

Berichte und Hinweise

Rechtsschutz im Umweltrecht, Wasserrecht, Elektromobilität und Energieeffizienz Bericht über die 37. Umweltrechtliche Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht

Von Rechtsanwältin und Notarin Prof. Dr. Bernhard Stürer (Münster/Osnabrück) und Dipl.-Jur. Dirk Buchsteiner (Berlin)*

Noch während der Koalitionsverhandlungen nach der Bundestagswahl 2013 und einen Tag nach dem EuGH-Urteil in der Rechtssache Altrip¹ öffneten sich in Berlin die schweren Pforten zur Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften zur Jahrestagung der GfU. Mit etwa 250 Teilnehmern aus Universitäten, Behörden und Anwaltskanzleien, die der langjährige Präsident der Gesellschaft für Umweltrecht (GfU), Prof. Dr. Hans-Joachim Koch (Hamburg) vor historischer Kulisse am Gendarmenmarkt begrüßen konnte, war die große Versammlungshalle wie gewohnt bis auf den letzten Platz besetzt. Das zeigt das ungebrochene hohe Interesse an Fragen des Umweltrechts und den Glanz, den auch die in der Zeit vom 7. bis 9.11.2013 stattgefundene Tagung verbreitete. Und eines wurde auch bei dem Berliner Treffen sehr schnell deutlich: Der GfU ist sowohl mit der Themenauswahl sowie mit den vorzüglichen Referenten und Moderatoren sowie der ertragreichen Diskussionen wieder einmal eine Punktlandung geglückt.

Luxemburger Perspektiven

Die Kritik an der nationalen Ausgestaltung des Rechtsschutzes im Umweltrecht und der Umsetzung von Völker- und Europarecht setzte auch bei den Berliner umweltrechtlichen Beratungen beim Urteil des EuGH zum Lünener Trianel-Kraftwerk² an. Mit dem Urteil zum Polder Altrip wurde nun ein weiteres Kapitel hinzugefügt. Neben dem Umfang und der Reichweite von Klagen von Umweltverbänden geht es vor allem um Fragen des Fortbestands und Entwicklung des deutschen Verwaltungs- und Verwaltungsprozessrechts und damit sozusagen um das verwaltungsprozessuale „Eingemachte“.

Auslöser dieser juristischen Debatte ist die Århus-Konvention, die als völkerrechtlicher Vertrag von der EU und inzwischen am 15.1.2007³ auch von der Bundesrepublik Deutschland ratifiziert worden ist.⁴ Die EU hat diese Vorgaben in der Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL teilweise umgesetzt, die zugleich die Umweltverträglichkeitsprüfungsrichtlinie (UVP-RL), die Richtlinie über die strategische Umweltprüfung (SUP-RL) und die Industrieemissionsrichtlinie (IED) geändert hat.

Die Mitgliedstaaten stellen nach Art. 9 Abs. 2 Århus-Konvention im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften sicher, dass Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit, (a) die ein ausreichendes Interesse haben oder alternativ (b) eine Rechtsverletzung geltend machen, sofern das Verwaltungsverfahren bzw. Verwaltungsprozessrecht eines Mitgliedstaats dies als Voraussetzung erfordert, Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle haben, um die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten, für die die Bestimmungen der vorgenannten Richtlinien über die Öffentlichkeitsbeteiligung gelten.

Was als ausreichendes Interesse und als Rechtsverletzung gilt, bestimmen die Mitgliedstaaten mit dem Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren.

Zu diesem Zweck gilt das Interesse jeder anerkannten Nichtregierungsorganisation als ausreichend im Sinne von Abs. 2 a). Derartige Organisationen gelten auch als Träger von Rechten, die im Sinne von Abs. 2 b) verletzt werden können.

Die vorgenannte Vorschrift schließt die Möglichkeit eines vorangehenden Überprüfungsverfahrens vor einer Verwaltungsbehörde nicht aus und lässt das Erfordernis der Ausschöpfung verwaltungsbehördlicher Überprüfungsverfahren vor der Einleitung gerichtlicher Überprüfungsverfahren unberührt, sofern ein derartiges Erfordernis nach innerstaatlichem Recht besteht.⁵

Die Normen der Århus-Konvention und der diese Vereinbarung umsetzenden Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL werfen ein neues Schlaglicht auf das deutsche Verwaltungsprozessrecht. Denn nach der in Deutschland traditionsverpflichteten Schutznormtheorie ist eine Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage nur zulässig, wenn der Kläger geltend macht, in eigenen Rechten verletzt zu sein (§ 42 Abs. 2 VwGO). Eine solche Rechtsbeeinträchtigung muss für die Zulässigkeit einer Klage nach der deutschen Verwaltungsrechtsdogmatik jedenfalls möglich sein. Derartige Klagen sind nur begründet, wenn der Kläger durch den Verwaltungsakt in eigenen Rechten verletzt wird (§ 113 Abs. 1 S. 1 VwGO). Dasselbe gilt für eine Verpflichtungsklage (§ 113 Abs. 5 S. 1 VwGO). Das Vorliegen einer eigenen Rechtsverletzung ist eine wesentlich höhere Hürde, als sie mit einer Popularklage eingehalten werden müsste, die jede objektive Rechtsverletzung zugleich für die allgemeine Öffentlichkeit rügefähig macht und ihr zu durchgreifenden Klagemöglichkeiten verhilft.

Dass dabei die auf die eigenen Rechtsverletzungen beschränkte Schutznormtheorie vielleicht doch einen etwas schweren Stand hat, wissen wir nicht erst seit dem Trianel-Urteil, berichtete Prof. Dr. Juliane Kokott (Luxemburg) von der Bedeutung des EuGH für die Weichenstellung auch des Rechtsschutzes auf nationaler Ebene.⁶ Auch in dem Urteil des EuGH zum slowakischen Braunbären deutet sich das bereits an.⁷ Zwar bleiben verwaltungsrechtliche und verwaltungsgerichtliche Verfahrensvorschriften in der Gesetzgebungskompetenz der Mitgliedsstaaten; dennoch sind diese durch den Maßstab der Äquivalenz und der Effektivität an das Ziel eines weiten Zugangs zu einem Überprüfungsverfahren vor Verwaltungsbehörden oder Gerichten gebunden. Vor allem ist auch der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten. Der EuGH bekräftigte im Altrip-Urteil, dass auch Mängel in der UVP rügefähig sind und nicht nur der „Totalausfall“ der UVP.⁸ Allerdings erkennt das Gericht an, dass Rechtsverletzungen nur bedeutsam sind, wenn sie sich auf die Sachentscheidung ausgewirkt haben

* Zu den Tagungen der Vorjahre Stürer/Buchsteiner, DVBl 2010, 13; DVBl 2011, 84; DVBl 2012, 92; DVBl 2013, 92; Stürer, DVBl 2014, Heft 6. Über den Verlauf der Tagung gibt auch der in diesem Jahr erscheinende Tagungsband Auskunft: www.gesellschaftfuerumweltrecht.de.

1 EuGH, Urteil vom 7.11.2013 – Rs. C-72/12 – DVBl 2013, 1597 m. Anm. Stürer/Stürer, DVBl 2013, 1601.

2 EuGH, Urteil vom 12.5.2011 – Rs. C-115/09 – DVBl 2011, 757; nachfolgend OVG Münster, Urteil vom 1.12.2011 – 8 D 58/08.AK – DVBl 2012, 244 mit Anm. Stürer/Stürer, 245; BVerwG, Beschluss vom 5.9.2012 – 7 B 24.12 – DVBl 2012, 1568 m. Anm. Stürer/Stürer, DVBl 2012, 1569.

3 Bekanntmachung vom 8.8.2007 – BGBl. II S. 1392.

4 Zu den juristischen Folgen Berkemann, DVBl 2013, 1137.

5 Die damit in Zusammenhang stehenden Fragen waren auch Gegenstand der Beratungen auf dem 17. Deutschen Verwaltungsgerichtstag 2013 in Münster, Stürer, DVBl 2013, 1102.

6 Kokott/Sobotta, DVBl 2014, 132.

7 EuGH, Urteil vom 8.3.2011 – 240/09 – NVwZ 2011, 673 – Lesochranárske zoskupenie VLK slowakischer Braunbär; Berkemann, DVBl 2013, 1137; vgl. auch Urteil vom 24.11.2011 – Rs. C-404/09 – Kommission/Spanien – Alto Sil kantabrischer Braunbär.

8 Vgl. bereits BVerwG, Urteil vom 20.12.2011 – 9 A 31.10 – BVerwGE 141, 282 – BUND einerseits und 9 A 30.12 – DVBl 2012, 501 – Privatkläger andererseits; Schink, I+E 2012, 194; Stürer/Bergt, zu Urteil vom 24.11.2011 – 9 A 23-27.10 – DVBl 2012, 443.

können⁹. Die Darlegungs- und Beweislast liegt – so der EuGH – bei der Behörde und dem Vorhabenträger, nicht bei dem sich in seinen Rechten beeinträchtigt fühlenden Kläger. Das hat auch bei der Einhaltung der Vorgaben der Luftqualitätsrichtlinie zu entsprechenden Klagerechten geführt.¹⁰

Offen ist dabei allerdings, ob bei einer zulässigen Klage eine umfassende gerichtliche Prüfung stattfindet oder diese auch in der „Begründetheitsstation“ auf die eigenen Rechte des Klägers begrenzt ist. Zunächst sind hier wohl die deutschen Gerichte am Zug: Es bleibt abzuwarten, ob sie nach dem Altrip-Urteil des EuGH den Rechtsschutz stärker ausbauen und sich auf den Weg einer Interessentenklage begeben.

Daher ist es wohl auch nicht ganz ausgeschlossen, dass der Polder Altrip erneut den EuGH beschäftigen könnte, vermutete die Generalanwältin. Zugleich begrüßte sie, dass sich die nationalen Gerichte in letzter Zeit offenbar vorlagefreundlicher zeigen – eine gewandelte Einstellung, die durch die erstmalige Vorlage an den EuGH jetzt auch das BVerfG erreicht hat und mit der das Eis auf dem Wege eines fruchtbaren Dialogs zwischen BVerfG und EuGH in einem europäischen Rechtsprechungsverbund¹¹ gebrochen zu sein scheint. Die Luxemburger Richter sollen danach in einem Vorabentscheidungsverfahren prüfen, ob der Beschluss der Europäischen Zentralbank über den unbegrenzten Kauf von Staatsanleihen mit EU-Recht vereinbar ist.¹²

Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz im Umweltrecht

Wohl nicht nur Insider wissen: Rechtsvergleichung ist wichtig. Sie dient dem Verständnis unterschiedlicher Rechtstraditionen und hilft darüber hinaus auch bei dem Verstehen der Rechtsprechung – nicht nur der des EuGH. Prof. Dr. Astrid Epiney (Fribourg) schilderte, wie andere Mitgliedsstaaten die Frage der Klagebefugnis und der Prüftiefe geregelt haben, und gewährte so einen Einblick in unterschiedliche verwaltungsgerichtliche Traditionen. Dabei lassen sich zwei Richtungen und deren Kombinationen unterscheiden. Zum einen gibt es Länder mit einer eigenen Verwaltungsgerichtsbarkeit, wie Frankreich, Spanien, die Schweiz und auch Schweden. Letztere haben sogar eigene Umweltgerichte. In anderen Ländern unterfallen verwaltungsrechtliche Streitigkeiten der Zuständigkeit der ordentlichen Gerichtsbarkeit wie z. B. in Großbritannien und in Dänemark. Kombinationsvarianten gibt es z. B. in Österreich, Italien und den Niederlanden.

Auch in anderen Staaten bestehen Unklarheiten zur Auslegung der Aarhus-Konvention, wie die nicht nur in der Schweiz wirkende Europa- und Umweltrechtlerin darlegte. Erstaunlich ist zudem, dass sich Länder wie die Niederlande und Österreich der Schutznormtheorie annähern.

Umweltschutz ist Individualrechtsschutz und als Systemmodell im Kern auch trotz der Expansionstendenzen unangetastet geblieben, führte Prof. Dr. Klaus Ferdinand Gärditz weiter in den ersten Hauptkomplex der Tagung ein. Lediglich die Schutznormen seien erweitert worden. Das Umweltrecht der EU hat einen verfahrensbezogenen Regelungsansatz. Hierzu hat der EuGH in der Tendenz interpretatorische Divergenzen abgebaut. Verfahrensvorschriften sind jedoch kein Selbstzweck. Allerdings geht es nicht nur um die Richtigkeit des Ergebnisses, sondern auch um die Einhaltung bestimmter Verfahrensanforderungen. Denn es gibt durchaus ernstzunehmende Vertreter auch in der deutschen Rechtswissenschaft, die eine Legitimation der Entscheidungen erst durch entsprechende Verfahrensschritte als hergestellt sehen¹³. Die Aarhus-Konvention drängt zur Öffnung des Verwaltungsrechtsschutzes. Zweck der Öffentlichkeitsbeteiligung ist auch ein Entgegenwirken der einseitigen Einflussnahme durch den Vorhabenträger auf die Behörde. Allerdings bleibt bei der Öffentlichkeitsbeteiligung

ihre Teilnehmerkreis zu bestimmen und zu klären, was noch ein abwägungsrelevanter Belang ist.

Dieser Ansatz bereitet auf den ersten Blick Schwierigkeiten, wenn keine Abwägung erfolgt, sondern es sich wie beispielsweise bei der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung um eine gebundene Zulassungsentscheidung handelt. Es könnte allerdings Einiges dafür sprechen, auch diesen Bereich der gebundenen Zulassungsentscheidungen nicht anders zu behandeln als die abwägungsdirigierten Planungsentscheidungen, wurde aus dem Plenum angeraten.

In Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention wird zusätzlich zu den Überprüfungsverfahren ein Zugang zu verwaltungsbehördlichen und gerichtlichen Verfahren gefordert. Welche Person diese Kriterien erfüllt, ist (erst) durch Gesetz zu treffen. Hierbei geht es nicht um eine vorbehaltlose Öffnung des Rechtsschutzes. Die legislativen Spielräume sind daher offenbar größer als bei Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention.

Der Bonner Rechtswissenschaftler mahnte zur Vorsicht, das gesamte Umweltrecht zu einem einklagbaren Rechtsrahmen werden zu lassen. Der Gesetzgeber müsse vielmehr besondere Sorgfalt walten lassen. Denn selbst wenn eine Klage abgewiesen wird, belastet dies den Prozessbetrieb. Auch wenn keine Umweltschutzklagen angestrebt werden, könnte es gleichwohl naheliegen, die Klagemöglichkeiten behutsam zu erweitern. Vom Gesetzgeber könnte der Bereich schützenswerter nachbarlicher Belange vorsichtig ausgedehnt oder Einzelnen entsprechende Rechte eingeräumt werden. Dies könnte ggf. auch dadurch geschehen, dass § 2 UmwRG um einen Individualklagekatalog ergänzt würde. Die Aarhus-Konvention und die Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL beinhalten jedenfalls wichtige Elemente, die zugleich der Einhaltung umweltrechtlicher Vorgaben dienen. Dabei sind Vereinigungen Teile der betroffenen Öffentlichkeit und hierdurch mit eigenen Rechtsschutzmöglichkeiten ausgestattet.

Im Verwaltungsprozess wird das Allgemeininteresse traditionell von der Verwaltung repräsentiert. Allerdings trifft dies nicht selten auf Misstrauen. Insoweit dienen die erweiterten Klagerechte der betroffenen Öffentlichkeit auch dem Ziel, die Einhaltung des Umweltrechts sicherzustellen.

Es geht wohl nicht nur um das deutsche Prozessrecht, eröffnete Dr. Rüdiger Nolte (Leipzig) die von ihm moderierte Diskussion. Das Gebäude der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit muss sich der Europäisierung stellen. Es muss dabei von Gesetzgebung und Rechtsprechung entschieden werden, ob kleinere Umbauten und Anbauten ausreichen oder ob am Ende gar ein völlig neues Gebäude errichtet werden müsse. Baustellen sind auch die Beachtung von Verfahrensfehlern, die gerichtliche Prüftiefe und die Präklusion, fügte der Vorsitzende des 7. Senates des BVerwG hinzu.

Einige Teilnehmer sahen vor allem den Gesetzgeber in der Pflicht. Dabei weise das Europarecht vielfach Mehrdeutigkeiten auf, die erst durch die Rechtsprechung des EuGH geklärt werden müssten. Allerdings könne es sich für den deutschen Gesetzgeber empfehlen, die gesetzlichen Regelungen mit dem Ziel eines effektiven Rechtsschutzes der Betroffenen noch einmal durch die Hand gehen zu lassen, was gewiss auch bei der EU-Kommission und

9 BVerwG, Urteil vom 25.1.1996 – 4 C 5.95 – BVerwGE 100, 238 = DVBl 1996, 677 – Eifelautobahn A 60; Urteil vom 18.11.2004 – 4 CN 4.03 – BVerwGE 122, 207 = DVBl 2005, 386 – Diez; EuGH, E. vom 7.1.2004 – Rs. C-201/02 – DVBl 2004, 370 = NVwZ 2004, 517 – Delena Wells; Stier/Hönig, DVBl 2004, 481.

10 BVerwG, Urteil vom 5.9.2013 – 7 C 21.12 – NVwZ 2014, 64.

11 So auch Marion Albers auf der Staatsrechtslehrertagung 2012 in Münster, Stier, DVBl 2012, 1530.

12 Beschl. v. 14.1.2014 – 2 BvR 2728/13 u. a. –.

13 Grundlegend das Werk des Sozialwissenschaftlers Niklas Luhmann, Legitimation durch Verfahren, 6. Auflage Frankfurt a. Main 1969.

dem EuGH gut ankomme, wurde vermutet. Allerdings müsse nicht jede Rechtsentscheidung von jedermann anfechtbar sein. Das schiefse über das nach der Århus-Konvention und der Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL gebotene Ziel deutlich hinaus.

Das Altrip-Urteil habe bereits eine Reihe von Klärungen gebracht, aber auch Fragen offen gelassen, wurde aus dem Plenum angemerkt. Auch die Zukunft der Präklusion müsse wohl als noch offen bezeichnet werden. Zugleich wurde aber auch betont, dass der Vorhabenträger noch in der Lage sein müsse, Projektentscheidungen zu treffen und zu verwirklichen.¹⁴ Dabei müsse auch das Vertrauen in die Richtigkeit der getroffenen Verwaltungsentscheidungen einen eigenständigen Wert behalten und dürfe nicht an irgendwelchen formalen Mängeln auf der Strecke bleiben.

Wasserrechtliche Fachplanung

Wie weit Wunsch und Wirklichkeit auseinanderklaffen können, zeigte sich am zweiten Themenkomplex der Haupttagung. Nach Art. 4 WRRL sind bis Ende 2015 für alle Gewässer ein guter Gewässerzustand und für alle künstlichen oder erheblich veränderten Oberflächengewässer ein gutes ökologisches Potenzial sowie ein guter chemischen Zustand zu erreichen.

Die Ziele sind hoch und das Zeitkorsett ist entsprechend eng – eigentlich sogar viel zu hoch und viel zu eng geschnürt, schilderte Prof. Dr. Kurt Faßbender die aktuelle Lage. Das Erreichen der Umweltziele der WRRL ist eine Generationenaufgabe, bei der nicht nur hinter Detailfragen große Fragezeichen stehen, sondern auch der Streit um die richtige Auslegung zentraler Bestimmungen noch nicht geklärt ist. Zwar bestehen Ausnahmemöglichkeiten und planerische Instrumente. So waren nach der WRRL zunächst Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme aufzustellen. Diese müssen nun fortgeschrieben und bis Ende 2015 aktualisiert werden.

Dabei hat die von der Kommission durchgeführte Prüfung auch in Deutschland eine Reihe von Defiziten aufgezeigt. Die Pläne weisen – so die EU-Kommission – vielfach deutliche Defizite auf und es gibt Differenzen bei der Beurteilung der Gewässerqualität, Defizite bei der Gewässerüberwachung und bei der Umsetzung sonstiger EU-Umweltvorschriften. In Deutschland betrifft dies auch die Verwaltungsstrukturen und entsprechende Unterschiede zwischen einzelnen Bundesländern.

Monika Raschke vom Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur und Verbraucherschutz des Landes NRW (MKULNV) ließ sich von den vielen sprichwörtlichen „roten Ampeln“ in ihren Schaubildern nicht entmutigen, auch wenn dies anzeigt, wo bisher in NRW die Ziele der WRRL verfehlt werden. Bisher erreichen nur 8 % die Note „gut“ beim ökologischen Zustand.¹⁵ Die Zielerreichung scheitert auch an der bisherigen Praxis, berichtete die im Referat IV-6 tätige Ministerialbeamtin aus NRW. Die zumeist kleinteilig angelegten und damit zersplitterten Zuständigkeiten führen selbst bei kurzen Gewässerabschnitten zu einem erheblichen Koordinierungs- und Kostenaufwand. Fehlende organisatorische Regelungen durch Verwaltungsvorschriften oder Handreichungen trügen dazu bei, dass die jeweils zuständigen Wasserbehörden und Unterhaltungsverbände jeweils aneinander vorbei arbeiteten.

Zugleich werden höhere Anforderungen an den Fachverstand von Behörden und Handlungsträgern gestellt, sodass die immer komplexen Regelungen und sozio-ökonomischen Fragen die Verwaltungen überlasten. Zudem habe das Freiwilligkeits- und Kooperationsprinzip bezüglich der Maßnahmen das Missverständnis hervorgerufen, dass auch die Zielerreichung freiwillig sei. Schon heute sei klar, dass die nach der WRRL bis zum Jahre 2015 gesteckten Ziele nicht zu erreichten seien. Der Vollzug werde

durch die vielfach fehlende Akzeptanz in der Bevölkerung aber auch durch unklare rechtliche Regelungen mit unklaren Rechtsbegriffen zusätzlich erschwert, erläuterte Raschke. Dem müsse durch klarere Regelung der Bewirtschaftungsverantwortung und der Verpflichtungen der Ausbau- und Unterhaltungspflichtigen entgegengewirkt werden. Planung und Vollzug seien dabei in einer austarierten Waage zu halten, wobei das WHG und entsprechende Verordnungen auf Bundesebene nur einen Rahmen abstecken könnten. Auch die Bewirtschaftungsplanung sei noch nicht ausreichend detailliert. Auch sei die personelle Ausstattung der Behörden angesichts der komplexen, noch Jahre in Anspruch nehmende Aufgabenstellung unzureichend.

Die Struktur der Oberflächengewässer ist bundesweit vom Soll erheblich entfernt. Im Grundwasser gibt es Probleme mit Nährstoffanreicherungen (wie Phosphaten), aber auch mit Arzneimitteln (wie z. B. Diclophenac). Gerade angesichts der schlechten Gewässergegebenheiten stellte sich in der von Rechtsanwalt Prof. Dr. Alexander Schink (Bonn/Berlin) geleiteten Diskussion mehrfach die Frage, ob die Ziele der WRRL überhaupt erreichbar sind. Unmögliches kann allerdings nicht verlangt werden, war eine der Erkenntnisse, die sich mit einem Appell verband, alle Kräfte für die Verwirklichung des Machbaren einzusetzen, brachte der ehemalige Umweltstaatssekretär in NRW die Beratungen auf den Punkt.

Eine wichtige Weichenstellung wird auch mit der Auslegung des Begriffs des Verschlechterungsverbotes getroffen. Zudem stellt sich die Frage, in welchem Umfang dies bei Genehmigungsentscheidungen abzu prüfen ist.¹⁶ Das BVerwG hat dazu im Vorlagebeschluss an den EuGH die Auffassung für richtig gehalten, dass eine Verschlechterung bereits dann gegeben ist, wenn sie sich innerhalb einer Zustandsklasse vollzieht und nicht mit einem Wechsel in eine schlechtere Zustandsklasse verbunden ist.¹⁷

Auch wird der EuGH klären müssen, welche Bedeutung dem Verbesserungsgebot neben dem Verschlechterungsverbot zukommt. Als strikte Vorgabe traf das Verbesserungsgebot bei den Diskutanten eher auf Zurückhaltung. In diesem Zusammenhang beflügelte auch die Frage des Phasing-Out für gewisse prioritäre Stoffe die Diskussion. Nach diesem umweltrechtlichen Prinzip soll der Schadstoffeintrag in den nächsten Jahren mehr und mehr zurückgehen und im Jahre 2028 ganz unterbleiben. Das ist insbesondere für Kohlekraftwerke etwa im Hinblick auf die Quecksilber- oder die Stickoxydeinträge (NO_x) für die Braunkohlekraftwerke nicht ungefährlich.¹⁸ Denn würde das Prinzip jetzt strikt angewandt, dann könnte mit der Phasing-Out-Verpflichtung nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. a iv WRRL das faktische Verbot der Kohleverstromung verbunden sein.¹⁹

Das OVG Münster hatte allerdings im Urteil zum Lünener Trianel-Kohlekraftwerk die WRRL nicht im Sinne eines absoluten Verbotes ausgelegt, sondern in der Zielerreichung entsprechende Spielräume zugestanden. Das wurde auch in der Diskussion so gesehen und es wurden entsprechende Freiräume eingefordert. Vor diesem Hintergrund bedeute der Auftrag, die Quecksilbereinträge zurückzufahren, nicht gleichsam das Ende der Kohleverstromung, sondern stelle eher eine politische Absichtserklärung, nicht

14 Versteil/Buchsteiner, Investitions- und Planungssicherheit im Spannungsfeld von erweiterten Klagerechten für Umweltverbände, I+E 2012, 73.

15 Vielleicht ist es so ähnlich wie im juristischen Staatsexamen, bei dem die Note „gut“ von einer noch deutlich geringeren Quote der Kandidaten erreicht wird, ohne dass die juristische Welt deshalb inzwischen eingestürzt wäre.

16 Vgl. OVG Hamburg, Urteil vom 18.1.2013, – 5 E 11/08 –.

17 BVerwG, Vorlagebeschluss an den EuGH vom 11.7.2013 – 7 A 20.11 – DVBl 2013, 1450 m. Anm. Strier/Strier, DVBl 2013, 1453.

18 Dazu OVG Münster, Urteil vom 1.12.2011 – 8 D 58/08.AK – DVBl 2012, 244 mit Anm. Strier/Strier, 245 – Lünen-Trianel.

19 Gellermann, NVwZ 2012, 850 – 854.

aber eine die Mitgliedstaaten und die industrielle Entwicklung in den einzelnen Zulassungsverfahren bis hin zum Braunkohlentagebau bindende Verpflichtung dar.

Auch im Bereich des gelegentlich durchaus gefürchteten Gebiets- und Artenschutzes²⁰ habe sich die Lage inzwischen deutlich beruhigt. Trotz der nicht unerheblich hohen Hürden könnten auch weiterhin Autobahnen gebaut werden, verlautete aus dem Plenum eher beschwichtigend.

Die EU-Kommission bemängelt, dass bei der Bestandsaufnahme mit unterschiedlichen Maßstäben gemessen wurde, schilderte *Schink*. Auch die Frage der Bestandsaufnahmen sei als Grundlage für die Fragen der Zielerreichung wichtig. Wenn nur zehn % der Gewässer die Stufe „gut“ erreichen, hat man wohl in allen anderen Fällen ein Problem.

Raschke wies allerdings darauf hin, dass die EU-Kommission die verschiedenen nationalen Verfahren abgleiche und diese bereits interkalibriert seien. Die Kritik der Kommission an der Divergenz betreffe zudem nur den chemischen Zustand. Zwar würden unterschiedliche Methoden angewandt. Aber die Ergebnisse seien plausibel – und darauf komme es an.

Oft nur schwierig zu lösende Konflikte können auch zwischen der Forderung nach einer Durchgängigkeit von Gewässern und der Beseitigung von Querbauwerken einerseits und der Wasserkraftnutzung andererseits auftreten. Auch kann die traditionelle landwirtschaftliche Nutzung mit entsprechenden Nitratbelastungen in einen Widerstreit zur Gewässergüte und zur Verbesserung der Grundwasserqualität treten, wurde im Plenum als ein weiteres wichtiges Aufgabenfeld benannt. Dem könne wohl nur durch strengere Anforderungen an eine gute landwirtschaftliche Praxis entgegengewirkt werden, die hierdurch zugleich einen wichtigen Beitrag zum Bodenschutz leisten müsse. Die Zeit drängt. So hätten am Niederrhein beispielsweise bereits mehrere Brunnen für die Trinkwassergewinnung aufgegeben werden müssen. Auch seien schon Durchbrüche zu den tieferen Grundwasserstockwerken festgestellt worden.

Zustimmung erhielt *Raschke* für ihre Anregung, auf die erhöhten Umwelanforderungen mit einer Neuordnung der Behördenstruktur zu reagieren. Die Zersplitterung der Zuständigkeiten stelle in der Tat ein großes Problem dar. Es könne sich empfehlen, die Organisationsstruktur übergreifend an den jeweiligen Flussgebietseinheiten auszurichten. Ob dies allerdings bis zum Jahre 2020 gelingen kann, wurde doch eher als fraglich angesehen. Gleichwohl sei es verfehlt, angesichts der teilweise noch dürftigen Ergebnisse in Lethargie oder Resignation zu verfallen. Vielmehr empfehle es sich, die großen Zukunftsaufgaben beherzt zu lösen.

GfU-Forum

Bereits am Vorhaben der Plenarberatungen hatten sich etwa 100 Teilnehmer unter Leitung der StV Vorsitzenden der GfU VRiVG *Michela Ecker* (Freiburg) auch aus Verbundenheit zu dem früheren Berliner Sitz des BVerwG im Plenarsaal des OVG Berlin-Brandenburg getroffen. Mit dem Rechtsrahmen für die Elektromobilität sowie den Biomasse- und Biogasanlagen wurden zwei wichtige Bereiche der Energiewende angesprochen.

Der Rechtsrahmen für Elektromobilität

Als wichtiger Bestandteil der Energiewende sollen im Jahre 2020 eine Million Elektrofahrzeuge auf deutschen Straßen fahren, berichtete *Dr. Bilun Müller* LL.M. (Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung, Berlin) über die ehrgeizigen Ziele der Bundesregierung. Heute ist der Anteil allerdings mit nur ca. 7.000 Fahrzeugen eher bescheiden und hinkt daher einer bereits recht weit fortgeschrittenen Entwicklung in den USA hin-

terher. Amerika ist allerdings auch ein großes Land. Während dort einige Hersteller bereits leistungsfähige, Komfort bietende Elektromobile herstellen, die gelegentlich sogar einen sportlichen Eindruck machen, was immer man darunter verstehen mag, sind hierzulande bisher nur Klein- und Kleinstwagen mit derzeit noch geringerer Reichweite auf dem Markt. Zudem ist der Rechtsrahmen für die Förderung der E-Mobilität zersplittert und bedarf an einigen Stellen der Nachsteuerung durch den Gesetzgeber. Einige Ideen des Gesetzgebers scheinen bisher auch noch nicht zu fruchten. Durch Möglichkeiten zur Nutzung eines Wechselkennzeichens oder finanzielle Anreize, wie die Befreiung von der KFZ-Steuer, könnten zu niedrigen Betriebskosten führen. Hinderlich ist wohl auch, dass die Anschaffungskosten für Elektrofahrzeuge hoch sind, während die Reichweite nur sehr gering ist.

Derzeit sei auch das System der öffentlichen Ladestationen an Parkplätzen oder am Straßenrand nicht wirklich befriedigend, so Müller. Hier müsse ein diskriminierungsfreier Zugang geschaffen und mehr Wettbewerb eröffnet werden. Ein E-Automobil ist auch nur dann wirklich emissionsfrei, wenn der Strom aus erneuerbaren Energien stammt. Die Speicherkapazität von Elektroautos könne vielleicht auch dazu genutzt werden, Überkapazitäten im Netz bei erneuerbaren Energien aufzufangen.

Energieeffizienz und erneuerbare Energien am Beispiel Biomasse/Biogas

Auch die Verringerung von Treibhausgas-Emissionen ist ein wichtiger Baustein im Klimaschutzkonzept. Hierauf sind sowohl die Ausbaustrategien der erneuerbaren Energien, die Maßnahmen der Energieeinsparung (Suffizienz) als auch die Energieeffizienz ausgerichtet. Eine Energieeffizienzanlage unterscheide sich zwar von einem konventionellen Kraftwerk. Angesichts der verwirrenden Produkt- und Markenvielfalt in einem Elektromarkt kann aber vom Verbraucher nicht beurteilt werden, wie energieeffizient solche Anlagen im Verhältnis von Leistungsertrag und Energieeinsatz wirklich sind. Dabei geraten die langfristigen Perspektiven vielfach beim Verbraucher, aber auch den Unternehmen außer Sichtweite, erläuterte *Dr. Hartwig von Bredow*. Zudem setzt sich auch das Energieeffizienzrecht aus einer Vielzahl einzelner Instrumente zusammen, denen der Rechtsanwalt allerdings kein gutes Zeugnis ausstellte. Auch Erneuerbare Energien müssen energieeffizient sein. Denn auch sie haben Begrenzungen und stoßen hinsichtlich der Flächennutzung oder der Herstellungskosten auf soziale und wirtschaftliche Bedenken. Im Biomassebereich sprach sich *von Bredow* für die Förderung und Forderung von Kraft-Wärme-Kopplung aus. Die Streichung des KWK-Bonus durch das EEG 2012 und die Einführung der Wärmenutzungspflicht sei aus der Sicht der Energieeffizienz eher negativ. Auch durch den Ersatz von Erdgas durch Biogas könne die Effizienz der Biogasnutzung gesteigert werden.

Treffen in Leipzig

Die obligatorische Fahrkarte nach Leipzig bereits im Gepäck, führt der Pendelzug der Umweltrechtler im Herbst dieses Jahres wieder zum Sitz des BVerwG nach Leipzig, wozu *Koch* die Umweltrechtler für die Zeit vom 15. bis 17.11.2014 in Deutschlands schönsten Gerichtsgebäude am Simsonplatz 1 einlud. Wer die GfU kennt, wird sich schon jetzt auf überzeugende Themen, ausgezeichnete Referenten und Moderatoren sowie gute Gespräche unter den Teilnehmern gerade auch am Rande des „umweltrechtlichen Familientreffens“ freuen.

20 BVerwG, Urteil vom 12.8.2009 – 9 A 64.07 – BVerwGE 134, 308 = DVBl 2010, 395 – Bielefeld-Steinhagen; Urteil vom 9.6.2010 – 9 A 20.08 – DVBl 2011, 36 = Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 208, S. 137 – Querspange Bochum; Louis, Das neue Bundesnaturschutzgesetz, NuR 2010, 77, 87; Storost, Artenschutz in der Planfeststellung, DVBl. 2010, 737, 739.