

Einleitung

Das Bundes-Immissionsschutzgesetz vom 15. März 1974¹ bezweckt den Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Einwirkungen. Es knüpft an den jeweiligen Immissionsquellen wie den (gewerblichen) Anlagen oder den Verkehr an. Das BImSchG stellt das Hauptinstrument des Immissionsschutzes in Deutschland dar. Es ist allerdings im Zusammenhang mit den zu seiner Durchführung erlassenen Vorschriften zu sehen. Das BImSchG selbst enthält nämlich mit Ausnahme der Vorschriften über die genehmigungsbedürftigen Anlagen kaum unmittelbar anwendbare Regelungen; es ermächtigt vielmehr zum Erlass von bundes- und landesrechtlichen Verordnungen und Allgemeinen Verwaltungsvorschriften.

Die vorliegende Arbeit zeichnet den Weg zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) unter besonderer Berücksichtigung der Vorarbeiten in den Ministerien nach. Bislang fehlt eine ausführliche Darstellung der Entstehung des BImSchG. Die gängigen Kommentare stellen dies nur überblicksartig dar und verzichten dabei auf eine Auseinandersetzung mit den Ministerialunterlagen.

Die Arbeit beginnt mit einem Überblick des Immissionsschutzes in Preußen und im übrigen Deutschland bis 1945. Dieser Ausgangspunkt wurde gewählt, da in Preußen bereits 1810 die Gewerbefreiheit eingeführt wurde und mit der 1845 erlassenen Allgemeinen Preußischen Gewerbeordnung und der darin verankerten Genehmigungspflicht für bestimmte gewerbliche Anlagen die ersten immissionsschutzrechtlichen Regelungen geschaffen wurden. Mit der einsetzenden Industrialisierung war nämlich der Frage, wie sich die Bevölkerung gegen Immissionen schützen und diese abwehren kann, besondere Bedeutung zugekommen. Die Preußische Allgemeine Gewerbeordnung wurde bei der Erarbeitung der Gewerbeordnung des Norddeutschen Bundes, die 1871 zur Reichsgewerbeordnung erklärt wurde, berücksichtigt; zahlreiche ihrer Regelungen wurden übernommen. Die Reichsgewerbeordnung wurde am 26. Juli 1900 neu bekannt gemacht und hat heute als Gewerbeordnung noch Geltung. Die immissionsschutzrechtlichen Vorschriften der Gewerbeordnung über die Genehmigungspflicht bestimmter gewerblicher Anlagen sind in dem BImSchG von 1974 integriert worden.

Gegenstand der Untersuchung ist nicht allein der öffentlichrechtliche Immissionsschutz in Preußen und im übrigen Deutschland bis 1945, sondern auch der zivilrechtliche Immissionsschutz, da dieser sich zunächst parallel entwickelt

1 Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz – BImSchG) vom 15. März 1974, BGBl. I, 721-743.

hatte. Durch die Preußische Allgemeine Gewerbeordnung wurde dem Immissionsschutz jedoch eine öffentlichrechtliche Ausprägung gegeben. Dies beeinflusste das Verhältnis zwischen dem öffentlichrechtlichen und dem zivilrechtlichen Immissionsschutz; dieses Verhältnis wurde nach Einführung des BGB entscheidend durch die Reichsgerichtsjudikatur geprägt.

Es folgt ein Abschnitt über den Immissionsschutz während des Nationalsozialismus. Dabei wird den Beratungen des Bodenrechtsausschusses der Akademie des Rechts besondere Beachtung geschenkt. Dieser Ausschuss befasste sich 1938 in drei Sitzungen mit dem zivilrechtlichen Immissionsschutz. Im Mittelpunkt der Beratungen standen die Auswirkungen von industriellen Immissionen auf die Landwirtschaft und die damit verbundenen Schadensersatz- und Ausgleichsansprüche.

Der zweite Teil behandelt den Immissionsschutz in Deutschland zwischen 1945/49 und 1966. Nach Kriegsende wurde dem Umweltschutz und insbesondere dem Immissionsschutz kaum Bedeutung entgegengebracht. Die Zeit stand vielmehr im Zeichen des Wiederaufbaus. Daher verwundert es nicht, dass zunächst die alten Immissionsschutzregeln – die Vorschriften der Gewerbeordnung über die genehmigungspflichtigen Anlagen sowie die immissionsschutzrechtlichen Bestimmungen des BGB – fortgalten. Erst Mitte der 50er Jahre begann die Politik vereinzelt, sich mit umwelt- und immissionsschutzrechtlichen Fragestellungen zu beschäftigen. Dies führte 1959 zu einer Verbesserung der bestehenden Regelungen, die entsprechenden Vorschriften der GewO wurden geändert und das BGB ergänzt.² Nordrhein-Westfalen gelang es, 1962 auf Landesebene eine umfassende immissionsschutzrechtliche Regelung zu erlassen.³ Auf Bundesebene konnten in der Folgezeit lediglich Teilbereiche des Immissionsschutzes gesetzlich geregelt werden.

Der Hauptteil der Arbeit beschäftigt sich mit dem Weg zum Bundes-Immissionsschutzgesetz von 1974; dieser gliedert sich in die Erarbeitung des Referentenentwurfs und das Gesetzgebungsverfahren. Erste Arbeiten an einem Entwurf eines BImSchG erfolgten Mitte der 60er Jahre im Bundesgesundheitsministerium; jedoch legte erst 1971 das Bundesinnenministerium – die Zuständigkeit für den Immissionsschutz hatte bei der Regierungsübernahme der SPD/FDP-Koalition 1969 gewechselt – dem Bundeskabinett einen mit den Bundesressorts abgestimmten Referentenentwurf vor. Die vorliegende Arbeit zeigt den schwierigen Weg der Entstehung und Abstimmung dieses Referentenentwurfs. Wehrte sich in der großen Koalition (1966-1969) insbesondere die Wirtschaft gegen das geplante BImSchG – die in dem Entwurf vorgesehene Übernahme der Vorschriften über die Genehmigungspflicht gewerblicher Anlagen

2 Gesetz zur Änderung der GewO und Ergänzung des BGB vom 29. Dezember 1959, BGBl. I, 781-783.

3 Gesetz zum Schutze vor Luftverunreinigungen, Geräuschen und Erschütterungen – Immissionsschutzgesetz - vom 30. April 1962, GV NRW (1962), 225-227.

(§§ 16 ff. GewO) wurde abgelehnt –, war es während der SPD/FDP-Koalition (1970-1971) die seit Dezember 1970 im Bundesinnenministerium für wahrscheinlich gehaltene 30. Grundgesetzänderung, die zu weiteren Verzögerungen führte. Die 30. Grundgesetzänderung vom 12. April 1972 führte die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung in Art. 74 Nr. 24 GG ein.⁴ So konnte der Anwendungsbereich des BImSchG für die Luftreinhaltung und die Lärmbekämpfung auf sämtliche Bereiche ausgedehnt werden; insbesondere auf eine Beschränkung der Genehmigungspflicht auf Anlagen, die gewerblichen Zwecken dienen oder im Rahmen wirtschaftlicher Unternehmungen Verwendung finden, konnte verzichtet werden. Bereits im Dezember 1970 überarbeitete das Bundesinnenministerium daher den Entwurf eines BImSchG.

Dieser Abschnitt stellt die Arbeiten an dem Entwurf eines BImSchG im Bundesgesundheitsministerium beziehungsweise im Bundesinnenministerium, die Gespräche und die Abstimmung mit den betroffenen Verbänden, den Bundesländern sowie den weiteren Bundesressorts zunächst in zeitlicher Abfolge dar. Im Anschluss wird auf die Erörterung und Erarbeitung einzelner Regelungen des geplanten BImSchG eingegangen. Dieser Abschnitt setzt sich ausführlich mit den Ministerialunterlagen auseinander; die Bestände des Bundesgesundheitsministeriums, des Bundesinnenministeriums, des Bundesjustizministeriums des Bundesarbeitsministeriums sowie des Bundesverkehrsministeriums im Bundesarchiv in Koblenz wurden berücksichtigt und ausgewertet.⁵

Da die am Gesetzgebungsverfahren Beteiligten sich einig waren, dass der Immissionsschutz auf Bundesebene gesetzlich geregelt werden soll, wurde das Gesetzesvorhaben an sich während des Gesetzgebungsverfahrens nicht mehr kontrovers diskutiert. Vielmehr waren alle Seiten an einer Verbesserung des Entwurfs interessiert. Daher erarbeitete die vom federführenden Bundestagsinnenausschuss eingesetzte Arbeitsgruppe „Immissionsschutz“ unter Berücksichtigung der Ergebnisse der öffentlichen Anhörungen zu den Themen „Luftreinhaltung und Abfallbeseitigung“ und „Lärmbekämpfung und Bundes-Immissionsschutzgesetz“ zahlreiche Änderungen. Der Bundestag nahm diese von dem Innenausschuss vorgeschlagene Fassung des Gesetzentwurfs einstimmig an; die

4 Dreißigstes Gesetz zur Änderung des GG (Art. 74 GG – Umweltschutz) vom 12. April 1972, BGBl. I, 593.

5 Die Akten des Bundesgesundheitsministeriums zur Erarbeitung des BImSchG bis 1969 befinden sich in dem Bestand des Bundesinnenministeriums (B 106); im Übrigen waren die Bestände des Bundesgesundheitsministeriums (B 142) sowie seit 1969 des Bundesministeriums für Jugend, Familie und Gesundheit (B 189) unergiebig. Auch die Bestände des Bundesarbeitsministeriums (B 149), des Bundeswirtschaftsministeriums (B 102) sowie des Bundesverkehrsministeriums (B 108) enthalten keine relevanten Unterlagen über die Erarbeitung des BImSchG von 1974.

vom Bundesrat geäußerten Bedenken betrafen lediglich die nicht absehbaren Kosten für den verkehrsbezogenen Immissionsschutz.

Die vorliegende Arbeit setzt sich mit den einzelnen Schritten des Gesetzgebungsverfahrens auseinander. Dabei wird ein Schwerpunkt auf die öffentliche Sachverständigenanhörung zu dem Thema „Lärmbekämpfung und Bundes-Immissionsschutzgesetz“ gesetzt. Einen weiteren Schwerpunkt bilden die Beratungen der Arbeitsgruppe „Immissionsschutz“ des Bundestagsinnenausschuss; die Erörterung und Erarbeitung der wichtigsten Verbesserungsvorschläge werden betrachtet.

Maßgeblich beteiligt an der Ausarbeitung des BImSchG von 1974 war Gerhard Feldhaus⁶. Unter seiner Federführung entstanden im Bundesgesundheitsministerium und durch den Wechsel der Abteilung seit 1969 im Bundesinnenministerium die verschiedenen Entwürfe eines BImSchG, die im Juli 1971 in dem abgestimmten Referentenentwurf mündeten. Während des Gesetzgebungsverfahrens nahm Feldhaus an den Beratungen der Bundestagsausschüsse teil; er erläuterte den Abgeordneten verschiedene Problembereiche, beteiligte sich an den Erörterungen und wirkte so bei der Verbesserung der geplanten Regelungen mit. Feldhaus begleitete das BImSchG auch nach seiner Verkündung, indem er – später auch im Bundesumweltministerium – an der Ausarbeitung des untergesetzlichen Regelwerks und der Durchführung des BImSchG mitwirkte. Nach Inkrafttreten des Gesetzes hatte Feldhaus schließlich als Herausgeber des ersten Kommentars zum BImSchG und einer Rechtsprechungsammlung sowie als Autor zahlreicher Fachpublikationen maßgeblichen Anteil an der Rezeption des BImSchG in der Rechtspraxis.⁷

Im vierten Teil folgt eine Darstellung der Regelungen des BImSchG von 15. März 1974 sowie seiner Durchführungsvorschriften. Auch das Schicksal des Immissionsschutzgesetzes NRW vom 30. April 1962⁸ nach Inkrafttreten des BImSchG wird betrachtet. Der abschließende fünfte Teil beschäftigt sich mit dem Europäischen Immissionsschutzrecht, das das BImSchG seit seinem Inkrafttreten stark beeinflusst hat, sowie wichtigen Änderungen des BImSchG. Ferner wird ein Ausblick auf das geplante Umweltgesetzbuch (UGB) gegeben. Im November 2007 hat das Bundesumweltministerium einen Referentenentwurf eines UGB veröffentlicht; in diesem gehen die Regelungen des BImSchG auf. Der Referentenentwurf will die Vorschriften des deutschen Umweltrechts, die traditionell in unterschiedlichen Fachgesetzen geregelt sind, bei denen der

6 Gerhard Feldhaus (1929-), Studium der Rechtswissenschaft, 1956 Promotion zum Dr. iur. an der Universität zu Köln, Eintritt in den höheren Dienst im Bundesgesundheitsministerium, 1966 Oberregierungsrat, 1968 Regierungsdirektor, seit Anfang 1969 Ministerialrat, anschließend Ministerialdirektor.

7 Vgl. LOHSE/MARTINI, Bibliographie Gerhard Feldhaus, S. 525 ff.

8 Gesetz zum Schutze vor Luftverunreinigungen, Geräuschen und Erschütterungen – Immissionsschutzgesetz - vom 30. April 1962, GV NRW (1962), 225-227.

Schutz einzelner Umweltgüter wie Luft, Wasser, Boden oder Natur im Vordergrund steht, unter einem Dach vereinen. Inzwischen ist bekannt geworden, dass das Gesetzesvorhaben nicht mehr in der 16. Legislaturperiode zum Abschluss gebracht werden wird.