

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

- Deutsches Verwaltungsblatt 2005 Heft 24 -

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

Erstmals seit dem Jahre 2001 trafen sich die Mitglieder der Gesellschaft für Umweltrecht zu ihrer 29. Jahresarbeitstagung 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 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 Fluglärngesetz 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 Umweltrechtlern 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 Sportanlagenlärmschutzverordnung 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 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 handele. 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 Sportanlagenlärmschutzverordnung mit einem Ausnahmeparagrafen für die Fußballweltmeisterschaft Abhilfe schaffen, urteilte die gelernte Literatur- und Politikwissenschaftlerin. Aber auch die Schadstoffbelastung und die Lärm-minderungsplanung 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 Lärm-minderungsplanung 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*, 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 die Reichweite von Berichts- und Informationszugangspflichten enthalten. Denn das Sachverständigenrecht ist in Deutschland in erstaunlicher Weise ungeordnet und zersplittert. So sind private Gutachter auch 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 Erfüllungsgehilfen 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 neue, vorwiegend privatwirtschaftliche Zulassungswege hinzugekommen. Teilweise treten private Gutachter dabei 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, 21a GG und wohl auch im Hinblick auf Art. 14 GG nicht hinzunehmen, begründete der Erfurter Verwaltungswissenschaftler seinen Ruf nach dem Gesetzgeber. Das überkommene Rechtsinstitut der öffentlichen Bestellung könne dabei vielleicht gänzlich durch die europaweit eingeführten Instrumente der Zertifizierung und Akkreditierung ersetzt werden. Haftungsrechtlich sei ohnehin mit Ausnahme der Beliehenen, die nach Amtshaftungsgrundsätzen für schuldhaftes Fehlverhalten ersatzpflichtig seien, das private Werkvertragsrecht eine ausreichende Rechtsgrundlage für die Schadensregulierung.

In der von Rechtsanwalt 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 Gesamtentscheidungs-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 gefährträchtigen 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 auftreten, 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^[1] abzuleiten, nachdem dessen Umsetzungsfristen abgelaufen waren. Auch das BVerwG^[2] hatte 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 µg/m³ im Jahresmittel verringert werden. Problematisch ist vor allem die hohe Hintergrundbelastung, die üblicherweise für das sehr toxische NO₂ als auch für PM₁₀ zwischen 20 und 30 µg 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 NO₂ und für PM₁₀-Emissionen getroffen werden. Mit dieser wenig hoffnungsfrohen Bilanz eröffnete Ltd. 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 NO₂-Konzentration eine steigende Tendenz aufweisen, was an der Zunahme der Dieselfahrzeuge liege. Der Einbau von Russpartikelfiltern führt zwar zu einer Senkung der PM₁₀-Belastung, erhöht aber zugleich die NO₂-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 PM₁₀ 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 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.^[3] Reichen die Maßnahmen im Plan nicht aus, könne vom Bürger eine

1 Richtlinie 96/62/EG des Rates vom 27.9.1996 über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität Abl. EG L 296 v. 21.11.1996, S. 55 (Luftqualitätsrichtlinie); Richtlinie über Grenzwerte für Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und Stickstoffoxide, Partikel und Blei in der Luft (Schwefeldioxid-RL 1999), Richtlinie 1999/30/EG des Rates v. 22.4.1999 (ABl. EG L 163/41).

2 BVerwG, Urt. v. 26.5.2004 – 9 A 5/03 –, DVBl. 2004, 1289 = NVwZ 2004, 1237 – B 170 Dresden; Urt. v. 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. Auflage 2005, Rdn. 1098, 2718, 2779, 2898.

3) Zur Luftreinhalteplanung VG Stuttgart, B. v. 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 –.

Planerganzung geltend gemacht werden. Bestehen bereits Luftqualitatsplane, könne der Bürger die Einhaltung des Plans gerichtlich verfolgen. Zweifeln 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 Luftqualitatsplanung nach außen doch etwa mehr versprechen, als es am Ende auf dem steinigen Instanzenweg tatsächlich zu halten in der Lage ist, wurde am Rande der Tagung hinter vorgehaltener Hand vermutet.

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, gingen anderen Diskussionsrednern die konkreten Maßnahmen mit Verweis auf die erheblichen Gesundheitsgefahren bei weitem noch nicht weit genug. Im Allgemeinen wurde dabei die Zielrichtung der Luftreinhalteplanung nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Die konkrete Umsetzung durch Brüssel erhielt demgegenüber allerdings deutlich schlechtere Noten. Die festgelegten Tagesmittelwerte im Vergleich zu den Jahresmittelwerten seien einfach zu streng und könnten in der Praxis nicht erreicht 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.

Umstritten blieb auch 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 Luftqualitatsplanung 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 bisherigen Linie des BVerwG, die Planfeststellung nicht zu iberfrachten 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.

Umstritten blieben vor allem auch die Rechtsschutzmöglichkeiten der betroffenen Offentlichkeit. Während sich die Runde ibererraschenderweise 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 einer grundsätzlichen Ablehnung solcher Ansprüche, wie sie von LtD. Ministerialrat a.D. Dr. *Klaus Hansmann* (Mettmann) wohl im Namen vieler Teilnehmer 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 Offentlichkeit 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 Offentlichkeit 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 „Instrumenten 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 verbindlichen Regelungen. Es ergebe sich aber ein gesteigerter Begründungs- und Rechtsfertigungszwang, wenn der nationale Gesetzgeber von dem Expertenwissen abweichen wolle.

Das Thema „Handelbare Flächenausweisungsrechte als Steuerungsinstrument zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme“, das Dr. *Jana Bovef* 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. *Bovef* 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 *Bovef* 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 daherkommt, 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.^[4]

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.