

Technische Regeln und Grenzwerte im Umweltrecht – Verschlechterungsverbot und Verbesserungsgebot im Wasserrecht – Dieselskandal – Raumordnung

42. Umweltrechtliche Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht in Leipzig

Von RA Prof. Dr. Bernhard Stüer (Münster/Osnabrück)*

Im Mittelpunkt der 42. Umweltrechtlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht standen nach einem Bericht über Umweltrecht und Umweltpolitik durch den Vorsitzenden der Gesellschaft Prof. Dr. Wolfgang Ewer (Kiel) und einer Rechtsprechungsübersicht zum Umweltrecht durch Prof. Dr. h.c. Klaus Rennert (Leipzig) Technische Regeln und Grenzwerte im Umweltrecht sowie das Verschlechterungsverbot und das Verbesserungsgebot im Wasserwirtschaftsrecht. Auch der Dieselskandal bestimmte die Debatte. Bereits am Vortag war das GfU-Forum mit dem Thema Klimaschutz durch Raumordnung vor allem im Bereich der Windenergieplanung gestartet.

»Wer die Zeichen der Zeit erkannt hat und sich dem Schutz des Menschen und der Natur verpflichtet fühlt, der kann sich auf der Grundlage eines entsprechenden rechtlichen Rahmens den berechtigten Anliegen des Umweltschutzes nicht verweigern«, hatte die Präsidentin des Bundesumweltamtes *Maria Krautzberger* (Dessau-Roßlau) das Zukunftsprogramm des Umweltschutzes bereits bei der Berliner Jahrestagung 2017 beschrieben. Zugleich hatte sie ein radikales Umdenken gefordert und alle in Politik, Verwaltung, Rechtsprechung und Wissenschaft Verantwortlichen zu einem gemeinsamen Handeln aufgerufen. Auch die 42. Umweltrechtliche Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht, die ihre Beratungen in der Zeit vom 15. bis 17.11.2018 im Plenarsaal des BVerwG in Leipzig ausrichtete, war von diesem Anliegen geprägt.

1. Umweltrecht und Umweltpolitik – ein aktueller Rückblick

Ewer gab einen inzwischen schon Tradition gewordenen Jahresrückblick über die Entwicklung des Umweltrechts und der Umweltpolitik in Deutschland und Europa. Der Präsident des BVerwG *Klaus Rennert* schloss mit einem Zweijahresrückblick zur Rechtsprechung des BVerwG zum Umweltrecht an.

2. Technische Regeln und Grenzwerte im Umweltrecht

Seit den Anfängen des Umweltrechts gehören technische Regeln und Grenzwerte zu den wichtigen seiner Instrumente. 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 sowie 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, beschrieb *Prof. Dr. Indra Spiecker gen. Döhm* die Ausgangspunkte. Das ist die eine Seite der Medaille.

Die andere Seite der Medaille zeigt allerdings Probleme. Die Vielfalt und Herkunft solcher technischen Regeln und Grenzwerte sind 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.

Beispiele sind etwa 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. Wer solche Regeln in welchem Verfahren aufstellt und welche Behörden sie wie in ihren Entscheidungsprozess einfließen lassen, ist allerdings rechtlich und tatsächlich vielfach ungeklärt. Eine von Gerichten angenommene eingeschränkte gerichtliche Überprüfung solcher außerrechtlichen Grenzwerte und technischen Regelungen durch Anerkennung einer Einschätzungsprärogative der zuständigen Verwaltung erschwert eine präzise rechtliche Verortung zusätzlich, wie die Frankfurter Umweltrechtlerin darstellte.

§ 24 (L)VwVfG bestimmt zur rechtlichen Einordnung den Amtsermittlungsgrundsatz, zu dem auch die Beschaffung externen Wissens gehört. Der früher im Zusammenhang mit der TA Lärm und TA Luft vertretene Ansatz, Grenzwerte als »antizipiertes Sachverständigengutachten« zu begreifen, schließt daran an. Eine Beschreibung mancher Grenzwerte als »normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften«, wie es sich für die TA Lärm und TA Luft durchgesetzt hat, greift allerdings nach Auffassung von *Spiecker gen. Döhm* zu kurz, weil für die meisten externen technischen Regelwerke die Einordnung als Binnenrecht der Administrative nur in Ausnahmefällen gelingt.

* Zu den Tagungen der Vorjahre Stüer, NuR 1982, 104; StuGB 1983, 249; NuR 1985, 107; NuR 1986, 119; NuR 1987, 71; DVBl 1988, 181; NuR 1988, 182; DVBl 1989, 27; NuR 1989, 222; DVBl 1990, 197; DVBl 1991, 101; DVBl 1991, 1355; DVBl 1992, 1585; DVBl 1993, 1345; DVBl 1995, 27; DVBl 1996, 93; DVBl 1996, 1418; Stüer/Rude, DVBl 1998, 176; DVBl 1999, 154; DVBl 2000, 250; DVBl 2001, 36; DVBl 2002, 27; Stüer/Stengelhofen, DVBl 2003, 32; Stüer, DVBl 2004, 27; DVBl 2004, 1531; DVBl 2005, 1566; DVBl 2006, 1570; DVBl 2007, 1544; DVBl 2008, 1552; Stüer/Buchsteiner, DVBl 2010, 33; DVBl 2011, 84; DVBl 2012, 92; DVBl 2013, 92; UPR 2013, 102; DVBl 2014, 425; Stüer/Buchsteiner, UPR 2014, 179; DVBl 2015, 227; DVBl 2016, 294; DVBl 2017, 29; DVBl 2018, 90. Über den Verlauf der Tagung www.gesellschaft-fuer-umweltrecht.de. Die Beiträge von Wolfgang Ewer und Klaus Rennert erscheinen in DVBl 2019.

Weitere Schwierigkeiten treten hinzu: Technische Regelwerke sind vielfach nicht demokratisch legitimiert, ihnen fehlt eine gesetzliche Grundlage und die Überprüfbarkeit, die Behörden haben häufig nicht die erforderliche fachliche Kompetenz zur Überprüfung solcher Regelwerke; auch die Neutralität, Objektivität und Nachprüfbarkeit der Grenzwerte sind wohl nicht immer gewährleistet. 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 sowie die Schaffung von Pfadabhängigkeiten sind nur einige der Stichworte, mit denen sich die noch offenen Flanken beschreiben lassen.

Grenzwerte und technische Regelwerke bestimmen allerdings 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. Wenig Beachtung finden derzeit Grenzwerte und technische Vorgaben der Versicherungen. Ihre Vorgaben für die Versicherbarkeit bestimmen das Verhalten vor allem von Unternehmen, selbst wenn rechtliche Vorgaben einschließlich sonstiger Grenzwerte ein anderes Vorgehen erlauben.

3. Die Industrieemissionsrichtlinie

Von der 2010 verabschiedeten IE-RL und den auf ihrer Grundlage zu erlassenden besten verfügbaren Techniken (BVT) durch BVT-Merkblätter und BVT-Schlussfolgerungen in Europa bis zu den deutschen Grenzwerten ist es wohl noch ein weiter Weg, den *Birgit Brahner* vom Umweltbundesamt (Dessau-Roßlau) an den komplizierten Verfahrensschritten aufzeigte. Hierüber hatte bereits *Prof. Dr. Hans D. Jaras* (Münster/Bochum) auf der 36. Umweltrechtlichen Fachtagung in Leipzig im Jahre 2012 berichtet (*Stüer/Buchsteiner*, DVBl 2013, 92).

Aber zunächst zu den unionsrechtlichen Vorgaben: Mit »BVT-Schlussfolgerungen« werden Dokumente bezeichnet, welche die besten verfügbaren Techniken (BVT) zur Emissionsminderung in den Industrieanlagen einer Branche beschreiben. BVT-Schlussfolgerungen basieren auf den Regelungen der europäischen Industrieemissionsrichtlinie (Richtlinie 2010/75/EU), die auf Englisch Industrial Emissions Directive heißt und häufig als IED abgekürzt wird. BVT-Schlussfolgerungen legen den Stand der Technik in der Europäischen Union für alle Anlagen fest, die von der Industrieemissionsrichtlinie betroffen sind. Sie dienen als verbindliche Referenzdokumente für Genehmigungen. Bisher sind von der Europäischen Kommission erst für wenige Branchen verbindliche BVT-Schlussfolgerungen veröffentlicht worden. Die Dokumente entstehen als BVT-Schlussfolgerungen aus den wesentlich umfangreicheren BVT-Merkblättern der Europäischen Kommission. Die Merkblätter beschreiben eine Branche mit ihren typischen Produktionsprozessen, den Umweltbelastungen und Techniken zur Emissionsbegrenzung sowie die mit den Techniken verbundenen Kosten und Umweltwirkungen. Ein BVT-Merkblatt und die zugehörige BVT-Schlussfolgerung sind das Ergebnis eines Informationsaustausches, der vom Joint Research Centre (JRC)

der Europäischen Kommission in Sevilla organisiert wird. In der Arbeitsgruppe zum Informationsaustausch sind Behörden der europäischen Mitgliedstaaten, Industrievertreter und Vertreter der Umweltschutzverbände beteiligt. Die Zeit zur Erstellung eines BVT-Merkblattes und der zugehörigen BVT-Schlussfolgerung beträgt aufgrund der aufwändigen Informations- und Datenerhebung sowie der häufig konfliktreichen Abstimmung in der Arbeitsgruppe zwischen sechs und acht Jahren.

Nach Abschluss der Diskussion über die gesammelten Informationen wird das BVT-Merkblatt fertiggestellt und auf den Internetseiten des Joint Research Centre veröffentlicht. Anschließend stimmen die europäischen Mitgliedstaaten entsprechend Art. 75 der Industrieemissionsrichtlinie über die BVT-Schlussfolgerungen ab. Die BVT-Schlussfolgerungen erhalten Gültigkeit, sobald sie in die EU-Sprachen übersetzt und im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht sind. Dies erfolgt als sogenannter Durchführungsbeschluss der Europäischen Kommission. Die Vorgaben – insbesondere hinsichtlich der Emissionswerte – sind europaweit verbindlich. Die europäischen Mitgliedstaaten müssen gem. Art. 21 der Industrieemissionsrichtlinie sicherstellen, dass die Anforderungen spätestens vier Jahre nach Bekanntmachung in den betroffenen Anlagen umgesetzt sind.

Art. 13 der Richtlinie über Industrieemissionen verpflichtet die Europäische Kommission, einen Informationsaustausch über die Erstellung, Überprüfung, und erforderlichenfalls Aktualisierung der BVT-Merkblätter zu organisieren. Der Informationsaustausch findet zwischen den EU-Mitgliedsstaaten, den betreffenden Industriezweigen, den Nichtregierungsorganisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen, und der Kommission statt. Man nennt den Informationsaustausch Sevilla-Prozess, weil das Europäische IVU-Büro, das den Austausch organisiert, seinen Sitz in Sevilla hat.

Der Abstimmungsprozess ist allerdings nicht ganz so einfach, wie *Brahner* darlegte. 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.

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 gem. § 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.

Deutschland ist ein 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 Mitgliedstaaten (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.

Wie ein roter Faden zog sich durch die von *Prof. Dr. Monika Böhm* (Universität Marburg) geleitete *Diskussion* der Wunsch nach einem einheitlichen rechtlichen Rahmen für Grenzwerte. Zugleich wurde aber auch deutlich, dass solche Bemühungen allenfalls eingeschränkt erfolgreich sein könnten. Denn im Umweltrecht steht alles Wesentliche nicht im Gesetz, hatte einst der unvergessene *Prof. Dr. Jürgen Salzwedel*, dessen Gespräche mit ihm bekanntlich immer im Wasserrecht endeten, unwiderleglich vermutet. Die zahlreichen mit dem Begriff verbundenen Unsicherheiten etwa ob es sich um feste Grenzwerte, um Beobachtungs-, Ziel- oder Orientierungswerte oder um Emissions- oder Immissionswerte handele, seien einfach zu groß. Auch spiele eine Rolle, ob die Werte vom Gesetz- oder Verordnungsgeber verbindlich festgelegt seien oder zugleich Elemente von Nichtregierungsorganisationen oder von privaten Interessengruppen in die Grenzwertbildung eingegangen seien. Problematisch erscheine vor allem auch, wie technische, naturwissenschaftliche, medizinische und politische Elemente in eine einheitliche Grenzwertbildung einfließen könnten.

Vielleicht könne der Ausschuss zum Umweltaudit, der auf der Grundlage der beteiligten Kreise nach § 51 BImSchG gebildet werde, plural besetzt sei und einer Rechtsaufsicht mit Ersetzungsbefugnis unterliege, als Modell auch für andere Fallgestaltungen von Grenzwertbildungen dienen, gab *Ewer* zu bedenken. Ansonsten müsse wohl der behördliche Amtsermittlungsgrundsatz die Weichen stellen. Offen blieb auch, inwieweit Vorarbeiten durch Arbeitsgemeinschaften der Länder maßgeblich sein könnten. Dies werde vor allem durch den zumeist bindenden Rahmen des Europarechts erschwert.

Der Sevilla-Prozess stieß in der Diskussion auf ein durchaus geteiltes Echo. Im Gegensatz zu anderen Mitgliedstaaten werde der deutsche Weg dadurch erschwert, dass die BVT-Merkblätter und BVT-Schlussfolgerungen erst durch ein nationales Regelwerk umgesetzt werden sollen, was zu vergleichsweise schwierigen und unübersichtlichen Entscheidungsprozessen führe. Unklar blieb auch, ob noch längere Umsetzungsfristen für Altanlagen und Neuanlagen verbleiben. Das könnte vielleicht deshalb nahe liegen, weil die europarechtlich veranlassten Regelungen ähnliche Normstrukturen wie das unionsrechtliche Richtlinienrecht aufweisen, für dessen Umsetzung zum Teil zwei- bis dreijährige Umsetzungsfristen verfügbar seien, überlegte *Prof. Dr. Hans D. Jarass* (Münster/Bochum). Auch stellte er die Frage, ob die Arbeitsgruppen im Vorfeld der verbindlichen europäischen Regelungen überhaupt noch vorzeigbare eigenständige Entscheidungsvorschläge generieren würden. Und eines wurde wohl auch klar: Der Umgang mit Wissen auf den verschiedenen Feldern gibt den Blick auf einen komplexen Entscheidungsprozess frei, dessen Strukturen sich nicht einfach erschließen und der wohl erst noch durch weitere Befassung vorangetrieben werden muss.

4. Verschlechterungsverbot und Verbesserungsgebot im Wasserrecht

Als finaler Rechtsakt verpflichtet die Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) 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, erläuterte *Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner* (Universität Bonn) die Ausgangslage.

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, machte der Umweltrechtler klar. Daher könnte die Wasserrahmenrichtlinie für konfliktträchtige Vorhaben in der kommenden Dekade eine ähnliche Rolle einnehmen wie zuvor das europäische Naturschutzrecht.

Das Weservertiefungsurteil des EuGH (Urt. v. 01.07.2015 – C-461/13 – DVBl 2015, 1044 m. Anm. *Durner*, DVBl 2015, 1049, *Stüer*, DVBl 2015, 1053, *Rehbinder*, NVwZ 2015, 1506, *Reinhardt*, UPR 2015, 321; zur Vorlage des BVerwG, Beschl. v. 11.07.2013 – 7 A 20.11 – DVBl 2013, 1457 m. Anm. *Stüer/Stüer*, 1457; nachfolgend BVerwG, Urt. v. 11.08.2016 – 7 A 1.15, 7 A 1.15 (7 A 20.11) – BVerwGE 156, 20 = DVBl 2016, 1465 m. Anm. *Durner*, DVBl 2016, 1471, *Bick/Wulfert*, NVwZ 2017, 346) 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.

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.

Die durch das Staudinger-Urteil des BVerwG (Urt. v. 02.11.2017 – 7 C 26.15 –) akzentuierte Zielerreichungspflicht ist daher planakzessorisch. 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.

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?

Das kommende Urteil des EuGH zum Vorlagebeschluss des BVerwG vom 25.04.2018 (9 A 16.16 – DVBl 2018, 1418 m. Anm. *Stüer*) 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, erläuterte der Bonner Umweltrechtler. Und er fügte hinzu:

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, so der Wasserrechtler.

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.

Der Umsetzungszeitplan der Wasserrahmenrichtlinie war von vornherein unrealistisch. Womöglich sind auch manche der 2013 verschärften stofflichen Parameter objektiv selbst bis Ende 2027 nicht umsetzbar, schrieb *Durner* den Bürokraten in Brüssel ins Stammbuch und fügte hinzu: Eine derartige leichtfertige Festlegung verbindlicher, faktisch aber unerfüllbare Ziele und Umsetzungszeitpläne beschädigen den ökologischen Rechtsstaat und letztlich auch die jeweils verfolgten ökologischen Anliegen.

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.

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.

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.

Angesichts dauerhafter industrieller Betätigungen, klimatischer Veränderungen und ständiger Erkenntnisfortschritte ist ein abschließender guter Gewässerzustand in dem von der Wasserrahmenrichtlinie angestrebten Sinne letztlich unerreichtbar. Die Richtlinie sollte daher zu einem dauerhaft ausgerichteten Rechtsakt weiterentwickelt werden. Dabei sind jedoch regelungstechnische Defizite und Fehlentwicklungen kritisch zu analysieren und zu korrigieren, so daher die eher mahnenden Empfehlungen von *Durner*.

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, so *Dr. Friederike Vietoris* vom Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes NRW auf der Grundlage eines gemeinsam mit *Jonas Keil* vorgelegten Thesenpapiers. 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.

Die Orientierungswerte der allgemeinen physikalisch-chemischen Qualitätskomponenten (ACP, Anlage 7 OGWV [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 des Verschlechterungsverbots kann diese Indizwirkung der ACP jedoch meist nicht genutzt werden, da diese für den mäßigen, unbefriedigenden und schlechten Zustand nicht definiert sind (BVerwG, Urt. v. 09.02.2017 – 7 A 2.15, 7 A 2/15 (7 A 14.12) – BVerwGE 158, 1 = DVBl 2017, 1029 m. Anm. *Stüer*, DVBl 2017, 1038, Rdnr. 502): Methodische Unsicherheiten und eine gewisse Unschärfe in den Ergebnissen sind daher »systemimmanent«.

Im Rahmen der Prüfung der Kausalität können fachlich begründete Irrelevanzschwellen – auch in generalisierter Form – grundsätzlich herangezogen werden, so die Düsseldorfer Wasserrechtlerin. Das erfordert allerdings zumeist eine vertiefte Datenauswertung und intensive Befassung seitens der Zulassungsbehörden mit aktueller Fachliteratur und Gutachten. 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).

In der von *MD Dr. Helge Wendenburg* (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Berlin) moderierten *Diskussion* wurde schnell klar, dass das Verschlechterungsverbot und das Verbesserungsgebot der WRRL generell und für alle Maßnahmen gilt und nicht einfach minimiert werden dürfe. Einzelheiten in der Umsetzung und Anwendung sind allerdings noch nicht klar. Die WRRL habe einen erheblichen Anwendungsbereich, weil sie sich auf eine Vielzahl von Anlagen aber auch auf Gewässereinleitungen bezieht. Dabei gelte es, die Prüfprogramme einheitlich und für die Praxis anwendbar zu gestalten. Auch die Landwirtschaft müsse da wohl einbezogen werden und dazu beitragen, insbesondere durch eine Verringerung des Nährstoffeintrags einen guten ökologischen Zustand zu erreichen. Überhaupt dürften die Schadstoffeinträge nicht isoliert gesehen werden. Vielmehr müsse eine übergreifende Betrachtung erfolgen, in die der Wasserpfad aber auch der Luftpfad einbezogen werden müssten. Die europäischen Vorgaben müssten wohl auch genügend Spielraum für regionale Besonderheiten lassen und dürften die sehr unterschiedlichen Verhältnisse etwa in stark besiedelten und durch industrielle Nutzung vorgeprägten Gebieten nicht mit ländlichen Strukturen gleichsetzen. Die Umweltqualitätsziele seien vielfach nur auf längere Sicht zu erreichen. Das schließe aber zugleich das Bemühen ein, diese Ziele nicht auf die lange Bank zu schieben, sondern sich ihnen durch konkrete Schritte zu nähern.

Vielfach wurde allerdings das vorliegende Instrumentarium als zu abstrakt und wenig konkret empfunden. Im Sinne eines strukturellen Ansatzes könne es sich vielleicht empfehlen, die Bewirtschaftung vergleichbar mit der Bauleitplanung in Stufen anzugehen. Das Modell des Flächennutzungsplans als grobkörnige, vorbereitende Planung, aus der der Bebauungsplan als verbindlicher Plan für die einzelnen Maßnahmen entwickelt werde, könne vielleicht durchaus Vorbildcharakter auch für die wasserrechtliche Bewirtschaftung entwickeln. Die Flussgebietseinheiten sind übergreifend und enden in Deutschland nicht an den Ländergrenzen. Es könne sich daher empfehlen, dem durch ergänzende neue Verwaltungsstrukturen zu begegnen. Zudem müsse der Blick über den Wasserpfad hinaus insbesondere auch auf den Luftpfad erweitert werden. Gerade bei der integrierten und summativen Betrachtung müsse noch viel Arbeit geleistet werden.

5. Dieselskandal

Sozusagen als »Morgenmagazin« zur Eröffnung des dritten Tages der Beratungen ließ *Prof. Dr. Martin Führ* (Hochschule Darmstadt) im Anschluss an ein Gutachten, das er für den Deutschen Bundestag erstattet hatte (Gutachterliche Stellungnahme für den Deutschen Bundestag 5. Untersuchungsausschuss der 18. Wahlperiode, v. 19.11.2016), keinen Zweifel daran aufkommen, dass die Autoindustrie – und

zwar nicht nur VW – in den Anträgen auf Typenzulassung nicht bei der Wahrheit geblieben sei, sondern die Behörden und die Öffentlichkeit getäuscht hätte. Im Rahmen der Genehmigungsverfahren hätten die technischen Einrichtungen der Abschaltung offengelegt werden müssen. Grundsätzlich dürften die Motoren keine Abschaltvorrichtungen enthalten. Ausnahmen seien eng begrenzt. Die Typengenehmigungen seien daher klar auf einer falschen Grundlage erteilt worden. Die EU-Vorgaben hätten keine unerfüllbaren Forderungen aufgestellt. Die Autoindustrie habe sich an diese Vorgaben allerdings nicht gehalten, obwohl entsprechende technische Einrichtungen wie ein SCR-Cut schon damals als Zubehör angeboten worden seien. Mit angeblichen Thermofenstern könne das Verhalten nicht gerechtfertigt werden, da es solche als rechtliche Ausnahme für Normaltemperaturen nicht gebe. Das Hauptproblem sei wohl, dass die Beteiligten nicht die Wahrheit gesagt hätten. Das könne nicht nur zivilrechtliche, sondern auch strafrechtliche Folgen haben.

6. GfU-Forum

Bereits am Vorabend der Fachtagung hatte *VRiVG Michaela Ecker* (Freiburg), die ihre Aufgaben in dieser Funktion künftig an *Prof. Dr. Sabine Schlacke* (Universität Münster) abgibt, vor 100 Teilnehmern das traditionelle GfU-Forum mit der Frage eröffnet, welchen Beitrag die Raumordnung zum Klimaschutz und zur Windenergieplanung leisten könne.

a) Klimaschutz durch Raumordnung

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, beschrieb *Dr. Stephan Wagner* (Universität Münster) die Grundlagen der Raumordnung.

Zugleich sprach er sich für ein weites Handlungsfeld der Raumordnung auch im Interesse des Klimaschutzes aus. Gebietsbezogene Emissionsminderungsvorgaben können als Ziele der Raumordnung festgelegt werden. Sie besitzen einen hinreichenden Raumbezug, wenn und weil sie räumliche Klimaschutzerfordernisse übergreifend koordinieren. Auch gegenüber ihrer räumlichen und sachlichen Bestimmtheit bestehen keine durchgreifenden Bedenken. Gebietsbezogene Emissionsminderungsziele der Raumordnung verstoßen weder gegen europäisches noch nationales Emissionshandelsrecht und auch nicht gegen sonstiges Immissionschutzrecht.

Kritisch stand *Wagner* allerdings der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung zur Windkonzentrationsplanung gegenüber und erläuterte dazu: 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.

Die *Diskussion* rankte sich zunächst um die Frage, ob die Raumordnung im Interesse des Klimaschutzes auch Emissionsminderungsvorgaben enthalten dürfe oder ob hierzu nicht das Emissionshandelsrecht besser geeignet sei. Hier machte sich doch einige Skepsis breit. Auch die Kritik an der Rechtsprechung zur Windkraftplanung wurde doch vielfach eher zurückhaltend aufgenommen. Zugleich bestand aber Übereinstimmung darin, dass die Raumordnung nicht eine Allzweckwaffe sein könne, die über die Qualitäten einer »eierlegenden Wollmilchsau« verfüge.

b) Windenergieplanung durch Raumordnung

Der zweite Aufschlag des GfU-Forums stand dann sogar ganz im Zeichen des Verhältnisses von Raumordnung und Windenergieplanung. Für RA *Dr. Lars Kindler* (Berlin) führt der Zugriff der Raumordnungsplanung auf die einzelnen akzeptanzrelevanten Konflikte 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) (*Kindler*, Zur Steuerungskraft der

Raumordnungsplanung – Am Beispiel akzeptanzrelevanter Konflikte der Windenergieplanung, Baden-Baden 2018).

In der *Diskussion* blieb allerdings umstritten, auf welche Weise eine bessere Akzeptanz der Bevölkerung erreicht werden könne und in welchem Umfang dies durch eine finanzielle Beteiligung etwa bei einem Bürgerwindpark möglich sei. Zugleich wurde aber auch die Sorge vorgetragen, die Planung und Errichtung von Windkraftanlagen von der Zustimmung der betroffenen Bevölkerung abhängig zu machen. Denn durch die vom Gesetzgeber getroffene Privilegierungsentscheidung habe der Ausbau der erneuerbaren Energien grundsätzlich Vorrang.

7. Tripple-Treff in Leipzig

Zum Abschluss der Beratungen lud *Ewer* die Umweltrechtler Deutschlands zur 43. Umweltrechtlichen Fachtagung am 07. bis 09.11.2019 wiederum nach Leipzig ein. Auch die Folgetagung soll am Simsonplatz 1 am Ufer der Pleiße und in der Nachbarschaft des Musikviertels der Leipziger Südwestvorstadt stattfinden. Danach geht es wieder zum Berliner Gendarmenmarkt unweit des Spreeufers, um die seit 1976 bestehende Verbundenheit mit der inzwischen bereits langjährigen Bundeshauptstadt und dem ehemaligen Sitz des BVerwG an der Berliner Hardenbergstraße 31 in der Tradition der die Beratungen stets eröffnenden BVerwG-Präsidenten *Horst Sandler*, *Everhard Franzen*, *Eckart Hien*, *Marion Eckertz-Höfer* und *Klaus Rennert* nicht aus den Augen zu verlieren.

Kammerrechtstag 2018 in Kassel

von Marcel Valentin*

Der 17. Kammerrechtstag des Instituts für Kammerrecht e.V. (IFK) fand am 13. und 14.09.2018 beim Bundessozialgericht (BSG) in Kassel statt. Der Kammerrechtstag stellt ein Austauschforum für das Kammer- und Berufsrecht in Deutschland dar. Eröffnet wurde die Tagung mit einem Grußwort des Präsidenten des BSG Prof. Dr. *Rainer Schlegel*.

Nach der Begrüßung durch den Vorsitzenden des IFK Prof. Dr. *Winfried Kluth*, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, führte dieser mit seinem Vortrag »Das Ehrenamt in den Kammern – eine historisch-systematische Analyse« zugleich in den ersten Themenkomplex »Kammern und Ehrenamt« ein. Im Anschluss berichtete *Schlegel* über die Rechtsprechung des BSG zur Sozialpflichtigkeit von Entschädigungen für ehrenamtliche Tätigkeiten im Kammerwesen. Der BSG-Präsident betonte die Appellfunktion des Urteils in Richtung Gesetzgeber, der angehalten sei, Rechtsklarheit und -sicherheit für ehrenamtlich Tätige zu schaffen. Abgerundet wurde der Themenkomplex schließlich durch die politikwissenschaftliche Analyse von Prof. Dr. *Detlef Sack*, Universität Bielefeld. Er gab zunächst einen Überblick über seine Forschungsergebnisse. Danach unterliegt freiwilliges Engagement zwar immer wieder Moden/Konjunkturen, liegt in den letzten 15 Jahren jedoch stabil bei rund 40 % der Bevölkerung, wobei der Großteil von den über 50 Jährigen ausgeht. Darüber hinaus sei bei den Kammern ein unterschiedlicher Blickwinkel

auf ehrenamtliches Engagement festzustellen. Während aus der Sicht der Politik Kammern ihre Aufgaben effizient und rechtskonform erfüllen sollen (Leistungserbringungslogik), stehen für die Mitglieder und ehrenamtlich Tätigen eher die soziale Vernetzung und die Interessensvertretung im Fokus (Mitgliedschaftslogik). Anschließend informierte *Joachim Garrecht*, Referatsleiter Handwerk, Industrie- und Handelskammern, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin über die Entwicklungsperspektiven des Kammerrechts und der Kammeraufsicht. Dabei prognostizierte er für die aktuelle Legislaturperiode vor allem punktuelle Fortentwicklungen des Kammerrechts durch den Gesetzgeber; umfassende Änderungen des IHKG oder der HwO seien nicht zu erwarten. Bezugnehmend auf den ersten Themenkomplex stellte er in naher Zukunft keine rechtliche Regelung in Aussicht, die sich dem Spannungsfeld Ehrenamt – Sozialversicherungspflichtigkeit annimmt.

Am Ende des ersten Tages stellte Prof. Dr. *Heinz Vallender*, Universität Köln, seine Überlegungen zur Gründung einer Insolvenzverwalterkammer vor. Dabei sprach er sich für eine

* Der Verfasser ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Kammerrecht von Prof. Dr. Winfried Kluth der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.