

**GfU**

Gesellschaft für Umweltrecht e. V.  
Berlin



## **37. Umweltrechtliche Fachtagung**

vom 7. bis 9. November 2013  
in Berlin

**ESV** ERICH  
SCHMIDT  
VERLAG

**Gesellschaft für Umweltrecht e. V.**

Geschäftsstelle:

Jürgen Philipp Reclam

Am Kirschfeld 8

14532 Kleinmachnow

Telefon: (030) 90 14 85 63 · Telefax: (03 32 03) 88 47 51

E-Mail: [gesellschaft-fuer-umweltrecht@web.de](mailto:gesellschaft-fuer-umweltrecht@web.de)

Web: [www.gesellschaft-fuer-umweltrecht.de](http://www.gesellschaft-fuer-umweltrecht.de)

Herstellung:

Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG

Genthiner Straße 30 G · 10785 Berlin

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

Web: [www.ESV.info](http://www.ESV.info)

# GfU

Gesellschaft für Umweltrecht e. V.  
Berlin

## Programm

### **Donnerstag, 7.11.2013**

#### **GFU Forum im Plenarsaal des OVG Berlin-Brandenburg**

19.30 Uhr **Begrüßung**

*Michaela Ecker*

Vors. Richterin am Verwaltungsgericht,  
Stellv. Vorsitzende der GfU, Freiburg

#### **Der Rechtsrahmen für die Elektromobilität**

*Dr. Bilun Müller, LL.M.,*

Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung  
Berlin

▷ Thesenpapier Seite 5

#### **Energieeffizienz und erneuerbare Energien am Beispiel Biomasse/Biogas**

*RA Dr. Hartwig von Bredow*

Berlin

▷ Thesenpapier Seite 7

Moderation:

*Michaela Ecker*

Vors. Richterin am Verwaltungsgericht Freiburg

21.15 Uhr Sektempfang

### **Freitag, 8.11.2013**

#### **37. Umweltrechtliche Fachtagung**

10.00 Uhr **Begrüßung**

*Prof. Dr. Hans-Joachim Koch*

Vorsitzender der GfU,  
Universität Hamburg

10.15 Uhr **Gastvortrag**

#### **Rechtsschutz im Umweltrecht – Weichenstellungen in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs**

*Prof. Dr. Juliane Kokott*

Generalanwältin am Gerichtshof der Europäischen Union,  
Luxemburg

10.45 Uhr Kaffeepause

- 11.15 Uhr **Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz im Umweltrecht**  
 Prof. Dr. *Klaus F. Gärditz*  
 Universität Bonn  
 ▷ Thesenpapier Seite 11
- Prof. Dr. *Astrid Epiney*  
 Université de Fribourg  
 ▷ Thesenpapier Seite 15
- 12.45 Uhr Mittagsimbiss in der Berlin Brandenburgischen Akademie  
 der Wissenschaften
- 14.00 Uhr **Aktuelle Entwicklungen der wasserwirtschaftlichen  
 Fachplanung**  
 Prof. Dr. *Kurt Faßbender*  
 Universität Leipzig  
 ▷ Thesenpapier Seite 25
- MR'in *Monika Raschke*  
 Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft,  
 Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen  
 ▷ Thesenpapier Seite 29
- 15.30 Uhr Kaffeepause
- 16.00 Uhr **Diskussion** (in getrennten Arbeitskreisen)  
**Arbeitskreis A:**  
 Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz im Umweltrecht  
 Moderation: VRiBVerwG Dr. *Rüdiger Nolte*  
 Leipzig
- Arbeitskreis B:**  
 Aktuelle Entwicklungen der wasserwirtschaftlichen  
 Fachplanung  
 Moderation: RA Dr. *Alexander Schink*  
 Bonn
- 18.00 Uhr Ende der Arbeitskreise
- Empfang**
- 19.30 Uhr in der „Kalkscheune“  
 bis  
 22.30 Uhr

### **Samstag, 9.11.2013**

- 9.30 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)

Dr. Bilun Müller

# Der Rechtsrahmen für die Elektromobilität

- I. Einleitung
  1. Definition Elektromobilität
  2. Technischer Hintergrund
- II. Europarechtlicher Rahmen
  1. Vergaberechtliche Vorschriften
  2. Steuerpolitik
  3. Technologiepolitik
  4. Umweltpolitik
- III. Politischer Rahmen in Deutschland: Programm Elektromobilität der Bundesregierung
- IV. Herausforderungen für den deutschen Gesetzgeber
  1. Baurecht
    - a) Bauplanungsrecht
    - b) Bauordnungsrecht
  2. Straßen- und Verkehrsrecht
    - a) Zulassungsrecht
    - b) Verkehrsrecht
    - c) Straßenrecht
  3. Energiewirtschaftsrecht
    - a) Einordnung der Ladesäulen
    - b) Akkus von Elektrofahrzeugen als Netzspeicher
    - c) Zugang zur Ladesäule für den Nutzer eines Elektrofahrzeugs
    - d) Zugang zur Ladesäule für einen Energielieferanten
    - e) Zähler/Verbrauchsmesser
  4. Beihilfenrecht
    - a) Staatliche Kaufanreize
    - b) Steuervergünstigungen
    - c) Öffentlich finanziertem Aufbau einer Ladeinfrastruktur
5. Datenschutzrecht
  - a) Smart-Metering
  - b) Bewegungsprofile
6. Vergaberecht
  - a) Öffentliche Fahrzeugflotten
  - b) Grün als Kriterium
7. Steuerrecht
  - a) Aufladen eines Elektroautos beim Arbeitgeber als geldwerter Vorteil
  - b) Kraftfahrzeugsteuer
  - c) Stromsteuer
8. Technikrecht: Standardisierung
  - a) IKT/Datenübertragung
  - b) Ladestationen
  - c) Komponenten
  - d) Roaming
    - aa) Innerhalb Deutschlands bei unterschiedlichen Betreibern
    - bb) Innerhalb der EU (grenzüberschreitend)
9. Zivilrecht
  - a) Haftungsrecht
  - b) Mietrecht
  - c) Wohneigentumsrecht
  - d) Vertragsrecht
- V. Mögliche Förderanreize
  1. Finanzielle Anreize
  2. Nicht-finanzielle Anreize
- VI. Fazit



Dr. Hartwig von Bredow

# Energieeffizienz und erneuerbare Energien am Beispiel Biomasse/Biogas

## I. Recht der Energieeffizienz

- (1) Gegenwärtig setzt sich das Energieeffizienzrecht aus einer Vielzahl einzelner Instrumente zusammen.
- (2) Die Entwicklung des Energieeffizienzrechts ist nicht gradlinig verlaufen. Vielmehr lassen sich bestimmte Phasen unterscheiden, in denen das Energieeffizienzrecht stärker von ordnungsrechtlichen, informationellen und marktwirtschaftlichen Instrumenten geprägt war.
- (3) Besondere Bedeutung kommen dem Treibhausgasemissionshandel, den Energiesteuern, der Förderung der KWK, dem anlagenbezogenen Ordnungsrecht, der Förderung von Energiedienstleistungen, den Kennzeichnungsverpflichtungen und Mindesteffizienzanforderungen und verschiedenen Instrumenten im Gebäudebereich zu.
- (4) Die rechtlichen Rahmenbedingungen der Energieeffizienz und die bislang entwickelten Steuerungsinstrumente sind – gemessen an dem Potential, das eine umfassende Steigerung der Energieeffizienz bieten würde – bislang allerdings noch unzureichend.

## II. Recht der Erneuerbaren Energien

- (5) Auf europäischer Ebene ist die Erneuerbare-Energien-Richtlinie (Richtlinie 2009/28/EG) von zentraler Bedeutung für die Förderung der erneuerbaren Energien. Ziel der EE-Richtlinie ist es, den Anteil der erneuerbaren Energien am Gesamtenergieverbrauch zu erhöhen und bis zum Jahr 2020 mindestens 20 Prozent des Bruttoenergieverbrauchs der Gemeinschaft durch Energie aus erneuerbaren Quellen zu decken.
- (6) Im Biomassebereich verfolgt die Europäische Union mit der EE-Richtlinie auch das Ziel, Nachhaltigkeitsaspekte europaweit einheitlich zu berücksichtigen.
- (7) Im deutschen Recht hat sich das EEG als erfolgreicher Ansatz zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien erwiesen. Das EEWärmeG bezweckt, den Anteil der erneuerbaren Energien an der Wärmeerzeugung im Gebäudebereich bis zum Jahr 2020 auf 14 Prozent zu steigern.

## III. Energieeffizienz und Erneuerbare Energien

- (8) Energieeffizienz und erneuerbare Energien müssen im Zusammenhang gesehen werden.
  1. Der Ausbau der erneuerbaren Energien ist aufgrund der Begrenztheit der für die Nutzung erforderlichen Ressourcen, Umwandlungs-, Transport- und Speichertechnologien, Flächen und Standorte nicht beliebig steigerbar und zieht auch negative Folgen nach sich. Kritisch ist insbesondere die energetische Nutzung von Biomasse zu sehen, da diese nur eine geringe Flächeneffizienz aufweist und zu direkten und indirekten Landnutzungsänderungen führt.
  2. Die mit der Förderung der Energieeffizienz und der Förderung der erneuerbaren Energien verfolgten Ziele und die Anwendungsfelder beider Fördergegenstände sind weitgehend kongruent. Im Hinblick auf die Zielerreichung besteht ein innerer Zusammenhang zwischen der Energieeffizienz und den erneuerbaren Energien, da die Ausbauziele für erneuerbare Energien überwiegend als relative Größe im Sinne eines Anteils am Endenergieverbrauch definiert sind.
  3. Eine integrierte Klimaschutzpolitik muss die Ziele im Bereich der Energieeffizienz und der erneuerbaren Energien zugleich, d.h. gleichzeitig, schnellstmöglich und in Abstimmung miteinander, verfolgen. Zudem muss sichergestellt sein, dass sich die Energieeffizienzmaßnahmen nicht auf die konventionelle Energieversorgung beschränken, sondern gezielt auch die Nutzung erneuerbarer Energien adressieren.
- (9) Zwischen der Energieeffizienz und den erneuerbaren Energien bestehen zahlreiche Wechselwirkungen, die bei der Ausgestaltung der rechtlichen Instrumente zu beachten sind.
- (10) Bei der Ausgestaltung des Verhältnisses von Energieeffizienz und erneuerbaren Energien in rechtlichen Instrumenten stellt sich unter anderem die Frage, ob und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen und innerhalb welcher Grenzen der Einsatz erneuerbarer Energien äquivalent einer Steigerung der Energieeffizienz sein soll (Anrechenbarkeit).

- (11) Dabei kann zwischen einer impliziten und einer ausdrücklichen Anrechenbarkeit unterschieden werden, wobei die implizite Anrechenbarkeit auch als Gleichbehandlung bezeichnet werden kann.
- (12) Die Anrechenbarkeit erhöht bei kongruenten Zielen die Flexibilität des Adressaten eines bestimmten Instruments. Gegen die Anrechenbarkeit spricht jedoch, dass so die für einen der beiden Bereiche gesetzten Ziele unter Umständen nicht erreicht werden. Insbesondere ist eine doppelte Anrechnung einzelner Maßnahmen auf die Erreichung sowohl der Energieeffizienzziele als auch der Ausbauziele für erneuerbare Energien zu vermeiden.
- (13) Ein energieträger-übergreifender Effizienzvergleich ist mit Herausforderungen verbunden. Als Vergleichsmaßstab sollte dabei insbesondere der Flächenbedarf dienen. Dabei ist auch danach zu differenzieren, ob die jeweils benötigte Fläche starken Nutzungskonkurrenzen ausgesetzt ist und ob eine parallele Nutzung zu anderen Zwecken möglich bleibt.
- (14) Das Verhältnis zwischen Energieeffizienz und erneuerbaren Energien ist im geltenden Recht nicht optimal ausgestaltet.

#### IV. Biomasse/Biogas

- (15) Für die energetische Effizienz der Biomassenutzung ist der jeweilige Nutzungspfad entscheidend. Die energetische Effizienz der Biomassenutzung bestimmt sich unter anderem nach dem Hektarertrag, dem Energieverbrauch bei Anbau, Ernte und Transport der Biomasse und der energetischen Effizienz bei der Umwandlung in Endenergie oder in sekundäre Energieträger. Besonders effizient ist die Nutzung von Biomasse in der Kraft-Wärme-Kopplung.
- (16) Der Einsatz von Biomasse in emissionshandlungspflichtigen Anlagen wirft eine Reihe von Auslegungsfragen auf. Dies gilt in besonderem Maße auch für den Einsatz von Biomethan, d.h. von Erdgas, das aufgrund der zugrunde liegenden Lieferverhältnisse als Biomasse gilt.
- (17) Im Emissionshandelsrecht ist festgelegt, dass Biomasse als CO<sub>2</sub>-neutral gilt und der Emissionswert von Biomasse daher Null beträgt. Dies erscheint im Ergebnis rechtspolitisch sinnvoll, wengleich mögliche Nebeneffekte beobachtet werden müssen.
- (18) Im Gebäudebereich finden sich einige Regelungen, die die Nutzung erneuerbarer Energien (Biomasse) und zugleich die Energieeffizienz betreffen.
1. So sind Eigentümer von Gebäuden nach dem EEWärmeG verpflichtet, entweder einen bestimmten Anteil der für das Gebäude benötigten Wärme durch erneuerbare Energien oder KWK zu decken oder sicherzustellen, dass die jeweils geltenden Mindestanforderungen der EnEV um mindestens 15 Prozent unterschritten werden.
  2. Beim Einsatz von gasförmiger Biomasse setzt das KWK-Erfordernis einen Anreiz für die effiziente Nutzung dieser Energieform.
- (19) Das EEG setzt eine Reihe von Ansätzen, um die Energieeffizienz bei der Nutzung von Biomasse für die Stromerzeugung sicherzustellen.
1. Da die Förderung direkt an die Stromerzeugung gekoppelt ist, setzt das EEG einen grundsätzlich einen Anreiz, eine größtmögliche Strommenge zu erzeugen.
  2. Ein weiterer Anreiz für die effiziente Nutzung der an dem jeweiligen Standort vorhandenen Energiequellen ist die Degression der Vergütungssätze.
  3. Auch die energieträgerspezifische Ausgestaltung der Vergütungssätze trägt aufgrund der damit verbundenen Technologieförderung mittelbar zu einer gesteigerten Energieeffizienz bei.
  4. Im Biomassebereich kann eine effiziente Nutzung letztlich nur durch die besonders geförderte und geforderte Kraft-Wärme-Kopplung sichergestellt werden. Die mit dem EEG 2012 erfolgte Streichung des KWK-Bonus und Einführung der Wärmenutzungspflicht ist im Hinblick auf die Energieeffizienz allerdings negativ zu bewerten.
- (20) Die höhere Förderung kleinerer Biomasseanlagen mit niedrigeren Wirkungsgraden steht nicht im Widerspruch zu einer effizienten Biomassenutzung. Hintergrund ist, dass bei kleineren Biomasseanlagen geringere Entfernungen für den Biomassetransport zu bewältigen sind.
- (21) Die mit dem EEG 2012 verbesserte System-, Netz-, und Marktintegration ist Voraussetzung für die effiziente Nutzung des aus erneuerbaren Energien erzeugten Stroms und der Stromerzeugungspotentiale der Anlagen und Standorte.
- (22) Die Aufbereitung von Biogas auf Erdgasqualität und die daran anschließende Einspeisung ins Erdgasnetz kann die Effizienz der Biogasnutzung erheblich steigern.
1. Die Biogaseinspeisung wird sowohl durch das an die anschließende Verstromung anknüpfende EEG als auch durch eine Reihe anderer Regelungen gefördert. Die Geset-



ze sind jedoch unzureichend aufeinander abgestimmt. Dies gilt insbesondere für das EEG, das KWKG und das EEWärmeG.

2. Eine Lösungsmöglichkeit könnte darin liegen, dass die Förderung der Biogaseinspeisung nicht länger an die Nutzung des Bio-

methans in KWK-Anlagen, sondern bereits auf vorgelagerter Ebene, d.h. bei der Einspeisung in das Gasnetz, anknüpft. Der Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung bliebe dann Gegenstand des KWKG, dessen Effektivität allerdings noch erheblich gesteigert werden müsste.



Prof. Dr. Klaus Ferdinand Gärditz

## Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz im Umweltrecht

### I. Individueller Umweltrechtsschutz

- (1) Trotz aller Expansionstendenzen bleibt auch Umweltrechtsschutz primär Individualrechtsschutz. Er fügt sich insoweit in die allgemeinen Strukturen des Verwaltungsprozessrechts ein, das auf die Durchsetzung subjektiver Rechte austariert ist (§§ 42 Abs. 2, 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

#### 1. Schutznormdoktrin

- (2) Der Individualrechtsschutz als Systemmittelpunkt des deutschen Rechtsschutzmodells ist als solcher auch unionsrechtlich unangetastet geblieben. Unionsrechtliche Einflüsse auf den Individualrechtsschutz haben lediglich den Kreis der Schutznormen erweitert. Der EuGH hat insoweit dazu beigetragen, Asymmetrien im Rechtsschutz abzubauen, die zu Gunsten der Umweltnutzer und zum Nachteil Dritter entstanden sind.

#### 2. Verfahrensrecht und Drittschutz kraft Unionsrechts

- (3) Sachverhaltskonstruktion und Bewältigung von Komplexität sind zuvörderst ein verfahrensrechtliche Probleme. Verfahrensrecht dient nicht schlicht der materiellen Richtigkeit der Verfahrensergebnisse, sondern stellt diese erst her; ein anderes Verfahren führt zu anderen „richtigen“ Ergebnissen. Die Erkenntnisfunktion macht gerade den besonderen Eigenwert des Verfahrens. Das Umweltrecht der europäischen Union verfolgt daher einen – inhaltlich zu begrüßenden – stärker verfahrensbezogenen Regelungsansatz.
- (4) Das bislang zu einseitig auf Ergebniskontrolle ausgerichtete deutsche Prozessrecht muss seinen Anschluss hieran erst noch finden. Verfahrensvorschriften werden herkömmlich grundsätzlich nicht als Schutznormen qualifiziert. Eine Individualklage, die sich allein auf die Verletzung von Verfahrensrecht stützt, wäre daher nach herkömmlichem Verständnis gemessen an § 42 Abs. 2 VwGO unzulässig. Und eine Verfahrensrechtsverletzung, die nicht zugleich ein materielles subjektives Recht verletzt, würde keinen Aufhebungsanspruch nach § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO vermitteln.

- (5) Dies wird der Schlüsselfunktion des Verfahrensrechts nicht gerecht. Vor allem das Unionsrecht erfordert eine Kurskorrektur:

- ▷ Bereits das Effektivitätsgebot verlangt, das Verfahrensrechte, die auch dem Schutz des Einzelnen dienen, gerichtlich durchsetzbar sein müssen (Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV), und zwar auch dann, wenn kein passendes materielles Recht zur Verfügung steht.
- ▷ Die Rechtsschutzbestimmungen des Art. 25 IE- und Art. 11 UVP-Richtlinie gewähren (seit der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie 2003) der betroffenen Öffentlichkeit Gerichtszugang gerade auch, um die verfahrensmäßige Rechtmäßigkeit von Entscheidungen anzugreifen.
- ▷ Weiterungen sind daher unvermeidbar und lassen sich notfalls durch eine Qualifizierung als absolute Verfahrensrechte auch innerhalb des geltenden dogmatischen Systems bewältigen.

- (6) Als Korrektiv könnte in der Begründetheit dann § 46 VwVfG dienen, dessen strikte Anforderungen an Darlegungs- und Beweislast freilich ernst genommen werden müssen. Die kaum überzeugend postulierte Unabwendbarkeit des § 46 VwVfG auf absolute Verfahrensrechte wäre aufzugeben. Denn die Bestimmung stellt nicht darauf ab, dass ein materielles Recht offensichtlich nicht verletzt wurde, sondern dass die Verletzung von Verfahrensrecht die Sachentscheidung nicht beeinflusst hat.

#### 3. Erweiterung von Individualklagerechten durch die Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie

- (7) Art. 9 Abs. 2 Aarhuskonvention (AK) und Art. 25 IE- und Art. 11 UVP-Richtlinie gewähren der betroffenen Öffentlichkeit ganz allgemein einen weiten Gerichtszugang. Die in den öffentlichen Debatten im Vordergrund stehenden Umweltvereinigungen werden lediglich dadurch privilegiert, dass sie mit ihrer Anerkennung automatisch Mitglieder der klageberechtigten Teilöffentlichkeit werden (Art. 9 Abs. 2 UAbs. 2 Sätze 2–3 AK).

- (8) Die Auswirkungen auf das tradierte Schutznormkonzept hängen letztlich davon ab, wie man den Betroffenheitsradius definiert. Auch Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit müssen eine Verletzung – im nationalen Recht ausformender – eigener Rechte geltend machen können (Art. 9 Abs. 2 lit. a AK). Citoyen und Bourgeois vereinigen sich also nicht im Gemeinwohlklagebürger.
- (9) Die Verfahrensöffentlichkeit, die in umweltrelevanten Verwaltungsverfahren zu beteiligen ist, bleibt im Kern politische Öffentlichkeit. Verwaltungsverfahren werden publiziert und damit politisiert, nicht zuletzt um einer einseitigen Vereinnahmung der Verwaltung durch den Vorhabenträger entgegenzuwirken. Diese tendenziell weite Öffentlichkeit lässt sich konzeptionell nicht unverändert in eine Klägeröffentlichkeit übersetzen. Denn Klagerechte entpolitisieren Konflikte und reduzieren sie vor Gericht auf ihre nackte Rechtlichkeit. Dies sind aber jeweils unterschiedliche Anliegen.
- (10) Der Gesetzgeber muss bei der Ausgestaltung von Klagerechten besondere Sorgfalt walten lassen. Klagerechte sind grundrechtsrelevante Drittbelastung und als solche rechtfertigungsbedürftig. Die tatsächliche Verwirklichung eines Vorhabens wird Risiken ausgesetzt, die nicht einfach mit den Grenzen der materiellen Berechtigung zusammenfallen.
- (11) Die Definition, was „ein ausreichendes Interesse“ ist (Art. 9 Abs. 2 UAbs. 1 lit. a AK) und welche Personen „etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen“ (Art. 9 Abs. 3 AK), ist von politischen Vorentscheidungen abhängig, was die unmittelbare Anwendbarkeit zur Begründung von Individualklagerechten verhindert. Maßgebliche prozessuale Weichenstellungen sind innerstaatlich schon aus Gründen demokratischer Wesentlichkeit erst durch Gesetz zu treffen.
- (12) Der EuGH hat für den im Unionsrecht nicht umgesetzten Art. 9 Abs. 3 AK eine unionsrechtliche Pflicht angenommen, das nationale Recht ggf. völkerrechtskonform auszulegen, wenn das Völkerrecht zugleich eine Durchsetzung unionsrechtlich begründeter Rechte betrifft. Dies ist inhaltlich eine Überschreitung der Unionskompetenz. Art. 9 Abs. 3 AK zwingt jedenfalls auch hiernach nicht zu einer vorbehaltlosen Öffnung des Umweltrechtsschutzes. Da Art. 9 Abs. 3 AK einen zusätzlichen, aber nicht an Voraussetzungen gebundenen Gerichtszugang eröffnet, kann nicht davon ausgegangen werden, dass der nationale Gesetzgeber bei der Ausformung der innerstaatlichen Anforderungen an Klagerech-

te höheren Anforderungen unterliegen soll als nach dem voraussetzungsvollen Art. 9 Abs. 2 AK.

- (13) Ein Festhalten am Status quo, der den Individualrechtsschutz auf die Geltendmachung strikt interpretierter Schutznormen beschränkt, genügt freilich dem Gebot einer Rechtsschutzerweiterung nach Art. 9 Abs. 3 AK ebenfalls nicht. Eine sachgerechte Lösung, den Kreis der betroffenen Öffentlichkeit zu bestimmen, läge darin, in Anlehnung an die zu § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO entwickelte Dogmatik darauf abzustellen, ob objektiv berührte Interessen eines Klägers noch als abwägungserheblicher Belang zu qualifizieren sind.

## II. Klagerechte von Vereinigungen nach UmwRG und BNatSchG

- (14) Umweltvereinigungen werden nicht als solche mit Klagerechten ausgestattet, sondern als besonderer Teil der relevanten Öffentlichkeit kraft institutionalisierten Umweltöffentlichkeitsauftrags privilegiert.

### 1. Folgeprobleme eines missglückten UmwRG

- (15) Der Makel einer teils grotesken Umsetzungsverweigerung durch das ursprüngliche UmwRG, das im offenen Widerspruch zum unionsrechtlichen Regelungskonzept die Verbandsklagerechte auf die Durchsetzung subjektiver Rechte begrenzt hatte, wurde auf die Trianel-Entscheidung des EuGH hin zwischenzeitlich behoben. Nicht alle Defizite des UmwRG sind damit indes beseitigt. Namentlich der Umgang mit der für sich gesehen unzureichenden Fehlerfolgenbestimmung des § 4 Abs. 1 UmwRG harrt noch einer Lösung.
- (16) Es wäre unionsrechtswidrig, wenn § 4 Abs. 1 Satz 1 UmwRG – in Ergänzung von § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO – eine Aufhebung angegriffener Sachentscheidungen wegen schwerwiegender Verfahrensfehler bei der Durchführung einer UVP ausschliesse. Mit dem 9. Senat des BVerwG lässt sich freilich § 4 Abs. 1 UmwRG als nicht abschließende Mindestgarantie interpretieren. Andere Verfahrensfehler können daher an § 46 VwVfG gemessen werden, der daneben anwendbar bleibt.
- (17) Die Auffassung des BVerwG, dass fachplanungsrechtliche Planerhaltungsvorschriften der Regelung des § 4 Abs. 1 UmwRG vorgingen, ist unionsrechtlich grundsätzlich nicht zu beanstanden, da Rechtswidrigkeitsfeststellung, Nichtvollziehbarkeit und Notwendigkeit eines ergänzenden Verfahrens zur Heilung hinreichende Sanktionen darstellen.

## 2. Rechtfertigungsbedarf und Perspektiven überindividueller Klagerechte

- (18) Überindividuelle Klagerechte sind rechtfertigungsbedürftig:
- ▷ Sie greifen zum einen in die Grundrechte der Betroffenen ein, deren Freiheitsentfaltung prozessualen Risiken ausgesetzt wird.
  - ▷ Sie sind zum anderen legitimationstheoretisch ein begründungsbedürftiger Ausnahmefall. Anders als Individualklagen beziehen sie neben der – unvollständigen – demokratischen Legitimation keine ergänzende individuelle Legitimation daraus, dass Gerichte zur Durchsetzung individueller Rechte auf Betreiben eines Betroffenen angerufen werden.
- (19) Verbandsklagerechte sind zwar als Gegengewichte zur staatlichen Umweltverwaltung grundsätzlich sinnvoll angelegt, auch weil Interessenverbände zwischen staatlicher Strukturpolitik und Investoren erfahrungsgemäß einen rechtmäßigen Vollzug des objektiven Rechts in Frage stellen können. Insoweit kompensieren Verbandsklagen objektive Rechtsschutzlücken, die rechtsanwendungspraktisch die Verwirklichung demokratisch gesetzten Rechts beeinträchtigen. Dieser demokratische Überhang rechtfertigt es, Klagen unabhängig von individuellen Rechten im Allgemeininteresse zuzulassen. Eine Erweiterung auf Regelungsbereiche, in denen hinreichende Individualrecht zur Verfügung stehen, ist jedoch weder angezeigt noch zu rechtfertigen. Aus diesen Gründen ist ein weiterer Ausbau von überindividuellen Klagerechten nicht zu empfehlen.

### III. Rechtsschutzeffektivität

- (20) Die unionsrechtlich induzierte Finalprogrammierung des Umweltrechts hat auch Folgen für

den effektiven Rechtsschutz. Prozedural-finale Entscheidungsprogrammierung weicht harte Kontrollstandards auf und erhöht die Bedeutung der im Einzelnen elastischen und schwer prognostizierbaren Abwägungskontrolle. Fallbezogene Komplexität ist häufig die Konsequenz eines zu anspruchsvoll gefassten – unionsrechtlich geprägten – Fachrechts, das zwar meist auf anspruchsvollen administrativen Entscheidungskonzepten aufbaut, aber die Rechtsschutzfrage durchwegs aus dem Blick verloren hat.

- (21) Gerade bei der Kontrolle der Tatsachen stößt die Rechtsprechung im Umweltrecht bei komplexen Verwaltungsentscheidungen zunehmend an praktische Grenzen. Regelungen, die den Prozessstoff begrenzen, um die Kontrolle komplexer Verwaltungsentscheidungen überhaupt noch rechtsstaatlich beherrschbar zu halten, sind daher die unvermeidbare Konsequenz. Das Unionsrecht setzt hier mit dem Effektivitätsgebot nur einen sanften Rahmen. Zutreffend wurde etwa die Unionsrechtskonformität der Präklusionsregelung nach § 2 Abs. 3 UmwRG bejaht.
- (22) Eine besondere Herausforderung an den effektiven Rechtsschutz sind mehrstufige Verwaltungsverfahren. Dies gilt namentlich für die – in Mode gekommene – planerische Vorsteuerung der Standortauswahl durch Raumplanung und die überkomplexen Planungen im Energieleitungswegerecht. Die Verschränkung von hoher fachlicher Komplexität, filigraner inhaltlicher Vernetzung und ebenenspezifischer Zerfaserung können einerseits den Rechtsschutz des Einzelnen am Ende der Entscheidungskette erheblich erschweren, andererseits aber auch raumübergreifenden Megaprojekte das Risiko eines Scheiterns an gerichtlich ausgetragenen Konflikten am Ende der Entscheidungskette aufbürden, was aufwändige Vorleistungen entwertet.



Prof. Dr. Astrid Epiney/Stefan Reitemeyer

# Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz im Umweltrecht – Vorgaben der Aarhus-Konvention und des EU-Rechts und Rechtsvergleich

## I. Einleitung

- (1) Im Bereich des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes gewinnt die „Europäisierung“ der nationalen Rechtsordnungen an Bedeutung, und mit der sog. Aarhus-Konvention haben sich – soweit das Umweltrecht betroffen ist – auch genuin völkerrechtliche Vorgaben entwickelt.
- (2) Die Frage nach der Ausgestaltung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes im Umweltrecht in den verschiedenen nationalen Rechtsordnungen stellt sich – im Verhältnis zu den jedenfalls auch bestehenden Gewinnen „traditioneller“ Rechtsvergleichung – angesichts dieser Entwicklungen durchaus neu: Es fragt sich nämlich, ob und inwieweit die völker- und europarechtlichen Vorgaben bzw. deren Umsetzung in den nationalen Rechtsordnungen dazu führen bzw. dazu geführt haben, dass sich die Konzeptionen in den verschiedenen nationalen Rechtsordnungen (etwas) angenähert haben. Weiter ist könnten die europa- und völkerrechtlichen Vorgaben von gewissen konzeptionellen Weichenstellungen, die sich möglicherweise in (gewissen) nationalen Rechtsordnungen finden, inspiriert sein bzw. diese (teilweise) aufgreifen.

## II. Zu den Vorgaben der Aarhus-Konvention und des EU-Rechts

- (3) Nach Art. 9 Abs. 2 AK – der weitgehend wörtlich in Art. 11 RL 2011/92 (UVP-Richtlinie) und Art. 25 RL 2010/75 (IE-Richtlinie) aufgenommen wurde – ist ein gerichtlicher Zugang (oder eine anderweitige unabhängige Überprüfung) in Bezug auf unter Art. 6 Aarhus-Konvention fallende Entscheidungen zu gewährleisten. Während dieser Zugang in Bezug auf Individualklagen insofern eingeschränkt werden darf, als – soweit dies im Verwaltungsprozessrecht der jeweiligen Vertragspartei vorgesehen ist – ein rechtlich geschütztes Interesse verlangt werden darf, impliziert diese Vorschrift jedoch die Pflicht zur Einführung bzw. Beibehaltung einer umweltrechtlichen (altruistischen) Verbandsklage, wie der EuGH im Zusammenhang mit Art. 11 RL 2011/92 auch ausdrücklich bestätigte (sog. Trianel-Urteil). Der Gerichtshof betont aber auch, dies gelte nur für die Geltendmachung von nationalen Rechtsvorschriften, die auf Unionsrecht im Bereich des Umweltschutzes beruhen,

sowie von unmittelbar anwendbarem EU-Umweltrecht.

- (4) In Bezug auf den Prüfungsumfang impliziert die Anerkennung der Verbandsklage, dass eine vollumfängliche Überprüfung der materiellrechtlichen und verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit der Verwaltungsentscheidung – soweit umweltrechtliche Vorschriften betroffen sind, wobei angesichts des Querschnittscharakters der Aufgabe Umweltschutz Vieles dafür spricht, dass der Begriff Umwelt bzw. Umweltrecht im Zweifel weit auszulegen ist – möglich sein muss. Soweit es um Klagen Einzelner geht, dürfte jedoch die Möglichkeit der Aufrechterhaltung der „Verletztenklage“ dafür sprechen, dass auch ein entsprechender Rechtmäßigkeitszusammenhang verlangt werden darf. Dies impliziert auch, dass der Kontrollumfang der Gerichte mit den zulässigen Rügen deckungsgleich zu sein hat bzw. kongruent auszugestaltet ist.
- (5) Unter Zugrundelegung der Rechtsprechung des EuGH verpflichtet Art. 9 Abs. 3 AK die Vertragsstaaten zur Einführung einer (altruistischen) Verbandsklage, die über den Anwendungsbebereich des Art. 9 Abs. 2 AK hinausgeht und im Rahmen derselben die Verletzung umweltrechtlicher Vorschriften geltend gemacht werden können muss.
- (6) Die Anforderungen, die das nationale Recht an Nichtregierungsorganisationen nach Art. 2 Nr. 5 AK stellen darf, damit diese ein Klagerecht und sonstige Mitwirkungsrechte nach der Konvention geltend machen können, darf die praktische Wirksamkeit dieser Rechte nicht gefährden, so dass die vom nationalen Recht aufgestellten Kriterien damit wohl nur dazu dienen dürfen, die „Ernsthaftigkeit“ der Nichtregierungsorganisation zu überprüfen, wozu insbesondere ihre tatsächliche Existenz, die Verfolgung entsprechender Ziele und wohl auch eine gewisse Dauerhaftigkeit gehören dürften.
- (7) Soweit es um die Frage geht, ob die EU-Mitgliedstaaten die unionsrechtlichen Vorgaben für die Gewährung des gerichtlichen Zugangs beachtet haben, werden für diese die sich direkt aus der Aarhus-Konvention ergebenden Verpflichtungen durch die einschlägigen unionsrechtlichen Vorgaben überlagert. Der Gerichtshof be-



zieht sich vor diesem Hintergrund jeweils auf umweltrechtliche bzw. den Umweltschutz betreffende Vorschriften der EU sowie (im Anschluss daran) an die zu ihrer Umsetzung oder Durchführung erlassenen nationalen Vorschriften. Dies ändert aber nichts daran, dass sich aufgrund der „Übernahme“ der Formulierungen der Aarhus-Konvention in das EU-Sekundärrecht aus der Rechtsprechung des EuGH auch Aussagen für die Tragweite der Aarhus-Konvention ableiten lassen.

- (8) Bislang noch nicht abschließend geklärt ist die Frage, ob der gerichtliche Zugang und/oder der Kontrollumfang aus gewissen Gründen beschränkt werden darf, etwa weil die die Kläger bestimmte Einwendungen im Verfahren nicht rechtzeitig geltend gemacht haben bzw. sich anderweitig nicht am Verfahren beteiligt haben oder es sich um Verfahrensfehler handelt, die sich nicht auf das Ergebnis ausgewirkt haben. Aus unionsrechtlicher Sicht ist jedenfalls das Effektivitätsprinzip zu beachten, und im Übrigen dürfte aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu schließen sein, dass es sich bei der Beteiligung am Verfahren einerseits und dem gerichtlichen Zugang andererseits um Verfahren unterschiedlicher Zielsetzung handelt, so dass die (Nicht-) Beteiligung am Verwaltungsverfahren grundsätzlich keine Auswirkungen auf die Voraussetzungen für die Wahrnehmung des gerichtlichen Zugangs entfalten kann.

### III. Zum Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten und in der Schweiz

1. Ausgewählte Grundfragen der Ausgestaltung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten
- a) Gerichtsorganisation
- (9) Grundsätzlich können zwei Grundmodelle der Ausgestaltung des gerichtlichen Verwaltungsschutzes unterschieden werden, deren Elemente aber auch „vermischt“ bzw. kombiniert werden: Einerseits können alle Streitigkeiten einer einheitlichen „ordentlichen“ Gerichtsbarkeit unterworfen, andererseits können für verwaltungsrechtliche Streitigkeiten eigene Gerichte eingerichtet werden. Sodann – und damit in engem Zusammenhang stehend – spielen bzw. spielten in einigen Staaten quasi-gerichtliche unabhängige Beschwerdeinstanzen eine wichtige Rolle.
- (10) Eine eigene, von der ordentlichen Gerichtsbarkeit klar getrennte Verwaltungsgerichtsbarkeit

kennen Frankreich, Spanien, Schweden und die Schweiz. In Schweden ist insofern eine Besonderheit zu verzeichnen, als die Zuständigkeit zum Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten abweichend von den sonstigen verwaltungsgerichtlichen Verfahren geregelt ist und diese Umweltgerichte nicht nur aus Juristen, sondern auch aus „technischen“ Experten bestehen.

- (11) In einigen Staaten kommen die Funktionen der Verwaltungsgerichtsbarkeit ganz der ordentlichen Gerichtsbarkeit zu, wobei aber in der Regel (mittlerweile) teilweise spezielle Kammern innerhalb der ordentlichen Gerichtsbarkeit eingerichtet wurden und teilweise auch sonst spezifische Verfahrensvorschriften zur Anwendung kommen. Prototyp ist hier Großbritannien; aber auch in Dänemark fällt der Rechtsschutz gegenüber Maßnahmen der Verwaltung in die Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte. In beiden Staaten kommt jedoch neben den Gerichten verwaltungsinternen unabhängigen Beschwerdeorganen (Tribunale in Großbritannien und Beschwerdeausschüsse in Dänemark) eine bedeutende Rolle beim Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten zu, wobei bemerkenswert ist, dass für (bestimmte) Umweltangelegenheiten besondere solche Organe existieren, die teilweise (in Großbritannien) nicht nur aus Juristen, sondern auf aus „technischen“ Experten zusammengesetzt sind und sich jedenfalls durch eine gewisse Spezialisierung und Fachkenntnis auszeichnen.
- (12) Sodann werden in einer ganzen Reihe von Staaten beide Systeme miteinander kombiniert, wobei die Schwerpunkte bzw. das Regel-Ausnahme-Verhältnis variieren.

Einerseits wird eine grundsätzliche Zuständigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit für verwaltungsrechtliche Streitigkeiten angenommen; es sind allerdings punktuelle Ausnahmen festzustellen, so insbesondere in Bezug auf vermögensrechtliche Ansprüche (etwa aufgrund der Staatshaftung). Zu nennen sind hier die Niederlande und Österreich, wobei auf eine Besonderheit des niederländischen Rechts hinzuweisen ist, nämlich die Administrative Courts Advisor Foundation, eine unabhängige wissenschaftliche Agentur, die (wissenschaftliche) Aufträge von Gerichten in Gutachten auf Anfrage klärt.

Andererseits kann dieser Akzent auch verschoben sein, so wenn die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen ordentlichen Gerichten und der Verwaltungsgerichtsbarkeit keinem Regel-Ausnahme-Verhältnis gehorcht, wie in Italien (wo es auf die Unterscheidung zwischen diritti soggettivi und interessi legittimi ankommt), wenn hier auch eine Entwicklung hin zu einer



erweiterten Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte geht.

b) Die verschiedenen Verfahren

aa) „Anfechtungsklagen“

(13) Im Zentrum verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes steht die Gestaltungsklage: In allen untersuchten Staaten ist der Antrag auf Aufhebung eines individuell-konkreten Aktes der Verwaltung („Verwaltungsakt“) möglich. Allerdings gibt es teilweise verschiedene Klagearten, die sich z.B. in Bezug auf die Legitimation oder die gerichtliche Kontrolle unterscheiden.

In einer ersten Gruppe von Staaten wird dieses Klagebegehren einheitlich geregelt, so in Österreich, Spanien, Dänemark, den Niederlanden (wobei hier aber bestimmte Verwaltungshandlungen von der gerichtlichen Überprüfung ausgenommen werden können, so insbesondere gewisse Pläne) und der Schweiz.

In einer zweiten Gruppe von Staaten sind für das Begehren der Aufhebung einer individuell-konkreten Maßnahme der Verwaltung unterschiedliche Klagearten einschlägig, je nachdem, welche (Sach-) Materie betroffen ist. Von Bedeutung ist diese Differenzierung insbesondere dann, wenn der gerichtliche Zugang, das Verfahren oder die Prüfungskompetenzen der Gerichte variieren. Zu dieser Gruppe gehören Frankreich, Großbritannien, Italien und Schweden.

bb) *Leistungsklagen*

(14) Die Möglichkeiten, Behörden auf gerichtlichem Weg zu einem bestimmten Verhalten anzuhalten, sind – im Vergleich zu Anfechtungsmöglichkeiten – insgesamt weniger ausgebaut bzw. zumindest weniger klar geregelt, und einige der untersuchten Rechtsordnungen verwehren sogar ein solches Anliegen weitgehend, zumindest, was die selbständige Geltendmachung von Unterlassungen der Verwaltung betrifft. Gleichwohl besteht mittlerweile in allen untersuchten Staaten im Ergebnis die Möglichkeit gerichtlichen Rechtsschutzes auch gegen Unterlassungen der Verwaltung, wobei die verfahrensrechtliche Ausgestaltung aber stark variiert.

## 2. Gerichtlicher Zugang

a) Systeme subjektiven Rechtsschutzes

(15) Bei Systemen subjektiven Rechtsschutzes geht die Zielrichtung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes ausschließlich oder in erster Linie dahin, bestimmte, ggf. gesetzlich definierte Rechte oder Interessen der Bürger effektiv zu schützen.

aa) *Insbesondere: die Rechtslage in Österreich*

(16) Der Zugang von Einzelpersonen zu gerichtlichem Rechtsschutz ist in Österreich von der Behauptung einer Rechtsverletzung abhängig, mit deren Bejahung die Parteistellung und damit die Klagebefugnis einhergeht. Die behauptete Rechtsverletzung muss sich dabei auf die Verletzung eines subjektiven Rechts beziehen. Die Frage, ob einer bestimmten Vorschrift ein subjektives Recht zu entnehmen ist, ist durch Auslegung zu ermitteln, wobei die Abgrenzung hier nach ähnlichen Kriterien erfolgt wie gemäß § 42 Abs. 2 VwGO.

(17) Die Vorgabe, Umweltverbänden in Umweltangelegenheiten den Zugang zu Gericht zu ermöglichen (soweit Entscheidungen über bestimmte Projekte betroffen sind), erfüllt die Republik Österreich in erster Linie im Rahmen des Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes (UVP-G): Durch Gewährung des Status' der Verfahrenspartei sind anerkannte Umweltorganisationen Legalpartei und können die Einhaltung von Umweltschutzvorschriften im Genehmigungsverfahren geltend machen und gegebenenfalls Beschwerde vor dem Verwaltungsgerichtshof erheben. Daneben kommt Umweltorganisationen auch im gewerberechtlichen und im abfallrechtlichen Genehmigungsverfahren Parteistellung zu, wobei sie lediglich die Einhaltung von Umweltschutzvorschriften geltend machen können. Eine bundesrechtlich geregelte Verbandsklage im Naturschutzrecht gibt es hingegen nicht (ist der Naturschutz doch Ländersache).

(18) Eine Einschränkung des Zugangs zu Gericht findet sich jedoch im Bereich der Umweltverträglichkeitsprüfung, wenn die zuständige Behörde keine Notwendigkeit für die Eröffnung eines Prüfungsverfahrens sieht. Gegen die Nichteröffnung einer Umweltverträglichkeitsprüfung steht Individuen und Verbänden gleichermaßen die Beschreitung des Rechtsweges nicht zu. Zur Begründung führte der Verwaltungsgerichtshof aus, dass den Bürgern gegenüber keine Verpflichtung zur Durchführung eines Verfahrens zur Umweltverträglichkeitsüberprüfung bestehe. Die Vereinbarkeit dieser Regelung mit den Vorgaben des Unionsrechts ist zweifelhaft, dürfte dieses doch grundsätzlich davon ausgehen, dass betroffenen Einzelnen ein Recht auf Durchführung einer UVP zustehen kann.

bb) *Zur Rechtslage in Italien und der Schweiz*

▷ *Italien*

(19) Auch das italienische System des Verwaltungsrechtsschutzes kann grundsätzlich den Systeme

- men subjektiven Rechtsschutzes zugeordnet werden; allerdings ist insgesamt das „subjektive Element“ wesentlich weniger stark ausgeprägt, und es sind – gerade auch im Vergleich zu Deutschland und Österreich – einige Elemente zu verzeichnen, die an Systeme des objektiven Rechtsschutzes erinnern; im Übrigen ist eine Tendenz hin zu einer Ausweitung des gerichtlichen Zugang festzustellen.
- (20) Grundsätzlich ist im Rahmen des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes in Italien bei Klagen Einzelner das Vorliegen eines interesse *legittimo* ausschlaggebend: Ein solches ist jedenfalls dann gegeben, wenn der Kläger einen Anspruch auf die Rechtmäßigkeit der betreffenden Verwaltungsmaßnahme hat. Ein solcher (durchsetzbarer) Anspruch auf Rechtmäßigkeit besteht dann, wenn sich der potentielle Kläger in einer qualifizierten, individualisierten und differenzierten Rechtssituation – eben in einer die Klage legitimierenden Position – befindet. Danach ist nur diejenige Person klagebefugt, die aufgrund der einschlägigen Norm ein spezifisches individuelles Interesse (das sich gerade nicht mit Allgemeininteressen deckt und sich im Vergleich zu den Interessen anderer Personen hervorhebt) geltend machen kann, das tatsächlich beeinträchtigt wird. Im Ergebnis wird dabei die Abgrenzung zwischen rechtlich geschützten *interessi legittimi* und *interessi semplici* nach ähnlichen Kriterien vorgenommen wie die Bestimmung des individualschützenden Charakters einer Regelung im Rahmen des § 42 II VwGO.
- (21) In den letzten Jahren wurde auf dieser Grundlage der gerichtliche Zugang in Konstellationen mit Umweltbezug in Italien jedoch erheblich ausgeweitet: So reicht es aus, dass jemand Eigentümer eines Grundstücks ist, damit er gegen Verwaltungsentscheidungen, die (potentiell) umweltschädigende Aktivitäten genehmigen, gerichtlich vorgehen kann; auch kann eine Person, die in Strandnähe (2 km) wohnt, gegen die Errichtung von Sanitäreinrichtungen am Strand (die aber seinen Zugang zu diesem in keiner Weise beeinträchtigen) vorgehen. Damit nähert sich die italienische Konzeption – zumindest soweit der Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten betroffen ist – mittlerweile eher dem französischen System an.
- (22) Die vom Umweltministerium anerkannten *associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale* verfügen *ex lege* über ein Klagerecht vor den Organen der Verwaltungsgerichtsbarkeit, um unrechtmäßiges Handeln der Behörden anzufechten, wobei es um Entscheidungen mit umweltrechtlichem Charakter gehen muss.
- ▷ Schweiz
- (23) Auch der verwaltungsgerichtliche Rechtsschutz in der Schweiz ist primär individualschützend ausgerichtet. Gerichtlichen Zugang haben nur Personen, die ein schutzwürdiges Interesse haben sowie selbst betroffen sind. Die Betroffenheit des Klägers bzw. der Klägerin muss sich in einem sog. Sondernachteil, der einen „objektiven“ Charakter aufweist, äußern, so dass der Beschwerdeführer stärker als jedermann betroffen ein muss. Schutzwürdige Interessen sind nicht nur solche rechtlicher Art, sondern erfasst sind auch faktische Interessen wirtschaftlicher oder ideeller Natur, wobei diese nicht mit der Schutzrichtung der als verletzt gerügten Norm übereinstimmen müssen. Allerdings muss das Interesse des Beschwerdeführers jedenfalls praktisch und aktuell sein.
- (24) Darüber hinaus kennt das schweizerische Recht eine Vielzahl von (ideellen) Verbandsbeschwerdemöglichkeiten. Von besonderem Interesse in unserem Zusammenhang ist das in Art. 55 USG vorgesehene Verbandsbeschwerderecht gesamtschweizerisch tätiger Umweltschutzorganisationen, die seit mindestens 10 Jahren im Interesse des Umweltschutzes tätig sind und in der einschlägigen Verordnung aufgezählt sind, gegen Verfügungen über die Planung, Errichtung oder Änderung UVP-pflichtiger Anlagen gerichtlich vorzugehen. Daneben kennt auch das Natur- und Heimatschutzgesetz eine Verbandsbeschwerde, die gegen Verfügungen in Anwendung des NHG oder seiner Ausführungsverordnung sowie in Erfüllung einer Bundesaufgabe – wozu insbesondere der Biotopschutz gehört – ergangen sind, statthaft ist.
- b) Systeme objektiven Rechtsschutzes: Frankreich
- (25) Zweck von Systemen objektiven Rechtsschutzes ist in erster Linie die Kontrolle der (objektiven) Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns; der Klage Einzelner kommt damit im Ergebnis die Funktion der Auslösung einer solchen Überprüfung zu, während der Schutz von Rechten Einzelner in den Hintergrund tritt. Daraus ergibt sich, dass für den Zugang zu Gericht kein Bedürfnis an der Geltendmachung einer Rechtsverletzung besteht, da es auf diese nicht ankommt. Die dennoch bestehenden – wenn auch niedrigen – Zugangsschranken sind mit der Wahrung der Funktions- und Leistungsfähigkeit der Gerichte und der Bedeutung der Entscheidungsfreiheit der Verwaltung zu erklären.

- (26) Die Klagebefugnis ist beim im Zusammenhang mit dem Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten zentralen recours pour excès de pouvoir – im Anschluss an die Funktion dieser Klageart, eine objektive Legalitätskontrolle zu garantieren – recht weit ausgestaltet. Allerdings handelt es sich auch hier nicht um eine Popularklage; vielmehr ist ein intérêt pour agir notwendig. Dieses muss – abgesehen davon, dass eine irgendwie geartete Beeinträchtigung notwendig ist – nach ständiger Rechtsprechung direct, certain und personnel sein. In der Rechtsprechung werden diese Voraussetzungen sehr großzügig gehandhabt.
- (27) Für Verbandsklagen bestehen ebenfalls nur geringe – wenn nicht gar geringere – Hürden. Die Klagebefugnis für Verbände folgt im Grunde den gleichen Voraussetzungen wie für Individuen. Ein als Verein organisierter Verband muss nicht einmal zwingend rechtsfähig sein; ebensowenig muss eine gewisse Repräsentativität nachgewiesen werden. Insgesamt ist es sogar ausreichend, dass Vereine mit dem ausschließlichen Zweck, gegen eine Umweltmaßnahme einer Behörde Klage zu erheben, gegründet wurden. Denn der Zweck des Verbandes muss lediglich in irgendeiner Art und Weise mit der angegriffenen Maßnahme in Verbindung stehen. Somit könnten nicht klagebefugte Einzelpersonen über die Gründung eines nichteingetragenen Vereins zu einer Überprüfung der objektiven Legalität einer Verwaltungsmaßnahme gelangen, wenn gerade diese Überprüfung als Vereinszweck niedergelegt ist. Hinzukommend regelt Art. L. 142-1 CDE, dass anerkannte Verbände gegen jede Maßnahme mit Auswirkungen auf die Umwelt gerichtlich vorgehen können und damit Klagebefugnis besitzen.
- c) „Mischsysteme“
- aa) *Großbritannien (England und Wales)*
- (28) Voraussetzung für den Zugang zur judicial review ist die permission, die durch den High Court bzw. das Upper Tribunal erteilt wird. Die permission ist ein gesondertes, vorgeschaltetes Verfahren, in dem der Antragsteller sein standing für eine Überprüfung im Rahmen einer judicial review nachzuweisen hat. Das standing erfordert einen sufficient interest des Antragstellers. In Bezug auf die Anforderungen an ein ausreichendes Interesse dürfte die Gerichtspraxis im Ergebnis dahin gehen, ein solches jedenfalls dann anzunehmen, wenn der Kläger ein gewisses Interesse am Ausgang der Streitigkeit darlegen kann. Verlangt wird also nicht die Darlegung der Verletzung eigener, gesetzlich gewährter Rechte, sondern eine qualifizierte Betroffenheit kann schon ausreichen. Indizien hierfür stellen auch die Bedeutung und Schwere des Eingriffs und die Tragweite des Begehrens hinsichtlich seiner Auswirkungen auf die Verwaltung und Dritte dar. Insgesamt dürfte damit eine eher „liberale“ Tendenz bei der Zulassung von Klagen bestehen.
- (29) Auch Verbände können einen solchen sufficient interest haben, was nach der Rechtsprechung immer dann der Fall ist, wenn nach den Umständen des jeweiligen Falles ein überwiegendes öffentliches Interesse für die Zulassung der Klage spricht, so dass es für eine Verbandsklage ausreichend ist, wenn ein ernstzunehmender Verband nicht belanglose Angelegenheiten mit begründetem Interesse am Ausgang des Verfahrens dem Gericht zur Entscheidung vorlegt.
- bb) *Weitere Rechtsordnungen*
30. Ebenfalls tendenziell einem „Mischsystem“ zuzuordnen sind weiter folgende Rechtsordnungen:
- ▷ Dänemark: In Bezug auf Individualklagen dürfte das dänische System der Klage- und Beschwerdebefugnis damit von einer Art Interessentenklage ausgehen: Maßgeblich ist nicht die rechtliche Zuerkennung eines irgendwie gearteten Rechts oder Anspruchs, sondern die tatsächliche Betroffenheit der klagenden Person in ihren Interessen, die allerdings ein gewisses Gewicht („wesentlich“) aufweisen und individualisierbar sein müssen. In den Verfahren vor den Beschwerdeausschüssen kennt das dänische Recht in den umweltrelevanten Gesetzgebungsakten einen eher weit ausgestalteten Zugang von Verbänden. Für die gerichtlichen Verfahren sind auch in Bezug auf Verbände grundsätzlich die allgemeinen Zulässigkeitsvoraussetzungen einschlägig, so dass die Klagebefugnis eines Verbandes in Anknüpfung an das Kriterium des wesentlichen individuellen Interesses gleichwohl gegeben sein kann. Die Rechtsprechung dürfte hier (inzwischen) davon ausgehen, dass ein solches wesentliches individuelles Interesse auch dann vorliegen kann, wenn ein Umweltverband mit einer Klage die statutarischen Aufgaben der Organisation wahrnimmt. Insofern ist es gerade in den letzten Jahren zu einer spürbaren Ausweitung der Klagebefugnis von Verbänden gekommen.
  - ▷ Niederlande: Die Klagebefugnis Einzelner ist grundsätzlich daran geknüpft, dass der Kläger in einem rechtlich geschützten Interesse unmittelbar betroffen ist. Dabei

reicht eine hinreichend qualifizierte faktische Betroffenheit aus, während es nicht erforderlich ist, dass die zugrundeliegende Vorschrift Schutznormcharakter aufweist, wobei es sich um ein eigenes, individuelles, unmittelbares, aktuelles und objektives Interesse handeln muss. In Bezug auf Verbände kommt ebenfalls ein interessenbezogener Ansatz zum Zuge, da nach den einschlägigen gesetzlichen Vorschriften in Bezug auf Verbände ein Interesse dann zu bejahen ist, wenn ihre Verbandszwecke (die spezifisch sein müssen) betroffen sind, so dass eine (altruistische) Verbandsklage zulässig ist, wenn die satzungsmäßige Zielsetzung der Vereinigung – wobei die Voraussetzungen für deren Existenz sehr niedrig sind – spezifisch in der Förderung des Umweltschutzes besteht und die Vereinigung auch tatsächlich für diese Ziele eintritt. Auf dieser Grundlage besteht insgesamt ein eher „großzügiger“ gerichtlicher Zugang von Verbänden, der auch nicht auf die Anfechtung von Genehmigung von UVP- oder IVU-Anlagen beschränkt ist.

- ▷ Spanien: Für die Klagebefugnis Einzelner ist ein derecho o interés legítimo notwendig, so dass der Betroffene die Umstände darlegen und aufzeigen muss, in welcher Weise er direkt oder indirekt durch den angefochtenen Akt in seiner Rechtsposition betroffen ist. Bei dem Begriff des interés legítimo handelt es sich – gemäß der Rechtsprechung – um ein Konzept, das weiter ist als dasjenige des persönlichen und direkten Interesses, welches Situationen bezeichnet, indem jemand z.B. Adressat einer Entscheidung ist oder Träger eines persönlichen Interesses, das ihn von allen anderen Personen unterscheidet. Damit liegt ein solches legitimes Interesse immer schon dann vor, wenn der Kläger sich in einer Position potenziellen Vorteils oder Rechtsnutzens befindet, welche durch die Gutheißung der Klage eine „Bereicherung“ erfahren würden. Verbänden steht insofern eine (altruistische) Klagemöglichkeit zu, als die Rechtsprechung die intereses legítimos großzügig auslegt; zudem wurde im Zuge der Umsetzung der Aarhus-Konvention die Verbandsklage auch gesetzlich verankert. Voraussetzung ist jeweils, dass der Streitgegenstand in den Bereich der satzungsmäßigen Aufgabenstellung der Vereinigung fällt.
- ▷ Schweden: Gemäß dem für Klagen Einzelner maßgeblichen Kapitel 16 Sektion 12

des Umweltgesetzes von 1999 ist „any person who is the subject of a judgment or decision against him“ klageberechtigt. Diese Umschreibung umfasst neben dem Adressaten einer Entscheidung auch all jene Personen, die durch die umweltbelastende Tätigkeit geschädigt werden könnten, solange diese Möglichkeit nicht nur rein hypothetisch erscheint, oder die dadurch eine anderweitige, nicht ganz unerhebliche Beeinträchtigung erleiden könnten. Insgesamt ist das schwedische System des gerichtlichen Zugangs aber stark interessenbasiert und es ist eine Tendenz zu einer eher weiten Auslegung des zu einer Klage berechtigenden Interesses auszumachen. Verbände können im Anwendungsbereich des Umweltschutzgesetzes gegen beschwerdefähige Entscheide betreffend Bewilligungserteilung, Genehmigungen und Ausnahmeregelungen (concerning permits, approvals and exemptions) vorgehen; außerhalb des Anwendungsbereich des Umweltschutzgesetzes (etwa im Naturschutz- oder Jagdrecht) werden sie in Anwendung der allgemeinen Regelungen zum gerichtlichen Zugang als „concerned“ sowie von einer Entscheidung betroffen angesehen, dies in abkommenskonformer Auslegung (vgl. Art. 9 Abs. 3 AK) dieser Bestimmungen des schwedischen Rechts.

### 3. Gerichtliche Kontrolle

#### a) Prüfungsumfang

- (31) Im Hinblick auf den Prüfungsumfang kennt die erste (größere) Gruppe der untersuchten Rechtsordnungen keine Einschränkung derjenigen Rechtsnormen, deren Verletzung geltend gemacht werden kann. M.a.W.: Ist die Klage einmal zulässig, kann jedwede Rechtswidrigkeit gerügt werden, unabhängig davon, ob die geltend gemachte Vorschrift auch die Interessen des Einzelnen schützen soll oder nicht. Zu nennen sind hier zunächst Frankreich, Großbritannien, Dänemark und Italien, deren Rechtsordnungen zwar Klagegründe kennen, die jedoch im Ergebnis gleichwohl eine umfassende Überprüfung der Rechtmäßigkeit der behördlichen Entscheidung ermöglichen. In Schweden, den Niederlanden und der Schweiz muss sich der Beschwerdeführer nicht auf die Geltendmachung bestimmter Gründe beschränken, sondern es kann grundsätzlich allgemein die Rechtswidrigkeit gerügt und geprüft werden.
- (32) Die Notwendigkeit eines eigentlichen Rechtswidrigkeitszusammenhangs konnte nur in Österreich festgestellt werden.



## b) Kontrolldichte

- (33) In Bezug auf die gerichtliche Kontrolldichte ist zunächst von Bedeutung, dass alle untersuchten Rechtsordnungen in der einen oder anderen Form die Einräumung von Gestaltungsspielräumen der Verwaltung kennen. Allerdings gehen hier die Grundsätze teilweise auseinander, und auch das Ausmaß des eingeräumten Beurteilungsspielraumes variiert.
- (34) Die erste Gruppe von Rechtsordnungen kennt den Grundsatz der vollen gerichtlichen Überprüfbarkeit der Verwaltungsentscheidungen, und Gestaltungsspielräume der Verwaltung erscheinen als Ausnahme von dieser Regel. Zu nennen ist hier zunächst die Rechtslage in Österreich, die in dieser Beziehung ähnliche Grundsätze zugrunde legt wie diejenige Deutschlands. Auch die Schweiz und Spanien können hier erwähnt werden, wobei diese beiden Rechtsordnungen zwar auch die Unterscheidung zwischen Ermessen und unbestimmten Rechtsbegriffen kennen, jedoch die gerichtliche Kontrolle insgesamt etwas weniger dicht ausfallen dürfte als in Österreich (und Deutschland).
- (35) Eine zweite Gruppe von Staaten kennt eher weitgehende Gestaltungsspielräume der Verwaltung, und es gilt der Grundsatz, dass sich der Richter grundsätzlich nicht an die Stelle der Verwaltung setzen solle. Dieses System kommt in denjenigen Staaten zur Anwendung, in denen Hintergrund der gerichtlichen Kontrolle in erster Linie die Sicherstellung der objektiven Rechtskontrolle der Verwaltungsentscheidung ist; damit einhergeht – auf der Ebene des Prüfungsumfanges – grundsätzlich eine vollumfängliche Rechtmäßigkeitsprüfung der angefochtenen Entscheidung. Der Verwaltung steht in einem System des objektiven Rechtsschutzes allerdings ein großer Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum zu. Dieser besteht sowohl auf Tatbestands- als auch auf Rechtsfolgenseite. Die Gerichte überprüfen in der Regel schwerpunktmäßig die Beachtung formeller Kriterien, wobei insbesondere die Einhaltung des gesetzlichen Befugnisrahmens überprüft wird, so dass die Gerichte bloß die Einhaltung des Rechts und des Verfahrens überwachen sollen. Die Prüfungsdichte lässt den Inhalt der Maßnahme in der Regel unbeachtet. Ausnahmen bestehen lediglich bei intensiven Grundrechtsbeeinträchtigungen. Dieses System ist insbesondere in Frankreich und Großbritannien verwirklicht (wobei in beiden Rechtsordnungen aber in den letzten Jahren gewisse Relativierungen zu verzeichnen sind und im Übrigen eine sehr komplexe Kasuistik festzustellen ist); aber auch in Dänemark ist bei der gerichtlichen Überprüfung (im Gegen-

satz zu derjenigen vor den Beschwerdeausschüssen) eine eher geringe Kontrolldichte festzustellen. Allgemein ist festzuhalten, dass die Kontrolldichte bei verfahrensrechtlichen Vorgaben auch in diesen Rechtsordnungen relativ hoch ist.

- (36) Schließlich ist eine ganze Reihe von Rechtsordnungen zwischen diesen beiden „Grundtendenzen“ anzusiedeln, so diejenigen der Niederlande und Italiens, die insbesondere bei Beurteilungsspielräumen eine eher zurückhaltende Kontrolldichte anlegen. Eine Sonderstellung nimmt das schwedische System insofern ein, als im Gerichtsverfahren vor den Umweltschiedsgerichten grundsätzlich sowohl die Rechtmäßigkeit als auch die Zweckmäßigkeit der angefochtenen Maßnahme geltend gemacht werden kann, was natürlich eine entsprechend weitgehendere gerichtliche Kontrolle nach sich zieht.

## 4. Fazit

- (37) Der zusammenfassende Vergleich der in den verschiedenen Rechtsordnungen zu zentralen Aspekten der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle gefundenen Lösungen lässt zunächst eine beachtliche Bandbreite unterschiedlicher grundsätzlicher Konzeptionen der Gewährung des Rechtsschutzes in verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten im Allgemeinen und in Umweltangelegenheiten im Besonderen erkennen. Diese Divergenzen sind sicherlich auch im Zusammenhang mit dem in den jeweiligen Staaten zugrundeliegenden Verständnis der Rolle bzw. Funktion von Verwaltung und Gerichten zu sehen.
- (38) Trotz dieser konzeptionellen Unterschiede in den verschiedenen Systemen des Verwaltungsrechtsschutzes ist aber – je länger desto mehr – eine gewisse Relativierung der jeweils eigenen „absoluten“ Konzeption und damit eine gewisse diesbezügliche Konvergenz der Rechtsordnungen zu beobachten, dies sicherlich auch vor dem Hintergrund der Einflüsse der EMRK und des Unionsrechts, aber – gerade im Umweltrecht – auch im Zuge der Umsetzung der Aarhus-Konvention. So haben sich die einzelnen Systeme durchaus (mehr oder weniger) weiterentwickelt, so dass insbesondere zu den ursprünglichen Funktionen der Verwaltungsgerichtsbarkeit noch weitere hinzugekommen sind oder sich deren Rolle verstärkt hat. Vor diesem Hintergrund sind die erwähnten Grundkonzeptionen des „subjektiven“ oder „objektiven“ Rechtsschutzes in ihrer „Reinform“ nicht verwirklicht; vielmehr finden sich in den untersuchten Rechtsordnungen durchaus jeweils Elemente der einen und anderen Variante, wenn

auch die Akzentsetzung teilweise beträchtlich variiert.

- (39) Insgesamt dürfte in den untersuchten Staaten eine Tendenz hin zur Etablierung von „Mischsystemen“ mit entweder objektiv- oder subjektivrechtlichem Akzent bestehen, wobei in der Regel folgende Charakteristika vorzufinden sind:
- ▷ Die Klagelegitimation Einzelner hängt wesentlich von dem Vorliegen eines (qualifizierten) Interesses ab; bei den meisten der untersuchten Rechtsordnungen geht es – zugegebenermaßen etwas zugespitzt formuliert – um (allerdings unterschiedlich weitgehende) „Interessentenklagen“.
  - ▷ Jedenfalls im Bereich des Umweltrechts sind (mehr oder weniger weitgehende) Verbandsklagemöglichkeiten – jedenfalls im Hinblick auf die Geltendmachung der Verletzung umweltrechtlicher Vorschriften – eröffnet, was auch und gerade auf die Umsetzung der Vorgaben der Aarhus-Konvention sowie des Unionsrechts zurückzuführen ist.
  - ▷ Der Prüfungsumfang der Gerichte (jedenfalls bei Individualklagen) erstreckt sich auf alle Aspekte der Rechtmäßigkeit einer Verwaltungshandlung; im Rahmen der in den meisten Staaten vorzufindenden „Interessentenklagen“ erfolgt also letztlich eine objektive Rechtmäßigkeitsprüfung.
  - ▷ In Bezug auf „technische“ Aspekte kennen alle untersuchten Rechtsordnungen mehr oder weniger weitgehende Gestaltungsspielräume der Verwaltung, die allerdings dogmatisch unterschiedlich begründet werden.
  - ▷ Der Kontrolle der Einhaltung verfahrensrechtlicher Vorgaben dürfte eine besondere Bedeutung zukommen.

#### IV. Zur Konzeption des EU-Rechts

- (40) Auf der Grundlage der diesbezüglichen Aussagen bzw. Anhaltspunkte in der Rechtsprechung des EuGH sowie unter Berücksichtigung der Charakteristika des Unionsrechts spricht Vieles dafür, dass das Unionsrecht vom Konzept einer „normativen Interessentenklage“ ausgeht, so dass gerichtlicher Zugang Einzelner unter zwei Voraussetzungen zu gewähren ist: Die zur Debatte stehende unionsrechtliche Bestimmung muss (auch) den Schutz personenbezogener Rechtsgüter zum Ziel und Gegenstand haben, so dass die verfolgten (Schutz-) Ziele auch dem Interesse von natürlichen (oder juristischen) Personen dienen sollen (Notwendigkeit eines „per-

sonalen Schutzguts“, dem der Rechtsakt bzw. die jeweilige Bestimmung zumindest auch dienen soll). Zweitens muss die klagende Person in dem jeweiligen geschützten Rechtsgut betroffen sein (können), wobei es irrelevant ist, wie viele andere Personen auch noch betroffen sein könnten. Insofern kann in Bezug auf die Vorgaben des Unionsrechts für den gerichtlichen Zugang von einer Verschmelzung verschiedener nationaler Verwaltungsrechtsschutztraditionen gesprochen werden, wobei insbesondere die Anknüpfung an den dogmatischen Ansatz der Schutznormtheorie, die aber mit Elementen der „Interessentenklage“ materiell gefüllt wird („normative Interessentenklage“), bemerkenswert ist.

#### V. Schluss: zu den Herausforderungen im nationalen Recht

- (41) Soweit der gerichtliche Zugang Einzelner betroffen ist, dürften insbesondere die Vorgaben des Unionsrechts im deutschen System des Verwaltungsrechtsschutzes Fragen aufwerfen, da die Konzeption der „normativen Interessentenklage“ – wie auch immer man ihre genauen Konturen nun fasst – impliziert, dass über § 42 Abs. 2 VwGO hinausgehend in zahlreichen Konstellationen (soweit unionsrechtliche Vorgaben betroffen sind) gerichtlicher Zugang zu gewähren ist. Zwar dürfte die Beschränkung des gerichtlichen Zugangs auf die Geltendmachung subjektiver Rechte grundsätzlich in Einklang mit Art. 9 Abs. 2 AK (und damit wohl auch Art. 9 Abs. 3 AK, dem wohl keine über Art. 9 Abs. 2 AK hinausgehenden Anforderungen entnommen werden können) sowie mit den entsprechenden unionsrechtlichen Umsetzungsbestimmungen stehen; das Konzept der normativen Interessentenklage führt aber zu einer Überlagerung dieser Anforderungen, so dass im Ergebnis aufgrund der genuin unionsrechtlichen Vorgaben ein über die Aarhus-Konvention hinausgehender gerichtlicher Zugang zu gewähren ist.
- (42) In Bezug auf den Zugang von Umweltverbänden ist die Situation spätestens seit dem Trianel-Urteil des Gerichtshofs soweit geklärt, wie Genehmigungsentscheidungen über die von der UVP- bzw. IE-Richtlinie erfassten Anlagen betroffen sind. Offen ist jedoch nach wie vor, wie weit vor dem Hintergrund der Aarhus-Konvention der gerichtliche Zugang von Verbänden in Bezug auf die Geltendmachung von Verletzungen umweltrechtlicher Vorgaben gehen muss. Die Rechtsprechung des EuGH scheint hier sehr weit zu gehen und im Ergebnis anzunehmen, dass jedenfalls die Verletzung des EU-Umweltrechts bzw. des auf diesem beruhenden natio-

nalen Rechts über eine Verbandsklage gerügt werden können muss. Alle Fragen dürften hier jedoch noch nicht abschließend geklärt sein. Wie auch immer man sie beantwortet, dürfte aber wohl kein Weg an einer substantiellen Ausweitung der umweltrechtlichen Verbandsklage auch in anderen Konstellationen als in denjenigen des Art. 9 Abs. 2 AK bzw. der entsprechenden unionsrechtlichen Umsetzungsvorschriften vorbei gehen.

- (43) Insgesamt bleibt damit festzuhalten, dass die völker- und unionsrechtlichen Anforderungen im Bereich des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten gerade für Rechtssysteme mit einer Tradition des subjektiven Rechtsschutzes ins Gewicht fallen-

de Herausforderungen aufwerfen. Diesen muss aber nicht dadurch entsprochen werden, dass man das „System“ als solches insgesamt grundlegend revidiert (wogegen im Übrigen auch gewichtige Gründe sprechen könnten); vielmehr hat der Rechtsvergleich auch gezeigt, dass sowohl ein subjektiv-rechtliches als auch ein objektiv-rechtliches System durchaus für gewisse „Relativierungen“ offen sind, so dass die Frage letztlich darin besteht, auf welche Weise man das System „sanft“ weiterentwickeln kann, um den völker- und unionsrechtlichen Anforderungen sinnvoll – was nicht mit einer „Minimallösung“ gleichbedeutend ist – zu entsprechen, dies im Hinblick auf eine Art „Mischsystem“ mit subjektiv-rechtlichem Einschlag.





Prof. Dr. Kurt Faßbender

# Aktuelle Entwicklungen der wasserwirtschaftlichen Fachplanung

## I. Einführung und Grundlagen

- (1) Der Begriff der wasserwirtschaftlichen Fachplanung umfasst sowohl die „klassische“ wasserrechtliche Planfeststellung als auch die auf eine EU-Richtlinie von 2007 zurückgehende Hochwasserrisikomanagementplanung. Diese Erscheinungsformen der wasserwirtschaftlichen Fachplanung können indessen in diesem Beitrag nicht näher behandelt werden, weil die durch die EU-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) vom 23.10.2000 vorgeschriebene Bewirtschaftungsplanung mittlerweile eindeutig das Feld beherrscht und daher volle Aufmerksamkeit beansprucht.
- (2) Die WRRL zielt gemäß ihrem Art. 4 darauf ab, bis Ende 2015 für alle Gewässer einen guten Gewässerzustand bzw. für alle künstlichen oder erheblich veränderten Oberflächengewässer ein gutes ökologisches Potential und einen guten chemischen Zustand zu erreichen sowie eine Verschlechterung des Zustands aller Gewässer zu verhindern. Von diesen Zielvorgaben dürfen die Mitgliedstaaten nur unter den dort geregelten Voraussetzungen abweichen. Um diese Ziele zu erreichen, mussten die Mitgliedstaaten bis Dezember 2009 für die in ihrem Hoheitsgebiet liegenden Flussgebietseinheiten Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme aufstellen, die alle sechs Jahre und damit erstmalig Ende 2015 überprüft und, soweit erforderlich, aktualisiert werden müssen.
- (3) Nach den einschlägigen Vorgaben der WRRL ist davon auszugehen, dass den Maßnahmenprogrammen die Aufgabe zukommen soll, die Instrumente für die wasserwirtschaftliche Makrosteuerung bereitzustellen, während die Bewirtschaftungspläne als „Transmissionsriemen“ zu der Handlungsebene der nachgeordneten Behörden, der Wasserwirtschaft und der Bürger fungieren sollen (Rüdiger Breuer). Dabei sollen die Bewirtschaftungspläne nicht nur eine Brücke zwischen den – dort festzulegenden – Umweltzielen und den Maßnahmenprogrammen schlagen, sondern auch zwischen vorangegangener Bestandsaufnahme, wirtschaftlicher Analyse und laufender Überwachung.
- (4) Angesichts dessen kommt den Bewirtschaftungsplänen und Maßnahmenprogrammen bei einer funktionalen Betrachtungsweise in erster Linie eine Zielverwirklichungsfunktion zu.

Daneben haben sie nach der Konzeption der Richtlinie aber auch eine Erprobungs-, Koordinierungs- und Kontrollfunktion, die bei der Beurteilung und Ausgestaltung des weiteren Umsetzungsprozesses beachtet werden sollten.

## II. Ergebnisse der jüngsten Umsetzungskontrolle durch die Kommission

- (5) Nachdem die meisten Mitgliedstaaten ihre Bewirtschaftungspläne Anfang 2010 der EU-Kommission übermittelt haben, steht derzeit die Kontrollfunktion der Pläne im Vordergrund. Zu den Ergebnissen dieser Kontrolle hat die Kommission Ende 2012 einen Bericht vorgelegt, der eine Reihe von Defiziten identifiziert, die vor allem die praktische Handhabung der Ausnahmeregelungen, die Überwachung und Beurteilung der Gewässerqualität, die Verwaltungsstrukturen, die unzureichende Umsetzung anderer Umweltrichtlinien, die Deckung der Umwelt- und Ressourcenkosten sowie die Integration des Gewässerschutzes in andere Politiken betreffen.
- (6) Die festgestellten Defizite bei der Beurteilung der Gewässerqualität zeigen, dass die Verwaltungen in den Mitgliedstaaten teilweise durch die komplexen Anforderungen an die Ermittlung des ökologischen Zustands überfordert wurden. Sie werfen überdies die Frage auf, ob die Prioritäten in den betreffenden Mitgliedstaaten in Zukunft nicht anders gesetzt werden sollten. Denn die Kommission stellt in ihrem Bericht ebenfalls fest, dass in einigen Mitgliedstaaten bereits die Überwachung der Gewässerqualität „deutliche Defizite“ erkennen lasse und dass die Umsetzung einiger anderer Umweltrichtlinien sehr zu wünschen übrig lasse, obwohl der flächendeckenden Implementation dieser Richtlinien, wie die Kommission treffend bemerkt, eine „Schlüsselrolle“ für das Erreichen der Umweltziele der WRRL zukommt.
- (7) Die mit Blick auf die Verwaltungsstrukturen geäußerte Erwartungshaltung, dass die Mitgliedstaaten für die notwendige Kohärenz zwischen den Bewirtschaftungsplänen und „anderen Raumordnungsinstrumenten“ sorgen, unterstreicht die Bedeutung der zuvor angesprochenen Koordinierungsfunktion der Bewirtschaftungsplanung. In diesem Punkt besteht – auch

in Deutschland – durchaus noch Optimierungsbedarf.

- (8) Schließlich bemängelt die Kommission in ihrem Bericht allgemein, dass die Ausnahmeregelungen in den Bewirtschaftungsplänen allzu oft nur der Rechtfertigung dienen und dass nicht dargelegt werde, wie die Richtlinienziele erreicht werden sollen. Dieser Einwand wird, wie der Streit um die Salzwassereinleitungen der Kaliindustrie in Werra und Weser zeigt, in ersten Beschwerdeverfahren – teilweise nicht ganz zu Unrecht – auch gegen einzelne deutsche Bewirtschaftungspläne in Stellung gebracht.

### III. Rechtliche Gründe für die festgestellten Defizite

- (9) Die in dem Bericht der Kommission festgestellten Defizite haben auch – durchaus gewichtige – unionsrechtliche Gründe. Hier ist zum einen der Umstand zu nennen, dass die in Art. 4 WRRL geregelten Umweltziele an entscheidenden Stellen aufgrund ihrer Unbestimmtheit eine Reihe von Auslegungsproblemen aufwerfen, die teilweise schon länger bekannt, aber noch immer nicht gelöst sind.
- (10) Dies belegen die jüngsten Auseinandersetzungen um die „richtige“ Deutung des sog. Verschlechterungsverbots in nachgerade mustergültiger Weise. Hier gehen einige Mitgliedstaaten – angesichts der einschlägigen Definitionen des Begriffs „Zustand“ und der Systematik der Richtlinie wohl zu Recht – davon aus, dass eine Verschlechterung i. S. d. WRRL nur dann vorliege, wenn eine gewässererhebliche Maßnahme zu einem Wechsel in eine schlechtere Zustandsklasse führen würde (sog. Stufen-Theorie). Demgegenüber ist in Deutschland mittlerweile die Auffassung vorherrschend, dass jede (erhebliche) nachteilige Veränderung eines Wasserkörpers den Tatbestand der Verschlechterung erfülle (sog. Status-quo-Theorie).
- (11) Zum anderen setzt sich immer mehr die Erkenntnis durch, dass der durch die WRRL abgesteckte Zeitrahmen – so er denn überhaupt als rechtlich verbindlich anerkannt wird – in dieser Form nicht haltbar ist. Dies gilt nicht nur für das „primäre“ Zieldatum 2015, sondern in nicht unerheblichem Umfang auch für das „sekundäre“ Zieldatum 2027. Dem trägt das Ausnahmeregime der WRRL nur unzureichend Rechnung.

### IV. Denkbare Lösungsansätze

- (12) Dies alles hat unweigerlich zur Folge, dass der EU-Kommission bei der Suche nach denkbaren Lösungsansätzen eine herausragende Rolle zukommt. Denn sie kann zum einen durch eine

sachgerechte Wahrnehmung ihrer Rolle als „Hüterin der Verträge“ entscheidend zu einer Entschärfung der Fristenproblematik und zu einer sinnvollen Schwerpunktsetzung bei der sachlichen Verwirklichung der Umweltziele beitragen. Zum anderen kann die Kommission bei der Common Implementation Strategy (CIS) mit zu einer Klärung der zuvor genannten Auslegungsprobleme beitragen. Diese Doppelfunktion der Kommission hat jedoch zur Folge, dass der sog. CIS-Prozess nicht nur Chancen für die Umsetzung der WRRL, sondern auch Gefahren für das institutionelle Gleichgewicht birgt.

- (13) Dessen ungeachtet sollte eine Lösung dieser Probleme nicht darin gesucht werden, den gewässerökologischen Ansatz der WRRL, und hier insbesondere die Fokussierung auf die Gewässermorphologie, grundlegend in Frage zu stellen. Denn dieser Ansatz bringt für die Umwelt als Ganzes einen nicht bestreitbaren Mehrwert gegenüber der in Deutschland jahrzehntelang praktizierten Fokussierung der Gewässerbewirtschaftung auf die Erfordernisse der Trinkwasserversorgung. Auch an diesem Punkt ist daher in erster Linie eine sachgerechte Handhabung des Zeitrahmens für die Einhaltung der Umweltziele gefordert.
- (14) Schließlich erscheint es – trotz der unionsrechtlich induzierten Erweiterung der einschlägigen Klagebefugnisse – jedenfalls derzeit nur eingeschränkt möglich, darauf zu bauen, dass betroffene Bürger und Umweltverbände hier auf dem Rechtswege für eine richtlinienkonforme Umweltplanung sorgen, wie dies gegenwärtig in Deutschland im Bereich der Luftreinhalteplanung zu beobachten ist. Dagegen spricht vor allem der Umstand, dass zahlreiche Inhalte der Umweltziele der WRRL im Moment noch weit davon entfernt sind, den insoweit zu beachtenden Erfordernissen hinreichender Unbedingtheit und Genauigkeit zu genügen. Etwas anderes wird hier jedoch in absehbarer Zeit für das Verschlechterungsverbot gelten.

### V. Verbleibende Kritik an der deutschen Bewirtschaftungsplanung

- (15) Jenseits der in dem Bericht der Kommission genannten allgemeinen Kritikpunkte, die auch bei der konkreten Bewertung der deutschen Bewirtschaftungspläne eine Rolle gespielt haben, sieht die Kommission in Deutschland vor allem Handlungsbedarf bei der Umsetzung der Vorgaben zur Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen und beim Umgang mit der Landwirtschaft. Dieser Befund ist indessen beim Kostendeckungsgrundsatz erneut zu einem

Gutteil auf die Unklarheiten zurückzuführen, die sich aus der WRRL ergeben. Von daher sollte (auch) hier die Erprobungsfunktion der Bewirtschaftungsplanung im Vordergrund stehen.

## **VI. Ausblick**

- (16) Es steht bereits jetzt fest, dass nicht nur die Verwirklichung der Umweltziele der WRRL eine

„Generationenaufgabe“ ist. Vielmehr wird nach Lage der Dinge auch der Streit um die „richtige“ Auslegung zentraler Bestimmungen der Richtlinie noch eine ganze Generation von Juristen beschäftigen. Dies ist indessen ein Befund, der jedenfalls die Gesellschaft für Umweltrecht nicht beunruhigen sollte.



Monika Raschke

## Aktuelle Entwicklungen der wasserwirtschaftlichen Fachplanungen<sup>\*)</sup>

- (1) Mit der Richtlinie 2000/60/EU, der europäischen Wasserrahmenrichtlinie (WRRL), wurden einige grundlegende Änderungen in das deutsche Wasserrecht eingeführt. Auch nach vollständiger Umsetzung in das nationale Recht und der Aufstellung der ersten Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme Ende 2009 ist davon bisher nur wenig in der wasserrechtlichen Vollzugspraxis angekommen. Noch defizitärer gestaltet sich die Umsetzung der wasserwirtschaftlichen Planung in den Bereichen, die über das Regelungsregime des Wasserrechts hinausgehen.

### I.

- (2) Seit Verabschiedung der europäischen Wasserrahmenrichtlinie haben sich die wasserwirtschaftlichen Fachplanungen an den vorgegebenen Zielen zu orientieren. Das gilt für direkt durch die WRRL eingeführte Fachplanungen wie Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme aber auch für die „klassischen“ Bewirtschaftungsakte wie Zulassungen von Entnahmen und Einleitungen, Errichtung von Anlagen in, an, über und unter Gewässern, Gewässerbauplanungen, Gewässerunterhaltung u. a. Die Ziele waren zu Beginn der Umsetzung meist zu unkonkret, um sie unmittelbar in den wasserrechtlichen Vollzug zu integrieren.

Ziele der WRRL für die Gewässer der europäischen Gemeinschaft:

- ▷ Verbot einer Verschlechterung des Zustands
- ▷ guter chemischer Zustand für das Grundwasser
- ▷ guter mengenmäßiger Zustand für das Grundwasser
- ▷ guter chemischer Zustand für die Oberflächengewässer
- ▷ guter ökologischer Zustand oder gutes ökologisches Potenzial für die Oberflächengewässer

Ausnahmen können geltend gemacht werden, bedürfen aber ausführlicher Begründungen.

Lediglich das Verschlechterungsverbot (mit Einschränkungen) sowie die Erreichung eines guten mengenmäßigen Zustands für das Grundwasser hätten sofort vollzogen werden können. Letzteres war bereits Bestandteil des deutschen Wasserrechtsregimes. Zur Bewirtschaftung des Grundwassers über die Erteilung von Entnahmerechten gehörte stets die Prüfung des Bedarfs für das beantragte Recht und des Wasserdargebots. Rechte sollten maximal bis zur Höhe des nachgewiesenen Bedarfs erteilt werden. Weiter durfte und darf eine Wasserentnahme nur in der Menge bewilligt oder erlaubt werden, wie sich im langjährigen Mittel neu bildet.

Die übrigen in der WRRL postulierten Ziele für die Gewässer – der gute chemische Zustand für Oberflächengewässer und Grundwasser sowie der gute ökologische Zustand oder das gute ökologische Potenzial für Oberflächengewässer – bedurften einer weiteren Konkretisierung. Erst mit der Festlegung von Bewertungskriterien für die ökologischen Qualitätskomponenten (Fische, wirbellose Fischnährtiere, Pflanzenkomponenten) und Umweltqualitätsnormen für die prioritären und die flussgebietspezifischen Stoffe war eine erste Einstufung des jetzigen Gewässerzustands und damit eine Eingrenzung des Handlungsbedarfs möglich.

### II.

- (3) Die Bewirtschaftung der Gewässer erfolgte bisher sektoral und weitgehend einzelfallbezogen. Oberflächenwasser und Grundwasser werden traditionell in verschiedenen fachlichen Arbeitseinheiten bearbeitet. Die stoffliche Bewirtschaftung der Oberflächengewässer erfolgt häufig bis heute durch andere Einheiten und/oder Personen als alle Planungen, die mit der Renaturierung oder Gewässerunterhaltung zusammenhängen. Die Bewirtschaftungsplanung gemäß WRRL wird meistens innerhalb der zuständigen Bezirksregierungen in weiteren, nicht hinreichend mit dem Vollzug vernetzten Einheiten abgearbeitet.

Die Hinzuziehung von Spezialisten wie Fließgewässerbiologen war vor der WRRL i. d. R. nicht erforderlich und wurde lediglich im Zusammenhang mit Immissionsbetrachtungen bei größeren Einleitungen praktiziert.

<sup>\*)</sup> Hinweis: Das nachfolgende Thesepapier befasst sich lediglich mit den Entwicklungen der wasserwirtschaftlichen Fachplanungen infolge der WRRL. Eine zusätzliche Betrachtung der HWRM-RL oder der IE-Richtlinie würde den Rahmen sprengen.

Die stoffliche Bewirtschaftung erfolgte bisher überwiegend emissionsbezogen, d.h. es wurden im Rahmen der zu treffenden Bewirtschaftungsentscheidung – etwa dem Erteilen von Einleitungserlaubnissen – Begrenzungen für bestimmte Stoffe und Summenparameter ausgesprochen und diese überwacht. Grundlage bildete die Abwasserverordnung des Bundes sowie deren Anhänge für bestimmte Abwasserarten.

Eine Immissionsbetrachtung erfolgte im Rahmen einer sogenannten Mischrechnung. Darin prüften Fachleute der Verwaltung, inwieweit sich eine zusätzliche Einleitung auf den Gewässerzustand auswirken könnte. Wenn die Berechnung ergab, dass die Regelanforderungen nicht ausreichten, bestand die Möglichkeit weitergehende Anforderungen zu stellen. Dazu gab es Länderregelungen – in Nordrhein-Westfalen die „AGA“, die Allgemeinen Güteanforderungen für Fließgewässer.

Die Renaturierung von Fließgewässern und die Wiederherstellung der Durchgängigkeit – hier sind jetzt die Auswirkungen auf die Biozönose zu beachten – unterlagen bisher keiner Bewirtschaftung. Mit der Einführung der Forderung nach dem Erhalt der Gewässer als Bestandteil von Natur und Landschaft im WHG wurden fachtechnische Grundsätze hierzu entwickelt und in Ausbauverfahren berücksichtigt.

Eine gesetzlich artikulierte Pflicht zur Wiederherstellung naturnaher Gewässerhältnisse bestand und besteht nicht.

Gewässerbezogene Planungen fanden nur in begrenztem Umfang statt.

Wasserwirtschaftliche Rahmenpläne wurden nie flächendeckend aufgestellt. Bewirtschaftungspläne alter Lesart beschäftigten sich mit Sonderproblemen wie Ableitung besonderer Anforderungen im Einzugsgebiet von Trinkwassertalsperren oder Temperatur – z.B. wurden Wärmelastpläne für einzelne Gewässer erstellt.

Gewässerentwicklungspläne (in NRW heißen diese „Konzepte zur naturnahen Entwicklung von Fließgewässern“) stellten lediglich Angebotsplanungen dar.

Die Bewirtschaftungspläne gemäß WRRL geben erstmals umfassend den Zustand der Gewässer wieder. Die in den Maßnahmenprogrammen verankerten Maßnahmen werden allerdings auf einem vergleichsweise groben Niveau geplant (Programmmaßnahmen). Beispielsweise heißt eine solche Maßnahme „Maßnahmen zum Initiieren/Zulassen einer eigendynamischen Gewässerentwicklung inkl. begleitender Maßnahmen“ oder „Neubau und Anpassung von Anlagen zur Ableitung, Behandlung und zum Rückhalt von

Niederschlagswasser“. Diese grobe Planung erweist sich als für den Vollzug ungeeignet.

### III.

- (4) Feststellbar war, dass viele wasserwirtschaftlichen Fachplanungen nach Inkrafttreten der WRRL zunächst ruhten. Dort wo Wasserrechte erteilt werden sollten und mussten, wurden häufig Verschlechterungsverbot und Zielerreichungsgebot ignoriert, letzteres, weil weder Zustand noch Ziel explizit bekannt waren. Selbst auslaufende Erlaubnisse wurden häufig schlicht verlängert; allerdings setzt sich inzwischen die Praxis durch, bei noch unklarer Sachlage zumindest eine knappe Befristung z.B. bis zur Verabschiedung des zweiten Bewirtschaftungsplans 2015 zu setzen.

Auch als die erste Bestandsaufnahme schon konkrete Hinweise auf die Wahrscheinlichkeit von Zielerreichung oder Zielverfehlung von Wasserkörpern gaben und die Ursachen zumindest z.T. benannt waren, führten diese Erkenntnisse noch nicht zu zielgerichtetem Handeln auf Seiten der Wasserbehörden.

Seit der Aufstellung von Bewirtschaftungsplänen und Maßnahmenprogrammen Ende 2009 sind die in den Plänen ausgewiesenen Ziele verpflichtend innerhalb der in § 29 WHG vorgegebenen Fristen zu erreichen. Die meisten Bundesländer sind bereits bei der Planung den Weg gegangen, die als erforderlich ausgewiesenen Maßnahmen auf die drei Bewirtschaftungszeiträume 2009–2015, 2015–2021, 2021–2027 zu verteilen, d.h. für ca. zwei Drittel des Maßnahmenumfangs Fristverlängerungen geltend zu machen. Dieser Sachverhalt führte in Stellungnahmen der europäischen Kommission zu den deutschen Bewirtschaftungsplänen zu kritischen Anmerkungen.

Ende 2012 war eine erste Zwischenbilanz zum Stand der Umsetzung der WRRL zu ziehen.

Spätestens zu diesem Zeitpunkt wurde deutlich, dass Verzögerungen in der Umsetzung eingetreten waren. Selbst die konzeptionellen Maßnahmen, die im Maßnahmenprogramm festgelegt worden waren, um z.B. die Ursache von stofflichen Grenzwertüberschreitungen einzugrenzen oder die Verursacheranteile an stofflichen Belastungen zu quantifizieren, waren drei Jahre nach Aufstellung der Pläne nicht vollständig abgearbeitet.

Die Ursachen sind vielfältig:

- ▷ Die unteren Wasserbehörden fühlen sich an den Gewässern III. oder sonstiger Ordnung weder für die Ursachenermittlung einer Zielverfehlung noch für die Ver-



- pflichtung der Handlungsträger zu einem Gewässerausbau zuständig. Im Wasserrecht fehlen bisher klare Regelungen.
- ▷ Das Zielerreichungsgebot ist abstrakt in den §§ 27 bzw. 47 WHG aufgeführt und in den Zulassungsregelungen nicht weiter konkretisiert. Es existiert nur eine allgemeine Verpflichtung (... sollen soweit wie möglich ...) zur Rückführung von Gewässern in einen naturnahen Zustand in § 6 (2) WHG.
  - ▷ Die Beurteilung von Sachverhalten zum Gewässerzustand ist so komplex geworden, dass die Wasserbehörden trotz fachlicher Unterstützung durch Umweltbundesamt und die Landesämter z.T. überfordert sind.
  - ▷ Für die Inanspruchnahme von Ausnahmen sind sehr umfangreiche Begründungen erforderlich, die sowohl technische als auch sozio-ökonomische Betrachtungen beinhalten müssen. Hierfür fehlen „Kochrezepte“.
  - ▷ Anders als bisher sind Gewässer (Wasserkörper) ganzheitlich zu betrachten und zu bewirtschaften. Stoffliche Belastungen z.B. lassen sich häufig nicht einer einzigen Punktquelle zuordnen. Damit müssen sich mehrere zuständige Behörden bei den zu treffenden Regelungen abstimmen. Die Frage: Welche Regelung für die Einleitung eines Stoffes muss an welcher Stelle im Gewässer getroffen werden, damit der gute Zustand erreicht wird, ist nicht trivial.
  - ▷ Es sind Stoffe zu regeln, die bislang nicht im Fokus von Einleitungserlaubnissen standen. Dazu gehören z.B. Kupfer und Zink, die hauptsächlich über die Niederschlagswasserbeseitigung in die Gewässer gelangen, aber auch die prioritären Stoffe.
  - ▷ Diffuse Einträge (bisher kaum beachtet) sind in die Bewirtschaftung einzubeziehen. Hier kommt den Wasserbehörden eine neue Aufgabe zu. Sie müssen z.B. auf die Landwirtschaftskammern zugehen, wenn Überschreitungen bei in der Landwirtschaft angewandten Pflanzenbehandlungsmitteln zu verzeichnen sind.
  - ▷ Die Bewirtschaftungsbehörden benötigen Hilfestellungen für die neue Verwaltungspraxis über die Bundesverordnungen hinaus, die im Vollzug ausgesprochen sperrig sind. Länderregelungen wie die „Allgemeinen Güteanforderungen für Fließgewässer“ in NRW sind durch vergleichbare aktuelle fachliche Hilfestellungen zu ersetzen.
  - ▷ Hinsichtlich der Rückführung von Gewässern in einen naturnahen Ausbauzustand setzen die Länder auf eine freiwillige Umsetzung der erforderlichen Maßnahmen verbunden mit einer hohen finanziellen Förderung. Diese Praxis ist nicht überall erfolgreich. Die zuständigen Kommunen und Wasser- und Bodenverbände zeigen sich nicht alle kooperativ. Z.T. fehlt neben der Akzeptanz auch die Möglichkeit zur Finanzierung des Eigenanteils. Kleine Kommunen und Verbände sind häufig auch fachlich und personell nicht in der Lage, die notwendigen Aufgaben wahrzunehmen.
  - ▷ Die Ansiedlung der Aufgabe der Gewässerrenaturierung bei den Wasser- und Bodenverbänden als den Institutionen, denen von den sonst zuständigen Kommunen die Gewässerunterhaltung übertragen wurde, geht in vielen Fällen erheblich über den ursprünglichen, in den Satzungen festgeschriebenen Aufgabenumfang hinaus. Dieser umfasst meist lediglich die sogenannte Sicherstellung des schadlosen Abflusses, d.h. die Aufrechterhaltung der Entwässerungsfunktion durch Räumung des Gewässerprofils. Die Verbandsbeiträge werden auf die Mitglieder und die Nutznießer der Unterhaltung umgelegt, d.h. auf die Kommunen und außerhalb der besiedelten Bereiche auf die Anlieger. Die Beiträge bemessen sich nach dem Vorteil, den Mitglieder und Nutznießer von der Aufgabe des Verbandes haben. Die Landwirte, die für den Erhalt der Vorflut für ihre Dränagen Beiträge an ihren Wasser- und Bodenverband entrichten, sind nicht bereit, den Eigenanteil für eine Renaturierung zu zahlen.
  - ▷ Darüber hinaus zeigen sich auch konkrete Umsetzungsprobleme, wenn z.B. die für einen Gewässerausbau benötigten Flächen nicht zur Verfügung stehen. Die zuständigen Wasserbehörden scheuen sich bisher, in Planfeststellungsverfahren gemäß § 68 WHG, die der Zielerreichung nach § 27 dienen, auch die enteignungsrechtliche Vorwirkung gemäß § 71 WHG festzustellen. Damit sind die Handlungsträger auf die freiwillige Bereitstellung/Veräußerung von Grund und Boden angewiesen.
- #### IV.
- (5) Als ein Beispiel für die Komplexität im aktuellen wasserrechtlichen Vollzug sei die Frage der Wiederherstellung der Durchgängigkeit betrachtet.

Hier existieren in § 34 (2) vergleichsweise klare Regelungen:

Entsprechen vorhandene Stauanlagen nicht den Anforderungen ..., so hat die zuständige Behörde die Anordnungen zur Wiederherstellung der Durchgängigkeit zu treffen, die erforderlich sind, um die Bewirtschaftungsziele nach Maßgabe der §§ 27 bis 31 zu erreichen.

In der Frage, wie viel Durchgängigkeit denn innerhalb eines Gewässers erforderlich ist, um die Ziele der §§ 27 bis 31 WHG zu erreichen, hilft auch die Oberflächengewässerverordnung (OGewV), in die die materiell-rechtlichen Anforderungen insbesondere aus den Anhängen der WRRL aufgenommen sind, nur wenig weiter. Zwar ist in Anhang 4, Tabelle 2 aufgeführt, welche Bedingungen für den sehr guten Zustand gelten; unter dem „guten Zustand“ ist aber lediglich darauf verwiesen, dass die Durchgängigkeit einen Zustand erreichen muss, der dazu führt, dass die biologischen Qualitätskomponenten den guten Zustand bzw. das gute ökologische Potenzial erreichen.

Die Bund-/Länderarbeitsgemeinschaft Wasser hat in einem ihrer Hintergrundpapiere die Durchgängigkeit der Gewässer, die von Mittel- und Langdistanzwanderfischen besiedelt werden, als flussgebietsübergreifende Bewirtschaftungsfrage identifiziert. D.h. zur Frage der (Fisch-)Durchgängigkeit sind Abstimmungen über Länder- und Staatsgrenzen hinweg erforderlich. Darüber hinaus hängt die Frage, wie viel Durchgängigkeit ein Gewässer zur Zielerreichung benötigt vom Ziel und vom Gewässertyp ab. Es gibt Fachpapiere – in NRW z.B. das Handbuch Querbauwerke und das LANUV-Arbeitsblatt „Strahlwirkungs- und Trittschneckenkonzept in der Planungspraxis“ – die Auskunft darüber geben, welche Anteile an Rückstaustrrecken bzw. an sogenannten Degradationsstrrecken innerhalb eines Gewässers nicht überschritten werden dürfen, damit die ökologischen Qualitätskomponenten einen guten Zustand erreichen. Auch wenn dieser fachliche Zusammenhang von allen an einem Gewässer zuständigen Behörden durchdrungen worden ist, bleibt den Behörden die Ermessensentscheidung, welche Querbauwerke erhalten bleiben können und welche nicht bzw. welche zumindest fischdurchgängig gemacht werden müssen.

Es verwundert daher nicht, dass § 34 (2) bisher nicht flächendeckend vollzogen wird.

## V.

(6) Als Fazit lässt sich festhalten:

Das geltende Wasserrecht in Deutschland fordert und ermöglicht zwar eine umfassende wasserwirtschaftliche Fachplanung in Form von Bewirtschaftungsplänen und Maßnahmenprogrammen. Zwischen vorliegender Planung und den für eine zielgerichtete Bewirtschaftung notwendigen Schritten klafft jedoch eine Lücke.

Während für alle Benutzungstatbestände eine Zulassungspflicht besteht, ist die Verpflichtung zur Wiederherstellung naturnaher Gewässer ausbaustände in dem Umfang, der erforderlich ist, um die Ziele der §§ 27 bis 31 WHG zu erreichen, in § 6 (2) nur als Sollbestimmung formuliert. Dies ist inkonsequent auch unter dem Aspekt, dass zur Mindestwasserführung und zur Durchgängigkeit Regelungen in den §§ 33 bis 35 existieren.

Weiter wäre es hilfreich, zumindest in den Länderwassergesetzen in Abhängigkeit von der Gewässerordnung eine Bewirtschaftungsverantwortung zu fixieren. Auch wenn diese sich bereits jetzt mittelbar ableiten lässt, würde hierdurch zusätzliche Klarheit geschaffen.

Neben den rechtlichen Ergänzungen benötigen die zuständigen Wasserbehörden als Unterstützung für den wasserrechtlichen Vollzug Länderverordnungen und Handreichungen zur fachlichen Unterstützung ihrer Bewirtschaftungsentscheidungen.

Die bestehenden Zuständigkeitsstrukturen sind an vielen Stellen nicht geeignet, von den Fachplanungen zu einer fristgerechten Zielerreichung zu gelangen.

Wasserwirtschaftliche Fachplanungen erstrecken sich zwangsläufig auf andere Rechtsbereiche z.B. Landwirtschaftsrecht, Bergrecht, Wasserstraßenrecht, Straßenrecht, Planungsrecht. Der Vollzug in den betroffenen Bereichen entzieht sich weitgehend dem Einfluss des Wasserrechtsregimes. So ist es z.B. mit Mitteln des wasserrechtlichen Vollzugs nicht möglich, den guten chemischen Zustand in belasteten Grundwasserkörpern zu erreichen. Hier ist der Bundesgesetzgeber gefordert, die Rahmenbedingungen für die Erreichung der im WHG postulierten Ziele zu schaffen.



## Teilnehmerverzeichnis

Berücksichtigt wurden nur diejenigen Teilnehmer, deren Anmeldung bis zum 20. Oktober 2013 erfolgt ist.

Name	Tätigkeit/Institution	Ort
<b>A</b> .....		
Prof. Dr. Hartmut Aden	Hochschule für Wirtschaft und Recht	Berlin
Maria Anschütz	Universität Kassel	Kassel
Prof. Dr. Ivo Appel	Universität Hamburg	Hamburg
<b>B</b> .....		
Wolfgang Baumann	Baumann Rechtsanwälte	Würzburg
Wolfgang Bergfelder	Senatsdirigent a.D.	Berlin
Dr. Tina Bergmann	Kanzlei Dolde Mayen & Partner	Stuttgart
Andreas Berstermann	Kanzlei Heuking Kühn Lüer Wojtek	Düsseldorf
Dr. Alexander Beutling	Rechtsanwälte Lenz & Johlen	Köln
Frank Boermann	Rechtsanwälte Grawert & Partner	Berlin
Prof. Dr. Monika Böhm	Universität Marburg	Marburg
Rainer Bökel	Kanzlei Weißleder & Ewer	Kiel
Thomas Bosecke	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit	Berlin
Dr. Jana Bovet	Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung GmbH – UFZ	Leipzig
Sebastian Bramorski	Kanzlei Heuking Kühn Lüer Wojtek	Düsseldorf
Dr. Sven Brockhoff	Kanzlei CMS Hasche Sigle	Stuttgart
Prof. Dr. Hans Büchner		Stuttgart
Dirk Buchsteiner	Stüer Rechtsanwälte, DVBl	Berlin
Dirk Büge	Kanzlei Büge & Tünnesen-Harmes	Duisburg
Dr. Karsten Bugiel	Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg- Vorpommern	Schwerin
Dr. Thomas Burckhardt	Kanzlei Dr. Burckhardt & Schmidt	Leipzig
Anna Burghardt, SJD, LL.M.	Linklaters, LLP	Berlin
<b>C</b> .....		
Prof. Dr. Pascale Cancik	Universität Osnabrück	Osnabrück
Sven Clever	Erich-Schmidt-Verlag	Berlin
Dr. Diana Coulmas	vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V.	Berlin
Dr. Stefan Cuypers	Industrie-Wasser-Umweltschutz e. V.	Düren
Dr. Dieter Czajka		Lüneburg
Dr. Peter Czermak	Regierung von Oberbayern	München
<b>D</b> .....		
Marcel Dalibor	Kanzlei Becker Büttner Held	Berlin
Siegfried de Witt	De Witt Rechtsanwalts-gesellschaft	Berlin
Thorsten Deppner	Rechtsanwalt	Berlin
Dr. Markus Deutsch	Kanzlei Dolde Mayen & Partner	Bonn
Dr. Lars Diederichsen	Haldenwang Rechtsanwälte	Frankfurt a. M.
Dr. Lars Dietrich	Sozietät Wolter Hoppenberg	Hamm
Prof. Dr. Martin Dippel	Brandi Rechtsanwälte	Paderborn
Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde	Kanzlei Dolde Mayen & Partner	Stuttgart
<b>E</b> .....		
Prof. Dr. Felix Eckardt, LL.M., M.A.	Forschungsstelle Nachhaltigkeit und Klimapolitik	Leipzig
Michaela Ecker	Verwaltungsgericht Freiburg	Freiburg

Jutta Eckl-Hüttemann	Deutsche Bahn Antragsgegner	Berlin
Dr. Markus Ehrmann	Kanzlei Köchling & Krahnfeld	Hamburg
Martin Elsner	Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz	Hannover
Christoph Engel	Kanzlei Becker Büttner Held	Berlin
Prof. Dr. Astrid Epiney	Universität de Fribourg	Fribourg
Prof. Dr. Wolfgang Ewer	Kanzlei Weißleder & Ewer	Kiel
<b>F</b> .....		
Prof. Dr. Kurt Faßbender	Universität Leipzig	Leipzig
Dr. Frank Fellenberg	Kanzlei Redeker Sellner Dahs	Berlin
Dr. Hartmut Fischer	Rittershaus Rechtsanwälte	Mannheim
Dr. Kurt Fleckenstein		Bonn
Dr. Jürgen Fluck	BASF	Ludwigshafen
PD Dr. Claudio Franzius	Ruhr-Universität Bochum	Bochum
Caroline Freier	Kopp-Assenmacher Rechtsanwälte	Berlin
Ingo Frerich	Rechtsanwalt	Aurich
Lt.MinR Jörg Friedrich	Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen	Düsseldorf
Klaus-D. Fröhlich	Kanzlei Wellmann Fröhlich Langbein	Berlin
<b>G</b> .....		
Prof. Dr. Klaus F. Gärditz	Universität Bonn	Bonn
Jana Gaßner	Mohr Rechtsanwälte	Hamburg
Stefan Geiger	WK Rechtsanwälte	Hamburg
Dr. Andreas Geiger	Kanzlei GSK Stockmann + Kollegen	München
Maria Geismann	De Witt Rechtsanwalts-gesellschaft	Berlin
Annette Giersch	BDI – Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.	Berlin
Dr. Anne-Christin Gläß	Universität Leipzig	Leipzig
Dr. Jürgen Glückert	Heinemann & Partner Rechtsanwälte	Essen
Dominik Greinacher	Rechtsanwälte Scholtka & Partner	Berlin
Dr. Angela Griesbach	SAA – Sonderabfallagentur Baden Württemberg GmbH	Kornthal
Kerstin Gröhn	Rechtsanwälte Klemm & Partner	Hamburg
Dr. Klaus-Martin Groth	Kanzlei Gaßner, Groth, Siederer & Coll.	Berlin
<b>H</b> .....		
Dr. Paula Hahn	bdew – Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V.	Berlin
Dr. Winfried Haneklaus	Ruhrverband	Essen
Sebastian Hartmann	Universität Würzburg	Würzburg
Dr. Ursula Heimann, LL.M.	Bundesnetzagentur	Bonn
Prof. Dr. Christian Heitsch	Brunel University London	London
Dr. Mathias Hellriegel, LL.M.	Kanzlei Malmendier Partners	Berlin
Dr. Oliver Hendrichske	Bundesamt für Naturschutz	bonn
Friederike Hennig	VG Hannover	Hannover
Dr. Jan Henning	Kanzlei Gleiss Lutz	Berlin
Nina Herbort	Humboldt-Universität zu Berlin	Berlin
Dr. Rut Herten-Koch		Berlin
Franziska Heß	Baumann Rechtsanwälte	Leipzig
Klaus Hoffmann	Kanzlei Hoffmann & Greß	München
Lars Hoffmann	Deutsche Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt	Berlin
Dr. Michael Hofmann		Mainz
Hans-Georg Hofmann	Rechtsanwalt	Hohen Neuendorf
Dr. Andreas Hofmeister	TU Kaiserslautern	Kaiserslautern

Dr. Ulrich Hösch	Kanzlei Dr. Gronefeld Thoma & Kollegen	München
Antonia Hüge	Universität Kassel	Kassel
Dr. Hermann Hüwels	DIHK – Deutscher Industrie- und Handelskammertag	Berlin

**I**

Dr. Christl Illig	Kanzlei Dr. Illig	Stuttgart
Dr. Nils Christian Ipsen	Freshfiel Bruckhaus Deringer LLP	Berlin
Konstanze Isensee	Universität Osnabrück	Osnabrück

**J**

Dr. Alexander Jannasch		Berlin
Prof. Dr. Gerold Janssen	Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung	Dresden
Dr. Michèle John	Rechtsanwälte Günther	Hamburg
Simon Jost	Rack Rechtsanwälte	Frankfurt a.M.
Dr. Sara Jötten	Mohr Rechtsanwälte	Hamburg

**K**

Christian Kahle	Bird & Bird LLP	Hamburg
Prof. Dr. Norbert Kämper	Kanzlei Taylor Wessing	Düsseldorf
Dr. Peter Kamphausen	Kanzlei Heucking Kühn Lüer Wojtek	Düsseldorf
Dr. Ulrich Karpenstein	Kanzlei Redeker Sellner Dahs	Berlin
Dr. Katharina Kern	Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung GmbH – UFZ	Leipzig
Martina Kiesgen-Millgramm	KMR Kiesgen-Millgramm Rechtsanwälte	Leipzig
Alice Kinne	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit	Berlin
Dr. Remo Klinger	Geulen & Klinger Rechtsanwälte	Berlin
Sarah Klingmüller	Regierungsrätin der Freien und Hansestadt Hamburg	Hamburg
Michael Klitsch	Universität Würzburg	Würzburg
Prof. Dr. Martin Kment	Universität Augsburg	Augsburg
Hans-Jörg Knäppler	Rechtsanwalt	Bad Dürkheim
Prof. Dr. Hans-Joachim Koch	Universität Hamburg; Vorsitzender der GfU	Hamburg
Prof. Dr. Wolfgang Köck	Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung GmbH – UFZ	Leipzig
Dr. Malte Kohls	BBG und Partner Rechtsanwälte	Bremen
Prof. Dr. Juliane Kokott, LL.M.	Europäischer Gerichtshof	Luxemburg
Peer Kollecker	Sozietät Wolter Hoppenberg	Hamm
Stefan Kopp-Assenmacher	Kopp-Assenmacher Rechtsanwälte	Berlin
Miriam Köster	Universität Münster	Münster
Dr. Lutz Krahnfeld	Rechtsanwälte Köchling & Krahnfeld	Hamburg
Dr. Ellen Krüsemann	Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen	Düsseldorf
Prof. Dr. Ferdinand Kuchler	Görg Rechtsanwälte	München
Dr. Franz-Josef Kunert		Dresden
Christoph Kuznik	Rechtsanwälte Kümmerlein	Essen

**L**

Dieter Lang	Taylor Wessing Partnergesellschaft	Frankfurt a.M.
Moritz Lange	Dolde Mayen & Partner	Stuttgart
Prof. Dr. Silke R. Laskowski	Universität Kassel	Kassel
Prof. Dr. Curt Lutz Lässig	Rechtsanwalt	Berlin
Dr. Marcus Lau	Rechtsanwälte Füßer & Kollegen	Leipzig
Petra Lau	vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V.	Berlin

Dr. Christoph Leifer	Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen	Düsseldorf
Prof. Dr. Angelika Leppin Lt.MinR Jürgen Lindemann	Kanzlei Weißleder & Ewer Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen	Kiel Ratingen
Lisa Löffler Dr. Franz Luger	Universität Münster OMV Refining & Marketing GmbH	Münster Schwechat

**M**

Dr. Claus-Peter Martens, LL.M.	ROLEMA Rechtsanwälte	Berlin
Dr. Tobias Masing	Kanzlei Redeker Sellner Dahs	Berlin
Prof. Dr. Thomas Mayen	Kanzlei Dolde Mayen & Partner	Bonn
Dr. Friederike Mechel, LL.M.	Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt der Freien und Hansestadt Hamburg	Hamburg
Dr. Wilhelm Mecklenburg Thomas Mehler	Haldenwang Rechtsanwälte	Pinneberg Frankfurt a. M.
Dr. Hansjörg Melchinger	Kanzlei Dr. Melchinger	Karlsruhe
Dr. Sabine Mengelkoch	Kanzlei lindenpartners	Berlin
Catharina Messerschmidt	BPK Rechtsanwälte	Tastrup
Kathleen Michalk	Technische Universität Dresden	Dresden
Magdalena Michl	Universität Gießen	Gießen
Christin Mielke	HafenCity Universität Hamburg	Hamburg
Univ. Prof. Dr.-Ing. habil. Stephan Mitschang		Potsdam
Jan Mittelstein	Mohr Rechtsanwälte	Hamburg
Dr. Katharina Mohr	DIHK – Deutscher Industrie- und Handelskammertag	Berlin
Prof. Dr. Wolfdietrich Möller Nelly Morgenstern	HafenCity Universität Hamburg	Hannover Hamburg
Wolf Müller	BBS – Bundesverband Baustoffe e.V.	Berlin
Dr. Bilun Müller, LL.M.	Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung	Berlin
Tina Mutert	Umweltbundesamt	Dessau-Roßlau

**N**

N.N.	Universität Kassel	Kassel
N.N.	Universität Kassel	Kassel
Reinhard Naß		Seelze
Julian Asmus Nebel	Görg Rechtsanwälte	Berlin
Rüdiger Nebelsieck	Mohr Rechtsanwälte	Hamburg
Volker Nebelsieck		Celle
Dr. Peter Nisipeanu	Ruhrverband	Essen
Dr. Rüdiger Nolte	Bundesverwaltungsgericht	Leipzig
Dr.-Ing. Adolf Nottrodt	hanse.ing Hamburger Ingenieure	Eckernförde

**O**

Dr. Martin Ohms	Ohms Rechtsanwälte	Berlin
Dr. Dorothea Ortner	Johnson Controls Power Solutions	Hannover
Dr. Olaf Otting	Allen & Overy LLP	Frankfurt a. M.
Christian-W. Otto		Berlin

**P**

Prof. Dr. Eckhard Pache	Universität Würzburg	Würzburg
Dr. Stefan Paetow		Berlin
Dr. Martin Pagenkopf	CBH Rechtsanwälte	Bonn

Dr. Martin Pawlik	Kopp-Assenmacher Rechtsanwälte	Berlin
Dr. Hans-Hermann Peschau	Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht	Lüneburg
Birgit Peters	Universität Münster	Münster
Dr. Renate Philipp	Bundesverwaltungsgericht	Leipzig
Ursula Philipp-Gerlach	Rechtsanwälte Philipp-Gerlach & Teßmer	Frankfurt a.M.
Dr. Nicole Pippke	Clearingstelle EEG	Berlin
Tom Pleiner	Humboldt-Universität zu Berlin	Berlin
Dr. Winfried Porsch	Dolde Mayen & Partner	Stuttgart
Dr. Herbert Posser	Freshfields Bruckhaus Deringer LLP	Düsseldorf

## R .....

MR'in Monika Raschke	Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen	Düsseldorf
Dr. Manfred Rebentisch		Düsseldorf
Jürgen Philipp Reclam	Verwaltungsgericht Berlin	Berlin
Dr. Moritz Reese	Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung GmbH – UFZ	Leipzig
Prof. Dr. Eckard Rehbinder	Universität Frankfurt	Frankfurt a.M.
Meike Richter	Universität Würzburg	Würzburg
Dr. Gunther J. Rieger	Rechtsanwälte Dr. Dammert & Steinforth	Leipzig
Dr. Christoph Riese	Görg Rechtsanwälte	Berlin
Prof. Dr. Marc Röckinghausen	Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW	Heiligenhaus
Dr. Michael Rolfsen	Universität Bielefeld	Bielefeld
Manuel Rothe	Universität Leipzig	Universität Leipzig
Peter Rottner		Nürnberg

## S .....

Nadja Salzborn	Umweltbundesamt	Dessau-Roßlau
Christof Sangenstedt	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit	Berlin
Matthias Sauer	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit	Berlin
Hartmut Scheidmann	Kanzlei Redeker Sellner Dahs	Berlin
Michael Scheier		Bergisch Gladbach
Andrea Elisabeth Schelle	Universität Leipzig	Universität Leipzig
Dr. Frank Schendel	Rechtsanwalt	Bergisch Gladbach
Dr. Christian Scherer-Leydecker	Kanzlei CMS Hasche Sigle	Köln
Frank Jochen Scheuten	Rechtsanwälte Kümmerlein	Essen
Dr. Bernd Schieferdecker	Dolde Mayen & Partner	Stuttgart
Catrin Schiffer	BDI – Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.	Berlin
Dr. Kerrin Schillhorn	Mütze Korsch Rechtsanwaltsgesellschaft	Köln
Dr. Alexander Schink	Kanzlei Redeker Sellner Dahs	Bonn
Matthias Schleifenbaum	Freshfields Bruckhaus Deringer LLP	Köln
Prof. Dr. Arndt Schmehl	Universität Hamburg	Hamburg
Hanspeter Schmidt		Freiburg
Prof. Dr. Alexander Schmidt	Hochschule Anhalt	Bernburg
MR Georg Schmidt-Drechsler	Bayerisches Umweltministerium	München
Hans Christian Schmitz	Universität Freiburg	Freiburg
Christine Schneider	Universität Osnabrück	Osnabrück
Doreen Scholz	Bundesverwaltungsgericht	Leipzig
Prof. Dr. Christian Schrader	Hochschule Fulda	Fulda
Dr. Martin Schröder	Kanzlei Messerschmidt, Dr. Niedermeier & Partner	München
Dr. Hanna Schroeder-Czaja	Ohms Rechtsanwälte	Berlin
Rick Schulze, LL.M.oec.	Baumann Rechtsanwälte	Würzburg
Prof. Dr. Achim Schunder	NVwZ	Frankfurt a.M.
Silvia Schütte	Öko-Institut	Darmstadt

Dr. Joachim Schwab		Düsseldorf
Dr. Fabian Schwarz	Kopp-Assenmacher Rechtsanwälte	Berlin
Florian Schweighart	Universität Hamburg	Hamburg
Dr. Inga Schwertner	Lenz und Johlen Rechtsanwälte	Köln
Prof. Dr. Max-Jürgen Seibert	Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen	Münster
Dr. Dieter Sellner	Kanzlei Redeker Sellner Dahs	Berlin
Dr. Stephan Sina	Ecologic Institut	Berlin
Michael Snowadsky	Universität Hamburg	Hamburg
Karsten Sommer	Rechtsanwalt	Berlin
Dr. Martin Spieler	Görg Rechtsanwälte	München
Dr. Wolf-Dietrich Spieth	Freshfields Bruckhaus Deringer LLP	Berlin
Juliane Steegmann	Deutsche Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt	Berlin
Dr. Ronald Steiling	Kanzlei Graf von Westphalen	Hamburg
Dr. Ursula Steinkämper	Kanzlei CMS Hasche Sigle	Stuttgart
Nina Stößel	PwC Legal	Hamburg
Prof. Dr. Bernhard Stüer	Stüer Rechtsanwälte, DVBl	Münster

## T

Wolfram Tacke	Kanzlei Madert Wohlgemuth Fahr & Partner	Moers
Dr. Claudia Tege		Essen
Dirk Teßmer	Rechtsanwälte Philipp-Gerlach & Teßmer	Frankfurt a. M.
Andreas Theuer	ThyssenKrupp AG	Duisburg
Silvia Tolkmitt	Rechtsanwälte Dr. Dammert & Steinforth	Leipzig

## U

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

## V

Dr. Roda Verheyen	Rechtsanwälte Günther	Hamburg
Prof. Dr. Ludger-Anselm Versteyl	Prof. Versteyl Rechtsanwälte	Burgwedel
Dr. Andrea Vetter	Kanzlei Dolde Mayen & Partner	Stuttgart
Dr. Berthold Viertel	RWE Power AG	Essen
Dr. Miriam Vollmer		Berlin
Katharina Vollmer	Universität Osnabrück	Osnabrück
Dr. Hartwig von Bredow	von Bredow Valentin Rechtsanwälte	Berlin
Dr. Kosta von Keitz	Zenk Rechtsanwälte	Berlin

## W

Prof. Dr. Bernhard W. Wegener	Universität Erlangen Nürnberg	Erlangen
Christoph Weise	Bundesverband der Deutschen Kalkindustrie	Köln
Dr. Andreas Weiss	Ohms Rechtsanwälte	Berlin
Raphael Weyland	Forschungsstelle Nachhaltigkeit und Klimapolitik	Leipzig
Michael Wiedemann	Prof. Versteyl Rechtsanwälte	Burgwedel
Sophie Wiegand	Freie Universität Berlin	Berlin
Urte Wiemken	Berliner Stadtreinigungsbetriebe (BSR)	Berlin
Dr. Sigrid Wienhues	Kanzlei Graf von Westphalen	Hamburg
Dr. Jens Willbrandt	RWE Power AG	Essen
Prof. Dr. Norbert Wimmer	White & Case LLP	Berlin

## Z

Dr. Gero Ziegenhorn	Kanzlei Redeker Sellner Dahs	Berlin
---------------------	------------------------------	--------



