

entscheidung zum Europäischen Haftbefehlgesetz sichtbar. So vertritt der Verfassungsrichter Gerhardt in seinem Sondervotum die Auffassung, aufgrund der »objektiven Wirkung« des Rahmenbeschlusses hätte das Gericht das Umsetzungsgesetz nicht in Gänze für nichtig erklären dürfen, sondern maximal einige Teile desselben. Die übrigen Abschnitte hätten in rahmenbeschlusskonformer Auslegung fortgelten müssen<sup>27</sup>.

#### 4. Ausblick

Der Deutsche Bundestag hat in einer am 12. 5. 2005 einstimmig angenommenen Entschließung den europäischen Integrationsprozess gewürdigt und angekündigt, seine bestehenden Mitwirkungs- und Gestaltungsrechte in Unionsangelegenheiten künftig besser auszuschöpfen<sup>28</sup>. In diesem Kontext wurde auch auf die Bedeutung der Rahmenbeschlüsse hingewiesen. In der evident grundrechtsrelevanten und einer Mitwirkung des Europäischen Parlaments weitgehend entzogenen PJZS ist die legitimationsichernde parlamentarische Kontrolle auf nationaler Ebene zu gewährleisten. Es bleibt daher die vorrangige Aufgabe des nationalen Gesetzgebers, einem Legitimi-

27 BVerfG, aaO (Fußn. 1), Nr. 200.

28 Deutscher Bundestag, Entschließungsantrag vom 11. 5. 2005, BT-Drucks. 15/5493.

onsdefizit in der dritten Säule der Union entgegenzutreten. Anderes würde sich nur ergeben, wenn der Vertrag einer Verfassung für Europa doch noch die erforderliche Zustimmung der Mitgliedstaaten finden sollte. Mit der Auflösung der Säulenstruktur der Union entfielen die Unterscheidung zwischen Richtlinien und Rahmenbeschlüssen. Beide Handlungsformen würden im Rahmen des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts nach Art. I-42 Abs. 1 des Vertrags über eine Verfassung für Europa (VVE) durch die neuen Instrumente des Europäischen Gesetzes und des Europäischen Rahmengesetzes ersetzt. In den Bereichen der PJZS würde dann das ordentliche Gesetzgebungsverfahren nach Art. III-396 (das bisherige »Verfahren der Mitentscheidung«) mit einigen Besonderheiten aus Art. III-270 und Art. III-271 VVE zum Regelverfahren werden<sup>29</sup>.

29 Vgl. zu den Entscheidungsverfahren im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts u. a. *Kainer*, Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts nach dem Verfassungsvertrag, in: Jopp/Matl (Hrsg.), Der Vertrag über eine Verfassung für Europa, Baden-Baden 2005, S. 283 (300 f.); *Böse*, Die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen im Entwurf eines Vertrages über die Europäische Verfassung für Europa, in: Schwarze (Hrsg.), Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents, Baden-Baden 2004, S. 151 ff.; *Priollaud/Siritzky*, La Constitution Européenne, Paris 2005, S. 302.

## Bericht

### 29. Umweltrechtliche Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht

– Private Gutachter im Umweltschutz und Luftqualitätsplanung:

Bericht über die Tagung und das Forum vom 3.–5. 11. 2005 in Berlin –

Von Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. *Bernhard Stüer*, Richter am Anwaltsgerichtshof NRW, Münster/Osnabrück\*

Erstmals seit dem Jahre 2001 trafen sich die Mitglieder der Gesellschaft für Umweltrecht zu ihrer 29. Jahresarbeitsstagung wieder in Berlin und kehrten damit nach einem dreijährigen Intermezzo beim BVerwG in Leipzig an einen Ort zurück, an dem sie sich bereits im Jahre 1977 zu ihrer ersten umweltrechtlichen Fachtagung im Plenarsaal des damaligen BVerwG an der Hardenbergstraße 31 getroffen hatten. Nunmehr hatte sich die Gesellschaft im Festsaal der Akademie der Wissenschaften am Gendarmenmarkt versammelt und sich damit eine nicht weniger würdige Tagungsstätte gewählt, wie der scheidende Präsident, Rechtsanwalt Prof. Dr. *Klaus-Peter Dolde* (Stuttgart), der die Gesellschaft seit dem Jahre 1996 in der Nachfolge von Ministerialdirektor a. D. *Josef Kölbl* (Berlin, 1976–1986) und Prof. Dr. *Jürgen Salzwedel* (Bonn, 1986–1996) leitet, in seiner Begrüßungsansprache hervorhob. Das Tagungsprogramm war durchaus

dicht gedrängt. Neben dem privaten Gutachter im Umweltschutz stand auch das nicht weniger komplizierte Thema der Luftreinhaltung auf dem Programm.

#### *Berliner Umweltpolitik*

In seinem Bericht über die Umweltpolitik stellte Dr. *Hendrik Vygen* in Vertretung für Bundesumweltminister *Jürgen Trittin*, dessen herzliche Grüße er überbrachte, der scheidenden Bundesregierung ein gutes Zeugnis aus und sprach sich dafür aus, die Kernpunkte der bisherigen Umweltpolitik auch in der neuen Regierung fortzusetzen. Denn ein selbstbewusstes Umweltministerium bleibt Garant für hohe Umweltstandards und trägt zugleich zur wirtschaftlichen Entwicklung des Landes bei, brachte *Vygen* sein umweltpolitisches Credo auf einen Nenner. Die wirtschaftliche Entwicklung sei an der Nachhaltigkeit und an anspruchsvollen Standards von Umwelt- und Klimaschutz auszurichten. Angesichts einer zunehmenden Globalisierung müssten die internationalen Bemühungen um eine Verbesserung des Umweltschutzes gesteigert werden. »Welthandel und Umweltschutz müssen sich dabei auf einer Augenhöhe begegnen«, forderte der Leiter der Abteilung »Grundsätzliche und wirtschaftliche Fragen der Umweltpolitik, fachübergreifendes Umweltrecht und internationale Zusammenarbeit« und richtete seine Botschaft auch

\* 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.

an die UNO, die ihr Umweltprogramm zu einer VN-Umweltorganisation ausbauen müsse. Zugleich wiederholte der Ministerialdirektor seine bereits auf der letzten Umweltrechtlichen Fachtagung der Gesellschaft erhobene Forderung, im Rahmen einer Föderalismusreform dem Bund die Gesetzgebungskompetenz im Umweltschutz zu übertragen. Der Beitrag, den der Umweltschutz zu einem Bürokratieabbau leisten könne, werde aber in der öffentlichen Debatte vielfach überschätzt. Denn der Umweltschutz spiele mit einem Anteil von lediglich 5 % an den Gesamtkosten eines Unternehmens nur eine untergeordnete Rolle. Und auch der Schutz des Feldhamsters kann nicht verantwortlich für die wirtschaftlichen Probleme in unserem Lande gemacht werden, fügte der Berliner Umweltpolitiker hinzu. Von der neuen Bundesregierung erwarte er eine Fortführung der bereits in den Schubladen liegenden Reformvorhaben. Das Fluglärmschutzgesetz aus dem Jahre 1971 bedürfe dringend einer Neufassung; die Entwürfe zum Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz und zum Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz seien wegen der bereits abgelaufenen EU-Umsetzungsfristen ebenso dringlich zu verabschieden. Ob allerdings diese Gesetzesvorhaben schon bald im Bundesgesetzblatt stehen, das konnte auch der hohe Ministerialbeamte den versammelten ca. 250 Umweltrichtlern aus allen Teilen von Verwaltung, Industrie, Wissenschaft, Richterschaft und Anwaltschaft noch nicht sicher vorhersagen.

*Hella Dunger-Löper*, Staatssekretärin für Stadtentwicklung in der Berliner Senatsverwaltung, eröffnete ihre Begrüßung mit einem handfesten Paukenschlag. Werde die Sportanlagenlärmverordnung nicht rechtzeitig geändert, so stehe die Durchführung der Fußballweltmeisterschaft in Berlin wohl noch etwas in den Sternen. Denn die hohen Schutzstandards der 18. BImSchV könnten wohl nicht nur beim Olympiastadion in Berlin nicht immer eingehalten werden – vor allem, wenn die Spiele aus Gründen der attraktiveren Übertragungszeiten im Fernsehen erst gegen 21.00 Uhr beginnen und daher erst spät in der Nacht zu Ende kommen. Und nach Auffassung der Gerichte sei es durchaus fraglich, ob es sich bei den Spielen einer Fußballweltmeisterschaft als zusätzliche Großveranstaltungen zu dem üblichen Spielbetrieb noch um ein seltenes Ereignis handle. Kein gutes Omen also für das bevorstehende Großereignis und die begeisterten Fußballfans, die am Ende noch von den Gerichten – selbst bei einem Sieg ihrer Mannschaft – zu einem allenfalls von einer Lichterkette begleiteten nächtlichen Schweigemarsch über die Heerstraße bis zum Kurfürstendamm verurteilt werden könnten. Da kann wohl nur eine schnelle Änderung der Sportanlagenlärmverordnung mit einem handfesten Ausnahmeparagrafen für die Fußballweltmeisterschaft Abhilfe schaffen, urteilte die gelernte Literatur- und Politikwissenschaftlerin. Aber auch die Schadstoffbelastung und die Lärminderungsplanung bereiten der Bundeshauptstadt Sorgen. Der Senat von Berlin hat im August 2005 eine umfassende Luftreinhalte- und Aktionsplanung beschlossen. Das Konzept bündelt verschiedene Maßnahmen wie Tempo-30-Zonen in Neukölln und – trotz einiger Widerstände bei den Autofahrern – in einigen Hauptverkehrsstraßen sowie LKW-Fahrverbote flankiert von einem nachhaltigen Stadtteilmanagement. Bei der Lärminderungsplanung ist es vor allem der Schienenverkehr, der den Berliner Stadtplanern einiges Kopfzerbrechen bereitet.

### *Der private Gutachter im Umweltschutz*

Verstärkt durch die Privatisierung öffentlicher Aufgaben hat sich in den letzten Jahren ein weit verzweigtes System von Gutachtern, Sachverständigen und Beratern etabliert, die von Politikberatern bis zu Kfz-Sachverständigen mit dem Recht, TÜV-Plaketten auszustellen, reichen und auf sehr unterschiedlichen rechtlichen Grundlagen operieren. Um hier Schneisen in das Dickicht des Gutachter- und Sachverständigenmarktes zu schlagen, empfahl Prof. Dr. Arno Scherzberg (Erfurt), in einem Gesetz das Anerkennungs- und Akkreditierungswesen zu vereinheitlichen, wie es bereits in einem Entwurf des Bundeswirtschaftsministeriums vorgeschlagen worden ist, aber darüber hinaus auch weitere Rahmenbedingungen zu regeln. Das Gesetz soll eine angemessene Ausstattung des Gutachterverfahrensrechts, die vertragsunabhängigen Pflichten der Sachverständigen zur Sachlichkeit und Unparteilichkeit, zur Beibringung eines ausreichenden Deckungsschutzes für Haftpflichtfälle, Maßstäbe für die Prüfungs- und Überwachungstätigkeit sowie Regelungen über der

Reichweite von Berichts- und Informationszugangspflichten enthalten. Denn das derzeitige Sachverständigenrecht ist in Deutschland in erstaunlicher Weise ungeordnet und zersplittert. So sind private Gutachter in vielfältigen Formen in die Umsetzung des Umweltrechts eingebunden: Als Verwaltungshelfer im Rahmen der behördlichen Amtsermittlung und Gesetzeskonkretisierung, als Beauftragte der Behörden bei der Anlagenüberwachung, als Erfüllungshelfer der Betreiber bei der Wahrnehmung ihrer umweltrechtlichen Pflichten und Kontrolleure der Einhaltung rechtlicher Regeln, also sozusagen als »Verifikateure« im privatwirtschaftlichen Normenvollzug. Zu überkommenen staatlichen und berufsrechtlichen Qualifikationsformen sind dabei neue, vorwiegend privatwirtschaftliche Zulassungswege hinzugekommen. Teilweise treten private Gutachter allerdings auch ohne jeden förmlichen Qualifikationsnachweis an. Besonders in Umweltbereichen mit hohem Risikopotenzial darf der Gesetzgeber aber nicht einfach Wildwuchs entstehen lassen. Das ist auch im Hinblick auf die grundgesetzlichen Schutzpflichten des Staates aus Art. 2, 20 a GG und wohl auch im Hinblick auf Art. 14 GG nicht hinzunehmen, begründete der Erfurter Staatswissenschaftler seinen Ruf nach dem Gesetzgeber. Dieser müsse sich daran orientieren, die Werthaltigkeit der privaten Aufgabenerfüllung zu gewährleisten und dem Staat Eingriffsmöglichkeiten für den Fall des Versagens der marktwirtschaftlichen Vollzugssicherungen vorzubehalten. Aus berufsgrundrechtlicher Sicht sind dabei vor allem auch Kriterien für die Zulassung und Bekanntgabe von Sachverständigen gesetzlich vorzuprägen. Das überkommene Rechtsinstitut der öffentlichen Bestellung könne dabei vielleicht gänzlich durch die europaweit eingeführten Instrumente der Zertifizierung und Akkreditierung ersetzt werden.

In der von Rechtsanwältin Prof. Dr. *Wolfgang Ewer* (Kiel) geleiteten Diskussion, zu der sich ein kleinerer Expertenkreis versammelt hatte, wurden zwei unterschiedliche Funktionen von Gutachtertätigkeiten herausgestellt: Der Gutachter könne im Vorfeld der eigentlichen Behörden- oder Gerichtsentscheidung eingeschaltet werden. Hier liege der Schwerpunkt der Gutachtertätigkeit in der Beurteilung fachlicher Zusammenhänge etwa auf den Gebieten des Immissionsschutzes oder auch des Naturschutzes. Rechtsfragen müsse der Gutachter dann nur zur Einordnung seines Auftrages in das Gesamtscheidungs-system behandeln. Der mit der Prüfung der Rechtskonformität beauftragte Gutachter (Verifikateur) entwickle den Schwerpunkt seiner Tätigkeit im rechtlichen Bereich. Er müsse daher über eingehende Rechtskenntnisse verfügen – vor allem, wenn er insoweit abschließende und nach außen verbindliche Entscheidungen treffe. Gerade hier aber sei eine intensive staatliche Kontrolle unverzichtbar, wobei sich eine risikoadäquate Betrachtung herauschälte. In hoch sensiblen, risikobehafteten Bereichen seien natürlich die staatlichen Schutzpflichten größer als auf weniger gefahrträchtigen Gebieten. Da war sich die Runde mit dem Referenten schnell einig. Eine Ausweitung der Amtshaftungsansprüche oder der Rechtsfigur eines Vertrages mit Schutzwirkung zugunsten Dritter wurde demgegenüber nicht für erforderlich gehalten. Denn abgesehen davon, dass derartige Fälle einer Schädigung Dritter durch Gutachtertätigkeit in der Praxis wohl eher selten auftraten, reicht das bestehende Haftungsrecht nach Auffassung der Teilnehmer in der Regel aus, einen angemessenen Schadensausgleich zu gewährleisten. Die Beteiligung der Öffentlichkeit könne zwar den Blick der Behörden für Umweltgefahren schärfen, als Ersatz für behördliche Kontrollen sei die Öffentlichkeitsbeteiligung jedoch wohl kaum geeignet.

### *Luftreinhalteplanung zur Einhaltung der EU-Grenzwerte – Vollzugsdefizite und Rechtsfolgen*

Durch einige spektakuläre Gerichtsverfahren ist die Luftreinhalteplanung zu Beginn des Jahres 2005 in das Interesse der Medien geraten. Bürger hatten versucht, Ansprüche auf Luftreinhaltung unmittelbar aus dem EG-Richtlinienrecht<sup>1</sup> abzuleiten, nachdem dessen Umsetzungsfristen abgelaufen waren. Auch das BVerwG<sup>2</sup> hatte

1 Richtlinie 96/62/EG des Rates vom 27. 9. 1996 über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität Abl. EG L 296 vom 21. 11. 1996, S. 55 (Luftqualitätsrichtlinie); Richtlinie über Grenzwerte für Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und Stickstoffoxide,

sich bereits in mehreren Verfahren mit den Auswirkungen des EG-Richtlinienrechts auf die deutsche Bauleit- und Fachplanung zu befassen – Grund genug, dieses Thema auch auf der Jahrestagung der Gesellschaft für Umweltrecht zu behandeln.

Die EU-Grenzwerte zur Luftreinhalteplanung lassen sich wohl nur durch ein Bündel von Maßnahmen einhalten. Geschwindigkeitsbegrenzungen, Verflüssigung des Verkehrs durch Vermeidung von Stop and go-Situationen oder eine verbesserte Straßenreinigung spielen allenfalls eine untergeordnete Rolle. Hierdurch können die Schadstoffbelastungen zumeist nur um weniger als  $1 \mu\text{g}/\text{m}^3$  im Jahresmittel verringert werden. Problematisch ist vor allem die hohe Hintergrundbelastung, die üblicherweise für das sehr toxische  $\text{NO}_2$ , als auch für  $\text{PM}_{10}$  zwischen 20 und  $30 \mu\text{g}$  liegt und durch örtliche Maßnahmen kaum beeinflusst werden kann. Daher ist an vielen Belastungsschwerpunkten erst dann mit einer Einhaltung der Grenzwerte zu rechnen, wenn zusätzlich zu den möglichen lokalen Maßnahmen in Deutschland bzw. EU-weit zusätzliche Begrenzungen für  $\text{NO}_2$  und für  $\text{PM}_{10}$ -Emissionen getroffen werden. Mit dieser wenig hoffnungsfrohen Bilanz eröffnete Lfd. Regierungsdirektor *Egon Falkenberg* vom Landesumweltamt NRW in Essen den Blick auf die fachlichen Zusammenhänge der Luftschadstoffbelastung. Diese wird zu einem Großteil vor allem durch Schwerlastverkehr, Busse und die Schwerindustrie hervorgerufen, machte der Leiter der Abteilung 8 (Anlagensicherheit, Informationssysteme für Anlagen, Stoffe, Emissionen) deutlich. Zugleich erläuterte er am Beispiel der Luftreinhalteplanung auf der Corneliusstraße in Düsseldorf, dass vor allem die  $\text{NO}_2$ -Konzentration eine steigende Tendenz aufweise, was an der Zunahme der Dieselfahrzeuge liege. Der Einbau von Rußpartikelfiltern führt zwar zu einer Senkung der  $\text{PM}_{10}$ -Belastung, erhöht aber zugleich die  $\text{NO}_2$ -Belastung und ist daher bezogen auf diesen hochgiftigen Schadstoff kontraproduktiv. Die Luftreinhalteplanung sei daher vielfach nicht in der Lage, die Einhaltung der Grenzwerte sicherzustellen. Denn den eigentlichen Emittenten für die Hintergrundbelastung wie z. B. der europaweite Autoverkehr oder die europaweiten industriellen und sonstigen Luftverunreinigungen sei durch einen einzelnen Luftreinhalteplan nicht beizukommen. Vor allem könne die festgelegte Zahl von maximal 35 Überschreitungen des Tagesmittelwertes für  $\text{PM}_{10}$  im Jahr solange nicht eingehalten werden, wie die Hintergrundbelastung den Hauptanteil des Schadstoffaufkommens bilde und diese nicht massiv reduziert werden könne. Eine durchgreifende Verbesserung könne wohl nur durch ein Maßnahmenbündel erreicht werden, wozu auch der verstärkte Einsatz von gasangetriebenen Fahrzeugen und schadstoffärmerer Fahrzeuge gehöre – ein wohl noch steiniger Weg für Industrie und Verkehrsplanung, da ließ *Falkenberg* keinerlei Zweifel entstehen.

Auch nach dem engagierten Referat von Prof. Dr. *Reinhard Sparwasser* wollte bei vielen Teilnehmern so richtig keine ausgelassene Freude aufkommen. Der Freiburger Umweltrechtler hatte sich zwar an die Spitze der Befürworter einer strengen Einhaltung der EU-Grenzwerte gestellt und sich zugleich für einen umfassenden Rechtsschutz der betroffenen Öffentlichkeit stark gemacht. Auf die Berücksichtigung der gesundheitsschützenden Immissionsgrenzwerte der 22. BImSchV im Rahmen der planerischen Abwägung – so der Verwaltungsanwalt – habe der Bürger einen einklagbaren Anspruch. Bei immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen soll sogar ein fester Anspruch auf Einhaltung der Grenzwerte bestehen. Auch könne der Bürger einen Anspruch auf Aufstellung bzw. Ergänzung von Luftqualitätsplänen geltend machen. Hier befand sich *Sparwasser* sogar mit einem Teil der Rechtsprechung in guter Gesellschaft<sup>3</sup>. Reichen die Maßnahmen im Plan nicht aus, könne vom Bürger eine

Planergänzung geltend gemacht werden. Bestehen bereits Luftqualitätspläne, könne der Bürger die Einhaltung des Plans gerichtlich verfolgen. Zweifel an einer solchen Reichweite der deutschen Regelungen (§ 45 BImSchG) hielt *Sparwasser* das Europarecht entgegen, mit dem er die deutschen Aufgabennormen entsprechend »europarechtlich aufzuladen« suchte. Aber damit waren auch für den Freiburger Honorarprofessor natürlich noch nicht alle Probleme geklärt. Denn eines ist auch klar: Konkrete Maßnahmen werden sich bei dem großen Gestaltungsspielraum der Behörden kaum einklagen lassen. Deshalb könnte das Rechtsschutzsystem gegen die Luftqualitätsplanung nach außen doch etwa mehr versprechen, als es am Ende auf dem steinigsten Instanzenweg tatsächlich zu halten in der Lage ist.

Mit ihren Statements hatten die beiden Referenten auf jeden Fall einen recht dicken Stein ins Wasser geworfen, befand Diskussionsleiter RiBVerwG Prof. Dr. *Michael Eichberger* bereits zu Beginn der kontroversen *Beratungen* der etwa 200 Umweltrechtler in dieser Abteilung. Und der juristische Wellenschlag war durchaus beachtlich. Während einigen Teilnehmern die Luftreinhalteplanung in den beiden Referaten viel zu weit erschien, konnten anderen Diskussionsrednern die konkreten Maßnahmen mit Verweis auf die erheblichen Gesundheitsgefahren nicht weit genug gehen. Im Allgemeinen wurde dabei die Zielrichtung der Luftreinhalteplanung nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Die konkreten Vorgaben durch Brüssel erhielten demgegenüber allerdings deutlich schlechtere Noten. Vielleicht sind sie zu streng, jedenfalls sind sie zu wenig differenziert, wurde bemängelt. Vor allem die festgelegten Tagesmittelwerte im Vergleich zu den Jahresmittelwerten könnten in der Praxis nicht eingehalten werden. Vielfach sei auch die Hintergrundbelastung zu groß, sodass die Möglichkeiten der Steuerung durch die Luftreinhaltepläne an ihre Grenzen stoßen. Die starren Regelungen des europäischen Richtlinienrechts müssten daher dringend gelockert werden. Ohnehin zog sich die Hintergrundbelastung wie ein roter Faden durch die Beratungen. Sollen etwa die Luftreinhaltepläne auch Maßnahmen für eine außerhalb des Plangebietes entstandene Hintergrundbelastung treffen können und wie sind vor diesem Hintergrund die Gebiete festzulegen? Normativ ist das alles wenig vorgeprägt, wurde in der Diskussion auch schnell klar. Künftige Belastungen werden zunächst berechnet, dann aber später auch nachgemessen, wurde die Praxis einer Kombination von Berechnung und Messung fachlich erläutert.

Kontrovers blieb die Kritik von *Sparwasser* an der Rechtsprechung des BVerwG. Er hatte sich dafür eingesetzt, der Fachplanung im Hinblick auf die Einhaltung der Grenzwerte der Luftqualität strengere Daumenschrauben anzulegen und sie nicht einfach mit einem Verweis auf die nachfolgende Luftqualitätsplanung aus der Verantwortung zu entlassen. Die beiden Vorsitzenden der 4. und 9. BVerwG-Senate, Dr. *Stefan Paetow* und Dr. *Ulrich Storost*, ließen sich dadurch nicht aus ihrem Konzept bringen und brachen vielmehr eine Lanze für eine Beibehaltung der bisherige Linie des BVerwG, die Planfeststellung nicht zu überfrachten und in angemessenem Umfang auch die nachfolgende Luftreinhalteplanung zur Konfliktbewältigung zu nutzen. Das fand in der Runde auch breite Zustimmung – vor allem, als die Leipziger Richter ebenso klar unterstrichen, dass die Einhaltung der rechtlichen Anforderungen nicht auf einen »Sankt Nimmerleinstag« verschoben werden dürften, sondern auf der Stufe der Luftreinhalteplanung dann auch tatsächlich umgesetzt werden müssten. Die Positionen lagen da doch im Ergebnis recht nahe beieinander, wie es auch Diskussionsleiter *Eichberger* in seinem Schlussstatement formulierte.

Umstritten blieben vor allem auch die Rechtsschutzmöglichkeiten der betroffenen Öffentlichkeit. Während sich die Runde überraschenderweise recht schnell einig war, dass vom Grundsatz her für die Betroffenen ein Anspruch auf Aufstellung von Luftreinhalteplänen bestehe, blieb die Reichweite eines solchen Anspruchs und vor allem das Bestehen von Ansprüchen auf konkretes Einschreiten erwartungsgemäß sehr umstritten. Hier reichte die Diskussion von

Partikel und Blei in der Luft (Schwefeldioxid-RL 1999), Richtlinie 1999/30/EG des Rates vom 22. 4. 1999 (ABl. EG L 163/41).

2 BVerwG, Urteil vom 26. 5. 2004 – 9 A 5/03 –, DVBl. 2004, 1289 = NVwZ 2004, 1237 – B 170 Dresden; Urteil vom 18. 11. 2004 – 4 CN 4.03 –, DVBl. 2005, 386 = NVwZ 2004, 1237 – Diez; Urteil vom 23. 2. 2005 – 4 A 1.04 –, DVBl. 2005, 913; Urteil vom 23. 2. 2005 – 4 A 2.04 –, m. Anm. *Stefan Gatz* jurisPR-BVerwG; Urteil vom 23. 2. 2005 – 4 A 4.04 –, DVBl. 2005, 914; Urteil vom 23. 2. 2005 – 4 A 5.04 –, DVBl. 2005, 908; *Stüer*, EurUP 2004, 4; *ders.*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 3. Aufl. 2005, Rdnr. 1098, 2718, 2779, 2898.

3 Zur Luftreinhalteplanung VG Stuttgart, Beschluss vom 31. 5. 2005 – 16 K 1120/05 und 1121/05; VG München. Urteil vom 26. 7. 2005 – M 1 K 05.1110 –, NVwZ 2005, 1215; Urteil vom 26. 7. 2005 – M 1 K 05.1114 –, NVwZ 2005, 1219; VGH München, Beschluss vom 30. 6. 2005 – 22 CE 05.1194 und 05.1196 –.

einer grundsätzlichen Ablehnung solcher Ansprüche, wie sie von Ltd. Ministerialrat a. D. Dr. Klaus Hansmann (Mettmann) wohl nicht weniger engagiert als im Einführungsvortrag formuliert wurde, bis hin zur Gewährung subjektiver Rechte in der gesamten Bandbreite der Luftreinhalteplanung. Und wenn solche Rechte nicht aus dem nationalen Recht abgeleitet werden könnten, dann ergebe sich das eben aus dem Europarecht, hatte Sparwasser ja schon während seines Referats eine nach seiner Auffassung Spiel entscheidende Trumpfkarte auf den Tisch geworfen. Aber auch für die Befürworter von weitgehenden Rechtsschutzmöglichkeiten ergaben sich eine Reihe offener Fragen, durch die der Anspruch der betroffenen Öffentlichkeit im Ergebnis doch sehr relativiert erschien. Denn bei der Vielzahl in Betracht kommender Möglichkeiten und dem dadurch hervorgerufenen großen behördlichen Auswahlmessen lassen sich Ansprüche auf Durchführung konkreter Maßnahmen kaum durchsetzen. Soll etwa die betroffene Öffentlichkeit mitten im Ruhrgebiet Ansprüche auf Einschreiten gegen eine Hintergrundbelastung in Duisburg haben oder welche Rechtsschutzmöglichkeiten erheben sich diesseits und jenseits der polnisch-deutschen Grenze, wurde gefragt. Und vielleicht zunächst etwas unbemerkt traten auch Redner auf den Plan, die sich gerade umgekehrt für diejenigen einsetzten, die sich durch behördliche Planungen und Maßnahmen bedroht sahen und ebenso auf einem effektiven Rechtsschutz zur Abwehr der Luftreinhalteplanung bestanden. Mit der Rechtsnatur der Luftreinhaltepläne hielt man sich dabei nicht länger auf, weil das wohl nur für die Klageart, nicht jedoch für das Bestehen von Rechtsschutzmöglichkeiten entscheidend sei. Eines war zum Abschluss der Diskussion jedenfalls deutlich: Die Luftreinhalteplanung steckt erst in den Kinderschuhen und die interessierte Fachwelt hat wohl nicht nur in der bevorstehenden Winterzeit noch eine Reihe harter Nüsse zu knacken. Mit handfesten Überraschungen für die eine oder andere Seite muss dabei jederzeit gerechnet werden.

#### Forum: Werkstattbericht junger Umweltjuristen

Erstmals hatten bereits am Vorabend der Tagung junge Umweltjuristen in Werkstattberichten einen Einblick in ihre Forschungsarbeit gegeben. Weit mehr als 100 Teilnehmer hatten sich dazu – begrüßt vom Berliner OVG-Präsidenten Jürgen Kipp – im Plenarsaal des ehemaligen BVerwG-Gebäudes, dem jetzigen Sitz des OVG Berlin/Brandenburg, versammelt. Michael J. Warning von der Universität Bremen eröffnete die Beratungen mit einem Vortrag über »Instrumente im transnationalen Umweltschutz am Beispiel der internationalen Chemikaliensicherheit«. Wie nicht nur die folgenreiche Brandkatastrophe im Chemieunternehmen Sandoz bei Basel für das Uferfiltrat und das Makrozoobenthos im Rhein und das dadurch ausgelöste große Fischsterben im Jahre 1986 belegt, ist das Chemikalienrecht ein mahnendes Beispiel für das Erfordernis, mehr als bisher internationale Schutzstandards zu entwickeln, um Katastrophen im globalen Maßstab zu vermeiden. Warning bezeichnete die Chemikalien als Bestandteil eines globalen Umweltproblems, dem nur durch ein internationales Chemikalienrecht wirksam begegnet werden könne. Dabei komme den informellen Standards eine große Bedeutung zu, die durch ein transnationales Behördennetzwerk und transnationale Rechtsvorschriften ergänzt werden müssten. Internationale, transnationale und innerstaatliche Regelungen seien aufeinander abzustimmen und müssten sich gegenseitig ergänzen. Im Interesse einer größeren Transparenz und einer besseren Legitimation seien an den Regelwerken neben Experten auch Nichtregierungsorganisationen und ggf. die Öffentlichkeit zu beteiligen. In der Diskussion wurde vor allem die Frage der rechtlichen Einbindung der Instrumente des transnationalen Umweltschutzes gestellt. Das Expertenwissen gerinne zwar nicht unmittelbar zu rechtlich ver-

bindlichen Regelungen. Es ergebe sich aber ein gesteigerter Begründungs- und Rechtsfertigungszwang, wenn der nationale Gesetzgeber von dem Expertenwissen abweichen wolle. Auch das inzwischen vom EU-Parlament am 17. 11. 2005 in Straßburg verabschiedete neue Chemikalienrecht mit einer Stärkung des REACH-Prozesses wird zu einer Ausbildung neuer internationaler Standards beitragen.

Das Thema »Handelbare Flächenausweisungsrechte als Steuerungsinstrument zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme«, das Dr. Jana Bovet vom Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle vorstellte, ist von nicht geringerer Brisanz. Vor allem die Gemeinden, aber auch die Fachplanung treten schnell auf den Plan, wenn die Forderung erhoben wird, den Flächenverbrauch zu verringern und neue Flächen nur bei Aufgabe bisher in Aussicht genommener Versiegelungen in Anspruch zu nehmen. Denn trotz einem konjunkturellen Rückgang liegt die tägliche Inanspruchnahme neuer Flächen bei 93 ha und damit deutlich über dem in der Nachhaltigkeitsstrategie für das Jahr 2020 angestrebten Höchstwert von täglich 30 ha. Auch der Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung vom 18. 11. 2005 hält an diesem ehrgeizigen Ziel fest. Bovet sprach sich angesichts dieser Ausgangslage für ein Konzept der handelbaren Flächenausweisungsrechte aus, bei dem der Bund die grundsätzliche Entscheidung über eine Mengenvorgabe trifft und auf die Bundesländer verteilt, die Länder und Regionen aber die Entscheidungshoheit über die weitere Aufteilung haben. Ein solches Konzept der handelbaren Flächenausweisungsrechte sei mit dem Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden in Art. 28 Abs. 2 GG vereinbar, weil die Flächenkontingentierung lediglich den Rahmen der planerischen Gestaltungsmöglichkeiten vorgebe und sich eine Beschränkung kommunaler Handlungsmöglichkeiten mit einer effektiven und nachhaltigen Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen im Interesse künftiger Generationen begründen lasse. Den Einwand, dass ein solches Modell die gemeindliche Planungshoheit doch sehr stark unter Druck setze, wollte Bovet nicht gelten lassen. Es sei gerade der Sinn des Forschungsprojekts, neue Wege zur Begrenzung des Flächenverbrauches zu gehen und dabei auch nicht vor traditionellen Leitbildern Halt zu machen.

#### Von Berlin nach Leipzig und zurück

Wohl keiner, der an der Gründungsversammlung im Jahre 1976 und an der ersten Jahrestagung im Jahre 1977 teilnahm, hat sich damals träumen lassen, dass die nur von Westdeutschen und Berlinern gegründete Gesellschaft für Umweltrecht eines Tages in der Mitte der damals geteilten Hauptstadt und damit jenseits des eisernen Vorhangs werde tagen können. Was heute als Selbstverständlichkeit daher kommt, musste den Gründungsmitgliedern geradezu als eine Utopie erscheinen. Vielleicht war das auch einer der Gründe dafür, dass die Gesellschaft der Bundeshauptstadt nicht ganz den Rücken kehrte, sondern sich im Wechsel auch immer wieder einmal in der Spreemetropole trifft. Doch nun werden die Koffer erst einmal für Leipzig gepackt. Dort findet die 30. Umweltrechtliche Fachtagung – einer inzwischen ebenfalls guten Tradition folgend – am 3. und 4. 11. 2006 wieder im Gebäude des BVerwG statt<sup>4</sup>.

4 Die Teilnehmer werden dann von dem neu gewählten Vorsitzenden der Gesellschaft für Umweltrecht, Prof. Dr. Hans-Joachim Koch (Hamburg), dem Vorsitzenden des Sachverständigenrates für Umweltfragen, begrüßt. Zum Stellvertretenden Vorsitzenden ist der Vorsitzende Richter des 4. Senats des BVerwG, Dr. Stefan Paetow (Leipzig), gewählt worden. Für den 2. 11. 2006 sind nicht nur jüngere Umweltrechtler wiederum zu einem vorabendlichen Forum eingeladen.