

Die von den Autoren bestrittene »gewisse Homogenität«, die sie als Voraussetzung für einen einheitlichen Verteilungsschlüssel formulieren³⁷, weisen die einzelnen Städtebauförderungsprogramme sehr wohl auf. Zwar haben die Programme einen unterschiedlichen inhaltlichen Schwerpunkt. Alle Programme verbindet aber das gemeinsame Ziel einer Förderung der städtebaulichen Entwicklung. Und ein weiterer Gesichtspunkt ist hier von Bedeutung. Die städtebauliche Ausrichtung des jeweiligen Programms mag bei der Verteilung der Bundesfinanzhilfen auf die Länder zu berücksichtigen sein. Der verfassungsrechtliche Blick des Art. 104 b GG ist aber ausdrücklich in erster Linie auf die *Investitionen* ausgerichtet, für die die Bundesfinanzhilfen bereitgestellt werden. Deshalb müssen für den Verteilungsschlüssel letztlich die konkreten Investitionen entscheidend sein, die förderfähig sein sollen. Vergleicht man die Listen der förderfähigen Maßnahmen, die die Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung zu den jeweiligen Programmen ausweist, so ist ein hohes Maß an Übereinstimmung festzustellen (vgl.

Denkmalschutz vorschlagen würden. Wollte man etwa die Anzahl, die Sanierungsbedürftigkeit und die städtebauliche Bedeutung der denkmalgeschützten Gebäude in den Ländern zum Kriterium erklären, so würde dessen Ermittlung und jährliche Aktualisierung einen nicht mehr tragbaren Aufwand erfordern.

³⁷ *Battis/Klein/Rusteberg*, DVBl 2009, 682 (689).

etwa Art. 7 Abs. 2 – Stadtumbau – und Art. 9 Abs. 3 – Aktive Stadt- und Ortsteilzentren – der Verwaltungsvereinbarung 2009³⁸).

III. Fazit

Die insbesondere am Wortlaut orientierte Auslegung des Art. 104 b GG hat ergeben, dass die Föderalismusreform die Bundesfinanzhilfen in ihrer inhaltlichen Ausrichtung unverändert gelassen hat. Mit den Pflichten zur Befristung, Degression, Überprüfung und Unterrichtung hat der Verfassungsgesetzgeber lediglich formelle Anforderungen eingezogen, die sich verselbständigende Dauerförderungen verhindern sollen. Eine Begrenzung der Bundesfinanzhilfen auf »konkrete Problemlagen« oder gar »temporäre Notsituationen« ist dem Art. 104 b GG nicht zu entnehmen. Die von *Battis/Klein/Rusteberg* aus diesen Begriffen abgeleiteten Folgerungen für die Programmstruktur der Städtebauförderung und die Verteilung der Finanzhilfen unter den Ländern überzeugen deshalb nicht. Was die Autoren geradezu als ein verfassungspolitisches Erdbeben darstellen, erweist sich also bei näherem Hinsehen als eine vorsichtige Nachsteuerung durch die Föderalismusreform.

³⁸ http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1067349/VV-Staedtebauforderung-2009.pdf.

Bericht

Umweltschadensrecht – Lärmschutz – Umweltrisiken von Arzneimitteln – Offshore-Windenergieanlagen

– 33. Umweltrechtliche Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht –

Von Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. *Bernhard Stüer*, Richter am BGH-Anwaltssenat, Münster/Osnabrück, und *Dirk Buchsteiner*, Osnabrück*

Nachdem die Beratungen des vergangenen Jahres von der Spannung durchwirkt waren, ob das Umweltgesetzbuch noch kurz vor Toreschluss der 16. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages verabschiedet wird – es sollte aber dann im März des vergangenen Jahres nach zweimaliger Wiederauferstehung zum dritten Mal zu Grabe getragen werden – standen bei dem 33. Treffen, zu dem der Vorsitzende der Gesellschaft Prof. Dr. *Hans-Joachim Koch* (Hamburg) die etwa

300 Mitglieder und Gäste der Gesellschaft für Umweltrecht herzlich willkommen hieß, das Umweltschadensrecht und der Lärmschutz im Mittelpunkt der beiden Arbeitskreise. Das Junge Forum befasste sich zum Auftakt des dreitägigen Beratungsmarathons am 5. 11. 2009 mit Umweltrisiken von Arzneimitteln sowie mit Kabelanbindungen von Offshore-Windenergieanlagen.

Die Beratungen fanden nach dem schon seit einigen Jahren traditionellen jährlichen umweltrechtlichen Pendelverkehr im Anschluss an die Tagung des Vorjahres im BVerwG in Leipzig wiederum in der Berlin/Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften mit ihrem einzigartigen Blick auf den Gendarmenmarkt sowie im Plenarsaal an der Hardenbergstraße und damit in einem für die Gesellschaft durchaus vertrauten Beratungsrahmen statt.

1. Berliner Perspektiven

Der Präsident des OVG Berlin/Brandenburg *Jürgen Kipp*, der sich der aktuellen Rechtsprechung zum Umweltrecht widmete, sah sich in seiner Kritik an dem Urteil des BVerwG zur Halle-Westumfahrung, die er an dieser Stelle bei seiner Begrüßungsansprache vor zwei

* Der Beitrag ist RiBVerfG a. D. Prof. Dr. *Udo Steiner* (Regensburg) gewidmet, der am 16. 9. 2009 sein 70. Lebensjahr vollendet hat. Zu den Tagungen der Vorjahre *Stüer*, DVBl 1990, 197; DVBl 1991, 101; DVBl 1991, 1355; DVBl 1992, 1585; DVBl 1993, 1345; DVBl 1995, 27; DVBl 1996, 93; DVBl 1996, 1418; *Stüer/Rude*, DVBl 1998, 176; DVBl 1999, 154; DVBl 2000, 250; DVBl 2001, 36; DVBl 2002, 27; *Stüer/Stengelhofen*, DVBl 2003, 32; *Stüer*, DVBl 2004, 27; DVBl 2004, 1531; DVBl 2005, 1566; DVBl 2006, 1570; DVBl 2007, 1544; DVBl 2008, 1544. Über den Verlauf der Tagung gibt auch der im Frühjahr 2010 erscheinende Tagungsband Auskunft; www.gesellschaft-fuer-umweltrecht.de.

Jahren ausgebracht hatte¹, bestätigt. Denn durch das inzwischen ergangene Urteil zu Hessisch Lichtenau² und weitere gleich gerichtete Erkenntnisse³ habe das BVerwG in der Abweichungsprüfung den richtigen Weg aufgezeigt, »die sprichwörtliche Meute, die man bei der Westumfahrung losgelassen habe«, wieder einigermaßen einzufangen. Auch die große Besorgnis der Fachplaner vor einem unüberwindbaren Hindernisparcours durch europarechtliche Vorgaben, bei dem Ross und Reiter spätestens im Artenschutz mit Haut und Haaren im Sumpf der naturschutzrechtlichen Vorgaben auf Nimmerwiedersehen untergehen und sie sich allesamt gefreut hätten, wenn sie erst gar nicht zu einem so aussichtslosen Wettkampf angetreten wären⁴, sei wohl inzwischen unbegründet.⁵

Kritisch beurteilte der OVG-Präsident die Lage zum Bombodrom in Wittstock. Da das BVerwG in seiner vorangehenden Entscheidung⁶ keine »Segelanweisung« gegeben habe, habe sich das OVG Berlin/Brandenburg⁷ bemüht, die anstehenden Fragen in dem Sinne zu klären, dass es einer umfangreicher Beteiligung der Bevölkerung und der Träger öffentlicher Belange bedürfe, um zu einer umfassenden Gesamtabwägung zu gelangen⁸. Eine gewisse Hoffnung zur Aufklärung der Rechtslage sei allerdings in BVerwG-Präsidentin *Marion Eckarts-Höfer* bei ihren Leipziger Hausmitteilungen zur 34. Fachtagung im Jahre 2010 zu setzen.

2. Bericht aus dem Bundesumweltministerium

Für den am 28. 10. 2009 in sein Amt eingeführten Umweltminister *Dr. Norbert Röttgen* stellte MDir. *Dr. Urban Rid*, Abteilungsleiter Klimaschutz, Umwelt und Energie, erneuerbare Energien und internationale Zusammenarbeit, erste Schwerpunkte der Umweltpolitik der Bundesregierung dar. Ein vierter Anlauf für ein Umweltgesetzbuch sei nicht geplant. Vielmehr stehe der Klimaschutz im Vordergrund. Der »internationale Klimazug« führe vom Schloss Meseberg (Grausee), dem Gästehaus der Bundesregierung, wo das integrierte Klimaprogramm beschlossen wurde, über Brüssel auf direktem Wege bis nach Kopenhagen zu einem neuen internationalen Klimaabkommen. Auch die USA müssten ebenso wie die Entwicklungs- und Schwellenländer nach ihren jeweiligen Kräften einen angemessenen Beitrag leisten.

Die globalen Auswirkungen der CO₂-Belastungen nötigen zu lokalem Handeln, erläuterte *Rid* und verwies darauf, dass es nicht nur um den viel beschworenen Meeresspiegelanstieg gehe, sondern auch um Dürre für weite Teile Afrikas und weltweite Wetterkapriolen. Auch der in Europa bestehende Emissionshandel, der sich an der Nahtstelle von Klimaschutz und Energiepolitik bewegt, habe hier eine wichtige Funktion. Denn der Klimawandel werde europäisch buchstabiert. Dabei sei eine sukzessive Abkehr von fossilen Energie-

trägern das Ziel. Neue Technologien müssten mit hohem Tempo auf den Markt gebracht werden, ohne daraus eine Dauersubvention entstehen zu lassen.

3. Verantwortung und Haftung für Umweltschäden

Für Umweltschäden wird zivilrechtlich gehaftet, wenn ihnen die Beeinträchtigung eines privat zugeordneten Individualrechtsguts entspricht. Eine Verantwortlichkeit nach öffentlichem Recht wird ausgelöst, wenn nicht privatnützige Umweltgüter geschädigt werden, erläuterte *Prof. Dr. Matthias Ruffert* von der Friedrich-Schiller-Universität in Jena. Kern ist dabei die Haftung nach dem UmweltHG und die Verantwortlichkeit nach dem USchadG. Das USchadG begründet eine öffentlich-rechtliche Verantwortlichkeit durch Pflichten zur Information, Gefahrenabwehr und Sanierung, die behördlich überwacht und mit einer Kostentragungspflicht sowie Rechtsschutzmöglichkeiten für Umweltverbände weiter bewehrt sind. § 7 USchadG gibt den zuständigen Behörden entsprechende Durchsetzungsmöglichkeiten.

Nach einem ausführlichen Länderbericht über das Umweltschadensrecht in Österreich kam in der *Diskussion* schon leichte Ratlosigkeit auf, als neben dem im Umweltrecht offenbar gut sortierten Fachrecht im Freistaat Bayern von einem Teilnehmer ein bayerischer Anwendungsfall des USchadG kategorisch ausgeschlossen wurde. Wenn RA *Prof. Dr. Wolfgang Ewer* (Kiel) die Aussprache gleichwohl nicht nach wenigen Minuten für beendet erklärte, so wohl vor allem deshalb, um vielleicht doch noch mit vereinten Kräften ein Delta aufzustößern, bei dem das USchadG anzuwenden sein könnte.

Der Begriff des Verantwortlichen in § 2 Nr. 3 USchadG bezieht sich wohl weniger auf den vor Ort handelnden Mitarbeiter, sondern auf die jeweilige Organisation wie die Behörde oder das jeweilige Unternehmen oder auch das Gutachterbüro. Auch die Gefahrenabwehrgpflichten nach § 5 USchadG betreffen die jeweils handlungspflichtigen Organisationen, nicht den einzelnen Bediensteten. Das wird die mit einem Handwerkskasten ausgestatteten Blaukittel und die nachgeordneten Aktendeckelträger in Behörde und Verwaltung, die sich in der Verantwortungskette eher in der zweiten oder gar dritten Reihe sehen, durchaus freuen.

Ein Anwendungsbereich des USchadG wurde für das Naturschutzrecht ausgemacht. Zwar sind Schäden an bestimmten Arten und natürlichen Lebensräumen vom Anwendungsbereich des § 21 a BNatSchG ausgenommen, wenn eine Zulassung in einem behördlichen Verfahren oder durch einen Bebauungsplan erfolgt ist. Es könne aber durchaus eine Verpflichtung zur Wiedergutmachung des Schadens bestehen, wenn etwa ein Waldbestand ohne entsprechende Zulassung abgeholzt worden sei. Teilweise gingen aber etwa das BBodSchG oder auch die nachträglichen Auflegemöglichkeiten in §§ 17, 29 BImSchG als spezialgesetzliche Regelung dem USchadG vor. Das Gemeinschaftsrecht verlange eine entsprechend eingeschränkte Auslegung der Ermessensregelungen im Zusammenhang mit den Pflichten und Befugnissen der zuständigen Behörden.

Angesichts des doch nur begrenzten Anwendungsbereichs des USchadG dürfe das zusätzliche Schadensrisiko nicht besonders hoch veranschlagt werden, sodass auch zusätzliche Versicherungserfordernisse allenfalls in geringem Umfang bestünden. Von einem grundlegenden Paradigmenwechsel oder gar einem bisher völlig unbekanntem neuen Risikoszenario könne keine Rede sein. Schon heute sei die Legalisierungswirkung erteilter Genehmigungen begrenzt. So könnten etwa im Immissionsschutzrecht nachträgliche Auflagen nach § 17 BImSchG erforderlich werden und insoweit könne es auch zu einer Durchbrechung der Bestandskraft in dem Sinne kommen, dass die Behörde zur Rücknahme oder Änderung einer erteilten Zulassungsentscheidung verpflichtet sein könne⁹.

- 1 *Stüer*, DVBl 2008, 1544 (Tagungsbericht); BVerwG, Urt. v. 17. 1. 2007 – 9 A 20/05 –, BVerwGE 128, 1 = DVBl 2007, 706 – Halle-Westumfahrung; *Stüer*, DVBl 2007, 416; *ders.*, NVwZ 2007, 1149; *ders.*, DVBl 2009, 1; *ders.*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 4. Aufl. 2009, Rdnr. 3076, im Anschluss an EuGH, Entscheidung vom 7. 9. 2004 – C 127/02 –, NuR 2004, 788 – Herzmuschelfischerei.
- 2 BVerwG, Urt. v. 12. 3. 2008 – 9 A 3.06 –, BVerwGE 130, 299 – Hessisch Lichtenau II.
- 3 BVerwG, Urt. v. 13. 5. 2009 – 9 A 71.07 – A 4 Braunkohlentagebau Hambach.
- 4 *Stüer*, DVBl 2009, 1; *Hermes*, DVBl 2007, 1485.
- 5 Zu den europarechtlichen und deutschen Anforderungen an den Artenschutz BVerwG, Urt. v. 9. 7. 2008 – 9 A 14.07 –, BVerwGE 131, 274 – Bad Oeynhausen; Urt. v. 18. 3. 2009 – 9 A 31.07 – A 4 Ratingen/Velbert; Urt. v. 13. 5. 2009 – 9 A 71.07 – A 4 Braunkohlentagebau Hambach; *Stüer*, DVBl 2009, 1; *ders.*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 4. Aufl. 2009, Rdnr. 3119; *Stüer/Bähr*, DVBl 2006, 1155.
- 6 BVerwG, Urt. v. 14. 12. 2000 – 4 C 13.99 –, DVBl 2001, 395.
- 7 OVG Berlin/Brandenburg, Urt. v. 27. 3. 2009 – 2 B 10.08 –, LKV 2009, 321 – Wittstock.
- 8 BVerwG, Urt. v. 16. 10. 2008 – 4 C 5.07 –, BVerwGE 132, 123 = DVBl 2009, 328 – Weeze.

9 Zur effektiven Umsetzung des Europarechts in das nationale Recht auch *EuGH*, Urt. v. 2. 2. 1989 – Rs. 94/87 –, EuGHE I 1989, 175 = EuZW 1990, 387; Urt. v. 20. 3. 1997 – C 24/95 –, EuGHG I 1997, 1591 = DVBl 1997, 951 – Alcan; BVerwG, Urt. v. 23. 4. 1998 – 3 C 13.97 –, BVerwGE 106, 328 = DVBl 1999, 44 Alcan II – § 48 VwVfG; *Eleanor Sharpston*, Schlussanträge vom 9. 7. 2009 – C

»Nur durch Schaden wird man klug« (»Quae nocent – docet«), lautet eine alttestamentarische Weisheit. Ob das allerdings wirklich so ist, und welche Lehren daraus gezogen werden¹⁰, steht auf einem anderen Blatt. Aber auch das Erkennen von Gefahren und Risiken kann in der Bewältigung kritischer Lebenssituationen durchaus hilfreich sein, schloss *Ewer* die Beratungen schon fast philosophisch.

4. Lärmschutz

Durch gesetzliche Regelungen und die Rechtsprechung des BVerwG ist im Lärmschutz schon seit einiger Zeit Konsolidierung eingetreten. Allerdings stellen die europarechtlichen Vorgaben einer Lärmaktionsplanung die Gemeinden vor neue Aufgaben, deren Bewältigung erhebliche Anstrengungen vor allem in der abwägenden Ausartierung unterschiedlicher Nutzungsinteressen fordern.

a) Lärmschutz beim BVerwG

Die angemessene Befriedigung der Wohnbedürfnisse verlangt für die Tageszeit (6:00 Uhr bis 22:00 Uhr) die Abwehr unzumutbarer Kommunikationsbeeinträchtigungen im Sinne mangelnder Sprachverständlichkeit. Ein erhöhtes Schutzniveau gilt für die Bewohner oder Nutzer besonders sensibler Einrichtungen wie Krankenhäusern oder Schulen. Außerdem umfasst der Schutz der Wohnnutzung die Wahrung der Erholungsfunktion des Außenbereichs. Schutzziel während der Nacht (22:00 bis 6:00 Uhr) ist die Vermeidung von Schlafstörungen, insbesondere von Aufwachreaktionen.

Mit diesen Worten beschrieb der ehemalige Vorsitzende des 4. Senats des BVerwG *Dr. Stefan Paetow* die rechtliche Ausgangslage des Lärmschutzes und stellte vor diesem Hintergrund die höchstgerichtliche Rechtsprechung wie folgt dar: Das BVerwG unterscheidet zwischen einer (niedrigeren) fachplanerischen und einer (höheren) verfassungsrechtlichen Zumutbarkeitsschwelle. Die fachplanerische Schwelle ist zumeist in normierten Regelwerken wie für Straßen- und Schienenlärm in der Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV), für Sportanlagen in der Sportanlagenlärmschutzverordnung (18. BImSchV) oder wie für den Fluglärm im FluglSchG festgelegt. Soweit normierte Vorgaben fehlen, sind die Grenzen der Zumutbarkeit durch tatrichterliche Würdigung unter Heranziehen von fachlichem Sachverstand zu bestimmen. Dabei können Festlegungen in Regelwerken wie der TA Lärm oder der DIN 18005 als Orientierungswerte herangezogen werden. Neue wissenschaftliche Erkenntnisse sind in der Regel erst dann zu berücksichtigen, wenn sie sich in der wissenschaftlichen Diskussion durchgesetzt hätten und allgemeine Anerkennung gefunden haben.

Die verfassungsrechtliche Schwelle der Gesundheitsbeeinträchtigung wird von der Rechtsprechung mit 70 dB(A) tags und 60 dB(A) nachts angegeben. Es handelt sich dabei jeweils um Außenpegel, die für die Innenräume je nach Dämmwirkung von Wänden und geschlossenen Fenstern um 20 bis 25 dB(A) niedriger anzusetzen sind.¹¹ Nur in diesem Bereich hat das BVerwG bisher eine summierende Betrachtung vorgenommen. Bei der einfachrechtlichen Zumutbarkeitsschwelle verbleibt es bei der isolierten Betrachtung des einzelnen Vorhabens.

Während sich der enteignend betroffene Eigentümer auch auf andere öffentliche Belange berufen kann¹², ist der (lediglich) Lärmbetroffene seit der B 42-Entscheidung¹³ vom Grundsatz her auf die Rüge verletzter eigener Belange beschränkt. Allerdings erweitert sich die Prüfung auf eine umfassendere Abwägungskontrolle, ohne dass indes eine Vollkontrolle geboten wäre. Gleichgerichtete vorhabenfeindliche Schutzinteressen anderer Betroffener verstärken das Gewicht und damit die Abwägungserheblichkeit des eigenen Belangs. Das kann auch im Rahmen der Alternativenprüfung von Bedeutung

sein. Fehler in der Umweltprüfung können ungeachtet ihres verfahrensrechtlichen Charakters indizielle Bedeutung für materiell-rechtliche Abwägungsmängel haben.

In der Bauleitplanung können die Orientierungswerte der DIN 18005 im Hinblick auf eine benachbarte Straße durchaus überschritten werden, wenn dies etwa wegen einer vorgeprägten dichten (großstädtischen) Wohnbebauung oder wegen anderer Besonderheiten angezeigt ist.¹⁴ Der Übergang vom aktiven zum passiven Schallschutz in § 41 Abs. 2 BImSchG wird stärker von einer Gesamtbetrachtung abhängig gemacht, in die einerseits die Kosten für den aktiven Lärmschutz aber andererseits auch die für die Anwohner jeweils zu erreichenden Vorteile einer geringeren Lärmbelastung eingestellt werden müssen.¹⁵ Diese wechselseitige Abwägung der jeweiligen Kosten und des damit für die Anlieger entstehenden Nutzens sind nach einer Art »goldener Schnitt«¹⁶ in die Abwägung einzustellen. Die neue Konzeption ist bereits in der Praxis angekommen und führt zu sachgerechten Ergebnissen.

Hinsichtlich des Fluglärms hat das BVerwG aus § 29 b Abs. 1 Satz 2 LuftVG einen stärkeren Schutz der Nachtruhe entwickelt. In der Nachtkerzeit (0:00 bis 5:00 Uhr) ist die Zulassung von Flugbetrieb an strengere Voraussetzungen (»standortspezifischer Nachtflugbedarf«) gebunden als in den Nachtrandzonen (22:00 bis 24:00 Uhr und 5:00 bis 6:00 Uhr), wo bereits ein plausibler Nachweis des Verkehrserfordernisses reicht.¹⁷

Dem neuen Fluglärmschutzgesetz 2007 erteilte *Paetow* keine besonders guten Noten. Zwar sind in § 2 Abs. 2 FluglSchG die einzuhaltenden Werte zugleich auch für die Planfeststellung verbindlich. Das Verhältnis der festgelegten Lärmschutzbereiche zur Planfeststellung werde sich allerdings wohl nur in einem Reigen weiterer Gerichtsverfahren abschließend klären lassen.

b) Lärmaktionsplanung

»Das von Bund und Ländern verfolgte Konzept der 1:1-Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie ist nur bedingt tauglich, weil es die vom europäischen Normgeber aufgrund des Subsidiaritätsprinzips (Art. 5 Abs. 2 EGV) bewusst gelassenen Umsetzungsspielräume nicht ausfüllt und damit etwa in den Bereichen Verfahrensrecht und Lärmbewertung sowie Grenzwertsetzung Umsetzungsdefizite entstehen«, beschrieb *Dr. Rüdiger Engel* die Gesetzgebungsdefizite der Lärmaktionsplanung. Auf die Gemeinden kommen hier schwierige Planungsaufgaben zu, die durch das Abwägungsgebot gesteuert werden. Abwägungsdirektive der Planung ist es, Maßnahmen für die aus den Lärmkarten sich ergebenden Belastungsschwerpunkte zu entwickeln.

Zugleich machte der Freiburger Stadtrechtsdirektor darauf aufmerksam, dass die Lärmaktionsplanung der gerichtlichen Kontrolle unterliegt und nach Maßgabe des Landesrechts mit einem Normenkontrollantrag angefochten werden kann. Soweit die Gemeinden für die Lärmaktionsplanung zuständig sind, erfüllen sie eine weisungsfreie Selbstverwaltungsaufgabe. Bürger haben einen verfahrensrechtlichen Anspruch auf Öffentlichkeitsbeteiligung, auf Aufstellung eines Lärmaktionsplans sowie einen Anspruch auf Durchsetzung der im Lärmaktionsplan vorgesehenen gesundheitsschützenden Maßnahmen. Ein durchsetzbarer Anspruch auf Aufnahme konkreter Maßnahmen in den Lärmaktionsplan besteht aufgrund des weiten Planungsermessens grundsätzlich nicht.

c) Diskussion

»Die Vögel werden heute vor Verkehrslärm weit besser als die Menschen geschützt«, beschrieben mehrere Teilnehmer ihren Unmut über die Rechtsprechung des EuGH und des BVerwG in der von *Koch* geleiteten durchaus lebhaften *Diskussion*. Während einige Redner dazu aufriefen, den Lärmschutz vor allem bei Gefährdungen der menschlichen Gesundheit mit ähnlich strengen Maßstäben zu

226/08 – Papenburg; *Stüer*, NdsVBl. 2009, 185 – Aida; *ders.*, DVBl 2009, 1145.

10 Für den Bereich der Anwalts- und allgemeinen Lebenserfahrungen *Stüer*, NJW 1995, 2142.

11 *Halama/Stüer*, NVwZ 2003, 137.

12 BVerwG, Urt. v. 18. 3. 1983 – 4 C 80.79 –, BVerwGE 67, 74 = DVBl 1983, 899.

13 BVerwG, Urt. v. 14. 2. 1975 – IV C 21.74 –, BVerwGE 48, 56 = DVBl 1975, 713 – B 42.

14 BVerwG, Urt. v. 12. 2. 2007 – 4 CN 2.06 –, BVerwGE 128, 238 = DVBl 2007, 834 – Dortmund.

15 BVerwG, Urt. v. 13. 5. 2009 – 9 A 72.07 – A 4 Braunkohlentagebau Hambach.

16 *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 4. Aufl. 2009, Rdnr. 3405.

17 *Stüer*, DVBl 2007, 610.

messen, wurde diese Feststellung im Allgemeinen eher als Attacke gegenüber den für zu streng gehaltenen Maßstäben des Naturschutzes genutzt. Vor allem das Urteil zur Halle-Westumfahrung¹⁸ sei in der Strenge der Verträglichkeitsmaßstäbe und einer Überbetonung der Darlegungs- und Beweislast wohl etwas aus den Fugen geraten, wurde selbst von Richterkollegen aus anderen Senaten des BVerwG eingeräumt. Zugleich machte sich aber auch die Erkenntnis breit, dass die juristische Sturmflut, die das Urteil vom 17. 1. 2007 am Tage vor Kyrrill in der besorgten Fachwelt ausgelöst habe, gottlob schon wieder kräftig abgeebbt sei. Vor allem die Abweichungsprüfung biete die Möglichkeit, in eine Abwägung zwischen den naturschutzrechtlichen Integritätsinteressen und den Vorhabeninteressen einzutreten und damit einen sachgerechten Ausgleich gegenläufiger Belange zu ermöglichen¹⁹.

Kontrovers blieb die Frage, ob die Schwelle der gesundheitlichen Beeinträchtigungen, die in der Rechtsprechung mit 70 dB(A) tags und 60 dB(A) nachts angegeben ist²⁰ – die Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV) erwähnt diese Werte als Maßstab für die Annahme einer wesentlichen Änderung eines Verkehrsweges, im Lichte neuerer Forschungen nach unten korrigiert werden müsse. Das blieb allerdings offen. Zum einen sei schon fraglich, ob neuere belastbare Erkenntnisse vorlägen. Vor allem aber sei nicht die Rechtsprechung, sondern der Gesetzgeber bzw. der Verordnungsgeber aufgerufen, etwa vorliegende neuere Erkenntnisse in rechtlich verbindliche Regelwerke umzusetzen, wie RiBVerwG *Dr. Alexander Jannasch* auch unter Hinweis auf einen europäischen Vergleich unterstrich. Zugleich machte *Koch* allerdings darauf aufmerksam, dass bei einem äquivalenten Dauerschallpegel von 65 dB(A) eine signifikante Erhöhung von Herz-Kreislaufkrankungen eintritt, sodass bereits bei diesem Wert die Schwelle der Gesundheitsgefahren am Tage erreicht werde.

RiBVerwG *Dr. Renate Philipp* (Berlin) unterstützte ihren ehemaligen Vorsitzenden *Paetow* auch in der Auffassung, dass eine Gesamtlärbetrachtung nach der aktuellen Gesetzeslage nur oberhalb der Gesundheitsschwelle erfolgen müsse. Im Übrigen müsse es bei einer sektoralen Betrachtung verbleiben, solange ein maßgebliches Berechnungsverfahren nicht vorliege. Ob auf Dauer für Eisenbahnen noch ein Schienenbonus zeitgemäß ist, wurde unterschiedlich beurteilt. Die damalige Sorge des BVerwG, den Ausbau des Schienennetzes nach der Wende nicht durch zu hohe Lärmschutzanforderungen zu gefährden und deshalb auch während der deutschen Teilung abgebaute Gleisanlagen als fortbestehend zu fingieren²¹, habe heute ihre Berechtigung verloren.

Die Aufforderung von *Prof. Dr. Hans D. Jarass* (Münster), den Lärmschutz mehr nach bindenden Vorgaben zu betreiben und nicht in einem allgemeinen Abwägungsbrei des Fachplanungsrechts untergehen zu lassen, stieß auf ein geteiltes Echo. Das Immissionsschutzrecht, von dessen Warte dieser Gedanke her entwickelt wurde und das bei Einhaltung der Grenzwerte Rechtsansprüche auf Genehmigung gewähre, könne nicht mit der fachplanerischen Abwägung gleichgesetzt werden, die eine umfassende Berücksichtigung von Lärmschutzbelangen auch über gesetzlich verbriefte Rechte hinaus verlange.

Zustimmung erntete *Paetow* in der Einschätzung, dass die Regelungen des FluglSchG 2007 hinsichtlich des Zusammenwirkens von Lärmschutz und Planfeststellung nicht sonderlich geglückt seien.

18 BVerwG, Urt. v. 17. 1. 2007 – 9 A 20/05 –, BVerwGE 128, 1 = DVBl 2007, 706 – Halle-Westumfahrung.

19 BVerwG, Urt. v. 12. 3. 2008 – 9 A 3.06 –, BVerwGE 130, 299 – Hessisch Lichtenau II; Urt. v. 13. 5. 2009 – A 4 Braunkohlentagebau Hambach.

20 BVerwG, Urt. v. 21. 5. 1976 – IV C 80.74 –, BVerwGE 51, 15 = NJW 1976, 1760 = DVBl 1976, 799.

21 Zum »Wiedervereinigungsbonus« bei der Wiederinbetriebnahme teilsbedingt stillgelegter Bahnanlagen in den neuen Ländern BVerwG, Urt. v. 28. 10. 1998 – 11 A 3.98 –, BVerwGE 107, 350 = NVwZ 1999, 539; Urt. v. 3. 3. 1999 – 11 A 9.97 –, DVBl 1999, 1527; Urt. v. 17. 11. 1999 – 11 A 4.98 –, BVerwGE 110, 81 = NVwZ 2000, 567; Urt. v. 3. 3. 1999 – 11 A 9.97 –, DVBl 1999, 1527; Urt. v. 12. 4. 2000 – 11 A 23.98 – Uelzen-Stendal; B. v. 27. 12. 1993 – 7 B 121.93 –, UPR 1994, 261 = NuR 1994, 391 – Schienenbonus.

Denn trotz der gesetzlichen Regelung kommt auf die Planfeststellung ein eigenständiges Erfordernis des Abarbeitens der Lärmschutzbelange zu. Sei diese Aufgabe nicht bewältigt, könne der Planfeststellungsbeschluss leicht in eine Schiefelage geraten. Ob die Koalitionsvereinbarung der Bundesregierung durch eine Änderung des § 29 b LuftVG eine Kurskorrektur herbeiführen könne, blieb offen.²² In den gesetzlichen Formulierungen sei wohl noch etwas Luft, wurde am Rande der Tagung vermutet. Eine stärkere Berücksichtigung wirtschaftlicher Interessen ist aber wohl nur dann möglich, wenn auch die Ruhebedürfnisse der Bevölkerung angemessen in die Abwägung eingestellt werden²³.

Kritisch wurde die Aufgabenverteilung in der Lärmaktionsplanung beurteilt. Die Gemeinden seien nicht in der Lage, ihre Planungen gegenüber den Lärmemittelen umzusetzen. Denn bestandskräftige Zulassungsentscheidungen könnten nicht durch die Gemeinden aufgehoben oder geändert werden. Auch europarechtlich sei die Zuweisung dieser Aufgabe an die Gemeinden nicht unproblematisch, weil damit eine vollzugsfähige Lärmaktionsplanung in der Sackgasse fehlender kommunaler Handlungsmöglichkeiten verschwinde.

5. Umweltpreis

Wie bereits in den Jahren 2001 und 2004 verlieh die Gesellschaft auch im Jahre 2009 einen Umweltpreis, für deren drei Träger *Paetow* die Laudatio hielt. Der mit 5.000 € dotierte erste Preis ging an *Birger Arndt* für seine von *Prof. Dr. Wolfgang Kabl* (Bayreuth) betreute Dissertation »Das Vorsorgeprinzip im EU-Recht«. Der zweite Preis wurde zwischen *Katharina Kern* (betreut durch *Prof. Dr. Köck*, Universität Leipzig), die ihre Ergebnisse bereits bei der Vorabendveranstaltung vorgestellt hatte, und Frau *Katharina Mohr* für ihre durch *Prof. Dr. Jürgen Peine* (Universität Frankfurt/Oder) betreute Arbeit zur Bewertung von Gerüchen im Immissionsschutzrecht mit jeweils 2.500 € aufgeteilt. Der Laudator würdigte die Arbeiten als bedeutende Bereicherung des umweltrechtlichen Schrifttums und vergab das Prädikat der »unentbehrlichen Lektüre«.

6. GFU-Forum

Am Vorabend der Tagung fand im Plenarsaal des früheren Sitzes des BVerwG an der Hardenbergstraße 31 bereits zum 5. Mal das mit mehr als 100 Teilnehmern wie immer gut besuchte GFU-Forum statt, das unter der Leitung von VRiVG *Michaela Ecker* (Freiburg) jungen Wissenschaftlern die Möglichkeit zur Vorstellung ihrer Forschungsergebnisse und zu einem intensiven Meinungsaustausch bietet.

a) Das Gericht an der Hardenbergstraße

Das Gerichtsgebäude, das dem Forum einen angemessenen Rahmen gab, ist seit dem Jahre 1907 ein Haus des öffentlichen Rechts, betonte *Kipp*. Erbaut für das Preussische OVG hat es in Zeiten des »Dritten Reiches« das Reichswirtschaftsgericht beherbergt. Nach dem Kriege zog unter seinem ersten Präsidenten *Ludwig Frege*, der bereits vor 1933 Mitglied des ProVG gewesen war, das zum 1. 10. 1953 gegründete BVerwG ein²⁴. Nach dem Umzug des BVerwG Anfang September 2002 nach Leipzig wurde das Haus vom OVG Berlin genutzt. Seit der Zusammenlegung mit dem OVG Brandenburg ist die Hardenbergstraße 31 Sitz des vereinigten Gerichts für beide Länder.

22 Eine Ergänzung des § 29 b Abs. 1 (Satz 3) LuftVG könnte etwa wie folgt lauten: »Von diesem Grundsatz kann abgewichen werden, wenn dies aus überwiegenden wirtschaftlichen oder anderen öffentlichen Interessen gerechtfertigt ist«.

23 Zum Vorrang eines grundsätzlichen Nachtflugverbotes VGH Kassel, Urt. v. 23. 8. 2009 – 11 C 227, 305, 312, 318, 321, 329, 336, 349, 359, 499, 509/08.T – Frankfurter Flughafen; *Stüer*, DVBl 2007, 610. Für den Frankfurter Flughafen wird wohl auch eine Änderung des Landesentwicklungsplans und des Planfeststellungsbeschlusses vom 18. 12. 2007 erforderlich werden, bevor die Flugzeuge über die »Mediationsnacht« hinaus nachts ihre Kreise über Frankfurt ziehen können.

24 Zur Geschichte des BVerwG *Stüer*, DVBl 1993, 57; *Stüer/Stengelhofen*, DVBl 2003, 32.

Die ursprünglich 12 Senate sind inzwischen auf 10 Senate verringert, wobei weitere Sparmaßnahmen anstehen, erläuterte *Kipp* den Sparskurs der beiden Bundesländer.

b) Umweltrisiken von Arzneimitteln

Katharina Kern vom Department Umwelt- und Planungsrecht, Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung GmbH (Leipzig), berichtete über Umweltrisiken von Arzneimitteln und deren rechtliche Regulierung. Dabei ging es vor allem um die Frage, ob unterschiedliche Standards für das Human- und Tiermedizinrecht bestehen und ob diese Unterschiede gerechtfertigt sind. Die gegenwärtige Ausgestaltung der Rechtslage liefert keinen ausreichenden Schutz vor umweltgefährdenden Arzneimitteln, erläuterte *Kern*. Daher sei die Entwicklung von integrativen Konzepten erforderlich. Technische Maßnahmen allein seien nicht zielführend. Vielmehr sei eine effektivere Produktkontrolle erforderlich. Daneben sollten wasserrechtliche und düngemittelrechtliche Instrumente genutzt werden. Auch indirekt steuernde Instrumente wie eine verbesserte Risikokommunikation und eine Klassifizierung umweltschädlicher Arzneimittel seien stärker in den Vordergrund zu rücken.

In der *Diskussion* wurde vor allem in Frage gestellt, ob unterschiedliche Zugangskontrollen von Arzneimitteln aus den Bereichen Humanmedizin und Tiermedizin gerechtfertigt sind. Natürlich müsse der menschliche Gesundheitsschutz die erste Rolle spielen. Aber auch im Tierarzneimittelrecht dürfe im Hinblick auf die Umwelt nicht mit anderen Maßstäben gemessen werden. Auch kam Kritik an der im März in Kraft tretenden WHG-Novelle auf, weil es hinsichtlich der Bewertung der Arzneistoffe nur Orientierungswerte, nicht aber Grenzwerte gebe.

c) Kabelanbindungen von Offshore-Windenergieanlagen

Die Kabelanbindungen von Offshore-Windenergieanlagen stehen in einem Spannungsfeld von Raumordnungsrecht, Energiewirtschaftsrecht sowie Planungs- und Zulassungsrecht. Die energiewirtschaftlichen Vorgaben für die Kabelverbindungen von Offshore-Windenergieanlagen haben sich gerade in den letzten Jahren grundlegend verbessert, erläuterte RA *Dennis R. Kramer*, LL.M. (Bremerhaven) die geänderte Landschaft im Energiemarkt. Auf dem Gebiet des Planungs- und Zulassungsrechts sind zwar Verbesserungen durch Raumordnung und Planfeststellung im Küstenbereich eingetreten. Gleichwohl verbleibt auch weiterhin eine hohe Komplexität des Zulassungsregimes und der mit ihm verbundenen Schwierigkeiten.

Die *Diskussion* kam zunächst etwas mühsam in Gang, nahm aber dann doch noch deutlich an Fahrt auf. Die durchaus positive Sichtweise des Referenten zugunsten der Offshore-Windenergieanlagen blieb nicht ohne Gegenstimmen. Es müsse ein größerer Schutz der Naturschutzgebiete etwa im Wattenmeer gewährleistet werden; da könne nicht nur das Offshore-Interesse den Vorrang haben – vor allem deshalb, weil die Umweltrisiken der Verlegung und des Betriebs von stromführenden Seekabeln noch nicht bekannt seien. Gerade bei der Frage zur Offshore-Windkraft lohne der Blick auf andere Nordseeanrainer. Deutschland hinke da wohl noch immer etwas hinterher.

7. Pendelzug nach Leipzig

Für die nächste Jahrestagung, die am 11. bis 13. 11. 2010 stattfindet, und zu der *Koch* schon jetzt herzlich einlud, werden die Mitglieder der Gesellschaft wiederum eine Fahrkarte nach Leipzig buchen. Und eines ist schon jetzt klar: Auch im kommenden Jahr wird das Treffen der Umweltrechtler wieder zu einem fachlichen Glanzlicht des ausklingenden Jahres werden, ehe noch das erste Licht am Adventskranz angezündet worden ist.

Im Gedenkjahr des Mauerfalls wird sich der eine oder andere Teilnehmer noch an das denkwürdige Treffen der Gesellschaft für Umweltrecht am 3. und 4. 11. 1989 erinnern²⁵. Wer an dem Wochenende vor der friedlichen Revolution in Ostdeutschland nach Abschluss der Fachtagung noch einen kleinen Stippvisite nach Ostberlin unternahm und dort die größte Demonstration in der Geschichte der DDR mit 500.000 Teilnehmern am Alexanderplatz oder aber auch die umkippende Stimmung der Volkspolizei auf dem Versammlungsplatz neben dem Theater am Schiffbauerdamm miterlebt hat – das Berliner Ensemble führte an diesem Abend *Bertolt Brechts* »Mutter Courage und ihre Kinder« auf²⁶ – der ahnte, dass ein politischer Umbruch bevorstand, mit dem zuvor niemand hatte rechnen können.

25 *Stüer*, DVBl 1990, 197.

26 Die Telefonleitungen zwischen Ost und West waren allerdings noch nicht durchgängig freigeschaltet, sodass ein Callback nach Westberlin allenfalls in den Nachtstunden zwischen 2:00 und 4:00 Uhr und auch nur mit erheblichen Einschränkungen erfolgreich war.

Buchbesprechungen

■ *Jörn Ipsen, Der Staat der Mitte*. Verfassungsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland. 2009. 476 S., Ln. Euro 29,00. Verlag C.H. Beck, München. ISBN 978-3-406-58948-5

Das Jahr 2009 ist ein Jahr der Jubiläen: 60 Jahre Bundesrepublik und damit 60 Jahre Grundgesetz, aber auch 65 Jahre *Jörn Ipsen*. Der Osnabrücker Staatsrechtslehrer, ein Meister der Lehrbuchliteratur seit Jahrzehnten und eher weniger Autor großer Monographien, legt mit dem hier anzuzeigenden Werk ein Buch vor, in dem er offenbar die Summe der Erfahrungen eines Ordinarienlebens zieht.

Das Buch ist in insgesamt zehn Teile aufgeteilt, wobei innerhalb der Teile eine gewisse chronologische Anordnung erfolgt, die die Prägung als Verfassungsgeschichte ausmacht; die thematische Grobgliederung in zehn Teile

macht das Buch aber gewissermaßen zugleich zu einem Staatsrechtslehrbuch zweiter Ordnung.

Eine knappe Einleitung führt den Leser zunächst in die Zeit des Kriegsendes zurück, sodann folgt mit dem ersten Teil »Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland« eine Überleitung zur durch das Grundgesetz neu verfassten Staatlichkeit (Behandelt werden u. a. »Kanzlerdemokratie«, Bundestag, Staatsoberhaupt, Bundesrat, Bundesverfassungsgericht). Im zweiten Teil »Westintegration und Erlangung der Souveränität« geht der Autor wieder etwas an den Anfang zurück und erklärt den außenpolitischen Weg der Bundesrepublik vom Besatzungsstatus der alliierten Siegermächte des Zweiten Weltkriegs bis hin zur Europäischen Union der Gegenwart. Eine Entwicklung, die sich nicht nur vor dem Wiedervereinigungsgebot des Grundgesetzes rechtfertigen musste, sondern