

V. Fazit und Ausblick

Die Novelle drängt erstens die Anwendung von Pestiziden zurück und nimmt zweitens Lichtverschmutzung als neue Naturschutzbeeinträchtigung in das BNatSchG auf. Daneben enthält die Novellierung eine Reihe von Modernisierungen des Naturschutzrechts. Es ist zu erwarten, dass der Schutz von Natur und Landschaft dadurch gestärkt wird. Allerdings verbleiben noch die herausgearbeiteten Leerstellen. Wesentliche Schutzvorschriften müssen erst noch durch Rechtsverordnungen konkretisiert werden. Deren Ausarbeitung befindet sich jedoch bislang noch nicht einmal im Entwurfsstadium. Damit geht die UN-Dekade Biologische Vielfalt zu Ende, ohne dass die bundesgesetzgeberische Gewalt eine umfassende Novellierung des über-

arbeitungsbedürftigen Naturschutzrechts vorgelegt hat. Tritt man einen Schritt zurück und nimmt die Herausforderungen der kommenden Jahre in den Blick, lässt sich nur ein geringer Fortschritt im Schutz der biologischen Vielfalt verzeichnen. Eine Trendwende, wie zu Beginn der Dekade gefordert,⁹⁰ ist nicht eingetreten. Positiv gewendet lassen sich die Schutzbemühungen des Gesetzgebers als weiterer Pfosten zur Ausbesserung eines noch lückenhaften Schutzzauns, der Natur und Landschaft in ihrer gesamten Breite schützen soll, verstehen.

90 Vgl. Pressemitteilung des BMU Nr. 113/10 v. 03.09.2010, <https://www.bmu.de/pressemitteilung/trendwende-im-internationalen-naturschutz-gefordert/>.

Klimaschutz – Produktverantwortung – Europäische Klimazentralbank

44. Umweltrechtliche Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht

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

Die 44. Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht, die in der Zeit vom 04. bis 06.11.2021 im Großen Sitzungssaal des BVerwG in Leipzig stattfand, stand ganz im Zeichen der aktuellen Anforderungen, die der Klimaschutz als Querschnittsaufgabe an Gesetzgeber, Verwaltung und Rechtsprechung sowie Politik, Wissenschaft und Gesellschaft stellt. Wichtige Impulse für den Umweltschutz ergeben sich auch aus neuartigen Anforderungen einer Produktverantwortung, die über das bisherige Verständnis der aus der ursprünglichen Abfallwirtschaft hervorgegangenen Kreislaufwirtschaft hinausgehen. Die Frage: »Brauchen wir eine europäische Klimazentralbank?«, rundete die Beratungen ab. Auf weiten Strecken schwebte sozusagen über den Beratungen der Klima-Beschluss des BVerfG (v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18, DVBl 2021, 808), der für den Bereich des Umweltschutzes verschiedentlich als Jahrhundertentscheidung bezeichnet wurde.

Jahr für Jahr treffen sich die Umweltrechtler Deutschlands in der ersten Hälfte des Monats November zunächst in Berlin und nach dem Umzug des BVerwG seit dem Jahre 2002 abwechselnd in Berlin und Leipzig. Erstmals im Jahre 2020 fiel die Herbsttagung allerdings der Corona-Pandemie zum Opfer. Der Vorsitzende der Gesellschaft für Umweltrecht (GfU) Prof. Dr. Wolfgang Ewer (Kiel) konnte daher erst ein Jahr später als ursprünglich geplant eine beschränkte Zahl von 120 Teilnehmern in einer Präsenzveranstaltung im Großen Sitzungssaal des BVerwG zu den Beratungen begrüßen. Weitere etwa 50 Interessierte konnten die Vorträge begleitet von

bereitgestellten digitalen Unterlagen auch online verfolgen. Die Terminverschiebung hatte allerdings nicht nur Nachteile. Durch die zeitlich auf zwei Jahre gestreckte Vorbereitungszeit konnten die ursprünglich vorgesehenen Themen mit brandaktuellen Entwicklungen aufgeladen werden. Dazu gehörten nicht nur der Klima-Beschluss des BVerfG, sondern auch die neuen Herausforderungen, die sich nach der Bundestagswahl im September 2021 an die Bildung der neuen Bundesregierung stellten.

1. Leipziger Hausmitteilungen

In seinem traditionellen Rechtsprechungsbericht, den er hinsichtlich des seit Gründung der Gesellschaft bewährten For-

* Zu den Tagungen der Vorjahre Stüer, NuR 1982, 104; StuGB 1983, 249; NuR 1985, 107; NuR 1986, 119; NuR 1987, 71; DVBl 1988, 181; NuR 1988, 182; DVBl 1989, 27; NuR 1989, 222; DVBl 1990, 197; DVBl 1991, 101; DVBl 1991, 1355; DVBl 1992, 1585; DVBl 1993, 1345; DVBl 1995, 27; DVBl 1996, 93; DVBl 1996, 1418; Stüer/Rude, DVBl 1998, 176; DVBl 1999, 154; DVBl 2000, 250; DVBl 2001, 36; DVBl 2002, 27; Stüer/Stengelhofen, DVBl 2003, 32; Stüer, DVBl 2004, 27; DVBl 2004, 1531; DVBl 2005, 1566; DVBl 2006, 1570; DVBl 2007, 1544; DVBl 2008, 1552; Stüer/Buchsteiner, DVBl 2010, 33; DVBl 2011, 84; DVBl 2012, 92; DVBl 2013, 92; UPR 2013, 102; Stüer, DVBl 2014, 425; Stüer/Buchsteiner, UPR 2014, 179; DVBl 2015, 227; Stüer, DVBl 2016, 294; DVBl 2017, 29; DVBl 2018, 90; DVBl 2019, 27; DVBl 2020, 27. Über den Verlauf der Tagung www.gesellschaft-fuer-umweltrecht.de. Der Bericht wertet vor allem den während der Veranstaltung geschalteten online-Livestream und die im Netz begleitend bereitgestellten Unterlagen aus.

mats von seinen Präsidentenvorgängern *Horst Sendler*, *Everhard Franzen*, *Eckart Hien*, der Präsidentin *Marion Eckertz-Höfer* und *Klaus Rennert* übernahm, stellte der amtierende Hausherr BVerwG-Vizepräsident *Prof. Dr. Andreas Korbmacher* (Leipzig) die Rechtsprechung der unter Einschluss des 3. Senats bisher vier und inzwischen drei Planungsrechtssenaten (4., 7. und 9. Senat) an herausragenden Entscheidungen seines Hauses dar (*Korbmacher*, DVBl 2022, 1 in diesem Heft). Die Fehmarnbelt-Querung (»FFBQ« Urt. v. 03.11.2021 – 9 A 6.19, 7.19, 13.19, *Stüer*, DVBl 2021, 786), die Entscheidungen zur Bundesfachplanung (Urt. v. 24.03.2021 – 4 VR 2.20, NVwZ 2021, 618), zu Bielefeld-Ummeln (Urt. v. 30.11.2020 – 9 A 5.20, DVBl 2021, 456 m. Anm. *Stüer/Stüer*, 460), zur Elbevertiefung (Urt. v. 03.11.2020 – 9 A 9.19), zur Rechtskraftwirkung von bestandskräftigen Gerichtsentscheidungen (Urt. v. 04.06.2020 – 7 A 1.78, DVBl 2021, 451 – Elbevertiefung), zu Klageänderungen im Revisionsverfahren (Beschl. v. 17.03.2020 – 3 VR 1.19, NVwZ 2020, 1051) und zur Präklusionsregelung in § 18e Abs. 5 Satz 1 AEG, § 6 UmwRG (FFBQ) durften dabei erwartungsgemäß nicht fehlen. Die Rechtsfragen zu den Dieselfahrverboten und Luftreinhalteplänen (BVerwG, Urt. v. 27.02.2018 – 7 C 30.17, BVerwGE 161, 201 = DVBl 2018, 1170 – Stuttgart; – 7 C 26.16, NJW 2018, 2074 = DVBl 2018, 1162 – Düsseldorf; Urt. v. 27.02.2020 – 7 C 3.19, BVerwGE 168, 20 – Reutlingen) sind inzwischen durch zahlreiche abgeschlossene Vergleiche vor dem 8. Senat des OVG Münster (zuvor Urt. v. 37.07.2019 – 8 A 2851, VRS 137, 14 – Aachen; Urt. v. 12.09.2019 – 8 A 4775/18, VRS 137, 27 – Köln) mit *Prof. Dr. Max Jürgen Seibert* (Bornheim) zunächst als Vorsitzendem und sodann als Moderator (*Stüer*, DVBl 2021, 1420) zu einem vorläufigen Abschluss gekommen und ähneln nach der aktuellen Einschätzung des Vorsitzenden des 7. Revisionssenats wohl eher einem abgeschlossenen Sammelgebiet in der Philatelie.

2. Herausforderungen des Klimawandels

Menschlicher Einfluss hat das Klima schnell, umfassend und in einem mindestens in den letzten 2000 Jahren ungekannten Maße verändert, beschrieb *Prof. Dr. Dirk Messner* (Dessau) die Herausforderungen, vor denen die Menschheit heute steht. Dabei haben die Menschen die stärkste Veränderungskraft im Erdsystem bewirkt. Das Ökosystem der Erde steht sozusagen auf der Kippe. Die negativen Auswirkungen sind nicht nur an den Erdpolen durch das Schmelzen des Arktischen Meereises und der West- und Ostantarktischen Eisschilder zu beobachten. Ein erheblicher Anstieg der Meeresspiegel um mehrere Meter mit einer nachteiligen Veränderung der Meeresströme der Ozeane und Auswirkungen etwa für den Amazonas Regenwald, den Westafrikanischen Monsun und Indischen Sommermonsun, einer Ausbreitung der Sahara oder für die tropischen Korallenriffe sind nur einige der mittel- und langfristigen gravierenden Folgen. Das mit dem Pariser Abkommen kompatible CO₂-Budget ist allerdings sehr begrenzt. Die Aufnahmefähigkeit der natürlichen Senken nimmt ab. Alle Klimasysteme sind betroffen. Zugleich steigen die Emissionen weltweit weiter an und auch Deutschland hat seine Klimaziele 2020 nur infolge der Corona-bedingten Wirtschaftskrise erreicht.

»Wir brennen die Kerze sozusagen von zwei Seiten ab«, beschrieb der Präsident des Umweltbundesamtes die extremen

Gefahren. Es bleiben keine Spielräume für eine Selektivität. Vielmehr ist eine Anhebung des CO₂-Preises und ein Instrumentenmix flankiert von sozialen Ausgleichsmechanismen das Gebot der Stunde. Parallel müssen gezielte Investitionen, eine abgestimmte Regulatorik, internationale Partnerschaften und eine gesellschaftliche Konzertierung erfolgen. Klimaschutz, Zirkularität und Biodiversität müssen zusammen gedacht werden. Zugleich ist eine internationale Klima-Kooperation auf hohem Ambitionsniveau dringend erforderlich. Zumindest mittelfristig müssen in den nächsten 20 Jahren negative Emissionen hinzukommen. Es handelt sich dabei um Technologien zur Rückholung von Kohlenstoffdioxid (CO₂) aus der Atmosphäre durch permanente Kohlenstoffsenken, fügte der gelernte Politikwissenschaftler hinzu.

Wer wie in einem spannenden Freitagabendkrimi innerhalb der ersten Fernsehminuten mindestens einen Toten, inspirierende Schrecksekunden und zahlreiche ungelöste Fragen oder wie beim Quotenkönig »Wetten dass?« auf der weißen Couch von *Thomas Gottschalk* als erstes die Auftritte von *Helene Fischer* und *ABBA* sowie kurz darauf von *Udo Lindenberg* mit seinem Panikorchester erwartet, der kam auch im Großen Sitzungssaal des BVerwG zum Klimawandel voll auf seine Kosten.

Und mit einem kleinen Lichtblick endete auch die Schilderung der globalen Umweltauswirkungen: Die Grundstimmung in der Gesellschaft ist gegenwärtig in weiten Teilen gut, die Investitionsbereitschaft der privaten Wirtschaft groß. Zugleich ist aber auch klar: Die Modernisierungserfordernisse zur Bekämpfung des Klimawandels und der Milderung von deren Auswirkungen sind gewaltig. »Das wird kein Spaziergang, erfordert erhebliche Einschnitte und auch die Bereitschaft, auf liebgewonnene Annehmlichkeiten zu verzichten. Kurzum: Eine effektive Klimaschutzpolitik, die keiner merkt, wird es nicht geben«, schloss der Co-Direktor des »Käte Hamburger Kolleg/Centre for Global Cooperation Research« an der Universität Duisburg-Essen seinen mahnenden und ebenso dringenden Appell.

3. Klimaschutz im Mehrebenensystem

Die Begrenzung der globalen Erderwärmung auf 2 °C, besser 1,5 °C, wird mittlerweile durch Kernregelwerke auf allen Rechtsebenen bezweckt: international durch die Klimarahmenkonvention (1992) in Verbindung mit dem Pariser Übereinkommen (2015), unionsrechtlich durch das EU-Klimagesetz (2021) und die Governance-Verordnung (2018) sowie national durch das Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG 2019) und die teilweise erlassenen Klimaschutzgesetze auf Landesebene (seit 2013), eröffnete *Prof. Dr. Sabine Schlacke* ihren Überblick über den Klimaschutz im Mehrebenensystem auf internationaler, unionsrechtlicher und nationaler Ebene. Es ergab sich dabei folgendes Bild:

Nach dem Scheitern des Top-Down-Ansatzes (Kyoto-Protokoll) auf der Kopenhagener Vertragsstaatenkonferenz 2009 verfolgt das internationale Klimaschutzrecht seit 2015 einen Bottom-Up-Ansatz (Pariser Übereinkommen). Dieser zeichnet sich durch weltweit verpflichtende Klimaschutzziele aus, die durch regelmäßig anzupassende Klimaschutzbeiträge der Vertragsstaaten erreicht werden sollen. Statt materieller Reduk-

tionsverpflichtungen obliegen den Vertragsstaaten prozedurale Berichts- und Anpassungspflichten. 2021 haben lediglich 113 der 195 Staaten ihre Beiträge überarbeitet. Compliance bei Zielverfehlungen einzufordern, obliegt neben dem UN-Sekretariat der globalen Zivilgesellschaft (»blaming and shaming«).

Die Europäische Union hat mit der Governance-Verordnung (EU) 2018/1999 den prozeduralen Ansatz des Klimavölkerrechts übernommen. Zusammen mit dem im Zuge des EU-Green Deals Mitte 2021 in Kraft getretenen EU-Klimagesetz werden EU-weite Klimaziele (u.a. 55 %-THG-Reduktion bis 2030, Klimaneutralität bis 2050) festgelegt, die durch integrierte Energie- und Klimapläne (NECPs) sowie Langfriststrategien der Mitgliedstaaten erreicht werden sollen. Diese neuartige »Politikplanung« umspannt das Klima- und Energierecht, kann aber aufgrund des weichen Sanktionsmechanismus gegenüber den Mitgliedstaaten kaum durchgesetzt werden. Eine effektive Operationalisierung der EU-Klimaschutzziele soll durch das von der Kommission vorgeschlagene »Fit for 55«-Gesetzespaket erfolgen: Es sieht neben einer umfangreichen Änderung des vorhandenen Instrumentenmixes (u.a. Lastenteilung) eine Stärkung des CO₂-Emissionshandels durch Ausweitung auf Schifffahrt, Gebäude und Straßenverkehr sowie neue Instrumente (z.B. Grenzausgleichsteuer) vor.

Das 2019 in Kraft getretene KSG enthält einen neuen, zielorientierten Rahmen für das vorhandene, überwiegend unionsrechtlich determinierte sektorale Klimaschutzrecht (Emissionshandels-, Erneuerbare Energien- und Energieeffizienzrecht), indem es erstmalig bundesweite Klimaschutzziele und sektorbezogene Jahresemissionsmengen (sog. Sektorziele) verankert. Um den Anforderungen des Klima-Beschlusses des BVerfG vom 24.03.2021 (DVBl 2021, 808) Rechnung zu tragen und das EU-Klimagesetz zu antizipieren, verschärfte der deutsche Gesetzgeber Mitte 2021 die übergreifenden Klimaschutzziele (65 % bis 2030, Klimaneutralität bis 2045) und die Sektorziele bis 2040. Durch eine Klimaschutzplanung bis 2030 und einen Klimaschutzplan als Langfriststrategie bis zur Klimaneutralität sollen die Klimaschutzziele erreicht werden.

Das KSG folgt mit den Jahresemissionsmengen einem Budgetansatz, der sektoral erbrachte THG-Emissionsminderungen von den Ressorts der Bundesregierung verlangt, allerdings bei Überschreitung weitgehend sanktionslos ist. Der prozedurale Ansatz der supra- und internationalen Ebene wird kaum abgebildet und ganz überwiegend nicht verarbeitet, so die Inhaberin des Lehrstuhls für Öffentliches Recht mit Verwaltungs- und Umweltrecht der Universität Greifswald.

Zugleich wurden weitere Schwachstellen deutlich: Der vom BVerfG verlangten Entwicklung eines Minderungspfades bis hin zum – jetzt mit Verfassungsrang (Art. 20a GG) ausgestatteten – Ziel der Klimaneutralität trägt der Gesetzgeber mit seiner Zielverschärfung des KSG nur vordergründig Rechnung. Um eine gerechte Lastenverteilung für die Emissionsminderung zwischen den Generationen zu gewährleisten, ist verfassungsrechtlich nicht zwingend eine Budgetierung i.S.d. Sektorziele erforderlich, sondern es sind effektive Maßnahmen gefordert. Diese sind trotz des Rechtsschutzausschlusses (§ 4 Abs. 1 Satz 9 KSG) mittels Verbandsklage einklagbar.

Der Bundesgesetzgeber wird allein durch Klimaschutzplanung und einzelne Bundesmaßnahmen die Klimaziele nicht

erreichen. Entscheidend wird es in einem föderalen Staat auf die Gesetzgebung der Länder ankommen. Die vorhandenen, neben dem KSG weiterbestehenden Landesklimaschutzgesetze erfüllen diese Aufgabe noch nicht hinreichend.

Einen insoweit weiterreichenden Ansatz beinhaltet das Gebot, das Verwaltung und Kommunen als Träger öffentlicher Aufgaben bei ihren Planungen und Entscheidungen mit Gestaltungsspielräumen verpflichtet, den Zweck des KSG und die zu seiner Erfüllung festgelegten Ziele zu berücksichtigen (Berücksichtigungsgebot, § 13 KSG).

Der z.T. auch vom Gesetzgeber verfolgte Zweck, dass Bürgerinnen und Bürger klimaschutzbezogene Infrastrukturvorhaben akzeptieren, wird durch die rechtlich vorgesehene Öffentlichkeitsbeteiligung – etwa im Rahmen von UVP/SUP – nicht erreicht. Ob neue Formate – wie Bürgerräte – Abhilfe schaffen, bleibt abzuwarten. Die EU eröffnet diesbezüglich Spielräume, die Deutschland bislang kaum ausfüllt.

Das Potential der Beschleunigung von Planungs- und Rechtschutzverfahren ist weitgehend ausgeschöpft. Erforderlich könnte indes eine inhaltliche Reform des Infrastrukturrechts sein, z.B. durch Einführung einer vorausschauenden Planung oder eines phasenspezifischen Rechtsschutzes, so die Co-Vorsitzende des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen und fügte hinzu: Die aktuelle Tendenz der sich überholenden Zielverschärfungen auf EU- und nationaler Ebene sollte sehr zeitnah mit effektiven Maßnahmen unterfüttert werden, um der Gefahr einer symbolischen Rechtsetzung entgegenzuwirken. Das hierzu von der Kommission vorgelegte Gesetzespaket Fit-for-55 (Ff55-Paket) läuft Gefahr, zu spät in den Mitgliedstaaten zu greifen, um die 2030er Klimaschutzziele der EU und Deutschlands zu erreichen.

Als unbefriedigend bezeichnete *Schlacke* ferner die Verzahnung der Klimaschutzplanung des KSG mit der Klimaschutzplanung der EU und fügte hinzu: Hier fehlt es an Kohärenz und Konsistenz. Die Pläne (NECP, Klimaschutzprogramm, Klimaschutzplan) stehen unverbunden nebeneinander; sie sind weder ausreichend verzahnt noch abgestimmt. Unabhängig vom Ff55-Paket der EU und dem Budgetansatz des KSG bedarf es auf allen Ebenen einer querschnittsartigen Berücksichtigung der Klimaschutzziele. Ein sehr wichtiger Bereich ist insoweit der Infrastrukturbereich, der durch ein weiteres Gesetzespaket der EU-Kommission bedient werden soll. Bundes- und Landesgesetzgeber könnten hier durch eine Reform des Planungsrechts flankierend wirken. Sie sollte nicht auf Beschleunigung von Planungsverfahren zielen, sondern den Klimaschutzziele etwa durch ein Optimierungs- oder Beachtensgebot im Planungs-, insbesondere Infrastrukturbereich, im Rahmen der Abwägungsentscheidung Rechnung tragen.

4. Rechtsschutz als Instrument des Klimaschutzes

Der Begriff der »Klimaklage« (climate litigation) oder »Klimawandelklage« (climate change litigation) ist eine Sammelbezeichnung für gerichtliche Verfahren, mit denen in einem weit verstandenen Sinne Klimaschutzanliegen verfolgt werden. Gerichte verwenden den Begriff selten. Auch rechtliche Bedeutung hat er nicht. Kennzeichnend ist der klimabezogene Streitgegenstand. Klimaklagen können vor allen Gerichtsbarkeiten geführt werden (inter- und supranationale

Gerichte, Verfassungsgerichte, Verwaltungsgerichte, ordentliche Gerichte, Schiedsgerichte etc.). Erfasst sind »vertikale« Klagen gegen Hoheitsträger ebenso wie »horizontale« Klagen gegen Hersteller, Emittenten oder Konsumenten.

Ebenso vielgestaltig sind die unmittelbaren Rechtsschutzziele. Sie können etwa in der Aufhebung klimarelevanter Zulassungs-, Vergabe- oder Fördermittelentscheidungen liegen, in der Verpflichtung zu verstärkten regulatorischen Eingriffen, Schadensersatzzahlungen, der Unterlassung klimaschädlicher Aktivitäten, der Offenlegung von Informationen etc. Mit dem weiteren Voranschreiten des Klimawandels und den damit verbundenen Verteilungs- und Zielkonflikten sind künftig auch völlig neue, heute noch nicht absehbare Klagekonstellationen zu erwarten.

Auch die jeweils geltend gemachten Rechtspositionen (Menschenrechte, EU-Grundrechte, Grundrechte des GG und der Landesverfassungen, Schutz des Wettbewerbs, deliktisch geschützte Rechtsgüter etc.) und der Organisationsgrad (Einzelklagen, Klagen von NGOs, Massenklagen) ermöglichen lediglich Kategorisierungen von Klimaklagen, nicht aber eine begriffliche Eingrenzung, eröffnete RA *Dr. Frank Fellenberg* LL.M (Berlin) das weite Feld der in Betracht kommenden klimabezogenen Rechtsschutzmöglichkeiten.

Vor allem der Klima-Beschluss des BVerfG (v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a., DVBl 2021, 808) hat hier neue Perspektiven eröffnet. Diesen Beschluss wertete *Fellenberg* als einen doppelten Triumph der Wissenschaft: Er fasst den naturwissenschaftlichen Erkenntnisstand zur Klimaforschung (insb. IPCC, UBA, SRU) so präzise wie eindringlich zusammen und er greift in seinem Begründungsteil in hohem Maße auf Impulse aus der rechtswissenschaftlichen Literatur zurück. Zugleich weist der Beschluss ein starkes voluntatives Element auf; eine bessere Gelegenheit (abstrakte/konkrete Normenkontrolle), sich zu einem der drängendsten Gegenwartsthemen zu äußern und hierdurch auch international einen Impuls zu setzen, wollte das BVerfG nicht abwarten.

Ein Auseinanderfallen zwischen der Zwecksetzung des KSG und den zu seiner Erreichung vorgesehenen Mitteln für den Zeitraum bis 2030 hat das BVerfG im Ergebnis nicht beanstandet. Der Beschluss verpflichtete den Gesetzgeber aber, eine den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügende Regelung über die Fortschreibung der Zielvorgaben des KSG für Zeiträume ab dem Jahr 2031 zu finden.

Der durch den Klima-Beschluss aufgewertete Art. 20a GG ist justiziabel, vermittelt aber unverändert keinen Grundrechtsschutz, sondern fungiert als objektiver Handlungsauftrag und Grundrechtsschranke. Der Gesetzgeber ist aus Art. 20a GG objektiv verpflichtet, die verfassungsrechtlich erforderliche Verringerung von CO₂-Emissionen bis hin zur Klimaneutralität fair über die Zeit zu verteilen und einen hinreichenden Planungshorizont zu schaffen. Diese objektive Verpflichtung erfasst auch die – noch nicht grundrechtsfähigen – künftigen Generationen.

Das KSG begründet keine subjektiven Rechte (§ 4 KSG). Auch durch § 13 KSG wird das materielle Entscheidungsprogramm in der gerichtlichen Kontrolle etwa bei Zulassungen mit planerischen Gestaltungsspielräumen (z.B. straßen-

schienen- oder luftverkehrsrechtliche Planfeststellungen) nur in begrenztem Umfang aufgeladen. Die behördlichen Prüfprogramme nehmen die von dem zuzulassenden Vorhaben unmittelbar ausgehenden Wirkungen in den Blick, nicht aber vor- und nachgelagerte Prozesse; der gerichtliche Kontrollmaßstab kann nicht weiter reichen. Die Zulassungsverfahren sind bislang auch nicht darauf ausgerichtet, projektübergreifend rationale Auswahlentscheidungen zur Allokation noch zur Verfügung stehender Emissionskontingente zu generieren, fasste der Umweltrechtler die begrenzte Wirkung des KSG zusammen.

Inzwischen mischen sich unter die Befürworter aber auch kritische Stimmen in der Einschätzung des Klima-Beschlusses: Für *Frank-Walter Steinmeier* ist die Befürchtung nicht ganz von der Hand zu weisen, dass »die tradierten Grenzlinien zwischen Judikative und Legislative verschoben werden und Anstoß für eine weitgehende Verrechtlichung des politischen Diskurses gegeben wird. Und von anderen wird die Erwartung formuliert, dass der Topos der Generationengerechtigkeit nun konsequent auf andere Politikbereiche übertragen wird: dass künftig Generationengerechtigkeit auch als Maßstab des BVerfG für die Überprüfung von Tun und Unterlassen im Feld der sozialen Sicherung zur Verfügung stehen wird. So jedenfalls habe ich die Erwartungen des Präsidenten des BSG verstanden«, fügte der *Bundespräsident* beim Festakt zum Präsidentenwechsel am BVerfG im Badischen Staatstheater in Karlsruhe eine Woche nach den Beratungen in Leipzig am 12.11.2021 hinzu.

5. Produktverantwortung im Kreislaufwirtschaftsrecht

Schon vor vielen Jahren hat sich das ursprüngliche Abfallrecht zu einem Kreislaufwirtschaftsrecht entwickelt. Während zunächst die Abfallbeseitigung, die Ablagerung in Deponien und die Abfallverbrennung im Mittelpunkt standen, ist inzwischen die Produktverantwortung zu einem der zentralen Instrumente der Umweltpolitik geworden. Durch deren Übertragung müssen die Hersteller und Vertrieber sicherstellen, dass bereits während der Produktion und Distribution sowie während der gesamten Lebensdauer der Produkte die Voraussetzungen für eine umweltverträgliche Abfallvermeidung und -verwertung geschaffen werden. Die damit verbundenen Entwicklungen auf unions- und nationaler Ebene sind rasant, wie *Dr. Frank Petersen* (Bonn) an zahlreichen neuen Handlungsfeldern darlegte. Rohstoffbedarf und Auswirkungen auf Klima und Umwelt, Kreislaufwirtschaft und Produktverantwortung mit den Begriffen Kreislaufwirtschaft nach dem KrWG und der Circular Economy nach den EU-Strategien, Produktverantwortung in Deutschland und die erweiterte Herstellerverantwortung in der EU, die Regelung relevanter Abfallbereiche in Deutschland und die Fortentwicklung der Produktverantwortung durch eine Stärkung der Rücknahmesysteme sind dafür zentrale Handlungsfelder. Auch die unmittelbare Förderung der Produktion nachhaltiger Erzeugnisse, Vorgaben für den Recyklateinsatz (Verwendung sauberer sortenreiner Kunststoffabfälle), die Ausdehnung der Produktverantwortung durch die Einwegkunststoff-Richtlinie sowie die Haftung der Herstellung für das Littering, die neue Obhutspflicht mit dem Verbot der Warenvernichtung, eine wachsende Bedeutung der Kreislaufwirtschaft und der Produktverantwortung durch »Green Deal« und der KOM-Entwurf der EU-Batterie-VO als

neues Modell der Produktverantwortung sind hierfür einige der maßgeblichen Stichworte.

Vor diesem Hintergrund machte der Ministerialrat im Bundesumweltministerium deutlich: Das Instrument der Produktverantwortung und erweiterten Herstellerverantwortung befindet sich in einer stürmischen Rechtsentwicklung. Die neuen Regelungen zeigen, dass die Produktverantwortung am wirksamsten mit einem »holistisches Konzept« konkretisiert werden kann, so dass ergänzende Anforderungen (etwa des ChemG oder Ökodesigns) nicht mehr durch die »Produkt-politik« geregelt werden müssen.

Die »Musik« für deutsche Regelungen spielt immer stärker »in Brüssel« – erst recht, wenn künftige EU-VOen die Anwendung der nationalen Regelungen verdrängen. Mit der BattVO-E hat die KOM ihre Vorstellung von »erweiterter Herstellerverantwortung« konkretisiert, die VO hat daher »Pilotcharakter«. Deutschland muss sich in den Gesetzgebungsprozess intensiv einbringen – und kann mit seinen Erfahrungen und den Akzenten des KrWG wichtiger Ideen- und Impulsgeber sein. Voraussetzung ist aber, dass die Produktverantwortung nicht verengt als reines »Abfallrücknahmeinstrument« verstanden wird. Die Produktverantwortung ist ein auf bestimmte Produkte zugeschnittenes System einer den gesamten Lebenszyklus erfassenden Vollregelung und damit leistungsfähiger als allgemeine, den Adressaten nicht zugerechnete Vermeidungs- und Recyclingvorgaben. Das »Premiumentstrument« kann auch Vorbild für wasserrechtliche Überlegungen und Ansatz für völkerrechtliche Verankerungen (OECD, Basler Übereinkommen, UN-Plastikkonvention etc.) sein.

Allerdings hat die Kreislaufwirtschaft viele Beteiligte, die eingebunden werden müssen. Wichtig ist dabei die Schaffung eines Nachfragemarktes für »abfallarme« Produkte im Rahmen der öffentlichen Beschaffung und die aussagekräftige Kennzeichnung und verbrauchergerechte Beratung (u.a. digitaler Produktpass). Immer wichtiger wird es, auch das Konsumverhalten ökologisch auszurichten (§ 3 Abs. 20 KrWG), sowie eine wirksame Verbraucheraufklärung.

6. Brauchen wir eine europäische Klimazentralbank?

Der Klimafolgenforscher *Prof. Dr. Ottmar Edenhofer* schlug die Gründung einer europäischen Klimazentralbank vor. Eine von direkten politischen Einflüssen unabhängige Institution könne helfen, das darniederliegende System des Handels mit Emissionszertifikaten wieder in Gang zu bringen. So wie die Europäische Zentralbank die Banken je nach Lage der Wirtschaft mit Geld versorgt, würde die Klimazentralbank je nach Marktpreis Rechte zur Emission von Kohlendioxid (CO₂) und anderen klimaschädlichen Gasen ausgeben oder aus dem Markt nehmen.

Damit wandte sich der Wissenschaftler, der auch Chefökonom am Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung (PIK) ist, gegen den Vorschlag der europäischen Staats- und Regierungschefs für eine Marktstabilitätsreserve. Dieser sieht vor, Zertifikate für den Ausstoß von CO₂ nur zum Teil und auch nur temporär aus dem Verkehr zu ziehen. *Edenhofer* verweist im Anschluss an frühere gleichgerichtete Appelle darauf, dass

der Hauptgrund für die derzeitigen Preise auf Ramschniveau die mangelnde Glaubwürdigkeit der europäischen Klimapolitik ist. »Wir müssen den Emissionshandel so reformieren, dass es für den CO₂-Ausstoß einen Mindestpreis gibt«, sagte er.

Darüber hinaus hält der Ökonom es für wichtig, dass die EU ein CO₂-Reduktionsziel von mindestens 40 % bis 2030 im Vergleich zu 1990 verfolgt. Das verlangen auch andere Ökonomen, darunter der durch seine Armut- und Reichtumsvergleiche international bekannt gewordene Franzose *Thomas Piketty* und der Oxford-Professor *Cameron Hepburn*. In einem offenen Brief an den EU-Rat hatten auch sie eine Verschärfung der Klimaziele gefordert (FAZ 22.10.2014).

7. GfU-Forum

Bereits am Vorabend der eigentlichen Tagung hatte das junge Forum unter Leitung der StV. Vorsitzenden der GfU *Sabine Schlacke* die Beratungen mit den Themen »Umweltrechtsschutz in Planungskaskaden« sowie den »grundrechtlichen Umweltschutzpflichten« zwei Themen behandelt, die nicht nur eine Reihe schwieriger Fragen aufwerfen, sondern die zudem im Rechtsalltag eine große Bedeutung erlangen.

a) Effektiver Umweltschutz in Planungskaskaden

Infrastrukturelle Großprojekte werden häufig über ein gestuftes Verwaltungsverfahren genehmigt, eine sog. Planungskaskade. Dabei entscheiden die zuständigen Behörden in mehreren Planungsstufen über einzelne Aspekte der Planung abschließend für die nachfolgenden Planungsebenen, um den komplexen Prüfungsstoff abzuschichten. In den Planungskaskaden des deutschen Rechtssystems ist im Wesentlichen das Modell des konzentrierten Rechtsschutzes vorgesehen. Dabei ist ein Rechtsschutz nur gegen die Entscheidung der letzten Planungsstufe eröffnet. Innerhalb dessen können Vorstufenentscheidungen mit Außenwirkung inzident überprüft werden. Das konzentrierte Rechtsschutzmodell besteht etwa in der Bundesfernstraßenplanung nach dem Bundesfernstraßengesetz (FStrG) und für länderübergreifende und grenzüberschreitende Höchstspannungsleitungen nach dem Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz (NABEG), so die Eröffnungsbilanz von RA' in *Dr. Sarah Langstädtler* (Bremen).

Nach der Rechtsprechung des BVerfG ist bei Planungskaskaden mit bindenden Vorentscheidungen ein effektiver Rechtsschutz i.S.v. Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG nur gewährleistet, sofern sich – erstens – die Bindung einer Behörde an vorangehende Feststellungen oder Entscheidungen hinreichend klar aus einer gesetzlichen Bestimmung ergibt, – zweitens – gegen die mit Bindungswirkung ausgestatteten Teil- oder Vorentscheidungen ihrerseits effektiver Rechtsschutz zur Verfügung steht und – drittens – die Aufspaltung des Rechtsschutzes mit einer etwaigen Anfechtungslast gegenüber der Vorentscheidung für den Bürger klar erkennbar und nicht mit unzumutbaren Risiken und Lasten verbunden ist (BVerfG, Beschl. v. 31.05.2011 – 1 BvR 857/07, BVerfGE 129, 1, 32).

Auf europäischer Ebene gewährt Art. 47 GRCh jeder Person, deren durch das Recht der Union garantierte Rechte oder Freiheiten verletzt worden sind, das Recht, nach Maßgabe der in diesem Artikel vorgesehenen Bedingungen bei einem Gericht einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen.

Auf völkerrechtlicher Ebene wird in der für den Umweltschutz relevanten Aarhus-Konvention (AK) ein effektiver Umweltschutz verlangt, die Effektivität aber nicht näher definiert. Nach der Rechtsprechung des EuGH in der Rechtssache »Protect« verpflichtet aber Art. 47 GRCh i.V.m. Art. 9 Abs. 3 AK die Mitgliedstaaten dazu, einen wirksamen gerichtlichen Schutz der durch das Recht der Union garantierten Rechte, insbesondere der Vorschriften des Umweltrechts, zu gewährleisten (EuGH, Urt. v. 20.12.2017 – C-664/15, DVBl 2020, 1434 m. Anm. *Stüer*, 1442). Verstöße gegen Umweltrecht in der Bundesfachplanung sind im konzentrierten Rechtsschutz allerdings nur dann justizibel, sofern sie auf die Planfeststellung durchgeschlagen (BVerwG, Urt. v. 24.03.2021 – 4 VR 2.20, NVwZ 2021, 618).

Zugleich äußerte *Langstädler* allerdings Zweifel, ob das Modell einer Bundesfachplanung zu einer Beschleunigung und Straffung des Planungsverfahrens führen könne. Denn wenn erhebliche Fehler der Vorstufen auf das nachfolgende Planfeststellungsverfahren entscheidend einwirken, dann stelle sich die Frage, ob nicht diese Fehleranfälligkeit einer vorangegangenen Planungsstufe das weitere Planverfahren stark belaste. Vielleicht sei es da doch besser, entweder bereits die Bundesfachplanung mit eigenen Rechtsschutzmöglichkeiten auszustatten oder vielleicht auf intern bindende vorangehende Planungsstufen ganz zu verzichten.

b) Die grundrechtlichen Umweltschutzpflichten des Staates

In den Mittelpunkt seiner Überlegungen zu den grundrechtlichen Schutzpflichten stellte *Dr. Maximilian Weinrich* (Würzburg) in Fortentwicklung seiner Dissertation ganz den Klima-Beschluss des BVerfG (Beschl. v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18, DVBl 2021, 808), mit dem er sich eingehend – teilweise auch durchaus kritisch – auseinandersetzte.

Das BVerfG habe diese Verfassungsbeschwerden entscheiden wollen, obwohl schon mit dem Hinweis des nicht erschöpf-

ten Rechtsweges auch ein gegenteiliges Ergebnis mindestens ebenso gut begründbar gewesen wäre. Das Gericht habe zwar einerseits vor allem im Hinblick auf Auslandssachverhalte den (weiten) Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers betont, andererseits aber gerade für Inlandssachverhalte im Bereich der Vertretbarkeitskontrolle strengere Maßstäbe angelegt. Irgendwie sei wohl durch die Hintertür auch eine Begründungspflicht des Gesetzgebers eingeführt worden, der seine Beweggründe in Zukunft wohl etwas genauer darlegen müsse.

Der 1. Senat verneint zwar weiter, anders als der 2. Senat (BVerfG, Beschl. v. 16.10.2018 – 2 BvL 2/17, BVerfGE 149, 382 Rdnr. 21), grundsätzlich eine selbstständige formelle Begründungspflicht. Die Tatsachenermittlungspflicht, die der erste Senat im Klima-Beschluss aufstellt, kommt der Rechtsprechung des zweiten Senats aber insofern nahe, als dass der Gesetzgeber die ermittelten Tatsachen zu dokumentieren gehalten ist, damit das Gericht die Erfüllung der Tatsachenermittlungspflicht nachvollziehen kann.

8. Auch das nächste Treffen findet in Leipzig statt

Bereits zum Auftakt der Beratungen konnten drei Preisträger aus der Hand des Vorsitzenden der Jury RA *Prof. Dr. Alexander Schink* (Bonn) den Umweltpreis der GfU entgegennehmen. RA'in *Dr. Kathleen Feurich* wurde für ihre Arbeit »Plastik als Rechtsproblem« mit dem ersten Preis ausgezeichnet (*Stüer*, DVBl 2021, 1078). Den zweiten Preis erhielt *Dr. Julian Raphael Wagner* für seine Arbeit »Das integrierte Konzept der IE-Richtlinie und seine Umsetzung in deutsches Recht – zur Neuausrichtung des deutschen Anlagenzulassungsrechts«. Der dritte Preis wurde an RA'in *Dr. Franziska Heß* (Leipzig) für ihre Arbeit »Flugverfahren im luftrechtlichen Mehrebenensystem« vergeben (*Stüer*, DVBl 2020, 1329).

Die nächste Jahrestagung, zu der *Ewer* am Ende der Beratungen einlud, soll in der Zeit vom 10. bis zum 12.11.2022 als Präsenzveranstaltung ebenfalls in Leipzig stattfinden.

Buchbesprechungen

Martin Jäger, Die Zulassung von Parteien zur Bundestagswahl. 2021. 220 S. br. Euro 44.95. Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main. ISBN 978-3-631-85064-0.

Den Wahlakt zum obersten Verfassungsorgan kann der Deutsche Bundestag nicht alleine steuern. An seinem Anfang und zur Wahldurchführung ist er auf die Exekutive angewiesen (und zur Überprüfung von deren Entscheidungen auf die Judikative). Lediglich die Wahlprüfung nach erfolgter Wahl liegt in seinen Händen. Allerdings auch nicht ganz, denn das letzte Wort haben auch hier die Gerichte. Die vorliegende Hannoveraner juristische Dissertation (auch: *Jäger*, ZParl

2021, 358) setzt ganz vorne am Wahlakt an, nämlich bei der »Anerkennung« politischer Vereinigungen als politische Parteien, vulgo: der »Zulassung von Parteien zur Bundestagswahl«. Als der Bundeswahlleiter am 09.07.2021 bekanntgab, welche der 88 (!) angemeldeten politischen Vereinigungen als Parteien für die Bundestagswahl am 26.09.2021 »anerkannt« worden waren, hat davon nahezu niemand Notiz genommen. Und das, obwohl dem eine zweitägige öffentliche Sitzung im Europasaal des Deutschen Bundestages vorangegangen war. Lediglich einige »Exotenparteien« wie die »Gartenpartei«, die »Partei für Vegetarier und Veganer« oder die Partei »Die Sonstigen« waren den (bei den Sitzungen nur spärlich vertretenen