

VII. Schlussbetrachtung

Das dichte deutsche Straßennetz bietet in aller Regel Ausweichmöglichkeiten. Daran ändert auch die Sperrung einzelner Strecken für den Durchgangsverkehr mit schweren Lastkraftwagen nichts. Gleichwohl dürfte die grundrechtliche Aufladung der Freiheit, sich mit Kraftfahrzeugen fortzubewegen⁷⁵, zu einem Recht auf freie Streckenwahl nicht nur ein Grund für die recht differenzierte Gestalt des Tatbestandes von § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO, sondern auch für das Bemühen der Gerichte sein, trotz Verweisen auf die Ordnungsbegründung auch eine recht differenzierte Sachverhaltsaufklärung zu verlangen. Führt die Argumentationskette dahin, dass eine Sperrung langer Ausweichstrecken besonders schwer zu rechtfertigen ist, wenn es sich nicht ohnehin um eine »un-

sperrbare« günstigere Strecke handelt, verliert § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO einiges von der »Schneidigkeit«, welche die Ordnungsbegründung der Vorschrift zuschreibt. Dass ein signifikanter Mautausweichverkehr an den betreffenden Strecken eine höhere Belastung mit Lärm und Abgasen begründet, lässt sich kaum bezweifeln. Ob de lege ferenda auf umständliche Prüfungen erheblicher Auswirkungen überhaupt verzichtet werden könnte, wenn der Schwerverkehr mindestens um ein näher festzulegendes Maß zugenommen hat, mag hier offen bleiben.

75 M. Ronellenfisch, JöR 44 (1996), S. 167 (168 ff.); ders. Verfassungs- und Verwaltungsrechtliche Betrachtungen zur Mobilität mit dem Auto, 1994.

Bericht

Klimaschutzrecht – Umweltschutz in der Raumplanung – REACH – Geruchsmissionen

– 34. Umweltrechtliche Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht –

von Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. Bernhard Stüer, Münster/Osnabrück und Dirk Buchsteiner, Osnabrück*

Vor dem im »Goldenen Schnitt« errichteten Alten Rathaus war bereits der bunt geschmückte große Weihnachtsbaum aufgestellt, als die Gesellschaft für Umweltrecht (GfU) vom 11. bis 13.11.2010 im BVerwG in Leipzig tagte. Der Einladung gefolgt waren mehr als 250 Umweltrechtler aus allen Bereichen von Politik, Gesetzgebung, Wissenschaft, Rechtsprechung, Wirtschaft und Anwaltschaft, die vom Vorsitzenden der Gesellschaft Prof. Dr. Hans-Joachim Koch (Hamburg) im Plenarsaal von Deutschlands schönstem Gerichtsgebäude begrüßt wurden.

1. Leipziger Hausmitteilungen

Seit dem Treffen der Gesellschaft in Leipzig im November 2008¹ hat das BVerwG in zahlreichen Entscheidungen zur Klärung umweltrechtlicher Fragestellungen beigetragen, erklärte die Präsidentin des BVerwG Marion Eckertz-Höfer in der Tradition ihrer Vorgänger, des unvergessenen Prof. Dr. Horst Sandler, sowie der Präsidenten Dr. Everhardt Franßen und Dr. Dr. h.c. Eckart Hien in ihrer traditionellen Rolle sozusagen als »Hoflieferantin« der GfU. Die Hoffnungen auf ein Umweltgesetzbuch haben sich derweil nicht erfüllt, sodass der Chefpräsidentin nur ein Bericht über ein »Begräbnis zweiter Klasse« verblieb. Dafür konnte die Hausherrin des BVerwG über einen bunten Strauß richtungweisender Entscheidungen berichten. Klimawandel², Natur- und Artenvielfalt, Gesundheit, Umgang mit den natürlichen Ressourcen und auch Immissionen und Abfälle – diese Themen des 6. Umweltaktionsplans der Europäischen Kommission³ haben auch die Rechtsprechung bestimmt. Von der SEVESO-II-Richtlinie⁴, Hessisch Lichtenau I⁵, II⁶ und III⁷ und

vom »Kampf ums Altpapier«, spannte sie einen eleganten Bogen zu aktuellen Entscheidungen zum Elektro- und Elektro-

* 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, 1557; Stüer/Buchsteiner, DVBl. 2010, 33. Über den Verlauf der Tagung gibt auch der im Frühjahr 2011 erscheinende Tagungsband Auskunft; www.gesellschaft-fuer-umweltrecht.de. Stüer ist im Nebenamt Richter am BGH-Anwaltssenat, Buchsteiner Doktorand an der Universität Osnabrück.

1 DVBl. 2008, 1557.

2 Zu *Biogas*: BVerwG, Urteil vom 11.12.2008 – 7 C 6.08 – BVerwGE 132, 372; *Windenergie*: Urteile vom 22.01.2009 – 4 C 17.07 – Buchholz 406.11 § 35 BauGB Nr. 379 und die Parallelentscheidung – 4 C 18.07 – ZUR 2009, 206; zur *Konzentrationsflächenplanung*: Urteil vom 20.05.2010 – 4 C 7.09 – DVBl. 2010, 1235; Urteil vom 01.07.2010 – 4 C 6.09 –.

3 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Halbzeitbewertung des Sechsten Umweltaktionsprogramms der Gemeinschaft vom 30.04.2007 – KOM(2007) 225 endg. (vgl. Amtsbl. C 181 v. 03.08.2007, S. 22) sowie den Länderreport Deutschland in der 2009 Environment Policy Review vom 02.08.2010 – SEK(2010) 975 (part 3), S. 71.

4 RL 96/82/EG des Rates vom 09.12.1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen – ABl. L 10 vom 14.01.1997, S. 13–3.

5 BVerwG, Urt. v. 17.05.2002 – 4 A 28.01 – BVerwGE 116, 254 = DVBl. 2002, 1486 – A 44 Hessisch Lichtenau, mit Hinweis auf Urt. v. 27.01.2000 – 4 C 2.99 – BVerwGE 110, 302 = DVBl. 2000, 814 – Hildesheim.

6 BVerwG, Urt. v. 12.03.2008 – 9 A 3.06 – BVerwGE 130, 299 = NuR 2008, 633 – Hessisch Lichtenau A 44 VKE 20.

7 BVerwG, Urteil vom 14.04.2010 – 9 A 5.08 – NuR 2010, 558 – A 44 VKE 31; Beschluss vom 17.04.2010 – 9 B 5.10 – NJW 2010, 2534.

nikgerätegesetz⁸, dem sie allerdings kein gutes Zeugnis ausstellte. Das Gesetz sei eher ein Beispiel dafür, wie ein »Outsourcing« hoheitlicher Aufgaben ein bürokratisches »Monstrum« erschaffen könne, das stets neuen Klarstellungsbedarf erzeuge⁹.

Mit der Atomkraft und weiteren Themen sparte die Präsidentin auch tagesaktuelle Fragen nicht aus. Trotz des durchaus originellen Slogans »Salz für Gorleben – Strahlenfrei aufs Frühstücksei«¹⁰ habe das BVerwG neben der Versuchsanlage Gorleben einen Salzabbau auf der Grundlage einer alten »Salzabbaugerechtigkeit« nicht zugelassen. Der 7. Senat lehnte allerdings auch die von den Betreiberinnen der Kernkraftwerke Biblis A in Hessen und Brunsbüttel in Schleswig-Holstein beanspruchte Übertragung von Reststrommengen aus dem Kontingent des stillgelegten KKW Mülheim-Kärlich ab¹¹. Zwar hat der Gesetzgeber die Verkehrsfähigkeit der Handelsware »Laufzeit« begrenzt. Doch durch die aktuelle Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Kernkraftwerkbetreibern sei mittlerweile nicht nur die Abschaltung dieser beiden Altanlagen erst einmal auf Eis gelegt. Mit der Vereinbarung sei auch ein Teil der Energiezukunft der Bundesrepublik in das Privatrecht verlagert worden, was neue, bisher ungeklärte Probleme auch des Rechtsschutzes aufwerfe.

Die Konzentrationswirkung des luftverkehrsrechtlichen Planfeststellungsbeschlusses bezieht sich nicht auf die Festlegung von Flugrouten. So war zum Zeitpunkt der Urteile des 4. Senats zum Flughafen Berlin-Brandenburg-International in Schönefeld¹² noch nicht klar, welche Anwohner wirklich betroffen sind. Das hat kürzlich zu einiger Aufregung in den Berliner Medien und zu dem Vorwurf geführt, dass sich die Entscheidungsgrundlagen der Urteile nicht erst nachträglich verschoben hätten.

Flughafenerweiterungen stehen im Spannungsfeld von Umweltschutz und wirtschaftlichen Entwicklungsinteressen, wie Eckertz-Höfer am Ausbau des Flughafens Münster/Osnabrück verdeutlichte¹³. Wer in ein FFH-Gebiet eingreifen will, der bedarf schon einer besonderen Rechtfertigung. Die Gewichtung des öffentlichen Interesses müsse den Ausnahmeharakter der Abweichungsentscheidung gem. Art. 6 Abs. 4 FFH-RL berücksichtigen¹⁴. Nicht jedem Vorhaben, das zwar das Erfordernis der Planrechtfertigung erfüllt, kommt bereits ein ausreichendes Gewicht für die Überwindung entgegenstehender naturschutzfachlicher Belange zu¹⁵.

Im Bereich des Artenschutzes¹⁶ kann auch schon einmal ein Übersetzungsfehler Verwirrung stiften. So hat das Urteil des EuGH zur finnischen Wolfsjagd¹⁷ in der deutschen Übersetzung das Vorliegen einer Ausnahme von »außergewöhnlichen Umständen« abhängig gemacht¹⁸. Dies konnte das BVerwG nach längerer Recherche- und Übersetzungsarbeit richtig stellen: Im Falle eines ungünstigen Erhaltungszustands der Populationen der betroffenen Art sind Ausnahmen nach Art. 16 Abs. 1 FFH-RL zulässig, wenn sachgemäß nachgewiesen ist, dass sie weder den ungünstigen Erhaltungszustand dieser Populationen weiter verschlechtern noch die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands behindern; darüber hinaus müssen keine »außergewöhnlichen Umstände« vorliegen¹⁹. Ein Brief der Präsidentin aus Leipzig an den Präsidenten des EuGH Vassilios Skouris in Luxemburg hat

dies aufgeklärt – ein nicht nur wegen seiner Papierform im elektronischen Zeitalter durchaus bemerkenswerter Vorgang.

2. Bericht aus dem Umweltbundesamt

Dr. Thomas Holzmann vom Umweltbundesamt (UBA) sprach sich dafür aus, die sehr komplexe Ansammlung an Instrumenten und Regelungen des Klimaschutzes besser aufeinander abzustimmen und weiterzuentwickeln. Das Energiekonzept der Bundesregierung müsse durch eine gesetzliche Festlegung von darin genannten Klimaschutzziele umgesetzt werden. Namentlich nannte der Vizepräsident des UBA die 80- bis 95-%ige Verringerung der Treibhausgasemissionen und eine entsprechende Steigerung des Anteils an erneuerbaren Energien bis zum Jahre 2050. Hierzu enthalte das Energiekonzept bereits einige viel versprechende Maßnahmenvorschläge. Wichtig für ein zukunftsfähiges Energienetz sei auch ein umfassender Bundesnetzplan, der in einem intelligenten Stromnetz (»Smart Grid«) die kommunikative Vernetzung und Steuerung von Stromerzeugern, Speichern, elektronischen Verbrauchern und Netzbetriebsmitteln in Energieübertragungs- und -verteilungsnetzen der Elektrizitätsversorgung zusammenfasst.

Das Urteil des OVG Münster zum Kohlekraftwerk »Datteln IV«²⁰ habe gezeigt, dass auch Fragen des Klimaschutzes die Gerichte beschäftigen könnten, erläuterte Holzmann. Außerhalb einer Normenkontrolle nach § 47 VwGO sei das allerdings bisher nicht möglich. Vielleicht könne ja eine Ausweitung der Verbandsklagerechte von Umweltvereinigungen Vollzugsdefizite verringern. Auch mahnte er die Herausforderungen des Ressourcenschutzes an.

Die Reform des WHG²¹ und weiterer Begleitgesetze sei ein gewisser, wenngleich nicht ausreichender Ersatz für das Scheitern des UGB. Allerdings könnten die Abweichungsmöglichkeiten der Länder den Harmonisierungseffekt verringern. Auch in den Wandelgängen des BVerwG wurde daher gelegentlich die Anregung gegeben, vielleicht doch noch einmal

8 BVerwG, Urteil vom 26.11.2009 – 7 C 20.08 – Buchholz 451.223 ElektroG Nr. 2; Urteil vom 15.04.2010 – 7 C 9.09 –.

9 BVerwG, Urteil vom 26.11.2009 – 7 C 20.08 – Buchholz 451.223 ElektroG Nr. 2 und vom 15.04.2010 – 7 C 9.09 –.

10 www.salinas-gorleben.de und www.bi-luechow-dannenber.de.

11 Weitgehend parallele Urteile vom 26.03.2009 – 7 C 8.08 – NVwZ 2009, 921 und – 7 C 12.08 – Buchholz 451.171 § 7 AtG Nr. 11.

12 BVerwG, Urt. v. 16.03.2006 – 4 A 1075.04 – BVerwGE 125, 116 = DVBl 2006, 1373 – Schönefeld.

13 BVerwG, Urteil vom 09.07.2009 – 4 C 12.07 – BVerwGE 134, 166.

14 BVerwG, Urt. v. 17.01.2007 – 9 A 20.05 – BVerwGE 128, 1 = NVwZ 2007, 1054 = DVBl 2007, 706.

15 Stüer, DVBl 2007, 416; ders., NVwZ 2007, 1147; ders., DVBl 2009, 1145; ders., DVBl 2010, 1; ders., DVBl 2010, 242.

16 Stüer, BauR 2010, 1521.

17 EuGH, Urteil v. 14.06.2007 – C-342/05 – EuGHE 2007, I-4713 Rdnr. 29 S. 1 – Wolfsjagd.

18 BVerwG, Beschluss v. 01.04.2009 – 4 B 61.08 Rdnr. 53, Buchholz 442.40 § 8 LuftVG Nr. 34; VGH Kassel, Urteil v. 17.06.2008 – 11 C 1975/07.T – NuR 2008, 785, 795 f.; VGH Mannheim, Urteil v. 07.08.2009 – 5 S 2348/08 – NuR 2010, 206, 210 und z.B. Fehrensens, NuR 2009, 13, 17; Gellermann, NuR 2009, 476, 478; Möckel, ZUR 2008, 57, 63; Sobotta, NuR 2007, 642, 647; Steeck, NuR 2010, 4, 6.

19 BVerwG, B. v. 17.04.2010 – 9 B 5.10 – NJW 2010, 2534.

20 OVG Münster, Urt. v. 03.09.2009 – 10 D 121/07.NE – DVBl 2009, 1385 = NuR 2009, 801 m.Anm. Andrea Versteil, NuR 2009, 819 – Steinkohlekraftwerk Datteln; BVerwG, B. v. 16.03.2010 – 4 BN 66.09 – Datteln; Goppel, DVBl 2009, 1592; Stüer, DVBl 2010, 333; ders., UPR 2010, 288.

21 Stüer/Buchsteiner, DÖV 2010, 261.

nachzubessern. Nach den UN-Klimakonferenzen in Kopenhagen und Cancún muss die Staatengemeinschaft in ein neues, umfassendes und rechtlich verbindliches Klimaabkommen eingebunden werden. Auch der Rio+20 Gipfel im Mai 2012 setzt sich entsprechende umweltpolitische Ziele.

3. Klimaschutzrecht

Deutschland hat in den vergangenen zwei Jahrzehnten auf der Grundlage eines entsprechenden Verfassungsauftrags in Art. 20a GG ein ausdifferenziertes Klimaschutzrecht geschaffen, das sich zu einer eigenständigen Rechtsmaterie mit Querschnittsfunktionen entwickelt hat. Hierzu zählen das Energieeffizienzrecht und das Recht der Erneuerbaren Energien als Kerngebiete mit dem Ziel, Transparenz, Widerspruchsfreiheit, Effizienzkontrolle, Transfers von Regulierungsideen sowie die faire Lastenverteilung zu fördern. Durch die Entwicklung des internationalen, europäischen und nationalen Klimaschutzrechts haben sich deutliche Strukturen dieses neuen Rechtsgebietes herausgebildet. Die Rechtssetzung verfolgt Strategien der Emissionsreduktion von Treibhausgasen im Sinne eines Klimaschutzrechts im engeren Sinne einerseits und der Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel (Klimaanpassungsrecht) andererseits. Die Emissionsreduktion soll in den Handlungsfeldern Ersatz fossiler Brennstoffe durch Erneuerbare Energien (EE) und Energieeffizienzsteigerung und Maßnahmen im Bereich der landwirtschaftlichen Bodennutzung und Tierhaltung erfolgen. Eine Effizienzsteigerung soll durch sektorspezifische ordnungsrechtliche Regelungsregime für die Bereiche Gebäude, energieverbrauchende bzw. energierelevante Geräte sowie der Kfz bewirkt werden. Für Industrie, Luftverkehr und zukünftig evtl. den Schiffsverkehr ist bzw. wird der Treibhausgashandel etabliert. Hinzu kommen ordnungsrechtliche Instrumente der Förderung der Kraft-Wärme-Koppelung. Hierzu sind das EEG und auf europäischer Ebene die EE-RL fortentwickelt worden. Die Stromnetzbetreiber müssen den Strom aus EE vorrangig abnehmen und mit einem staatlich festgesetzten Preis vergüten. Der Regelungskern des jüngeren EEWärmeG steht in der ordnungsrechtlichen Pflicht, den Wärmebedarf anteilig durch EE zu decken. Im Zusammenhang der Verringerung des Einsatzes fossilen Kraftstoffe ist eine Biokraftstoffquote verbindlich eingeführt worden. Zugleich sind wegen der Landnutzungskonflikte und zur Wahrung der Belange des Naturschutzes in der EE-RL Nachhaltigkeitsanforderungen für den Anbau von nachwachsenden Rohstoffen festgelegt, die mit der Biokraftstoffnachhaltigkeits-VO umgesetzt und weiterentwickelt worden sind. Mit dieser Bilanz fasste der Vorsitzende der Gesellschaft Prof. Dr. Hans-Joachim Koch die durchaus rasante Entwicklung des Klimaschutzrechts in den letzten 20 Jahren zusammen. Die Entwicklung ist aber keinesfalls abgeschlossen. Mit den Klimaszutzielen, die bis in das Jahr 2050 reichen und u.a. eine Verringerung der Treibhauskonzentration um 80 bis 95 % beinhalten, stehen die Umweltrechtler vor weiteren Aufgaben.

In der von Prof. Dr. Sabine Schlacke (Universität Bremen) moderierten *Diskussion* spaltete die Aussage »Klimaschutzrecht sei ein vager Begriff und es sei unklar, was geschützt werde« die Gemüter. Ein Anliegen des Klimaschutzes sei es, die Lebensbedingungen auf der Erde dauerhaft zu erhalten und gerade die durch den Menschen verursachten Einflüsse zu verringern. Im weiteren Verlauf der Debatte standen De-

tailfragen zur Umsetzung der Energieeffizienz in den verschiedenen Bereichen von Gebäuden, Produkten und Fahrzeugen im Mittelpunkt. Zwar seien gerade im älteren Gebäudebestand durch energetische Sanierung, also u.a. Erneuerung von Heizanlagen und besserer Dämmung, große Energieeinsparmöglichkeiten erkennbar, doch stoße eine mögliche gesetzliche Verpflichtung der Eigentümer in Bereiche, in denen eine Verfassungskonformität fraglich werde. Bis zum Jahre 2007 hätten rechtliche Anforderungen zur Energieeffizienz nicht bestanden, erläuterte Koch. Energieeffizienz allein reiche allerdings nicht aus; vielmehr sei ein Instrumentenmix erforderlich. Auch eine Trendwende weg von der schweren Motorisierung wurde für nötig erachtet.

Gegenüber dem Emissionshandel, der ein System zur Festlegung von Obergrenzen für Emissionen und einen Handel mit Zertifikaten mit diesen Obergrenzen (Cap & Trade) beinhaltet, kam Skepsis auf, ob dieses Verfahren effizient und effektiv sei. Kritisch wurde wegen ihres wenn auch in der Bilanz vergleichsweise geringen CO₂-Ausstoßes ebenso die Energiegewinnung aus Biomasse gesehen. Zudem werde der Raum zum Anbau von Biomasse knapp, was jedoch nicht zu einem Importsog für Biomasse führen dürfe. Das Klimaschutzrecht müsse gebündelt und systematisiert werden. Im Nachhall des UGB sei daher ein Klimaschutzgesetzbuch noch nicht ganz vom Tisch.

4. Umweltschutz in der Raumplanung

Zwei sehr fundierte Fachvorträge stimmten auf den zweiten umfassenden Themenschwerpunkt der Fachtagung ein. Martin Orth vom Hessischen Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung blickte als Praktiker auf die Herausforderungen in Bereichen der Nachhaltigkeit, des Klimaschutzes und erneuerbarer Energien im Spannungsfeld von nationalem Recht und europarechtlicher Vorgaben.

Dabei liegen Konflikte in der Abgrenzung zwischen Raumordnung, Bauleitplanung und Fachplanung auf der Hand. Die schwierigen Abgrenzungsfragen, auf welcher Stufe der Planung welche Prüfungstiefe zu Umweltschutzbelangen erforderlich werde, mache die Raumplanung komplex und erschwere so die Arbeit der Planungsbehörden. Dies gelte vor allem, wenn sich unterschiedliche Abwägungsstandards bei der Aufstellung der Raumordnungspläne und in der Einzelfallprüfung entwickeln. Die Raumordnung müsse bezüglich raumbedeutsamer Auswirkungen von Vorhaben auch »umweltschützende« Auflagen einschließlich ihrer Rechtswirkung formulieren können. Ihre Schranken finde diese Kompetenz jedoch in klaren Grenzen einer von der Raumordnung leistbaren Abwägungstiefe und der grundsätzlichen auf den Plan bezogenen Orientierung der Raumordnung.

Die Abgrenzung von Raumordnung, Bauleitplanung und Fachplanung wirft die Frage nach dem jeweiligen Kerngeschäft der unterschiedlichen Planungsebenen auf. Zugleich muss es darum gehen, auf eine Harmonisierung hinzuwirken. RiBVerwG a.D. Prof. Dr. Ondolf Rojahn sprach sich dafür aus, der Raumordnung bei der Standortfindung wichtige Steuerungsfunktionen zuzuweisen, zugleich aber auch die eigenständigen Funktionen der anderen Planungsebenen zu wahren. Dabei sei die Kompetenzabgrenzung der Raumordnung allerdings nicht selten eher schwierig. Ausgehend von § 1 Abs. 2 ROG sei die Standortplanung der Raumordnung

verpflichtet die Raumnutzung mit den ökologischen Funktionen in Einklang zu bringen. In dem mehrstufigen Verfahren zur Planung und Berücksichtigung eines Vorhabens bleibt gerade schwierig, auf welcher Stufe Umweltbelange zu berücksichtigen seien.

Auch in der von RA Prof. Dr. Thomas Mayen (Bonn) geleiteten *Diskussion* drehten sich die Wortbeiträge vielfach vor dem Hintergrund des § 9 ROG um die Frage, wie weitreichend Umweltschutzbelange schon in der Raumplanung zu berücksichtigen sind. Einigkeit bestand, dass die Prüftiefe von Umweltbelangen nicht so detailliert sein könne wie bei den nachgeordneten Verfahren. Bei einem raumordnungsrechtlichen Planungserfordernis bestehe zwar eine Pflicht zur Planaufstellung; es gebe aber keine Pflicht zur Aufnahme spezieller Inhalte. Raumordnungspläne seien aufzustellen, wenn sie erforderlich seien, ansonsten stehe wohl eher die Pflicht zur Zurückhaltung im Vordergrund.

Wiederholt kam der Sache nach das Gegenstromprinzip in § 1 Abs. 3 ROG zur Sprache. Die übergeordnete Raumordnung müsse dabei den kommunalen Spielraum wahren und dürfe nicht zu einer alles regelnden Detailplanung werden. Offen blieb, wie weit etwa naturschutzrechtliche Vorgaben des europäischen Gebiets- oder Artenschutzes bereits auf der Ebene der Raumordnung abgearbeitet werden müssen oder ob hier ein Konflikttransfer in die Bauleitplanung und das einzelne Zulassungsverfahren erfolgen kann. Das Europarecht lässt hier offenbar einen gewissen Spielraum. Denn es verlangt (nur), dass die europarechtlichen Anforderungen im Ergebnis abgearbeitet werden, besagt jedoch nicht, auf welcher Ebene der mehrstufigen Planungs- und Zulassungsentscheidungen dies zu geschehen hat. Vielleicht werden diese und andere Fragen ja auch künftig in einem Bundesplanungsgesetz geregelt, das dem Vernehmen nach schon in Vorbereitung sein soll.

5. GFU-Forum

Bereits am Vorabend der Haupttagung öffneten sich die Pforten des Plenarsaals in der Belletage des BVerwG für das mittlerweile als wissenschaftliches Highlight etablierte GFU-Forum, zu dem sich etwa 100 zumeist jüngere Umweltrechtler zu einer von Vors. RiVG Michaela Ecker (Freiburg) geleiteten »Verjüngungskur« der GFU versammelt hatten.

a) REACH-Verordnung

Seit mehr als drei Jahren ist die Chemikalienverordnung (EG) Nr. 1907/2006 (REACH-Verordnung) in Kraft. REACH steht dabei für **R**egistration, **E**valuation, **A**uthorisation and **R**estriction of **C**hemicals, also für die Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung von Chemikalien.²² Als EU-Verordnung gilt REACH, mit dem das Chemikalienrecht grundlegend harmonisiert und vereinfacht wird, gleichermaßen und unmittelbar in allen Mitgliedstaaten. Mit dem bereitgestellten Instrumentarium sollen Wissenslücken zu chemischen Stoffen verringert werden mit dem Ziel, vor allem gesundheitliche Risiken besser als bisher zu beherrschen. Ohne eine entsprechende Registrierung wird eine Vermarktung nicht zugelassen (»no data, no market«).

Dr. Jan Boris Ingerowski, LL.M. (Hamburg) sah in der Verordnung ein durchaus wirksames Mittel für einen verbesserten Schutz von Umwelt und Gesundheit vor chemischen Risiken.

Es gebe allerdings auch Kritikpunkte. Zwar bewirke REACH einen nicht gering zu schätzenden Informationsgewinn und sei ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Bestehende Wissenslücken ließen sich gleichwohl nicht umfassend schließen. REACH sei ein »regulierendes Konzept der Selbstregulierung«. Umweltauswirkungen von Chemikalien würden allerdings nur untergeordnet berücksichtigt; im Mittelpunkt stünden vielmehr gesundheitsbezogene Aspekte. Für Unternehmen bestehe zudem die Gefahr, auf der Grundlage mitgeteilter Informationen zu belastenden Maßnahmen herangezogen zu werden. Auch die Verwendung gefährlicher Stoffe sei nicht wirksam durch REACH beschränkbar.

REACH ist zwar nicht perfekt aber pragmatisch ausgerichtet. Daher gebe es dazu wohl keine wirkliche Alternative, wurde in der *Diskussion* hervorgehoben. Ob »mehr Staat« in der Chemie geboten sei, wurde unterschiedlich beurteilt. Mehr Öffentlichkeit und mehr Transparenz, so MR Dr. Sangenstedt aus dem BMU, seien aber allemal wichtige Ziele, die allerdings durchaus in ein Spannungsfeld zu den Firmeninteressen auf Geheimhaltung geraten können. Die Offenlegung von Daten könnte gerade für kleinere Betriebe nachteilig sein, wenn sich ein Mitbewerber diese Information zunutze machen könne.

b) Die immissionsschutzrechtliche Bewertung von Geruch

Ob Geruch krank macht, ist zwar noch nicht abschließend geklärt, doch ist Geruch nicht bloß die kleine, weniger bedeutsame Stiefschwester des Lärms. Wie störend Geruch sein kann, weiß nicht nur der Nachbar einer Schweinemästerei oder vielleicht noch mehr einer Geflügelmasthaltung. Mit diesen Worten gewährte RA'in Dr. Katharina Mohr (Frankfurt a.M.) einen Einblick in ihre im vorigen Jahr mit dem geteilten zweiten Platz des Umweltpreises ausgezeichnete Forschungsarbeit zur immissionsrechtlichen Bewertung von Geruch. VRiBVerwG a.D. Dr. Stefan Paetow hatte diese von Prof. Dr. Franz-Joseph Peine (Universität Frankfurt/Oder) betreute Promotion und auch die zwei anderen ausgezeichneten Arbeiten als bedeutende Bereicherung und unentbehrlichen Lektüre des umweltrechtlichen Schrifttums gewürdigt.²³

Geruchsimmissionen unterfallen dem Schutzzahmen des BImSchG vor schädlichen Umwelteinwirkungen, wenn sie erheblich sind. Die menschliche Nase ist dabei trotz aller Unsicherheit das bei der Geruchsbewertung wichtigste Messinstrument. Untergesetzliche Regelwerke zur Bestimmung der Erheblichkeitsschwelle stehen nur eingeschränkt zur Verfügung. Mohr verwies auf die Geruchsimmissions-Richtlinie (GIRL), die von der Annahme ausgeht, dass die Belästigungswirkung von Geruch von der relativen Dauer der Geruchsschwellenüberschreitung abhängt. Zwar kommt der GIRL keine rechtliche Verbindlichkeit zu. Dennoch haben viele Bundesländer die GIRL als behördenverbindlich eingeführt. Auch in der Rechtsprechung wird die GIRL als zulässige Orientierungs- und Entscheidungshilfe bezeichnet.²⁴

²² Statt aller Rengeling, DVBl. 2009, 605.

²³ Stüer/Buchsteiner, DVBl. 2010, 13.

²⁴ BVerwG, B. v. 28.07.2010 – 4 B 29.10 – DVBl 2010, 1251.

6. 35. Fachtagung in Berlin

Dem Vorsitzenden der GfU Koch und seinem Mitarbeiterstab, insbesondere Jürgen Philipp Reclam, war es wieder einmal gelungen, eine ertragreiche Jahrestagung zu organisieren. Im nächsten Jahr versammelt sich die Familie der Umweltrichter wieder in Berlin. Manch ein interessierter Jungjurist, der erstmalig das Oberste Bundesgericht am Simsonplatz 1 betrat, hat sich wegen des beeindruckenden Erscheinungsbildes und des künstlerischen Werts des von Ludwig Hoffmann und Peter Dybwad konzipierten, im Jahre 1895 fertiggestellten Gebäudes verwundert die Augen gerieben.

Als Stadt des BVerwG, internationaler Messen und einer Vielzahl kultureller Glanzlichter ist die Sachsenmetropole stets

eine Reise wert, hatte Leipzigs Oberbürgermeister Burkhard Jung den musisch-festlichen Empfang mit lukullischen Genüssen im Neuen Rathaus eröffnet und so ganz nebenbei zugleich für einen häufigeren Besuch der traditionsreichen Messestadt geworben. Mit seinem voraussichtlich im Jahre 2013 in der Federführung der DEGES fertiggestellten City-Tunnel, der den Kopfbahnhof (auch) zum Durchgangsbahnhof macht, bleibt Leipzig nicht nur für Planungsrechtler aus Stuttgart interessant. Doch zunächst im Sinne von Präsidentin Eckertz-Höfer: »paljon kiitoksia kaikille ja nähdään Berliinissa« – und, damit keine Übersetzungsschwierigkeiten entstehen: »Vielen Dank an alle und auf ein Wiedersehen in Berlin«.

Buchbesprechungen

Franz Cromme, Die Zukunft des Lissabon-Vertrages. Ein kurzgefasster und dynamischer Verfassungsvertrag. Entwurf und Begründung. 2010. 325 S. Br. Euro 59,00. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden. ISBN 978-3-8329-5282-2.

Cromme legt einen interessanten Vorschlag zur Fortentwicklung des Lissabon-Vertrags (LV) vor, den er bereits in einem ersten Entwurf eines Verfassungsvertrags 1987 und dann in der 2. und 3. Auflage unter Berücksichtigung der Integrationsfortschritte des Konventsentwurfs und des LV fort schreibt. Der Entwurf zielt zu Recht auf einen schlanken und bürgerfreundlichen Verfassungsvertrag, der die Kernelemente des Verfassungsentwurfs (VVE) wie die Grundstrukturen der Kompetenzordnung, Institutionen und der materiellen Politikbereiche beinhaltet. Teilt man wie der Rezensent diese Grundannahme eines verschlankten Verfassungsvertrags (oder Grundvertrags), findet man unter Beachtung des besonderen verfassungsrechtlichen *acquis communautaire* (Kompetenz-Kompetenz der Mitgliedstaaten, Gleichrangigkeit der Zusammenarbeit der Staaten und der supranationalen Unionstätigkeit, der schrittweisen Entwicklung des Verfassungsvertrags, der Anerkennung der Grundrechte nach der Grundrechtecharta, Kodezisionsverfahren, Geltung des Mehrheitsprinzips und stärkere Beteiligung der nationalen Parlamente) interessante weiterführende Vorschläge. C. scheut sich nicht, den Begriff Verfassungsvertrag zu verwenden, auch wenn er bis auf weiteres mit dem Scheitern der negativen Referenden und der Änderung der Titulatur belastet ist. Dies ändert aber nichts an der Richtigkeit der These, dass ein echter Verfassungsvertrag ein die wesentlichen Inhalte einer Verfassung regelndes Grundstatut sein soll. Ein weiterer Vorzug von C.'s These ist, dass man der Verfassung unnötigen Ballast ersparen und auf verfassungsausführende Gesetze (etwa im Sinne der französischen *lois organiques*) verweisen sollte. Auch dies erscheint dem Rezensenten als der einzige langfristig sinnvolle Weg, eine überladene »Verfassung« oder zwei geteilte Verträge zu vermeiden (S. 110). Gerade im Hinblick auf die strengen Kautelen des 2. Senats

des BVerfG im Lissabon-Urteil erscheint der Weg der verfassungsausführenden Gesetze, die einer doppelten Ratifikation auf Unionsebene und nationaler Ebene bedürfen, erwägenswert. Besonderen Nachdruck legt Verf. für eine dynamische Entwicklung der Union auf die Regeln zur Entwicklung des Verfassungsvertrags (3. Abschnitt). C. will das Verfassungsinitiativrecht den Mitgliedstaaten, dem EP und der Europäischen Kommission zubilligen; der Verfassungskonvent (s. bereits 1. Aufl.) nach dem Modell des VVE soll nicht mehr als 50 Mitglieder umfassen, die verfassungsgebende Gewalt liegt aber weiterhin bei den Mitgliedstaaten. Interessant erscheint auch der Vorschlag, die Abstimmungsquoten im Europäischen Rat bzw. im Ministerrat weiter zu differenzieren; so soll etwa neben der qualifizierten Mehrheit (doppelte Mehrheit von 55 % der Staaten und 65 % der Unionsbevölkerung) in bestimmten Fällen, vor allem bei verfassungsausführenden Gesetzen, eine besonders qualifizierte Mehrheit (vier Fünftel der Einwohner und vier Fünftel der Staaten) erforderlich sein, um die Einstimmigkeit des Europäischen Rats abzuschwächen; der Begriff der Allzuständigkeit der Europäischen Union sollte allerdings vermieden werden (S. 114). Die Grundrechtecharta soll im LV nicht inkorporiert, sondern Bestandteil des Verfassungsvertrages durch Verweisung werden. Nicht neu, aber erwägenswert auch der Vorschlag, dass der Rechtsschutz zur Durchsetzung der Grundrechte durch einen spezifischen verfassungsgerichtlichen Rechtsbehelf zum EuGH gegen Verletzung der Grundrechte durch die Staaten einzuführen wäre (über ein Klagerecht der Generalanwälte). Der besonders auslegungsfähige Begriff der Souveränität der Staaten (Art. 2 des Entwurfs) sollte möglichst vermieden werden; wenn von einer Teilung der Hoheitsrechte gesprochen wird, lässt sich kaum noch von alleiniger Souveränität der Staaten sprechen (S. 120). Im übrigen hält der Vorschlag an den Grundkomponenten des Verfassungsvertrags wie des Lissabonner Vertrags fest, das Zusammenarbeitprinzip wird mit dem Modell zur gesamten Hand (Art. 3 Abs. 2), das supranationale Handeln als Handeln der Körperschaft gedeutet; ob der vom BVerfG kreierte und fortgeschrie-