

# GfU

Gesellschaft für Umweltrecht e. V.  
Berlin



## 42. Umweltrechtliche Fachtagung

vom 15.11.2018 bis 17.11.2018  
in Leipzig

**ESV** ERICH  
SCHMIDT  
VERLAG

### Veranstaltungsorte

Tagung: Bundesverwaltungsgericht  
Simsonplatz 1, 04107 Leipzig

Empfang: Neues Rathaus,  
Martin-Luther-Ring 4-6, 04109 Leipzig

**Zahlungsbestätigungen und Teilnahmebescheinigungen** nach § 15 FAO werden ab Freitagmittag im Tagungsbüro ausgegeben.

Bitte beachten Sie die Sicherheitsbestimmungen des BVerwG. **Taschen dürfen nur bis zu einer Größe von 40x30x15 cm mitgeführt werden.** Größere Gepäckstücke müssen an der Garderobe abgegeben werden.

### **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, 15.11.2018

##### GfU-Forum

19.30 Uhr **Begrüßung**

Vors. Richterin am Verwaltungsgericht

*Michaela Ecker*

Stellv. Vorsitzende der GfU, Freiburg

**Vortrag 1: Klimaschutz durch Raumordnung**

Referent: Dr. *Stephan Wagner*

Universität Münster

▷ Thesenpapier Seite 5

**Vortrag 2: Zur Steuerungskraft der Raumordnungsplanung – Am Beispiel akzeptanzrelevanter Konflikte der Windenergieplanung**

Referent: RA Dr. *Lars Kindler*

Berlin

▷ Thesenpapier Seite 9

Moderation:

Vors. Richterin am Verwaltungsgericht

*Michaela Ecker*

Freiburg

21.15 Uhr Sektempfang im Bundesverwaltungsgericht  
bis

22.00 Uhr

#### Freitag, 16.11.2018

##### 42. Umweltrechtliche Fachtagung

10.00 Uhr **Begrüßung**

Prof. Dr. *Wolfgang Ewer*

Vorsitzender der GfU

Kiel

10.20 Uhr **Rechtsprechungsübersicht des Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts**

Prof. Dr. Dr. h.c. *Klaus Rennert*

Leipzig

11.00 Uhr Kaffeepause

11.30 Uhr **Thema A: Technische Regeln und Grenzwerte im Umweltrecht**

**Vorträge:** Prof. Dr. *Indra Spiecker gen. Döhmann*, LL.M.

Goethe-Universität Frankfurt

▷ Thesenpapier Seite 13

*Birgit Brahner*

Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau

▷ Thesenpapier Seite 15

12.45 Uhr Mittagsimbiss im Bundesverwaltungsgericht

14.15 Uhr **Thema B: Das Verschlechterungsverbot und das Verbesserungsgebot im Wasserwirtschaftsrecht**

Vorträge: Prof. Dr. *Wolfgang Durner*, LL.M.

Universität Bonn

▷ Thesenpapier Seite 19

Dr. *Friederike Vietoris*

Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

▷ Thesenpapier Seite 25

15.30 Uhr Kaffeepause

16.00 Uhr **Diskussion** (in getrennten Arbeitskreisen)

**Arbeitskreis A: Technische Regeln und Grenzwerte im Umweltrecht**

Moderation: Prof. Dr. *Monika Böhm*

Universität Marburg

**Arbeitskreis B: Verschlechterungsverbot und Verbesserungsgebot**

Moderation: MD Dr. *Helge Wendenburg*

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Berlin

18.00 Uhr Ende der Arbeitskreise

**Vorbereitungstreffen GfU-Forum 2019**

(offen für alle Interessenten)

19.30 Uhr **Abendempfang im neuen Rathaus**

bis Grußwort: Bürgermeister *Ulrich Hörning*

22.30 Uhr

### **Samstag, 17.11.2018**

9.30 Uhr **Gastvortrag: Vollzugsprobleme im Umweltrecht am Beispiel der Kfz-Zulassung**

Prof. Dr. *Martin Führ*

Hochschule Darmstadt

10.00 Uhr Fortsetzung der **Diskussion** in den Arbeitskreisen A und B

11.15 Uhr Kaffeepause

11.30 Uhr **Plenum**

Berichte der Moderatoren

12.00 Uhr **Mitgliederversammlung**

(nach besonderer Einladung)

Dr. Stephan Wagner

# Klimaschutz durch Raumordnung

Thesen

## I. Zuständigkeit der Raumordnung im Rahmen der Klimaschutzaufgabe

- (1) Die Aufgabenzuständigkeit der Raumordnung besteht für die gesamtplanerische Steuerung raumbedeutsamer Sachverhalte. Aus dem Merkmal der Raumbedeutsamkeit kann grundsätzlich eine sachgerechte Begrenzung der raumordnerischen Aufgabenzuständigkeit gewonnen werden. Der Regelungszugriff der Raumordnung ist auf Sachverhalte mit Raumbezug beschränkt. Es liegt damit insbesondere nicht in der Kompetenz der Raumordnung, sämtliche regelungsbedürftigen Aspekte im Zusammenhang mit Raumnutzungen zu regeln. Vielmehr darf sie lediglich deren spezifisch räumlichen Auswirkungen zum Gegenstand ihrer Festlegungen machen.
- (2) Aus der Beschränkung der raumordnerischen Aufgabenzuständigkeit auf die Steuerung raumbedeutsamer Sachverhalte lassen sich sachgerechte Kriterien für eine Eingrenzung der Steuerungsbefugnis der Raumordnung im Kontext der Klimaschutzaufgabe ableiten. Diese ist grundsätzlich für weite Bereiche der mitigationsrelevanten Handlungsfelder gegeben, da sich wesentliche Treiber und Senken des atmosphärischen Treibhausgasgehalts als Raumnutzungen und -funktionen darstellen.
- (3) Am Klimaschutzinteresse ausgerichtete raumordnerische Festlegungen setzen voraus, dass der zu regelnde Sachverhalt zugleich Raumbedeutsamkeit besitzt. Neben der unmittelbaren Steuerung von Raumnutzungen oder -funktionen kann der Klimaschutzbelang damit ausschließlich durch solche Festlegungen in Raumordnungsplänen verwirklicht werden, die einen unter Klimaschutzgesichtspunkten relevanten Sachverhalt spezifisch in seinen raumbedeutsamen Auswirkungen erfassen.

## II. Klimaschutzinstrumente der Raumordnung

- (4) Gebietsbezogene Emissionsminderungsvorgaben können als Ziele der Raumordnung festgelegt werden. Sie besitzen einen hinreichen-

den Raumbezug, wenn und weil sie räumliche Klimaschutzanforderungen übergreifend koordinieren. Auch gegenüber ihrer räumlichen und sachlichen Bestimmtheit bestehen keine durchgreifenden Bedenken. Gebietsbezogene Emissionsminderungsziele der Raumordnung verstoßen weder gegen europäisches noch nationales Emissionshandels- respektive Immissionsschutzrecht.

- (5) Die Raumordnung kann über eine kontingenzierende Standortplanung den Treibhausgasausstoß konventioneller Kraftwerke restringieren und vermittelt über die Festlegung einer mit der Standortausweisung verbundenen tatbestandlichen Reduktionsbedingung mittel- bis langfristig auch reduzieren. Als Bestandteil einer kontingenzierenden raumordnerischen Standortplanung mit dem Ziel eines mengenmäßig fixierten Gesamtemissionsvolumens des Kraftwerkparks sind auch standortbezogene Emissionskontingente zulässig. Über die Standortplanung hinaus bestehen keine unmittelbaren Zugriffsmöglichkeiten der Raumordnung auf den Treibhausgasausstoß konventioneller Kraftwerke, da es sich bei diesem mangels räumlicher Auswirkungen nicht um einen raumbedeutsamen Sachverhalt handelt.
- (6) Die Raumordnung kann den Ausbau erneuerbarer Energien mithilfe von gebiets-, standort- und grundsätzlich auch anlagenbezogenen Mengenvorgaben steuern. Ein hinreichender Raumbezug derartiger Festlegungen ist in den meisten Fällen gegeben.
- (7) Die Standortsteuerung von Windkraftanlagen erfolgt in der Praxis vor allem in Form der raumordnerischen Konzentrationszonenplanung. Als normierter Grundtyp steht der Raumordnung hierzu das Steuerungsinstrument der Eignungsgebietsfestlegung nach § 7 Abs. 3 S. 2 Nr. 3 ROG zur Verfügung. Hieran anknüpfend sind Gebietskombinationen aus Vorrang- und Eignungsgebieten gemäß § 7 Abs. 3 S. 3 ROG sowie aus Vorbehalts- und Eignungsgebieten gemäß § 7 Abs. 3 S. 2 Nr. 2 und Nr. 3 ROG zulässig. Ferner können Gebietskombinationen aus Vorrang- und Ausschlussgebieten festgelegt werden. Die Raumordnung ist grundsätzlich auch in der Lage, die Planungs-

- aufgabe des Repowering von Windkraftanlagen zu erfüllen.
- (8) Im Hinblick auf die Standortsteuerung von Bioenergieanlagen besteht ein raumordnerischer Steuerungsbedarf an einer binnendifferenzierenden und kontingentierenden Feinsteuerung der Anlagenverteilung im gesamten Plangebiet. Nur auf diese Weise ist ein raumverträglicher Ausgleich der vor allem mit dem Energiepflanzenanbau einhergehenden Konflikte möglich. Die Raumbedeutsamkeit von Bioenergieanlagen kann sich dabei zum Teil bereits aus den räumlichen Dimensionen und Auswirkungen der Anlage selbst, aus einer räumlichen Kumulation mehrerer Anlagen, vor allem aber aufgrund einer Zurechnung der für die Gewinnung des energetischen Substrats benötigten Anbauflächen ergeben.
- (9) § 35 Abs. 3 S. 3 Alt. 2 BauGB weist die nötige tatbestandliche Flexibilität zur Umsetzung dieses Steuerungsansatzes auf. Grundsätzlich stehen auch die raumordnungsgesetzlich normierten Steuerungsinstrumente für eine binnendifferenzierende und kontingentierende Feinsteuerung von Bioenergieanlagen zur Verfügung.
- (10) Auch hinsichtlich einer Standortplanung von Anlagen zur Energieerzeugung mittels anderer erneuerbarer Energieträger besteht ein grundsätzlicher raumordnerischer Steuerungsbedarf. Raumordnerische Positivausweisungen führen jedoch nicht unmittelbar zur bodenrechtlichen Zulässigkeit nicht-privilegierter Vorhaben im Außenbereich. Erforderlich ist hierfür stets eine Flächenausweisung durch kommunale Bebauungspläne. Eine damit praktisch erforderliche Planaufstellungspflicht aufgrund zielformiger raumordnerischer Festlegungen lässt sich § 1 Abs. 4 BauGB indes lediglich im Wege der Rechtsfortbildung entnehmen. Deren Begründung ist jedoch für den bodenrechtlichen Außenbereich mit erheblichen verfassungsrechtlichen, methodischen und konstruktiven Schwierigkeiten behaftet, so dass insofern eine gesetzgeberische Lösung der Problematik dringend zu empfehlen ist.
- (11) Der Anbau energetischer Nutzpflanzen ist regelmäßig raumbedeutsam. Die raumordnerischen Steuerungsmöglichkeiten des energetischen Pflanzenanbaus sind grundsätzlich defizitär, was namentlich in der fehlenden bodenrechtlichen Durchsetzbarkeit entsprechenden raumordnerischer Festlegungen begründet liegt. Eine indirekte, gleichwohl durchaus effektive Steuerungsoption hinsichtlich des energetischen Pflanzenanbaus ergibt sich für die Raumordnung jedoch über die Standortsteuerung von Bioenergieanlagen.
- (12) Die raumplanerische Steuerung der für die Forcierung der erneuerbaren Energienutzung erforderlichen Netzinfrastruktur fällt ebenfalls in den raumordnerischen Aufgabenbereich. Sie überschneidet sich insofern indes mit Fachplanungsregimes auf Bundes- und Landesebene. Das normative Verhältnis von Raumordnung und Fachplanung in diesem Bereich ergibt sich grundsätzlich aus den allgemeinen Vorschriften. Die Fachplanung von Netzausbauvorhaben ist demgemäß grundsätzlich an raumordnerische Festlegungen gebunden. Etwas anderes ergibt sich auch nicht für die Bundesfachplanung von länderübergreifenden und grenzüberschreitenden Höchstspannungsleitungen nach §§ 4 ff. NABEG, der jedoch ein Widerspruchsrecht gemäß § 5 ROG gegenüber Zielfestlegungen der Raumordnung zusteht. Lediglich für Planfeststellungen nach §§ 18 ff. NABEG bestimmt § 15 Abs. 1 S. 2 NABEG, dass im Fall kollidierender Vorgaben von Bundesfachplanung und Raumordnung die Trassenverlaufsbestimmung der Bundesfachplanung vorgeht.
- (13) Zur Verwirklichung eines effektiven Klimaschutzes ist die Raumordnung zukünftig gezwungen, auf Ausweisungen zugunsten bestimmter klimaschädlicher Raumnutzungen zu verzichten. Ein bloß faktischer Planungsverzicht kann ein wirksames Klimaschutzinstrument darstellen, wenn es wie namentlich im Fall des Braunkohleabbaus ohne eine raumordnerische Planung nicht zu einer Verwirklichung entsprechender Raumnutzungen kommt. Ein rechtsförmiger Planungsverzicht kann in Form zielförmiger Nutzungsausschlüsse sowie in Grundsatzform festgelegt werden. Derartige Festlegungen verstoßen nicht gegen ein Verbot der Negativplanung, welches sich im Raumordnungsrecht weder für die Instrumenten- noch für die Abwägungsebene belegen lässt.

### III. Normative Wirkungen des Klimaschutzbelangs in der planerischen Abwägung

#### 1. Allgemeine Wirkungen

- (14) Die Operationalisierung des Klimaschutzbelangs in planerischen Abwägungsentscheidungen wird dadurch erleichtert, dass die Auswirkungen des Raumordnungsplans auf den atmosphärischen Treibhausgasgehalt in Form vergleichsweise präzise bezifferbarer Treibhausgasemissionsvolumina angegeben werden können. Eine mit den international anerkannten Klimaschutzziele unvereinbare Bewertung des objektiven Gewichts des Klimaschutzbelangs in

raumordnerischen Abwägungsentscheidungen ist abwägungsfehlerhaft.

- (15) Das zu erzielende Verwirklichungsniveau des Klimaschutzbelangs kann in raumordnerischen Abwägungsentscheidungen dadurch bestimmt werden, dass ein übergreifendes Emissionskontingent für das Plangebiet als Zielmarke gesetzt und die in Bezug hierauf bestehenden Klimaschutzpotentiale sämtlicher Sektoren und Akteure sowie im Verhältnis hierzu der spezifische Klimaschutzbeitrag des planenden Raumordnungsträgers ermittelt werden. Das sich danach als konkretes Emissionskontingent für das Plangebiet ergebende Verwirklichungsniveau des Klimaschutzbelangs ist im Ergebnis der raumordnerischen Ausweisungen zwingend zu erreichen. Hinsichtlich seiner Bestimmung besteht allerdings ein erheblicher planerischer Einschätzungsspielraum. Jedenfalls nach dem Maßstab evidenter Unvertretbarkeit zu ziehende Untergrenzen lassen sich jedoch markieren.

## 2. Strikte Planungsnormen

- (16) Der Gesetzgeber kann auf raumordnerische Abwägungsentscheidungen insbesondere mit Hilfe strikter Planungsnormen Einfluss nehmen, indem der Raumordnung die Erzielung eines bestimmten Verwirklichungsniveaus des Klimaschutzbelangs verbindlich vorgegeben wird. Eine solche strikte Planungsnorm ist in der raumordnerischen Umsetzungsverpflichtung bezüglich der nordrhein-westfälischen Klimaschutzziele aus § 3 Abs. 1 KlimaSchG NRW i. V. m. § 12 Abs. 3 S. 2 LPIG NRW enthalten.
- (17) Strikte Planungsnormen sind verfassungsrechtlich zulässig und verwirklichen das im Hinblick auf Rechtsstaats- und Demokratieprinzip sowie Grundrechtsschutz grundgesetzlich gebotene Primat des Gesetzgebers sogar mehr als die sonst übliche gesetzliche Planungssteuerung mittels finaler Abwägungsdirektiven. Auch einer Prüfung am planungsrechtlichen Abwägungserfordernis halten gesetzliche Klimaschutzziele stand.
- (18) Konkret folgt aus § 3 Abs. 1 KlimaSchG NRW i. V. m. § 12 Abs. 3 S. 2 LPIG NRW für die Landesplanung ein Verbot, landesweite Raumordnungspläne aufzustellen, die evident zu einer Verfehlung der Klimaschutzziele führen werden. Die Emissionsminderungsziele aus § 3 Abs. 1 KlimaSchG NRW i. V. m. § 12 Abs. 3 S. 2 LPIG NRW sind im Hinblick auf den aus ihnen folgenden Emissionsminderungsbeitrag der Raumordnung hinreichend bestimmt. Dessen Ermittlung erfordert indes eine Inbeziehungsetzung des raumordnerischen Klimaschutzbei-

trags mit den Klimaschutzbeiträgen anderer Sektoren und Akteure.

## 3. Windkraft-Konzentrationszonenplanung

- (19) Zentrale Bestandteile des verwaltungsgerichtlichen Tabuzonenkonzepts halten einer Überprüfung am Abwägungsgebot nicht stand. Im Gegenteil führt der Kernbestand seiner Anforderungen gerade seinerseits zu Abwägungsfehlern.
- (20) Als Kardinalfehler des Tabuzonenkonzepts erweist sich der von der Rechtsprechung geforderte Ausschluss harter Tabuzonen aus dem Abwägungsvorgang. Eine entsprechende Pflicht lässt sich dogmatisch nicht stimmig begründen. Das von der Rechtsprechung hierfür bemühte Erforderlichkeitsgebot in Gestalt des Vollzugsfähigkeitsgebots ist vielmehr eine Planinhaltsschranke und von einer die Abwägung steuernden Norm kategorial verschieden. Aus ihm lassen sich keine abwägungsrechtlichen Anforderungen ableiten. Dieser dogmatische Grundfehler ist letztlich auch für die sich in der Praxis zeigenden Unzulänglichkeiten des Tabuzonenkonzepts verantwortlich.
- (21) Die Festlegung weicher Tabuzonen aufgrund einheitlicher Kriterien ist planungsrechtlich zulässig. Die Planungsträger sind aber nicht verpflichtet, im Rahmen des Abwägungsvorgangs weiche Tabuzonen aufgrund allgemeiner Kriterien auszuzeichnen, und dürfen von einer solchen Einteilung ebenso zugunsten einer partiellen Einzelfallabwägung abweichen. Die Planungsträger sind ebenfalls nicht verpflichtet, Potentialflächen im Wege der Subtraktionsmethode zu ermitteln.
- (22) Das Substanzgebot lässt sich normativ nicht bzw. nur sehr rudimentär im Verbot der Verhinderungsplanung verankern. Ebenso wenig können die gesetzgeberische Privilegierungsentscheidung gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB und das Eigentumsgrundrecht zu seiner Begründung herangezogen werden. Seine normative Begründung findet es vielmehr ausschließlich im Klimaschutz- respektive Windenergiebelang.

**Quelle/Weiterführend:** *Stephan Wagner, Klimaschutz durch Raumordnung, Berlin 2018.*



Dr. Lars Kindler

# Zur Steuerungskraft der Raumordnungsplanung – Am Beispiel akzeptanzrelevanter Konflikte der Windenergieplanung

Thesen

## I. Hinführung

1. Die Windenergienutzung an Land ist zu einem Flächenphänomen geworden. Mit mehr als 30.000 Windenergieanlagen ist die Energiegestehung deutlich näher an die Bevölkerung herangerückt. Zugleich sind die Anlagen gewachsen und erreichen mittlerweile Gesamthöhen von mehr als 200 m. Dieses Zahlen- und Höhenwachstum hat in den letzten Jahren dazu geführt, dass sich die gesellschaftliche Wahrnehmung der Anlagen verändert hat. Trotz der immer noch hohen Akzeptanzwerte kommt es bei der Projektierung zunehmend zu Widerstand und Protest.
2. *Akzeptanz* wird dadurch zum Thema für die räumliche Planung. Der Begriff wird inflationär benutzt und hält Einzug in Begründungen, Pläne und sogar Gesetze. Erwähnenswert sind dabei vor allem zwei Regelungen:
  - 2.1 In Mecklenburg-Vorpommern ist mittlerweile das Bürger- und Gemeindenbeteiligungsgesetz in Kraft, das dazu führt, dass Windenergiegesellschaften bei der Neuerrichtung von Anlagen in Mecklenburg-Vorpommern eine finanzielle Beteiligung der umliegenden Wohnbevölkerung und/oder Gemeinden vorsehen müssen. Dies wird durch den Landesraumentwicklungsplan abgesichert, indem eine Errichtung von Windenergieanlagen in ausgewiesenen Eignungsgebieten nur dann möglich ist, wenn die Möglichkeit dieser finanziellen Beteiligung eingeräumt wird. Dieser Planungssatz ist ein Ziel der Raumordnung und erhebt Verbindlichkeitsanspruch – auch und gerade – gegenüber Grundstückseigentümern.
  - 2.2 § 36g Abs. 7 EEG räumt den Ländern die Befugnis ein, „weitergehende Regelungen zur Bürgerbeteiligung und zur Steigerung der Akzeptanz für den Bau von neuen Anlagen [zu] erlassen“. Ohne nähere gesetzgeberische Begründung hat der Begriff der Akzeptanz hier Eingang in den Gesetzestext gefunden. Unklar bleibt, in welchen Rechtsbereichen (Bodenrecht, Raumordnung, Recht der Wirtschaft, etc.) von dieser Kompetenzerweiterung Gebrauch gemacht werden kann. Durch das final definierte Tatbestandsmerkmal „zur Steigerung der Akzeptanz“

wird die Abweichungsbefugnis der Länder nicht begrenzt.

3. Obwohl der Begriff Akzeptanz mittlerweile auch im rechtswissenschaftlichen Kontext verwendet wird – vielleicht auch gerade deswegen findet nur selten eine Begriffsbestimmung statt. Dabei ist Akzeptanz ein schillernder Begriff und kann das Spektrum von bloßer, passiver Hinnahme bis zur zustimmenden Handlung, vom teilweisen Dissens bis zur vollen Zustimmung umfassen. Sie ist bereits per se veränderbar, denn unterschiedliche Faktoren können zu einem Gewinn oder Verlust von Akzeptanz führen. Akzeptanz kann dadurch zur Momentaufnahme werden.

## II. Akzeptanz und Raumordnungsplanung

4. Die Offenheit der finalstrukturierten Planung lädt auf den ersten Blick zur planerischen Berücksichtigung der Akzeptanz ein. Die Planung besitzt nicht die dichte gesetzliche Vorstrukturierung des konditionalprogrammierten Normsystems, sondern nur eine grobe Vorstrukturierung, die viele Freiräume und einen breiten Gestaltungsspielraum belässt.
5. Die räumliche Planung darf allerdings nicht anfällig werden für Sonder- und Einzelinteressen und dadurch ihren Gestaltungsspielraum verlassen. Sie besitzt – trotz der Freiräume finalstrukturierter Planung – verfassungs- und einfachrechtliche Vorgaben (Aufgaben, Leitvorstellung, Abwägungsgebot, sachliche Rechtfertigung von Inhalts- und Schrankenbestimmungen nach Art. 14 GG). Immanent ist ihr die Aufgabe, Raumnutzungsansprüche zu ordnen, zu sichern und zu entwickeln. Räumliche Planung gleicht dabei die Nutzungskonflikte aus, die durch gegenläufige Raumnutzungsansprüche entstehen. Im Rahmen dessen ist sie auch dafür verantwortlich, gesellschaftlich notwendige, gleichsam aber unbeliebte Raumnutzungen zu integrieren. Die „Akzeptanzbeschaffung“ im Sinne von Herstellung von Akzeptanz für einzelne Planungen und Maßnahmen ist nicht das (vorrangige) Ziel und der Auftrag der

Raumordnungsplanung. Die Raumordnungsplanung ist nicht Garant für die Akzeptanz politischer Entscheidungen. Für die Berücksichtigung von Akzeptanzaspekten auf der Ebene der Raumordnungsplanung gilt:

6. Die Unbestimmtheit des Akzeptanzbegriffes führt dazu, dass pauschale Akzeptanzvoten oder schlichte Mehrheitsentscheidungen von Bürgerforen zu Planungsvorhaben keine formale Berücksichtigung durch die Raumordnungsplanung erfahren können. Das bestätigt auch die Rechtsprechung. Hier wird deutlich, dass Akzeptanz zu beliebig ist, um als Begründung für Plansätze auszureichen. Zum einen ist die tatsächliche Einstellung gegenüber dem Akzeptanzobjekt offen („vermutete Billigung“, BVerwG, 4 VR 1/13, Rn. 46, juris), zum anderen ist die Gruppe der Befragten unklar („durch einen wie auch immer gezogenen Kreis von Betroffenen“ BVerwG, a. a. O.). Die Akzeptanz als solche ist zu volatil und veränderbar und dadurch kein tauglicher Gradmesser für die sachlich-räumliche Planung. Das zeigt sich auch in den Planungen, Gesetzesvorhaben und sonstigen Begründungen, die sich auf Akzeptanz beziehen: Sie bleiben vage und führen den Nachweis der Akzeptanz nicht.
7. Eine akzeptanzbezogene Auseinandersetzung ist bei der Raumplanung aber möglich. Bereits die planerische Standortsteuerung ermöglicht es der Raumordnungsplanung, akzeptanzrelevante Konflikte der Windenergienutzung durch eine sachgerechte räumliche Nutzungsallokation anzugehen. Das intensivste Steuerungsinstrument der Planung ist die sogenannte Konzentrationsflächenplanung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB. Durch sie kann eine Freihaltung von sensiblen Räumen erreicht werden. Die Rechtsprechung sieht hier mittlerweile einen zwingenden Planungsablauf vor, der auf allen Stufen die Berücksichtigung akzeptanzrelevanter Konflikte erlaubt. Im Rahmen eines guten Akzeptanzmanagements sind die sachlich-räumlichen Konfliktlinien zu ermitteln und einem Ausgleich zuzuführen. Einzelne akzeptanzrelevante Konflikte liegen im Steuerungsbereich der Raumordnungsplanung, wenn sie auf sachlich-räumliche Belange zurückgehen. Der planerische Gestaltungsspielraum und der (grundsätzlich) fehlende Vorhabenbezug der raumordnerischen Planung bieten ausreichende Freiräume für akzeptanzbezogene Konfliktlösungen.

### III. Zuwachs an Steuerungskraft der Raumordnungsplanung – Planungsermächtigungen

8. Abseits der Standortsteuerung durch die Raumordnungsplanung entwickelt sich an akzeptanzbezogenen Festlegungen ein Diskurs um die Steuerungskraft der Raumordnungsplanung. Die Steuerungskraft ist in den letzten Jahren zusehends gewachsen und wurde nicht zuletzt durch die Rechtsprechung erheblich aufgewertet. Der gestiegene Steuerungsanspruch, verbunden mit der zunehmenden unmittelbaren Durchgriffswirkung auf die Grundstückseigentümer, kann mittlerweile an § 35 Abs. 3 S. 2 BauGB festgemacht werden. Die Rechtsprechung erkennt § 35 Abs. 3 S. 2 BauGB nun als echte Raumordnungsklausel an. Durch diese Vorschrift kommt den Zielen der Raumordnung ein direkter Zugriff auf die Zulassungsentscheidung von raumbedeutsamen Außenbereichsvorhaben zu. Die Zielausweisungen haben durch § 35 Abs. 3 S. 2 BauGB eine unmittelbare bodenrechtliche Wirkung. Einer Umsetzung durch die Bauleitplanung bedarf es nicht.
9. Durch die Außenwirksamkeit, die strikte Bindungswirkung und vor allem durch den unmittelbaren Durchgriff auf die rechtliche Qualität von Grund und Boden haben die Zielfestlegungen im Außenbereich erheblich an Eingriffintensität gewonnen. Ihnen wächst dadurch eine Eigentumsrelevanz an, die einer qualifizierten Ermächtigungsgrundlage bedarf. Beispielfähig kann das an der oben genannten Regelung in Mecklenburg-Vorpommern gezeigt werden. Vermittelt durch § 35 Abs. 3 S. 2 BauGB kann der Landesplangeber davon ausgehen, dass an sich zulässige Windenergieanlagen ihren Zulassungsanspruch im Außenbereich verlieren, wenn sie keine hinreichende finanzielle Beteiligung ermöglichen.
10. Die Planungsermächtigung ist vorrangig an Art. 14 Abs. 1 GG zu messen (sowie daneben an Art. 28 Abs. 2 GG und dem Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes) und muss erkennen lassen, mit welchem Zweck, Inhalt und Ausmaß planerische Festlegungen gegenüber den privaten Betroffenen erfolgen können.
11. Die Gesetzgebungskompetenz einer solchen qualifizierten Planungsermächtigung ist aufgrund der kompetenziellen Gemengelage der Raumplanung schwer zu bestimmen. Die besseren Gründe sprechen für den Kompetenztitel des Bodenrechts gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG, denn durch die Raumordnungsklausel gelingt es den Plangebern, eine nach außen wirksame, den Inhalt und die Grenzen des Eigentums be-

stimmende Festlegung zu treffen. Eine planerische Festlegung, die auf eine solche Wirkung angelegt ist, hat bodenrechtlich-durchgreifenden Charakter. Das entspricht der Kompetenz des Bodenrechts aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG.

12. § 35 Abs. 3 S. 2 BauGB selbst ist keine qualifizierte Ermächtigungsgrundlage. Inhalt, Zweck und Ausmaß der planerischen Festlegung können der Regelung nicht entnommen werden. Weder Planungsgegenstand noch mögliche Festlegungen sind erkennbar. Die Norm ordnet allein die Rechtsfolgenwirkung für die Ziele der Raumordnungsplanung an.
13. Der Landesgesetzgeber in Mecklenburg-Vorpommern hat zwar mit der Regelung in § 4 Abs. 9 Nr. 3 Landesplanungsgesetz MV versucht, eine qualifizierte Planungsermächtigung für finanzielle Beteiligung an Windenergieanlagen zu schaffen – eine Kompetenz hat er dafür aber nicht, denn der konkurrierende Kompetenztitel des Bodenrechts gilt als vollständig durch Bundesregelungen ausgeschöpft. Ob § 36g Abs. 7 EEG als Ausweitung der bodenrechtlichen Länderkompetenz verstanden werden kann, ist zweifelhaft. Die Regelung ist im EEG angesiedelt, dem Gesetz über die wirtschaftliche Förderung der erneuerbaren Energien. Gesetzgebungssystematisch hätte die Öffnung der bodenrechtlichen Länderkompetenz sinnvoller in § 249 BauGB integriert werden sollen. Diese Regelung enthält bereits eine (abgelaufene) Länderöffnungsklausel für Abstandsflächenfestlegungen.
14. Insgesamt gilt: Wenn die Festlegungen der Raumordnungsplanung einen strukturellen, bodenrechtlich wirkenden Verbindlichkeitsanspruch haben und mithin unmittelbar auf die Vorhabenzulassung einwirken, müssen sie sich auf eine Ermächtigungsgrundlage stüt-

zen können, die den Anforderungen des allgemeinen Gesetzesvorbehalts und insbesondere auch dem Gesetzesvorbehalt aus Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG gerecht wird (hier sog. qualifizierte Planungsermächtigung). Ohne eine entsprechende Ermächtigung fehlt Planinhalten die bodenrechtlich-durchgreifende Wirkung des § 35 Abs. 3 S. 2 BauGB. Das gilt zumindest für solche Festlegungen, die sich nicht aus der tradierten Raumplanungsarchitektur ergeben.

#### IV. Ausblick

15. Der Zugriff der Raumordnungsplanung auf die einzelnen akzeptanzrelevanten Konflikte führt mittlerweile zur Notwendigkeit eines grundlegenden rechtspolitischen Diskurses über die grundsätzliche Entwicklung der Raumordnungsplanung. Die Raumordnungsplanung ist durch die aktuellen Aufgaben, die sie zu bewältigen hat, vor allem durch die Steuerung der Windenergienutzung, an einem Punkt angekommen, der ihre Ursprünge als „Planung der Planung“ nur noch erahnen lässt und der ihr einen immer stärker werdenden Vorhabenbezug gibt. Auch bei der Bewältigung von akzeptanzrelevanten Konflikten zeigt sich, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen an die ausgeweitete Steuerungskraft der Raumordnungsplanung anzupassen sind (Planungsermächtigung, Abwägung der Eigentümerinteressen).

**Quelle/Weiterführend:** Kindler, Zur Steuerungskraft der Raumordnungsplanung – Am Beispiel akzeptanzrelevanter Konflikte der Windenergieplanung, Baden-Baden 2018.



Prof. Dr. Indra Spiecker gen. Döhmann

# Technische Regeln und Grenzwerte im Umweltrecht

## Thesen

1. Technische Regeln und Grenzwerte gehören seit den Anfängen zum Instrumentarium des Umweltrechts. Ihre Vorteile liegen auf der Hand: Sie schaffen für Unternehmen, Behörden und sonstige Betroffene klare und einfache abstrakt-generelle Vorgaben, deren Einhaltung überprüft werden kann und entlasten Behörden und Unternehmen von übermäßigem Ressourceneinsatz für jeden Einzelfall. Rechtssicherheit, Vereinheitlichung der Maßstäbe, Berechenbarkeit staatlichen und privaten Handelns begründen ihren flächendeckenden Einsatz. Sie sind praxistauglich und bedürfen häufig nur geringer Interpretationsleistung. Sie konstruieren Sicherheit durch Recht in Situationen erheblicher Ungewissheit. Sie sind eine Schnittstelle zwischen Recht und Technik, zwischen dem Normativen und dem Tatsächlichen.
2. Die Vielfalt und Herkunft solcher technischen Regeln und Grenzwerte ist unübersichtlich. Zu unterscheiden sind Grenzwerte und technische Regeln, die durch einen dazu legitimierten Normgeber in einem demokratisch legitimierten Verfahren vorgegeben werden, und solche, auf welche die Verwaltung sich in ihrer Entscheidung stützt und die sie durch Heranziehung außerrechtlicher Normung im weiteren Sinne gewinnt. Letztere sollen hier genauer betrachtet werden.
3. Besonders bekannt sind z. B. die sog. „Helgoländer Papiere“ der LAG VSW im Naturschutzrecht (Bestimmung von Abstandsregelungen für Windenergieanlagen (im Zusammenhang mit § 44 BNatSchG)) oder auf europäischer Ebene die Besten Verfügbaren Techniken (BVT) auf der Basis der IE-Richtlinie. Schon an diesen zeigt sich: Wer solche Regeln in welchem Verfahren aufstellt und welche Behörden sie wie in ihren Entscheidungsprozess und ihr Entscheidungsergebnis einfließen lassen und einfließen lassen dürfen, ist rechtlich und tatsächlich ungeklärt. Eine von vielen Gerichten angenommene eingeschränkte gerichtliche Überprüfung solcher außerrechtlichen Grenzwerte und technischen Regelungen durch Anerkennung einer Einschätzungsprärogative der zuständigen Verwaltung erschwert eine präzise rechtliche Verortung zusätzlich.
4. Die Funktion technischer Regelwerke und Grenzwerte variiert gleichfalls je nach Verfahrensstand; sie können überhaupt erst eine (erhöhte) rechtliche Beurteilung durch die Behörden aufrufen, bestimmte Prüfprogramme verlangen oder aber die Schwelle für Rechtmäßigkeit/Rechtswidrigkeit näher bestimmen.
5. Die rechtliche Einordnung scheint auf den ersten Blick einfach: § 24 (L)VwVfG bestimmt den Amtsermittlungsgrundsatz. Dazu gehört auch, dass die Behörde sich jegliche Art externen Wissens beschaffen kann. Der früher im Zusammenhang mit der TA Lärm und TA Luft vertretene Ansatz, Grenzwerte als „antizipiertes Sachverständigen-gutachten“ zu begreifen, schließt daran an. Eine Beschreibung mancher Grenzwerte als „norm-konkretisierende Verwaltungsvorschriften“, wie es sich für die TA Lärm und TA Luft durchgesetzt hat, greift allerdings generell zu kurz, weil für die meisten externen technischen Regelwerke die Einordnung als Binnenrecht der Administrative nur in Ausnahmefällen gelingt.
6. Zudem geht § 24 (L)VwVfG davon aus, dass die Behörde entscheidet, also externe Grenzwerte und technische Regeln nur eine Art von vielen möglichen Informationen sind, die in die Entscheidung eingehen, und diese die Behörde nicht binden. Tatsächlich aber werden viele dieser Regeln herangezogen, als ob es sich um verbindliche Vorgaben handelte. Aus der faktischen Relevanz wird auf eine normative Verbindlichkeit geschlossen.
7. Dies begegnet vielfachen rechtlichen und tatsächlichen Problemen. Diese sind nicht gänzlich neu. Aber sie verlangen eine beständige Betrachtung und Beachtung; neuere Erkenntnisse zur Wissensverarbeitung und zur Steuerung im Staat und durch den Staat sind zudem zu berücksichtigen.
8. Dazu gehört u. a. die fehlende demokratische Legitimation der externen Normgeber und der verwendeten außerrechtlichen Normen; deren fehlende Überprüfbarkeit und Antritt eines Gegenbeweises jenseits einer Inzidentprüfung vor den Gerichten, die allerdings wegen Einschätzungsprärogativen zu kurz greift; eine mögliche Verletzung des Wesentlichkeitsprinzips; die fehlende fachliche Kompetenz der Behörden zur

Überprüfung solcher Regelwerke angesichts einer nachvollziehenden statt einer begleitenden Amtsermittlung im Gewährleistungsstaat; die unterstellte, oftmals aber tatsächlich nicht gegebene Neutralität und Objektivität der Grenzwerte; deren Nachprüfbarkeit in der Einhaltung, ohne entsprechende Verfahrens- und Messvorgaben; deren Unterkomplexität und Unflexibilität bei gleichzeitig erwachsenen Vertrauensschutz; geringe Anpassungsmöglichkeiten an den integrativen Ansatz des EU-Umweltrechts; die fragliche Einhaltung europarechtlicher Vorgaben; der Konflikt zwischen materieller Regelung durch die Grenzwerte bei verfahrensrechtlichen Vorgaben des Rechts; die Intransparenz von Organisation und Verfahren; die Schaffung von Pfadabhängigkeiten, um nur einige zu nennen.

9. Grenzwerte und technische Regelwerke bestimmen das Verhalten der Akteure einschließlich

der Behörden: Sie setzen Anker für abweichende Ansichten und können faktisch Argumentationspflichten beeinflussen. Trotz ihrer Eigenschaft als unscharfe Begriffe setzen sie scharfe Grenzen in Gang.

10. Wenig Beachtung finden derzeit Grenzwerte und technische Vorgaben einer ganz bestimmten Gruppe von Akteuren: Versicherungen. Diese prägen faktisch in erheblicher Weise das Verhalten der Unternehmen: Ihre Vorgaben für Versicherbarkeit bestimmen das Verhalten, selbst wenn rechtliche Vorgaben einschließlich sonstiger Grenzwerte ein anderes Vorgehen erlaubten. Versicherungen werden damit zum Ersatzgesetzgeber und zur Ersatzbehörde – ohne deren demokratische Legitimation und Vorgaben zur Entscheidungsfindung, und mit verschärfter Problematik der externen Regelwerke überhaupt.

Birgit Brahner

# Die Industrieemissions-Richtlinie:

Von der besten verfügbaren Technik (BVT) in Europa zu deutschen Grenzwerten

Thesen

## I. Rechtliche Grundlagen

Die EG-Richtlinie 2008/1/EG über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie) wurde 2010 novelliert und mit sechs Sektor-Richtlinien zusammengefasst. Sie heißt seitdem Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Dezember 2010 über Industrieemissionen (IE-RL). Der Anhang I dieser Richtlinie bestimmt diejenigen besonders umweltrelevanten Industrieanlagenarten, auf die die Vorschriften des Kapitels II der Richtlinie Anwendung finden. Die Richtlinie erfasst ca. 52.000 Anlagen in der gesamten Europäischen Union (EU), davon ca. 9.700 Anlagen in Deutschland (Stand: 2014).

Die IE-RL orientiert sich am Leitbild der „Nachhaltigen Produktion“. Ziele der IE-RL sind zum einen ein einheitliches hohes Umweltschutzniveau für die Umwelt insgesamt. Gleichzeitig sollen aber auch innerhalb der Europäischen Union vergleichbare Wettbewerbsbedingungen sichergestellt werden. Um diesen Anspruch zu erreichen, setzt die IE-RL den Rahmen für Umweltstandards von Industrieanlagen in der EU.

Artikel 13 der IE-RL verpflichtet die Europäische Kommission, einen Informationsaustausch zwischen den umweltrelevanten Industriesektoren, den europäischen Mitgliedstaaten, der EU-Kommission sowie von Umweltverbänden zu organisieren. Das europäische IVU-Büro in Sevilla (engl. European IPPC Bureau, Abk.: EIPPCB) organisiert den Informationsaustausch zur Ermittlung der besten verfügbaren Technik. Der Begriff „Beste Verfügbare Technik“ (BVT, engl. *best available technique*, BAT) ist identisch mit dem in Deutschland gebräuchlichen Begriff „Stand der Technik“. Vertreter der europäischen Mitgliedstaaten, der jeweils betroffenen Industriesektoren, der EU-Kommission sowie von Umweltverbänden erarbeiten in technischen Arbeitsgruppen (engl. *technical working group*, TWG) den Entwurf des jeweiligen BVT-Merkblatts einschließlich der daraus resultierenden Schlussfolgerungen über die beste verfügbare Technik.

Durch Vorgaben in der IE-RL und in den für alle Mitgliedstaaten der EU verbindlichen BVT-Schlussfolgerungen, die beispielsweise Emissionsgrenzwerte und die Art und Häufigkeit ihrer Überwachung beinhalten, wird ein möglichst einheitlicher Vollzug in Europa sichergestellt.

Die Richtlinie über Industrieemissionen ist damit das zentrale europäische Regelwerk für die Genehmigung, den Betrieb und die Stilllegung von umweltrelevanten Industrieanlagen in Europa. In Bezug auf die Genehmigung und Überwachung fordert und fördert die IE-RL außerdem die Transparenz des Handelns von Behörden und Anlagenbetreibern durch vorgeschriebene Berichtspflichten an die Europäische Kommission und die Information der Öffentlichkeit über das Internet.

## II. Ablauf des Informationsaustauschs und der Erarbeitung von BREFs auf europäischer Ebene

Der Informationsaustausch wird in Deutschland für die einzelnen BVT-Merkblätter durch nationale Expertengruppen vorbereitet und begleitet. Die nationale Expertengruppe wird im Kern aus Behördenvertretern der Länder und einer Fachperson aus dem Umweltbundesamt (Leitung) gebildet. Anlassbezogen und für bestimmte Arbeitsphasen wird die nationale Expertengruppe erweitert durch Experten aus Wissenschaft und Normung, die Vertreter der Industrie (Verbände, Betreiber, Anlagenbauer), Kontaktpersonen aus den Vollzugsbehörden (Ansprechpartner für bestimmte Anlagen) und Vertreter der Umweltverbände. Der Fachexperte des UBA und ein oder zwei Vertreter aus den Genehmigungsbehörden sind Mitglieder in der europäischen TWG. Für die Erarbeitung eines BVT-Merkblattes bringen die jeweiligen TWG-Mitglieder Daten und Informationen zu den in den jeweiligen Anlagen angewandten fortschrittlichen Techniken in den Prozess ein. Am Ende des Informationsaustauschs steht der Entwurf des BVT-Merkblattes einschließlich der BVT-Schlussfolgerungen für den jeweiligen Sektor. Die BVT-Schlussfolgerungen beschreiben zusammengefasst die besten verfügbaren Techniken eines Sektors zur Vermeidung und Verminderung der Umweltbelastungen einschließlich der damit verbundenen Emissionen in Luft und Wasser. Die europäische Kommission verabschiedet die BVT-Schlussfolgerungen als eigenständige, verbindliche Rechtsdokumente in einem Komitologieverfahren. Nach der Veröffentlichung im EU-Amtsblatt dienen sie gemäß Art. 14 Abs. 3 IE-RL als Referenzdokument für die Festlegung von Genehmi-

gungsaufgaben und Grenzwerten in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Neben den mit BVT assoziierten Emissionswerten (engl. BAT associated emission level: BAT-AEL) enthalten sie auch Vorgaben zu Managementtechniken, Vorgaben zur Häufigkeit und Verfahren der Überwachung sowie bei Bedarf weitere sektorspezifische technische Anforderungen.

### III. Umsetzung der BVT-Schlussfolgerungen in deutsches Recht

Nach Veröffentlichung eines BVT-Merkblattes bzw. der verbindlichen BVT-Schlussfolgerungen müssen die BAT-AEL-Emissionsbandbreiten innerhalb von vier Jahren an der Anlage eingehalten werden (Art. 21 Abs. 3 IE-RL). In Deutschland erfolgt die Umsetzung über „Allgemein bindende Vorschriften“. D.h., dass die entsprechenden untergesetzlichen Regelwerke wie die Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft (TA Luft), die betroffenen Bundes-Immissionschutzverordnungen (BImSchV) oder die entsprechenden Anhänge der Abwasserverordnung (AbwV) überprüft und gegebenenfalls an den neuen Stand der Technik angepasst werden müssen. Bei schwächeren Anforderungen in den BVT-Schlussfolgerungen erfolgt aufgrund des „Verschlechterungsverbots“ in Deutschland keine Abschwächung der nationalen Anforderungen.

Werden im untergesetzlichen Regelwerk Emissionsgrenzwerte festgelegt, die von BAT-AEL in Bezug auf Werte, Zeiträume oder Referenzbedingungen abweichen, dann muss der Betreiber jährlich nachweisen, dass seine Anlage die Anforderungen in vergleichbarer Weise erfüllt (Art. 15 Abs. 3 IE-RL). Die Umsetzung der Anforderungen wird in regelmäßigen Abständen von der EU-Kommission überprüft.

Die IE-RL erlaubt gemäß Art. 15 Abs. 4 auch Ausnahmen für die Einhaltung der BVT-Schlussfolgerungen bei Anlagen, die die vorgegebenen BAT AEL aufgrund des geographischen Standortes und lokaler Umweltbedingungen oder aufgrund der technischen Merkmale der betroffenen Anlage nicht einhalten können. Für Deutschland hat der Gesetzgeber entschieden, dass Ausnahmen nach Art. 15 Abs. 4 nur möglich sind, wenn aufgrund technischer Merkmale der betroffenen Anlagenart die Anwendung der in den BVT-Schlussfolgerungen genannten Emissionsbandbreiten unverhältnismäßig wäre und dies auch begründet wird, s. BImSchG § 7 Abs. 1b und § 48 Abs. 1b.

### IV. Herausforderungen beim Informationsaustausch

- Datenhoheit und Vertraulichkeit – wem gehören die Daten?

Deutschland als der EU-Mitgliedstaat mit den meisten IE-RL-Anlagen unterstützt den Sevilla-Prozess und ist folglich bestrebt, den Prozess aktiv mitzugestalten. Dazu müssen Daten und weitere Informationen zum Betrieb einer Anlage in den Informationsaustausch eingespeist werden. Nur mit den eingespeisten Daten und Informationen kann am Ende bei der Diskussion der BVT-Schlussfolgerungen argumentiert und BAT-AEL abgeleitet werden, die den Stand der Technik real abbilden.

In Deutschland liegen den Betreibern und den jeweils zuständigen Behörden Daten aus den behördlichen Überwachungsanforderungen vor. Die Betreiber haben zusätzlich noch Daten aus den Eigenüberwachungen.

Bürger haben die Möglichkeit, auf der Grundlage des Umweltinformationsgesetzes bei den zuständigen Stellen bestimmte Umweltinformationen zu erfragen. In Deutschland gibt es jedoch bisher keine rechtliche Grundlage, dass die Behörden die in den Emissionsmessberichten vorliegenden Informationen ohne ausdrückliche Bestätigung von jedem einzelnen Betreiber für den Sevilla-Prozess verwenden können. Das Einholen der Zustimmung zur Nutzung der Daten für den Sevilla-Prozess ist jedoch aufgrund der Anlagenzahl häufig nicht möglich. Somit besteht von Behördenseite nur sehr eingeschränkt die Möglichkeit, Daten aus bestimmten Anlagen einzuspeisen. In der Folge werden die Daten/Informationen ausschließlich von den Betreibern über Fragebögen in den Prozess eingebracht. Die Art und Anzahl der eingespeisten Daten und Informationen liegt somit fast ausschließlich in den Händen der Industrie.

Aufgrund vieler Diskussionen dazu in den TWGs und daraus resultierender Probleme ist nun zumindest ein formalisiertes Vorgehen auf europäischer Ebene festgelegt, wonach die zuständige Behörde zumindest die eingebrachten Fragebögen auf Plausibilität prüfen sollte.

**These:** Deutschland benötigt eine rechtliche Grundlage, dass mindestens die Daten/Informationen aus den Emissionsmessberichten für den Informationsaustausch im Sevilla-Prozess zur Verfügung stehen ohne zusätzliche Rückfrage bei den Betreibern.

- Ausreichende Kapazitäten bei Bund und Ländern, um den Prozess erfolgreich zu beeinflussen

Bereits bei der Datensammlung und daraus folgend bei der Formulierung der BVT-Schlussfolgerungen (einschließlich der BAT AELs) müssen die deutschen TWG-Mitglieder im Fokus haben, wie sich diese Vorschläge auf das schon vorhandene Anlagenrecht in Deutschland auswirken. Mit den eingebrachten Daten/Informationen müssen dann eventuell notwendige

ge Alternativvorschläge begründet eingebracht und vertreten werden. Dazu ist auch die Kompetenz der Bundesländer aus dem Vollzug notwendig. Da Ausnahmen von den EU-Anforderungen nur noch sehr schwer möglich sind und die Begründungen dafür auch im Internet veröffentlicht werden müssen, fällt der Mitarbeit bei der Ableitung der BVT-Schlussfolgerungen eine wesentliche Rolle zu. Dieses Ziel kann nur erreicht werden durch eine gute aktive Zusammenarbeit von Bund und Ländern mit ausreichenden Kapazitäten.

**These:** Um fachlich richtige und in die deutsche Rechtssystematik bzw. in der Genehmigung sinnvoll umsetzbare BVT-Schlussfolgerung zu erhalten, müssen die Bundesländer und der Bund diese Aufgaben als Pflicht und nicht nur als Kür einstufen und ausreichende Kapazitäten in Vollzeit zur Verfügung stellen für eine proaktive und kontinuierliche Mitarbeit im Sevilla-Prozess.

- Die Diskussionen in Sevilla sind häufig interessegeleitet bzw. können aufgrund der Zeitvorgaben durch die EU nicht in der notwendigen Detailtiefe erfolgen.

Die Festlegung von umweltrelevanten Bereichen sowie Schadstoffen eines Sektors (sogenannte Key Environmental Issues, KEI) erfolgt zu Beginn der Arbeiten. Es sind Tendenzen erkennbar, dass die umweltrelevanten Aspekte durch Lobbyarbeit bzw. Mehrheiten festgelegt oder verhindert werden anstatt deren tatsächlichen Relevanz in einem Sektor.

Des Weiteren führen unterschiedliche Interessen von Kommission, Industrie und den 28 Mitgliedstaaten dazu, dass BVT-Schlussfolgerungen häufig unkonkret und verklausuliert formuliert werden. Dadurch, dass die Schlussfolgerungen verbindlich für die Genehmigungen sind, werden die Schlussfolgerungen häufig so formuliert, dass möglichst alle betroffenen Anlagen die Schlussfolgerungen einhalten können und diese den verschiedenen Rechtssystemen der Mitgliedsstaaten entsprechen. Folglich stehen nicht mehr der technische Aspekt bzw. die Relevanz im Vordergrund, sondern eine möglichst häufige Einhaltung der Anforderungen.

Ergänzend dazu kommen noch die straffen Zeitvorgaben im Zeitplan der Kommission. Dies führt dazu, dass Kommentierungen bzw. die Abstimmungen nur unter großem Zeitdruck und nicht in der notwendigen Qualität erfolgen können.

**These:** Die Diskussionen in der TWG müssen wieder mehr technikorientiert werden.

## V. Herausforderungen bei der nationalen Umsetzung

- 1:1-Dogma – eine rein numerische Werteorientierung anstelle eigener umweltpolitischer Ziele der deutschen Politik

Von der Bundesregierung wurde in den letzten Koalitionsverträgen festgelegt, dass das Europarecht eins zu eins in das deutsche Rechtssystem umzusetzen ist. In Bezug auf die IE-RL bedeutet dies in der Praxis, dass bei den Spannen der Emissionswerte, die mit dem Einsatz der besten verfügbaren Technik erreicht werden, grundsätzlich der obere Emissionswert (d.h., der am wenigsten anspruchsvolle) in das deutsche Recht übernommen wird. Begründet wird dies mit der Chancen- und Wettbewerbsgleichheit für die deutsche Wirtschaft innerhalb der Europäischen Union. Eine Weiterentwicklung des Standes der Technik in Bezug auf neue umweltpolitische Themen wie Energieeffizienz wird dadurch behindert.

Dies führt in der Tendenz dazu, dass sich der deutsche Stand der Technik überwiegend an Europa orientiert. Noch ist Deutschland einer der Mitgliedstaaten, der in Europa den SdT mitbestimmt. Diese Vorreiterrolle ist jedoch gefährdet, wenn sich die nationalen Regelungen bei der Anpassung nicht am deutschen Stand der Technik orientieren.

Sind im deutschen Recht bereits anspruchsvollere Emissionsgrenzwerte gefordert, dann werden diese allerdings aufgrund des „Verschlechterungsverbot“ nicht abgeschwächt.

**These:** Die Verpflichtung der Bundesregierung zur 1:1-Umsetzung der BVT-Schlussfolgerung birgt die Gefahr, dass die Innovationsfreudigkeit der deutschen Industrie nicht ausreichend gefördert wird und Deutschland seine Vorreiterrolle in der Industrie verlieren könnte.

- „General Binding Rules“ – Ist das deutsche Rechtssystem den Umsetzungsanforderungen gewachsen?

Art. 21 Abs. 3 IE-RL fordert, dass die BVT-Schlussfolgerungen von den Anlagen spätestens nach vier Jahren eingehalten werden müssen. Der deutsche Gesetzgeber hat sich gemäß § 7 Abs. 1a BImSchG verpflichtet, dass ein Jahr nach Veröffentlichung der BVT-Schlussfolgerungen im EU-Amtsblatt die BVT-Schlussfolgerungen zur Haupttätigkeit in nationales Recht umgesetzt sind. Danach würden den zuständigen Behörden zur Überprüfung und Anpassung der Genehmigungsaufgaben sowie den Betreibern für eine gegebenenfalls notwendige Nachrüstung noch drei Jahre verbleiben.

Dies konnte bisher weder im Immissionsschutz noch im Abwasserrecht fristgerecht eingehalten werden. Der Grund dafür lag überwiegend darin, dass

Lösungen für ein grundsätzliches, sektorübergreifendes Vorgehen gefunden werden mussten. Beispiele dafür sind vom deutschen Recht abweichende Überwachungsintervalle, andere Mittelungszeiten der Emissionsgrenzwerte, neue Parameter usw. In den BVT-Schlussfolgerungen ist sehr häufig der kleinste gemeinsame Nenner von 28 Mitgliedsstaaten, der Industrie, den Umweltverbänden und der Europäischen Kommission abgebildet, um einen möglichst hohen Konsens zu erhalten. Für den deutschen Vollzug ist eine klare und eindeutige Formulierung in den rechtlichen Regelungen notwendig. Bedenkt man dann noch das deutsche föderale System, dann ist der notwendige Diskussionsbedarf nachvollziehbar. Hier zeigt sich dann auch wieder die Notwendigkeit, bereits bei der Erarbeitung der BVT-Schlussfolgerungen die nationale Umsetzung im Blick zu haben. Dies kann nur bei einer aktiven Mitarbeit der Länder gesichert werden.

In anderen Mitgliedsstaaten gelten die BVT-Schlussforderungen direkt und werden nicht über ein national abgestimmtes Rechtsetzungsverfahren umgesetzt. Die zuständigen Behörden müssen dort für jeden Einzelfall die BVT-Schlussfolgerungen in die Genehmigungsbescheide umsetzen. Für Deutschland gibt es gute Gründe, die BVT-Schlussfolgerungen über allgemeine bindende Vorschriften umzusetzen. Zu den Vorteilen gehört beispielsweise, dass die Anforderungen über alle 16 Bundesländer hinweg gleich gelten und die Bandbreiten der BAT AELs nicht von jeder einzelnen Genehmigungsbehörde für jede Anlage interpretiert werden müssen. Auch müssen die Genehmigungsbehörden bei der Überprüfung der Genehmigungen sich nicht durch eine Vielzahl von BVT-Schlussfolgerungen (gegebenenfalls auch von mehreren BVT-Schlussfolgerungen mehrerer BVT-Merkblätter pro Anlage) arbeiten. Somit be-

deutet dieses Vorgehen Erleichterung und auch Planungssicherheit für die Betreiber. Gleichzeitig ist die Umsetzung in nationales Recht ein „Antikorruptionsinstrument“, gegen eine enge Abhängigkeitsverknüpfung von lokaler Behörde zur Industrie.

**These:** Bei einer ausreichenden Bereitstellung von Kapazitäten aus Bund und Ländern bei der Erarbeitung der BVT-Schlussfolgerungen sollte eine fristgerechte Umsetzung in das deutsche Recht möglich sein.

## VI. Fazit

In der IE-RL spiegelt sich das im deutschen Recht enthaltene/festgelegte Vorsorge- und Verursacherprinzip wider. Der in der IE-RL angelegte partizipatorische Ansatz ist im technisch-fachlichen Informationsaustausch zur Erarbeitung der BVT-Schlussfolgerungen verwirklicht.

Deutschland war und ist immer noch ein großer Verfechter dieses Instrumentes zur Festlegung des Stands der Technik und den damit verbundenen Grenzwerten bei besonders umweltrelevanten Industriesektoren.

Die Praxis zeigt jedoch sowohl bei der Erarbeitung der BVT-Schlussfolgerungen als auch bei der nationalen Umsetzung, dass die einzelnen Mitgliedsstaaten (auch Deutschland) inzwischen sehr protektionistisch in Bezug auf ihre nationalen Industrien agieren. Die rein fachlich-technische Grundlage und Diskussion bei der Ableitung der BAT AEL wird aufgrund mangelnder Kapazitäten und politischer Vorgaben erschwert und die Formulierungen so abgefasst, dass ein harmonischer Konsens mit manchmal mittelmäßigem Anspruchsniveau für die europäische Kommission, Mitgliedstaaten, Industrie und Umweltverbände erreicht wird.

Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner, LL.M.

# Das „Verschlechterungsverbot“ und das „Verbesserungsgebot“ im Wasserrecht

Thesen

## Gliederungsübersicht

- I. **Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes**
  1. Die Umweltqualitätsziele des § 27 WHG als Hauptpflichten der Wasserrahmenrichtlinie
  2. Ausblendung der umstrittenen Phasing-Out-Verpflichtung nach Art. 16 Abs. 6 WRRL
  3. Das zentrale Praxisproblem: Die Bedeutung der Bewirtschaftungsvorgaben in Zulassungsverfahren
  4. Potentielle Bedeutung dieser Vorgaben auch für zugelassene Vorhaben und Aktivitäten
- II. **Die Bedeutung des § 27 WHG in konkreten Zulassungsverfahren**
  1. Die Wasserrahmenrichtlinie als finaler Rechtsakt mit Fokus auf ein Bewirtschaftungsergebnis
  2. Die aus dem Planungsprozess resultierende Verzögerung der operativen Vollzugsphase
  3. Die Rechtsprechung zur Bedeutung der Wasserrahmenrichtlinie im Vollzug
    - a) Der Ausgangsfokus auf dem Verbesserungsgebot
    - b) Der Perspektivenwechsel zum Verschlechterungsverbot durch das Wasservertiefungsurteil
    - c) Das Kombinationsmodell des Staudinger-Urteils des BVerwG
  4. Offene Folgefragen der bisherigen Rechtsprechung
  5. Insbesondere: Der Vorlagebeschluss des BVerwG vom 25. April 2018 – 9 A 16.16
- III. **Die Grenzen der Realisierbarkeit der gerichtlichen Maßstäbe**
  1. Das Ausnahmeregime der §§ 28–31 WHG im Überblick
  2. Praktische Problemfälle in konkreten Zulassungsverfahren
  3. Der Vollzug des § 27 WHG als gefahrgeneigte Rechtsanwendung
  4. Zulässigkeit und Bedeutung fachlicher geringfügigkeitsschwellen

- IV. **Übergreifende Problemlagen und Reformperspektiven**
  1. Das prekäre Verhältnis zwischen final-planerischer Makroebene und operativer Mikroebene
  2. Irrationalitäten und rechtstaatliche Defizite des derzeitigen Ineinandergreifens beider Ebenen
  3. Parallelprobleme im Immissionsschutzrecht und im Naturschutzrecht
  4. Die Festlegung nicht erfüllbarer Umweltqualitätsziele als Grundproblem für den Vollzug
  5. Weshalb stellen sich die maßgeblichen Probleme in erster Linie in Deutschland?
  6. Die unbewältigte Integration unionaler Umweltqualitätsziele in das deutsche Umweltordnungsrecht
  7. Folgerungen für das künftige deutsche und europäische Recht

## Thesen

1. Als finaler Rechtsakt verpflichtet die Wasserrahmenrichtlinie die Mitgliedstaaten zur Verwirklichung der in § 27 WHG normierten Umweltqualitätsziele – der „Verbesserung“ der Gewässer hin zum guten Gewässerzustand und der Verhinderung einer Verschlechterung –, überlässt jedoch den Weg dorthin weithin der mitgliedstaatlichen Umsetzung. Sie verlangt allerdings, dass Zielkonkretisierungen und Umsetzungsmaßnahmen in planerischen Formen festgelegt und plangemäß umgesetzt werden. Im außenwirksamen Vollzug wurde die Richtlinie daher erst stark verzögert spürbar.
2. Nach dem gesetzlichen Zeitplan hätte die Umsetzung der Maßnahmenprogramme bereits Ende 2015 unionsweit einen guten Gewässerzustand herbeiführen sollen. Die weitreichenden Zielverfehlungen und der damit einhergehende Vertragsverstoß führen zu europäischem Umsetzungsdruck, der sich im laufenden zweiten Bewirtschaftungszyklus zunehmend im Vollzug niederschlägt. Daher könnte die Wasserrahmenrichtlinie für konfliktträchtige Vorhaben

in der kommenden Dekade eine ähnliche Rolle einnehmen wie zuvor das europäische Naturschutzrecht.

3. Nach dem durch den Wortlaut nahegelegten ursprünglichen Verständnis richtet sich § 27 WHG nicht an den einzelnen Gewässerbenutzer, sondern an die zuständige Behörde und begrenzt deren Spielräume bei der Gewässerbewirtschaftung. Dennoch wirken die beiden Umweltqualitätsziele bereits seit 2009 in die Zulassungsverfahren für einzelne Gewässerbenutzungen hinein, sofern überhaupt ein wasserrechtliches Gestattungserfordernis besteht. Potentiell stellen diese Ziele auch zugelassene und selbst bestandskräftig genehmigte Vorhaben in Frage.
4. Das Weservertiefungsurteil des EuGH führte 2015 zu einem grundlegenden Perspektivenwechsel: Das in § 27 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 Nr. 1 WHG normierte Verschlechterungsverbot ist demnach eine unmittelbar geltende Anforderung an jede einzelne Vollzugsentscheidung. Jede beantragte Gewässerbenutzung ist isoliert auf eine Verschlechterung zu überprüfen und ggf. nach den Ausnahmetatbeständen zuzulassen. Mit seiner vermittelnden Auslegung der „Verschlechterung“ – die vorliegt, sobald sich der Zustand einer Qualitätskomponente nach Anhang V um eine Klasse verschlechtert – ermöglicht der EuGH dem Vollzug gleichwohl eine gewisse Flexibilität.
5. Die gesetzlichen Kriterien für den in § 27 Abs. 1 Nr. 2 WHG vorgezeichneten „guten ökologischen Zustand“ sind nicht unmittelbar subsumtionsfähig. Ähnlich wie in § 30 BauGB bildet einen konkreten Prüfmaßstab erst der Bewirtschaftungsplan. Dies gilt im Hinblick auf mögliche Ausnahmen ein Stück weit auch für den guten chemischen Zustand. Die durch das Staudinger-Urteil des BVerwG akzentuierte Zielerreichungspflicht ist daher planakzessorisch.
6. Das Zielerreichungs- oder Verbesserungsgebot stellt richtigerweise keine unmittelbare Zulassungsvoraussetzung einer Gewässerbenutzung dar. Es begrenzt jedoch die behördlichen Spielräume bei der Erteilung entsprechender Erlaubnisse bis hin zur zwingenden Versagung, wenn das angestrebte Bewirtschaftungsziel andernfalls gefährdet würde. Einzelne Vorhaben als solche müssen aber weder den Gewässerzustand verbessern noch gar eigenständig den guten Zustand herbeiführen.
7. Sämtliche behördlichen Bewirtschaftungsentscheidungen werden maßgeblich durch den Inhalt der Pläne vorgeprägt. Betroffene müssen künftig sowohl im Zulassungsverfahren wie auch im Verwaltungsrechtsschutz die Weichenstellungen der wasserwirtschaftlichen Planung mit in den Blick nehmen. An die unausweichliche Folgefrage einer dem effektiven Rechtsschutz genügenden Inzidentüberprüfung der grundrechtsrelevanten Pläne tastet sich die dritte Gewalt bislang allzu vorsichtig heran.
8. Das Weservertiefungsurteil begründet nicht nur erheblichen Vollzugsmehraufwand, sondern wirft auch komplexe Folgefragen auf: Gelten seine Maßstäbe auch für das Grundwasser, den chemischen Gewässerzustand und für Einleitungen? Sind Belastungen durch kompensatorische Verbesserungen am Gewässerkörper ausgleichbar? Ist noch Raum für Bagatellschwellen? Bleibt der Ist-Zustand tatsächlich unverändert, wenn eine abgelaufene wasserrechtliche Erlaubnis erneuert wird? Haben im Rahmen des Anhangs V unterstützende Komponenten die gleiche Aussagekraft wie die biologischen Qualitätskomponenten?
9. Neben jene Rechtsfragen treten weitreichende methodische Probleme: Die fachlichen Maßstäbe müssen oft erst im Rahmen konkreter Zulassungsverfahren entwickelt werden. Der Ist-Zustand zahlreicher Gewässer ist bislang nicht für alle biologischen Qualitätskomponenten fünfstufig erfasst und dokumentiert. Vor allem aber bestehen fachliche Unsicherheiten bei der Prognostizierung einer Verschlechterung.
10. Die meisten dieser Fragen werden durch die Verwaltungsrechtsprechung bislang sachgerecht und pragmatisch gelöst. Das kommende Urteil des EuGH zum Vorlagebeschluss des BVerwG vom 25. April 2018 könnte jedoch die Anforderungen an den Vollzug nochmals erheblich verschärfen. Insbesondere spricht sich der Vorlagebeschluss für die bislang eher vorsorglich praktizierte Übertragung der Maßstäbe des Weservertiefungsurteils auf stoffliche Einleitungen aus, ohne dem EuGH die Problematik der hierauf nicht abgestimmten Ausnahmetatbestände vor Augen zu führen.
11. Das Hineinwirken der Umweltqualitätsziele in die Zulassungsverfahren hat die Rolle der in den §§ 28–31 WHG umgesetzten Ausnahmetatbestände dramatisch erhöht. Für nach § 28 WHG als „erheblich verändert“ oder „künstlich“ eingestufte Gewässer ist lediglich ein gutes ökologisches Potenzial zu erreichen. Unter den Voraussetzungen des § 30 WHG können sich die Mitgliedstaaten für bestimmte Wasserkörper weniger strenge Umweltziele festlegen. Praktisch hoch bedeutsam sind zudem Fristverlängerungen nach § 29 WHG.
12. Im Zentrum der Ausnahmetatbestände steht § 31 Abs. 2 WHG als einzige Option, um eine Gewässerbenutzung bei Vorliegen einer Verschlechterung (vorsorglich) zuzulassen. Das

- dort vorausgesetzte Tatbestandsmerkmal der „neuen Veränderung der physischen Gewässer-eigenschaften“ wird mittlerweile entgegen der zuvor fast einhelligen Rechtsauffassung auch auf die stoffliche Beschaffenheit des Wassers erstreckt. Soll das Verschlechterungsverbot – wie es das BVerwG annimmt – auch für Einleitungen gelten, so erscheint diese Konsequenz unausweichlich.
13. Im Rahmen der Ausnahmetatbestände kann die Wasserbehörde auf Tatbestandsebene einen (umstrittenen) fachwissenschaftlichen Beurteilungsspielraum beanspruchen, während sie bei Vorliegen der jeweiligen Voraussetzungen Ermessen im Sinne des § 40 VwVfG ausübt. Diese Unterscheidung ist jedoch außerhalb Deutschlands unbekannt und in Europa nicht anschlussfähig; sie sollte in eine unionsweit übliche Dogmatik eines einheitlichen exekutivischen Konkretisierungsspielraums überführt werden, der allen zentralen Pflichten der Wasserrahmenrichtlinie zu Grunde liegt.
  14. Irrelevanzschwellen – insbesondere in Form von Untersuchungsraumbegrenzungen und Abschneidekriterien – sind als Ausdruck ebendieses in Art. 4 WRRL vorausgesetzten Konkretisierungsspielraums unionsrechtskonform und unverzichtbar, um die Maßstäbe des Weservertiefungsurteils vollzugsfähig zu handhaben. Sie ermöglichen die Zulassung fachlich irrelevanter Zusatzbelastungen selbst dann, wenn sich die entsprechende Qualitätskomponente bereits in der niedrigsten Klasse befindet.
  15. Das Ausnahmeregime der Wasserrahmenrichtlinie war konzeptionell nicht darauf angelegt, im Rahmen einzelner Genehmigungsentscheidungen zur Anwendung zu gelangen, muss aber nunmehr in diesem Sinne gehandhabt werden. Bewirtschaftungsplanung und Vollzug erfordern daher eine stärkere Abstimmung als bisher. Im Detail bedarf das Verhältnis wohl auch der gesetzgeberischen Klärung.
  16. Die richterlich geforderte zulassungsbezogene Handhabung des Verschlechterungsverbots und des Verbesserungsgebots, die rechtlichen und fachlichen Unsicherheiten und die weitreichenden Ermittlungspflichten führen das Wasserrecht an und vereinzelt auch über die Schwelle der Unvollziehbarkeit. Wo diese Schwelle überschritten wird, eröffnet sich privilegierten Klägern die Möglichkeit, durch ihre Klageerhebung faktisch zu entscheiden, welche Vorhaben noch möglich sind und welche nicht.
  17. Die Handhabung des Verschlechterungsverbots als unmittelbare Zulassungsvoraussetzung führt gerade bei Einleitungen bisweilen zu fragwürdigen Ergebnissen. Eher zufällige räumliche Faktoren, namentlich der Standort der Messstellen und die vorherige Festlegung der einzelnen Gewässerkörper, können über das Vorliegen einer Verschlechterung und damit über die Zulässigkeit einer Gewässerbenutzung entscheiden.
  18. Zugleich werden damit einzelnen zulassungsbedürftigen Vorhaben – selbst dort, wo sie selbst höchste technische Vorsorgestandards erfüllen – vielfältige Vorbelastungen aus anderen Quellen und damit letztlich Versäumnisse der staatlichen und unionalen Gewässer- und Umweltpolitik als Genehmigungshindernis entgegengehalten. Auch der hohe Ermittlungsaufwand, der entsprechenden Zulassungsanträgen bei der Bewertung kleinster stofflicher Einträge in teilweise diffus massiv belastete Gewässer abverlangt wird, erscheint in der Gesamtbetrachtung irrational.
  19. Parallelprobleme im Immissionsschutzrecht (Dieselfahrverbote) und im Naturschutzrecht (Critical loads) deuten auf die Existenz eines strukturellen Problems beim Umgang mit europäischen Umweltqualitätszielen.
  20. Der Umsetzungszeitplan der Wasserrahmenrichtlinie war von vornherein unrealistisch. Womöglich sind auch manche der 2013 verschärften stofflichen Parameter objektiv selbst bis Ende 2027 nicht realisierbar. Eine derartige leichtfertige Festlegung verbindlicher, faktisch aber unerfüllbarer Ziele und Umsetzungszeitpläne beschädigt den ökologischen Rechtsstaat und letztlich auch die jeweils verfolgten ökologischen Anliegen.
  21. Gleichwohl sind die deutschen Probleme mit dem unionalen Umweltrecht im europäischen Vergleich singular, obwohl die meisten Mitgliedstaaten vergleichbare oder größere Umweltprobleme aufweisen. Hinter diesen Problemen stehen in erster Linie nicht Defizite der europäischen Richtlinien, sondern Eigenheiten der deutschen Rechtskultur wie die starke Stellung der Umweltverbände oder die mit großem Vertrauen in die Justiz verbundene hohe Klagebereitschaft Privater. Den wohl wichtigsten Faktor bilden die eng mit der Schutznormtheorie verknüpfte weitreichende sachverhaltliche Kontrolldichte der Gerichte und die damit geforderte behördliche Ermittlungstiefe.
  22. Obwohl die zur Begründung bemühte Überinterpretation des Art. 19 Abs. 4 GG nicht überzeugt, bildet die verwaltungsgerichtliche Vollkontrolle eine bewahrenswerte Errungenschaft des deutschen Verwaltungsrechts. Allerdings berücksichtigt die Rechtsprechung nicht durchweg, dass die klassisch-polizeirechtlichen Prämissen einer objektiven Überprüfbarkeit aller behördlicher Annahmen und einer Widerleg-

- barkeit *sämtlicher* denkbarer Risiken einer Tätigkeit für zahlreiche Phänomene naturwissenschaftlich längst überholt sind. Die auf solchen Prämissen beruhende Vollkontrolle erweist sich im Umweltrecht angesichts allgegenwärtiger kognitiver Unsicherheiten gerade bei der Prognostizierung einer Verschlechterung zunehmend als dysfunktional.
23. Die Integration europäischer Umweltqualitätsziele in das deutsche Umweltordnungsrecht bildet ein bislang unbewältigtes regelungstechnisches Grundproblem: Das deutsche Recht misst primär solche Tätigkeiten an den Umweltqualitätszielen, die einem ordnungsrechtlichen Genehmigungsvorbehalt unterliegen. Ihnen werden dann aber als Genehmigungshindernis die aggregierten Vorbelastungen anderer genehmigungsfreier, meist diffuser Verschmutzungsquellen entgegengehalten, obwohl dies den Wertungen des Verursacherprinzips und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes widerspricht.
  24. Die unzureichende Beachtung des primärrechtlichen Verursacherprinzips und die damit verbundene unzureichende Störerauswahl lassen zugleich Versäumnisse an anderen Stellen sichtbar werden: Die lückenhafte Einbeziehung aller für den Gewässerzustand relevanten Belastungspfade ist – gemessen an dem ganzheitlichen Ansatz der Wasserrahmenrichtlinie – nicht nur ein Umsetzungsdefizit des deutschen Wasserrechts, sondern partiell bereits ein Defizit der europäischen Rechtssetzung.
  25. Eine sämtliche Belastungsquellen einbeziehende, gegenüber allen Akteuren durchsetzbare wasserwirtschaftliche Maßnahmenplanung und deren effektive Umsetzung entsprechen nicht nur ökologischen Erfordernissen und dem Verursacherprinzip, sondern befördern zugleich das immanente Ziel des Wasserwirtschaftsrechts, Freiräume für neue sinnvolle Gewässerbenutzungen zu schaffen und zu erhalten.
  26. Angesichts dauerhafter industrieller Betätigungen, klimatischer Veränderungen und ständiger Erkenntnisfortschritte ist ein abschließender guter Gewässerzustand in dem von der Wasserrahmenrichtlinie angestrebten Sinne letztlich unerreichbar. Die Richtlinie sollte daher zu einem dauerhaft ausgerichteten Rechtsakt weiterentwickelt werden. Dabei sind jedoch regelungstechnische Defizite und Fehlentwicklungen kritisch zu analysieren und zu korrigieren.

## Auszüge aus zentralen Normen des WHG

### § 27 Bewirtschaftungsziele für oberirdische Gewässer

(1) Oberirdische Gewässer sind, soweit sie nicht nach § 28 als künstlich oder erheblich verändert eingestuft werden, so zu bewirtschaften, dass

1. eine *Verschlechterung* ihres ökologischen und ihres chemischen Zustands *vermieden* wird und
2. ein *guter ökologischer* und ein *guter chemischer Zustand* erhalten oder *erreicht* werden.

(2) Oberirdische Gewässer, die nach § 28 als künstlich oder erheblich verändert eingestuft werden, sind so zu bewirtschaften, dass

1. eine *Verschlechterung* ihres ökologischen Potenzials und ihres chemischen Zustands *vermieden* wird und
2. ein *gutes ökologisches Potenzial* und ein *guter chemischer Zustand* erhalten oder *erreicht* werden.

### § 28 Einstufung künstlicher und erheblich veränderter Gewässer

Oberirdische Gewässer können als künstliche oder erheblich veränderte Gewässer im Sinne des § 3 Nummer 4 und 5 eingestuft werden, wenn [...].

### § 29 Fristen zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele

(1) <sup>1</sup>Ein guter ökologischer und ein guter chemischer Zustand der oberirdischen Gewässer sowie ein gutes ökologisches Potenzial und ein guter chemischer Zustand der künstlichen und erheblich veränderten Gewässer sind bis zum 22. Dezember 2015 zu erreichen. [...].

(2) <sup>1</sup>Die zuständige Behörde kann die *Frist* nach Absatz 1 *verlängern*, wenn sich der Gewässerzustand *nicht weiter verschlechtert* und [...].

### § 30 Abweichende Bewirtschaftungsziele

<sup>1</sup>Abweichend von § 27 können die zuständigen Behörden für bestimmte oberirdische Gewässer *weniger strenge Bewirtschaftungsziele* festlegen, wenn [...].

3. *weitere Verschlechterungen des Gewässerzustands vermieden* werden und [...].

### § 31 Ausnahmen von den Bewirtschaftungszielen

(1) *Vorübergehende Verschlechterungen* des Zustands eines oberirdischen Gewässers verstoßen nicht gegen die Bewirtschaftungsziele nach den §§ 27 und 30, wenn [...].

(2) <sup>1</sup>Wird bei einem oberirdischen Gewässer der gute ökologische Zustand nicht erreicht *oder verschlechtert sich* sein Zustand, verstößt dies nicht gegen die Bewirtschaftungsziele nach den §§ 27 und 30, wenn

1. dies auf einer *neuen Veränderung der physischen Gewässereigenschaften* oder des Grundwasserstands beruht,
2. die Gründe für die Veränderung von übergeordnetem öffentlichen Interesse sind oder wenn der Nutzen der neuen Veränderung für die Gesundheit oder Sicherheit des Menschen oder für die nachhaltige Entwicklung größer ist als der Nutzen, den die Erreichung der Bewirtschaftungsziele für die Umwelt und die Allgemeinheit hat,
3. die Ziele, die mit der Veränderung des Gewässers verfolgt werden, nicht mit anderen geeigneten Maßnahmen erreicht werden können, die wesentlich geringere nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt haben, technisch durchführbar und nicht mit unverhältnismäßig hohem Aufwand verbunden sind und
4. alle praktisch geeigneten Maßnahmen ergriffen werden, um die nachteiligen Auswirkungen auf den Gewässerzustand zu verringern. [...].

### § 82 Maßnahmenprogramm

(1) <sup>1</sup>Für jede Flussgebietseinheit ist nach Maßgabe der Absätze 2 bis 6 ein Maßnahmenprogramm aufzustellen, um die Bewirtschaftungsziele nach Maßgabe der §§ 27 bis 31, 44 und 47 zu erreichen. [...].

(2) In das Maßnahmenprogramm sind grundlegende und, soweit erforderlich, ergänzende Maßnahmen aufzunehmen; dabei ist eine in Bezug auf die Wassernutzung *kosteneffiziente Kombination der Maßnahmen* vorzusehen.

(5) Ergibt sich aus der Überwachung oder aus sonstigen Erkenntnissen, dass die Bewirtschaftungsziele nach Maßgabe der §§ 27 bis 31, 44 und 47 nicht erreicht werden können, so sind die Ursachen hierfür zu untersuchen, die Zulassungen für Gewässerbenutzungen und die Überwachungsprogramme zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen sowie nachträglich erforderliche *Zusatzmaßnahmen in das Maßnahmenprogramm* aufzunehmen.

### § 83 Bewirtschaftungsplan

(1) Für jede Flussgebietseinheit ist nach Maßgabe der Absätze 2 bis 4 ein Bewirtschaftungsplan aufzustellen.

(2) <sup>1</sup>Der Bewirtschaftungsplan muss die in Artikel 13 Absatz 4 in Verbindung mit Anhang VII der Richtlinie 2000/60/EG genannten Informationen enthalten. <sup>2</sup>Darüber hinaus sind in den Bewirtschaftungsplan aufzunehmen:

1. die *Einstufung* oberirdischer Gewässer *als künstlich oder erheblich verändert* nach § 28 und die Gründe hierfür,
2. die nach § 29 Absatz 2 bis 4, den §§ 44 und 47 Absatz 2 Satz 2 gewährten *Fristverlängerungen* und die Gründe hierfür, eine Zusammenfassung der Maßnahmen, die zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele innerhalb der verlängerten Frist erforderlich sind und der Zeitplan hierfür sowie die Gründe für jede erhebliche Verzögerung bei der Umsetzung der Maßnahmen,
3. *abweichende Bewirtschaftungsziele* und *Ausnahmen* nach den §§ 30, 31 Absatz 2, den §§ 44 und 47 Absatz 3 und die Gründe hierfür,
4. die Bedingungen und Kriterien für die Geltendmachung von Umständen für *vorübergehende Verschlechterungen* nach § 31 Absatz 1, den §§ 44 und 47 Absatz 3 Satz 1, die Auswirkungen der Umstände, auf denen die Verschlechterungen beruhen, sowie die Maßnahmen zur Wiederherstellung des vorherigen Zustands, [...].



Dr. Friederike Vietoris/Jonas Keil

# „Verschlechterungsverbot und Verbesserungsgebot in wasserrechtlichen Erlaubnisverfahren“

Thesen

## Gliederungsübersicht

### I. Immissionsseitige stoffliche Anforderungen in wasserrechtlichen Erlaubnisverfahren in NRW bzw. in Deutschland – Historie und Prüfumfang (ergänzend zu den emissionsseitigen Anforderungen)

1. Allgemeine Güteanforderungen für Fließgewässer (AGA) in NRW – Entscheidungshilfe für die Wasserbehörden in wasserrechtlichen Erlaubnisverfahren (1991)
2. Verordnung über Qualitätsziele für bestimmte gefährliche Stoffe und zur Verringerung der Gewässerverschmutzung durch Programme – Gewässerqualitätsverordnung (GewQV NRW) (2001)
3. Verordnung zur Umsetzung der Anhänge II, III und V der Richtlinie 2000/60/EG vom 23. Oktober 2000 über die Bestandsaufnahme und Einstufung der Gewässer (Gewässerbestandsaufnahme-, Einstufungs- und Überwachungsverordnung – GewBEÜV NRW) (2006)
4. Verordnung zum Schutz der Oberflächengewässer (OGewV 2011, 2016)
  - a) Prioritäre Stoffe – chemischer Zustand
  - b) Unterstützend Flussgebietsspezifische Stoffe – ökologischer Zustand
  - c) Unterstützend ACP – ökologischer Zustand
  - d) „Ungeregelte“ Stoffe!?

### II Beschreibung der Situation in NRW

1. Übersicht über Emissionen, Gewässernetz, Monitoring von Oberflächengewässern und Abwasserüberwachung in NRW
2. Verfügbare Informationen und Daten
3. Komplexes System „Gewässer“

### III Beschreibung des Vorgehens bei einer Einleitung in berichtspflichtige Gewässer

1. Ausführungen zu Art des eingeleiteten Abwassers, Abwasserbehandlungsanlage, Art der Produktion (bei industriellen Einleitern) und zur Umgebung der Einleitungsstelle.
2. Eine Beschreibung des Zustands des berichtspflichtigen Gewässers, in das eingeleitet wird (repräsentative Messstelle).

3. Beschreibung des Zustands des betroffenen Gewässers im unmittelbaren räumlichen Umfeld unterhalb der Einleitungsstelle.
4. Prognose des zukünftigen Zustands
5. Die Darstellung aller signifikanten Quellen der Belastung, die auch für die beantragte Zulassung relevant sind („Störerauswahl“), Relevanzabschätzung, Berücksichtigung des aktuellen Maßnahmenprogramms

### IV Beispiele aus der Praxis – Erläuterung der wasserwirtschaftlichen Umsetzung unter Berücksichtigung folgender Aspekte:

- Umfang der erforderlichen Untersuchungen
- Lage der Einleitungsstelle, „Zuschnitt“ des Wasserkörpers und die repräsentative Messstelle als Herausforderungen in der Kausalitätsbetrachtung
- Grenzen der Methodik
- Ableiten von Irrelevanzschwellen
- ...

## Thesen

- Der Prüfumfang im Rahmen immissionsseitiger Anforderungen in wasserrechtlichen Erlaubnisverfahren und die Komplexität der Aus- und Bewertungen sind seit den 90er Jahren des letzten Jahrhunderts deutlich gewachsen.
- Da auf eine biologische Qualitätskomponente in der Regel mehrere Stoffe, physikalische, hydromorphologische und hydrologische Faktoren gleichzeitig einwirken, müssen im Rahmen von Zulassungsentscheidungen parallel verschiedenste Einflüsse und deren Relevanz für die Biologie/Chemie ermittelt werden.
- In Abhängigkeit von der Relevanz ergibt sich der notwendige Datenumfang – ggf. muss bei einem Datendefizit nacherhoben werden.
- Das Anknüpfen an die repräsentative Messstelle als Bezugspunkt für alle Verursachungsbeiträge erfordert eine individuelle und zumeist anspruchsvolle Kausalitätsprüfung.
- Die OGewV konkretisiert nur für einen kleinen Teil der Stoffe, die nach heutigen Erkenntnissen relevant für den ökologischen Zustand sind,

UQN bzw. ACP-Werte (Anlagen 6 bis 8, OGewV 2016).

- Die Orientierungswerte der allgemeinen physikalisch-chemischen Qualitätskomponenten (ACP, Anlage 7 OGewV (2016)) sind unterstützender Natur und konkretisieren fachlich die Anforderungen an die Wasserbeschaffenheit, die im Regelfall Voraussetzung für einen guten bzw. sehr guten Zustand der biologischen Qualitätskomponenten sind. Einer Verfehlung der Orientierungswerte für die Grenze gut/mäßig – als unterstützende Qualitätskomponenten – kommt daher eine Indizwirkung zu.
- Bei der Bearbeitung der Thematik Verschlechterungsverbot kann diese Indizwirkung der ACP jedoch meist nicht genutzt werden, da diese für den mäßigen, unbefriedigenden und schlechten Zustand nicht definiert sind (siehe auch Ausführungen des BVerwG im Elbvertiefungsurteil (Rn. 502): „Erschwerend kommt hinzu, dass Vorhaben in aller Regel direkte Auswirkungen auf die hydromorphologischen oder die physikalisch-chemischen Qualitätskomponenten haben, die indirekten Auswirkungen auf die für die Einstufung und Verschlechterung maßgeblichen biologischen QK aber schwer vorherzusagen sind. Einerseits unterliegt die Ökologie natürlichen Schwankungen und ändert sich saisonal, so dass sich die Frage stellt, auf welchen Zeitpunkt die Prognose zu beziehen ist bzw. eine gewisse Zufälligkeit des Ergebnisses in Kauf genommen werden muss; andererseits setzt die Auswirkungsprognose etwa hinsichtlich der Parameter Artenzusammensetzung und -häufigkeit der Fischfauna Erkenntnisse aus der Ökosystemforschung voraus, die oftmals nicht vorhanden sind; der Vorhabenträger und die Planfeststellungsbehörde werden sich daher bei der Prognose damit behelfen müssen darzulegen, ob und inwiefern sich die für die Einstufung der biologischen Qualitätskomponenten maßgeblichen Umstände, d.h. die Hilfskomponenten ändern und im Anschluss daran eine Auswirkungsprognose vorzunehmen. Diese muss aber nachvollziehbar, schlüssig und fachlich untersetzt sein.“)
- Aufgrund der hohen fachlichen Komplexität und der kaum typisierten fachlichen Begründungsanforderungen im wasserbehördlich zu prüfenden Einzelfall gibt es immer wieder methodische Probleme und fachliche Unsicherheiten bei der Begründung und/oder von Prognostizierungen von Kausalitäten. Eine gewisse Unschärfe in den Ergebnissen ist „systemimmanent“.
- Im Rahmen der Prüfung der Kausalität ist die Heranziehung von fachlich begründeten Irrelevanzschwellen – auch in generalisierter Form – grundsätzlich möglich. Derartige fachliche Irrelevanzschwellen kommen z.B. in Betracht, wenn Stoffe nicht als Gewässerkonzentration, sondern in Biota oder Schwebstoff gemessen werden; hier ist fachlich zu bewerten, wie sich ein zusätzlicher Eintrag, z.B. von Quecksilber, auf den Biota-Konzentrationswert auswirkt. Die Annahme derartiger Irrelevanzschwellen bedarf einer fachlichen Begründung. Irrelevanzschwellen sind typisierte Kausalitätsaussagen.
- Im Ergebnis können der Begründungsaufwand und die Begründungstiefe einer wasserrechtlichen Einleitungserlaubnis – in Abhängigkeit vom konkreten Vorhaben und der ökologischen und chemischen Zustandsbewertung des Gewässers – deutlich zunehmen. Dies erfordert z.B. eine vertiefte Datenauswertung und intensive Befassung seitens der Zulassungsbehörden mit aktueller Fachliteratur und Gutachten.
- Andere – insoweit vollzugsunterstützende – emissionsseitige Instrumente wie z.B. die AbwV und das AbwAG, bilden die ambitionierten Vorgaben der WRRL noch nicht ausreichend ab, was die Tendenz zu Einzelfallprüfungen im Bereich der Abwassereinleitungen verstärkt.
- Antragsteller werden ggf. – spiegelbildlich – umfangreichere Untersuchungen leisten und detailliertere Nachweise vorlegen müssen.
- Damit die weitreichenden Ermittlungspflichten sowie die Unschärfe in den Ergebnissen nicht zu einer Unvollziehbarkeit der OGewV führen, bedarf es der Anerkennung von generalisiertem Vorgehen bzw. von Pauschalisierungen, wie sie die LAWA zum Beispiel im Falle von Quecksilber entwickelt hat (LAWA AO (2017): Handlungsempfehlung zur Ableitung der bis 2027 erreichbaren Quecksilberwerte in Fischen).

## Teilnehmerverzeichnis

Berücksichtigt wurden nur diejenigen Teilnehmer, deren Anmeldung bis zum 21. Oktober 2018 erfolgt ist.

Name	Tätigkeit/Institution	Ort
<b>A</b> .....		
Dr. Juliane Albrecht	Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V.	Dresden
Ulrike Aldenhoff	Bundesverband Glasindustrie e.V.	Düsseldorf
Dr. Stefan Altenschmidt	Luther Rechtsanwalts-gesellschaft	Düsseldorf
Dr. Markus Appel	Linklaters LLP	Berlin
Laura Arenz	Redeker Sellner Dahs	Bonn
<b>B</b> .....		
Patricia Isabelle Bartosik	RWE Power AG	Essen
Wolfgang Baumann	Baumann Rechtsanwälte	Würzburg
Michael Below	Heuking Kühn Lüer Wojtek	Düsseldorf
Denise Berger	Universität Marburg	Marburg
Josefine Betensted	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit	Berlin
Dr. Ulrike Bick	Bundesverwaltungsgericht	Bochum
Prof. Dr. Christian Bickenbach	Universität Potsdam	Potsdam
Ines Biesenack	Lenz und Johlen Rechtsanwälte	Köln
Ruth Bindner-Reichel	Rechtsanwaltskanzlei Bindner-Reichel	Nürnberg
Carina Blust	Mohr Rechtsanwälte	Hamburg
Johannes Bohl	Bohl & Kollegen Rechtsanwälte	Würzburg
Prof. Dr. Monika Böhm	Universität Marburg	Marburg
Rainer Bökel	Kanzlei Weißleder Ewer	Kiel
Birgit Brahner	Umweltbundesamt	Dessau-Roßlau
Prof. Dr. Ralf Brinktrine	Universität Würzburg	Würzburg
Götz Brückner	Rechtsanwälte Dr. Dammert & Steinforth	Leipzig
Torben Bühner	Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG	Berlin
Torsten Oliver Burgfeld	Landesamt für Umwelt Brandenburg	Potsdam
<b>C</b> .....		
Dr. Diana Coulmas	vhw Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V.	Berlin
Dr. Dieter Czajka		Lüneburg
Dr. Peter Czermak		München
<b>D</b> .....		
Klaus de Buhr	Behörde für Umwelt und Energie	Hamburg
Siegfried de Witt	De Witt Rechtsanwalts-gesellschaft	Berlin
Moritz Denzel		Berlin
Thorsten Deppner	Rechtsanwalt	Berlin
Dr. Markus Deutsch	Dolde Mayen & Partner	Bonn
N.N.	Deutscher Braunkohlen-Industrie-Verein e.V.	Berlin
Prof. Dr. Martin Dippel	BRANDI Rechtsanwälte	Paderborn
Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde	Dolde Mayen & Partner	Stuttgart
Ulla-Britta Düchting	LMBV mbH	Sondershausen
<b>E</b> .....		
Michaela Ecker	Verwaltungsgericht Freiburg	Freiamt

Dr. Annegret Eding	Linklaters LLP	Berlin
Dr. Markus Ehrmann	Köchling & Krahnfeld Rechtsanwälte	Hamburg
Florian Emanuel	Universität Kassel	Kassel
Prof. Dr. Wolfgang Ewer	Kanzlei Weißleder Ewer	Kiel

**F**

Andri Fink	Universität Würzburg	Würzburg
Dr. Sven Fischerauer	Stadtwerke München GmbH	München
Prof. Dr. Claudio Franzius	Universität Bremen	Bremen
Alexandra Fredel	Universität Trier	Trier
Janna Frerichs	Kanzlei Frerichs	
Prof. Dr. Martin Führ	Hochschule Darmstadt	Darmstadt
Johannes Funken	Universität Bonn	Bonn
Klaus Füsler	Füsler & Kollegen Rechtsanwälte	Leipzig

**G**

Dr. Stefan Geiger	GSK Stockmann	Hamburg
Josef Geislinger	Seufert Rechtsanwälte	München
Prof. Dr. Martin Gellermann	Rechtsanwalt	Westerkappeln
Annette Giersch	Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.	Berlin
Luise Gottberg	Mohr Rechtsanwälte	Hamburg
Dr. Roman Götze	Götze & Müller-Wiesenhaken Rechtsanwälte	Leipzig
Dr. Dominik Greinacher	Beiten Burkhardt	Berlin
Dr. Angela Griesbach	SAA Sonderabfallagentur Baden-Württemberg GmbH	Korntal
Sebastian Gröber	Universität Bremen	Bremen
Kerstin Gröhn	Rechtsanwälte Klemm & Partner	Hamburg
Andreas Große	Becker Büttner Held Rechtsanwälte	Berlin

**H**

Dr. Winfried Haneklaus	Ruhrverband	Essen
Dr. Matthias Dr. Hangst	Dolde Mayen & Partner	Stuttgart
Dr. Sebastian Helmes	Kanzlei Sterr-Kölln & Partner	Berlin
Franziska Heßler	Baumann Rechtsanwälte	Leipzig
Sebastian Heßler		Berlin
Pia Heyder		Großefehn
Julia Hoffmann	Goethe-Universität Frankfurt am Main	Frankfurt/M.
Klaus Hoffmann	Rechtsanwälte Hoffmann & Gress	München
Prof. Dr. Ekkehard Hofmann	Universität Trier	Trier
Hans-Georg Hofmann	Rechtsanwalt	Hohen Neuendorf
Dr. Andreas Hofmeister	Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg	Stuttgart
Dr. Georg Hünnekens	Baumeister Rechtsanwälte	Münster
Dr. Hermann Hübels	DIHK	Berlin

**J**

Dr. Alexander Jannasch		Berlin
Prof. Dr. Hans D. Jarass	Universität Münster	Münster

**K**

Prof. Dr. Norbert Kämper	Taylor Wessing	Düsseldorf
Dr. Peter Kamphausen	Heuking Kühn Lüer Wojtek	Düsseldorf
Harriet Kause	De Witt Rechtsanwaltsgesellschaft	Berlin

Dr. Steffen Kautz	STKautz Rechtsanwälte	München
Dr. Karsten Keller	IWU Industrie Wasser Umweltschutz e.V.	Düren
Dr. Alexander Kenyeressy	ThyssenKrupp	Essen
Dr. Lars Kindler	Gleiss Lutz	Berlin
Martina Kirsten-Millgram	KMR Kiesgen-Millgram Rechtsanwälte	Leipzig
Dr. Ulrich Klein	Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten Rheinland-Pfalz	Mainz
Joachim Kloos	Petersen Hardrath Pruggmayer Rechtsanwälte	Dresden
Prof. Dr. Martin Kment	Universität Augsburg	Augsburg
Lukas Knappe	Universität Bonn	Bonn
Dr. Stefan Kobes	Luther Rechtsanwalts-gesellschaft	Berlin
Prof. Dr. Hans-Joachim Koch	Universität Hamburg	Hamburg
Prof. Dr. Wolfgang Köck	Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung GmbH - UFZ	Leipzig
Leo Koltsoff	R & P Legal	Frankfurt/M.
Stefan Kopp-Assenmacher	Kopp-Assenmacher & Nusser Rechtsanwälte	Berlin
Theresa Kösters	Mohr Rechtsanwälte	Hamburg
Prof. Dr. Michael Kotulla	Universität Bielefeld	Bielefeld
George-Alexander Koukakis	Götze & Müller-Wiesenhaken Rechtsanwälte	Leipzig
Julia Kraft	Technische Universität Kaiserslautern	Kaiserslautern
Dr. Lutz Krahnfeld	Köchling & Krahnfeld Rechtsanwälte	Hamburg
Joachim Krauß	Deißler, Krauß & Domcke Rechtsanwälte	München
Daniel Gordon Kreinberg	RWE Power AG	Essen
Prof. Dr. Ferdinand Kuchler	Görg Rechtsanwälte	München
Dr. Franz-Josef Kunert		Dresden
Thoralf Kunzmann	Vattenfall Wärme Berlin AG	Berlin

## L .....

Dieter Lange	Taylor Wessing	Hamburg
Eckhard Lange	vhw Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V.	Berlin
Dr. Moritz Lange	Dolde Mayen & Partner	Stuttgart
Sarah Langstädtler	Universität Bremen	Bremen
Prof. Dr. Tobias Leidinger	Luther Rechtsanwalts-gesellschaft	Düsseldorf
Dr. Christoph Leifer	Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen	Düsseldorf
Anja Lemberg	Deutsche Bahn AG	Frankfurt/M.
Julian Ley	Redeker Sellner Dahs	Bonn
Bernhard Linnartz	Universität Bonn	Bonn
Elonore Lohrum	Deutsche Bahn AG	Frankfurt/M.
Dr. Susanne Lottermoser	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat	Berlin
Dagmar Lutz	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit	Berlin

## M .....

Frank Machalz	Envigration GmbH	Berlin
Dr. Claus-Peter Martens	Sammler Usinger Rechtsanwälte	Berlin
Dr. Wilhelm Mecklenburg	Rechtsanwalt	Pinneberg
Thomas Mehler	Haldenwang Rechtsanwälte	Frankfurt/M.
Dr. Hansjörg Melchinger	Kanzlei Dr. Melchinger	Karlsruhe
Kathleen Michalk	Technische Universität Dresden	Dresden
Dr. Karl-Heinz Millgramm		Leipzig
Jan Mittelstein	Mohr Rechtsanwälte	Hamburg
Dr. Gerhard Molkenbur	Prof. Versteyl Rechtsanwälte	Burgwedel

Wolf Müller	Bundesverband Baustoffe e.V.	Berlin
Dr. Tobias Müller	Ohms Rechtsanwälte	Berlin
Wolfram Müller-Wiesenhaken	Götze Rechtsanwälte	Leipzig
Tina Mutert	Umweltbundesamt	Dessau-Roßlau

**N**

Rüdiger Nebelsieck	Mohr Rechtsanwälte	Hamburg
Philipp Neidig	Leuphana Universität Lüneburg	Lüneburg
Armin Netter	Landesbetrieb Straßenbau NRW	Köln
Prof. Dr. Peter Nisipeanu	Rechtsanwalt	Schwerte
Adolf Nottrodt	hanse.ing Hamburger Ingenieure	Eckernförde

**O**

Dr. Martin Ohms	Ohms Rechtsanwälte	Berlin
Dr. Dorothee Ortner	Merck Group	Berlin
Prof. Dr. Olaf Otting	Allen & Overy LLP	Frankfurt/M.

**P**

Lisa Paar	Wolter Hoppenberg Rechtsanwälte	Hamm
Prof. Dr. Eckhard Pache	Universität Würzburg	Würzburg
Dr. Hans-Hermann Peschau		Vögelsen
Cynthia-Sophia Pfalzgraf	Universität Würzburg	Würzburg
Dr. Renate Philipp	Bundesverwaltungsgericht	Leipzig
Ursula Philipp-Gerlach	Kanzlei Philipp-Gerlach & Teßmer	Frankfurt/M.
Dr. Tom Pleiner	Hengeler Müller	Berlin
Herbert Posser	Posser Spieth Wolfers & Partners	Düsseldorf
Axel Pottschmidt	Heinemann & Partner	Essen
Dr. Thomas Pütter	Quarzwerte GmbH	Frechen

**R**

Michael Raupach	BASF	Ludwigshafen
Dr. Manfred Rebentisch	Clifford Chance	Düsseldorf
Jürgen Philipp Reclam	Verwaltungsgericht Berlin	Berlin
Dr. Moritz Reese		
Prof. Dr. Eckard Rehbinder	Goethe-Universität Frankfurt am Main	Frankfurt/M.
Meike Richter	Universität Würzburg	Würzburg
Dr. Gunther J. Rieger	Rechtsanwälte Dr. Dammert & Steinforth	Leipzig
Dr. Christoph Riese	Görg Rechtsanwälte	Berlin
Dr. Christoph Rung	Rittershaus Rechtsanwälte	Mannheim

**S**

Dr. Christoph Sahn	Wacker Chemie AG	München
Matthias Sauer	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit	Berlin
Michael Scheier	Rechtsanwalt	Bergisch Gladbach
Dr. Frank Andreas Schendel	Rechtsanwalt	Bergisch Gladbach
Dr. Bernd Schieferdecker	Dolde Mayen & Partner	Stuttgart
Catrin Schiffer	Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.	Berlin
Prof. Dr. Alexander Schink	Redeker Sellner Dahs	Bonn
Dr. Benjamin Schirmer	CMS Hasche Sigle	Berlin
Prof. Dr. Sabine Schlacke	Universität Münster	Münster
Maximilian Schmidt	Stiftung Umweltenergierecht	Würzburg
Dr. Peter Schmidt	NOMOS Verlag	Baden-Baden

Malte Scholz	Universität Würzburg	Würzburg
Dr. Hanna Schröder-Czaja	Ohms Rechtsanwälte	Berlin
Dr. Felix Schwab		Düsseldorf
Dr. Joachim Schwab	Bezirksregierung Köln	Köln
Dr. Inga Schwertner	Lenz und Johlen Rechtsanwälte	Düsseldorf
Carolin Sieberath	Universität Trier	Trier
Jost Simon	Rack Rechtsanwälte	Frankfurt/M.
Dr. Stefan Sina	Ecologic Institut gGmbH	Berlin
Karsten Sommer	Rechtsanwalt	Berlin
Prof. Dr. Indra Spieker		
gen. Döhmann	Goethe-Universität Frankfurt am Main	Frankfurt/M.
Dr. Martin Spieler	avr Rechtsanwälte	München
Dr. Julius Städele	CMS Hasche Sigle	Berlin
Tim Stähle	Rechtsanwalt	Berlin
Alfred Stapelfeld	Rechtsanwälte SZK	Wiesbaden
Dr. Ronald Steiling	Graf von Westphalen Rechtsanwälte	Hamburg
Ursula Steinkemper	CMS Hasche Sigle	Stuttgart
Prof. Dr. Bernhard Stürer	Stürer Rechtsanwälte; DVBl	Hamm

## T .....

Dirk Teßmer	Kanzlei Philipp-Gerlach & Teßmer	Frankfurt/M.
Dr. Hanna Tholen	Posser Spieth Wolfers & Partners	Düsseldorf
Silvia Tolkmitt	Rechtsanwälte Dr. Dammert & Steinforth	Leipzig
Jürgen Trautner	Arbeitsgruppe für Tierökologie und Planung	Filderstadt

## U .....

Dr. Michael Uechtritz	Gleiss Lutz	Stuttgart
Werner Ulrich	Rechtsanwälte Kremer und Werner	Berlin
Karen Ungerer	Universität Würzburg	Würzburg

## V .....

Oliver van den Schoot	Universität Hamburg	Hamburg
Dr. Berthold Viertel	RWE Power AG	Essen
Dr. Friederike Victoris	Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen	Düsseldorf
Dr. Miriam Vollmer	Recht Energisch Rechtsanwälte	Berlin
Dr. Stefanie von Landwüst	RMD Wasserstraßen GmbH	München
Henning Voß	Hengeler Müller	Berlin

## W .....

Armin von Wechpfennig	Universität Bonn	Bonn
Ines Wacht	Universität Trier	Trier
Dr. Stephan Wagner	Universität Münster	Münster
Dr. Andreas Wasielewski	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung	Kiel
Nils Wegner	Stiftung Umweltenergierecht	Würzburg
Prof. Dr. Clemens Weidmann	Gleiss Lutz	Stuttgart
Maximilian Weinrich	Universität Würzburg	Würzburg
Elisa Weintraub	Ladenburger Rechtsanwälte	Pforzheim
Dr. Jan Christoph Weise	Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz	Hannover
Eric Weiser	Baumann Rechtsanwälte	Würzburg
Dr. Andreas Weiss	Ohms Rechtsanwälte	Berlin

Dr. Ruth Welsing	Kümmerlein Rechtsanwälte	Essen
Dr. Helge Wendenburg	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit	Bonn
Dr. Siegrid Wienhues	Graf von Westphalen Rechtsanwälte	Hamburg
Fabiana Wolf	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit	Bonn
Verena Wolf	Verband der chemischen Industrie e.V.	Laatzen
Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff	Universität Bayreuth	Bayreuth