

Prof. Dr. Bernhard Stüer und Dirk Buchsteiner*

Heilung von Fehlern in umweltrechtlichen Zulassungsverfahren, Landwirtschaft und Umweltschutz

43. Umweltrechtliche Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht

Wenn sich alljährlich Anfang November die Gesellschaft für Umweltrecht zu ihrer Jahrestagung trifft, ist dies die Gelegenheit, um auf das sich dem Ende neigende Jahr durch die Umweltrechtlerbrille zurückzublicken. 2019 war ein umweltpolitisch äußerst spannendes Jahr. Die Jugendstudie 2018 des Bundesumweltministeriums und des Umweltbundesamtes zeigt bereits, dass der Zustand von Umwelt und Klima für die 14- bis 22-Jährigen das dominierende Thema ist. So stufen 45 % „Umwelt- und Klimaschutz“ als „sehr wichtig“ ein. Am 15.3.2019 kamen wohl fast 1,8 Mio. Menschen zum ersten weltweit organisierten Klimastreik im Rahmen von „Fridays for Future“ zusammen.

Die globale Durchschnittstemperatur steigt und die Auswirkungen des Klimawandels werden immer spürbarer. Sowohl auf nationaler Ebene als auch auf EU-Ebene setzt man hiergegen auf ein umfassendes Maßnahmenpaket. Kaum ein anderes Thema hat die politische Diskussion in Deutschland 2019 daher so bestimmt wie das Klimapakete der Bundesregierung, während jenseits des Atlantiks soeben das Abkommen von Paris aufgekündigt wurde. Auch bei ihrer 43. Ausgabe war die Umweltrechtliche Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht vom 7. bis 9.11.2019 wie gewohnt thematisch am Puls der Zeit. Der Vorsitzende der GfU, Prof. Dr. Wolfgang Ewer (Kiel), der auch zur Eröffnung dieser Tagung einen Überblick über die aktuelle Entwicklung des Umweltrechts gab,¹ konnte daher in diesem Jahr sogar 270 Teilnehmer aus Universitäten, Ministerien, Behörden und Kanzleien außerplanmäßig zum zweiten Jahr in Folge im Großen Sitzungssaal des BVerwG in Leipzig begrüßen.

I. Rechtsprechung des BVerwG

Wie es der gelebten Tradition in Leipzig entspricht, eröffnete BVerwG-Präsident, Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus Rennert (Leipzig/Freiburg), die Haupttagung mit einem Werkstattbericht zur Rechtsprechung seines Hauses.² Zwar waren 2019 keine übergreifenden Themen in der Rechtsprechung der vier mit dem Umweltrecht befassten Senate erkennbar, aber dennoch trat das BVerwG mit einzelnen richtungsweisenden Entscheidungen etwa zur Frage der Klagebefugnis, der Klagebegründung, zum Umgang mit Verfahrensfehlern, gerade auch mit Blick auf die neue Trianel-Entscheidung³, hervor, wusste der Hausherr zu berichten. Durch das europäi-

sche Verfahrensrecht steht die Verbandsklage neben der Individualklage. Das BVerwG hat sich zudem auch mit der Klagebefugnis von Hoheitsträgern befasst. So stellt sich die Frage, inwieweit sich ein Landkreis einer fremden Fachplanung erwehren kann. Zwar muss eine Planfeststellungsbehörde auch die gemeindlichen Belange in die Abwägung einstellen. Dies kann im Klagewege allerdings nur dann erfolgreich geltend gemacht werden, wenn geschützte kommunale Belange auch tatsächlich verletzt sind.⁴ Ein Landkreis kann allerdings gemäß § 42 Abs. 2 VwGO gegen die Planfeststellung eines Rettungsplatzes an einem Eisenbahntunnel geltend machen, dass ihm wegen einer zu kleinen Rettungsplatzfläche die Erfüllung eigener Aufgaben im Brandschutz wesentlich erschwert wird, wenn dies zu seinem Aufgabenbereich gehört.⁵

Aus § 6 UmwRG folgt eine Klagebegründungspflicht. Der 9. Senat hat dies im Urteil zur A 20 – Nord-Westumfahrung Hamburg⁶ weiter präzisiert. Nach § 6 UmwRG (ebenso jetzt § 17e Abs. 5 FStrG) ist neuer Tatsachenvortrag außerhalb der zehnwöchigen Klagebegründungsfrist unabhängig von einer konkreten Verfahrensverzögerung grundsätzlich ausgeschlossen, soweit er nicht genügend entschuldigt wird. Innerhalb der Klagebegründungsfrist sind bereits die Beweismittel für einen späteren förmlichen Beweisantrag anzugeben. Späterer vertiefender Vortrag bleibt damit möglich, neuer, sich auf ganz andere Prüfungsgegenstände erstreckender jedoch nicht. Eine Belehrung über die Frist und die Folgen bedarf es ebenfalls nicht. In der Praxis sind allerdings entsprechende Hinweise des BVerwG bei anhängigen Klageverfahren durchaus üblich.

* Stüer ist zugleich Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Buchsteiner ist Rechtsanwalt in der Sozietät Kopp-Assenmacher & Nusser RAe PartG. Über den Verlauf der Tagung gibt auch der in 2020 erscheinende Tagungsband Auskunft, www.gesellschaft-fuer-umweltrecht.de.

1 Demnächst Ewer, DVBl 2020, Heft 6.

2 Demnächst Rennert, DVBl 2020, Heft 6.

3 BVerwG, Urteil vom 15.5.2019 – 7 C 27.17, NVwZ 2019, 1601 zu OVG NRW, Urteil vom 16.6.2015 – 8 D 99/13.AK, DVBl 2016, 1191 m. Anm. Stüer 1199 (Lünen-Trianel).

4 BVerwG, Urteil vom 4.5.1988 – 4 C 22.87, BVerwGE 79, 318 = NJW 1989, 242 – zur übergeordneten Fachplanung; weitergehend sogar im Bereich der interkommunalen Bauleitplanung, bei der die kommunalen Interessen „wie eigene Belange“ in die Bauleitplanung einzustellen sind, so BVerwG, Urteil vom 8.9.1972 – 4 C 17.71, BVerwGE 40, 323 = DVBl 1973, 34 (Krabbenkamp).

5 BVerwG, Urteil vom 28.2.2019 – 3 A 4.16, VRS 136, Nr. 29 (Neubau-strecke Ebensfeld-Erfurt).

6 BVerwG, Urteil vom 27.11.2018 – 9 A 8.17, BVerwGE 163, 380 (A 20 Nordwestumfahrung Hamburg).

Gerade mit Blick auf die hohe Komplexität von Verfahren steht die Frage im Raum, wie sich dies zur Amtsermittlung verhält und ob sich auch das deutsche Verwaltungsprozessrecht eher in Richtung eines Beibringungsprozesses ähnlich der französischen Prägung bewegt.⁷ Für *Rennert* befindet sich die Amtsermittlung inzwischen schon recht deutlich auf dem Rückzug; dabei dient die gerichtliche Amtsermittlung dem Ausgleich zwischen dem vielfach überwiegenderen Wissen der Behörde und dem begrenzteren Wissen des Bürgers. Hinsichtlich des Verfahrensrechts beweist sein Haus, dass es mitunter zum Sophismus fähig ist: Ein Zuwenig an Information schadet, ein Zuviel aber gegebenenfalls auch. Wird nach Erlass eines Planfeststellungsbeschlusses eine neue, über den bisherigen Plan hinausgehende Prüfung vorgenommen, die sich in neuen Planunterlagen niederschlägt, muss die Öffentlichkeit erneut beteiligt werden, selbst wenn das Verfahren bereits rechtshängig ist. So war dies auch bei der A 20, hinsichtlich eines nachgereichten wasserrechtlichen Gutachtens und einer Untersuchung zur Fischfauna.

Aus der Rechtsprechung des BVerwG folgt auch, dass Schadstoffbelastungen messbar sein müssen, um normativ Berücksichtigung zu finden. Wenn etwas nur noch theoretisch ermittelbar ist, dann heißt das Abschneidewert. Dies sind bei Stickstoff (NO_x) 300 g/ha/a. Unterhalb dieses Werts ist ein Nachweis nicht mehr möglich. Mit Blick auf die FFH-RL ist ein Projekt dann zulässig, wenn kein vernünftiger Zweifel besteht, dass die Erhaltungsziele nicht beeinträchtigt sind. Probleme werfen hierbei überholende Genehmigungen auf. Aus Sicht des BVerwG kommt es für die Berücksichtigung von kumulierenden Beiträgen dabei nicht auf den Zeitpunkt der Vorlage prüffähiger Unterlagen an. Entscheidend ist vielmehr der Zeitpunkt der Genehmigung.⁸ Die sich daraus ergebenden Folgen für das seit einigen Jahren bereits am Netz befindliche Steinkohlekraftwerk wird das OVG NRW im Trianel-Verfahren neu zu prüfen haben.

Leidet ein Planfeststellungsbeschluss an einem Verfahrensfehler, so führt dies nur in Ausnahmefällen zur Aufhebung (§ 75 Abs. 1a VwVfG), sondern regelmäßig (nur) dazu, dass der Planfeststellungsbeschluss rechtswidrig und nicht vollziehbar ist. Die Behörde kann den Plan dann grundsätzlich reparieren. Mitunter leitet die Behörde ein ergänzendes Verfahren ein. Ein Aussetzen des Verfahrens geht in der Revisionsinstanz jedoch nicht mehr. Auch als erstinstanzliches Gericht neigt das BVerwG nicht dazu, das Verfahren auszusetzen, berichtete *Rennert*. Zwar erkennt das BVerwG auch, dass Planungsverfahren lange dauern, auch in Berlin wird mit Aufmerksamkeit verfolgt, was die Leipziger Bundesrichter anstellen. Vielleicht heißt es aus Berlin auch, dass man beim BVerwG vor allem im Bereich der gerichtlichen Kontrolle von komplexen Abwägungsentscheidungen vielfach zu gründlich sei. Den Bundestag durch ein „Maßnahmengesetz“ zur Planfeststellungsbehörde für wichtige Infrastrukturprojekte zu machen, hält *Rennert* jedoch für ungeeignet und erteilt damit der Genehmigungsbeschleunigung per Gesetz eine Absage.

Nach dem Referentenentwurf eines Vorschaltgesetzes zur Vorbereitung der Schaffung von Baurecht durch Maßnahmengesetz im Verkehrsbereich (Genehmigungsbeschleunigungsgesetz vom 16.10.2019) sollen für die Fahrinnenanpassung der Außenweser und der Unterweser, die Abladeoptimierung der Fahrrinnen des Mittelrheins, die Fahrrinnenvertiefung des Untermains bis Aschaffenburg, die Vertiefung des Nord-Ostsee-Kanals, den Ausbau des Wesel-Datteln-Kanals bis Marl und Ersatzneubau der „Großen Schleusen“, Brückenhebung bei Ersatzneubau sowie die Ausbaustrecke Niebüll – Klanxbüll – Westerland Marschbahn Maßnahmengesetze ermöglicht werden.

Das ist von Verfassungen wegen an hohe verfassungsrechtliche Voraussetzungen geknüpft, die auf Ausnahmesituationen wie etwa den besonderen Verhältnissen nach Bildung der Deutschen Einheit beschränkt sind. Denn ein verwaltungsgerichtlicher Rechtsweg wäre nicht eröffnet, sondern nur die Verfassungsbeschwerde zum BVerfG. Hier gelten nicht nur andere Spielregeln, sondern es besteht auch ein nur eingeschränktes Prüfprogramm.⁹

II. Heilung von Fehlern in umweltrechtlichen Zulassungsverfahren

Wenn es in umweltrechtlichen Zulassungsverfahren zu Problemen kommt, dann werden sie häufig durch Verfahrensfehler verursacht. Im Immissionschutzrecht sind dies vor allem Fehler im Zusammenhang mit der UVP. Am Beispiel des Ausbaus von Windkraft zeichnen sich vielfach intraökologische Binnenkonflikte mit dem UVP-Recht einerseits und der Energiewende andererseits ab. Nicht zuletzt seit einzelne Verfahrensfehler zu richtigen „Schwergewichten“ geworden sind, gewinnen Verfahrensfehler in der gerichtlichen Überprüfung von Vorhaben an Bedeutung – vor allem für diejenigen Einwendungsführer und Kläger, die versuchen, ein Vorhaben zu verhindern. Nicht ohne Grund stehen Heilungsmöglichkeiten von Verfahrensfehlern dauerhaft in der Kritik. So wird fraglich und ist unklar, ob die Verfahrensgarantien und effektiver Rechtsschutz noch gleichwertig erfüllt werden, wenn die zulassende Behörde ihre Fehler im Nachgang doch noch ausräumen kann. Das rechtliche Gewicht von Verfahrensfehlern ist dabei das Produkt mehrerer Faktoren, zwischen Rüge- und Darlegungslasten, hierauf ausgerichteten Sanktionen wie die Präklusion, dem Zugang zur gerichtlichen Kontrolle, der isolierten Klagbarkeit und der

7 Vgl. *Buchsteiner*, Investitions- und Planungssicherheit im Spannungsfeld von erweiterten Klagerechten für Umweltverbände, I+E 2012, 73–83.

8 BVerwG, Urteil vom 15.5.2019 – 7 C 27.17, NVwZ 2019, 1601 zu OVG NRW, Urteil vom 16.6.2015 – 8 D 99/13.AK, DVBl 2016, 1191 m. Anm. *Stüer* 1199 (Lünen-Trianel).

9 Beschluss vom 17.7.1996 – 2 BvF 2/93, BVerfGE 95, 1 = DVBl 1997, 42, *Stüer*, DVBl 1991, 1333.

Heilbarkeit von Verfahrensfehlern, berichtete *Prof. Dr. Johannes Saurer, LL.M.* (Tübingen) in seinem Auftaktvortrag. Die Heilung wird dabei so viel beachtet, weil die Möglichkeiten hierzu auch einen Gradmesser dafür bildet, welchen Stellenwert Verfahrensregeln in einer Rechtsordnung einnehmen. Zentral für das VwVfG ist hier die Heilungsvorschrift § 45 VwVfG, die von § 46 VwVfG flankiert und von § 75 VwVfG ergänzt wird – der Abschirmungstrias gegen die Anfechtungsmöglichkeit.

Im nationalen Recht ist das Verfahrensleitbild verbunden mit einem Kontinuum zwischen Verwaltungsverfahren und Verfahrensprozess. Als Gegenmodell zu dieser dienenden Funktion des Verfahrens gilt das Leitbild des Eigenwerts des Verfahrens, Richtigkeitsgewähr der Entscheidung. Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess stehen dann nicht mehr in einem Kontinuum zueinander und Verwaltungsfehler werden weit schärfer geahndet. Das Fehlerfolgenrecht hat sich inzwischen sukzessive von den Vorgaben des allgemeinen Verwaltungsrechts entfernt. Eine gewisse Verselbstständigung des umweltverfahrensrechtlichen Fehlerfolgenrechts erfolgte durch den EuGH¹⁰. Aus Sicht des EuGH verlangt der Grundsatz des *effet utile*, also der praktischen Wirksamkeit des Unionsrechts, die Sanktionierung von Verfahrensfehlern. Das *Delena Wells*-Urteil erging dabei im Umsetzungszeitraum der Aarhus-Konvention. Im Jahre 2005 wurde das UmwRG erlassen und damit die Bühne bereitet für den Hauptschauplatz zum Kampf um das Umweltverfahrensrecht der sich in § 4 UmwRG abspielt. In der aktuellen Fassung stellt es einen absoluten Fehler dar, wenn eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung fehlerhaft im einfachen Verfahren statt des regulären Verfahrens nach § 10 BImSchG erteilt wird, weil dies die Öffentlichkeitsbeteiligung abschneidet. Im Hintergrund steht die Frage nach dem Charakter der UVP und damit die Frage, ob hiermit Verfahrensrecht und materielles Recht zusammenreffen. In der Rechtsprechung dominiert heute ein enger Verfahrensbegriff. Die behördliche Willens- und Entscheidungsfindung bleibt dabei außen vor. Trotz aller Überarbeitungen von § 4 UmwRG ist davon auszugehen, so *Saurer*, dass eine Heilung durch Nachholung bei allen Fehlertypen möglich ist. Durch die Novelle 2017 wurde mit § 4 Abs. 1b UmwRG eine eigenständige Regelung zur Heilung von Verfahrensfehlern im UmwRG aufgenommen. Der neue Heilungstatbestand bezieht sich auch auf absolute wie relative Verfahrensfehler. Mit § 4 Abs. 1b UmwRG werden Planergänzung und ergänzendes Verfahren auf weite Teile ausgedehnt. Dies ist ein weiteres Beispiel, an dem man sieht, dass die beiden klassischen Modelle der Vorhabenzulassung (Planfeststellung und Anlagengenehmigung) sich immer mehr annähern. Dies ist auch rechtstatsächlich mit Blick auf das ökologische Potenzial der Fall.

Aus dem Planfeststellungsrecht kennt man die Entscheidungsergänzung und ergänzende Verfahren schon lange. Mit § 4 Abs. 1b UmwRG erlebt, so *Saurer*, der dienende Charakter des Verfahrensrechts eine Renaissance. Verfahrensrecht und Prozessrecht werden wieder mehr als Kontinuum gedacht. Im Fachplanungsrecht geht es im ergänzenden Verfahren darum, Teilelemente des Verfahrens zu wiederholen, mit der Folge, dass dann eine neue Abwägung erfolgt. Bei der Entscheidungsergänzung kann die Entscheidung erweitert werden. Die neuen Heilungsmöglichkeiten können zur Folge haben, dass ein zunächst erfolgversprechender Prozess für den Kläger verloren geht; daher stellt sich die Frage nach den Grenzen der Heilbarkeit. Aus dem UmwRG indes ergeben sich keine genauen Grenzen. Einzig dem Begriff eines „Ergänzens“ lässt sich entnehmen, dass eine Veränderung der Identität eines Vorhabens nicht mehr nur als ergänzend anzusehen wäre. Verfassungsrechtliche Grenzen bestehen wohl nicht. In den Blick rücken europarechtliche Grenzen für die Heilungsmöglichkeit.

Die UVP hat vor Erteilung der Genehmigung zu erfolgen. Ungeachtet dessen ist die Nachholung und Korrektur auch nach Europarecht grundsätzlich zulässig. Ein kategorischer Ausschluss ist daher nicht gefordert, aber es darf nicht dazu kommen, dass Unionsrecht ausgehebelt wird. Dies gilt insbesondere mit Blick auf eine effektive Öffentlichkeitsbeteiligung. Ob eine nachträgliche Legalisierung in Betracht kommt, bleibt dennoch eine Frage des Einzelfalls und keine generelle Möglichkeit. Im Wortlaut des § 4 Abs. 1b UmwRG kommt der EU-rechtlich geforderte Ausnahmecharakter der nachträglichen Legalisierung nicht hinreichend zum Ausdruck. Es bedarf einer präzisierenden Auslegung, die dem Ausnahmecharakter Rechnung trägt. Dabei genügt es nicht, die Heilung aus sich heraus als Ausnahme gegenüber dem gesetzlichen „Normalfall“ zu verstehen, der vom Nichteintreten reparaturbedürftiger Verfahrensfehler ausgeht. Vielmehr ist eine konkrete Betrachtung der Funktionsgerechtigkeit von Entscheidungsergänzung, ergänzendem Verfahren und Aussetzung des gerichtlichen Verfahrens geboten. Die Verwirklichung und Inbetriebnahme eines Vorhabens unter Verkennung oder fehlerhafter Durchführung UVP-rechtlicher Anforderungen schließt die Heilung gemäß § 4 Abs. 1b UmwRG nicht prinzipiell aus. Wird eine bestehende Genehmigung außer Vollzug gesetzt, so ist nach dem *Comune di Corridonia*-Urteil des EuGHs (2017) auch in dieser Konstellation eine Heilung ausnahmsweise möglich. Auch nach der Projektverwirklichung sei eine nachträgliche Umweltprüfung möglich. Das Rechtsregime für das Verfahrensrecht hat sich sukzessive verselbstständigt und den deutlich strengeren internationalen Regeln angepasst. Infrastrukturinteressen und Verkehrsprojekte drängen auf die Heilbarkeit von Verfahrensfehlern. Der EuGH ist hinsichtlich der Heilung wohl auch toleranter eingestellt.

Mit ergänzenden Verfahren werden Gerichte in zwei Situationen konfrontiert. Die erste ist, wenn das Gericht selbst den Anstoß hierzu liefert und die zweite, wenn gegen einen

10 EuGH, Urteil vom 7.1.2004 – Rs. C-201/02, DVBl 2004, 370 (*Delena Wells*).

ergänzten Planfeststellungsbeschluss wieder geklagt werde, berichtete *RiBVerwG Prof. Dr. Christoph Külpmann* (Leipzig). Dabei ist die zweite Situation deutlich seltener. Die gerichtliche Feststellung der Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit bei Planfeststellungsbeschlüssen dienen dem Grundsatz der Planerhaltung, ohne den Rechtsschutz über Gebühr zu beschränken. Über den Wortlaut des § 75 Abs. 1 lit. a VwVfG hinaus sind auch Verstöße gegen zwingendes Recht im ergänzenden Verfahren heilbar. Eigentlich ist damit jeder Fehler heilbar, es sei denn, es ist alles schiefgelaufen, also beispielsweise die Eisenbahntrasse nach Fernstraßenrecht festgestellt worden ist oder die Grundlagen der Planfeststellung sich wesentlich ändern. Die Feststellung nach § 75 VwVfG hat eine seltsame kanonisierte Formulierung und die Rechtskraft einen Januskopf. Die Feststellung nach § 75 VwVfG, wonach der Planfeststellungsbeschluss rechtswidrig und nicht vollziehbar ist, wird ergänzt durch die andere Funktion. Diese segnet nämlich die Komplexe ab, die rechtmäßig behandelt worden sind. Deshalb funktioniert das hergebrachte Prüfungsverständnis von Haupt- und Hilfsantrag im Zivilprozessrecht bei Klagen gegen Planfeststellungsbeschlüsse nicht. Die Rechtsprechung, die hierzu entwickelt wurde, betraf indes Verfahren, in denen das BVerwG erstinstanzlich zuständig ist. Beim Instanzenzug kann es mit der Rechtskraft hinsichtlich einzelner Planaspekte entsprechend schwieriger werden, gerade unter Berücksichtigung des schützenden Mantels von § 121 Nr. 1 VwGO.

Nach der Reparaturschleife im ergänzenden Verfahren verschmelzen der festgestellte Plan mit der nachträglichen Änderung zu einem einzigen Plan. Für Planbetroffene ist entsprechend zu differenzieren. Ist der ursprüngliche Plan ihnen gegenüber bestandskräftig geworden, kann gegen die Entscheidung im ergänzenden Verfahren nur geklagt werden, wenn das Vorhaben geändert wird und die Kläger dadurch erstmals oder weitergehend betroffen sind.¹¹ Am schlechtesten hinsichtlich seiner Rechtsschutzmöglichkeiten steht derjenige, gegen den der Planfeststellungsbeschluss bestandskräftig geworden ist. Das erstinstanzliche Gericht muss genau differenzieren, was rechtlich nicht zu beanstanden ist. Schwierig erscheint dies jedoch, wenn der Planung ein „Weiterfressermangel“ innewohnt oder sich im ergänzenden Verfahren weitere Fehler oder Fragestellungen auftun, die man ursprünglich gar nicht gesehen hatte. Für die Richterbank bedeutet dies im Ergebnis große Schwierigkeiten, so *Külpmann*, komplexe Entscheidungen quasi wie mit einem Skalpell zu sezieren.

Um Klärung hinsichtlich der „doppelten Rechtskraft“ der Feststellung nach § 75 VwVfG zu erzielen, wird in der Literatur über eine gesetzliche Regelung nachgedacht. So könnte man § 113 VwGO um einen Absatz 1a erweitern:

„Kann die Aufhebung eines rechtswidrigen VA nicht verlangt werden, weil die zu seiner Rechtswidrigkeit führenden Gründe durch eine ergänzende Entscheidung oder durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden können,

erklärt das Gericht den Verwaltungsakt für rechtswidrig und nicht vollziehbar; zugleich stellt das Gericht fest, dass der VA nicht aus anderen als den der Entscheidung zugrunde liegenden Gründen rechtswidrig ist.“

Dies sieht *Külpmann* allerdings kritisch. Er befürchtet hierin einen Paradigmenwechsel der Verwaltungsgerichtsbarkeit, weg von der Kassation hin zu einer feststellenden behördenbegleitenden Funktion.

In der von *RA'in Dr. Franziska Heß* (Leipzig) moderierten Diskussion hieß es der alten Referendarweisheit nach „Dickschiffe voran“. Die Frage, ob man einen derartigen Paradigmenwechsel wolle oder diesen sogar schon vollzogen habe, wurde kontrovers diskutiert. So wurde einerseits vertreten, dass die Gerichte auf Rechtsfehler hin prüfen und den Vollzug kassieren, während andere Stimmen bereits davon ausgehen, dass die Gerichte mehr und mehr zum Berater der Behörden werden. Einigkeit konnte auch hinsichtlich der Frage nicht erzielt werden, ob die Regelungen des UmwRG in das VwVfG, beziehungsweise das Sonderprozessrecht in die VwGO überführt werden sollten oder ob es einer gesetzlichen Normierung und weiteren Ausgestaltung der „doppelten Rechtskraft“ bedarf. Es kann jedoch auch nicht sein, dass nach Zurückverweisung des Verfahrens durch das BVerwG an das Tatsachengericht der ganze sprichwörtliche „Sack“ an einzelnen Prüffragen, die eigentlich geklärt waren, wieder aufgeschnürt wird und man sich im Umwelt-Monopoly „zurück auf Los“ befindet, hieß es aus der Anwaltschaft. Gerade hierdurch wirken Abschichtungsregelungen attraktiv – auch für die Politik. Ob dadurch aber wirklich Beschleunigungspotenzial für Verfahren möglich ist, blieb jedoch fraglich. Einigkeit bestand wohl darin, dass das Europarecht die Reparaturmöglichkeiten von in eine Schiefelage geratenen Zulassungsentscheidungen bei UVP-pflichtigen Vorhaben nicht grenzenlos zulasse und die Vollzugsaussetzung nicht einfach durch eine nachsorgende Planreparatur zum eher seltenen Ausnahmefall zurückstufte.

Der Aussetzung des gerichtlichen Verfahrens stand die Runde eher skeptisch gegenüber. Dies sei wohl nur in Ausnahmefällen möglich und komme nur mit Augenmaß und wohl auch nur dann in Betracht, wenn sich der Abschluss des ergänzenden Verfahrens in einem überschaubaren zeitlichen Rahmen absehen lasse. Vielfach sei es auch besser, den „Druck auf dem Kessel zu lassen“ und vor dem Termin der mündlichen Verhandlung, spätestens aber in derselben zu reparieren. Denn wenn erst einmal ausgesetzt sei, dann ziehe sich das Reparaturverfahren erfahrungsgemäß gelegentlich sogar über viele Jahre hin. Bei thematisch übersichtlichen Verfahren komme eine gerichtliche Aussetzung ohnehin eher selten in Betracht. Zudem habe das Gericht die Möglichkeit, die Aussetzung mit einer Frist für die in Aus-

¹¹ BVerwG, Urteil vom 15.7. 2016 – 9 C 3.16, NVwZ 2016, 1631 Rn. 61 (Waldschlösschenbrücke).

sicht genomme Planreparatur zu verbinden. Zudem dürfe das Grundgerüst der Ausgangsentscheidung nicht betroffen sein. In geeigneten Fällen könne es allerdings schon sinnvoll sein, wenn das Gericht den Parteien seine vorläufige Einschätzung mitteilt – vor allem auch, um Leitlinien zu geben, ob ein ergänzendes Verfahren überhaupt den von der Behörde gewünschten Erfolg haben wird.

III. Landwirtschaft und Umweltschutz

Der gesetzliche Auftrag des Naturschutzes erstreckt sich nach der Zielbestimmung des § 1 Abs. 1 BNatSchG auf den besiedelten und unbesiedelten Bereich und damit uneingeschränkt auf die gesamte Fläche. Schutz, Pflege, Entwicklung und Wiederherstellung von Natur und Landschaft sind nicht beschränkt auf Schutzgebiete nach den §§ 23 ff. BNatSchG oder gemäß § 44 BNatSchG besonders geschützte Arten. Boden ist ein begrenztes Gut. Die landwirtschaftlichen Betriebe in Deutschland bewirtschafteten 2016 etwa die Hälfte der Fläche der Bundesrepublik Deutschland, berichtete die Präsidentin des Bundesamtes für Naturschutz, *Prof. Dr. Beate Jessel*. Damit ist die Landwirtschaft die größte Flächennutzerin. Die landwirtschaftlich genutzte Fläche betrug damit rund 16,7 Millionen Hektar. Von der landwirtschaftlich genutzten Fläche waren 70,6 % Ackerland, 28,2 % Dauergrünland und 1,2 % Dauerkulturen. Auf Waldflächen und Gehölze entfällt 30,7 % der Fläche des Bundesgebiets. Land- und forstwirtschaftlich genutzte Flächen haben somit eine herausragende Bedeutung für die Erhaltung und die nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt. Dies wird auch daran deutlich, dass von den Natura 2000-Gebieten, die nach den Vorgaben der europäischen FFH-Richtlinie einem besonderen Schutzregime unterliegen, 39 % von landwirtschaftlich genutzten Flächen eingenommen werden.

Um Natur und Umwelt vor Beeinträchtigungen durch die Urproduktion zu schützen, stehen verschiedene Instrumente zu Verfügung, u. a. ordnungsrechtliche, planerische, informale sowie ökonomische, wobei für die Praxis und zum Erreichen einer naturverträglichen Bewirtschaftung ein Instrumentenmix zielführend sein kann. Erschwert wird dies jedoch durch die umfangreiche Privilegierung der Landwirtschaft durch die „gute fachliche Praxis“. Dies ist ein Schlüsselbegriff im Boden- und Naturschutzrecht im Zusammenhang mit der landwirtschaftlichen Nutzung (vgl. §§ 5 Abs. 2 und 14 Abs. 2 BNatSchG, § 17 Abs. 2 BBodSchG). Das geltende Recht bestimmt, dass die bodenschutzrechtlichen Anforderungen zur Vorsorge bei Einhaltung dieser Grundsätze erfüllt werden. Zudem gilt nach § 14 Abs. 2 BNatSchG die Regelvermutung, dass bei Wahrung der guten fachlichen Praxis nach § 5 Abs. 2 bis 4 BNatSchG sowie nach § 17 Abs. 2 BBodSchG kein Eingriff in Natur und Landschaft vorliegt. Es ist wohl auch jahrzehntelanger Klientelpolitik und dem massiven Widerstand des Bauernverbands zu verdanken, dass das Instrument der guten fachlichen Praxis unzurei-

chend konkretisiert ist und an der mangelnden Durchsetzbarkeit leidet, so *Jessel*. Die zuständigen Behörden stehen vor Vollzugsproblemen bei zugleich unzureichender personeller Ausstattung. Die Anforderungen an die gute fachliche Praxis in der Landwirtschaft sollten im Umwelt- und Fachrecht insbesondere durch untergesetzliche Sorgfaltsmaßstäbe präzisiert und als rechtsverbindliche Ge- und Verbote ausgestaltet werden. Ähnliches gilt für die Forstwirtschaft (vgl. BfN 2019b). Auch muss der Biodiversitätsschutz bei der Zulassung und Anwendung von Pflanzenschutzmitteln stärkere Beachtung finden. Die Landwirtschaft wehrt sich natürlich gegen zu starke Reglementierungen und verweist darauf, dass sie die Grundversorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln sicherstellt und durch vielfältige Maßnahmen zugleich den Naturschutz fördert.

Die Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP) ist ein zentrales Steuerinstrument, um die Ziele des Natur- und Umweltschutzes auf europäischer und nationaler Ebene zu verwirklichen. Die derzeit geführte Debatte über die zukünftige Ausgestaltung der GAP, die alle sieben Jahre reformiert wird, ist für den Naturschutz von hoher Bedeutung.

Seit 1999 zahlt die EU Agrarsubventionen aus zwei Fonds, welche die zwei Säulen der GAP bilden: Aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) werden in der ersten Säule die Direktzahlungen und Maßnahmen zur Regulierung bzw. zur Unterstützung der Agrarmärkte finanziert. Für den Erhalt von Direktzahlungen können Betriebe unter Einhaltung bestimmter Auflagen (Cross-Compliance) Zahlungsansprüche, die an der landwirtschaftlich bewirtschafteten Fläche festgemacht sind, erhalten. Die zweite Säule der GAP wird aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) gespeist und umfasst unter anderem gezielte Förderprogramme für die nachhaltige und umweltschonende Bewirtschaftung und die ländliche Entwicklung (z.B. Ökolandbau, freiwillige Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen AUKM). Die negativen Effekte der modernen Landbewirtschaftung auf Ebene der Arten und der Lebensräume sind vielfältig belegt und müssen reduziert werden. Für *Jessel* ist die GAP zum Schutz der biologischen Vielfalt der Agrarlandschaft offensichtlich nicht ausreichend. Ein notwendiger Systemwechsel ist auch im Zuge der Novelle, die mit nur kosmetischen Korrekturen verbunden ist, nicht in Sicht. Auch dem „Greening“, in dessen Rahmen Prämien für Klima- und Umweltschutz förderliche Landbewirtschaftungsmethoden gezahlt werden, stellte *Jessel* schlechte Noten aus. Das Greening habe bisher keine signifikante Wirkung erzielt und somit würden 1,5 Mrd. Euro nutzlos verpuffen.

Die Vertreter der Landwirtschaft und des Umweltschutzes kämpfen um die Vorherrschaft und Deutungshoheit. „Wir brauchen eine Versachlichung der Diskussion“, mahnte der geschäftsführende Direktor des Instituts für Landwirtschaftsrecht an der Universität Göttingen, *Prof. Dr. José Martínez*, an. Das Verhältnis Landwirtschaft und Umweltschutz

steht im dauerhaften Spannungsverhältnis. Dabei wird vergessen, dass die uns als natürlich vorkommende Kulturlandschaft vorrangig landwirtschaftlich geformt ist. Die Landwirtschaft ist zunehmend intensiviert worden. Dies hat zu einer Produktivitätssteigerung geführt, die einzigartig ist. Der Hunger ist verschwunden, aber die naturwandelnde Wirkung der Landwirtschaft wird zusehends durch eine zerstörerische Wirkung überformt. Die EFSA sieht daher in der intensivierten Landwirtschaft auch eine Bedrohung, aber sie ist auch Opfer der Umwelt- und Klimaveränderungen. *Martinez* sieht als Grund für diese Fehlentwicklung auch den starken Export an. Bei der Intensivtierhaltung erreichte Deutschland einen Selbstversorgungsgrad mit Schweinefleisch von 120 %. Dies hat gewaltige Auswirkungen auf Böden und Grundwasser. Fehlanreize im Agrarmarkt werden zudem durch nationale und europäische Programme gestützt. Neben einer defizitären europäischen und auch nationalen Agrarpolitik bestehen rechtliche Steuerungsdefizite. Zudem sind die Lebensmittelpreise hierzulande gemessen an den Herstellungskosten und Umwelтанforderungen viel zu niedrig – mit immensen Folgekosten.

Bereits aus agrarökonomischen Erwägungen muss nach *Martinez* die weitere Intensivierung der Landwirtschaft verhindert werden. Hierfür mahnte er ein echtes „Agrarumweltrecht“ an. Allerdings misstrauen sich Agrar- und Umweltrecht. Dies zeige sich schon am Pflanzenschutzrecht, bei dem Synergien nicht ausgenutzt werden. Bereits die Landwirtschaftspolitik gehe eher nach dem Prinzip der „Gießkanne“ vor und berücksichtige nicht die lokalen geographischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten. Dabei gäbe es nicht „die“ eine Landwirtschaft. So sind Betriebsformen und die Bewirtschaftung abhängig von den natürlichen Voraussetzungen und auch diese naturräumlichen Voraussetzungen seien unterschiedlich. Die Befreiung nach der guten fachlichen Praxis wird als Freiheitsraum verstanden, der vehement verteidigt wird. Sämtliche Angriffe werden daher als Eingriffe in diesen Freierraum und in das Eigentum verstanden. *Martinez* spricht sich für die Entwicklung eines umweltverträglichen Agrarplanungsrechts und eine weitere Konkretisierung über eine regionale und kommunale Landwirtschaftsplanung aus. Hiermit ließe sich ein Schutz der Landwirtschaft vor naturschutzrechtlichen Kompensationsmaßnahmen, aber auch Schutz der Umwelt vor landwirtschaftlicher Bodennutzung als Projekt im Sinne des § 34 BNatSchG erreichen. Zudem könnte man über die Einführung einer Landwirtschaftsverträglichkeitsprüfung für Projekte nachdenken. Die Landwirtschaft muss leistungsfähig sein. Dies ist sie, wenn sie nachhaltig ist.

Mit dem Schutz der Landwirtschaft stützt der Staat die Staatsaufgabe Ernährungssicherheit. Dies muss aber so verstanden werden, dass sie auch die nachhaltige Landwirtschaft umfasst. Während Umweltschutz Staatsziel nach Art 20 GG ist, genießt Landwirtschaft keinen entsprechenden Schutz. Allerdings gilt Art. 14 Abs. 2 GG auch für landwirtschaftliche Flächen: Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch

soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen. Für *Martinez* wird Umweltschutz als eine ausgleichspflichtige Fremdlast verstanden. Diese Sicht steht einer aktiven Gestaltung der Landwirtschaft entgegen. Belastungen müssen zwar zumutbar sein, aber die Grenzen des Eigentumsrechts sind noch nicht ausgeschöpft. Das landwirtschaftliche Grundeigentum ist keine gesonderte Eigentumsform aber eine eigene Kategorie; sie rechtfertigt besondere Eingriffe.

In der von *Prof. Dr. Wolfgang Köck*, Universität Leipzig/Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ (Leipzig), moderierten Diskussion bestand Einigkeit, dass die Umweltauswirkungen der Landwirtschaft erheblich verringert werden müssen. Hierbei geht es auch um Maßnahmen gegen das Insektensterben, aber auch mit Blick auf deren CO₂-Senkenfunktion die Notwendigkeit, Moore und Grünland zu erhalten. So wurden Stimmen laut, die in Anbetracht der Problemlage Landwirtschaft und Umweltschutz ein Politikversagen erkannten. *Martinez* räumte ein, dass eine ausschließlich einseitig betriebene Klientelpolitik sehr unglücklich und problematisch sei. Zudem sei der Bauernverband ausschließlich am Erhalt des Status quo und nicht an einer Diversifizierung interessiert, hieß es in einzelnen Redebeiträgen; dabei müsse man Umweltbelange mitdenken. Wenn man bedenkt, dass die Emissionen aus trockenfallenden deutschen Mooren in etwa dem Emissionsanteil des nationalen Flugverkehrs entsprechen, mahne die Eigentumsverpflichtung zu mehr Verbindlichkeit.

In der Diskussion wurde sogar die Forderung nach einem Umweltschutzbeauftragten für die Landwirtschaft erhoben. Während die Industrie sowohl mit einem Immissionschutzbeauftragten und Gewässerschutzbeauftragten konfrontiert werde, gebe es nichts Vergleichbares für die Landwirtschaft. *Martinez* erläuterte zudem, dass auch mit Blick auf die Energiewende ein Umdenken in der Landwirtschaft nötig wäre. Wir müssen auch in der Energiewende mit der Fläche sparsam umgehen, fügte er hinzu. Dabei sei Biogas von der Klimabilanz her eher negativ zu bewerten. Klimawandel und die Energiewende verlangen daher nach neuen ökologischen Leitlinien und zugleich nach einem Wandel in der Bewertung von Produktion und Verbrauch in einer nachhaltigen Landwirtschaft. Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, Leitbilder einer umweltverträglichen Agrarpolitik zu entwickeln und hierbei insbesondere die gute fachliche Praxis näher mit Leben zu füllen.

IV. Gastvortrag: Digitalisierung im Bereich des Umweltrechts

Geodaten sind digitale Informationen, denen auf der Erdoberfläche eine bestimmte räumliche Lage zugewiesen werden kann (Geoinformation, Georeferenz). Sie können unmittelbar gewonnene Primärdaten oder weiter bearbeitete Sekundärdaten sein. Von besonderer Bedeutung für Geodaten sind Metadaten, welche die eigentlichen räumlichen Da-

ten z.B. hinsichtlich eines Zeitbezugs oder der Entstehung beschreiben. Geodaten gliedern sich in Raumbezug herstellende Geodaten (in Deutschland als „Geobasisdaten“ bezeichnet), die in der Regel von den Vermessungsverwaltungen der Länder oder der Kommunen (in der Schweiz von den zuständigen Stellen der amtlichen Vermessung) bereitgestellt werden, und in Geofachdaten, die aus unterschiedlichen raumbezogenen Fachdatenbanken stammen. Sie werden in einem Geoinformationssystem geführt, das bei internetbasierten Systemen durch einen Geobrowser erschlossen werden kann. Mit dem Ausbau der Geoinformation stehen auch für den privaten Anwender Daten zur Verfügung, anhand derer etwa Bauantragsunterlagen digital erstellt werden können, wie *MinR André Caffier*, Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen (Düsseldorf), erläuterte.

V. GfU-Forum

Bereits am Vorabend traf sich die Familie der Umweltrechtler beim inzwischen 14. GfU-Forum, zu dem *Prof. Dr. Sabine Schlacke* (Münster) bereits etwa 150 Teilnehmer im Großen Sitzungssaal begrüßen konnte.

1. Kumulation stickstoffemittierender Projekte in der FFH-Verträglichkeitsprüfung

Pläne und Projekte, die ein FFH-Gebiet erheblich beeinträchtigen können, müssen nach § 34 BNatSchG (in Umsetzung von Art. 6 FFH-RL) vor ihrer Verwirklichung auf ihre Verträglichkeit mit den für dieses Gebiet festgelegten Erhaltungszielen geprüft werden. Während das allgemeine Verschlechterungsverbot des Art. 6 Abs. 2 FFH-RL von vornherein die Gesamtheit der Auswirkungen in den Blick nimmt, liegt der Fokus von Art. 6 Abs. 3 FFH-RL zunächst auf dem jeweils zur Zulassung anstehenden Plan oder Projekt. Ergänzend verlangt die Bestimmung aber, dass auch das „Zusammenwirken mit anderen Plänen und Projekten“ berücksichtigt wird. Verhindert werden soll hierdurch, dass nacheinander genehmigte, das Gebiet jeweils für sich genommen nicht erheblich beeinträchtigende Projekte Auswirkungen entfalten, die sich in ihrer Summe nachteilig auf die Erhaltungsziele des Gebiets auswirken. Hierin angelegt ist eine sog. Kumulationsprüfung, erläuterte *Jens Weuthen* (Münster/Berlin), die verlangt, dass die Gesamtwirkungen, denen eine Schutzgebiet ausgesetzt ist, unter Einbeziehung der Auswirkungen des prüfgegenständlichen Projektes und an-

derer hinreichend verfestigter Projekte bewertet wird. Die Erheblichkeitsschwelle wird dabei hinsichtlich der Stickstoffeinträge durch die sog. Critical Loads markiert, erläuterte *Weuthen*. Für diese ist dabei höchstrichterlich eine Bagatellgrenze von 3 % dieser kritischen Eintragsrate anerkannt. Das vom OVG Münster entwickelte, erheblich schärfere vorhabenbezogene Abschneidekriterium in Höhe von 0,5 % der Critical Loads (also 50 gN/ha/a, damit deutlich unter einer messbaren Nachweisgrenze) hat das Bundesverwaltungsgericht im Trianel-Urteil kassiert. Somit bleibt es bei dem anerkannten Abschneidekriterium von 0,3 kgN/ha/a. Ohne Ausnahme nach § 34 Abs. 3–5 BNatSchG können mehrere parallele Genehmigungen nicht erteilt werden, wenn die Belastungskontingente fast ausgeschöpft oder gar überschritten sind. Wann diese Kumulationsbetrachtung zu erfolgen hat, hat das BVerwG im Lünen-Trianel-Urteil¹². Eine Rückbeziehung der Kumulationsbetrachtung auf den Zeitpunkt der Unterschutzstellung ist in der Regel nicht geboten.

Unter Berücksichtigung, dass die Belastung mit Stickstoffeinträgen jedoch nach wie vor hoch ist, appelliert *Weuthen* dazu, im Interesse des Gebietsschutzes das durch die Bagatellschwelle eröffnete Bagatellkontingent daher weiterhin als starr zu begreifen. Folglich sollten verbrauchte Bagatellkontingente tatsächlich als verbraucht angesehen werden. Für die Bestimmung der Vorrangstellung spricht sich *Weuthen* dafür aus, dass sich diese unter Berücksichtigung des Phänomens der sog. Umweltknappheit nach den allgemeinen Grundsätzen der öffentlich-rechtlichen Verteilungslenkung ergeben sollten, wie diese aus formalisierten Verteilungsverfahren gewonnen werden. Die Vorschrift des § 34 BNatSchG sollte aus Sicht von *Weuthen* daher um eine wirkfaktor- und verfahrensunabhängige Entscheidungsregel für die Kumulation ergänzt werden, die sich an wertenden Kriterien orientiert und erst subsidiär an der zeitlichen Priorität verfestigter Projekte.

In der Diskussion wurde deutlich, dass auch ein Verteilungsverfahren vielleicht dann doch nicht so einfach sei, weil wohl viele divergierende Interessen dem Gemeinwohl entsprechen könnten. Damit wäre man in vielen Fällen dann doch bei der zeitlichen Reihenfolge, selbst wenn die alte Regel, „wer zuerst kommt, mahlt zuerst“ wohl nicht der Weisheit letzter Schluss sei. Die Projektträger sind gehalten, den Artenschutz ernst zu nehmen, um so die Zulassungschancen zu erhöhen, selbst wenn man in vielen Fällen bei der Prioritätslösung landet, räumte *Weuthen* ein. Aus der Diskussionsrunde hieß es zudem, dass es vielleicht sogar verhältnismäßiger wäre, wenn man Vorhaben einfach in die Abweichungsprüfung gehen ließe, damit es sich dort bewähre. Effektive Luftreinhaltung und konsequentes Gebietsmanagement seien wohl die einzigen Möglichkeiten, Stickstoffbelastungen zurückzuschreiben. Vors. RiOVG *Prof. Dr. Max-Jürgen Seibert* (Münster) merkte an, dass bei der Stickstoffbelastung das Fass längst übergelaufen sei. Im ersten Trianel-Urteil habe das OVG Münster¹³ festgestellt, wenn man mehr als 7 % Stickstoff über die vorhabende Belastung hin-

12 BVerwG, Urteil vom 15.5.2019 – 7 C 27.17, NVwZ 2019, 1601 zu OVG NRW, Urteil vom 16.6.2015 – 8 D 99/13.AK, DVBl 2016, 1191 m. Anm. *Stüer* 1199 (Lünen-Trianel).

13 OVG NRW, Beschluss vom 5.3.2009 – 8 D 58/08.AK, DVBl 2009, 654.

aus hinzugebe, 50 % der Gebiete kippen würden. Das OVG habe damals darauf hingewiesen, dass die grundsätzliche Lösung nur in einem Managementsystem liegen könne. In den Niederlanden habe man ein sehr intelligentes Prinzip entwickelt, um den Stickstoffeintrag herunterzufahren. Was man dort durch Reduktion an Spielräumen gewinne, stelle man teilweise wieder zu Verfügung.

2. Rechtsfragen der Finanzierung einer nachhaltigen Abwasserbeseitigung

Es grummelt im Bauch der Stadt, schilderte *Henrik Fischer* vom Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ (Leipzig). Die Abwasserbeseitigung sei eine gigantische Infrastruktur. 97 % der deutschen Haushalte sind hieran angeschlossen. Das Kanalisationsnetz ist 594.321 km lang und mündet in 9.105 Kläranlagen. Die Herausforderungen sind groß. Die Abwasserbeseitigung steht vor multiplen Nachhaltigkeitsherausforderungen und unter erheblichem Anpassungsdruck. Die Wasserrahmenrichtlinie verfolgt mit der Auswahl von Maßnahmenadressaten nach dem Kriterium der Kosteneffizienz und der Refinanzierung nach dem *Polluter-Pays-Principle* ein Regelungskonzept, das im deutschen Recht noch nicht hinreichend verarbeitet wurde und zu erheblichen Systembrüchen führt. So fehlt ein entsprechendes Finanzierungssystem. *Fischer* empfiehlt hierzu, Wasser- und Bodenverbände zu gründen mit Nutznießerfinanzierung und Abgaben für ubiquitäre Schadstoffe. Ein erheblicher Bevölkerungsrückgang führt zu Spannungen im „Magen“ der Abwasserversorgung. Es wird weniger Wasser eingeleitet. Dies ist auch ein wirtschaftliches Problem in Anbetracht hoher Fixkosten. Hierfür gebe es jedoch technische und konzeptionelle Lösungsoptionen.

Fischer sprach sich für mehr dezentrale Anlagen aus. Die Auslegung des Rechts der Abwasserbeseitigung ist erheblich von bestehenden Technologien geprägt und werde häufig enger gesehen, als dies geboten sei. Die weitere Ökologisierung der Abwasserbeseitigung durch die Wasserrahmenrichtlinie ist der übergeordnete Trend für die Weiterentwicklung der Abwasserbeseitigung. Neue Lösungen müssen in Maßnahmenprogramme nach § 82 WHG eingepasst werden. Maßstab seien dabei grundsätzlich die Umweltziele ggf. Ausnahmen gemäß Art 4 Abs. 4–7 WRRL. Die bei Systemwechseln anfallenden versunkenen Kosten für aufgegebenen alte Kanalisationen tragen grundsätzlich die Gemeinden. Dies könnte auch einen Systemwechsel beschleunigen. Ein integriertes Regenwassermanagement führe zudem zu einer Akteursvielfalt und bedeute das Ende des kommunalen Beseitigungsmonopols für Niederschlagswasser. Für *Fi-*

scher müssten private Anreize für die Niederschlagswasserversickerung und auch für Gründächer gestärkt werden. Die bestehenden Niederschlagsgebühren können ein Regenwassermanagement nicht umfassend finanzieren und sind weiterzuentwickeln. Ziel sollte sein, die Oberfläche der Stadt im Sinne eines Modells „Schwammstadt“ besser zu nutzen.

In der *Diskussion* trafen dezentrale Anlagen nicht auf viel Gegenliebe. Diese seien technisch nicht vorzugswürdig und schwer zu kontrollieren. Insbesondere die hochmodernen Chemieanlagen, die Kläranlagen heute sind, bringen viel mehr Klärleistung als jede dezentrale Lösung. Wir haben hier ein Spannungsverhältnis, so *Fischer*, ob es nicht in gewissen Räumen aus ökologischen Gesichtspunkten vielleicht auch Kleinkläranlagen sinnvoll sein können. So stellt sich die Frage, ob man wirklich eine Kanalisation bis zur letzten Splittersiedlung braucht und wer die Kosten dafür tragen soll.

VI. Umweltpreis der Gesellschaft für Umweltrecht

Die Gesellschaft für Umweltrecht vergibt im Jahr 2020 wieder Umweltpreise für Monographien auf dem Gebiet des deutschen, europäischen und internationalen Umweltrechts. Der 1. Preis ist dotiert mit 5.000 Euro, der 2. Preis mit 3.000 Euro, der 3. Preis mit 2.000 Euro. Bewertet werden Arbeiten, die bis spätestens 31.3.2020 bei der Gesellschaft für Umweltrecht eingegangen sind und die noch nicht oder erst nach dem 31.12.2016 veröffentlicht wurden. Bei Arbeiten, die als Dissertation oder Habilitation eingereicht wurden, wird gebeten, mit dem Antrag und der Monographie Gutachten aus dem jeweiligen Verfahren einzureichen. Anträge können neben den Verfassern auch die wissenschaftlichen Betreuer stellen. Über die Vergabe des Preises entscheidet eine von der Gesellschaft für Umweltrecht gebildete Jury unter dem Vorsitz von *RA Prof. Dr. Alexander Schink*.

VII. Von Leipzig wieder nach Leipzig

Nach seinem Doppelgastspiel am Simsonplatz in Leipzig wird die GfU-Tagung auch im nächsten Jahr vom 12. bis 14.11.2020 im gewohnten Turnus erneut in Leipzig gastieren, wozu Vorsitzender *Ewer* die Teilnehmer zum Abschluss der Beratungen einlud. Man darf gespannt sein, mit welchen Themen der Vorstand aufwarten wird. Eins ist jedoch klar: Fehlen sollte man beim Familientreffen der Umweltrechtler nicht.