

Verwaltungsstellen, wenn sie bei der Ausführung ihrer fachlichen Aufgaben die Umwelt beeinträchtigen.

Delbrücks zutreffender, betont rechtsstaatlicher Ausgangspunkt ist, daß Umweltgesetze auch die Verwaltung binden, soweit keine (zumindest) gleichrangige Regelung bestimmte Stellen ausnimmt. Folglich sucht der Verfasser in einer umfassenden „Bestandsaufnahme“ nach solchen Ausnahmeregeln. Sie finden sich punktuell, z. B. für die Bundeswehr. Eine allgemeine Regel, die Verwaltungsbehörden bei der Verfolgung ihrer fachlichen Ziele von der Bindung an Umweltgesetze freistellt, gibt es aber nicht. Rechtsprechung und Literatur nehmen zur Umweltpflichtigkeit der öffentlichen Verwaltung nur ansatzweise Stellung und verweisen im übrigen auf die Grundsätze zur Polizeipflicht von Hoheitsträgern. Diese stellt *Delbrück* deshalb ausführlich dar und zeichnet ihre rechtsgeschichtliche Entwicklung mit dem Ergebnis nach, daß unter der Geltung des Grundgesetzes die noch vom Preußischen OVG geprägten Vorstellungen überprüfungsbedürftig seien. Er kritisiert, daß Rechtsprechung und h. L. den Fall, in dem eine Verwaltungsbehörde sich gegenläufigen gesetzlichen Vorgaben ausgesetzt sieht, mit einer Interessenabwägung bewältigen wollen, für die klare Abwägungsmaßstäbe fehlen. Eine Übertragung der h. M. in das moderne Umweltrecht sei deshalb besonders zweifelhaft. Statt dessen schlägt *Delbrück* vor, gegenläufige Rechtsnormen nach Ausführungsregelungen und Beachtungsregelungen zu differenzieren. Als Ausführungsregelungen bezeichnet er Normen, die die fachliche Aufgabenerfüllung der jeweiligen Fachbehörde regeln, als Beachtungsregelungen die sonstigen Gesetze. Für andere als die Umweltbehörden enthielten Umweltvorschriften Beachtungsregelungen, von denen diese anderen Behörden nicht selbst abweichen dürften. Im Kollisionsfall solle deshalb die für die Umweltgesetze zuständige Umweltbehörde über umweltrechtliche Vorgaben entscheiden. Gegenüber einem anderen Verwaltungsträger sei diese Entscheidung ein Verwaltungsakt, den der Adressat zum Schutz seines gesetzlich festgelegten Verwaltungsauftrages gerichtlich auf Rechtmäßigkeit kontrollieren lassen könne. Richte sich die Entscheidung der Umweltbehörde an eine Stelle des gemeinsamen Verwaltungsträgers, handele es sich um eine „Verwaltungsinnenregelung“. Diese unterscheide sich von einem Verwaltungsakt nur durch die fehlende Außenwirkung. Die Fachbehörde sei an die Verwaltungsinnenregelung gebunden; beeinträchtige die Bindung sie in ihrer Aufgabenerfüllung, müsse die Fachbehörde gegen die Umweltbehörde vorgehen. Hierfür entwickelt *Delbrück* das Instrumentarium, das eine Rechtskontrolle der Verwaltungsinnenregelung ermöglichen soll. Sofern nicht ausnahmsweise durch einen Organstreit verwaltungsgerichtlicher Schutz zu erlangen sei, solle die Kontrolle verwaltungsintern erfolgen. Der an die Verwaltungsinnenregelung gebundenen Verwaltungsstelle räumt er die Möglichkeit eines Widerspruchs an eine der Umweltbehörde übergeordnete Widerspruchsbehörde ein; ggf. müsse anschließend die gemeinsame Verwaltungsspitze endgültig entscheiden.

Delbrück argumentiert auf hohem Abstraktionsniveau. Seine spannenden und ideenreichen Lösungsvorschläge regen zum Nach- und Weiterdenken an. Ob sie sich ohne weiteres durchsetzen können, ist indes zweifelhaft. Sie stärken zwar die Umweltbehörden, hätten aber über das Umweltrecht hinaus weitreichende Konsequenzen für die allgemeine Verwaltungsrechtsdogmatik. Die Differenzierung gegenläufiger Vorgaben nach Ausführungs- und Beachtungsregelungen verlagert die Entscheidungsschwierigkeiten von der Abwägung auf die Frage, ob man die jeweilige Vorgabe als Ausführungs- oder als Beachtungsregelung einstufen muß. Eine gesetzliche Ausgestaltung der „Verwaltungsinnenregelung“ fehlt; sie wäre schon deshalb notwendig, weil das Institut in Rechtsprechung, Literatur und Verwaltungspraxis nicht anerkannt ist. Die Anlehnung an Verwaltungsaktsregeln muß ohne gesetzliche Grundlage spätestens vor einer Bestandskraft der Verwaltungsinnenregelung haltmachen. Hier wäre die nicht gesetzlich vorgesehene innerbehördliche Bindung an eine möglicherweise rechtswidrige Entscheidung der Umweltbehörde auch aus rechtsstaatlichen Gründen nicht hinnehmbar. Ich bezweifle zudem, daß man dem Umweltschutz einen Dienst erweist, wenn die Nicht-Umweltbehörden von einer Mitverantwortung für den Umweltschutz praktisch weitgehend entlastet würden. Die Aufgabenerfüllung der Fachverwaltung würde durch zusätzliche Bindungswirkungen auch nicht einfacher. Ggf. müßte schließlich die gemeinsame Verwaltungsspitze doch wieder nach gegenläufigen Vorgaben entscheiden – durch Abwägung?

Kilian Delbrück: Umweltpflichtigkeit der öffentlichen Verwaltung. – Heidelberg: v. Decker, 1992. (Schriftenreihe des Instituts für Umwelt- und Technikrecht der Universität Trier; Bd. 18.) 220 S., geb.: 114,- DM. ISBN 3-7685-4692-6.

Um die sog. Polizeipflichtigkeit von Hoheitsträgern ist es – trotz einer gefestigten und höchstrichterlich abgesicherten herrschenden Meinung – nicht still geworden. Mit seiner sorgfältigen Trierer Dissertation über die Umweltpflichtigkeit der öffentlichen Verwaltung will *Kilian Delbrück* den Ertrag dieser polizeirechtlichen Diskussion für das Umweltrecht fruchtbar machen. Demnach stehen zwei Fragenbereiche im Mittelpunkt: die (materiellrechtliche) Bindung der öffentlichen Verwaltung an die Verhaltensgebote des Umweltrechts und die Kompetenz der Umweltbehörden, Umweltrecht auch gegenüber Hoheitsträgern durchzusetzen. „Umweltbehörde“ ist dabei funktional zu verstehen; gemeint sind Immissionsschutz-, Wasser-, Naturschutz-, Abfallbehörden usw. Ihnen gegenüber stehen andere

Dr. Martin Ibler, Göttingen