

41. Umweltrechtliche Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht

von Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. Bernhard Stüer, Münster/Osnabrück*

Im Mittelpunkt der 41. Umweltrechtlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht standen das neue Störfallrecht zur Umsetzung der Seveso-III-RL sowie die Luftreinhalteplanung nach der Luftqualitäts-RL und deren Umsetzung in nationales Recht. Referenten und Teilnehmer unterbreiteten nach dringenden Appellen durch den Vorsitzenden der Gesellschaft Prof. Dr. Wolfgang Ewer und die Präsidentin des Umweltbundesamtes Maria Krautzberger Vorschläge, das Störfallrecht auf nationaler Ebene in die Praxis umzusetzen und den nicht zu bestreitenden Zeichen des Klimawandels durch geeignete Maßnahmen entgegenzuwirken. Dies kann allerdings nur durch abgestimmte übergreifende Konzepte und das Handeln aller Verantwortlichen gelingen.

Wer die Zeichen der Zeit erkannt hat und sich dem Schutz des Menschen und der Natur verpflichtet fühlt, der kann sich auf der Grundlage eines entsprechenden rechtlichen Rahmens den berechtigten Anliegen des Umweltschutzes nicht verweigern, machte die Präsidentin des Bundesumweltamtes *Maria Krautzberger* (Dessau-Roßlau) das Zukunftsprogramm des Umweltschutzes klar. Zugleich forderte sie ein radikales Umdenken und rief alle in Politik, Verwaltung, Rechtsprechung und Wissenschaft Verantwortlichen zu einem gemeinsamen Handeln auf. Deutschland trage dabei in Europa und weltweit eine erhebliche Mitverantwortung. Das gelte nicht nur für die Begrenzung der Erderwärmung auf das 2-Grad-Ziel, effektive Maßnahmen zur Begrenzung des Klimawandels sondern auch im Hinblick auf die Umsetzung des europäischen Störfallrechts.

1. Umweltrechtliche Perspektiven

Mit diesem Appell an ein gemeinsames Handeln im Interesse des Umweltschutzes eröffnete die Präsidentin des Umweltbundesamtes die Beratungen der Umweltrechtler Deutschlands, die sich seit dem Jahre 1976 einmal im Jahr zunächst an der Berliner Hardenbergstraße 31 und seit dem Umzug des BVerwG ab 2002 in turnusmäßigem Wechsel auch in Leipzig versammeln. So konnte der Vorsitzende der Gesellschaft für Umweltrecht RA Prof. Dr. *Wolfgang Ewer* zur 41. Umweltrechtlichen Fachtagung, die in der Zeit vom 09. bis 11.11.2017 in der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften am Berliner Gendarmenmarkt stattfand, mehr als 250 Teilnehmer aus allen Bereichen von Universitäten, Ministerien, Behörden, Richterschaft und Anwaltschaft begrüßen. Mit deutlichen Worten verurteilte der Kieler Umweltrechtler den Ausstieg der USA aus dem Pariser Klimaabkommen. Der maßgebliche Anteil der Menschen an der Erwärmung des Erdklimas könne doch nicht ernsthaft bezweifelt werden, fügte *Ewer* unter dem langanhaltenden Beifall der Teilnehmer hinzu.

2. Rechtsprechung des EuGH und BVerwG zum Umweltrecht

Einer guten Tradition folgend, berichtete PräsOVG Berlin-Brandenburg *Joachim Buchheister* auch bei dem Treffen am Berliner Gendarmenmarkt über die aktuelle umweltrechtliche Rechtsprechung vor allem des EuGH und des BVerwG. Dabei

reichte der Blick von der Weservertiefung (BVerwG, Beschl. v. 11.07.2013 – 7 A 20.11 – DVBl 2013, 450 m. Anm. Stüer DVBl 2013, 1457) über die Elbvertiefung (BVerwG, Beschl. v. 02.10.2014 – 7 A 14.12 – DVBl 2015, 95 m. Anm. Stüer, DVBl 2015, 101; Urt. v. 09.02.2017 – 7 A 2.15 – [7 A 14.12] – DVBl 2017, 1030 m. Anm. Stüer DVBl 2017, 1038), zum Kraftwerk Moorburg (EuGH, Urt. v. 26.04.2017 – C-42.16 – DVBl 2017, 838 m. Anm. Stüer, DVBl 2017, 841) über die Waldschlösschenbrücke (EuGH, Urt. v. 14.01.2016 – C-399/14 – m. Anm. Stüer/Stüer, DVBl 2016, 566) bis hin zu einem Radweg, der sich unversehens in einem FFH-Gebiet wiederfand (BVerwG, Urt. v. 01.07.2017 – 9 C 1.16 – DVBl 2017, 1105 – m. Anm. Stüer, DVBl 2017, 1108).

3. Das neue Störfallrecht zur Umsetzung der Seveso-III RL

Das Störfallrecht ist durch die Seveso-III-RL und die nationale Umsetzung vor allem durch die Ergänzung des BImSchG und der 12. BImSchV auf erweiterte Rechtsgrundlagen gestellt worden. Das Konzept ist zwar nicht völlig neu, aber doch in verschiedenen Bereichen ergänzt worden. Auch der EuGH hat durch die Mücksch-Rechtsprechung (EuGH, Urt. v. 15.09.2011 – C-53/10 – DVBl 2011, 1474 – Mücksch) einen Beitrag hierzu geleistet, erläuterte *Dr. Andreas Wasielewski* Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung (Kiel).

Anforderungen stellt das Störfallrecht sowohl an die Anlagenzulassung als auch an die vorgelagerten Planungsstufen vor allem der Bauleitplanung. Bereits auf der Grundlage der Seveso-II-RL sind nach § 50 BImSchG bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen die für eine bestimmte Nutzung vorgesehenen Flächen einander so zuzuordnen, dass schädliche Umwelteinwirkungen und von schweren Unfällen im Sinne der Seveso-II-RL in Betriebsbereichen hervorgerufene Auswirkungen auf die ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienenden sowie auf sonstige schutzwürdige Gebiete, insbesondere öffentlich genutzte Gebiete, wichtige Verkehrswege, Freizeitgebiete und unter dem Gesichtspunkt des Naturschutzes besonders wertvolle oder besonders empfindliche Gebiete und öffentlich genutzte Gebäude, so weit wie möglich vermieden werden. Das ist

* 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, 1557; Stüer/Buchsteiner, DVBl 2010, 33; DVBl 2011, 84; DVBl 2012, 92; DVBl 2013, 92; UPR 2013, 102; DVBl 2014, 425; Stüer/Buchsteiner, UPR 2014, 179; DVBl 2015, 227; Stüer, DVBl 2016, 294; DVBl 2017, 29; Stüer/Buchsteiner, I+E 1/2017. Über den Verlauf der Tagung www.gesellschaft-fuer-umweltrecht.de. Die Beiträge von Maria Krautzberger und Joachim Buchheister werden in DVBl 2018 abgedruckt.

für die Seveso-III-RL übernommen worden. Überwiegend wird § 50 Satz 1 BImSchG als Abwägungsdirektive verstanden, die als Belang in die Abwägung des Planungsträgers – insbesondere im Rahmen der Bauleitplanung – einzustellen ist. Den Anforderungen des Störfallrechts tragen auch verschiedene Änderungen der Städtebaurechtsnovelle 2017 Rechnung. Durch sie zieht sich das Störfallrecht sozusagen wie ein roter Faden nicht nur bei der Aufstellung der Bauleitpläne (§§ 1 Abs. 6 Nr. 7j, 13 Abs. 1 Nr. 3, 13a Abs. 1 Satz 4 BauGB, Anlage 1 zu § 2 Abs. 4 BauGB) sondern wird auch im Bereich der planungsrechtlichen Zulässigkeit von Vorhaben im nicht beplanten Innenbereich (§§ 34 Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 BauGB) und im Außenbereich (§ 35 Abs. 6 Satz 2 Nr. 3 BauGB) wirksam (Krautzberger/Stüer, Städtebaurecht 2017, DVBl 2018, Heft 1).

Auf der Zulassungsebene wird das Störfallrecht stärker als bisher in das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren integriert. § 3 Abs. 5c BImSchG definiert den »angemessenen Sicherheitsabstand« als Abstand zwischen einem Betriebsbereich und einem benachbarten Schutzobjekt. Der angemessene Sicherheitsabstand ist anhand von störfallspezifischen Faktoren zu ermitteln. Unklar bleibt indes, ob dieser Begriff lediglich anlagenspezifisch zu verstehen ist oder auch das Schutzobjekt selbst betreffende Faktoren mitefasst. In Anlehnung die Vorgaben der Seveso-III-RL werden die »benachbarten Schutzobjekte« definiert (§ 3 Abs. 5d BImSchG). Eine störfallrelevante Errichtung oder Änderung wird in § 3 Abs. 5b BImSchG näher beschrieben. Zugleich enthält § 48 Abs. 1 BImSchG die Ermächtigung zum Erlass einer TA Abstand, an deren Inhalt inzwischen seit etwa einem Jahr eine Expertengruppe arbeitet. Regelungen für eine erweiterte Öffentlichkeitsbeteiligung enthalten §§ 23a, 23b, 23c, 16a und 19 Abs. 4 BImSchG, § 57d BBergG.

Die entscheidende Frage, welche Abstände gegenüber Störfallbetrieben jeweils einzuhalten sind, ist allerdings weder durch die Seveso-III-RL noch durch das deutsche Immissionsschutzrecht abschließend geregelt. Vielmehr werden viele Einzelfallfragen der künftigen TA Abstand überantwortet. Dies betrifft insbesondere die sachgerechte und möglichst einfache Bestimmung des angemessenen Abstandes im Einzelfall sowie die Konkretisierung der »störfallspezifischen Faktoren« und der einzelnen Schutzobjekte. Da mit einer TA Abstand frühestens im Jahre 2019 zu rechnen ist, müsse sich die Praxis wohl in der Zwischenzeit weiterhin mit Einzelgutachten behelfen, vermutete *Wasielewski*. Zugleich rief er den Gesetzgeber auf, das eher verfahrensrechtlich orientierte Konzept der Öffentlichkeitsbeteiligung des Europarechts in nationales Recht umzusetzen und diese nicht nur auf Fälle zu begrenzen, in denen mit erheblichen Umweltauswirkungen gerechnet werden müsse. Es könne sich daher empfehlen, im Immissionsschutzrecht ein gesondertes Anzeigeverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung einzuführen, selbst wenn ein förmliches immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren im Hinblick auf die geringere Bedeutung der Umweltauswirkungen nicht geboten sei.

Nach der deutschen Umsetzung der Seveso-III-RL müssen sich die Störfall-Anforderungen nach nationalem Recht richten. Eine parallele Anwendung der unionsrechtlichen Vorgaben erteilte Dr. rer. nat. *Dr. Norbert Schieß*, Sächsisches

Ministerium für Umwelt und Landwirtschaft (Dresden) eine Absage. Nach seinem Eindruck haben die dem Störfallrecht unterliegenden vorhandenen Anlagen in Deutschland bereits ein sehr hohes Maß erreicht. Ereignisse mit gravierenden Auswirkungen auf die Nachbarschaft seien äußerst selten geworden. Dazu tragen in ganz besonderem Maße die Kommission für Anlagensicherheit (KAS) sowie deren vielfältige Ausschüsse und Arbeitskreise bei. Soweit im Bereich sicherheitsrelevanter Fragen noch Vollzugslücken bestehen, müssten diese durch den Gesetz- und Verordnungsgeber auf Bundes- und Landesebene geschlossen werden.

In der *Diskussion*, die von Min'Rin *Dr. Susan Krohn* vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Bonn) geleitetet wurde, war sich die Runde schnell einig, dass die unionsrechtlichen Vorgaben der Seveso-III-RL in die nationale Praxis umgesetzt werden müssen. Ein angemessener Sicherheitsabstand zwischen Seveso-III-Betrieben und Schutzobjekten sei daher unverzichtbar. Das gilt sowohl für die immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren aber auch für die vorgeschaltete Planung. Traditionell ist dies das Feld der Fachgutachter, die vor dem Hintergrund einer entsprechenden Datengrundlage eine individuelle Beurteilung vornehmen. Umstritten blieb allerdings, ob dies ausreiche oder nicht allgemeinverbindliche Maßstäbe gesetzt werden müssten. Ob die TA Sicherheitsabstand dazu allerdings ein geeignetes Instrument sei, wurde unterschiedlich beurteilt. Eine einfache und für alle Fälle geltende Richtschnur dürfe von ihr wohl nicht erwartet werden. Das gelte vor allem für Gemengelagen, deren Sicherheitsabstände wohl nur durch eine individuelle Beurteilung bestimmt werden könnten. Eine absolute Risikofreiheit müsse allerdings nicht gewährleistet werden, wie die Gerichtsentscheidungen zu Wyhl (BVerwG, Urt. v. 17.07.1980 – 7 C 101.78 – BVerwGE 60, 297 = DVBl 1980, 1001) und Kalkar (BVerfG, Beschl. v. 08.08.1978 – 2 BvL 8/88 – BVerfGE 49, 89 = DVBl 1979, 45) gezeigt haben. Auch in anderen Mitgliedstaaten werde ein vertretbares Risiko in Kauf genommen. Bei Neuplanungen richte sich die Seveso-III-RL an die Bauleitplanung, mit der eine Wahrung der Sicherheitsabstände gewährleistet werden müsse. Bei vorhandenen Gemengelagen seien die planerischen Einwirkungsmöglichkeiten demgegenüber zumeist vergleichsweise begrenzt.

4. Luftreinhaltplanung und ihre Umsetzung

Nicht erst seit dem Dieselskandal steht Deutschland in der Pflicht, die unionsrechtlichen Vorgaben der Luftqualitäts-RL umzusetzen. Das ist bisher nicht oder jedenfalls nur sehr unzureichend gelungen. Ein Handeln der in Deutschland zuständigen Akteure ist daher dringend geboten. Das machte *Prof. Dr. Ekkehard Hofmann* (Universität Trier) bereits zu Beginn seiner Ausführungen klar und entspricht auch einer weit verbreiteten rechtlichen Einschätzung. Die Luftqualitäts-RL und ihre Vorgänger verlangen von den Mitgliedstaaten eine bestimmte Luftqualität zu gewährleisten – und das unabhängig von den Immissionsquellen. Ohnehin keine Rolle spielt es aus europarechtlicher Sicht, wer für die Durchführung der einzelnen Maßnahmen zur Erreichung dieses Ziels in den einzelnen Mitgliedstaaten zuständig ist.

Bisher ist trotz der dicken Luft in Deutschland nicht viel geschehen. Darmstadt, Düsseldorf, Hamburg, Heilbronn, Kiel,

Köln, Ludwigsburg, München, Reutlingen und Stuttgart sind die zehn Städte mit der höchste Stickstoffdioxid-Belastung. Besonders im Fokus: Das Stuttgarter Neckartor. Hier liegt die Belastung fast doppelt so hoch wie der Grenzwert von 40 µg/cbm Luft. Aber auch die Düsseldorfer Corneliusstraße nimmt einen Spitzenplatz der gemessenen Luftverschmutzung ein - kein Wunder, wenn täglich 60.000 Autos vor der Wohnungstür vorbeifahren. Bei der Stickoxid-Belastung werden 61 % durch den Verkehr verursacht. Dabei schlagen die Diesel-Pkw nach Angaben des Umweltbundesamtes mit 72,5 % zu Buche. 23 % werden durch Nutzfahrzeuge und Busse verursacht, nur 3 % durch benzingetriebene Otto-Motoren. Die geschäftsführende Bundesregierung will dem mit einem Sofortprogramm von 1 Mrd. Euro begegnen, wie auf dem zweiten Dieselpipfel mit den Kommunen am 28.11.2017 verkündet wurde.

In der Auslegung der Grenzwerte der Luftqualitäts-RL durch den EuGH sind deren Konzentrationswerte nicht als unverbindliche, lediglich anzustrebende Richtwerte, sondern als bindende Ergebnisverpflichtungen zu verstehen. Die Umsetzungsfristen sind einschließlich möglicher Fristverlängerungen allerdings schon seit mehreren Jahren abgelaufen. Die zu ergreifenden Maßnahmen müssen sicherstellen, dass der Zeitraum der Überschreitung »so kurz wie möglich« gehalten wird (Art. 23 der Luftqualitäts-RL). Was das bedeutet, hat die Rechtsprechung allerdings noch nicht abschließend entschieden. Ein Ermessen bei der Bestimmung des Zeitraums ist den Mitgliedstaaten nicht eingeräumt (EuGH, Urt. v. 15.04.2017 – C 488/15 – Bulgarien). Auch spielt es aus der Sicht des EuGH voraussichtlich keine Rolle, ob der Verstoß vorsätzlich oder fahrlässig herbeigeführt worden ist. Auch Verweise auf höhere Gewalt, fehlende finanzielle Mittel oder schwerwiegende Folgen der Maßnahmen dürften voraussichtlich nicht entscheidend sein, vermutete der Trierer Umweltrechtler.

Auch Fahrverbote für Dieselfahrzeuge könnten da durchaus in das Blickfeld geraten, allerdings unter dem Vorbehalt der Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Würde Deutschland wegen wiederholter Nichtbeachtung der RL-Vorgaben zu einem Zwangsgeld verurteilt, so träfe die Zahlungsverpflichtung zunächst die Bundesrepublik als Mitgliedstaat der EU (Art. 260 Abs. 2 AEUV). Allerdings könnte sich eine Umverteilung der Zahlungsverpflichtungen nach Art. 104a Abs. 6 GG zu Lasten der Länder abzeichnen, schloss Hofmann die Folgen einer möglichen Verurteilung durch den EuGH nicht aus.

Die Luftreinhalteplanung stellt die handelnden Behörden vor schwierige Aufgaben, über die *Dr.-Ing. Andreas Brandt* vom Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz NRW (Essen) berichtete. Dabei geht es nicht nur um den Anteil der Luftverschmutzung durch Dieselfahrzeuge, sondern um eine übergreifende Betrachtung, die alle Immissionsquellen in den Blick nimmt. Neben dem Straßenverkehr zählen auch die Industrie einschließlich der Kraftwerke, der Schienenverkehr oder die Wasserstraßen dazu. Dabei sind nicht alle Immissionsquellen den regelnden Einwirkungsmöglichkeiten der Luftreinhalteplanung zugänglich, wie das Beispiel der internationalen Wasserstraßen wie etwa des Rheins zeigt. Zur Erreichung der Umweltqualitätsziele bedarf es intelligenter Maßnahmen, die über die Brennstoffverordnung

in Gebäuden bis hin zu intelligenten Lösungen im Sektor Straßenverkehr wie etwa der Einrichtung von Umweltzonen, Flottenmodernisierung, Partikelfilter und Verkehrsverflüssigung sowie Fahrverboten reichen können. Zu den Grundlagen eines breitgefächerten Konzepts gehören auch vielfältige Maßnahmen der Stadtplanung durch Fahrradwege, Dach- und Fassadenbegrünungen, Luftschneisen und eine vernetzte Mobilität. Nur ein komplexes, integriertes Maßnahmenkonzept kann hier den erwünschten Durchbruch bringen, fügte *Brandt* hinzu.

In der von RA *Dr. Wolfram Sandner* (Stuttgart) geleiteten *Diskussion* wurde vor allem die wichtige Rolle der Luftreinhalteplanung unterstrichen. Das Gemeinschaftsrecht gebe zwar Luftqualitäts-Ziele vor, bestimme aber nicht, auf welcher Zuständigkeitsebene der Mitgliedstaaten und mit welchen Maßnahmen im Einzelnen die Umsetzung der unionsrechtlichen Vorgaben erfolge. Bei auf Bund, Länder und Kommunen aufgeteilten Aufgabenwahrnehmung müssten die Lasten ggf. von mehreren Schultern getragen werden. Die Luftreinhalteplanung lege zwar wichtige Grundlagen fest, sei allerdings für die Umsetzung vielfach noch ergebnisoffen. Dabei gehe es vor allem auch um die Frage der Kostentragung vor allem dann, wenn eine Zumutbarkeitsschwelle überschritten werde und daher Entschädigungsverpflichtungen drohen.

Der Bund könne sich wohl nicht ganz aus der Verantwortung stehlen. Selbst wenn die Luftreinhalteplanung vor allem im Kompetenzbereich der Länder und deren Behörden liege, trage der Bund vor allem durch den jahrelangen Verzicht von gesetzlichen Vorgaben eine erhebliche Mitverantwortung, die sich in entsprechenden finanziellen Beteiligungen niederschlagen müsse. Das gelte auch im Hinblick auf das von der EU-Kommission angekündigte Vertragsverletzungsverfahren, wurde in der kontrovers geführten Diskussion gefordert. Es sei daher wegen der erheblichen Gesundheitsgefahren an der Zeit, über eine »blaue Plakette«, wie sie bereits *Maria Krautzberger* gefordert hatte, die Streichung der Privilegierung des Diesels bei der Besteuerung und über Fahrverbote nachzudenken. Hier sei der Gesetzgeber am Zug.

Eine effektive Luftreinhalteplanung bedürfe vielmehr einer Gesamtbeurteilung und übergreifender Konzepte, an deren Umsetzung nicht nur die Behörden, die Automobilhersteller, Industrie und Gewerbe, sondern auch der Bürger insbesondere durch einen sparsamen Energieverbrauch mitwirken müsse. Vieles könne nur übergreifend gelöst werden. Die Luftreinhalteplanung dürfe nicht an Kreis-, Bezirks- oder Landesgrenzen enden. Überregional sich stellende Probleme könnten daher auch nur auf dieser höheren Ebene bewältigt werden. Das münde letztlich in einer Bundesluftreinhalteplanung, die nicht an den jeweiligen Landesgrenzen enden dürfe.

Und eines war in der Diskussion auch klar: Die jahrelange Nichtbeachtung der unionsrechtlichen Vorgaben könnten sich eines Tages durch entsprechende Strafgerichte rächen, die Bund, Länder und Gemeinden empfindlich treffen könnten. Vor allem sei eine ökologische Gesamtbetrachtung, die über den verengten Blick auf die Dieselfahrzeuge weit hinausgehe, das Gebot der Stunde. Auch die Städte und Gemeinden, ja die gesamte kommunale Familie, hätten hier durch eine intelligente Wahrnehmung ihrer über die Bauleitplanung hinaus-

gehenden kommunalen Aufgaben ein wichtiges und ebenso unverzichtbares Betätigungsfeld.

5. Perspektiven des Klimaschutzes nach dem Pariser Abkommen

Der Klimaschutz hat sich seit Jahren zu der wichtigsten Aufgabe der Umweltpolitik entwickelt. Eine langfristige Betrachtung der zurückliegenden Klimaschwankungen zeigt einen erheblichen Temperaturanstieg vor allem seit dem Aufkommen der Industrie in den letzten 150 Jahren. Zugleich ist der Immissionstrend ungebrochen. Wir erleben einen Erdsystemwandel mit dem Abschmelzen großer Eisbereiche vor allem an den beiden Polen der Erde.

Zu den laut Klimaforschung erwarteten und teils bereits beobachtbaren Folgen der globalen Erwärmung gehören: Meereis- und Gletscherschmelze, ein Meeresspiegelanstieg, das Auftauen von Permafrostböden, wachsende Dürrezonen und zunehmende Wetter-Extreme mit entsprechenden Rückwirkungen auf die Lebens- und Überlebenssituation von Menschen und Tieren (Artensterben). Nationale und internationale Klimapolitik zielt sowohl auf das Stoppen des Klimawandels wie auch auf eine Anpassung an die zu erwartende Erwärmung. Um die menschengemachte globale Erwärmung aufhalten zu können, müssen weitere Treibhausgasemissionen langfristig vollständig vermieden werden. Mit Stand 2016 sind bereits ca. 2/3 der maximal möglichen Emissionen für das im Übereinkommen von Paris vereinbarte Zwei-Grad-Ziel aufgebraucht, sodass die weltweiten Emissionen schnell gesenkt werden müssen, wenn das Ziel noch erreicht werden soll.

Der Klimawandel stellt die Gesellschaft vor enorme Herausforderungen, die mehr erfordern werden als kleine Schritte der Anpassung in einzelnen Sektoren oder Regionen. Um langfristig »klimaresilient« zu werden, wird eine weitreichende Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft notwendig sein. Diese Transformation wird sowohl aus der Perspektive des Klimaschutzes als auch aus der Perspektive der Anpassung an den Klimawandel notwendig werden und neben technologischen und wirtschaftlichen Anpassungen gesellschaftliche, kulturelle und politische Veränderungsprozesse erfordern, machte Prof. Dr. Dirk Messner vom Deutschen Institut für Entwicklungspolitik, Bonn klar. Er erläuterte Zusammenhänge zwischen Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel, die Chancen, Risiken und Grenzen der Anpassung sowie den nationalen und globalen Transformationsbedarf. Zugleich warnte er davor, Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel als einfache Substitute zu betrachten und die Möglichkeiten von Anpassung zu überschätzen.

Neben den einzel- und volkswirtschaftlichen Auswirkungen des Klimawandels sind auch die sozialen, politischen und ökologischen Auswirkungen in einem systemischen Zusammenhang zu betrachten und zu erkennen, wie wichtig und schwierig räumliche und zeitliche Differenzierung sein

können. Bereits in anderen Publikationen hatte der Politikwissenschaftler deutlich gemacht: Die globale Erwärmung kann nur mit internationaler Kooperation und einer kohlenstoffarmen, klimaverträglichen Weltwirtschaft abgebremst werden. Der Umbruch zu einer solchen Weltwirtschaft geht über den klassischen Strukturwandel in einer Marktwirtschaft hinaus und beinhaltet umfassende Prozesse des Wandels. Verschiedene Gründe sprechen dafür, von einer »Großen Transformation« zu sprechen – die möglicherweise nur vergleichbar ist mit der jungsteinzeitlichen sowie der industriellen Revolution, den zwei großen Zivilisationsschüben in der bisherigen Geschichte der Menschheit.

Und der an der Universität Duisburg-Essen lehrende Entwicklungsökonom fügte hinzu: Die Wucht der derzeitigen Urbanisierungsdynamik und ihre Auswirkungen sind so groß, dass sich weltweit Städte, Stadtgesellschaften, Regierungen und internationale Organisationen diesem Trend stellen müssen. Ein »Weiter so wie bisher«, würde ohne gestaltende Urbanisierungspolitik zu einer nicht-nachhaltigen Welt-Städte-Gesellschaft führen. Nur wenn Städte und Stadtgesellschaften ausreichend handlungsfähig werden, können sie ihre Kraft für eine nachhaltige Entwicklung entfalten: In den Städten wird sich entscheiden, ob die Große Transformation zur Nachhaltigkeit gelingt, so der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU). Denn auf der Suche nach Bildung, Arbeit und Kultur ziehen Millionen in die Städte. Die Zukunft der Menschen entscheidet sich dort. Wird nicht rechtzeitig gegengesteuert, so könnten ein bis zwei Milliarden Menschen in Elendsvierteln landen.

6. GfU-Forum

Bereits am Vortage hatten sich mehr als 100 Teilnehmer unter der Leitung von VRiVG Michaela Ecker (Freiburg) auf der Grundlage eines Vortrags von Dr. Anne-Christin Gläß, LL.M Eur (Leipzig), mit »Rechtsfragen des kommunalen Anschluss- und Benutzungszwangs« sowie mit »Flugverfahren im luftverkehrsrechtlichen Mehrebenensystem« befasst, zu denen RA'in Franziska Heß (Leipzig) referiert hatte.

7. Von Berlin nach Leipzig

Das nächste Treffen der Umweltrechtler, zu dem Ewer die Teilnehmer zum Abschluss der Tagung einlud, wird in der Zeit vom 15.–17.11.2018 im turnusmäßigen Wechsel wieder im BVerwG am Simsonplatz 1 in Leipzig stattfinden. Die Organisation wird auch im kommenden Jahr in den bewährten Händen der von Jürgen Philipp Reclam geleiteten Geschäftsstelle (Berlin/Kleinmachnow) liegen. Vielleicht haben die Parteien ja dann nach der geplatzen Jamaika-Sondierung, für die kurz vor der Zielgeraden der Stecker gezogen worden war, schon wieder etwas Tritt gefasst. Möglich, dass in einem Jahr auch die Gesetzgebungsmaschine schon wieder an Fahrt gewonnen hat. Denn die drängenden Fragen des Umweltschutzes liegen weiterhin (ungelöst) auf dem Tisch.