

tebaulichen Vertrages nach § 11 BauGB kann für einen Bebauungsplan weitreichende Folgen haben, nämlich dann, wenn der vermeintlich wirksame Vertrag für den jeweiligen Bebauungsplan Teil des Abwägungsmaterials gewesen ist. In der Regel wird das Vorliegen des Vertrages auch das Abwägungsergebnis beeinflusst haben, womit ein nach § 214 BauGB beachtlicher Fehler vorliegt.<sup>92</sup> Lässt sich das Abwägungsergebnis auch ohne den Vertrag noch halten, ist eine Heilung durch Fristablauf nach § 215 BauGB möglich, wenn der Fehler nicht gerügt wird.<sup>93</sup> Kam es bei der Abwägung aber entscheidend auf den Vertrag an, ist der Bebauungsplan unwirksam. Dann wird ein nachträglicher Vertragsschluss erforderlich. Weiteren Druck übt das Risiko der Amtshaftung aus, die in Betracht kommt, wenn die Gemeinde entgegen ihrer impliziten Zusage die Erschließung nicht durchführen kann (siehe oben III. 1. a.).

In der Praxis dürfte darüber hinaus der Verlust politischen Kapitals und der drohende immense Reputationsschaden, der für die zuständigen Kommunalpolitiker mit dem Scheitern eines Vorhabens und allen damit verbundenen Folgeschäden einhergeht, von großer Bedeutung sein und dazu beitragen, dass die Sicherungspflicht ernstgenommen wird.

## V. Fazit

Die Interessenlage bei städtebaulichen Verträgen ist komplex. Das Angemessenheitskriterium muss so ausgelegt werden, dass es dieser Herausforderung überhaupt gerecht werden kann. Dabei ist insbesondere zu beachten, dass es in zwei Richtungen Wirkung entfaltet: als Abwehrrecht zugunsten des Investors und als gemeindlicher Schutzauftrag. Diese beiden Schutzrichtungen sind maßgeblich für die Beantwortung der konkreten Frage, wie die Vereinbarung von Vertragserfüllungsbürgschaften im Einzelnen rechtlich zu bewerten ist: einerseits zur Bestimmung, ob eine derartige Vereinbarung angesichts der in Frage stehenden Interessen überhaupt zulässig ist, andererseits zur Bestimmung, ob eine solche Vereinbarung in Anbetracht der Interessenlage darüber hinaus auch rechtlich geboten ist.

<sup>92</sup> So Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt (Fußn. 22), S. 59.

<sup>93</sup> Zur Rüge Battis in Battis/Krautzberger/Löhr (Hrsg.), BauGB, 11. Aufl. 2009, § 215, Rdnr. 4 ff.

## Berichte

# Umweltschutz und GG – Umsetzung der Industrieemissions-RL

## – 36. Umweltrechtliche Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht –

von Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. Bernhard Stüer, Münster/Osnabrück, und Dirk Buchsteiner, Berlin\*

Die Gesellschaft für Umweltrecht kann auf eine langjährige, im Jahr 1976 im Plenarsaal des BVerwG an der Berliner Hardenbergstraße 31 begründete Tradition zurückblicken. In den jährlichen Treffen der Umweltrechtler werden dabei vor einem großen Fachpublikum aktuelle umweltrechtliche Themen behandelt. Seit einem Jahrzehnt finden die Treffen nach dem Umzug des BVerwG am 12.09.2002 in die traditionsreiche sächsische Messestadt alternierend in Leipzig und Berlin statt. Und so konnte der langjährige Vorsitzende der Gesellschaft Prof. Dr. Hans-Joachim Koch (Hamburg) zu dem Herbsttreffen 2012, das in der Zeit vom 15. bis 17.11.2012 in Leipzig stattfand, im Plenarsaal des BVerwG mehr als 250 Teilnehmer aus allen Bereichen von Gesetzgebung, Rechtsprechung, Ministerialverwaltung in Bund und Ländern, Wissenschaft und Anwaltschaft zu einem tagesaktuellen Forum des Umweltrechts begrüßen.

Die Beratungen waren weit gespannt. Sie reichten von den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Umweltschutzes durch die in Art. 20a GG enthaltene Staatszielbestimmung über das durch die Industrieemissions-RL geprägte neue Recht der Industrieanlagen bis zu umweltrechtlichen Fragestellungen,

die sich aus der Umweltqualitätsplanung und der öffentlichen Hochwasserversorgung ergeben.

### 1. Leipziger Hausmitteilungen

Die Präsidentin des BVerwG Marion Eckertz-Höfer gab – zugleich einer guten Tradition ihrer Vorgänger, dem unvergessenen Prof. Dr. Horst Sandler, und den Präsidenten Dr. Everhardt Franßen und Dr. Dr. hc. Eckart Hien folgend – einen Bericht über die umweltrechtliche Rechtsprechung ihres Hauses. Die drei Senate (4., 7. und 9. Senat) hatten hierzu eine Fülle von

\* Zu den Tagungen der Vorjahre Stüer, 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, 1557; Stüer/Buchsteiner, DVBl 2010, 13; DVBl 2011, 84; DVBl 2012, 92. Über den Verlauf der Tagung gibt auch der in diesem Jahr erscheinende Tagungsband Auskunft; [www.gesellschaft-fuer-umweltrecht.de](http://www.gesellschaft-fuer-umweltrecht.de).

Beiträgen geleistet, die teilweise auch aus einem Dialog mit dem EuGH in Luxemburg hervorgegangen waren.<sup>1</sup>

## 2. Umweltschutz und GG

»Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebengrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung«. Mit diesen Worten umschreibt Art. 20a GG, der seit dem 15.11.1994 Bestandteil der Verfassung ist, das Staatsziel Umweltschutz. Das GG beschreibt mit diesen Formulierungen zwar kein Grundrecht, aber eine Staatszielbestimmung, die Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung bindet. Unmittelbare Abwehrrechte gegen staatliche Eingriffe oder Gewährleistungsrechte sind der Verfassungsnorm wohl nicht zu entnehmen, fasste der Präsident des BVerfG, Prof. Dr. Andreas Voßkuhle (Karlsruhe/Freiburg), den die Gesellschaft für den grundlegenden Vortrag »Umweltschutz und GG« und für die anschließende Diskussion gewinnen konnte, die deutsche Verfassungsrechtslage zusammen.

Zugleich wird das Umweltrecht mehr und mehr durch europarechtliche Vorgaben bestimmt, machte der Gerichtspräsident klar. Im Bereich des Umweltschutzes müssen ein hohes Umweltschutzniveau und die Verbesserung der Umweltqualität in die Politik der Union einbezogen und nach dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung sichergestellt werden (Art. 37 der Grundrechtecharta). Die Umweltpolitik der Union trägt dabei zur Verfolgung der nachstehenden Ziele bei: Erhalt und Schutz der Umwelt sowie Verbesserung ihrer Qualität, Schutz der menschlichen Gesundheit, umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen sowie Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme und insbesondere zur Bekämpfung des Klimawandels. Dabei versteht sich die Umweltpolitik als Querschnittsaufgabe und zielt auf ein hohes Schutzniveau ab (Art. 191 AEUV). Dieses ist inzwischen in zahlreichen Richtlinien wie etwa der UVP-RL, der Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL, der FFH- und Vogelschutz-RL, der Wasserrahmen-RL oder der Industrieemissions-RL (IED-RL) als Nachfolgerin der IVU-RL niedergelegt.

Der Verfassungsgerichtspräsident erinnerte dabei an zahlreiche Entscheidungen, mit denen der EuGH den Umweltschutz vor allem auf der Grundlage des europäischen Richtlinienrechts vorangebracht hat. Namentlich erwähnte er das Trianel-Urteil, das die Klagerechte der Verbände auf der Grundlage der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie erweitert hat.<sup>2</sup> Das BVerfG wache durch das Willkürverbot darüber, dass die nationalen Gerichte im Falle einer letztinstanzlichen Entscheidung ihrer Vorlagepflicht an den EuGH als gesetzlichen Richter nachkommen (Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG).

In der Praxis erkennt das BVerfG den Vorrang der EuGH-Entscheidungen an, solange das Europarecht in vergleichbarer Weise wie das GG einen wirksamen Grundrechtsschutz gewährleistet<sup>3</sup>. Es bleibt daher eine eher theoretisch ergänzende Reservekompetenz des BVerfG, die erst dann aktuell werden kann, wenn sich die Grundlagen der EuGH-Rechtsprechung wesentlich ändern. Das anzunehmen, dazu besteht allerdings gegenwärtig kein Anlass.

Wichtige Änderungen in der deutschen Gesetzgebungskompetenz sind durch die Föderalismusreform I bewirkt worden. Voßkuhle verwies auf die Abschaffung der Rahmenkompetenz durch Streichung des Art. 75 GG und die konkurrierende Vollkompetenz des Bundes nach Art. 72 GG, die weniger als bisher an die Voraussetzungen der Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse gebunden ist (Art. 72 Abs. 2 GG). Auf verschiedenen Feldern des Umweltschutzes, insbesondere in den Bereichen Naturschutz und Landschaftspflege (ohne die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes oder des Meeresnaturschutzes), sowie im Bereich der Raumordnung und des Wasserhaushalts besteht zwar eine Abweichungskompetenz der Länder. Es könne jedoch im Sinne der Wahrung bundeseinheitlicher gleichwertiger Lebensverhältnisse einiges dafür sprechen, den »abweichungsfesten Kern« eher weit zu fassen.

Aus der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG können sich Schutzpflichten für den Bürger ableiten, bei deren Ausgestaltung der Gesetzgeber allerdings nach der Rechtsprechung des BVerfG beachtliche Entscheidungsspielräume hat. Diese sind erst dann überschritten, wenn der Gesetzgeber die bestehende Gefahrenlage nicht erkannt hat oder seine Schutzmaßnahmen offenbar ungeeignet oder eindeutig fehlsam sind. Vor allem ist der Gesetzgeber nicht verpflichtet, den Bürger vor gesellschaftlich allgemein akzeptierten Restrisiken und Risiken jenseits der praktischen Vernunft zu schützen<sup>4</sup>. Das konnte Voßkuhle an zahlreichen Gerichtsentscheidungen etwa aus den Bereichen der Zuteilung von Treibhausgas-Emissionszertifikaten<sup>5</sup>, der Besteuerung von Biokraftstoff mit einer Umstellung der Biokraftstoffförderung auf die Beimischungspflicht der Unternehmen<sup>6</sup>, dem Ausgleich widerstreitender Interessen beim Einsatz von Gentechnik und dadurch bewirkte gentechnisch veränderte Organismen<sup>7</sup>, den Castor-Transporten zum Schacht Konrad Salzgitter<sup>8</sup> sowie zur Gefahrenlage in diesem Endlager<sup>9</sup> belegen.

Gesetzgeberische Risikoabschätzungs- und Entscheidungsspielräume hat das BVerfG auch im Bereich der Mobilfunkanla-

- 1 Eckertz-Höfer, Die Rechtsprechung des BVerwG zum Umweltrecht 2011–2012, DVBl 2013 (in Druck).
- 2 EuGH, Urteil vom 12.03.2011 – C-115/09 – DVBl 2011, 757 = UPR 2011, 268 – Trianel, auf eine entsprechende Vorlage des OVG Münster, Beschluss vom 05.03.2009 – 8 D 58/08.AK – DVBl 2009, 654. Zur weiteren Entwicklung OVG Münster, Urteil vom 01.12.2012 – 8 D 58/08.AK – DVBl 2012, 244; BVerwG, Beschluss vom 05.09.2012 – 7 B 24.12 – DVBl 2012, 1568.
- 3 BVerfG, Urteil vom 29.05.1974 – 2 BvL 52/71 – BVerfGE 37, 271 – Solange I; Urteil vom 23.06.1981 – 2 BvR 1107/77 – BVerfGE 58, 1 = NJW 1982, 507 = DVBl 1982, 185 – Eurocontrol; Beschluss vom 22.10.1986 – 2 BvR 197/83 – BVerfGE 73, 339 – Solange II; Urteil vom 08.04.1987 – 2 BvR 687/85 – BVerfGE 75, 223 = DVBl 1988, 38 – Umsatzsteuer; Urteil vom 12.10.1993 – 2 BvR 2134/92 – BVerfGE 89, 155 = DVBl 1993, 1254 – Maastricht.
- 4 BVerfG, Beschluss vom 08.08.1978 – 2 BvL 8/77 – BVerfGE 49, 89 = DVBl 1979, 45 – Kalkar I; Beschluss vom 12.11.2008 – 1 BvR 2456/06 – NVwZ 2009, 171.
- 5 BVerfG, Beschluss vom 13.03.2007 – 1 BvF 1/05 – BVerfGE 118, 79.
- 6 BVerfG, Beschluss vom 25.07.2007 – 1 BvR 1031/07 – DVBl 2007, 1097 = NVwZ 2007, 1168.
- 7 BVerfG, Urteil vom 24.11.2010 – 1 BvF 2/05 – BVerfGE 128, 1 = DVBl 2011, 100.
- 8 BVerfG, Beschluss vom 21.01.2009 – 1 BvR 2524/06 – DVBl 2009, 379.
- 9 BVerfG, Beschluss vom 10.11.2009 – 1 BvR 1178/07 – DVBl 2010, 52 – Endlager.

gen<sup>10</sup>, bei der Zulassung von Versuchsreihen der europäischen Organisation für kernphysikalische Forschung (CERN)<sup>11</sup> oder im Bereich des Fluglärms<sup>12</sup> und zum Luftverkehrsgesetz<sup>13</sup> anerkannt. Auch beim Lärmschutz hat der Gesetzgeber einen weiten Ausgestaltungsspielraum, dessen Rahmen erst bei eindeutiger Fehlsamkeit und Widerlegbarkeit überschritten ist.

Das BVerfG versteht sich nach den Worten von Voßkuhle auch nicht als Vordenker konkreter Umweltprogramme. Vielmehr ist die Politik in Gestalt des demokratisch legitimierten Gesetzgebers aufgerufen, die aus ihrer Sicht erforderlichen Maßnahmen zu veranlassen und das Staatsziel Umweltschutz in Art. 20a GG mit Leben zu erfüllen. Die Rechtsprechung kann insoweit nur äußere Grenzen aufzeigen, innerhalb derer sich der Gesetzgeber bewegen muss. Die praktischen Auswirkungen des Staatsziels Umweltschutz sind daher für den Bürger nicht so groß, wie es vielleicht auf den ersten Blick den Anschein haben könnte.

Einer verfassungsrechtlichen Aufwertung des bisherigen Staatsziels Umweltschutz zu einem Grundrecht stand Voßkuhle eher skeptisch gegenüber. Die Bestimmung der einzelnen Maßnahmen, mit denen der Umweltschutz zu verwirklichen und zu sichern ist, sollte dem Gesetzgeber und nicht den Gerichten überlassen werden. Für diese Zurückhaltung spreche auch, dass das Umweltrecht stets im Wandel sei und zudem allgemeinverbindliche Erkenntnisse darüber, mit welchen Mitteln auf diese Änderungen jeweils angemessen zu reagieren sei, einem statischen Verfassungstext kaum entnommen werden können.

In der von Koch moderierten **Diskussion** erntete Voßkuhle viel Zustimmung für seine Zurückhaltung. Zugleich wurde aber auch gefordert, das Staatsziel Umweltschutz in der praktischen Anwendung nicht leer laufen zu lassen und daraus entsprechende Verpflichtungen für den Gesetzgeber abzuleiten. Voßkuhle verwies dabei auf neue Gefährdungen etwa im Zusammenhang mit der Internetnutzung, auf die wohl mit einer neuen verfassungsrechtlichen Sichtweise reagiert werden müsse. Umstritten blieb, ob die Gerichtsbarkeit aus der Staatszielbestimmung einen Mindestgehalt ableiten solle, auf den der Gesetzgeber verpflichtet werden könne. Da machte sich doch eher Skepsis breit.

Auch der Vorschlag, aus dem Staatsziel Umweltschutz ein Verschlechterungsverbot abzuleiten, blieb nicht ohne Widerspruch. Wer eine Garantie mit dem Inhalt der Beibehaltung des gegenwärtigen Zustandes fordere, der stelle sich gegen Veränderungen, die gerade auch im Umweltrecht das Geschehen bisher immer geprägt haben. Konkrete Vorgaben für einen Mindeststandard wie etwa in den Altenpflege- und Junior-Professur-Entscheidungen<sup>14</sup> werden nach Einschätzung des Gerichtspräsidenten wohl eher die Ausnahme bleiben. Zugleich wandte er sich dagegen, den politischen Meinungsbildungsprozess durch einen Gutachterstreit im Gerichtssaal zu ersetzen, da sich die komplexen Entscheidungsprozesse in Wahrheit einer vollständigen Rationalisierung entziehen. Expertenwissen könne die Politik zwar beraten, deren Entscheidungen aber nicht ersetzen.

Der Beitrag der Gerichtsbarkeit dürfe auch aus anderen Gründen nicht überschätzt werden. Zumeist seien es bereits abgeschlossene Verfahren, die auf dem Richtertisch landeten. Wichtige Weichen werden allerdings sehr viel früher vor al-

lem auch in Brüssel gestellt. Im Vorfeld dieser Entscheidungen müssten die Mitwirkungsmöglichkeiten genutzt werden. Zugleich bekannte sich Voßkuhle zum deutschen Föderalismus, der gelegentlich zwar als etwas schwerfällig gelte, aber den großen Charme der Vielfalt dokumentiere. Es sei die Vielfalt, nicht die Einheit, die auch Europa stark mache. Daher müssten nicht nur die kulturellen Unterschiede ernst genommen werden. Eine zu starke Vereinheitlichung sei daher nicht anzustreben. Auch die europäische Gerichtsbarkeit (EuGH und EGMR) habe dies durchaus erkannt. Daher müsse die Auslegung der Grundrechtecharta eher behutsam und mit Augenmaß erfolgen und entsprechende Spielräume für die Mitgliedstaaten belassen. Voßkuhle zeigte sich daher zuversichtlich, dass das BVerfG in der konkreten Auslegung auch der Grundrechte noch einen durchaus vorzeigbaren Aufgabenbereich behalte.

### 3. Die Umsetzung der Industrieemissions-RL (IED-RL)

Die am 06.01.2011 in Kraft getretene, mit einer zweijährigen Umsetzungsfrist verbundene Industrieemissions-RL (2010/75/EU)<sup>15</sup> enthält Regelungen zur Genehmigung, zum Betrieb und zur Stilllegung von Industrieanlagen. Die Richtlinie vereint sieben Vorgängerrichtlinien mit Bezug auf Industrieemissionen und ersetzt auch die IVU-RL (2008/1/EG) ebenso wie die Richtlinie über Abfallverbrennung (2000/75/EG), die Richtlinie über Großfeuerungsanlagen (2001/80/EG), die Lösemittelrichtlinie (1999/13/EG) und drei Richtlinien zur Titandioxidherstellung (78/176/EWG, 82/883/WG, 92/112/EWG). Die Umweltverschmutzung durch Industrieanlagen soll durch eine integrierte Genehmigung vermieden oder so weit wie möglich gemindert werden. Die Industrieanlagen müssen nach der Richtlinie die besten verfügbare Technik (BVT) verwenden, die in den BVT-Merkblättern der EU-Kommission enthalten sind und empfehlenden Charakter haben. Sie werden von der EU-Kommission in den nächsten zwei bis fünf Jahren erstellt. Die auf der Grundlage der BVT-Merkblätter erstellten BVT-Schlussfolgerungen enthalten demgegenüber verbindliche Vorgaben insbesondere zu den Emissionsgrenzwerten. Die Mitgliedstaaten stellen spätestens 4 Jahre nach Veröffentlichung der BVT-Schlussfolgerungen deren Umsetzung sicher.

Die Industrieemissions-RL musste bis zum 07.01.2013 umgesetzt werden. Die Bundesregierung hat hierzu den Entwurf

10 BVerfG, Beschluss vom 24.02.2007 – 1 BvR 382/05 – NVwZ 2007, 805.

11 BVerfG, Beschluss vom 18.02.2010 – 2 BvR 2502/08 – NVwZ 2010, 702 = UPR 2010, 225 – mangelnde Substantiierung entsprechender Schäden durch »schwarze Löcher«.

12 BVerfG, Urteil vom 24.07.2008 – 4 A 3001/07 – BVerwGE 131, 316 = NVwZ 2009, 109; BVerfG, Beschluss vom 20.02.2008 – 1 BvR 2722/06 – NVwZ 2008, 780 – Berlin-Schönefeld zu BVerwGE 125, 116; BVerfG, Beschluss vom 20.02.2009 – 1 BvR 2389/06 – NVwZ 2008, 775 Berlin-Schönefeld, zu BVerwG, Urteil vom 16.03.2006 – 4 A 1073/04 –; BVerfG, Beschluss vom 15.10.2009 – 1 BvR 3474/08 – NVwZ 2009, 1489 = UPR 2009, 222 – Ergänzungsbefehl Leipzig/Halle zu BVerwG, Beschluss vom 29.10.2008 – 4 A 3001/08 –; Urteil vom 22.02.2011 – 1 BvR 699/06 – BVerfGE 128, 226 = DVBl 2011, 416 – Versammlungsfreiheit; Beschluss vom 04.05.2011 – 1 BvR 1502/08 – NVwZ 2011, 911 – Fluglärmschutz.

13 BVerfG, Urteil vom 15.02.2006 – 1 BvR 357/05 – BVerfGE 115, 118 = DVBl 2006, 433.

14 BVerfG, Urteil vom 24.10.2002 – 2 BvF 1/01 – BVerfGE 105, 62 = DVBl 2003, 44 – Altenpflege; Urteil vom 27.07.2004 – 2 BvF 2/02 – BVerfGE 111, 226 = DVBl 2004, 1233 – Juniorprofessur.

15 Industrial Emissions Directive (IED) vom 17.12.2010 ABl. EU L 334/17.



eines Artikelgesetzes<sup>16</sup> sowie zweier Artikel-Rechtsverordnungen<sup>17</sup> vorgelegt, die hauptsächlich das Immissionsschutzrecht, das Wasserrecht, das Abfallrecht und das UVP-Gesetz mit seinen Anlagen betreffen. Gegenständlich geht es vor allem um die in Anhang 1 der Richtlinie enumerativ aufgeführten Anlagen, die als »Industrieemissions-Anlagen« bezeichnet werden können. Hier liegt der Schwerpunkt der Richtlinie ebenso wie der Umsetzungsvorschriften. Hinzu treten Regelungen für Titandioxid-Anlagen und für Lösemittel-Anlagen.

Prof. Dr. Hans D. Jarass von der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster führte in die neuen Regelungen auf europäischer und deutscher Ebene ein: Die Industrieemissions-RL verlangt nicht nur die Berücksichtigung der besten verfügbaren Techniken (BVT), wie dies die IVU-RL vorsah, sondern die verbindliche Einhaltung der BVT-Schlussfolgerungen. Die Mitgliedstaaten können allerdings nach Art. 15 Abs. 4 Industrieemissions-RL in besonderen Fällen davon abweichen, wenn die Einhaltung der Emissionsgrenzwerte gemessen am Umweltnutzen wegen des geografischen Standorts und der lokalen Umweltbedingungen oder der technischen Merkmale der betroffenen Anlage zu unverhältnismäßigen Kosten führen würde. Vorübergehende Abweichungen für höchstens 9 Monate können für die Erprobung und Anwendung von Zukunftstechniken zugelassen werden (Art. 15 Abs. 5 Industrieemissions-RL).

Die betroffene Öffentlichkeit hat Anspruch auf eine frühzeitige und effektive Beteiligung am Genehmigungsverfahren (Art. 24 Industrieemissions-RL). Den Mitgliedern der betroffenen Öffentlichkeit mit einem ausreichenden Interesse oder diejenigen, die eine Rechtsverletzung geltend machen, ist ein Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle zu eröffnen, um die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen nach Art. 24 Industrieemissions-RL anzufechten. Auch werden den Verbänden entsprechende Klagerechte eingeräumt (Art. 25 Industrieemissions-RL). Die Regelungen entsprechen der Aarhus-Konvention und der Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL, wie sie Bestandteil auch der außer Kraft getretenen IVU-RL war und der UVP-RL ist.

Die Industrieemissions-RL enthält allgemeine Vorgaben zu Vorfällen und Unfällen. Die deutsche Umsetzung fällt hier eher mager aus, kommentierte der Immissionsschutzrechtler aus Münster die deutschen Regelungen zu Betriebsstörungen und Unfällen. Auch die neuartigen Vorgaben zur Abgabe von Jahresberichten seien nicht vollständig umgesetzt. Die Neuregelungen in Art. 22 Industrieemissions-RL zum Ausgangszustandsbericht von Boden und Grundwasser auf den Anlagengrundstücken werfen auch in der Abgrenzung zum Bodenschutzrecht eine große Zahl noch ungelöster Fragen auf, kommentierte Jarass das neue umfangreiche europäische Regelwerk.

Die Umsetzung der Industrieemissions-RL hat zudem mit der Schwierigkeit zu kämpfen, dass sie in Deutschland auf unterschiedliche Teilgebiete des Umweltrechts trifft, so das Immissionsschutzrecht, das Wasserrecht oder das Kreislaufwirtschaftsrecht. Dies birgt die Gefahr zahlreicher Doppelungen aber auch von Regelungswidersprüchen. Längerfristig müsse daher erwogen werden, ein einheitliches Recht für Industrie-

emissions-Anlagen zu schaffen, zumal damit zu rechnen sei, dass die Industrieemissions-RL noch fortentwickelt werde.

Der Umsetzung der Industrieemissions-RL in das deutsche Recht stellte LMR Jörg Friedrich (Düsseldorf) kein besonders gutes Zeugnis aus. Die Umsetzung beschränke sich auf das europarechtlich Erforderliche im Sinne einer eher knapp geratenen 1:1 Umsetzung. Die bestehenden Regelungen seien hierdurch länger und komplexer geworden. Mit dem novellierten BImSchG würden die Nicht-IED-Anlagen aus den materiellen Anforderungen des europäischen Umweltrechts entlassen. Es bleibe abzuwarten, ob dies bei den nächsten Rechtsänderungen zu einem weiteren Abbau bestehender Standards auf die europäischen Minimalanforderungen führe. Der in den BVT niedergelegte europäische Stand der Technik sei im Rahmen des rechtlich Erforderlichen festgelegt. Der neu eingeführte Ausgangszustandsbericht werfe allerdings für die Praxis zahlreiche bisher ungelöste Fragen auf. Die Überwachung der IED-Anlagen werde sich allerdings wohl deutlich verbessern. Andere Umweltbereiche könnten darunter aber leiden. Ob die Neuregelungen daher bei einer Gesamtschau ein Mehr an Umweltschutz zur Folge haben werden, ist aus der Sicht der Praxis – so der Referatsleiter im Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur und Verbraucherschutz NRW – eher fraglich.

In der **Diskussion** spielte vor allem die Frage eine Rolle, zu welchem Zeitpunkt die verbindlichen BVT-Schlussfolgerungen gelten und wie deren Verhältnis zum deutschen Stand der Technik ist. Soweit die BVT-Schlussfolgerungen höhere Anforderungen an den Stand der Technik stellen, müssen diese vom deutschen Gesetz- oder Verordnungsgeber umgesetzt werden. Insoweit seien die strengeren Anforderungen europarechtlich maßgeblich. Ist der bisherige Stand der Technik in Deutschland auf einem höheren Niveau, wird der Verordnungsgeber es voraussichtlich bei diesem strengeren Stand belassen. Daher entschärfe sich das Problem, machte VRIoVG Prof. Dr. Max-Jürgen Seibert (Münster), der die Moderation des Arbeitskreises übernommen hatte, überzeugend klar. Solange die BVT-Schlussfolgerungen noch nicht im Amtsblatt der EU bekannt gemacht sind und auch nicht feststeht, welche Anforderungen zu diesem Zeitpunkt der normierte Stand der Technik in Deutschland haben wird, lassen sich wohl auch verlässliche Aussagen zu möglichen Differenzen dieser technischen Normen noch nicht treffen.

Umstritten blieb, zu welchem Zeitpunkt die BVT-Schlussfolgerungen bei den einzelnen Anlagen umgesetzt werden müssen. Das deutsche Recht gehe von einem Umsetzungserfordernis in einem untergesetzlichen Regelwerk aus. Solange dies

16 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie über Industrieemissionen, Drs. 17/10486 vom 15.08.2012; Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (16. Ausschuss), Drs. 17/11394 vom 07.11.2012; 2. Beratung: BT-PlPr. 17/204, S. 24865A – 24871A; 3. Beratung: BT-PlPr. 17/204, S. 24871A, jeweils vom 08.11.2012.

17 Verordnung zur Umsetzung der Richtlinie über Industrieemissionen, zur Änderung der Verordnung über Immissionsschutz- und Störfallbeauftragte und zum Erlass einer Bekanntgabeverordnung Drs. 319/12; Verordnung zur Umsetzung der Richtlinie über Industrieemissionen, zur Änderung der Verordnung zur Begrenzung der Emissionen flüchtiger organischer Verbindungen beim Umfüllen oder Lagern von Ottokraftstoffen, Kraftstoffgemischen oder Rohbenzin sowie zur Änderung der Verordnung zur Begrenzung der Kohlenwasserstoffemissionen bei der Betankung von Kraftfahrzeugen, Drs. 676/12.

nicht vorliege, seien die BVT-Schlussfolgerungen auch nicht für die einzelne Anlage verbindlich, wurde vermutet. Ob das allerdings auch bei einer verspäteten Umsetzung in das nationale Recht europarechtlich Bestand haben wird, wurde von Jarass eher bezweifelt. Dann könne einiges dafür sprechen, dass die verbindlichen BVT-Schlussfolgerungen unmittelbar anzuwenden sind.

Nach Art. 22 Abs. 2 Industrieemissions-RL hat der Betreiber mit Blick auf eine mögliche Verschmutzung des Bodens und des Grundwassers auf dem Gelände der Anlage einen Bericht über den Ausgangszustand zu erstellen. Die Regelung ist in § 5 Abs. 4 BImSchV umgesetzt. Der Ausgangszustandsbericht muss danach vor der Inbetriebnahme der Anlage erstellt sein, gehört aber nicht zu den eigentlichen Genehmigungsvoraussetzungen, hatte Jarass bereits in seinem Vortrag erläutert. Der Bericht dient nach der Industrieemissions-RL der Beweissicherung, wie im Falle der späteren Beseitigung der Anlage nach deren Stilllegung zu verfahren ist.

Die Verpflichtung zur Erstellung eines Ausgangszustandsberichts kann durchaus gravierende Auswirkungen für das Bodenschutzrecht haben. Vor allem könne die Behörde den Ausgangszustandsbericht zum Anlass nehmen, zu Lasten der Anlagenbetreiber entsprechende Maßnahmen zu verlangen, wurde von einigen Teilnehmern befürchtet. Hier werde das Immissionsschutzrecht unzulässig mit dem Bodenschutzrecht verknüpft.

Die Verpflichtungen aus dem Ausgangszustandsbericht dürfen nicht über ihren eigentlichen Zweck, die spätere Wiederherstellung des bisherigen Zustandes nach Stilllegung der Anlage zu gewährleisten, hinausgehen, wurde von Vertretern der Industrie bemerkt. Das begrenze auch den Umfang der Untersuchungsverpflichtungen. Der Ausgangszustandsbericht beschränkt sich auf diesen Zweck und ist kein Ersatz für Regelungen, die im Bodenschutzrecht nicht bestehen. Der Zustand müsse nur so wiederhergestellt werden, wie er bei dem Betrieb der neuen Anlage vorgefunden worden ist. Eine allgemeine Verpflichtung, eine umfassende Bestandsaufnahme und eine umfassende Boden sanierung vorzunehmen, ergebe sich aus der Industrieemissions-RL nicht.

Bei der Bestimmung des Inhalts des Ausgangszustandsberichts haben die Behörden zudem einen fachlichen Beurteilungsspielraum. Wenn es lediglich um eine Beweissicherung der Bodenbeschaffenheit als Ausgangslage zur späteren Stilllegung geht, dann müsse es ausreichen, den Anlagenzustandsbericht auf diejenigen Stoffe zu begrenzen, die in der Anlage verwendet werden (§ 10 Abs. 3 BImSchG, Art. 22 Abs. 2 Industrieemissions-RL). Nicht von vornherein klar war dabei, wie mit Altanlagen und einer Änderung derselben zu verfahren ist. Wird künftig eine neue Anlage errichtet, muss hierfür ein Ausgangszustandsbericht erstellt werden. Dieser bezieht sich allerdings nur auf die in der Anlage verwendeten Stoffe und enthält keine umfassende Verpflichtung, den Boden auf Schadstoffe zu untersuchen. Soll eine vormals in Betrieb genommene Anlage geändert werden, so müsse sich der Ausgangszustandsbericht auch auf die durch den bisherigen Betrieb bereits eingetretenen Schädigungen beziehen, wurde vermutet. Das ließ allerdings schnell die Frage aufkommen, ob dann die spätere Sanierung bei Stilllegung der Anlage nicht auch auf die Altanlage erstreckt werden könne oder sogar müsse und sich daraus dann eine umfassende Sanierungspflicht ergibt.

#### 4. GfU-Forum: Umweltqualitätsplanung und Hochwasservorsorge

Bereits am Vorabend der zweitägigen Beratungen im Plenum wurden – einer inzwischen ebenfalls guten Tradition folgend – im Rahmen des GfU-Forums die Arbeitsergebnisse junger Wissenschaftler vorgestellt. Unter der Leitung von VRiVG Michaela Ecker (Freiburg) berichtete Dr. Michael Rolfsen (Universität Bielefeld) über die öffentliche Hochwasservorsorge vor dem Hintergrund von tatsächlichen und rechtlichen Grundvorgaben. Außerdem stand ein schriftlicher Bericht von RiAG Dr. Ina Elisabeth Klingele zur Umweltqualitätsplanung auf dem Programm.

Das **Hochwasserschutzrecht** in Deutschland ist seit dem Hochwasser an Elbe und Oder vor zehn Jahren im Umbruch. Es hat vor allem durch das Hochwasserschutzgesetz (2005), die Föderalismusreform (2006), die EG-Hochwasserrisikomanagement-RL (2007) und den Neuerlass des WHG (2009) ein neues Gesicht erhalten. Der Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben durch den Bundesgesetzgeber erteilte Rolfsen keine besonders guten Noten. Die Umsetzung erfolge vielfach eher halbherzig und ohne die erforderlichen Konkretisierungen, sodass vieles faktisch der Verwaltung überlassen bleibe. Auch das Bestreben, möglichst viele Elemente des ursprünglichen nationalen Hochwasserschutzes beizubehalten, führe zu Unstimmigkeiten. Eine 1:1-Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben könne zumeist durch eine bruchstückhafte Textübernahme in die deutschen Vorschriften nicht gelingen. Vielmehr sei hier eine Harmonisierung gefragt, die Systembrüche und Wertungswidersprüche zwischen deutschem und europäischem Recht verhindere.

Durch eine **Umweltqualitätsplanung** soll eine medienübergreifende Integration von Umweltzielen in das Umweltrecht erreicht werden. Die Aufgabe ist schwierig und steht teilweise noch am Anfang, erläuterte Klingele in ihrem schriftlichen Bericht. Dabei sind Qualitätsziele wissenschaftlich basierte, letztlich jedoch politische Wertentscheidungen. Zugleich warnte Klingele allerdings vor zu detaillierten Vorgaben, weil hiermit der Verwaltungsaufwand steige und die Wahrscheinlichkeit größer werde, dass für den späteren Vollzug der Planung Ressourcen fehlen oder auf Kosten anderer Umweltschutzaufgaben bereitgestellt werden müssten. Daher seien zur Vermeidung einer Überforderung der Umweltbehörden genaue Differenzierungen seitens des Planungsträgers erforderlich. Nur wo die vorgefundene Belastungssituation spezifische Maßnahmen gebiete, sei diese zu konkretisieren. Ansonsten seien Entscheidungsspielräume der umsetzenden Behörden offen zu halten und eine eher geringe Detailtiefe anzustreben. Zugleich sprach sich Klingele dafür aus, den Einfluss der nationalen Parlamente auf die Festsetzung von Umweltqualitätszielen zu stärken.

#### 5. Von Leipzig nach Berlin

Bei der nächsten Jahrestagung Anfang November 2013, zu der Koch die Umweltrechtler zum Abschluss der Beratungen herzlich einlud, werden sich die Mitglieder der Gesellschaft wiederum in der Bundeshauptstadt Berlin einfinden. Nicht nur die Folgewirkungen der Energiewende werden sicherstellen, dass die Beratungsthemen auch im kommenden Jahr nicht ausgehen.