Die Öffentliche Verwaltung*, Jg. 1981, S. 597 ff.
- WEBER, W.: *Niedersächsisches Landesrecht*. Göttingen 1967
- WIEK, K.: *Leerformeln in der Raumordnung*. In: *Erdkunde*, Jg. 1980, S. 190 ff.
- WILKE, D.: *Bundesverfassungsgericht und Rechtsverordnungen*. In: *Archiv für Öffentliches Recht*. Jg. 1973, S. 196 ff.
- WOHLFAHRT, E.: *Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft*. Berlin 1960
- WOLFF, H.J. und BACHOF, O.: *Verwaltungsrecht*. München 1974
- ZIEGLER, G. und TREMEL, P.: *Verwaltungsgesetze des Freistaates Bayern*. München 1983
- ZIMMERMANN, E.W.: *World Resources and Industries*. New York 1972

- ZIMMERMANN, W.: Rechtsprobleme der Energieverknappung. Bern 1978
- ZOUBEK, G.: Das Raumordnungsverfahren. Eine rechtsvergleichende Untersuchung des förmlichen Abstimmungsinstrumentes. Münster 1978
- ZUNDEL, R.: Forstliche Planung. In: BUCHWALD, K. und ENGELHARDT, W. (Hrsg.): Handbuch für Planung, Gestaltung und Schutz der Umwelt, Bd. 1, S. 259 ff. München 1978
- ZYDEK, H. und HELLER, W.: Energiemarktrecht, Bd. 1-4. Essen 1982

8 ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AbfG	Abfallbeseitigungsgesetz
ABl.	Amtsblatt
Art.	Artikel
ATG	Atomgesetz
BAnz.	Bundesanzeiger
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BBauG	Bundesbaugesetz
BBergG	Bundesberggesetz
ber.	berichtigt
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BROG	Bundesraumordnungsgesetz
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung
BWaldG	Bundeswaldgesetz
EAGV	EAG Vertrag
EGKSV	EGKS Vertrag
EWGV	EWG Vertrag
FlurbG	Flurbereinigungsgesetz
FStrG	Fernstraßengesetz
GBI.	Gesetzblatt
GeschBT	Geschäftsordnung des Bundestages
GG	Grundgesetz
GMBI.	Gemeinsames Ministerialblatt
GO	Gemeindeordnung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GW	Gigawatt
H.	Heft
i.d.F.	in der Fassung
i.V.m.	in Verbindung mit
LPIG	Landesplanungsgesetz
LPIGNr-W	Landesplanungsgesetz von Nordrhein-Westfalen
LPIGRh-Pf	Landesplanungsgesetz von Rheinland-Pfalz
LPIGSchl-H	Landesplanungsgesetz von Schleswig-Holstein
LuftVG	Luftverkehrsgesetz
MBI.	Ministerialblatt
NatSchG Ba-Wü	Naturschutzgesetz von Baden-Württemberg
NatSchG Bay	Naturschutzgesetz von Bayern
NatSchG Berl	Naturschutzgesetz von Berlin
NatSchG Brem	Naturschutzgesetz von Bremen
NatSchG Hamb	Naturschutzgesetz von Hamburg
Rdnr.	Randnummer
StBFG	Städtebauförderungsgesetz
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WHG	Wasserhaushaltsgesetz