

## Zwölfte Umweltrechtliche Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht

Von Rechtsanwalt und Notar Dr. Bernhard Stürer, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Münster

Mit etwa 300 Teilnehmern, die der Vorsitzende der Gesellschaft für Umweltrecht, Prof. Dr. Jürgen Salzwedel (Bonn), begrüßte, konnte die Zwölfte Umweltrechtliche Fachtagung<sup>1</sup>, die am 4. und 5. November 1988 im Plenarsaal des BVerwG in Berlin stattfand, einen bisher nicht erreichten Besucherrekord aufstellen. Die Teilnehmer hatten sich viel vorgenommen: Für den Hauptvortrag mit dem umweltrechtlich bedeutsamen Thema „Fortentwicklung des Umwelthaftungsrechts in der Bundesrepublik Deutschland“ konnte Prof. Dr. Eckard Reh binder (Frankfurt) gewonnen werden. Der völkerrechtliche Aspekt dieses Beratungsgegenstandes im Arbeitskreis A wurde zudem durch einen einführenden Vortrag von Dr. Alfred Rest (Köln) vorbereitet. Der Arbeitskreis B widmete sich auf der Grundlage eines Referates von Ernst Kutscheidt, dem Präsidenten des Verwaltungsgerichts Köln, dem Thema „Rechtsprobleme bei der Bewertung von Geräuschmissionen“.

Der Richter stehe – so erklärte der Präsident des BVerwG, Prof. Dr. Horst Sendler (Berlin), in seinem traditionellen Rechtsprechungsbericht – besonders im umweltrechtlichen Fachplanungsrecht, wie immer er entscheide, stets im Blickpunkt öffentlicher Kritik. Neuere Fachplanungsentscheidungen hätten allerdings verdeutlicht, daß der Betreiber bis zum rechtskräftigen Richterspruch stets auf eigenes Risiko baue. Aus dem Grundsatz, daß die Gerichte nicht verlängerte Werkbank der Verwaltung seien, folge einerseits, daß das Gerichtsverfahren nicht zu einem Zweitbescheidsverfahren ausarten dürfe und in der richterlichen Beurteilung technischer Fachfragen Zurückhaltung geboten sei, andererseits könne der Richter nicht Fehler im Planungsverfahren durch eigene Ermittlungen und Reparaturüberlegungen heilen. Im Bereich des Lärmschutzes mahnte Sendler – wie bereits in den Vorjahren – das Handeln des Gesetz- bzw. Ordnungsgebers an, in einem Lärmschutzgesetz bzw. einer Rechtsverordnung nach § 43 BImSchG der Praxis vor Ort sowie dem Richter eindeutige Vorgaben für Lärmvorsorge und Lärmsanierung zu geben. Die lange Dauer der Verwaltungsgerichtsverfahren sei sehr zu beklagen. Hier müsse auch durch Eigeninitiative der Richterschaft und die Mitwirkung aller Beteiligten auf eine Verfahrensbeschleunigung hingewirkt werden.

Staatssekretär Clemens Stroetmann (Bonn) gab aus der Sicht des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit einen Überblick über die Entwicklung von Umweltrecht und Umweltpolitik. Da sich umweltfeindliches Verhalten nicht lohnen dürfe, gelte es, der sozialen Marktwirtschaft einen klaren umweltrechtlichen Rahmen zu geben. Die Umsetzung der EG-Richtlinie zur Umweltverträglichkeit in dem vorliegenden UVP-Gesetzentwurf, die Novellierung des BImSchG mit der Einführung der Nachsorgeverpflichtung für aufzugebene Industriestandorte und der Verpflichtung zur Aufstellung von Luftreinhalteplänen, die Novellierung des BNatSchG mit einer Neubestimmung des Verhältnisses zwischen Land- und Forstwirtschaft und Naturschutz einschließlich der entschädigungsrechtlichen Folgeregelungen und eines verbesserten Artenschutzes sowie die Änderung des Chemikaliengesetzes mit dem Ziel erweiterter Kennzeichnungs- und Mitteilungspflichten leiste hierzu einen wichtigen Beitrag. Praktische Schritte in Richtung auf einen verbesserten Umweltschutz beschrieb der Senator für Stadtentwicklung und Umweltschutz Prof. Dr. Jürgen Starnick aus der Sicht des Landes Berlin. Bei sich schnell wandelnden Planungsgrundlagen, Änderungen im Stand der Technik, grenzüberschreitenden Umweltproblemen, Lücken im Umweltrecht, besonders im Bereich des Bodenschutzes und der Altlastensanierung sowie bei langdauernden Genehmigungs- und Gerichtsverfahren, sei im Interesse des Umweltschutzes ein flexibles Handeln und oft eine schnelle Reaktion gefragt.

Der Eröffnungsvortrag stand unter dem für Schadensausgleich, Vorsorge und Verhütung gleichermaßen wichtigen Thema „Fortentwicklung des Umwelthaftungsrechts in der Bundesrepublik Deutschland“<sup>2</sup>. Reh binder zeichnete hier in seiner Eingangsbilanz ein im ganzen positives Bild des Umwelthaftungsrechts. Das gegenwärtige dreigliedrige System der Unrechtshaftung nach § 823 BGB, der speziellen Gefährdungshaftungstatbestände und der Ausgleichshaftung nach § 906 Abs. 2 S. 2 BGB lasse wenig wirkliche Haftungslücken, so daß ein dringender, aktueller Handlungsbedarf für den Gesetzgeber nicht bestehe. Allerdings sei eine Harmonisierung im Blick auf die Unterschiedlichkeit der Haftungsgründe für vergleichbare Schutzgüter (Wasser, Boden, Luft) und Gefährdungssituationen sowie der Ausbau der Gefährdungshaftung sinnvoll.

<sup>1</sup> Vgl. zur Elften Umweltrechtlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht den Tagungsbericht NuR 1988, 182–184

<sup>2</sup> Vgl. dazu die erw. Fassung des Vortrags in NuR 1989, 149 ff.

Die Fortentwicklung des Umweltschutzrechts müsse sowohl an rechtspolitischen als auch an umweltpolitischen Zielen ausgerichtet sein. Das Umwelthaftungsrecht könne dabei neben der Ausgleichs- und Wiederherstellungsfunktion am Maßstab des Verursacherprinzips flankierend auch eine begrenzte Präventivwirkung im Bereich der Schadensverhütung entfalten, die allerdings durch die Versicherungsmöglichkeiten zusätzlich abgeschwächt werde. Zugleich biete sich eine Verallgemeinerung der verschuldensunabhängigen Gefährdungshaftung in § 22 WHG und der Ausgleichshaftung nach § 906 Abs. 2 BGB an, die durch eine Abkoppelung der verschuldensunabhängigen Haftung von den Verhaltensanforderungen des Umweltverwaltungsrechts gekennzeichnet ist. Es sei dabei eine flexible Zuordnung des Schädigungsrisikos unter dem Gesichtspunkt der Zumutbarkeit von Schäden anzustreben, wobei die Versicherbarkeit keine zwingende Grenze für die gesetzliche Einführung neuer Haftungstatbestände darstelle. Obligatorische Haftpflichtversicherungen empfahl Reh binder allenfalls für Störfallrisiken aus höchstgefährlichen Anlagen.

Reh binder setzte sich dafür ein, für Unfälle eine Gefährdungshaftung durch eine beschränkte Generalklausel für gegenständlich verkörperte Quellen besonderer Gefahr wie Transportmittel, Betriebe und Anlagen, aber auch für den Umgang mit gefährlichen Stoffen einzuführen. Eine Beschränkung der Gefährdungshaftung für listenmäßig erfaßte besonders gefährliche Anlagen und Stoffe sei nicht sachgerecht. Ebenso sei eine Haftungsbeschränkung auf wirtschaftliche Unternehmen eher kritisch zu sehen. Auch der „kleine Störfall“ im Sinne eines (verwaltungs-)rechtswidrigen Normalbetriebes und der Verstoß gegen Grenzwerte oder sonstige Immissionsbegrenzungen sollten einer verschuldensunabhängigen Gefährdungshaftung unterliegen. Dies gelte auch für den rechtmäßigen Normalbetrieb, wobei aber dem wenig geordneten Kausalverlauf von Summations-, Distanz- und Langzeitschäden sowie der Abgrenzung von allgemeinem Lebensrisiko und wirklichem Sonderopfer durch eine interessenausgleichschaffende Abwägungsklausel Rechnung getragen werden müsse. Dem Separationsmodell des § 906 Abs. 2 BGB sei dabei gegenüber dem im Wasserrecht favorisierten Modell der Verknüpfung von Unterlassungsanspruch und Schadensausgleich (§ 22 Abs. 1 WHG) der Vorzug zu geben. Schon das ProVG habe zu Recht darauf verwiesen, daß nur wirkliche Sonderopfer auszugleichen seien, während der Geschädigte die nach der örtlichen Situation und unter vergleichbaren Umständen üblichen Umweltbelastungen und die ihnen zurechenbaren Schäden oder Schadensanteile als allgemeines Lebensrisiko selbst zu tragen habe. Diese Abwägungs- und Differenzierungsklausel führe dazu, daß Gesundheitsschäden tendenziell eher als Sachschäden ausgleichspflichtig seien. In die Produkthaftung des vorliegenden Gesetzentwurfs der Bundesregierung seien auch landwirtschaftliche Erzeugnisse und das Entwicklungsrisiko einzubeziehen.

Als zentrales und unverzichtbares Zurechnungskriterium des Umwelthaftungsrechts kann nach Auffassung des Referenten auf die Kausalitätsfrage nicht verzichtet werden. Einerseits darf der Kausalitätsnachweis nicht völlig entfallen, weil dies zu einer Übermaßhaftung führt, andererseits beeinträchtigt eine opferfeindliche Ausgestaltung der Kausalitätsformel oder der Beweisgrundsätze die Wirksamkeit des Schadensausgleichs. Die vorherrschende Ausrichtung von Beweiserleichterungen an Grenzwerten (Immissionswerten) kann – so Reh binder – ohne weiteres auch für Störfälle gelten. Aber auch hier sei eine generelle Beweislastumkehr für die Ursache-Wirkungs-Beziehungen bei der Überschreitung von Emissionsgrenzwerten nicht vertretbar. Die erforderliche Fortentwicklung dürfe nicht völlig der Rechtsprechung überlassen werden, vielmehr sei der Gesetzgeber selbst aufgerufen, die notwendigen Impulse durch eine Beweislastgeneralklausel zu geben, innerhalb derer die Rechtsprechung Spielräume zur situationsbezogenen Konkretisierung erhalte. Es sei zu erwägen, die Beweislast des Geschädigten auf den Nachweis der überwiegenden Wahrscheinlichkeit der Kausalität zu reduzieren, wobei dem Emittenten der Gegenbeweis nach den Grundsätzen des Vollbeweises offenstehe. Bei völlig ungeklärten Ursache-Wirkungs-Beziehungen, beim Zusammenwirken von Emissionen mehrerer Verursacher (Summationswirkungen) und bei Distanzschäden müsse die vorgeschlagene Beweisregel jedoch versagen. Dem Gedanken der Situationsmitbelastung entspreche vielmehr eine Haftungsregel, die eine gesamtschuldnerische Haftung bei einer wesentlichen Mitverursachung vorsehe, und eine Beweisregel, bei der die Beweislast des Geschädigten auf den Nachweis der überwiegenden Wahrscheinlichkeit eines solchen Beitrags beschränkt sei. Der Kleinemittent und der Ferntransport von Stoffen werden so von einer Haftung freigestellt. Für unzumutbare Vermögenseinbußen von erheblicher gesamtgesellschaftlicher Bedeutung durch Immissionen aus diffusen Quellen sollte ein kollektives Schadenstragungssystem (Fonds) eingerichtet werden, dessen Finanzierung nach dem kollektiven Verursa-

cherprinzip (Gruppenverantwortlichkeit und ggf. Mischfinanzierung) auszugestalten sei.

Das System der zivilrechtlichen Haftung sei durch Gefährdungshaftungstatbestände auch für den Ausgleich immaterieller ökologischer Schäden zu nutzen. Schutzlücken, die sich hinsichtlich des Schutzes wildlebender Tiere, des Klimas, teilweise auch des Grundwassers und der Gewässerökologie sowie aus der Inkongruenz zwischen Privateigentum und übergreifenden ökologischen Zusammenhängen ergeben, müssen nach Auffassung des Referenten durch ein eigenständiges öffentlich-rechtliches Haftungssystem geschlossen werden. Können ein physisch-realer Ausgleich nicht geleistet werden, müsse durch Ausdehnung der naturschutzrechtlichen Ausgleichsabgabe, der Abwasserabgabe oder andere Ersatzleistungen eine Kompensation für die Eingriffe in die umweltrelevanten Medien Boden, Luft und Wasser erfolgen.

In der von Richter am BGH *Karl-Heinz Boujong*, Karlsruhe, geleiteten Diskussion wurde eine Abstimmung des Umwelthaftungsrechts mit dem allgemeinen Haftungsrecht und auch der Produkthaftung befürwortet. Eine Harmonisierung des Umwelthaftungsrechts sei auch im europäischen Maßstab geboten. Dabei gelte es, einerseits nicht hinter dem erreichten umweltrechtlichen Standard zurückzubleiben, andererseits aber den Standort Bundesrepublik nicht durch ein überzogenes Umwelthaftungsrecht gegenüber anderen europäischen Staaten und im internationalen Vergleich zu benachteiligen. Die Einführung einer Generalklausel für eine verschuldensunabhängige Umwelthaftung wurde im ganzen positiv aufgenommen, wobei allerdings die Vertreter der Industrie vor zu weitgehenden Auslegungsspielräumen mit negativen Folgen für die Berechenbarkeit und Kalkulierbarkeit richterlicher Einzelfallentscheidungen warnten. Die bisher noch zu beobachtende Zurückhaltung der Versicherungswirtschaft werde gewiß fortschrittlichen Konzeptionen in der Tarifgestaltung und der Deckungsvorsorge weichen, wenn der Gesetzgeber durch die Einführung einer verschuldensunabhängigen Umwelthaftungshaftung ein Machtwort gesprochen habe, wobei auf positive Beispiele im internationalen Rechtsvergleich verwiesen wurde. Zustimmung fand auch die These des Referenten, daß bei Summations- und Distanzschäden wohl nur eine Fondslösung helfen könne, wobei in der Diskussion die Frage der Finanzierung nach dem Verursacherprinzip oder nach dem Gemeinlastprinzip im Vordergrund stand. Die rechtsdogmatische Kontroverse der Trennung von Verhaltenspflichten und Ersatzleistungen, wie sie etwa im Modell des § 906 Abs. 2 BGB angelegt ist, und deren Verhältnis zur wasserrechtlichen Konzeption in § 22 WHG konnte in der Diskussion nicht abschließend geklärt werden. Aus der Anwaltschaft wurde beklagt, daß die Durchsetzung von Schadenersatzansprüchen im Umweltbereich oft wegen des hohen Prozeßrisikos und kostenaufwendiger Gutachter- und Gerichtsverfahren häufig unterbleibe. Auch sei zu beobachten, daß Sozialversicherungsträger wegen der von ihnen regulierten Gesundheits- und Körperschäden ihrer Versicherungsnehmer wohl wegen der ungeklärten Rechtslage vielfach keinen Regreß gegenüber den Verursachern nähmen. Hier seien auch die Verbraucherverbände aufgerufen, sich an den Kosten von Musterprozessen gegen Umweltschädiger zu beteiligen. Übereinstimmend wurde die Ersatzfähigkeit auch von ökologischen Schäden für notwendig angesehen, wobei nach überwiegender Auffassung neben die Geschäftsführung ohne Auftrag oder andere zivilrechtliche Lösungsversuche ein eigenständiges öffentlich-rechtlich konzipiertes Schadenersatzmodell treten müsse.

Die völkerrechtliche Diskussion wurde erwartungsgemäß unter wenigen Spezialisten geführt, wobei sich im internationalen Vergleich ein Trend zur umweltrechtlichen Gefährdungshaftung abzeichnet. Zu diesen vielschichtigen Aspekten des völkerrechtlichen und internationalen Umwelthaftungsrechts hatte Dr. *Alfred Rest*, Köln, ein umfangreiches Thesenpapier mit Informationsgrundlagen vorgelegt, das er zu Beginn der Diskussion eingehend und mit vielen Einzelhinweisen erläuterte.

Das spannungsreiche Verhältnis von Recht und Technik behandelte *Ernst Kutscheid* in seinem Referat „Rechtsprobleme bei der Bewertung von Geräuschmissionen“. Für die rechtliche Bewertung kann es dabei nicht lediglich um einen eindimensionalen Übersetzungsvorgang in dem Sinne gehen, daß die naturwissenschaftlichen Erkenntnisse und technischen Regelwerke sozusagen wortgetreu und wertungsneutral in die juristische Sprache übertragen werden. Vielmehr ist eine wertende Betrachtung naturwissenschaftlicher Erkenntnisse nach dem Maßstab der Zumutbarkeit, der Billigkeit, dem Störungs- und Belästigungsgrad sowie nach Abwägungsgesichtspunkten unumgänglich. Zusätzliche Schwierigkeiten ergeben sich aus der Zersplitterung der Rechtsordnung in unterschiedliche gesetzliche Regelungen und dem Auseinanderfallen öffentlich-rechtlicher und zivilrechtlicher Rechtsnormen, dem durch eine innere Harmonisierung und die Vermeidung von Wertungswidersprüchen insbesondere auch des zivilen und öffentlich-rechtlichen Nachbarrechts begegnet werden müsse. Lärm sei dann erheblich belästigend, wenn er dem Betroffenen billigerweise nicht

mehr zugemutet werden könne. Dabei sei nach einem differenziert-objektiven Maßstab auf das Empfinden eines durchschnittlichen, verständigen Menschen in der jeweiligen Situation abzustellen. Die Zumutbarkeit hängt nicht nur von der Lautstärke des Geräusches ab, sondern auch von weiteren Faktoren wie Informationsgehalt, Ortsüblichkeit, Sozialadäquanz und Vermeidbarkeit, wobei auch die Fachgesetze einen einheitlichen Begriff der Zumutbarkeit zugrunde legen sollten. Schalleignisse lassen sich nur hinsichtlich des Schalldrucks oder der Schalleistung, der Frequenz und der Dauer messen, nicht aber hinsichtlich der übrigen Faktoren, die den Grad der Lästigkeit bestimmen. Insoweit sind auch technische Meßverfahren und Regelwerke nicht ohne rechtliche Bewertungen, die subjektiv gewonnene Erfahrungen und Güterabwägungen einbeziehen, in Beurteilungspegel umsetzbar. Die Konkretisierung der Zumutbarkeitsgrenze ist – worauf *Kutscheid* mit Recht verwies – in erster Linie eine Aufgabe des Gesetzgebers, die nur in beschränktem Umfang durch eine Rechtsverordnung oder normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift geleistet werden kann. Wegen der Vielgestaltigkeit der Lebenssachverhalte können auch Grenzwerte oder Richtwerte nur eine begrenzte Orientierungshilfe leisten. Wenn einerseits eine Ausdehnung der TA Lärm auch auf nichtgenehmigungsbedürftige Anlagen anzustreben sei, so müsse andererseits vor einer Übertragung der TA Lärm auf nicht von technischen Anlagen herrührende Geräusche gewarnt werden. Im Konfliktfeld zwischen Sport und Umwelt setzte sich *Kutscheid* für eine differenzierende Betrachtung nach der jeweiligen Schutzwürdigkeit des Gebietes, aber auch unter Berücksichtigung der besonderen Sozialadäquanz des Sportlärms ein. Auf der anderen Seite sei eine einseitige Bevorzugung lärmverursachender sportlicher Aktivitäten nicht zu rechtfertigen.

Vor diesem allgemeinen Hintergrund wandte sich *Kutscheid* zahlreichen Einzelfragen der Bewertung von Geräuschmissionen zu. Die besondere Lästigkeit tieffrequenter Geräusche sei bis zum Erlaß gehörrichtiger Meßvorschriften durch entsprechende Zuschläge auszugleichen. Die in Gesetzen, Verwaltungsvorschriften und technischen Regelwerken vorgeschriebenen unterschiedlichen Verfahren zur Ermittlung des Mittelungspegels seien möglichst zu vereinheitlichen, weil bei unterschiedlichen Bewertungsverfahren die Vergleichbarkeit der Ergebnisse nicht gesichert sei. Der Störungsgrad nächtlicher zu Schlafstörungen führender Lärmbelastungen könne durch die bloße Angabe von Mittelungspegeln nicht ausreichend erfaßt werden. Auch tagsüber seien einzelne Lärmspitzen durchaus belästigend, insbesondere wenn sie die Kommunikation beeinträchtigen. Es sei daher anzustreben, neben Langzeitmittelungspegeln auch Maximalpegel zur Bewertung der Lästigkeit von Geräuschen heranzuziehen und Pegelschwankungen – besonders beim Verkehrslärm – stärker zu berücksichtigen. Die Empfindung des Menschen gegenüber Geräuschen sei in erheblichem Umfang auch von dem jeweiligen Aussagewert und der „Botschaft“ bestimmt, die er mit dem Geräusch verbinde. Starke informationshaltige oder vermeidbare Geräusche wirken in der Regel lästiger als informationsarme Geräusche. Bei der Bestimmung der Erheblichkeitsschwelle müsse auch die Vorbelastung des betroffenen Gebietes durch andere Geräuscharten, insbesondere Verkehrslärm, berücksichtigt werden. Überdeckende Fremdgeräusche könnten dem Emittenten allenfalls dann zugute kommen, wenn deren Reduzierung auch in Zukunft nicht zu erwarten sei. Ob bei bestehenden Vorbelastungen höhere Lärmwerte hinzunehmen seien, erscheine angesichts der Beobachtung fraglich, daß gerade vorbelastete Bereiche gegenüber weiteren Lärmbelastungen besonders empfindlich seien und die Reizschwelle eher niedriger liege. Richtlinien für Immissionsprognosen sollten auch für Geräusche außerhalb des Verkehrsbereichs erarbeitet werden. Für den Verkehrsbereich seien Kriterien zur Bewältigung des Ist-Zustandes zu entwickeln und zur Berücksichtigung des Standes der Technik von Lärminderungsmaßnahmen verstärkt Emissionsdaten aufzustellen. In der Gesamtbewertung sprach sich *Kutscheid* einerseits für die Erarbeitung allgemeiner Kriterien, technischer Regelwerke und Standards aus. Zugleich sei aber auch eine differenzierende Anwendung, bei der die jeweiligen Einzelfallumstände berücksichtigt werden, geboten.

Die von Ltd. Ministerialrat Dr. *Klaus Hansmann* (Düsseldorf) geleitete Diskussion, die durch ein Statement von Prof. Dr. *Kürer* vom Umweltbundesamt in Berlin zu den technischen Meßverfahren und Regelwerken der Geräuschmissionen angereichert wurde, bestätigte die Analyse des Referenten, daß allgemeinverbindliche Antworten wegen der unterschiedlichen Einzelfallgestaltungen sowohl aus naturwissenschaftlicher als auch rechtlicher Sicht unmöglich seien. Im Spannungsfeld zwischen Rechtssicherheit und Einzelfallgerechtigkeit bedürfe es vielmehr unterschiedlicher Antworten auf komplexe Fragestellungen. Der Gesetzgeber habe dabei bisher mit Zumutbarkeits-, Verhältnismäßigkeits- und Abwägungsklauseln nur allgemeine Bewertungsmaßstäbe vorgegeben, die einer Konkretisierung und differenzierenden Anwendung im jeweiligen Einzelfall bedürfen. Fraglich sei dabei, in welchem

Umfang auch subjektive Gesichtspunkte oder die Sozialadäquanz der lärmverursachenden Tätigkeit in die Bewertung eingehen könnten. Auch sei zwischen Innenpegeln und Außenpegeln sowie den jeweiligen Gebietskategorien zu unterscheiden. Den verschiedenen Regelwerken lägen oftmals unterschiedliche Meßverfahren zugrunde, was eine Vergleichbarkeit erschwere. Besondere Schwierigkeiten wurden in der Diskussion auch bei dem Zusammentreffen mehrerer Geräusche am Immissionsort gesehen. Vor allem aber stelle sich die Frage der Kompetenz für die letztverbindliche Entscheidung, die neben dem Gesetz- und Verordnungsgeber insbesondere im Bebauungsplanverfahren nach dem kommunalen Satzungsgeber zu fallen könne. Im Problembereich Sport und Umwelt wurde eingehend die Frage nach der Sozialadäquanz sportlicher Betätigung, die Problematik von Zu- oder Abschlägen aufgrund von Ton- und Impulshaltigkeit sowie die Frage der Verbindlichkeit von Empfehlungen des Länderausschusses „Sport und Umwelt“ erörtert. Hier sei eine rechtliche Bewertung erforderlich, die durch einen naturwissenschaftlichen Nachweis nicht ersetzt werden könne. In der weiteren Diskussion wurden in mehreren Bereichen Forderungen an das staatliche Handeln gestellt: Für den Verkehrslärmbereich wurde der Gesetzgeber aufgerufen, durch ein Verkehrslärmschutzgesetz den aktiven und passiven Lärmschutz zu

regeln. Ob der Gesetzgeber dabei die von der Rechtsprechung entwickelten Grenzwerte übernehmen sollte, wurde unterschiedlich beurteilt. Zugleich wurde aber auch die Sorge vorgetragen, daß eine gesetzliche Regelung weniger strenge Anforderungen an den Lärmschutz stellen könne und es daher wohl besser bei dem gegenwärtigen Schwebezustand verbleibe. Die Anregung des Referenten, den Anwendungsbereich der TA Lärm über die genehmigungsbedürftigen Anlagen auszudehnen, wurde allgemein unterstützt. Außerhalb des Gewerbelärms stoße die TA Lärm allerdings an Grenzen und sei jedenfalls nicht schematisch anwendbar. An die Rechtsprechung des BGH wurde die Erwartung gerichtet, die von der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung entwickelten Grundsätze für die Bewertung von Geräuschimmissionen auch für die zivilrechtliche Beurteilung zu übernehmen. Dabei gelte es insbesondere, zu einer Harmonisierung des zivilrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Nachbarrechts beizutragen und Wertungswidersprüche in diesen beiden Rechtsgebieten zu vermeiden. Die Dreizehnte Umweltrechtliche Fachtagung, für die wiederum aktuelle Fragen des Umweltrechts vorgesehen sind, wird am 3. und 4. November 1989 in Berlin stattfinden und sich gewiß ebenfalls eines regen Interesses erfreuen.

## Verwaltungsgerichte

*LuftVG §§ 6 Abs. 1, 8, 10; GG Art. 28 Abs. 2*

**1. Im luftverkehrsrechtlichen Genehmigungsverfahren ist die Gemeinde zu informieren und anzuhören. Zur Information genügt in aller Regel die Kenntnis der Antragsunterlagen.**

**2. Das verwaltungsgerichtliche Verfahren ist auf die Prüfung beschränkt, ob die Genehmigungsbehörde die formellen Beteiligungsrechte der Gemeinde beachtet hat.**

**3. Folgt auf eine luftverkehrsrechtliche Genehmigung ein Planfeststellungsverfahren, so entfällt für eine Gemeinde, die sich gegen den Genehmigungsbescheid wendet, nicht das Rechtsschutzinteresse.**

*BVerwG, Urteil vom 20. 11. 1987 – 4 C 39.84 –*

Die klagenden Gemeinden liegen östlich des Verkehrsflughafens S. im Bereich der Anflugsektoren. Sie wenden sich gegen die vom beklagten Land geänderte luftrechtliche Genehmigung von 1980. Während des Genehmigungsverfahrens beantragten die klagenden Gemeinden, ihnen die von anderen Trägern öffentlicher Belange abgegebenen Stellungnahmen zu übersenden und Akteneinsicht in die mit dem Genehmigungsantrag der beigeladenen Flughafen S. GmbH zusammenhängenden Vorgänge zu gewähren. Daneben erhoben sie gegen das Vorhaben sachliche Einwendungen. Das beklagte Land lehnte die verfahrensbezogenen Anträge der Klägerinnen ab. Die Rechtsmittel hatten keinen Erfolg.

Aus den Gründen:

1. Die Anfechtungsklage ist zulässig. Die Klägerinnen sind klagebefugt. Sie können die Verletzung formeller Beteiligungsrechte geltend machen (vgl. Ur. des Senats v. 7. 7. 1978, BVerwGE 56, 110/135; v. 11. 12. 1978, *Buchholz* 442.40 § 6 LuftVG Nr. 8; Beschl. v. 8. 3. 1983, *Buchholz* 442.40 § 6 LuftVG Nr. 14). Den Klägerinnen fehlt auch nicht das erforderliche Rechtsschutzinteresse. Dieses ist insbesondere nicht durch ihre Beteiligung im Planfeststellungsverfahren oder durch den Erlaß des Planfeststellungsbeschlusses entfallen.

Die Klägerinnen waren nicht gehalten, ihre Rechte auf Information und Anhörung erst im Verfahren der Planfeststellung geltend zu machen; daß sie dies konnten, ändert hieran nichts. Der gesetzliche Regelung ist nämlich eine entsprechende Verpflichtung nicht zu entnehmen. Die luftverkehrsrechtliche Genehmigung nach § 6 Abs. 1 des Luftverkehrsgesetzes (LuftVG) hat für das nach §§ 8, 10 LuftVG erforderliche Planfeststellungsverfahren die Bedeutung einer Rechtmäßigkeitsvoraussetzung (vgl. Ur. des Senats v. 11. 10. 1968, *Buchholz* 442.40 § 6 LuftVG Nr. 1, v. 22. 3. 1974, RdL 1974, 327, v. 21. 8. 1981, *Buchholz* 442.40 § 6 LuftVG Nr. 13). Sie bedarf in den Fällen des § 8 Abs. 1 LuftVG noch der Ergänzung durch eine luftverkehrsrechtliche Planfeststellung (vgl. auch Ur. des Senats v. 11. 12. 1978 a.a.O., v. 7. 7. 1978 a.a.O.). Zwar ergibt sich aus § 6 Abs. 4 S. 1 LuftVG, daß die Genehmigung dem jeweiligen Ergebnis der Planfeststellung anzupassen ist. Damit will der Gesetzgeber die Einheitlichkeit des Ergebnisses der von ihm eingeführten Planfest-

stellung und der Genehmigung trotz der getrennten Entscheidungsverfahren erreichen.

Daraus folgt indes nicht, daß die Genehmigung ihre Bedeutung als Rechtmäßigkeitsvoraussetzung des Planfeststellungsverfahrens verloren hätte. Eine andere Betrachtungsweise würde den Schutz der Gemeinden zu sehr mindern. Diese sollen in einem frühen Stadium über die beabsichtigte Planfeststellung unterrichtet werden. Das soll ihnen die Möglichkeit eröffnen, sich auf die Auswirkungen des Vorhabens einzurichten. Die aus ihrer Sicht erkennbaren Bedenken können zudem frühzeitig geltend gemacht werden, um noch vor Beginn des Planfeststellungsverfahrens berücksichtigt zu werden. Dieses Ziel würde verfehlt werden, wenn die Genehmigungsbehörde die Gemeinde ohne rechtliches Risiko auf das nachfolgende Planfeststellungsverfahren verweisen könnte. Damit wird dieser Behörde auch keine unzumutbare Belastung angesonnen; denn die Rechte der Gemeinden sind auf Information und Anhörung begrenzt. Andererseits müssen es die Gemeinden hinnehmen, daß sie möglicherweise erst im Verfahren der Planfeststellung eine vollständige Erörterung ihrer Belange erreichen können. Die luftrechtliche Genehmigung erschöpft sich in ihrer rechtlichen Bedeutung zudem nicht in einer Rechtmäßigkeitsvoraussetzung nur für das nachfolgende Planfeststellungsverfahren. Sie kann vielmehr in Verbindung mit dem nach § 12 LuftVG vorgesehenen Ausbauplan oder der Anordnung eines Lärmschutzbereiches durchaus weitergehende Bedeutung erlangen, ohne daß dies im vorliegenden Zusammenhang zu vertiefen ist. Beide Maßnahmen können die Gemeinden im Einzelfall belasten.

2. Das Berufungsgericht hat die Anfechtungsklage zu Recht als unbegründet angesehen. Der Genehmigungsbescheid verletzt keine Rechte der Klägerinnen. Die Rechtsstellung der Gemeinde im Verfahren nach § 6 Abs. 1 LuftVG ist in der Rechtsprechung des erkennenden Senats wiederholt behandelt worden (vgl. Ur. v. 7. 7. 1978 a.a.O., S. 137, v. 11. 12. 1978, a.a.O., v. 22. 6. 1979, *Buchholz* 442.40 § 6 LuftVG Nr. 11; Beschl. v. 8. 3. 1983 a.a.O.). Die Informationspflicht der Genehmigungsbehörde beruht auf den Erfordernissen des Rechtsstaats, nach dem niemand zu Objekt behördlichen Handelns gemacht werden darf. Sie dient insoweit der Sicherung der den Gemeinden in Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG verfassungsrechtlich eingeräumten Rechtsstellung (vgl. auch BVerfGE 56, 298/317 ff.). Danach sind zwei Gesichtspunkte bedeutsam: Der Gemeinde soll in erster Linie durch Information die Möglichkeit eröffnet werden, sich in ihrer Planung frühzeitig auf das beabsichtigte Vorhaben einzurichten, ohne durch das beabsichtigte Vorhaben überrascht zu werden. Das dient erkennbar der gebotenen Koordination, die auf einer ersten Stufe eine wechselseitige Information bedingt. Zweitens erhält die Gemeinde durch diese Informationen bereits im Genehmigungsverfahren Gelegenheit, auf die sie berührenden Belange hinzuweisen und dadurch auf die Genehmigungsentscheidung Einfluß zu nehmen. Die Gemeinde kann daher geltend machen, daß ein Vorhaben nach § 6 Abs. 1 LuftVG genehmigungsbedürftig sei. Sie kann beanspru-

## RECHTSPRECHUNG