

GfU

Gesellschaft für Umweltrecht e. V.
Berlin



34. Umweltrechtliche Fachtagung

vom 11. bis 13. November 2010
im Bundesverwaltungsgericht
in Leipzig

ESV

ERICH SCHMIDT VERLAG

Gesellschaft für Umweltrecht e. V.

Geschäftsstelle

Jürgen Philipp Reclam

Am Kirschfeld 8

14532 Kleinmachnow

Telefon (030) 90 13 33 18 · Telefax (03 32 03) 88 47 51

E-Mail: gesellschaft-fuer-umweltrecht@web.de

Web: www.gesellschaft-fuer-umweltrecht.de

Herstellung:

Erich Schmidt Verlag GmbH & Co.

Genthiner Straße 30 G · 10785 Berlin

Telefon (030) 25 00 85-0 · Telefax (030) 25 00 85-305

www.ESV.info

Titelfoto A. Kausche, Berlin

GfU

Gesellschaft für Umweltrecht e. V. Berlin

Programm

Donnerstag, 11. 11. 2010

GfU-Forum

19.30 Uhr **Begrüßung**

durch die Vors. Richterin am Verwaltungsgericht
Michaela Ecker
Stellv. Vorsitzende der GfU, Freiburg

Die REACH-Verordnung

Dr. *Jan Boris Ingerowski*, LL.M.
Kanzlei Ballach, Hamburg
▷ Thesenpapier Seite 21

Die Bewertung von Geruch im Immissionsschutzrecht

Dr. *Katharina Mohr*
MEK Rechtsanwälte, Frankfurt a.M.
▷ Thesenpapier Seite 25

Moderation:

Vors. Richterin am Verwaltungsgericht
Michaela Ecker
Freiburg

Ende gegen 22.00 Uhr

Freitag, 12. 11. 2010

34. Umweltrechtliche Fachtagung

10.00 Uhr **Begrüßung**

durch den Vorsitzenden der Gesellschaft für Umweltrecht e.V.
Prof. Dr. *Hans-Joachim Koch*
Universität Hamburg

durch den Vizepräsidenten des Umweltbundesamtes, Dessau
Dr. *Thomas Holzmann*

durch die Präsidentin des Bundesverwaltungsgerichts, Leipzig
Marion Eckertz-Höfer

11.00 Uhr Kaffeepause

11.30 Uhr **Klimaschutzrecht – Ziele, Instrumente, Strukturen eines neuen Rechtsgebiets**

Prof. Dr. *Hans-Joachim Koch*
Universität Hamburg
▷ Thesenpapier Seite 5

12.30 Uhr Mittagsimbiss im Bundesverwaltungsgericht

14.00 Uhr Umweltschutz in der Raumplanung

Martin Orth

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und
Landesentwicklung Wiesbaden

▷ Thesenpapier Seite 9

**Umweltschutz in der raumordnerischen Standortplanung von
Infrastrukturvorhaben**

– Gestaltungsmöglichkeiten und Kompetenzgrenzen –

Richter am BVerwG a.D. Prof. Dr. *Ondolf Rojahn*

Berlin

▷ Thesenpapier Seite 11

15.15 Uhr Kaffeepause

15.30 Uhr Diskussion

(in getrennten Arbeitskreisen)

Arbeitskreis A:Klimaschutzrecht - Ziele, Instrumente, Strukturen eines neuen
RechtsgebietsModeration: Prof. Dr. *Sabine Schlacke*

Universität Bremen

Arbeitskreis B:

Umweltschutz in Raumordnung und Landesplanung

Moderation: RA Prof. Dr. *Thomas Mayen*

Bonn

18.00 Uhr Ende der Arbeitskreise

19.30 Uhr **Empfang** im Neuen Rathausbis **Grußwort:** Oberbürgermeister *Burkhard Jung*

22.30 Uhr Leipzig

Samstag, 13. 11. 20109.30 Uhr Fortsetzung der **Diskussion** in den Arbeitskreisen A und B

10.45 Uhr Kaffeepause

11.00 Uhr Plenum

Berichte der Moderatoren

12.00 Uhr **Mitgliederversammlung** (nach besonderer Einladung)

Prof. Dr. Hans-Joachim Koch

Klimaschutzrecht – Ziele, Instrumente und Strukturen eines neuen Rechtsgebiets

Gliederung des Vortrags:

1. Teil: Klimaschutzpolitik in Deutschland und der Europäischen Union
2. Teil: Klimaschutz im deutschen und europäischen Recht
 - I. Klimaschutzrecht – ein neues Rechtsgebiet
 - II. Klimaschutz als Verfassungsauftrag
 1. Das Staatsziel „Umweltschutz“
 2. Grundrechtliche Schutzpflichten zum Klimaschutz
 3. Gesetzgebungskompetenzen für den Klimaschutz
 - III. Rechtliche Instrumente des Klimaschutzes
 1. Klimaschutz im Planungsrecht
 2. Klimaschutz im Ordnungsrecht
 3. Ökonomische Anreizinstrumente
 4. Der Instrumentenmix
 - IV. Rechtliche Rahmenbedingungen zur Förderung der Energieeffizienz
 1. Förderung der Energieeffizienz durch Kraft-Wärme-Kopplung (KWK)
 2. Förderung der Energieeffizienz im Gebäudebereich
 3. Effizienzvorgaben für energieverbrauchende Geräte
 4. Förderung der Energieeffizienz in den Bereichen der Industrieanlagen, des Luft- und Schiffsverkehrs durch den Treibhausgashandel
 5. Steigerung der Energieeffizienz der Kraftfahrzeuge
 6. Energiedienstleistungsrichtlinie und Energieeffizienzgesetz
 7. Zwischenbilanz zum Energieeffizienzrecht
 - V. Rechtliche Rahmenbedingungen zur Förderung erneuerbarer Energien
 1. Das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG)
 2. Das Erneuerbare-Energien-Wärme-Gesetz (EEWärmeG)
 3. Biokraftstoffe
 4. Nutzung von Biogas

- VI. Rechtliche Rahmenbedingungen für Treibhausgasreduktionen in der Landwirtschaft
- VII. Klimaschutz durch Umweltverfahrensrecht
- VIII. Anpassungsstrategien an den Klimawandel – erste rechtliche Schritte
- IX. Bilanz und Ausblick

Thesen:

I. Einführung

- (1) Der im *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) gebündelte weltweite Sachverständigenrat hat mit seinen Berichten zur erwarteten Erderwärmung, zu den befürchteten erheblichen, vielfältigen Bedrohungen und über die möglichen Maßnahmen sowohl zur Begrenzung der ursächlichen Treibhausgasemissionen wie auch über Maßnahmen zur Begrenzung der drohenden Schäden weltweit Resonanz gefunden. Das gilt nicht nur für die interessierte Öffentlichkeit, sondern gerade auch für den ganz überwiegenden Teil der Regierungen in der Welt, die freilich teilweise mit Blick auf die Bedrohungen sehr divergierende Folgerungen nicht zuletzt aus wirtschaftlichen Gründen ziehen.

II. Klimaschutzrecht – ein neues Rechtsgebiet

- (2) Die Klimaschutzpolitik hat inzwischen eine ständig wachsende Zahl entsprechender rechtlicher Regulierungen hervorgebracht. Unter rechtssystematischen Gesichtspunkten wird daher mit wachsendem Interesse und zunehmender Intensität dem „Klimaschutz im Recht“ nachgespürt und inzwischen immer häufiger ein eigenständiges Rechtsgebiet „Klimaschutzrecht“ erkannt. Es erscheint durchaus sachgerecht, mit *Gärdfitz* das Klimaschutzrecht im Kern als „die Summe derjenigen Rechtsnormen (zu definieren), die das Klima vor anthropogenen Einwirkungen schützen sollen“. Dabei ist ergänzend zu beachten, dass Klimaschutzrecht ein Querschnittrechtsgebiet ist, das in zahlreichen Regelungsmaterien mit seinen Zielen und Instrumenten integriert worden ist und auch zu-

künftig integriert werden muss. Im Übrigen ist das Klimaschutzrecht ein typisches Mehrebenenrecht mit maßgeblichen Regelungen auf völkerrechtlicher, europarechtlicher und nationalrechtlicher Ebene. Es ist ein geradezu paradigmatisches Gebiet für die zunehmende Globalisierung des Umweltrechts.

- (3) Die nähere Eingrenzung des Klimaschutzrechts und damit auch die Definition der Bezeichnung dieses Rechtsgebiets ist eine Frage der Zweckmäßigkeit und daher mit Blick auf die Ziele der Grenzziehung vorzunehmen. Die Leitidee von Gärditz ist dafür ein sehr guter Ausgangspunkt. Denn im Interesse des hochrangigen Zieles des Klimaschutzes ist es erforderlich, die permanent wachsende Fülle des auf dieses Regulierungsziel gerichteten Rechtsstoffes zur Gewährleistung von Transparenz sowie zu Ermöglichung von Effektivitäts- und Effizienzkontrollen, des Transfers von Regulierungsideen und der Prüfung gerechter Lastenverteilung in eine übersichtliche Ordnung zu bringen.
- (4) Das schließt allerdings weitere Differenzierungen nicht aus. Namentlich der Querschnittscharakter der Umweltschutz-, insbesondere der Klimaschutzaufgaben führt zu Abgrenzungsfragen. So plädiert beispielsweise Kloepfer dafür, das sogenannte Umweltenergierecht als neben dem Klimaschutzrecht eigenständige Materie zu behandeln. Das ist gewiss vertretbar. Es spricht letztlich auch nichts dagegen, einen Normenkomplex gleichzeitig im Rahmen zweier Teilrechtsordnungen zu thematisieren. Das kann mit Blick auf die genannten Ziele des Zuschnitts eines Rechtsgebiets durchaus nützlich sein. Letztlich werden auch die jeweils erzielten rechtsdogmatischen und rechtspolitischen Erträge eine wichtige Rolle für die Zuordnung einer Regelungsmaterie spielen.

III. Klimaschutz als Verfassungsauftrag

- (5) Wichtige Grundelemente eines Klimaschutzrechts finden sich bereits im Verfassungsrecht. In erster Linie ist dabei an Art. 20 a GG zu denken, demzufolge der Staat „auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen (...) im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung (...)“ schützen soll. Das Klima rechnet unzweifelhaft zu den natürlichen Lebensgrundlagen. Welche staatlichen Verpflichtungen insoweit unmittelbar aus Art. 20 a GG folgen, ist kontrovers und noch unzureichend geklärt. Auch die Grundrechte, namentlich „das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit“ (Art. 2 Abs. 2 GG) so-

wie die Gewährleistung des Eigentums (Art. 14 GG) sind Quellen staatlicher Pflichten zum Umweltschutz und insbesondere zum Klimaschutz. Schließlich normiert das Grundgesetz auch die Gesetzgebungskompetenzen für den Umwelt- und insbesondere das Klimaschutzrecht. Allerdings sind die Regelungen unbefriedigend.

IV. Zielorientierung des Klimaschutzrechts

- (6) Auffallend ist die ausgeprägte quantitative Zielorientierung nicht nur der Klimaschutzpolitik etwa mit dem 2°-Ziel, sondern gerade auch des Klimaschutzrechts. Das gilt nicht nur für völkerrechtliche Vereinbarungen quantifizierter Pflichten zur Treibhausgasemissionsreduktion und für EU-Regeln über die Emissionsreduktionspflicht der einzelnen Mitgliedsstaaten. Sondern das umfasst auch sektorübergreifende und sektorspezifische quantifizierte Vorgaben für Energieeffizienzsteigerungen und den Einsatz erneuerbarer Energien. Darin liegt ein beachtlicher Gewinn an Rationalität und Transparenz der Rechtsetzung, was der Demokratie förderlich ist.

V. Instrumentenvielfalt im Klimaschutzrecht

- (7) Der Treibhausgashandel im Bereich der Industrieanlagen und zukünftig des Luftverkehrs sowie eventuell des Schiffsverkehrs kann sich nach der Novellierung der Treibhausgasemissionshandels-Richtlinie der EU eventuell zu einem wirksamen und wichtigen Instrument entwickeln. Daneben spielen aber andere Regelungsregime in den Bereichen der Energieeffizienzsteigerung und der Förderung erneuerbarer Energien eine maßgebliche Rolle. Namentlich erlebt dort das Ordnungsrecht mit neuen Ideen eine neue Blütezeit. Daneben spielen weitere ökonomische Anreizinstrumente und das komplexe Planungsrecht eine wichtige Rolle.

VI. Strukturen des Klimaschutzrechts

- (8) In den knapp 20 Jahren der Entwicklung des internationalen, europäischen und nationalen Klimaschutzrechts haben sich deutliche Strukturen dieses Rechtsgebiets herausgebildet. Die strukturprägenden Strategien der Rechtsetzung im Bereich des Klimaschutzes lassen sich zunächst – übergeordnet – in Strategien der Emissionsreduktion von Treibhausgasen einerseits

- (Klimaschutzrecht i.e.S.) und der Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel andererseits (Klimaanpassungsrecht) unterteilen. Hinsichtlich der Strategien der Emissionsreduktion von Treibhausgasen sind die Handlungsfelder der Substitution fossiler Energieträger durch erneuerbare Energien und der Energieeffizienzsteigerung einerseits und die – unterentwickelten – Maßnahmen im Bereich der landwirtschaftlichen Bodennutzung und Tierhaltung zu unterscheiden.
- (9) Sowohl die Förderung der Energieeffizienz wie die Substitution der fossilen Energieträger durch erneuerbare Energien sind komplex instrumentiert worden:
- (a) Im Bereich der Energieeffizienzsteigerung sind sektorspezifische ordnungsrechtliche Regelungsregime für die Bereiche der Gebäude, der energieverbrauchenden bzw. energierelevanten Geräte sowie der Kraftfahrzeuge geschaffen worden. Für Industrie, Luftverkehr und zukünftig eventuell den Schiffsverkehr ist beziehungsweise wird der Treibhausgashandel etabliert; hinzukommt in diesem Bereich das ordnungsrechtliche Instrument der KWK-Förderung. Neben diesen sektorspezifischen Regelungen steht der übergreifende Ansatz der Energiedienstleistungs-Richtlinie, die noch in deutsches Recht umzusetzen ist.
- (b) Im Bereich der Substitution fossiler Energieträger durch erneuerbare Energien sind zunächst das aus dem ehemaligen Stromeinspeisungsgesetz weit fortentwickelte Erneuerbare-Energien Gesetz sowie die jüngst wesentlich novellierte Erneuerbare-Energien-Richtlinie der EU zu nennen. Der instrumentelle Kern des ehemaligen Stromeinspeisungsgesetzes ist – europarechtlich zulässig – in Deutschland beibehalten worden: Die Stromnetzbetreiber müssen den Strom aus erneuerbaren Energien vorrangig einspeisen und mit einem staatlich festgesetzten Preis vergüten. Der Regelungskern des jüngeren Erneuerbare-Energien-Wärme-Gesetzes steht in der ordnungsrechtlichen Pflicht, den Wärmebedarf anteilig durch erneuerbare Energien zu decken. Die Höhe dieser Quote hängt von der eingesetzten Energieart ab. Hinsichtlich der Substitution fossiler Kraftstoffe ist eine Biokraftstoffquote verbindlich eingeführt worden, die alle Unternehmen, die Kraftstoffe in den Verkehr bringen, erfüllen müssen. Mit Blick auf die Landnutzungskonflikte und die erforderliche Wahrung der Belange des Naturschutzes bei forciertem Anbau von Biomassepflanzen hat die EU in der Erneuerbaren-Energien-Richtlinie Nachhaltigkeitsanforderungen für den Anbau von nachwachsenden Rohstoffen normiert. Diese Anforderungen sind mit der Biokraftstoff-nachhaltigkeitsverordnung umgesetzt und weiter konkretisiert worden.
- (10) Die Detailanalyse der Vielfalt der Regelungsregime führt – selbstverständlich – zu schwierigen Rechtsfragen, fortbestehenden Harmonisierungserfordernissen und auch einzelnen Korrekturbedarfen. Gleichwohl ist doch festzustellen, dass in knapp zwei Jahrzehnten ein vielfältiges, komplexes, in seinen Kernstrukturen im Wesentlichen problemadäquates Klimaschutzrecht geschaffen worden ist. Die Rechtswissenschaft kann gerade auch durch die „Zusammenschau“ des neuen Rechtsgebiets eine stets erforderliche kritisch-konstruktive Begleitung der weiteren Rechtsetzungsprozesse leisten. Allerdings ist zwischen der Qualität der rechtlichen Strukturen einerseits und dem klimaschutzbezogenen Anforderungsniveau zu unterscheiden: Insoweit muss festgestellt werden, dass die Anstrengungen in allen Sektoren wesentlich verstärkt werden müssen, wenn das 2°-Ziel nicht alsbald unerreichbar sein soll.

Martin Orth

Umweltschutz in der Raumplanung

I. Fachliche Herausforderungen

Umweltschutz spielt aktuell in der Raumplanung erneut eine wichtige Rolle. Dafür sind unterschiedliche Entwicklungslinien als Begründung zu nennen. Nach der Phase der ökologisch orientierten Raumentwicklung in den achtziger und neunziger Jahren sind die aktuellen fachlichen Herausforderungen insbesondere in den Bereichen Nachhaltigkeit, Klimaschutz, Erneuerbare Energien, Kultur- und Sachgüterschutz und Lärminderung zu sehen.

II. Rechtliche Herausforderungen

Verfahrensbezogene und materielle Anforderungen an den Umweltschutz in der Raumplanung gehen von zahlreichen EU-Rechtsetzungen aus mit der Folge, dass bei der Einfügung in das deutsche Planungssystem erhebliche Friktionen entstehen. Diese ergeben sich verfahrensbezogen insbesondere aus der geforderten Öffentlichkeitsbeteiligung (SUP-Richtlinie) und inhaltlich durch zahlreiche Abwägungsschlüsse und – einschränkungen (FFH Richtlinie, SEVESO Richtlinie).

III. Herausforderung und Konfliktbewältigung

Eine wesentliche Ursache für aktuelle Abgrenzungsfragen zwischen Raumordnung und Bauleitplanung – also in der sog. vertikalen Koordination – als auch in der horizontalen Koordination der Raumordnung mit den Fachplanungen ist die zunehmende Dichte der Nutzungskonflikte und -konkurrenzen.

Viele Planungskonflikte können nicht mehr allein durch eine angemessene Standortentscheidung, also die räumliche Koordination, bewältigt werden. Neben die Planungsentscheidungen über das „ob“ und „wo“ von raumbedeutsamen Planungen, Maßnahmen und Vorhaben, tritt zunehmend die fachliche Notwendigkeit mit Auflagen und Maßgaben auch das „wie“ einer Planungsentscheidung bereits auf raumordnerischer Ebene vorzuprägen. Dies vergrößert die Schnittstellen zwischen Raumordnung und Bauleitplanung/Fachplanung. Häufig müssen bestimmte Belange des Natur- und Umweltschutzes durch Maßgaben gewahrt werden, um bestimmte Planungsentscheidungen über Vorhaben der Siedlungsentwicklung, der Wirtschaft und des Infrastrukturausbaus legitimieren zu können.

Dies birgt jedoch die Gefahr der rechtlichen Kompetenzüberschreitung und unangemessener und ungleich gewichtiger Untersuchungstiefe bei der Aufstellung von Plänen und Programmen der Raumordnung einerseits und den raumordnerischen Einzelverfahren (Raumordnungsverfahren, Abweichungsverfahren, Einzeländerungen der Pläne) andererseits.

Diese schwierigen Rechts- und Sachfragen sollen anhand von aktuellen Beispielen aus der Praxis vertieft werden, z.B.

- ▷ welche raumordnerischen Festlegungen über die Bewältigung von Lärmkonflikten durch Infrastrukturvorhaben sind zulässig
- ▷ kann bezüglich der Bewältigung von Immissionsschutzkonflikten für Kraftwerke festgelegt werden, welche Energieträger zu verwenden sind oder dass eine Fernwärmenutzung vorzusehen ist, oder kann bereits raumordnerisch die Erdverkabelung einer Hochspannungsfreileitung aus Gründen z.B. des Kulturlandschaftsschutzes verlangt werden.

Aus rechtlicher Sicht ist auch zu prüfen,

- ▷ ob der raumordnungsrechtliche Kompetenzrahmen sich je nach Grad der Verbindlichkeit der Festlegung als Ziel, Grundsatz und sonstiges Erfordernis der Raumordnung unterscheidet und
- ▷ ob und welche fachrechtlichen Verfahren überhaupt die notwendigen Ansatzpunkte für die Umsetzung von raumordnerischen Festlegungen bieten. Dies ist insbesondere im Bereich der gebundenen Erlaubnis und von Unternehmergenehmigungen problematisch.

IV. Fazit

Rolle und Funktion der Raumplanung im Umweltschutz sind im Lichte

regional durchaus unterschiedlicher Bedeutung der Raumordnung

einer anhaltenden Verschrankungsdebatte mit erheblichen Ressourceneinschränkungen bei Personal, Sach- und Finanzmitteln im Planungssektor einerseits und

hoher rechtlicher und fachlicher Anforderungen im Abwägungsprozess sowie

kompetenzrechtlicher Schranken andererseits differenziert und pragmatisch einzuschätzen.

Als überfachliche und überörtliche Planungsebene hat die Raumordnung neben einer Schutzfunktion (für die Umwelt) auch einen Ordnungs- und Entwicklungsauftrag in sozialer und ökonomischer Hinsicht.

Sie wird sich auch dauerhaft als eigenständige Planungsebene nur behaupten können, wenn eine vorbereitende, grundsätzliche und mit überschaubarem Untersuchungsaufwand betriebene Entscheidung über das „ob“ und „wo“ bestimmter Planungen und Nutzungen ihr Kern bleibt.

Prof. Dr. Ondolf Rojahn

Umweltschutz in der raumordnerischen Standortplanung von Infrastrukturvorhaben

– Gestaltungsmöglichkeiten und Kompetenzgrenzen –

I. Vorbemerkungen

1. Das Thema zielt auf umweltrelevante Standortentscheidungen der Landes- und Regionalplanung, und zwar nur auf solche, die Infrastrukturvorhaben betreffen. Ausgeklammert werden umweltschutzrelevante Festlegungen zur Siedlungsstruktur, zur Siedlungsentwicklung und zur Freiraumstruktur (Erholungsgebiete, regionale Grünzüge, Sicherung der Standorte für standortgebundene Rohstoffe, Freiräume für den vorbeugenden Hochwasserschutz).

Die Landes- und Regionalplanung wird in wachsendem Umfang zur projektorientierten Standortplanung eingesetzt. Die Praxis der letzten Jahre zeigt, dass sich die Raumordnung ihres Steuerungspotentials in der Standortplanung immer stärker bewusst wird. Im Ergebnis beteiligt sie sich damit an der Entscheidung über die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit eines Infrastrukturvorhabens. Es ist schon die Rede vom „vorhabenbezogenen Raumordnungsplan“. Diese Planungspraxis wirft zahlreiche Fragen nach Inhalt und Reichweite der raumordnerischen Kompetenzen im Verhältnis zur kommunalen Bauleitplanung und zur (insbesondere luftverkehrsrechtlichen) Fachplanung auf. Diese Fragen stehen im Mittelpunkt der nachfolgenden Ausführungen.

2. Es gehört zu den herkömmlichen Aufgaben überörtlicher Koordination und Entwicklung, die Versorgungsangebote mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge räumlich zu verteilen und einen Mindestumfang an sozialer und technischer Infrastruktur zu gewährleisten (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG). Raumordnungspläne sollen daher Standorte für Infrastrukturvorhaben, insbesondere für die Verkehrsinfrastruktur und die Ver- und Entsorgungsstruktur, festlegen (§ 8 Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 ROG).

3. Die Standortplanung der Raumordnung ist verpflichtet, die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an die Raumnutzung mit den ökologischen Funktionen des Raums in Einklang zu bringen (§ 1 Abs. 2 ROG):

Die weitere Zerschneidung der freien Landschaft und der Waldflächen ist zu vermeiden; die Flächeninanspruchnahme im Freiraum ist zu begrenzen. Raumstrukturen sind so zu gestalten, dass die Verkehrsbelastung verringert und zusätzlicher Verkehr vermieden wird, insbesondere durch die Nachverdichtung und andere Maßnahmen der Innenentwicklung der Städte und Gemeinden. Der Schutz der Allgemeinheit vor Lärm und die Reinhaltung der Luft sind sicherzustellen. Den räumlichen Erfordernissen des Klimaschutzes ist Rechnung zu tragen. Die räumlichen Voraus-

setzungen für den Ausbau der erneuerbaren Energien sind zu schaffen (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 2, 3 u. 5 ROG).

4. Für eine umweltverträgliche Standortplanung kommen – theoretisch gesehen – drei Regelungsbereiche in Betracht: die räumliche Festlegung des Standorts, die Dimensionierung und Konfiguration des Vorhabens und die bestimmungsgemäße Nutzung des Vorhabens und seine Betriebsabläufe. In allen drei Bereichen stellen sich Fragen nach Inhalt und Reichweite der raumordnerischen Planungskompetenzen. Das gilt für die förmlichen Mittel der Standortfestlegung ebenso wie für die zulässige Regelungstiefe und Detailgenauigkeit der Festlegungen. Für eine exemplarische Erörterung dieser Fragen bieten sich die Infrastrukturvorhaben an, die Planungspraxis und Rechtsprechung in den vergangenen Jahren am stärksten beschäftigt haben, Das sind vor allem Kohlekraftwerke, Windenergieanlagen, Industrie- und Handelsmessen sowie die Standortplanung für Flughäfen und deren Ausbau. Dabei zeigen sich Gemeinsamkeiten und Unterschiede.

Bei weiter Auslegung lassen sich auch großflächige Einzelhandelsbetriebe und Einkaufszentren den raumordnungsrelevanten Infrastrukturvorhaben zuordnen. Die Standortsteuerung dieser Vorhaben setzt ebenfalls auf der Ebene der Landes- und Regionalplanung ein. Dabei wird an das Zentrale-Orte-Konzept angeknüpft (Konzentrationsgebot) und bestimmt, dass diese Vorhaben vorrangig an städtebaulich integrierten Standorten auszuweisen sind (Integrationsgebot). Diese Gebote sind zwar auch in Hinblick auf die Flächeninanspruchnahme bzw. die Zersiedlung der Landschaft und die Verringerung des überörtlichen Verkehrsaufkommens raumbedeutsam. Die raumordnerische Steuerung des Einzelhandels dient jedoch vor allem dem Ziel, die Innenstädte und örtlichen Zentren als zentrale Versorgungsbereiche auch für die nicht-mobile Bevölkerung zu erhalten und vor „flächendeckenden“ Kaufkraftabflüssen, die das Versorgungssystem der zentralen Orte gefährden könnten, zu schützen. Diese Zielsetzungen – und nicht Gesichtspunkte des Umweltschutzes – bestimmen die aktuelle Diskussion um die Kompetenzordnung im Verhältnis zwischen Raumordnung und kommunaler Bauleitplanung bei der Steuerung des Einzelhandels. Diese Diskussion wird daher im Folgenden ausgeblendet.

II. Raumordnung im System eines mehrstufigen Planungsprozesses

1. Projektorientierte Standortentscheidungen der Landes- und Regionalplanung stehen in der Regel am Beginn eines mehrstufigen Planungsprozesses.

Das ROG bringt die Aufteilung in mehrere Planungsstufen deutlich zum Ausdruck. Es verleiht den Trägern der Raumordnung die Befugnis, den raumbedeutsamen Planungen der Gemeinden und der Fachplanungsträger verbindliche Vorgaben in Gestalt von **Zielen der Raumordnung** (§ 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, § 4 Abs. 1 ROG zu machen sowie **Grundsätze der Raumordnung** aufzustellen, die allgemeine Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums enthalten und als Gewichtungsvorgaben „für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen“ zu berücksichtigen sind (§ 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 ROG).

2. In das mehrstufige System der räumlichen Gesamtplanung ist die **Bauleitplanung** als nachgeordnete unterste Ebene der Planungshierarchie eingebunden. Das BVerwG spricht im Verhältnis Raumordnung - Bauleitplanung von einer **vertikalen Über- und Unterordnung**. Das rechtfertigt sich aus § 1 Abs. 4 BauGB, der bestimmt, dass die Gemeinde ihre Planungen den Zielen der Raumordnung anzupassen haben. Die Ziele können also nicht im Wege der planerischen Abwägung überwunden werden; sie dürfen aber je nach dem Grad ihrer Aussageschärfe in der Bauleitplanung konkretisiert werden.

Eine dem § 1 Abs. 4 BauGB vergleichbare Unterordnung der **luftverkehrsrechtlichen Fachplanung** unter raumordnungsrechtliche Zielvorgaben kennt das Luftverkehrsgesetz nicht. Nach dem Schönefeld-Urteil des BVerwG ist das Verhältnis zwischen Raumordnung und luftverkehrsrechtlicher Fachplanung nicht das einer „vertikalen Planungshierarchie“, sondern das „einer **arbeitsteiligen Aufgabenstruktur** mehrerer Planungsträger, deren aufgabenspezifische Kompetenzen und Gestaltungsräume durch rechtliche Bindungen, Abstimmungsgebote und Beteiligungsverfahren miteinander verschränkt sind“ (BVerwGE 125, 116 [136]).

Beide Regelungsmodelle verfolgen das Ziel, die Komplexität räumlicher Planung schrittweise zu reduzieren und das Abwägungsprogramm der Planungsträger auf den nachfolgenden Planungsstufen zu entlasten.

3. Kompetenzrechtlich darf die Raumordnung nur **raumbedeutsame** Festlegungen treffen. Die Raumbedeutsamkeit eines Infrastrukturvorhabens und seiner Umweltauswirkungen ist nicht nur kompetenzbegründend, sie ist auch kompetenzbegrenzend. Raumbedeutsame Vorhaben sind zugleich von überörtlicher Bedeutung. Örtliche und überörtliche Bedeutung schließen sich zwar nicht aus. Nur raumbedeutsame Festlegungen entfalten jedoch Bindungswirkungen gegenüber Gemeinden und Fachplanungsträgern (vgl. § 4 Abs. 1 ROG).

Raumbedeutsam sind Vorhaben, die Raum in Anspruch nehmen oder die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebiets beeinflussen (§ 3 Abs. 1 Nr. 6 ROG). Maßgeblich sind die Größe und die topographischen Gegebenheiten des jeweiligen Planungsraums. Raumbedeutsam können Infrastruktureinrichtungen schon deshalb sein, weil

sie wegen ihrer Ausmaße das Landschaftsbild dominieren oder prägen. Windenergieanlagen in einem flachen Küstenland sind eher raumbedeutsam als in einer bewaldeten Mittelgebirgslandschaft. Ein Vorhaben, das sich räumlich auf das Gebiet einer Gemeinde beschränkt, kann raumbedeutsam sein, weil es einen regionalen oder landesweiten Bedarf decken soll oder weil es überörtliche Auswirkungen auf die Umwelt hat (Kraftwerk, Messe, Flughafen ausbau).

Auch ein Messeparkplatz für 5000 Kfz. kann raumbedeutsam sei (OVG Münster, ZUR 2008, 434).

4. Ein System gestufter Planung funktioniert nur, wenn jeder Planungsträger sich im Rahmen der ihm zugewiesenen Aufgaben und Kompetenzen hält. Es gilt das **Gebot der ebenenspezifischen Planung**. Die Träger der Raumordnung dürfen weder Aufgaben noch Kompetenzen an sich ziehen, die der Bundesgesetzgeber einer anderen Planungsstufe zugewiesen hat. Daraus lässt sich für den Aufgaben- und Kompetenzrahmen der raumordnerischen Standortplanung u.a. ableiten:

(1) Anders als der gemeindlichen Bauleitplanung ist der Raumordnung der unmittelbare gestalterische Zugriff auf das Grundeigentum in der Planungsregion verschlossen. Zielförmige Standortvorgaben richten sich an die Gemeinden als Träger der Bauleitplanung. Inhalt und Schranken des Grundeigentums werden nicht durch Raumordnungspläne, sondern durch Bebauungspläne näher bestimmt. Das entspricht der verfassungsrechtlichen Unterscheidung zwischen den Gesetzgebungskompetenzen des Bundes für die Raumordnung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG) und das Bodenrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG), das im BauGB geregelt wird.

Der Bundesgesetzgeber ist jedoch nicht gehindert, Standortvorgaben der Raumordnung in einzelnen Fachgesetzen eine eigentumsgestaltende Wirkung beizumessen. Das ist in der **Raumordnungsklausel** des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB geschehen. Die Vorschrift errichtet für privilegierte Außenbereichsvorhaben, die ein Träger der Regionalplanung bestimmten Konzentrationszonen (Positivflächen) zugeordnet hat und im restlichen Plangebiet hat ausschließen wollen, in den Ausschlussflächen ein **Genehmigungshindernis**. Werden Windenergieanlagen durch zielförmige Standortvorgaben der Raumordnung auf die Positivflächen verteilt, sind sie auf den übrigen Flächen des Plangebiets in der Regel unzulässig. Diese Durchgriffswirkung in das Zulassungsverfahren hinein beruht aber auf der speziellen fachgesetzlichen Anordnung im BauGB und überschreitet den herkömmlichen Wirkungsbereich der Raumordnungspläne.

(2) Raumordnungspläne können eine Fachplanung grundsätzlich nicht ersetzen oder den Vollzug von Fachgesetzen im Einzelfall an sich ziehen.

Der BayVerfGH hat daher eine (negative) raumordnerische Standortplanung des Inhalts: „Im Bereich der Landkreise (...) ist die Errichtung und der Betrieb von Anlagen zur Erzeugung, zur Bearbeitung, Verarbeitung oder Spaltung oder sonstigen Verwendung von Kernbrennstoffen oder zur Wiederaufbereitung von Kernbrennstoffen nicht gestattet“

als Eingriff in die fachbehördliche Zuständigkeit angesehen und für kompetenzwidrig gehalten (VerfGH 40, 94).

Das Recht der Raumordnung unterscheidet sich vom Fachplanungsrecht auch dadurch, dass es keine unmittelbaren rechtlichen Wirkungen für die Nutzung von Grund und Boden entfaltet. Standort-sicherungspläne verleihen dem potenziellen Betreiber entsprechender Anlagen keinen Rechtsanspruch auf Genehmigung an dem festgelegten Standort. Über die Zulässigkeit eines Flughafenausbaus oder die Errichtung eines Kraftwerks und über alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen Vorhabenträger und Planbetroffenen wird rechtsgestaltend im fachgesetzlichen Genehmigungs- oder Planfeststellungsverfahren entschieden.

(3) Im Verhältnis der Planungsträger unterschiedlicher Stufen gilt das **Gebot der ebenenspezifischen Abwägung**. Bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen sind die öffentlichen und privaten Belange abzuwägen, soweit sie „auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind“ (§ 7 Abs. 2 Satz 1 ROG). Auch der **inhaltliche Detaillierungsgrad** der projektorientierter Raumordnungspläne ist ebenenspezifisch begrenzt. Den Gemeinden und Fachplanungsträgern muss zur Erfüllung der ihnen eingeräumten Planungsbefugnisse ein ausreichender Planungsspielraum für die **Fein- oder Nachsteuerung** verbleiben.

Im Schrifttum finden sich hierzu etwa die folgenden Aussagen: Die Standortplanung der Raumordnung dürfe nicht so konkret sein, dass für die planerische Gestaltung auf der Ebene der Bauleit- oder Fachplanung kein Raum oder „zu wenig Raum“ bleibe. Gemeinden müssten grundsätzlich einen „hinreichenden Gestaltungsraum für eigene, substantiell gewichtige planerische Entscheidungen“ besitzen, in den die Raumordnung nicht eingreifen dürfe. Die Raumordnung dürfe auch nicht das „spezifisch Fachliche“ an sich ziehen. Die Aussagekraft solcher Kompetenzregeln ist begrenzt.

(4) Aus der Mehrstufigkeit projektbezogener Planungsprozesse folgt schließlich, dass bereits die Träger der Landes- und Regionalplanung verpflichtet sind, die **Realisierbarkeit** ihrer Zielvorgaben auf den nachfolgenden Planungsstufen und im Planvollzug vorausschauend zu prüfen. Ein Raumordnungsplan ist – wie jeder Plan – unwirksam, wenn ihm im Zeitpunkt seines In-Kraft-Tretens tatsächliche oder rechtliche **Umsetzungshindernisse** entgegenstehen würden, die für den Träger der Raumordnung erkennbar sind und auf weiteren Verfahrensstufen nicht beseitigt oder ausgeglichen werden könnten. Eine solche Planung verfehlte ihren gestaltenden Auftrag. Das gilt für zielförmige Standortfestlegungen der Raumordnung ebenso wie für die Bauleit- und Fachplanung (BVerwGE 125, 116 [167]; 116, 144 [147]).

III. Instrumente raumordnerischer Standortfestlegung

1. Vorsorgeplanung und Projektplanung

Der erste Leitsatz des Schönefeld-Urteils des BVerwG lautet: Die Wahl des Standorts für einen internationalen Verkehrsflughafen ist vorrangig eine raumordnerische Entscheidung“ (BVerwGE 125, 116). Die Raumordnung der Länder tritt hier an die Stelle einer koordinierten und länderübergreifenden Standortplanung für Großflughäfen, die nicht besteht. Das gilt auch für andere hochkomplexe industrielle Großvorhaben wie Kohlekraftwerke. Von der Durchführung eines Raumordnungsverfahrens kann abgesehen werden, wenn die Raumverträglichkeit eines geplanten Vorhabens anderweitig (z.B. in einem luftverkehrsrechtlichen Planfeststellungsverfahren) geprüft wird.

Ziele der Raumordnung können Standorte für Infrastrukturanlagen und ihren Ausbau auf mehrfache Weise „sichern“ (vgl. § 8 Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 ROG):

Das Sicherungsziel kann darin bestehen, die zielförmig festgelegten Standorte von entgegenstehenden Raumnutzungen freizuhalten. Eine solche **Vorsorge- oder Angebotsplanung** hindert Gemeinden und Fachplanungsträger nicht, Standorte an anderer Stelle festzulegen. Das Ziel der Raumordnung soll lediglich sicherstellen, dass die Realisierung des Vorhabens an dem festgelegten Standort nicht durch Planungen anderer Planungsträger erschwert oder gar unmöglich gemacht wird; diese dürfen weder in die von der Landes- oder Regionalplanung festgelegten Standortflächen „hineinplanen“ noch die raumordnerisch vorgesehene Nutzung durch eigene Planungen im Umfeld des Standorts zu verhindern suchen.

Das Ziel der Raumordnung kann aber auch darin bestehen, Infrastrukturvorhaben nach einem raumordnerischen **Alternativenvergleich** ausgewählten Standorten **zuzuweisen** und im übrigen Planungsraum aus raumordnungsrechtlichen Gründen **auszuschließen**. Liegt solchen Zielen ein fehlerfreies gesamträumliches Planungskonzept zugrunde, dürfen die Vorhaben nicht an anderer Stelle des Plangebiets (Region, Bundesland) geplant werden.

Standortfestlegungen mit Ausschlusswirkung werden vom Entwicklungsauftrag der Raumordnung in § 1 Abs. 1 Satz 1 ROG mitumfasst; sie sind von der Ermächtigung in § 8 Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 ROG, Standorte für Infrastruktur „zu sichern“, gedeckt. Ziele mit Ausschlusswirkung werden in der Regel eingesetzt, um konkrete Projekte an einem ausgewählten Standort raumordnerisch abzusichern. Um bestimmte Infrastrukturvorhaben einem Standort zuzuweisen und andere Standorte auszuschließen, ist es nicht erforderlich, ein Vorranggebiet mit Ausschlusswirkung

an anderer Stelle im Plangebiet (vgl. § 8 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1 und Satz 2 ROG) festzulegen.

Bsp.: Der Landesentwicklungsplan Flughafenstandortentwicklung Berlin-Brandenburg 2003 enthält die Zielaussage „Zur Deckung des nationalen und internationalen Luftverkehrsbedarfs der Länder Berlin und Brandenburg ist der Flughafen Berlin-Schönefeld weiter zu entwickeln...Für die Entwicklung des Flughafens ist die Flughafenfläche entsprechend der zeichnerischen Darstellung von entgegenstehenden Nutzungen freizuhalten“.

Auf diese Weise kann auch der **standortgebundene Ausbau** eines Flughafens gesichert werden. Der Festlegung eines „Vorranggebietes Flughafenentwicklungsfläche“ bedarf es in solchen Fällen nicht. Vorranggebiete begründen einen **relativen Nutzungsvorrang**. Sie setzen daher voraus, dass es raumbedeutsame Nutzungen gibt, die nicht mit dem Nutzungszweck des Vorranggebietes kollidieren würden. Bei der projektorientierten Erweiterung eines Flughafens für neue Wartungshallen oder eine neue Start- und Landebahn ist ein ungestörtes Nebeneinander mit anderen Raumnutzungen schwer vorstellbar. Die Praxis geht jedoch teilweise andere Wege.

Bsp.: Der Landesentwicklungsplan Hessen 2000 (GVBl. 2007, 406) enthält die Festlegung „Zur Sicherung der langfristigen räumlichen Entwicklungsmöglichkeiten des Flughafens Frankfurt Main werden die in der Plankarte dargestellten Flächen für die Erweiterung der Flughafenanlagen einschließlich einer neuen Landebahn als **Vorranggebiete** ausgewiesen, die von konkurrierenden Planungen und Nutzungen freizuhalten sind.“

Nach dem Urteil des HessVGH vom 21. August 2009 zum Ausbau des Flughafens Frankfurt Main enthält diese Festlegung ein Ziel der Raumordnung, dessen strikte Bindungswirkung sich auf das Verbot beschränke, die als Vorrangfläche festgelegten Gebiete anderweitig zu nutzen. Die vorgesehene Nutzung selbst werde nicht in den Rang eines Ziels gehoben. Die Festlegung bringe zwar den landesplanerischen Willen zum Ausdruck, den Flughafen durch den Bau einer Landebahn im Nordwesten zu erweitern. Dabei handele es sich jedoch um einen Grundsatz der Raumordnung, der als gewichtiger Belang in der fachplanerischen Abwägung zu berücksichtigen, aber nicht strikt zu beachten sei.

2. Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebiete

§ 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB stellt die Errichtung von Windenergieanlagen im Außenbereich unter einen **Planungsvorbehalt**, der sich an die **Träger der Raumordnungsplanung** und an die Gemeinden als Träger der Flächennutzungsplanung richtet. Hier besteht also eine Parallelität der Planungsbefugnisse.

§ 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB setzt eine Planung voraus, die zu Gunsten der privilegierten Vorhaben sog. „**Positivflächen**“ („Konzentrationszonen“) festlegt und deren Ausweisung mit dem Ausschluss entsprechender

Vorhaben auf den übrigen Flächen des Plangebiets, den sog. „**Negativ- oder Ausschlussflächen**“, verbindet. Die Planungsträger müssen beide Formen der Standortplanung wollen: die Festlegung von Positiv- und Negativflächen. Die Ausschlusswirkung auf den Negativflächen greift nur ein, wenn der Plangeber durch zielförmige Gebietsausweisungen sicherstellt, dass sich die Windenergieanlagen in den Positivflächen gegenüber konkurrierenden Nutzungen durchsetzen können. Er muss für die privilegierte Nutzung nach ständiger Rechtsprechung des BVerwG in „**substanzieller Weise**“ Raum schaffen.

Vorranggebiete mit Ausschlusswirkung (§ 8 Abs. 7 Satz 2 ROG) besitzen den in § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB vorausgesetzten Zielcharakter. Sie sind für die Bauleitplanung verbindlich (§ 1 Abs. 4 BauGB) und gewährleisten, dass sich die Vorrangnutzung in den Positivflächen gegenüber konkurrierenden Nutzungen in der Regel durchsetzen können.

Vorbehaltsgebiete sind Gebiete, in denen bestimmten raumbedeutsamen Nutzungen bei der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen besonderes Gewicht beizumessen ist (§ 8 Abs. 7 Satz 1 Nr. 2 ROG). Sie enthalten Abwägungsvorgaben für die Bauleitplanung. § 1 Abs. 4 BauGB gilt nicht für sie. Ob sich das besondere Gewicht der vorbehaltenen Nutzung gebietsintern gegenüber konkurrierenden Nutzungen durchsetzt, hängt von der konkreten Planungssituation ab. Vorbehaltsgebiete stellen somit nicht sicher, dass sich die vorbehaltene Nutzung gebietsintern gegenüber konkurrierenden Nutzungen durchsetzt. Sie können daher die Ausschlusswirkung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB nicht auslösen (BVerwGE 118, 33 [47 f.]).

Eignungsgebiete sind Gebiete, in denen bestimmten raumbedeutsamen Nutzungen, die städtebaulich nach § 35 BauGB zu beurteilen sind, andere raumbedeutsame Belange nicht entgegenstehen, wobei diese Nutzungen an anderer Stelle im Planungsraum ausgeschlossen sind (§ 8 Abs. 7 Satz 1 Nr. 3 ROG). Eignungsgebiete besitzen die gebietsexterne Ausschlusswirkung i.S. von § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB nur, wenn der Plangeber sicher stellt, dass sich die Nutzung, für die er das Eignungsgebiet festgelegt hat, **gebietsintern** in der Regel gegenüber konkurrierenden Raumnutzungen durchsetzen kann. Das ist nicht der Fall, wenn Eignungsgebiete gebietsintern – wie in der Praxis einiger norddeutscher Küstenländer – (nur) der Charakter eines Vorbehaltsgebiets oder das Gewicht einer Abwägungsdirektive („Optimierungsgebot“) beigemessen wird.

Schon auf der Ebene der Raumordnung ist daher zu entscheiden, ob der Errichtung von Windenergieanlagen im Eignungsgebiet **raumbedeutsame Belange oder sonstige öffentliche Belange** i.S. des § 35 Abs. 3 Satz 1 BauGB, die auf der Ebene der Raumordnung bereits erkennbar sind, entgegenstehen. Das Baugesetzbuch geht selbst davon aus,

dass der Raumordnung eine derartige, die örtlichen Gegebenheiten stärker in den Blick nehmende Ermittlungstiefe und Abwägungsdichte nicht fremd sind. § 35 Abs. 3 Satz 2 Halbsatz 2 BauGB bestimmt nämlich, dass öffentliche Belange i.S. von § 35 Abs. 3 Satz 1 BauGB raumbedeutsamen Vorhaben nicht entgegen stehen, „soweit die Belange bei der Darstellung dieser Vorhaben als Ziele der Raumordnung abgewogen worden sind“.

IV. Umweltschutz in der Standorteingrenzung

1. Durchführung einer Umweltprüfung

Bei der Eingrenzung des Standorts sind die nachteiligen Umweltauswirkungen des Vorhabens abwägend zu berücksichtigen. Es ist eine Umweltprüfung unter Berücksichtigung der in Anlage 2 zum ROG genannten Kriterien durchzuführen (§ 9 Abs. 1 und 2 ROG). Sie bezieht sich (nur) auf das, was nach „nach gegenwärtigem Wissensstand und allgemein anerkannten Prüfmethode sowie Inhalt und Detaillierungsgrad des Raumordnungsplans angemessenerweise verlangt werden kann“ (§ 9 Abs. 2 Satz 3 ROG).

2. Reduktion der Potenzialstandorte

Standortentscheidungen der Landes- und Regionalplanung müssen sich aus Kompetenzgründen auf die Aussage beschränken, dass der ausgewählte Standort aus raumordnerischer Sicht geeignet und – nach einem raumordnerischen Standortvergleich – vorzugswürdig ist, um konkurrierende Raumnutzungen in einen dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ausgleich zu bringen. Dieses Ausgleichsziel bestimmt die Zusammenstellung und Gewichtung des Abwägungsmaterials.

(1) Die Standortwahl erfolgt methodisch in einem Suchverfahren, in dem die Potenzialflächen schrittweise reduziert werden. Die Träger der Landes- und Regionalplanung können sog. Tabuzonen festlegen, auf denen der Bau von Infrastrukturvorhaben von vornherein ausgeschlossen ist.

Der Landes- oder Regionalplanung ist es jedoch verwehrt, naturschutzfachlich begründete Ausnahmen von Bauverböten in Natur- und LandschaftsschutzVO durch abweichende strengere Zielvorgaben (abs. Bauverböte in Regionalem Grünzug) zu ersetzen. Die Träger der Raumordnung dürfen die Wertungen, die dem verordnungsrechtlichen Schutzsystem zugrunde liegen, nicht beiseite schieben und ein eigenes naturschutzrechtliches Schutzregime errichten (BVerwGE 117, 351).

Lage, Umfang und Anzahl geeigneter Konzentrationszonen werden sodann schrittweise durch die Festlegung von Pufferzonen und Abstandsflächen ermittelt. Abstandsgebildend sind vor allem Belange des

Umwelt- und Immissionsschutzes. Das Abstandsmaß unterliegt der raumordnerischen Abwägung.

Für Windenergieanlagen gilt: Die Abstandsmaße können je nach Schutzwürdigkeit der Tabuzonen oder Einrichtungen im Planungsraum typisierend festgesetzt werden. Schädliche Umwelteinwirkungen können generalisierend berücksichtigt werden. Immissionsschutzrechtliche Vorsorge ist zulässig und geboten. Die Abstandsflächen können so groß sein, dass der Plangeber immissionsschutzrechtlich auf der „sicheren Seite“ ist. Örtliche Besonderheiten können außer Betracht bleiben. Die typisierende Betrachtungsweise ist bei der Konzentrationsplanung von Windenergieanlagen gerechtfertigt, weil während des „Suchlaufs“ der Landes- oder Regionalplanung weder die Anzahl und der konkrete Standort der künftigen Anlagen noch ihr Emissionsverhalten (Höhe, Nennleistung, Typ) bekannt sind.

Abstandsgebildende Faktoren können insbesondere sein: Natur-, Landschafts- und Wasserschutzgebiete, raumordnungsrechtliche Vorranggebiete für Natur, Landschaft und Erholung, regional bedeutsame Rast-, Brut- und Nahrungsgebiete geschützter Vogelarten, offene Wasserflächen, Waldgebiete, Heidelandschaften, landschaftsprägende Höhenrücken und Kuppen, Auenbereiche und Überschwemmungsgebiete; Trinkwasserschutzzonen; Flächen für Rohstoffabbau, regional bedeutsame Bereiche des Denkmalschutzes, Freihaltung von schutzwürdigen Sichtachsen (s. etwa OVG Bautzen, SächsVBl. 2005, 225).

Siedlungsgebiete, Kur- und Klinikbereiche, landwirtschaftliche Betriebe und Splittersiedlungen im Außenbereich sind durch ausreichende Abstände vor Lärm (Rotorgeräusche) und optischen Beeinträchtigungen (Lichtreflexe, erdrückende Wirkung) zu schützen. Technische Anlagen (Flugplätze, militärische Einrichtungen, Infrastrukturanlagen, Störfall-Betriebe) dürfen keinen Sicherheitsgefahren (Havarien) ausgesetzt werden.

(2) Bei der projektorientierten landesplanerischen Absicherung von Standorten für Kohlekraftwerke sowie für den Neu- oder Ausbau von Flughäfen gewinnt der Trennungsgrundsatz des § 50 Satz 1 BImSchG besondere Bedeutung. Die Vorschrift richtet sich an den Plangeber, auch an die Landes- und Regionalplanung; sie steuert die planerische Bewältigung anlagebedingter Risiken. § 50 BImSchG enthält nach der Rspr. des BVerwG eine Abwägungsdirektive, beansprucht also keine strikte Geltung. Schutzzweck der Vorschrift ist es auch, die Gefährdung der Bevölkerung durch Betriebe, die unter die Seveso-II-Richtlinie fallen, schon im Wege der Planung zu minimieren. Die Vorschrift dürfte daher gemeinschaftsrechtskonform dahin auszulegen sein, dass ein Verzicht des Plangebers auf ausreichende Schutzabstände nur in sehr seltenen Ausnahmefällen abwägungsgerecht sein kann. Das ist eine hohe Planungshürde (vgl. auch OVG Münster, ZUR 2008, 434 – Messeparkplatz über Erdgasröhrenspeicher).

Nach Art. 12 Abs. 1 UAbs. 2 RL 96/82/EG (Seveso II) haben die Mitgliedstaaten „in ihrer Politik der Flächenausweisung“ dafür zu sorgen, dass zwischen den unter die Richtlinie fallende Betrieben einerseits und Wohngebieten, öffentlich genutzten Gebäuden, wichtigen Verkehrswegen (so weit wie möglich), Freizeitgebieten und unter dem Gesichtspunkt des Naturschutzes besonders wertvollen bzw. besonders empfindlichen Gebieten andererseits ein **angemessener Abstand** gewahrt bleibt und dass **bei bestehenden Betrieben** zusätzliche **technische Maßnahmen** ergriffen werden, damit es zu keiner Zunahme der Gefährdung der Bevölkerung kommt. In diesem mehrstufigen Sicherheitssystem obliegt es bereits der Landes- und Regionalplanung, bei der Neuplanung eines Standorts oder einer standortgebundenen Ausbauplanung das Abstandsgebot zu berücksichtigen.

Kann die Standortentscheidung Erhaltungsziele oder Schutzzwecke eines Gebietes von gemeinschaftlicher Bedeutung (FFH-Gebiet) oder eines Europäischen Vogelschutzgebietes erheblich beeinträchtigen, sind die Vorschriften des BNatSchG über die Zulässigkeit und Durchführung derartiger Eingriffe anzuwenden (§ 7 Abs. 6 ROG i. V. m. § 34 Abs. 1 bis 5 BNatSchG).

Standortfestschreibungen für Infrastrukturvorhaben im Wege der Landes- oder Regionalplanung stellen **keine Eingriffe in Natur und Landschaft** i. S. der **naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung** dar (vgl. §§ 13 ff. BNatSchG). Die Eingriffsregelung enthält Anforderungen, die zu den fachgesetzlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen hinzutreten. Sie greifen erst, wenn das Fachrecht den Weg für die Zulassung des Vorhabens frei macht. Das auch für die Raumordnung geltende Gebot der planerischen Konfliktbewältigung ist daher nicht verletzt, wenn die Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung der fachplanerischen Zulassungsentscheidung vorbehalten wird (BVerwGE 118, 181 [196 f.]).

3. Dimensionierung und Konfiguration

Die Träger der Landes- und Regionalplanung können durch die räumliche Eingrenzung des Vorhabens seine Dimensionierung und Konfiguration und damit indirekt seine Leistungsfähigkeit und das Ausmaß seiner nachteiligen Umweltauswirkungen steuern, wenn dies aus raumordnerischen Gründen gerechtfertigt ist. Auf diese Weise kann die Raumordnung nicht nur das „Wo“, sondern auch das „Wie“ bestimmter Infrastruktureinrichtungen festlegen.

Bsp.: Die Standortgrenzen lassen den Neubau eines mittelgroßen internationalen **Verkehrsflughafens** mit 2 Start- und Landebahnen für den Parallelbetrieb zu, aber nicht den Bau eines internationalen Großflughafens mit Dreikreuzfunktion und einer dritten Start- und Landebahn. Über Lage und Umfang einer Erweiterungsfläche für eine dritte Bahn werden Zwangspunkte für ihre Ausrichtung in Ost-West oder Nord-Süd-Richtung gesetzt.

Bsp.: Der Gebietsentwicklungsplan für den Regierungsbezirk Düsseldorf wurde im Jahr 2000 durch das Ziel ergänzt, den ehemaligen britischen Militärflugplatz Weeze-Laarbruch (Niederrhein) als „Euregionales Zentrum für Luftver-

kehr, Gewerbe und Logistik“ zu betreiben und als Ausgangs- und Mittelpunkt eines überörtlichen Wirtschaftszentrums für Industrie und Gewerbe zu entwickeln.

Für Windenergieanlagen gilt: Die Regionalplanung kann Flächenumfang und Flächenzuschnitt des Standorts festlegen und Bauhöhenbeschränkungen aufheben, um eine optimierte Standortnutzung durch Einsatz moderner Windenergieanlagen im Wege des **Repowering** zu ermöglichen.

Die Landesplanung ist (m.E.) auch befugt, aus raumordnungsrechtlichen Gründen (Schutz des Stadt- und Landschaftsbildes, Erhaltung schutzwürdiger Sichtachsen, Schutz benachbarter Wohngebiete vor Verschattung oder „optischer Erdrückung“), die maximale Höhe für Kühlturm und Kesselhaus eines geplanten Kohlekraftwerks festzulegen. Die Landesplanung beansprucht auch die Befugnis, zielförmige Vorgaben zur Energieleistung sowie zur energetischen und ökologischen Effizienz eines geplanten Kraftwerks festzulegen.

Das ROG ermächtigt (m.E.) jedoch nicht dazu, räumliche Standortfestlegungen durch **quantitative Zielvorgaben** zu steuern, die der Bauleitplanung **Planungspflichten** auferlegen. Die Landes- oder Regionalplanung kann daher nicht als **Ziel der Raumordnung** vorschreiben, dass die von der Gemeinde geplanten Konzentrationsflächen für die Nutzung der Windenergie einen bestimmten Anteil der Gesamtfläche des jeweiligen Gemeindegebiets ausmachen oder mit hinreichender Sicherheit eine bestimmte Gesamtnennleistung bzw. eine Energiemenge über dem Bundesdurchschnitt ermöglichen müssen.

4. Gebiets- oder parzellenscharfe Standortfestlegungen?

In gestuften Planungsprozessen sind Standorte für Infrastrukturvorhaben jeweils ebenenspezifisch festzulegen. Die Landesplanung erstellt ihre Pläne in der Regel auf einer Kartengrundlage im Maßstab 1 : 200 000 bis 1 : 100 000; die Regionalplanung setzt in der Regel den Maßstab 1 : 50 000 bis 1 : 25 000 ein. Grundstücks- oder parzellenscharfe Ausweisungen sind der Bebauungs- und der Fachplanung vorbehalten. Die Präzision einer parzellenscharfen Grenzziehung ist aus raumordnerischen Gründen nicht zu rechtfertigen.

Nach der Rspr. des BVerwG sind Landes- und Regionalplanung befugt, Standorte nicht nur einer Gemeinde als Gebietskörperschaft („gemeindegerecht“) zuzuweisen, sondern auch für Gebiete (Bereiche) **innerhalb der Gemeinde** („gebietsscharf“) festzulegen. Das ist mit der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG) vereinbar, wenn diese Ausweisung durch überörtliche Interessen von höherem Gewicht gerechtfertigt ist. Landes- oder regionalplanerische Standortfestlegungen in einem großstädtischen Ballungsraum mit hoher baulicher

Verdichtung erfordern ein höheres Maß an Planungs- und räumlicher Bestimmtheit als Standortausweisungen in dünn besiedelten ländlichen Regionen.

Die gebietsscharfe Ausweisung der Standorte für die Erweiterung des Landesflughafens und den Neubau einer Landesmesse im Regionalplan für die Region Stuttgart erfüllt diese Voraussetzung (BVerwGE 118, 181).

Gezielte grundstücks- oder parzellenscharfe Standortfestlegungen überschreiten den Kompetenzrahmen der Landes- und Regionalplanung. Der Sache nach und im Ergebnis kann diese Detailschärfe allerdings dadurch erreicht werden, dass ein Standort zeichnerisch in einer Fläche festgesetzt wird, die bereits linienförmig durch Verkehrsstrassen (z.B. Verkehrswege, Eisenbahngleise, Wasserstraßen) eingeschlossen oder begrenzt wird. Die parzellenscharfe Festlegung z.B. einer Flughafenausbaufäche setzt jedoch Detailkenntnisse hinsichtlich der Immissionsbelastungen und Sicherheitsgefahren für die Umgebung voraus, die nur ein realistisches Betriebs-szenario und eine technische Vorplanung des Vorhabens liefern könnten. Parzellenscharfe Aussagen sind daher dem antragsgesteuerten und vorhabenbezogenen Planfeststellungsverfahren und der nachgelagerten Durchführungsplanung vorzubehalten.

Die Regionalplanung hat nicht die Aufgabe, parzellenscharfe Standorte für die Windenergienutzung auszuweisen. Die Konkretisierung der Konzentrationsflächen ist Aufgabe der Bauleitplanung.

Legt ein Regionalplan ein Vorrang- oder Eignungsgebiet für die Windenergienutzung fest, hat eine Gemeinde die Gebietsgrenzen grundsätzlich zu respektieren (§ 1 Abs. 4 BauGB). Randkorrekturen im Grenzbereich darf sie vornehmen, weil dem Regionalplan infolge seiner größeren Maßstäbe die Parzellenschärfe fehlt. Die Feinsteuerung kann aus Gründen des Immissionsschutzes (TA Lärm) sogar geboten sein. Die Herausnahme größerer Flächen aus dem Gebiet verletzt jedoch das Anpassungsgebot des § 1 Abs. 4 BauGB.

V. Lärmschutz durch Betriebsbeschränkungen und Nutzungsregelungen?

1. Grundsätze

Die Träger der Landes- und Regionalplanung können zur Bewältigung voraussehbarer Umweltkonflikte am vorgesehenen Standort nur die Mittel einsetzen, die ihnen das Recht der Raumordnung zur Verfügung stellt. Bei der Neu- und Ausbauplanung von Flughäfen sind das im Wesentlichen Nutzungsbeschränkungen im näheren Umfeld des Flughafens.

Dazu gehört die Festlegung von Planungszonen, für die Bauhöhen- und Siedlungsbeschränkungen gelten. Neue Gebiete für Wohnnutzungen und besonders lärmschutzbe-

dürftige Anlagen dürfen in diesen Zonen gar nicht oder nur ausnahmsweise geplant werden, wenn die weitere bauliche Entwicklung der Gemeinde nur innerhalb dieser Planungszone möglich ist oder ein bereits vorhandener Bedarf nicht außerhalb der Planungszone gedeckt werden kann und ausreichende Lärmschutzmaßnahmen getroffen werden können.

Nach den Urteilen des BVerwG zu den Flughäfen Stuttgart und Berlin-Schönefeld ist die Prüfung örtlicher Einzelheiten und die Erfüllung spezifisch fachgesetzlicher Anforderungen an ein wirksames und finanziell tragbares Lärmschutzkonzept der luftverkehrsrechtlichen Planfeststellung vorbehalten. In diesem Verfahren sind dem Flughafenbetreiber die erforderlichen technischen oder betrieblichen Schutzvorkehrungen aufzuerlegen (BVerwGE 118, 181 [194 f.]; 125, 116 [167]).

Die Verlagerung luftverkehrsrechtlicher Betriebsbeschränkungen in die Planfeststellung ist Ausdruck einer **ebenen-spezifischen Aufgaben- und Kompetenzteilung**. Diese Aufteilung ist sachgerecht, da Neu- oder Ausbauvorhaben in der Regel erst im Planfeststellungsantrag des Vorhabenbetreibers und in seinen Verfahrensunterlagen **konkrete Gestalt** annehmen. Hinzu kommt, dass technische und betriebliche Schutzvorkehrungen nach dem **Entwicklungsstand der Technik** festzusetzen sind. Maßgeblich dafür kann nicht der zeitlich frühere Erlass des Raumordnungsplans, sondern nur der Abschluss des Planfeststellungsverfahrens sein.

2. Lärmschutz durch landesplanerische Nachtflugverbote ?

Die Frage, ob die Landesplanung gleichwohl ein **Nachtflugverbot** verhängen darf, wird kontrovers diskutiert. Das Urteil des BVerwG zum Flughafen Berlin-Schönefeld befasst sich mit dieser Frage nicht, weil der maßgebliche Landesentwicklungsplan dazu keinen Anlass bot. Die Praxis ist eher zurückhaltend.

Bsp.: Der Regionalplan für die Region München von 1987 legte fest: „Auf eine nachhaltige Verringerung der Lärmbelastung durch Flugbetrieb soll hingewirkt werden. Die Lärmbelastungen durch den neuen Verkehrsflughafen München sollen nachts so gering wie möglich gehalten werden.“ Der BayVGH hat diesen Aussagen „ein Lärm-minderungsgebot, zumindest aber ein Lärmerhöhungsgebot“ entnommen (BayVBl. 2003, 691). Dabei dürfte es sich um Grundsätze der Raumordnung i. S.v. § 3 Nr. 3 ROG handeln, die in nachfolgenden Abwägungsentscheidungen der luftverkehrsrechtlichen Fachplanung zu berücksichtigen sind.

Bsp.: Der Landesentwicklungsplan Hessen 2000 i. d. F. der ÄnderungsVO vom 22. 6. 2007 enthält – bezogen auf die Entwicklungsmöglichkeiten des Flughafens Frankfurt Main – die als Grundsatz gekennzeichnete Aussage: „In den Verfahren nach dem Luftverkehrsgesetz ist aus Rücksichtnahme auf die besonders schutzwürdige Nachtruhe der Be-

völkerung ein umfassender Lärmschutz in den Kernstunden der Nacht von herausragender Bedeutung“.

Gute Gründe sprechen m.E. dafür, dass der Träger der Landesplanung seine Standortentscheidung auch mit einem **grundsätzlichen Nachtflugverbot** als Zielvorgabe für das Planfeststellungsverfahren verbinden darf. Der Fluglärm breitet sich wie ein Lärmteppich im Raum aus und kann je nach Umfang des Ausbauvorhabens bei Großflughäfen einen überörtlichen raumstrukturellen Koordinationsbedarf auslösen. Wenn dieses Planungsbedürfnis mit den herkömmlichen Mitteln der Raumplanung, insbesondere durch Festlegung von Schutzabständen und Siedlungsbeschränkungen nicht zu bewältigen ist, kann dem Träger der Landesplanung kaum die Befugnis abgesprochen werden, seine Standortplanung mit einem zielförmigen Nachtflugverbot zu verbinden. Das BVerwG hat sogar die Schließung der Flughäfen Berlin-Tegel und Berlin-Tempelhof und damit gleichsam die schärfste Form einer Betriebsbeschränkung im Wege einer raumordnerischen Zielvorgabe als zulässig angesehen (BVerwGE 125, 116).

Die **Modalitäten eines Nachtflugverbots** – zeitliche Abstufungen zwischen den Nachtrandstunden und der Nachtkernzeit, die Festlegung eines numerisch-präzisen maximalen Bewegungskontingents oder eines maximalen Lärmvolumens – fallen hingegen in den Zuständigkeitsbereich der Planfeststellungsbehörde. Welche Modalitäten geeignet und vorzugswürdig sind, hängt von zahlreichen Faktoren ab, die sich erst aus dem Planfeststellungsantrag des Vorhabenträgers, seinen Bedarfsanalysen und etwaigen zusätzlichen Ermittlungen im Verfahren ergeben. Zu den entscheidungsbildenden Faktoren können u. a. die Verteilung des Flugbetriebs auf mehrere Start- und Landebahnen und die Betriebsrichtungen, ein Prognoseflugplan, der prognostizierte Flugzeugtypen-Mix und seine Steuerung durch eine Gebührenstaffelung zugunsten lärmärmerer Flugzeugtypen sowie die räumliche Lage und Belegung der voraussichtlichen An- und Abflugrouten gehören. Erst diese Daten erlauben eine abschließende lärmphysikalische Berechnung der künftigen Lärmbelastungen und die Konkretisierung des Nachtflugverbots. Art- und Umfang von Nachtflugbeschränkungen müssen dabei in ein Verhältnis zu den im Fluglärmschutzgesetz vorgesehenen Maßnahmen des passiven Lärmschutzes gesetzt und bewertet werden. Ein **ausgewogenes Lärmschutzkonzept** kann daher erst auf der Ebene der luftverkehrsrechtlichen Fachplanung entwickelt und festgesetzt werden.

VII. Potenzielle Umsetzungs- und Vollzugshindernisse

Nach allgemeinen Grundsätzen ist ein Plan unwirksam, wenn seiner Realisierung dauerhafte Hindernisse tatsächlicher oder rechtlicher Art entgegenstehen. Dies kann auch der Fall sein, wenn die Verwirklichung der Planung an **genehmigungsrechtlichen Anforderungen** scheitern würde. In diesem Sinne

setzt z. B. § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB der Bauleitplanung eine erste, strikt bindende **Planungsschranke**; das BVerwG spricht von der „absoluten“ Vollzugsunfähigkeit (BVerwGE 116, 144 [147]). Diese Planungsschranke kann nicht durch Abwägung überwunden werden.

Das Urteil des BVerwG zum Flughafen Berlin-Schönefeld stellt klar, dass diese Planungsschranke auch für das Verhältnis der Landesplanung zur **luftverkehrsrechtlichen Fachplanung** gilt (BVerwGE 125, 116 [167]). Die Landesplanung muss sich daher bereits auf ihrer Planungsebene vorausschauend mit der Frage befassen, ob z. B. die Lärmkonflikte, die ihre Standortentscheidung auslösen wird, auf der Fachplanungsebene sachgerecht gelöst werden können. Ist das nach Einschätzung der Landesplanung nicht der Fall, obliegt es ihr, einen anderen Standort zu suchen.

Diese Rechtsprechung ist auf die Standortplanung für andere raumbedeutsame Großvorhaben übertragbar. Dabei hat die Landes- und Regionalplanung zu bedenken, dass eine **planerische Fein- oder Nachsteuerung** der Standortentscheidung zwar mit den Instrumenten der Bauleit- und Fachplanung, nicht aber in Genehmigungsverfahren möglich ist, die nur einen standortgebundenen Genehmigungsanspruch kennen. Jede Form der Nachsteuerung muss im Übrigen gewährleisten, dass das Planungsziel der Landes- oder Regionalplanung in den **Grundzügen unbeeinträchtigt** bleibt.

Die Landesplanung hat sich bereits bei der Festlegung eines wohngebietsnahen Standorts für ein **Kohlekraftwerk** in Hinblick auf § 50 BImSchG i. V. m. der 12. BImSchV und der Seveso-II-Richtlinie in ihrer Planbegründung auch mit der Frage zu befassen, ob das Störfall-Risiko eines Kohlekraftwerks auf der Ebene der **Bebauungsplanung** durch die räumliche Anordnung bestimmter Betriebsbereiche (z. B. Baukörperausweisungen), durch Festsetzungen zum Maß der baulichen Nutzung und erforderlicher Schutzabstände oder durch die Festlegung **anlagenbezogener Sicherheitsmechanismen** im **immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren** (weiter) reduziert werden kann (zum Verhältnis Bebauungsplan – immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren s. OVG Münster, DVBl 2009, 1385 – E.ON Kraftwerk Datteln).

Vor erhöhten Anforderungen steht die projektorientierte Standortplanung der Landes- oder Regionalplanung insbesondere dann, wenn die **Realisierungsfähigkeit** ihrer Planung von der Beachtung solcher Vorschriften abhängt, die **vollzugsorientiert** sind und erst auf der **fachbehördlichen Ebene** in Genehmigungsverfahren zur Anwendung kommen.

Die Immissionsrichtwerte der **TA-Lärm** können sich bei der raumordnerischen Planung von Standorten für Windenergieanlagen als potenzielles Vollzugshindernis erweisen, obwohl die Träger der Landes- und Regionalplanung nicht zum Adressatenkreis dieser anlagenbezogenen Verwaltungsvorschrift gehören. Das gilt insbesondere für eine Regionalplanung, die sich in ihrer Detailschärfe im Rahmen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB der Flächennutzungspla-

nung nähert. Der TA-Lärm kann jedoch in der Regel präventiv durch größere Abstände zu den Immissionsorten Rechnung getragen werden.

Einer gebietsscharfen (oder gar quasi parzellenscharfen) Projektplanung durch die Raumordnung kann die Vollzugsunfähigkeit auch deshalb drohen, weil die Errichtung des Vorhabens auf **artenschutzrechtliche Hindernisse** im Genehmigungsverfahren treffen würde. Die Verbotstatbestände des § 44 BNatSchG werden zwar erst durch den Eingriff erfüllt, der im Verwaltungsverfahren zugelassen wird. Die Träger der Landes- und Regionalplanung haben jedoch vorausschauend zu prüfen, ob etwaige artenschutzrechtliche Hindernisse in der nachfolgenden Bebauungsplanung oder im Genehmigungsverfahren überwunden werden können. In der Planbegründung müssen die entsprechenden Erwägungen und ihr Ergebnis mitgeteilt werden.

Ein Bebauungsplan kann z.B. durch die Festsetzung vorgezogener Ausgleichsmaßnahmen (§ 44 Abs. 5 Satz 3 BNatSchG) erreichen, dass der Verbotstatbestand der Schädigung von Fortpflanzungs- und Ruhestätten wild lebender Tiere der besonders geschützten Arten (§ 44 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG) nicht erfüllt wird. Eine Gemeinde kann auch in eine Ausnahmelage nach § 45 Abs. 7 BNatSchG hineinplanen. So kann die zuständige Naturschutzbehörde Ausnahmen von den artenschutzrechtlichen Verboten „aus (...) zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art“ zulassen, wenn zumutbare Alternativen nicht gegeben sind. Die Träger der Raumordnung können durch die Darlegung des raumordnerischen Gewichts und der Dringlichkeit ihrer Standortentscheidung dazu beitragen, dass diese Ausnahmeveraussetzungen erfüllt werden.

VIII. Zur Bindungskraft raumordnerischer Standortziele auf nachfolgenden Planungsstufen

Die Durchsetzungskraft zielförmiger Standortentscheidungen der Raumordnung ist unterschiedlich. Am stärksten ist sie auf der Ebene der kommunalen Bauleitplanung.

1. Planungspflicht der Gemeinde

Gemeinden sind nicht nur zur inhaltlichen Anpassung bestehender Bauleitpläne, sondern auch zur erstmaligen Aufstellung eines Bebauungsplans im Innen- oder Außenbereich verpflichtet, sobald und soweit dies zur Verwirklichung der Ziele der Raumordnung erforderlich ist. Das ist bei der projektorientierten Standortplanung für flächenintensive und komplexe Großvorhaben (Kraftwerke, Messen) der Fall. Die Regelung der Bodennutzung ist Aufgabe der konkretisierenden Bebauungsplanung.

Die gemeindliche Planungspflicht ist in § 1 Abs. 4 BauGB angelegt und entspricht der Grundstruktur des mehrstufigen und auf Kooperation angewiesenen Systems der räumlichen Gesamtplanung. Dieses System funktioniert nur, wenn die Entwicklung des gemeindlichen Planungsraums mit der des größeren Raums in Einklang gebracht wird (BVerwGE 119, 25 [38 f.] – Gewerbepark Mülheim-Kärlich). Die Durchsetzung einer gemeindlichen Planungspflicht aus § 1 Abs. 4 BauGB mit den Mitteln der Kommunalaufsicht ist Gegenstand des Landesrechts und dürfte mit Bundesrecht vereinbar sein.

2. Luftverkehrsrechtliche Planfeststellung

Die Planfeststellungsbehörde trifft keine Rechtspflicht zur Zulassung eines Flughafenvorhabens an dem von der Landesplanung zielförmig festgelegten Standort. Ziele der Raumordnung, die dem für das Luftverkehrsrecht zuständigen Fachplanungsträger eine bindende Realisierungsverpflichtung auferlegen, sind unzulässig, solange der Bundesgesetzgeber nichts Abweichendes regelt. Eine derartige Sonderregelung enthält das Luftverkehrsrecht nicht (BVerwGE 125, 116 [139 ff.]).

Zielaussagen, wie die im Landesentwicklungsplan Hessen 2000 (Stand 2000/2001), dass für den Flughafen Frankfurt Main „eine Erweiterung über das bestehende Start- und Landebahnsystem hinaus zu planen und zu realisieren ist“, oder im Gemeinsamen Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg zur Flughafenstandortentwicklung vom Mai 2006, dass der Flughafen Berlin Schönefeld „weiter zu entwickeln“ sei, sind in der Regel nicht im Sinne einer Realisierungspflicht zu verstehen, sondern als Zielvorgabe für das Planfeststellungsverfahren auszulegen. Die strikte Wortwahl dient ersichtlich dazu, den Anspruch auf Verbindlichkeit auszudrücken, der die Ziele von den Grundsätzen der Raumordnung unterscheidet (BVerwGE 125, 116 [144]; a. M. VGH Kassel, NVwZ 2003, 229).

Die Pflicht, zielförmige Standortentscheidungen der Raumordnung zu beachten (§ 4 Abs. 1 ROG) erschöpft sich darin, die Zielaussage, der festgelegte Standort sei aus raumordnerischer Sicht geeignet und – nach einem Alternativenvergleich – auch vorzugswürdig, in die fachplanerische Abwägung zu übernehmen. Das **luftverkehrsrechtliche Abwägungsgebot** (§ 8 Abs. 1 Satz 2 LuftVG) umfasst jedoch die Ermächtigung, die raumordnerischen Gründe, die die Zielfestlegung tragen, zugunsten höher gewichteter gegenläufiger Belange zurückzustellen. Anders als bei der Zielbindung in der Bauleitplanung besteht kein striktes Anpassungsgebot.

Die Prüfung des Planfeststellungsantrags kann in der fachplanerischen Abwägung zu dem Ergebnis führen, dass die Zulassung des Vorhabens an dem von der Landesplanung favorisierten Standort in unverhältnismäßiger (unzumutbarer) Weise in private Schutzgüter wie Eigentum oder Gesundheit, in im-

missionsschutzrechtliche Belange (Lärmschutz, Luftreinhaltung, Sicherheitsabstände), in den Bereich der kommunalen Planungshoheit oder in allgemeine öffentliche Belange (Wasserhaushalt, Bodenschutz, Natur und Landschaft) eingreifen würde. In diesem Fall ist der Planfeststellungsantrag abzulehnen („Nullvariante“).

Bsp.: Kann ein Projekt nach einer FFH-Verträglichkeitsprüfung in der Planfeststellung nur im Wege der Abweichung bei Vorliegen einer der Ausnahmegründe des § 34 Abs. 3 u. 4 BNatSchG zu gelassen werden, hat die Planfeststellungsbehörde zu prüfen, ob den für das Projekt streitenden Gemeinwohlbelangen ein derartiges Gewicht zukommt, dass sie sich gegenüber den widerstreitenden Belangen des Habitatschutzes durchsetzen. Zielförmige Standortentscheidungen der Landesplanung können bei der abwägenden

Beurteilung i.S. des § 34 Abs. 4 BNatSchG (Art. 6 Abs. 4 FFH-RL) so sehr an Gewicht verliegen, dass sie überwunden werden können (vgl. auch BVerwG, Urt. v. 9. Juli 2009 – 4 C 12.07, NVwZ 2010, 123 [127] – Flughafen Münster/Osnabrück).

Im Planfeststellungsverfahren ist ferner zu prüfen, ob nach Aufstellung des Raumordnungsplans Entwicklungen eingetreten oder zu erwarten sind, die eine Realisierung der raumordnerischen Standortentscheidung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen auf unabsehbare Zeit unmöglich machen oder wesentlich erschweren würden. Diese zeitliche Komponente kann gerade in Hinblick darauf, dass die Natur sich permanent weiterentwickelt, zu neuen Herausforderungen des Habitat- und Artenschutzes auf der Ebene der Planfeststellung führen.

Dr. Jan Boris Ingerowski, LL.M.

Die REACH-Verordnung: Wirksames Mittel für einen verbesserten Schutz von Umwelt und Gesundheit vor chemischen Risiken?“

I. Einführung

- (1) Das chemische Umwelt- und Gesundheitsrisiko ist sehr vielschichtig. Zahlreiche, mit dem modernen Lebensstil zusammenhängende und in Gegenständen des alltäglichen Gebrauchs vorhandene Stoffe (z.B. Flammschutzmittel oder Weichmacher) weisen gefährliche Eigenschaften auf und bedeuten ein großes Risiko für Mensch und Umwelt. Das Wissen über chemische Risiken hat mit ihrer stetig steigenden Verwendung nicht Schritt gehalten. Nach wie vor wird eine Vielzahl gefährlicher Chemikalien eingesetzt, über die teils nur rudimentäre Kenntnisse bestehen.
- (2) Die EG hat mit Blick auf den Binnenmarkt frühzeitig versucht, das Chemikalienrecht zu harmonisieren, um Handelsbarrieren aufgrund unterschiedlicher nationaler Standards zu vermeiden bzw. aufzulösen. Das alte Recht wies jedoch zahlreiche Defizite auf, vorrangig die Anfang der 1980er Jahre vorgenommene rechtliche Trennung zwischen neu zu vermarktenden Stoffen und sog. Altstoffen. Während Neustoffe fortan anzumelden und für sie bestimmte (öko-)toxikologische Prüfdaten beizubringen waren, wurden Stoffe, die sich bereits auf dem Markt befanden, von einer solchen Verpflichtung befreit. Die Altstoffe sollten stattdessen auf mitgliedstaatlicher Ebene sukzessive eingehender Stoffprüfungen unterzogen werden, wurden jedoch im Ergebnis zum Großteil bis heute nicht geprüft. Ergebnis der unterschiedlichen Behandlung war, dass in Produkten und Prozessen vorrangig Altstoffe zur Anwendung kamen, da sie kein aufwendiges Anmeldeverfahren zu durchlaufen hatten.
- (3) Eine umfassende Defizitanalyse der Europäischen Kommission von 1998 führte zur Vereinbarung einer grundlegenden Reform des EG-Chemikalienrechts. Die Reformbemühungen mündeten nach erheblichen Kontroversen zwischen Mitgliedsstaaten, Institutionen und Interessengruppen in den Erlass der REACH-Verordnung (kurz für: Registrierung, Evaluierung und Autorisierung von Chemikalien), die im Juni 2007 in Kraft trat. Ziel von REACH ist nicht weniger, als die bestehenden Wissenslücken zu chemischen Stoffen und ihren Wirkungen

zu schließen, um künftig chemische Gefahren und Risiken angemessen beherrschen zu können. Zudem soll eine erhöhte Transparenz im Chemikalienbereich erzielt werden. Künftig will man so in der EG ein hohes Schutzniveau für die menschliche Gesundheit und die Umwelt vor chemischen Risiken erreichen.

II. Das REACH-Instrumentarium

- (1) Konzeptionell ist REACH im Grunde Auffangrecht für all diejenigen Stoffe, die nicht einer spezielleren Regelung unterliegen (z.B. dem Pflanzenschutz- oder Arzneimittelrecht). Vorgeesehen ist ein differenziertes Instrumentarium, bestehend aus Registrierung, Evaluierung (Bewertung), Autorisierung (Zulassung) und Beschränkung chemischer Stoffe. Dieses Instrumentarium baut trotz der Defizite des früheren Rechts weitgehend auf diesem auf. Eng verknüpft mit REACH sind die Einstufung und Kennzeichnung von Chemikalien, die jedoch separat geregelt sind.
- (2) Im Rahmen der Registrierung, die entgegen dem früheren Recht für Neu- wie für Altstoffe gilt – letztere genießen gewisse Übergangsfristen für eine nachträgliche Registrierung –, sind von Stoffherstellern und -importeuren (öko-)toxikologische Prüfdaten für ihre Stoffe beizubringen. Daneben sind die Risiken zu ermitteln und mitzuteilen, die aus der vorgesehenen Verwendung eines Stoffes resultieren und zudem Maßnahmen zu empfehlen, mit denen sich diesen Risiken wirksam begegnen lässt. Dieser verwendungs- und handlungsbezogene Ansatz war dem früheren Recht noch fremd. Erst nach erfolgter Registrierung ist die Vermarktung eines registrierungspflichtigen Stoffes gestattet („No Data, No Market“).
- (3) Um eine kapazitätenschonende, am Stoffrisiko orientierte Flexibilisierung des Prüfregimes zu erreichen, staffeln sich die Prüfanforderungen anhand verschiedener Kriterien. Vorrangig richten sie sich nach der individuell zu registrierenden Stoffmenge. Mit steigendem Volumen erhöhen sich die Prüfanforderungen, unterhalb einer Herstellungs-/Importmenge von 1 t/a besteht keine Registrierungsspflicht. Diese Stoffe-

lung folgt der Philosophie, dass eine größere sich im Umlauf befindliche Stoffmenge ein größeres Expositionspotential besitzt und so auch ein höheres Risiko für Mensch und Umwelt aufweist. Ergänzend kommt es zu einer wissens-, eigenschafts- und expositionsbezogenen Differenzierung zwischen den Stoffen, die im Einzelfall zu verminderten Prüfpflichten, oder aber umgekehrt zu gesteigerten Anforderungen, führen kann.

- (4) Die Registrierung wird flankiert durch eine Stoffbewertung auf mitgliedstaatlicher Ebene, mit der gezielt verbleibende Erkenntnislücken gefüllt werden sollen. Sie dient v.a. der Bereitstellung einer fundierten Wissensgrundlage, um besonders bedenkliche Stoffe über die nachgelagerten REACH-Instrumente Zulassung und Beschränkung erfassen und regulieren zu können. Bewertungen sind für alle Stoffe möglich, die nicht generell von der Registrierungspflicht ausgenommen sind. Insbesondere können auch noch nicht-registrierte sowie Stoffe, die unterhalb der Schwelle von 1 t/a verbleiben, erfasst werden.
- (5) Ausgehend von der Informationsgewinnung besteht auf zweifache Weise die Möglichkeit, Stoffe durch risikomindernde Maßnahmen zu regulieren: Einerseits lässt sich für die Verwendung von besonders besorgniserregenden Stoffen eine vorherige Zulassungspflicht aussprechen, andererseits können punktuell Beschränkungen zu Herstellung, Inverkehrbringen und Verwendung angeordnet werden.
- (6) Die Zulassungspflicht trifft besonders besorgniserregende Stoffe, die in einem mehrstufigen Verfahren unter Beteiligung der Öffentlichkeit ermittelt und festgelegt werden. Mit dem Ausspruch der Zulassungspflicht gehen gewisse Informationspflichten der Unternehmen und Auskunftsrechte der Verbraucher einher. Das Zulassungsverfahren selbst wurde verwendungsbezogen ausgestaltet: Eine Verwendung kann nur zugelassen werden, wenn das eine Zulassung beantragende Unternehmen entweder die angemessene Beherrschung des Risikos bei der vorgesehenen Verwendung nachweisen kann oder der sozioökonomische Nutzen der Verwendung die auftretenden Risiken überwiegt und keine Alternativen stofflicher oder technischer Art für die beantragte Verwendung bestehen. Über die zweite Voraussetzung soll ein Phasing-Out besonders bedenklicher Stoffe, die sich nicht sicher handhaben lassen, initiiert werden, indem solchen Stoffen bei verfügbaren Alternativen eine Zulassung zu verweigern ist.
- (7) Nach Festschreibung einer Beschränkung, darf ein Stoff nur unter Einhaltung der definier-

ten Beschränkungsbedingungen hergestellt, vermarktet oder verwendet werden. Die Beschränkung ist instrumentelles Auffangnetz für das gesamte Stoffrecht, und kommt z.B. auch für die Regulierung von Stoffen in Verbraucherprodukten zur Anwendung, weil das Produktrecht oft selbst keine entsprechende Regelungsmöglichkeit vorsieht. Um eine Abgrenzung zum Zulassungsverfahren zu erreichen, ist vorgesehen, dass zulassungspflichtige Stoffe nicht nochmals Beschränkungen unterworfen werden sollen aufgrund desjenigen Risikos, aufgrund dessen sie für zulassungsbedürftig erachtet wurden.

III. Kritik

- (8) REACH birgt vor dem Hintergrund des regulatorischen Ziels ‚Sicherung eines hohen Schutzniveaus für Mensch und Umwelt vor chemischen Gefahren‘ zahlreiche Defizite:
 - ▷ *Die bestehenden Wissenslücken lassen sich nicht umfassend schließen*
- (9) Trotz eines signifikanten Wissensgewinns durch Prüfpflichten für Neu- wie Altstoffe, werden zahlreiche Wissenslücken verbleiben. Einzelne von REACH als prioritär regelungsbedürftig erachtete Stoffe (v.a. PBT-, vPvB- und CMR-Stoffe), werden durch das vorgesehene Prüfprogramm nur unzureichend ermittelt werden können.
- (10) Anders als im früheren Recht sind gemäß REACH im niedervolumigen Bereich (1–10 t/a) für Altstoffe lediglich Informationen über physikalisch-chemische Eigenschaften (z.B. Brennbarkeit) beizubringen. (Öko-)toxikologische Prüfdaten sind nur unter der Bedingung vorzulegen, dass einem Unternehmen entsprechende Daten bereits vorliegen. Eine Prüfpflicht besteht für niedervolumige Altstoffe nicht, sodass hier Kenntnislücken verbleiben werden.
- (11) Die mengengestaffelten Prüfpflichten bewirken eine besonders intensive Betrachtung großer Stoffmengen, die auch früher bereits im Fokus der Aufmerksamkeit standen. Studien zeigen zudem, dass gerade unter Massenchemikalien relativ viele unbedenkliche Stoffe vertreten sind. Als Konsequenz wäre deshalb gerade auf niedervolumige Stoffe ein besonderes Augenmerk zu richten, die bislang weniger Beachtung fanden. Gerade im niedervolumigen Bereich sind die Prüfanforderungen unter REACH jedoch unzureichend.
12. Es besteht ein deutliches Gefälle zwischen den gesundheits- und den umweltbezogenen Prüfanforderungen. Umweltauswirkungen von Che-

- mikalien werden nur untergeordnet in den Blick genommen. Auch bewirkt REACH keine grundlegende Weiterentwicklung (öko-)toxikologischer Prüfprogramme; die Prüfparameter entsprechen denen des alten Rechts. Neuartige von der Wissenschaft für bedenklich erachtete Stoffeigenschaften werden nicht in den Blick genommen, z.B. die hormonähnliche Wirkung von Chemikalien.
- (13) Die Motivationslage von Unternehmen wird nur unzureichend berücksichtigt. Diese sind nur dann zu einer Mitwirkung durch Lieferung von Informationen bereit, wenn sich daraus ein Nutzen ergibt, so z.B. bei der Registrierung, mit der die Vermarktungsfähigkeit von Stoffen erlangt wird. Umgekehrt besteht keine Mitwirkungsbereitschaft, wenn sich durch die beizubringenden Informationen das Risiko einer einschränkenden Maßnahme ergibt. Unter REACH besteht deshalb ein Anreiz, regulierungsrelevantes Wissen zurückzuhalten.
- ▷ *Es besteht die Gefahr unentdeckter Datenmängel*
- (14) REACH setzt auf das Konzept der ‚regulierten Selbstregulierung‘. Die Europäische Chemikalienagentur (ECHA) nimmt nur flankierend am System der Stoffprüfung und -bewertung teil und beschränkt sich auf eine stichprobenartige Überprüfung der eingereichten Prüfdossiers. Zwar können bei festgestellten Mängeln Prüfungen nachgefordert werden, doch wurde eine zu geringe Überprüfungsquote festgeschrieben (mind. 5 % der eingereichten Stoffdossiers), um einen hinreichenden Überwachungsdruck zu erzeugen. Die nur unzureichende Überprüfung provoziert Datenmängel in den eingereichten Dossiers, die spätere Regulierungsmaßnahmen erschweren können. Auch fehlt an der Möglichkeit, bei erkannt falschen Prüfdaten eine Vermarktungssperre auszusprechen, bis alle Datenmängel behoben sind. Nur nicht-vorgenommene sowie unvollständige Registrierungen ermöglichen eine Vermarktungssperre.
- ▷ *Die Verwendung gefährlicher Stoffe ist durch REACH nicht wirksam beschränkbar*
- (15) REACH schafft nicht die notwendigen Voraussetzungen für eine möglichst umfassende Substitution besonders besorgniserregender Stoffe. Einer erzwungenen Substitution durch Versagung der Zulassung stehen zahlreiche rechtliche und tatsächliche Probleme gegenüber, die vor allem auf mangelndem behördlichem Wissen gründen. Die erzwungene Substitution wird deshalb eine Ausnahme sein.
- (16) In der Literatur werden zwar zahlreiche regulativ vermittelte Substitutionsanreize durch REACH diskutiert, namentlich Markt-, Kosten- und Haftungsanreize (begründet mit der erhöhten Transparenz durch REACH und dem stärkeren Regulierungsdruck auf besonders gefährliche Stoffe), doch sind diese Anreize jeweils nicht stark genug, um in größerem Maße bei Unternehmen eine freiwillige Substitution von ihnen hergestellter oder verwendeter gefährlicher Stoffe zu erreichen.
- (17) REACH fußt zwar ausdrücklich auf dem Vorsorgeprinzip, das regulatives Handeln auch in Situationen der wissenschaftlichen Unsicherheit ermöglicht. Jedoch wird dem Vorsorgeprinzip nur unzureichend Rechnung getragen. Um die Verwendung besonders besorgniserregender Stoffe durch Zulassung oder Beschränkung regulieren zu können, bedarf es jeweils hinreichend fundierten Risikowissens. Ein Handeln in Unsicherheit ist entgegen dem Vorsorgegebot nicht möglich. Aufgrund der bei der Registrierung verbleibenden Wissenslücken, werden staatliche Stellen jedoch nur in untergeordnetem Maße in der Lage sein, ein ausreichend fundiertes Risikowissen zu formulieren.
- ▷ *Die Öffentlichkeit wird nur unzureichend über chemische Risiken informiert:*
- (18) Die Information der Öffentlichkeit über neu eingeführte Internetdatenbanken sowie ein antragsgestütztes Informationszugangsrecht bei der ECHA werden von Geheimhaltungsmöglichkeiten der Unternehmen aus Gründen des unternehmerischen Know-How-Schutzes überlagert und stark eingeschränkt. Außerdem mangelt es an einer Aufbereitung der zu Registrierungszwecken beigebrachten Daten, sodass sie für Private unverständlich bleiben.
- (19) Das neu eingeführte Auskunftsrecht für Verbraucher gegenüber dem Handel besteht nur in seltenen Fällen. Es erstreckt sich nur auf zulassungspflichtige Stoffe und bezieht sich ausschließlich auf einem Händler vorliegende Informationen. Mit dem Auskunftsrecht korreliert keine Informationsbeschaffungspflicht des Händlers.

IV. Fazit

- (20) Ob REACH ein Erfolg werden wird und sich die gesteckten Ziele erreichen lassen, wird sich erst nach einiger Praxis zeigen. Jedenfalls kommen zahlreiche Arrangements in Betracht, die in der Lage sind, die Wirksamkeit der neuen Regulierung zu schwächen. Die Unternehmen sind durch obstruktives Verhalten in der Lage, das Funktionieren von REACH empfindlich zu

hemmen und eine beschränkende Regulierung ihrer Stoffe zu verhindern. Im Ergebnis gestaltet sich REACH als ein großer Schritt in die richtige

Richtung, doch stecken noch zahlreiche Schwächen im Detail, die dazu führen können, dass REACH sein Ziel verfehlt.

Dr. Katharina Mohr

Die Bewertung von Geruch im Immissionsschutzrecht

I. Problemstellung

Zahlreiche Prozesse der modernen Industriegesellschaft führen zu Geruchsimmissionen in der Umwelt. Wesentliche Geruchsemitenten sind die Tierhaltung, der gesamte Bereich der Nahrungsmittelproduktion, die chemische und petrochemische Industrie sowie die Abfall- und Abwasserbehandlung. Zu Problemen kommt es typischerweise dort, wo geruchsintensive Prozesse und der dauerhafte Aufenthalt von Menschen räumlich nah beieinander liegen, mithin in der Nachbarschaft entsprechender Anlagen. Dieser Konflikt wird von der Rechtsordnung durch die Regelung von Rechten und Pflichten sowohl für den Emittenten als auch für die Nachbarschaft gelöst. Im öffentlich-rechtlichen Bereich stellt das Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) insoweit die wichtigste Regelung dar, wobei das Gesetz lediglich vor „erheblichen“ Geruchsimmissionen schützt. Es stellt sich daher die Frage, wann Geruchsimmissionen erheblich im Sinne des BImSchG sind, mithin wie Geruch im Immissionsschutzrecht bewertet wird.

II. Geruchswahrnehmung und Geruchsmessung

1. Die Wahrnehmung von Geruch hängt von verschiedenen subjektiven Einflüssen ab, wie der Prägung und Erziehung, erlerntem Wissen, aber auch von der momentanen Gefühlslage, dem Verhältnis zum Geruchsemitenten und dem gegenwärtigen körperlichen Zustand. Nicht nur ein als unangenehm bewerteter Geruch, sondern auch ein zunächst als angenehm empfundener Geruch kann bei lang anhaltendem Auftreten störend wirken. Dabei wird eine dauerhafte Überschreitung der Geruchswahrnehmungsschwelle wegen der natürlichen Adaptationsreaktion der Riehzellen in der menschlichen Nase weniger lästig empfunden als zahlreiche einzelne Geruchswahrnehmungen. Dies ist für die Beurteilung der Belästigungswirkung von Geruch von erheblicher Relevanz.
2. Anwohner in besonders geruchsbelasteten Gebieten klagen häufiger als andere über Beschwerden wie Übelkeit, Appetitlosigkeit, Atemnot, Schlaflosigkeit oder Missstimmungen, wobei bisher nicht eindeutig geklärt ist, ob die

se Symptome ausschließlich durch die Geruchswahrnehmung oder auch bzw. vornehmlich durch weitere, mit geruchsintensiven Prozessen einhergehende Immissionen hervorgerufen werden. Auch wenn die unmittelbare Entstehung von Krankheiten durch dauerhafte Geruchseinwirkungen (noch) nicht nachweisbar ist, geben Erkenntnisse aus der Lärmwirkungsforschung über dauerhafte Lärmbelastungen Anlass dazu, ebenfalls dem Zusammenhang zwischen Geruchseinwirkungen und körperlichen Beschwerden nachzugehen.

3. Ob eine Geruchseinwirkung erheblich ist, kann erst dann beantwortet werden, wenn ihr Ausmaß bekannt ist. Die rechtliche Bewertung von Geruchsimmissionen setzt somit deren messtechnische Erfassung voraus. Dabei stellt die menschliche Nase das wichtigste, zugleich aber ein relativ unsicheres Messinstrument dar; letzteres aufgrund der zahlreichen subjektiven Einflüsse, denen die Geruchswahrnehmung unterliegt. Da der Vorgang der Geruchswahrnehmung bisher aber technisch nicht in einer der menschlichen Empfindung vergleichbaren Weise nachgestellt werden kann, müssen Geruchserfassungen und -bewertungen durch den Menschen unter Inkaufnahme der damit verbundenen Unsicherheiten die Grundlage für rechtliche Entscheidungen bilden.
4. Im Verfahren zur Genehmigung von noch zu errichtenden Anlagen, in dem die zukünftigen Geruchseinwirkungen prognostiziert werden müssen, bedient man sich zusätzlich der Ausbreitungsrechnung. Anhand dieser können unter Zugrundelegung des erwarteten Geruchsstoffausstoßes und der am Standort vorherrschenden meteorologischen Bedingungen zukünftige Immissionen berechnet werden. Auch diesem Verfahren wohnen jedoch Unsicherheiten inne, die zu einer Fehlprognose führen können.
5. Um die Unsicherheiten zu minimieren, die mit den vorgenannten Verfahren der Erfassung und Prognose von Geruchsimmissionen verbunden sind, haben der Verein Deutscher Ingenieure (VDI), das Deutsche Institut für Normung (DIN) und in jüngerer Zeit auch das Europäische Komitee für Normung (CEN) technische Regelwerke erarbeitet, die detaillierte Vorgaben zu den Mess- und Berechnungsverfahren enthalten.

Gleichwohl kann im Ergebnis auch bei Berücksichtigung dieser Regelwerke nicht ausgeschlossen werden, dass die Mess- und Berechnungsverfahren im Einzelfall zu unrealistischen Ergebnissen führen. Somit ist bei jeder Geruchsmessung und -prognose der damit verbundene „Unsicherheitsfaktor“ zu berücksichtigen und in die Bewertung einzustellen.

III. Rechtliche Grundlagen der Geruchsbewertung im BImSchG

1. Treffen geruchsintensive Vorgänge – etwa die Abläufe in Industrieanlagen, in der Nahrungsmittelproduktion, bei der Tierhaltung oder der Abfallbeseitigung und Abwasserreinigung – und der dauerhafte Aufenthalt von Menschen an Wohn- oder Arbeitsstätten zusammen, kann es aufgrund der belästigenden Wirkung von Geruch zu Konflikten ausgelöst durch Geruchsimmissionen kommen. Diese Konflikte können rechtlich relevant sein, da gemäß § 3 Abs. 4 i.V.m. Abs. 1 und 2 BImSchG Geruchsstoffe schädliche Umwelteinwirkungen darstellen, wenn sie als Geruchsimmissionen auf den Menschen einwirken und nach Art, Ausmaß oder Dauer geeignet sind, Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen herbeizuführen.
2. Gemäß § 1 Abs. 1 BImSchG ist Zweck des Gesetzes, die Umwelt vor schädlichen Umwelteinwirkungen zu schützen und der Entstehung schädlicher Umwelteinwirkungen vorzubeugen. Um dies zu erreichen, stellt das Gesetz für die Errichtung und den Betrieb von Anlagen mit geruchsintensiven Prozessen bestimmte Anforderungen auf. Dazu gehören insbesondere die sogenannten Betreiberpflichten, die – Geruchsemissionen und -immissionen betreffend – in §§ 5 Abs. 1 Nr. 1, 22 BImSchG („Schutzpflicht“) und § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG („Vorsorgepflicht“) statuiert sind. Während die Schutzpflicht darauf abzielt, den Eintritt schädlicher Umwelteinwirkungen zu verhindern, bezweckt die Vorsorgepflicht, der Entstehung schädlicher Umwelteinwirkungen, insbesondere durch dem Stand der Technik entsprechende Maßnahmen, vorzubeugen.
3. Ob Geruchsimmissionen schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des BImSchG darstellen und daher zu verhindern sind und/oder diesen vorzubeugen ist, hängt maßgeblich von ihrer Erheblichkeit ab (§ 3 Abs. 1 BImSchG). Das Gesetz legt diesen unbestimmten Rechtsbegriff nicht aus, sondern überlässt dies dem Rechtsanwender, der unter Berücksichtigung aller entschei-

dungserheblichen Tatsachen und unter Würdigung der besonderen Umstände des Einzelfalls ermitteln muss, ob die zu beurteilenden Geruchsimmissionen erheblich sind. Zur Vereinfachung der Gesetzesanwendung hat der Gesetzgeber Ermächtigungsgrundlagen zum Erlass von Verordnungen, Verwaltungsvorschriften und technischen Regelwerken geschaffen, damit anhand untergesetzlicher Regelwerke der Begriff der Erheblichkeit konkretisiert werden kann.

4. Maßstab für die Erheblichkeit ist stets der „verständige Durchschnittsmensch“, der unter Würdigung anderer öffentlicher und privater Belange und gesetzlichen Wertungen feststellt, was ihm billigerweise nicht mehr zuzumuten ist. Kurz gesagt ist erheblich somit, was unzumutbar ist. An dem Maßstab des „verständigen Durchschnittsmenschen“ ist allerdings in der Vergangenheit Kritik geübt worden, da ein gesunder Erwachsener – soweit dieser den „verständigen Durchschnittsmenschen“ repräsentieren soll – nicht unbedingt den typischen Fall darstellt.
5. Zwar kann in Einzelfällen auch die Empfindlichkeit ganzer Bevölkerungsgruppen, wie Alte, Kinder und Kranke, bei der Beurteilung der Erheblichkeit einer Einwirkung berücksichtigt werden. In Bezug auf die Empfindlichkeit für Geruch reicht diese Differenzierung aber möglicherweise zukünftig nicht mehr aus. Die derzeit vorhandenen Forschungsergebnisse der Umweltmedizin lassen dahingehend zwar noch keine generellen Aussagen zu. Verschiedene Untersuchungen legen aber die Vermutung nahe, dass die Geruchsempfindlichkeit durch bestimmte körperliche Dispositionen erheblich beeinflusst werden kann. Diesen Ansatz gilt es weiterzuverfolgen, um eine den jeweiligen Schutzgütern angemessene Bewertung von Geruchsimmissionen sicherzustellen.

IV. Untergesetzliches Regelwerk zur Konkretisierung des unbestimmten Rechtsbegriffs der „Erheblichkeit“ in Bezug auf Geruchsimmissionen

1. Ist das Ausmaß an bereits vorhandenen oder zukünftig zu erwartenden Geruchsimmissionen festgestellt worden, muss in rechtlicher Hinsicht entschieden werden, ob dieses die Erheblichkeitsschwelle im oben genannten Sinne überschreitet. Untergesetzliche Regelwerke zur Konkretisierung des Begriffs der Erheblichkeit stehen allerdings nur eingeschränkt zur Verfügung, da von den Ermächtigungsgrundlagen im

- BImSchG zum Erlass entsprechender Regelwerke für die Beurteilung von Geruchsmissionen überhaupt nicht, und für die Beurteilung von Geruchsemissionen nur vereinzelt Gebrauch gemacht worden ist.
2. Die einzige Rechtsverordnung, die Regelungen zu Geruch umfasst, ist die Verordnung über Anlagen zur biologischen Behandlung von Abfällen (30. BImSchV). Da diese aber lediglich einzuhaltende Mindestabstände, betriebliche Vorgaben sowie Grenzwerte für Geruchsmissionen festlegt, kann die 30. BImSchV zwar bei der Prüfung der Einhaltung der Vorsorgepflicht, nicht aber unmittelbar im Rahmen der Schutzpflicht bei der Ermittlung der Erheblichkeitsgrenze herangezogen werden. Ähnlich verhält es sich mit der Technischen Anleitung zur Reinhaltung der Luft (TA Luft), der einzigen Allgemeinen Verwaltungsvorschrift, die Aussagen zu Geruch trifft und die den Umgang mit geruchsintensiven Stoffen in der Abluft mithilfe von baulichen und technischen Vorgaben, einzuhaltenden Mindestabständen und Emissionshöchstkonzentrationen zu lösen sucht. Hieraus können sich zwar Anhaltspunkte für die Erheblichkeit von Geruchsmissionen ergeben, einen Grenz- oder auch nur Richtwert für die Erheblichkeit von Geruchsmissionen legt die TA Luft jedoch ebenfalls nicht fest.
 3. Aussagen zu Geruchsemissionen treffen neben den vorgenannten Regelwerken auch Richtlinien des VDI, des DIN sowie des CEN. Von Bedeutung sind insbesondere die Leitlinien zu Messverfahren von Geruchsemissionen und -immissionen, sowie Regelungen zu verschiedenen, besonders geruchsintensiven Anlagentypen. Anhand von dort vorgesehenen baulichen und betrieblichen Maßnahmen und der Einhaltung von Abständen zwischen Geruchsemitter und Nachbarschaft sollen Konflikte zwischen Anlagenbetreibern und Nachbarschaft vermieden werden. Teile der Rechtsprechung wenden diese Richtlinien unmittelbar zur Festlegung der Erheblichkeitsgrenze an. Dies erweist sich als rechtlich angreifbar, da die technischen Regelwerke lediglich dazu bestimmt und geeignet sind, die Vorsorgepflicht zu konkretisieren und auch bei Einhaltung sämtlicher Vorgaben nicht gewährleistet ist, dass erhebliche Geruchsmissionen bei der Nachbarschaft ausgeschlossen sind.
 4. In Ermangelung anderweitiger Regelungen ist Ende der Achtziger Jahre ein Arbeitskreis aus Vertretern der Nordrhein-Westfälischen Umweltverwaltung, der Technischen Überwachungsvereine Essen und Köln sowie des Medizinischen Instituts für Umwelthygiene an der Universität Düsseldorf entstanden, um eine Geruchsmissions-Richtlinie (GIRL) zu entwickeln. Anhand dieser Richtlinie sollte sichergestellt werden, dass bei der Beurteilung von Geruchsmissionen und den daraus ggf. folgenden Anforderungen an Anlagen mit Geruchsmissionen im Interesse der Gleichbehandlung einheitliche Maßstäbe und Beurteilungsverfahren angewendet werden.
 5. Die GIRL geht von der Annahme aus, dass die Belästigungswirkung von Geruch im Wesentlichen von der relativen Dauer der Geruchsschwellenüberschreitung abhängt. Damit berücksichtigt sie das Phänomen der Adaptation und der stärkeren Belästigungswirkung kurzzeitiger gegenüber lang anhaltender Geruchsschwellenüberschreitung. Auf dieser Grundlage stellt die GIRL in Abhängigkeit verschiedener Baugebietsarten Immissionswerte als relative Dauer der Überschreitung der Geruchsschwelle auf, die mit der Häufigkeit der real gemessenen oder prognostizierten Geruchsschwellenüberschreitungen verglichen werden. Im Einzelfall können dabei auch die hedonische Tönung eines Geruchs (angenehm/unangenehm) und die Geruchsqualität (derzeit aber nur bei der Beurteilung von Geruchsmissionen aus Tierhaltungen) Berücksichtigung finden.
 6. Die GIRL wurde zuerst 1993 vom Länderausschuss für Immissionsschutz verabschiedet und den Bundesländern zur Anwendung empfohlen. Ihr kommt grundsätzlich keine rechtliche Bindungswirkung zu. Die überwiegende Anzahl der Bundesländer hat die GIRL aber behördenverbindlich eingeführt. In der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung ist die GIRL mittlerweile als „Orientierungshilfe“ zur Bewertung von Geruch anerkannt, ohne dass ihr eine rechtliche Bindungswirkung zugesprochen worden ist. Insbesondere handelt es sich bei der GIRL nicht um eine normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift. Mangels Alternativen kommt der GIRL aber mittlerweile auch in der Rechtsprechung eine erhebliche faktische Bindungswirkung zu. Die GIRL ablehnende Entscheidungen finden sich in der jüngeren Rechtsprechung nur noch sehr vereinzelt.
 7. Die GIRL hat in methodischer und rechtlicher Hinsicht vielfach Kritik erfahren. In rechtlicher Hinsicht ist die mangelnde Berücksichtigung der vom Gesetz vorgegebenen Maßstäbe bei der Beurteilung von Geruchsmissionen, die fehlende Bindungswirkung sowie die ungleiche Anwendung in den einzelnen Bundesländern und eine daraus resultierende uneinheitliche Verwaltungspraxis kritisiert worden. Auf diese Kri-

tikpunkte ist wiederholt mit einer Überarbeitung der GIRL reagiert worden, zuletzt mit der zweiten ergänzten und aktualisierten Fassung aus dem Jahre 2008. Das Bewertungssystem der GIRL hat sich in zahlreichen empirischen Untersuchungen als geeignet zur Einschätzung der Belästigungswirkung durch Geruchsmissionen erwiesen. Daher ist aus rechtlicher Sicht die jüngste Fassung der GIRL grundsätzlich nicht mehr zu beanstanden. Insbesondere lässt die GIRL bei der Beurteilung von Geruchsmissionen Raum für die Berücksichtigung der besonderen Umstände des Einzelfalls.

8. Der Versuch, das System der GIRL in die TA Luft zu integrieren und damit eine bessere Legitimationsgrundlage zu erreichen, ist an Widerständen aus verschiedenen Branchen gescheitert. Damit besteht nach wie vor das Problem der mangelnden bundeseinheitlichen Grundlage zur Bewertung von Geruchsmissionen. Aufgrund der besonderen Wirkweise von Geruchsstoffen im Vergleich zu anderen Luftschadstoffen erscheint der Erlass einer eigenen Allgemeinen Verwaltungsvorschrift für die Bewertung von Geruchsmissionen sachgerecht. Auf diese Weise könnte auch dem raschen Erkenntniszuwachs zur Expositions-Wirkungs-Beziehung von Geruch sowie dem technischen Fortschritt bei der Erfassung von Geruch zeitnah Rechnung getragen werden. Im Zuge des Erlasses einer Verwaltungsvorschrift auf der Grundlage von § 48 Abs. 1 BImSchG könnten zudem etwaig noch bestehende methodische Unsicherheiten in Bezug auf das Bewertungssystem der GIRL geklärt werden.
9. Bei der Umsetzung technischer Regelwerke – wie der Richtlinien des VDI oder auch der GIRL – treten nicht selten „Verständigungsschwierigkeiten“ zwischen technischem und juristischem Sachverstand auf. Dies kann dazu führen, dass im Rahmen von juristischen Entscheidungen technische Regelwerke ungenau oder sogar falsch angewendet werden und darauf basierende rechtliche Schlüsse als unzutreffend angesehen werden müssen. Eine Intensivierung des Austausches zwischen Juristen auf der einen sowie Ingenieuren, Biologen und Medizinern auf

der anderen Seite ist wünschenswert und kann einer solchen Fehlanwendung entgegenwirken.

V. Fazit

Geruchsmissionen stellen ein wesentliches umweltrechtliches Problem dar, weil Menschen durch Geruchseinwirkungen in ihrem Wohlbefinden – und möglicherweise auch in ihrer Gesundheit – erheblich beeinträchtigt werden können. Die Untersuchungen zu den Auswirkungen von Geruch auf die Gesundheit stecken noch in den Kinderschuhen und sollten mit Blick auf die Erkenntnisse aus der Lärmwirkungsfor-schung intensiviert werden.

Das BImSchG stellt lediglich allgemeine Anforderungen an Geruchsemissionen auf, die durch untergesetzliches Regelwerk konkretisiert werden müssen. Die hierzu ermächtigten Stellen auf Bundesebene sind bisher jedoch weitgehend untätig geblieben. Aus diesem Grund ist auf Landesebene unter Beteiligung von Behörden und Sachverständigen die Geruchsmissions-Richtlinie entwickelt worden, die sich mittlerweile auch in der Rechtsprechung überwiegend durchgesetzt hat. Sie konkretisiert als derzeit einziges Regelwerk den Begriff der Erheblichkeit in Bezug auf Geruchsmissionen durch die Festlegung von Immissionsgrenzwerten in Abhängigkeit von relativen Anteilen an geruchsbelasteten Jahrestunden. Die GIRL hat zwar zu einer weitestgehenden Vereinheitlichung der Geruchsbewertung geführt; allerdings verbleibt es aufgrund der mangelnden bundesweiten Bindungswirkung der GIRL teilweise noch bei unterschiedlichen Anwendungen des Regelwerks in den einzelnen Bundesländern. Aus Gründen der Rechtssicherheit und Einheitlichkeit der Verwaltungs- und Gerichtsentscheidungen erscheint die Einführung einer bundesweit einheitlichen Regelung sinnvoll.

Auch bei Anwendung der GIRL bleibt es eine Herausforderung, mit den Unsicherheiten bei der Messung und Prognose von Geruchsmissionen umzugehen. Insoweit ist ein fortgesetzter Dialog zwischen juristischem und technischem Sachverstand erstrebenswert, der dem Rechtsanwender ermöglichen soll, die bekannten Unsicherheiten bei der Entscheidung im Einzelfall in die Bewertung einfließen zu lassen.

Teilnehmerverzeichnis

Berücksichtigt wurden nur diejenigen Teilnehmer, deren Anmeldung bis zum 25. Oktober 2010 erfolgt ist.

Name	Tätigkeit/Institution	Ort
A		
Dr. Juliane Albrecht	Leibniz Institut für ökologische Raumentwicklung e.V.	Dresden
Maria Albrecht	Technische Universität Dresden	Dresden
Dr. Stefan Altenschmidt	Freshfields Bruckhaus Derringer LLP	Düsseldorf
Dr. Marcus Appel	Linklaters LLP	Berlin
B		
Wolfgang Baumann	Baumann Rechtsanwälte	Würzburg
Christoph Becker-Berke	RWE Power AG, OE Berg- und Planungsrecht	Köln
Maria Beger-Schmitz	Schmitz Rechtsanwälte	Frankfurt a.M.
Dr. Tina Bergmann	Dolde Mayen & Partner	Stuttgart
Dr. Alexander Beutling	Lenz und Johlen Rechtsanwälte	Köln
Johannes Bohl		Würzburg
Annette Braun	Universität Hamburg	Hamburg
Prof. Dr. Hans Büchner	Kanzlei Eisenmann Wahle Birk	Stuttgart
Dana Burchardt	Freie Universität Berlin	Berlin
C		
Prof. Dr. Pascale Cancik	Universität Osnabrück	Osnabrück
Silke Marie Christiansen	Leuphana Universität Lüneburg	Lüneburg
Sven Clever	Erich Schmidt Verlag	Berlin
Dr. Diana Coulmas	Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V.	Berlin
Dr. Dieter Czajka		Lüneburg
Siegfried de Witt	de Witt Rechtsanwalts-gesellschaft	Berlin
D		
Markus Deutsch	Kanzlei Gleiss Lutz	Frankfurt a.M.
Dr. Lars Diederichsen	Haldenwang Rechtsanwälte	Frankfurt a.M.
Dr. Thorsten Diercks	Deutscher Braunkohlen-Industrie Verein	Berlin
Dr. Lars Dietrich	Sozietät Wolter Hoppenberg	Hamm
Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde	Dolde Mayen & Partner	Stuttgart
Miriam Dross	SRU Sachverständigenrat für Umweltfragen	Berlin
Peter Durinke	de Witt Rechtsanwalts-gesellschaft	Berlin
Robert Dürschmidt	Universität Würzburg	Würzburg
E		
Michaela Ecker	Vors. Richterin am VG Freiburg	Freiburg
Dr. Markus Ehrmann	Scholtka & Partner Rechtsanwälte	Berlin
Prof. Dr. Felix Ekardt LL.M., M.A.	Ostseeinstitut für Seerecht, Umweltrecht und Infrastrukturrecht, Universität Rostock	Rostock
Dr. Gernot-Rüdiger Engel	Luther Rechtsanwalts-gesellschaft	Berlin
Dr. Rüdiger Engel	Stadt Freiburg	Freiburg
Beate Engin	CMS Hasche Sigle	Frankfurt a.M.
Prof. Dr. Wolfgang Ewer	Kanzlei Weißleder & Ewer	Kiel
Anne-Katrin Exner	Ostseeinstitut für Seerecht, Umweltrecht und Infrastrukturrecht, Universität Rostock	Rostock
F		
Prof. Dr. Kurt Faßbender	Institut für Umwelt- und Planungsrecht der Universität Leipzig	Leipzig
Dr. Frank Fellenberg	Redeker Sellner Dahs Rechtsanwälte	Berlin

Dr. Hartmut Fischer	Rittershaus Rechtsanwälte	Mannheim
Dr. Kurt Fleckenstein		Bonn
Dr. Jürgen Fluck	BASF	Ludwigshafen
Dr. Heinrich Frhr. v. Lersner	Präsident des Umweltbundesamtes a.D.	Berlin
Werner Fröhlich	Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd	Neustadt
Klaus Füßer	Kanzlei Füßer & Kollegen	Leipzig

G

Dr. Andreas Geiger		München
Dr. Stefan Geiger	Kanzlei Gleiss Lutz	Frankfurt a.M.
Anna Christine Gerlach	Solvay GmbH	Hannover
Dr. Jürgen Glückert	Heinemann & Partner Rechtsanwälte	Essen
Kerstin Gröhn	Universität Hamburg	Hamburg
Dr. Dominik Greinacher	Fachanwalt für Verwaltungsrecht	Berlin
Prof. Dr. Thomas Groß	Universität Frankfurt a.M.	Osnabrück
Dr. Klaus-Martin Groth	Gaßner Groth Siederer & Coll.	Berlin

H

Dr. Paula Hahn	BDEW - Bundesverband der Deutschen Energiewirtschaft	Berlin
Dr. Christian Hamann	Kanzlei Gleiss Lutz	Berlin
Nina Hehn	Ostseeinstitut für Seerecht, Umweltrecht und Infrastrukturrecht, Universität Rostock	Rostock
Christian Heitmann	Ostseeinstitut für Seerecht, Umweltrecht und Infrastrukturrecht, Universität Rostock	Rostock
apl. Prof. Dr. Christian Heitsch	Brunel University	Reading, U.K.
Astrid Helbl		Nürnberg
Prof. Dr. Reinhard Hendler	Universität Trier	Trier
Bettina Hennig	Ostseeinstitut für Seerecht, Umweltrecht und Infrastrukturrecht, Universität Rostock	Rostock
Nina Herbort	Humboldt Universität zu Berlin	Berlin
Franziska Heß	Kanzlei Baumann	Leipzig
Juliane Hilf	Freshfields Bruckhaus Derringer LLP	Köln
Klaus Hoffmann	Fachanwalt für Verwaltungsrecht	München
Lars Hoffmann	Umweltbundesamt	Berlin
Volker Hoffmann	Kanzlei Hoffmann Liebs Fritsch & Partner	Düsseldorf
Hans-Georg Hofmann	Rechtsanwalt	Hohen Neuendorf
Dr. Andreas Hofmeister	TU Kaiserslautern	Kaiserslautern
Dr. Timo Hohmuth	White & Case LLP	Hamburg
Nadine Holzapfel	Ostseeinstitut für Seerecht, Umweltrecht und Infrastrukturrecht, Universität Rostock	Rostock
Dr. Hermann Hüwels	DIHK	Brüssel

I

Dr. Jan-Boris Ingerowski, LL.M.	Kanzlei Ballach	Hamburg
---------------------------------	-----------------	---------

J

Dr. Alexander Jannasch	Richter am Bundesverwaltungsgericht	Leipzig
Prof. Dr. Hans D. Jarass, LL.M.	Universität Münster	Münster
Michéle John	Günther Heidel Wollenteit Hack Goldmann Rechtsanwälte	Hamburg
Simon Jost	Rack Rechtsanwälte	Frankfurt a.M.

K

Dr. Christian Kahle	White & Case LLP	Hamburg
Prof. Dr. Norbert Kämper	Kleiner Rechtsanwälte	Düsseldorf
Susann Kerstan	Humboldt Universität zu Berlin	Berlin
Martina Kiesgen-Millgramm	Fachwältin für Verwaltungsrecht	Leipzig

Joachim Kloos	Technische Universität Dresden	Dresden
Dr. Martin Kment, LL.M.	Universität Münster	Münster
Hans-Jörg Knäpple	Rechtsanwatskanzlei Knäpple	Bad Dürkheim
Dr. Stefan Kobes	Luther Rechtsanwaltsgesellschaft	Berlin
Prof. Dr. Hans-Joachim Koch	Universität Hamburg; Vorsitzender der GfU	Hamburg
Christoph Koch	Sozietät Dr. Eick & Partner	Hamm
Dr. Annkatrin Koch	Kanzlei BBG und Partner	Bremen
Stefan Kopp-Assenmacher	Köhler & Klett Rechtsanwälte	Berlin
Prof. Dr. Michael Kotulla, M.A.	Universität Bielefeld	Bielefeld
Dr. Lutz Krahnfeld		Hamburg
James Kröger	Universität Bremen	Bremen
Ante Marike Kröger	Günther Heidel Wollenteit Hack Goldmann Rechtsanwälte	Hamburg
Prof. Dr. Ferdinand Kuchler	Clifford Chance	München
Dr. Franz-Joseph Kunert	Sächsisches Ministerium für Umwelt und Landwirtschaft	Dresden
Thoralf Kunzmann, LL.M.	Vattenfall Europe; Rechtsanwalt	Berlin
Christoph Kuznik	Universität Gießen	Gießen

L

Matthias Lang	ARQIS Rechtsanwälte	Düsseldorf
Marcus Lau	Kanzlei Füßer & Kollegen	Leipzig
Denis Leffler	E.ON Kraftwerke GmbH	Gelsenkirchen
Dr. Christoph Leifer	Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen	Düsseldorf
Prof. Dr. Angelika Leppin	Kanzlei Weißleder & Ewer	Kiel
Dr. Tobias Lieber	Schotten Friedrich Bannasch Rechtsanwälte	Freiburg
Jürgen Lindemann	Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen	Ratingen
Dr. Susanne Lottermoser	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit	Berlin

M

Dr. Claus-Peter Martens		Berlin
Prof. Dr. Thomas Mayen	Dolde Mayen & Partner	Bonn
Dr. Friederike Mechel	Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt der Freien und Hansestadt Hamburg	Hamburg
Thomas Mehler, LL.M.	Haldenwang Rechtsanwälte	Frankfurt a.M.
Dr. Hansjörg Melchinger	Fachanwalt für Verwaltungsrecht	Karlsruhe
Kirsten Meyer	Universität Osnabrück	Osnabrück
Kathleen Michalk	Technische Universität Dresden	Dresden
Dr. Peter C. Mohr	Mohr Rechtsanwälte	Hamburg
Dr. Katharina Mohr	MEK Rechtsanwälte	Frankfurt a.M.
Prof. Dr. Wolfdietrich Möller		Hannover
Wolf Müller	Bundesverband Baustoffe - Steine und Erden e.V.	Berlin
Dr. Bilun Müller	Freie Universität Berlin	Berlin
Thorsten Müller	Forschungsstelle Umweltenergierecht, Universität Würzburg	Würzburg

N

Hans Näser	GNS Gesellschaft für Nuklear-Service mbH	Essen
Rüdiger Nebelsieck	Mohr Rechtsanwälte	Hamburg
Armin Netter	Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen	Gelsenkirchen
Michael Neupert	Kümmerlein Rechtsanwälte	Essen
Dr. Helmut Nicolaus	Görg Rechtsanwälte	Berlin
Dr.-Ing. Achim Nottrodt		Hamburg

O

Prof. Dr. Gabriele Oestreich	HAWK Hochschule für angewandte Wissenschaft und Kunst	Göttingen
Dr. Martin Ohms	Ohms Rechtsanwälte	Berlin
Martin Orth	Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung	Wiesbaden

P

Dr. Stefan Paetow	Vors. Richter am BVerwG a.D.	Berlin
Dr. Martin Pagenkopf	Richter am BVerwG a.D., LLR	Köln
Dr. Sabine Pellens	Lindenpartners Rechtsanwälte	Berlin
Dr. Malte Petersen, LL.M.	Kanzlei Heuking Kühn Lüer Wojtek	Düsseldorf
Dr. Renate Philipp	Bundesverwaltungsgericht	Leipzig
Ursula Philipp-Gerlach	Kanzlei Philipp-Gerlach und Teßmer	
Tom Pleiner	Humboldt Universität zu Berlin	Berlin
Holger Pollmann	Universität Gießen	Gießen
Dr. Herbert Posser	Freshfields Bruckhaus Deringer LLP	Düsseldorf
Axel Pottschmidt	Heinemann & Partner Rechtsanwälte	Essen
Dr. Ursula Prall	Kuhbier Rechtsanwälte	Hamburg
Dominik Pross	Universität Würzburg	Würzburg

R

Dr. Manfred Rack	Rack Rechtsanwälte	Frankfurt a. M.
Felix Wolfgang Rauscher	Universität Würzburg	Würzburg
Dr. Thomas Rautenberg	IUR-REALIS Rechtsanwälte	Frankfurt a. M.
Dr. Manfred Rebentisch	Clifford Chance	Düsseldorf
Jürgen Philipp Reclam	Richter am VG Berlin	Berlin
Prof. Dr. Eckard Rehbinder	Universität Frankfurt a. M.	Königstein
Dr. Daniel Riedel	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie	Berlin
Dr. Gunther J. Rieger	Rechtsanwälte Dr. Dammert & Steinforth	Leipzig
Daniel Riekmann	Universität Marburg	Marburg
Jochem Riemann	Kanzlei Lamprecht	Kiel
Prof. Dr. Ondolf Rojahn	Richter am Bundesverwaltungsgericht a.D.	Berlin
Peter Rottner	Bund Naturschutz in Bayern e.V.	Nürnberg
Anna Rueß	Mohr Rechtsanwälte	Hamburg
PD Dr. Johannes Rux	Nomos Verlag	Baden-Baden

S

Frank Sailer	Universität Würzburg	Würzburg
apl. Prof. Dr. Dr. Joachim Sanden	Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt der Freien und Hansestadt Hamburg	Hamburg
Dr. Christof Sangenstedt		Berlin
Michael Sauthoff	Vizepräsident des Oberverwaltungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern	Greifswald
Hartmut Scheidmann	Redeker Sellner Dahs Rechtsanwälte	Berlin
Michael Scheier		Köln
Dr. Frank Andreas Schendel	Rechtsanwalt	Bergisch Gladbach
Frank-Jochen Scheuten	Kümmerlein Rechtsanwälte	Essen
Dr. Bernd Schieferdecker	Dolde Mayen & Partner	Stuttgart
Jan Schilling	VKU Verband kommunaler Unternehmen	Berlin
Dr. Alexander Schink	Redeker Sellner Dahs Rechtsanwälte	Bonn
Matthias Schink		Neuss
Prof. Dr. Sabine Schlacke	Universität Bremen	Bremen
Andrea Schmeichel	Universität Bremen	Bremen
Prof. Dr. Alexander Schmidt	Hochschule Anhalt	Bernburg
Marcus Schmidtchen	Universität Heidelberg	Heidelberg
Bernhard Schmitz	Schmitz Rechtsanwälte	Frankfurt a. M.

Christine Schneider	Universität Osnabrück	Osnabrück
Prof. Dr. Thomas Schomerus	Universität Lüneburg	Lüneburg
Jana Lutz	Universität Würzburg	Würzburg
Prof. Dr. Helmuth Schultze-Fielitz	Universität Würzburg	Würzburg
Rick Schulze	Baumann Rechtsanwälte	Würzburg
Silvia Schütte	Öko-Institut	Frankfurt a.M.
Dr. Joachim Schwab	Bezirksregierung Köln, Abt. Umwelt- und Arbeitschutz	Köln
Philip Schwarz	Universität Marburg	Marburg
Dr. Inga Schwertner	Lenz und Johlen Rechtsanwälte	
Dr. Frank-Florian Seifert	Knauth Rechtsanwälte	Berlin
PD Dr. Ulrich Smeddinck	Umweltbundesamt/MLU	Dessau
Karsten Sommer		Berlin
Dr. Birgit Spießhofer	Salans LLP	Berlin
Dr. Wolf Dietrich Spieth	Freshfields Bruckhaus Deringer LLP	Berlin
Dr. Alfred Stapelfeldt	Stapelfeldt Zweschper Krumb Rechtsanwälte	Darmstadt
Larissa Steffenhagen	Ostseeinstitut für Seerecht, Umweltrecht und Infrastrukturrecht, Universität Rostock	Rostock
Dr. Ronald Steiling	Graf von Westphalen Rechtsanwälte	Hamburg
Peter Steiniger	Steiniger Rechtsanwalts-gesellschaft mbH	Schwandorf
Heidi Stockhaus	Freie Universität Berlin	Berlin
Nina Stößel	Mohr Rechtsanwälte	Hamburg
Lutz Strack	Behörde für Wirtschaft und Arbeit, Umweltpolitik und technischer Arbeitsschutz der Freien und Hansestadt Hamburg	Hamburg
Boris Strauch	Salans LLP	Frankfurt a.M.
Dr. Eva-Maria Stüer	Stüer Rechtsanwälte	Münster
Prof. Dr. Bernhard Stüer	Stüer Rechtsanwälte; Deutsches Verwaltungsblatt	Münster
Rainer Surberg		

T

Dr. Claudia Tege		Essen
Andreas Theuer	ThyssenKrupp Steel Europe AG - Umwelt- und Klimaschutz	Duisburg
Silvia Tolkmitt	Rechtsanwälte Dr. Dammert & Steinforth	Leipzig
Dr. Ulrike Tolkmitt	Landkreis Harburg - Stabsstelle Klimaschutz	Winsen (Luhe)

U

Prof. Dr. Michael Uechtritz	Kanzlei Gleiss Lutz	Stuttgart
-----------------------------	---------------------	-----------

V

Dr. Horst v. Holleben	Redeker Sellner Dahs Rechtsanwälte	Berlin
Dr. Kostja v. Keitz	Zenk Rechtsanwälte	Berlin
Roda Verheyen	Günther Heidel Wollenteit Hack Goldmann Rechtsanwälte	Hamburg
Prof. Dr. Andrea Verstejl	Redeker Sellner Dahs Rechtsanwälte	Berlin
Dr. Andrea Vetter	Dolde Mayen & Partner	Stuttgart
Dr. Berthold Viertel	RWE Power AG	Essen
Christoph Vieten	Gesellschaft für Anlagen- und Reaktorsicherheit	Köln

W

Prof. Dr. Clemens Weidemann	Kanzlei Gleiss Lutz	Stuttgart
Dr. Matthias Weigand	Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit	München
Katja Weiler	Institut für ZukunftsEnergieSysteme gGmbH	Saarbrücken
Christoph Weise	Energie und Umweltrecht Bundesverband der Deutschen Kalkindustrie e.V.	Köln

MinDir Dr. Helge Wendenburg	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit	Bonn
Urte Wiemken	Berliner Stadtreinigung BSR	Berlin
Dr. Stefan Wiesendahl	Kümmerlein Rechtsanwälte	Essen
Christian Wirth	Baumann Rechtsanwälte	Würzburg
Felix R. Wokittel		Rockenberg
Dr. Ulrich Wollenteit	Günther Heidel Wollenteit Hack Goldmann Rechtsanwälte	Hamburg
Dr. Thorsten Würsig	FPS Rechtsanwälte	Frankfurt a. M.
Z		
Cathrin Zengerling	HafenCity Universität Hamburg	Hamburg
Dr. Cornelia Ziehm	Deutsche Umwelthilfe e.V.	Berlin

