

GfU

Gesellschaft für Umweltrecht e. V.
Berlin



47. Umweltrechtliche Fachtagung

Vom 7. bis 9. November 2024
in Leipzig

ESV ERICH
SCHMIDT
VERLAG

Gesellschaft für Umweltrecht e. V.

Geschäftsstelle:

RiVG Dr. James Bews

VRiVG Jürgen Philipp Reclam

Am Kirschfeld 8

14532 Kleinmachnow

Telefon: (030) 90 14 82 51

E-Mail: mail@gesellschaft-fuer-umweltrecht.de

Web: www.gesellschaft-fuer-umweltrecht.de

Herstellung:

Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG

Genthiner Straße 30 G · 10785 Berlin

Telefon: (030) 25 00 85-0 · Telefax: (030) 25 00 85-305

Web: www.ESV.info

GfU

Gesellschaft für Umweltrecht e. V. Berlin

Programm

Donnerstag, 7.11.2024

GfU-Forum

19.30 Uhr **Begrüßung**

Prof. Dr. *Sabine Schlacke*,

Stellv. Vorsitzende der GfU, Universität Greifswald

Vortrag 1: Der Schutz des wildlebenden Wolfs im Mehrebenensystem

Referentin: Dr. *Katharina Roth-Weiß*

Schwerin

Vortrag 2: Suffizienz und Recht – am Beispiel von Alternativenprüfungen im Planungsrecht

Referentin: Dr. *Ulrike Jürschik*

Münster

Diskussion zu den Vorträgen

Moderation: Prof. Dr. *Sabine Schlacke*,

Universität Greifswald

21.15 – **Sektempfang im Bundesverwaltungsgericht**

22.00 Uhr

Freitag, 8.11.2024

47. Umweltrechtliche Fachtagung

10.00 Uhr **Begrüßung**

Prof. Dr. *Wolfgang Ewer*, Vorsitzender der GfU,
Kiel

10.15 Uhr **Rechtsprechungsübersicht des Präsidenten
des Bundesverwaltungsgerichts**

Prof. Dr. *Andreas Korbmacher*,
Leipzig

11.00 Uhr **Kaffeepause**

11.30 Uhr **Thema A: Wasserverfügbarkeit – tatsächliche und rechtliche Herausforderungen**

Vortrag 1:

Referent: Prof. Dr.-Ing. *Jörg E. Drewes*
Technische Universität München

Vortrag 2:

Referent: Prof. Dr. Dr. *Wolfgang Durner*
Universität Bonn

13.00 Uhr **Mittagsimbiss im Bundesverwaltungsgericht**

14.15 Uhr **Thema B: Klimaanpassung im europäischen und deutschen Recht**

Vortrag 1:

Referent: Prof. Dr. *Armin von Weschpfennig*
Helmut-Schmidt-Universität Hamburg

Vortrag 2:

Referentin: Dr. *Christine Wilcken*
Deutscher Städtetag
Berlin

15.45 Uhr **Kaffeepause**

16.00 Uhr **Plenumsdiskussion zu den Vorträgen**

Moderation:

Thema A: Prof. Dr. *Kurt Faßbender*
Universität Leipzig

Thema B: Dr. *Juliane Albrecht*
Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V.
Dresden

18.00 Uhr **Vorbereitungstreffen GfU-Forum 2025**

19.30 – **Empfang im Neuen Rathaus**

22.30 Uhr **Grußwort:** Bürgermeister *Heiko Rosenthal*,
Leipzig

Samstag, 9.11.2024

9.30 Uhr **Gastvortrag: Chancen und Grenzen des KI-Einsatzes im Dienste des Umweltschutzes**

Referent: Prof. Dr. *Mario Martini*
Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche
Verwaltung, Uni BW München

10.15 Uhr **Kaffeepause**

10.30 Uhr **Fortsetzung der Plenumsdiskussion**

12.00 Uhr **Mitgliederversammlung der GfU**
(nach besonderer Einladung)

Organisatorisches

Veranstaltungsorte

Tagung: Bundesverwaltungsgericht
Simsonplatz 1
04107 Leipzig

Empfang: Neues Rathaus,
Martin-Luther-Ring 4-6
04109 Leipzig

**Zahlungsbestätigungen und Teilnahmebescheinigungen nach § 15 FAO erhalten Sie ab
Freitagnachmittag im Tagungsbüro.**

Dr. Katharina V. Roth-Weiß

Der Schutz des wildlebenden Wolfs im Mehrebenensystem

Thesenpapier

I. Der Wolf – gekommen, um zu bleiben

- (1) Der Wolf (*canis lupus*) galt in Deutschland und in Europa jahrelang als ausgerottet. Seit über 150 Jahren konnten in Deutschland keine residenten Wölfe nachgewiesen werden.
- (2) Der erste Nachweis von reproduzierenden Wölfen gelang im Jahr 2000. Seitdem steigt der Bestand an Wölfen in Deutschland rasant an und gilt als Erfolgsgeschichte des Artenschutzrechts.
- (3) Im Monitoringjahr 2022/2023 (d.h. für den Zeitraum vom 01.05.2022 bis zum 30.04.2023) wurden folgende Wolfsbestände in Deutschland nachgewiesen: 184 Rudel, 47 Paare und 22 Einzeltiere, sodass mindestens 1.339 Wolfsindividuen bestätigt werden konnten.
- (4) Durch die Wiederansiedlung und Ausbreitung des Wolfs entstehen (neue) Konflikte. Insbesondere stellen für den Wolf ungeschützte bzw. nicht ausreichend geschützte Nutz- und Weidetiere im Vergleich zu Wildtieren eine leichte Beute dar, sodass es vermehrt zu Übergriffen von Wölfen auf Nutztiere gekommen ist und kommt. Auch im Bereich des Tourismus bestehen Befürchtungen, dass sich die Anwesenheit des Wolfs negativ auswirkt. Durch Sightungen des Wolfs in Siedlungsnähe wird zudem die Befürchtung geäußert, dass Kinder und ältere Menschen angegriffen werden.

II. Überblick über das artenschutzrechtliche Schutzsystem

- (1) Die Erfolgsgeschichte ist maßgeblich auf die bestehenden Schutzvorschriften zurückzuführen. Die Systematik des Wolfsschutzes lässt sich in artenschutzrechtliche Bestimmungen und den sonstigen Schutz differenzieren. Letzteres umfasst den Gebietsschutz, das Straf- und Tierschutzrecht, den Rechtsschutz und im weiteren Sinne auch das Wolfsmanagement und -monitoring.
- (2) Auf völkerrechtlicher Ebene ist insbesondere die Berner Konvention für das artenschutzrechtliche Schutzsystem maßgeblich. Diese listet den Wolf als streng geschützte Tierart in Anhang II, sodass

die Zugriffsverbote des Art. 6 und die Ausnahmemöglichkeiten des Art. 9 maßgeblich sind.

- (3) Ein spiegelbildlicher Schutz – in Umsetzung der Berner Konvention – existiert auch auf Unionsebene. Maßgeblicher Sekundärakt ist die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie. Der Wolf ist in Anhang IV der FFH-Richtlinie als streng geschützte Tierart gelistet, sodass Art. 12 Abs. 1 mit den Zugriffsverboten und Art. 16 Abs. 1 mit seinen Ausnahmegründen gilt.
- (4) Auf Bundesebene besteht das Herzstück des Wolfsschutzes im Bundesnaturschutzgesetz. Die völker- und unionsrechtlichen Zugriffsverbote wurden in § 44 Abs. 1 BNatSchG implementiert. Ein Reaktionsmanagement, also die Möglichkeit im Einzelfall Ausnahmen zu erlassen, ermöglicht § 45 Abs. 7 Satz 1–3 BNatSchG. Zudem kennt das BNatSchG mit § 45a BNatSchG eine auf den Wolf zugeschnittene Regelung. § 45a Abs. 2 Satz 1 BNatSchG verstößt allerdings gegen Unions- und Völkerrecht.
- (5) Auf Landesebene ist insbesondere zwischen Wolfsverordnungen und Landesjagdgesetzen zu unterscheiden.
 - Erstere werden auf Grundlage von § 45 Abs. 7 Satz 4 und 5 BNatSchG erlassen und sind dem besonderen (naturschutzrechtlichen) Artenschutzrecht zuzuordnen. Gemein haben die Wolfsverordnungen, dass sie auf Landesebene den Versuch unternehmen, die bundesrechtlichen Vorgaben zur Erteilung einer Ausnahme genehmigung zu konkretisieren. Aktuell bestehen in Bayern, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Sachsen solche Wolfsverordnungen.
 - Die Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen und Schleswig-Holstein haben den Wolf als jagdbare Tierart in das jeweilige Landesjagdrecht aufgenommen. Dies verstößt jedoch gegen das kompetenzrechtliche Gefüge des Grundgesetzes, da mit der Aufnahme des Wolfs in das Jagdrecht keine jagdliche Nutzung des Wolfs ermöglicht wird.

III. Voraussetzungen einer letalen Entnahme (Tötung) nach nationalem Recht

- (1) Eine letale Entnahme verstößt gegen das Tötungsverbot des § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG, sodass eine artenschutzrechtliche Ausnahme nach § 45 Abs. 7 Satz 1–3 BNatSchG erforderlich ist.
- (2) Die zuständige Behörde trifft dabei in Bezug auf alle Ausnahmevoraussetzungen eine Begründungs- und Nachweispflicht anhand der besten verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse.

1. Ausnahmegründe in der Praxis

- (1) § 45 Abs. 7 Satz 1 BNatSchG setzt die völker- und unionsrechtlichen Vorgaben um und listet die Ausnahmegründe in abschließender Weise auf. Nach der Rechtsprechung des EuGH sind alle Ausnahmegründe restriktiv auszulegen.
- (2) Der nationale Gesetzgeber hat nicht alle Ausnahmegründe, die das Völker- und Unionsrecht vorsehen, umgesetzt. Die Möglichkeit einer bestandsregulierenden Jagd besteht in Deutschland nicht. Der Ausnahmegrund des Art. 16 Abs. 1 lit. e FFH-RL und Art. 9 Abs. 1 Spiegelstrich 5 BK wurde in Deutschland bisweilen nicht umgesetzt.
- (3) Häufigster Ausnahmegrund in der Praxis ist § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG – zur *Abwehr ernster landwirtschaftlicher Schäden*. Nicht erforderlich ist, dass der Eintritt eines Schadens abgewartet werden muss. Ausreichend ist die Drohung eines ernststen Schadens.
 - Dabei ist eine Schadensprognose anzustellen. Diese muss ergeben, dass der Eintritt eines ernststen wirtschaftlichen Schadens wahrscheinlich ist. Dabei können Rissereignisse, die in der Vergangenheit liegen, in einem engen zeitlichen und örtlichen Zusammenhang stehen und durch ausreichende Herdenschutzmaßnahmen gesichert waren, berücksichtigt werden.
 - Ernst ist ein Schaden, wenn dieser mehr als nur geringfügig und damit von einigem Gewicht ist. Grundsätzlich genügt für die Annahme eines solchen Schadens ein einziger Riss nicht. Dem deutschen Recht ist aber auch die Bestimmung einer exakten Schadensschwelle fremd.
 - (Künftige) mittelbare Schäden sind nicht per se berücksichtigungsfähig. Sofern solche Schäden auf die Verursachung durch einen Wolf zurückzuführen sind, wie etwa Folgeschäden durch einen Übergriff auf die Nutztiere, können diese bei der Bestimmung des ernststen Schadens berücksichtigt werden – nicht aber, wenn die mittelbaren Schäden nicht auf einen individuellen

Wolfsübergriff zurückzuführen sind (bspw. bei Betriebsaufgaben infolge mehrerer Übergriffe).

- (4) Daneben werden Ausnahmen im *Interesse der Gesundheit des Menschen* nach § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 4 BNatSchG erlassen.
 - Insbesondere, wenn der Wolf gegenüber dem Menschen ein problematisches Verhalten zeigt. Eine konkrete Gefahr muss von dem Wolf zwar nicht ausgehen. Aber nicht jedes Wolfsverhalten rechtfertigt eine letale Entnahme. Maßgeblich ist, die wissenschaftlichen Erkenntnisse zu berücksichtigen. Danach genügt eine einmalige Begegnung in der Regel nicht.
 - Das OVG Lüneburg hat anerkannt, dass Wolfstötungen auch als Maßnahme des Küstenschutzes sowie zur Abwehr von Überschwemmungsgefahren im Interesse der Gesundheit des Menschen i.S.d. § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 4 BNatSchG erfolgen können (Beschluss vom 05.09.2024 – 4 ME 122/24, Ls. 1). Die Schafbeweidung von Deichen erfolgt in diesem Interesse, denn der Einsatz von Schafen auf den Deichen führt zu einer Befestigung der Deichoberfläche. Erforderlich ist allerdings, dass die letale Entnahme des Wolfs im Einzelfall im Interesse der Gesundheit des Menschen erfolgt, wobei die Durchführung der Wolfstötung als überwiegend gegenüber dem Interesse des betroffenen Artenschutzes erweist. Dies muss im Einzelfall durch die Behörde dargelegt werden (im Fall des OVG Lüneburg war dies nicht der Fall).

2. Keine zufriedenstellende Alternative

- (1) § 45 Abs. 7 Satz 2 BNatSchG fordert, dass die artenschutzrechtliche Ausnahme *ultima ratio* ist und etabliert insofern ein strikt beachtliches Vermeidungsgebot. Dabei muss untersucht werden, ob ein Mittel zur Verfügung steht, das sowohl dem jeweiligen Ausnahmegrund in gleicher Weise Rechnung trägt als auch in einer Weise verwirklicht werden kann, die eine geringere Beeinträchtigung des Wolfs mit sich bringt. Die Anforderungen an die Alternativprüfung unterscheiden sich anhand der jeweiligen Ausnahmegründe.
- (2) Herdenschutzmaßnahmen haben sich zur Abwehr ernster landwirtschaftlicher Schäden bewährt. Insbesondere wolfsabweisende Zäune und Herdenschutzhunde können Wolfsangriffe deutlich reduzieren, wobei kein hundertprozentiger Wolfsschutz bestehen muss.
- (3) Für die Abwehr im Interesse der Gesundheit des Menschen kommen insbesondere Vergrämnungsmaßnahmen, aber auch das Identifizieren und Entfernen von Anreizen in Betracht. Immer

dann, wenn der Wolf einem Menschen gegenüber aggressiv ist oder ihn angreift, ist die letale Entnahme mit Blick auf Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG jedoch alternativlos.

- (4) Als Ausfluss des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes müssen die Alternativen auch *zumutbar* sein, d.h. der Verwirklichungsaufwand darf nicht außer Verhältnis zu dem mit ihm erreichbaren Gewinn für den Naturschutz stehen, wobei dies im Einzelfall zu beurteilen ist.
- Ursprünglich nahm das OVG Lüneburg an, dass Herdenschutzmaßnahmen bei wehrfähigen Nutztieren (bspw. Rinder und Pferde) für sämtliche Halter eine offenkundige Überschreitung der Grenze des Zumutbaren seien. Das führt jedoch dazu, dass zumutbare Alternativen in bestimmten Regionen bei einer Häufung von Rinderrissen generell zu verneinen wären. Da dies mit unionalen Vorgaben nicht in Einklang zu bringen ist, hält das OVG Lüneburg an dieser Rechtsprechung seit April 2024 ausdrücklich nicht mehr fest.
 - Herdenschutzmaßnahmen verursachen hohe Kosten. Zwar kann nach der Rechtsprechung des BVerwG die Zumutbarkeit einer Alternative aus Kostengründen scheitern. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die schutzwürdigen Interessen des Wolfsschutz keinen monetären Wert beinhalten, die mit finanziellen Kosten verglichen werden können. Auch aus unionaler Sicht kommen diesen nicht die gleiche Bedeutung zu, wie dem mit der FFH-Richtlinie verfolgten Ziel der Erhaltung der wildlebenden Tiere. Ein rein finanzieller Aspekt kann keine Unzumutbarkeit auslösen – insbesondere, da für die Anschaffung und Errichtung von wolfsabweisenden Zäunen und Herdenschutzhunden finanzielle Förderungen durch Fördermittel der Bundesländer bestehen. Erst kürzlich hat der EuGH betont, dass wirtschaftliche Implikationen zwar berücksichtigungsfähig sind, ohne dabei aber ausschlaggebenden Charakter zu haben.
 - Insbesondere in Alpen- und Deichregionen wird vermehrt der Einwand erhoben, dass Herdenschutzmaßnahmen aufgrund von topografischen Gegebenheiten nicht zumutbar seien. Eine solche abstrakte Einstufung reicht nicht aus. Vielmehr muss im Einzelfall beurteilt werden, ob die konkreten örtlichen Gegebenheiten zu einer Unzumutbarkeit führen. Die neusten Ergebnisse eines Forschungs- und Entwicklungsvorhabens zu Herdenschutzmaßnahmen auf Sonderstandorten zeigen, dass Herdenschutzmaßnahmen durchaus möglich sind, aber mit einem deutlich erhöhten Mehraufwand einhergehen.

3. Keine Verschlechterung des Erhaltungszustandes der Populationen

- (1) Eine Ausnahme darf nach § 45 Abs. 7 Satz 2 BNatSchG nur erteilt werden, wenn sich der Erhaltungszustand der Population nicht verschlechtert. Dafür hat die Behörde eine zweistufige Prüfung vorzunehmen.
- (2) Auf erster Stufe muss sie zunächst den Erhaltungszustand der Population ermitteln und sich dabei an die Legaldefinition des günstigen Erhaltungszustands des Art. 1 lit. i FFH-RL orientieren. Die deutschen Wolfsbestände sind überwiegend der mitteleuropäischen Flachlandpopulation zuzuordnen. Da zu dieser Population auch die Wolfsindividuen aus der westlichen Hälfte Polens angehörig sind, ist grundsätzlich eine grenzüberschreitende Beurteilung erforderlich. Polen führt ein Wolfsmonitoring jedoch nach eigenen Standards durch, das sich in Struktur und Methodik erheblich zum nationalen Monitoring unterscheidet. Eine grenzüberschreitende Betrachtung ist in der Praxis daher nicht möglich. Im Monitoringjahr 2022/2023 war der Erhaltungszustand in Deutschland (noch!) nicht günstig, da nur 430 fortpflanzungsfähige Wolfsindividuen nachgewiesen wurden.
- (3) In der Praxis empfiehlt es sich zudem, nicht nur den Erhaltungszustand der Population zu bestimmen, sondern auch den der lokalen Population, da sich negative Folgen i.d.R. am unmittelbarsten in dem betroffenen lokalen Gebiet bemerkbar machen.
- (4) In einem zweiten Schritt ist zu prüfen, wie sich die Ausnahme auf den Erhaltungszustand auswirkt, wobei die besten wissenschaftlichen Daten heranzuziehen sind und der Vorsorgegrundsatz zu beachten ist.
- (5) Aber: In der Praxis scheitern Ausnahmen in der Regel nicht an dieser Voraussetzung. Vielmehr hat das OVG Lüneburg eine negative Auswirkung bei der Tötung eines einzigen Wolfs als „fernliegend“ erachtet. Sofern in der Region aber nur eine sich reproduzierende Wölfe ansässig ist, kann die Beurteilung jedoch anders ausfallen (so zu „Gloria“ das OVG Münster im Januar 2024).

IV. Aktuelle Entwicklung: Schnellabschüsse

- (1) Am 01.12.2023 beschloss die Umweltministerkonferenz sog. Schnellabschüsse. Sie sollen den Ausnahmegrund des § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG konkretisierend auslegen.

- (2) Danach ist in einem Gebiet mit erhöhten Rissaufkommen das erstmalige Überwinden des zumutbaren Herdenschutzes und des Risses von Weidetieren durch den Wolf für eine Abschussgenehmigung ausreichend. Die Abschussgenehmigung soll zeitlich für 21 Tage nach dem Risseignis gelten und Entnahmen im Umkreis von bis zu 1.000m um die betroffene Weide im betroffenen Gebiet zulassen. Rechtlich umzusetzen wären diese Gebiete per Rechtsverordnung.
- (3) Der Beschluss der Umweltministerkonferenz ist rechtlich unverbindlich.

V. Rechtspolitische Überlegungen

- (1) Die Einführung eines *Nutzungsmanagements* auf nationaler Ebene (Bund) ist zwar kompetenzrechtlich zulässig. Jedoch liegt ein Verstoß gegen Unions- und Völkerrecht vor, wenn eine jagdliche Nutzung ohne ganzjährige Schonzeit ermöglicht werden würde.
- (2) Die Einführung eines *Bestandsmanagements* ermöglicht keine jagdliche Nutzung, sondern definiert einen Akzeptanzbestand. Bei Überschreitung dieses Bestandes ist die Entnahme von Wölfen bis zum Erreichen des Akzeptanzbestandes möglich. Dies ist de lege lata nach nationalem Recht unzulässig, wäre hingegen völker- und unionsrechtlich zulässig, denn sowohl die Berner Konvention als auch die FFH-Richtlinie kennen einen solchen Ausnahmegrund (Art. 16 Abs. 1 lit. e FFH-RL, Art. 9 Abs. 1 Spiegelstrich 5 BK). Bei einer Umsetzung ist die Rechtsprechung des EuGH (sog. Tapiola-Rechtsprechung) zu beachten.
- (3) Aktuell wird eine Absenkung des Wolfs in der Berner Konvention und in der FFH-Richtlinie diskutiert, wonach der Wolf von Anhang II in Anhang III der Berner Konvention und von Anhang IV in Anhang V der FFH-Richtlinie umgelistet werden soll. Die Europäische Kommission

hat Ende Dezember 2023 dem Rat vorgeschlagen, einen Beschluss über den im Namen der EU zur Vorlage von Vorschlägen zur Änderung der Berner Konvention im Hinblick auf die Tagung des Ständigen Ausschusses zu vertretenden Standpunkt zu fassen. Dazu ist jedoch eine 2/3-Mehrheit im Umweltrat nötig, ehe dann eine Änderung der Berner Konvention möglich wäre, für die auch eine 2/3-Mehrheit der Vertragsparteien nötig wäre. Erst im Anschluss könnte Anhang IV der FFH-Richtlinie per Einstimmigkeit geändert werden. Die politischen Diskussionen darüber dauern derzeit noch an, wobei die Bundesumweltministerin erst kürzlich ihren Widerstand aufgab und sich auf EU-Ebene eine solche Mehrheit abzeichnet.

VI. Fazit

- (1) Die Rückkehr des Wolfs führt zu zahlreichen Konflikten, die das Recht auf verschiedenen Ebenen zu lösen versucht. Mit § 45 Abs. 7 Satz 1–3 und § 45 Abs. 7 Satz 4 und 5 BNatSchG besteht die Möglichkeit auf nationaler Ebene, auf diese Konflikte entsprechend zu reagieren. Jedoch wurden in Deutschland nicht alle unions- und völkerrechtlichen Spielräume ausgeschöpft.
- (2) Der EuGH hat in seinen Judikaten, zuletzt im Juli 2024, stets den Wolfsschutz gestärkt. Um von diesem strengen Schutz abzurücken, muss zunächst das Völker- und sodann das Unionsrecht geändert werden. Auf nationaler Ebene kann erst an letzter Stelle – bis auf die Umsetzung von Art. 16 Abs 1 lit. e FFH-RL – reagiert werden. Dies wird in der rechtspolitischen Debatte häufig nicht hinreichend beachtet. Die Schnellabschussregelung auf Bundesebene und die Überführung in einige Landesjagdrechte sind jedoch kein „Wundermittel“. Diesen Regelungen haftet vielmehr die Gefahr der Symbolpolitik an.

Dr. Ulrike Jürschik

Suffizienz und Recht

Am Beispiel von Alternativenprüfungen im Planungsrecht

I. Einleitung

„Soll die derzeitige Lebensweise einschließlich so verbreiteter oder sogar alltäglicher Verhaltensweisen wie der Errichtung und Nutzung neuer Bauten und dem Tragen von Kleidung klimaneutral sein, sind demnach grundlegende Einschränkungen und Umstellungen von Produktionsprozessen, Nutzungen und alltäglichem Verhalten erforderlich.“

(BVerfGE 157, 30-177, Rn. 37)

- (1) Suffizienz – verstanden als Genügsamkeit oder Mäßigung – ist eine mögliche Teilantwort auf die fehlende Nachhaltigkeit heutiger Gesellschaften.
- (2) Außerhalb der Rechtswissenschaften hat sich bereits eine Suffizienzforschung als Forschungszweig etabliert, die durch Sozialwissenschaften, inter- und transdisziplinäre Nachhaltigkeitsforschung sowie ökologische Ökonomik geprägt wird.
- (3) In den Umweltrechtswissenschaften existieren nur erste Ansätze einer Suffizienzforschung, während das Umweltrecht in den Bereichen Energieeffizienz, dem Ausbau erneuerbarer Energien und Kreislaufwirtschaft immer ausdifferenzierter wird.

II. Begriffsbestimmung

- (4) Weder in der inter- und transdisziplinären Forschung noch in den Rechtswissenschaften hat sich ein einheitlicher Suffizienzbegriff herausgebildet. Suffizienz wird häufig verkürzt mit Lebensstiländerungen, Verhaltensänderungen oder Verzicht gleichgesetzt.
- (5) Für diesen Beitrag meint Suffizienz die Begrenzung, Reduktion oder qualitative Änderung menschlicher Aktivitäten als Beitrag zur sozial-ökologischen Transformation, auch wenn dadurch Bedürfnisse auf eine andere Art und Weise erfüllt werden. Distinktionsmerkmal der Suffizienz gegenüber etwa Effizienzstrategien ist, dass Suffizienz mit der Änderung von Routinen und gewohnter Bedürfniserfüllung einhergeht. Suffizienz beinhaltet Bedarfe und Bedürfnisse zu hinterfragen und diese bei (zu) hohen

ökologischen Auswirkungen zu begrenzen oder umzustellen.

- (6) Das Gleichsetzen mit Verzicht ist demgegenüber wenig hilfreich, da dieser Begriff den Bedeutungsgehalt von Suffizienz nicht ausreichend ausschöpft und subjektivierte Einstellungen zu Suffizienz transportiert, die nicht zu einer sachlich-wissenschaftlichen Auseinandersetzung beitragen.

III. Eine rechtswissenschaftliche Perspektive auf Suffizienz

- (7) Bei Suffizienz handelt es sich bislang nicht um einen Rechtsbegriff oder ein Rechtsprinzip, sondern um ein transdisziplinäres Schlüsselkonzept, dass zur Weiterentwicklung des Rechts und der Rechtsanwendung beitragen kann.
- (8) Aus umweltrechtlicher Perspektive handelt es sich bei Suffizienz um ein Konzept des handlungsorientierten Umweltschutzes: Suffizienz setzt nicht unmittelbar am Schutz einer näherbezeichneten Umweltqualität an, sondern an der menschlichen Handlung (oder dem Unterlassen), die direkt oder mittelbar zu Umweltwirkungen führt. Es empfiehlt sich, Suffizienz als Typ von Zielen, Maßnahmen und Instrumenten im Umweltrecht zu verstehen.
- (9) Das deutsche Verfassungsrecht zielt auf die Mäßigung des Staates, nicht auf die Mäßigung der Privaten. Ein an den Staat adressiertes ökologisches Mäßigungsgebot, z. B. für den staatseigenen Konsum, folgt aus Art. 20a GG, den grundrechtlichen Schutzpflichten und den intertemporalen Freiheitssicherungspflichten. Der Staat ist gehalten, in allen seinen Entscheidungen so wenig wie möglich zu emittieren und zu verbrauchen.
- (10) Der Gedanke der privaten Mäßigung kommt demgegenüber in der Verfassungsordnung nur mittelbar zum Tragen. Es besteht kein verfassungsrechtlicher Grundsatz der Zurückhaltung und kein grundsätzliches Rechtfertigungsbedürfnis für Private. Eine Mäßigung privater Aktivitäten findet allein vermittelt durch einfache Gesetze und deren Vollzug statt.

- (11) Allerdings verpflichtet Art. 20a GG den Gesetzgeber und die Exekutive als Staatsziel zu Maßnahmen, die auch auf eine Mäßigung der Bürger*innen im Sinne der Suffizienz zielen. Nur durch eine ökologische Transformation, in der die Umweltauswirkungen des Menschen auch durch Reduktion, Begrenzung und qualitative Änderungen menschlichen Handelns effektiv begrenzt werden, können die Schutzgüter des Art. 20a GG – die natürlichen Lebensgrundlagen – noch wirksam geschützt werden.

IV. Suffizienz und Alternativenprüfungen im Planungsrecht

- (12) Der planerische Gestaltungsspielraum erfordert je nach Planungsverfahren in unterschiedlichem Maße die Prüfung verschiedener Varianten als mögliche Alternativergebnisse der Planung. Alternativenprüfungen wurden als Rechtsfigur maßgeblich durch die deutsche Verwaltungsrechtsprechung im Rahmen des materiellen Abwägungsgebots für Planungsentscheidungen geprägt.
- (13) Alternativen können als eine von mehreren Möglichkeiten, ein bestimmtes Ziel zu erreichen, definiert werden. Alternativenprüfungen dienen dem Zweck, die Realisierung umweltschädigender Planungen und Vorhaben zu vermeiden, soweit wirtschaftlich, sozial und ökologisch vertretbare Alternativen zur Verfügung stehen.
- (14) In der materiellen planerischen Abwägung führen nach stetiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nicht erkannte Alternativen lediglich zu einem Abwägungsmangel, wenn sie sich hätten aufdrängen müssen. Für Abwägungsentscheidungen sind Alternativenprüfungen nur ausnahmsweise gesetzlich geregelt, z. B. in § 15 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 ROG, § 34 Abs. 2 BNatSchG. § 10 ROG setzt voraus, dass im Rahmen der Raumordnungsplanung „anderweitige Planungsmöglichkeiten“ geprüft wurden.

1. Suffizienzorientierte Alternativentypen

- (15) Planungsalternativen lassen sich mithilfe einer typisierenden Betrachtung kategorisieren. Die Rechtsprechung kennt etwa Verfahrensalternativen, Standortalternativen, Nullalternativen und Konzeptalternativen.
- (16) Bei der Prüfung von *Verfahrensalternativen* wird untersucht, ob das Vorhaben am gegebenen Ort anders verwirklicht werden kann, sodass geschützte Rechtsgüter weniger beeinträchtigt werden, z. B. durch Auflagen für den Bau. Un-

terfall der Verfahrensalternative ist die *Dimensionierungsalternative*. Hier wird geprüft, ob Anlagen und Infrastrukturen kleiner dimensioniert werden können. Die Prüfung von *Standortalternativen* beinhaltet, ob das Vorhaben zum Schutz wichtiger Rechtsgüter sinnvollerweise an einen anderen Ort verlegt werden kann. Mit der *Nullalternative* (auch *Nullvariante*) wird geprüft, ob es in der Abwägung günstiger ist, von einem Vorhaben gänzlich abzusehen bzw. eine entsprechende Planfeststellung abzulehnen. Sie betrifft also die Frage des „Ob“ der Vorhabenverwirklichung. Im Rahmen der Prüfung von *Konzeptalternativen* wird überdacht, ob das Ziel des Vorhabens auf eine gänzlich andere Art und Weise schonender verwirklicht werden kann. Beispiel ist die Prüfung, ob der Ausbau einer Zugstrecke gegenüber dem Ausbau einer Autobahn zu bevorzugen ist. Konzeptalternativen werden auch als Null-Plus-Varianten bezeichnet, wenn ein konkretes Vorhaben abgelehnt, aber ein Alternativvorhaben in Aussicht gestellt wird.

- (17) Nicht jede Alternative ist Suffizienzalternative. Ausgehend vom oben genannten Begriffsverständnis der Suffizienz bedienen aus den Verfahrensalternativen die Dimensionierungsalternativen und Nullalternativen die Merkmale der Reduktion und Begrenzung. Konzeptalternativen berücksichtigen die Möglichkeit eines qualitativ anderen Vorgehens, entsprechen also der qualitativen Änderung. Diese Typen sind also „Suffizienzalternativen“ zu qualifizieren. Standortalternativen sind in der Regel keine Suffizienzalternativen, da dasselbe Projekt lediglich an einem anderen Ort durchgeführt wird.

2. Würdigung der aktuellen Rechtsprechung zu „Suffizienzalternativen“

- (18) Die Rechtsprechung erkennt zwar Dimensionierungsalternativen, Nullvarianten und Konzeptalternativen als potenzielle Alternativentypen an. Sie rügt aber nur selten deren nicht ausreichende Berücksichtigung im Rahmen der Abwägung. Dies liegt daran, dass Suffizienzalternativen oft als nicht „zumutbar“ angesehen werden, da sie Planzielen nicht entsprechen. Das Bundesverwaltungsgericht geht derzeit davon aus, dass „von der Alternative [...] nicht mehr gesprochen werden [kann], wenn eine Variante auf ein anderes Projekt hinausläuft“. Dies sei gegeben, wenn „ein mit dem Vorhaben verbundenes wesentliches Ziel mit einer Alternative nicht erreicht werden kann“ (BVerwG, Beschluss vom 16. Juli 2007 – 4 B 71/06 –, Rn. 42). Zumutbar sei es nur, Abstriche vom Zielerfüllungsgrad hinzunehmen.

- (19) Dass Alternativen an ihrer Plankonformität gemessen werden, sorgt dafür, dass gerade suffizienzorientierte Alternativen in der Abwägung ausgeschlossen werden.
- (20) Dimensionierungsalternativen, die nur geringfügig vom ursprünglichen Projekt abweichen, sind zwar in den meisten Fällen zumutbar.
- (21) Konzeptalternativen laufen in der Regel aber auf ein anderes Projekt hinaus. Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts geht mit Konzeptalternativen restriktiv um. Für den Verkehrsbereich hat das Bundesverwaltungsgericht etwa festgestellt, dass bereits Alternativen, die bloße verkehrslenkende Maßnahmen wie Geschwindigkeitsreduzierung, Abstimmung der Ampelschaltung oder Flüsterasphalt vorsehen, als nicht mehr plankonforme Alternativen zu qualifizieren sind, sondern auf „ein anderes Projekt“ hinauslaufen (BVerwG, Beschl. v. 30.10.2013 – Az. 9 B 18/13, Rn. 13). Die restriktive Auslegung der Rechtsprechung vernachlässigt das Bedürfnis, Ressourcen stärker zu schützen. Auf Suffizienz gerichtete Alternativen, wie die Geschwindigkeitsreduzierung oder Verkehrsbegrenzung, werden ohne überzeugende Begründung ausgeschlossen.
- (22) Wenig überzeugt auch, die Nullalternative an den Planzielen zu messen und darüber für „unzumutbar“ zu erklären. Die Nullvariante hebt sich insoweit von anderen Alternativentypen ab. Nullvarianten halten offen, bei der Planung auch planungsexterne Belange mit den Planungszielen abzuwägen, die überwiegen können. An welchen Zielen sich Nullvarianten messen lassen müssen, kann nicht von den Zielen der Vorhabenträger:innen abhängen, sondern muss von gesetzlichen und planerischen Zielen der öffentlichen Hand abhängig gemacht werden, die dabei z. B. das Staatsziel des Art. 20a GG und intertemporale Freiheitssicherungspflichten zu berücksichtigen haben.
- (24) Dazu sollte im Rahmen der Bewertung von Alternativenprüfungen stringenter anhand von Alternativentypen und den spezifischen Schutzgütern und Zwecken der Planungsentscheidungen in der Planungskaskade differenziert werden. Obwohl die jeweiligen Planungsverfahren unterschiedliche Voraussetzungen für Alternativenprüfungen vorsehen, unterscheidet die Rechtsprechung bisher weder systematisch nach Typen von Alternativen noch teleologisch nach dem jeweiligen Regelungszweck von Alternativenprüfungen sowie den entsprechenden Schutzgütern. Stattdessen werden bei sämtlichen Alternativenprüfungen auf allen Ebenen der überörtlichen und örtlichen Fach- und Gesamtplanung gleichartige Prüfmaßstäbe und Grundsätze angewendet.
- (25) Im Ablauf der Planungskaskade scheint es sachgerecht und geboten, Konzeptalternativen bereits in vorgelagerten Planungsstufen, z. B. bei Bedarfsplanungen und in der Raumordnung stärker zu berücksichtigen. Hier sollte möglichst konzeptionell offen geplant werden. Dimensionierungs- und Nullalternativen sollten in der Abwägung in nachgelagerten Planungsentscheidungen eine gesteigerte Bedeutung erlangen, denn hier kann sehr konkret abgewogen werden, ob ein Vorhaben sich gegen andere Ziele wirklich durchsetzen kann – und wenn ja in welcher Größe.
- (26) Auch der jeweilige Schutzzweck einer Alternativenprüfung kann für die Ausweitung der Alternativenprüfungspflicht auf Suffizienzalternativen sprechen, wie zum Beispiel im Fall der habitatschutzrechtlichen Abweichungsprüfung. Nach ständiger Rechtsprechung wird aus dem Wortlaut des § 34 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG geschlossen, dass hier nur eng mit dem Planziel vereinbare Alternativen zu berücksichtigen sind. Eine Begrenzung auf den verfolgten Zweck entspricht aber weder der zugrunde liegenden FFH-Richtlinie noch der systematischen Stellung und dem Zweck des § 34 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG als Ausnahmevorschrift. Auch gelten für FFH-Gebiete besonders hohe Schutzstandards (Art. 3 FFH-RL, § 33 Abs. 1 BNatSchG). Gerade bei erheblichen Beeinträchtigungen von FFH-Gebieten muss eine Alternativenprüfung weit verstanden werden, sodass auch Null- und Konzeptalternativen, in jedem Fall aber Dimensionierungsalternativen ernsthaft zu erwägen sind, selbst wenn vom Planziel dadurch abgewichen wird.

3. Stärkung von Suffizienzalternativen in der Abwägung

- (23) Ich schlage vor, die Bedeutung von Suffizienzalternativen in der Abwägung zu stärken. Dies dient der Umsetzung der oben genannten verfassungsrechtlichen Suffizienzpflichten aus Art. 20a GG, staatlichen Schutzpflichten zum Klimaschutz und intertemporalen Freiheitssicherungspflichten aus den Freiheitsrechten, an die staatliche Planungsträger und Planfeststellungsbehörden verfassungsrechtlich gehalten sind.

4. Praktische Folgen der Stärkung von Suffizienzalternativen

- (27) Die Prüfung aller in Betracht kommenden Suffizienzalternativen – vor allem im Rahmen planfeststellungsbezogener Abwägungen – wird den Prüfungsumfang von Vorhabenträger:innen und Behörden erhöhen. Dies widerspricht dem derzeitigen Trend der Planungsbeschleunigung. Der Aufwand lohnt sich jedoch: Alternativenprüfungen sind nicht als Instrument zur Verzögerung der Vorhabenverwirklichung, sondern als Rationalisierungsinstrument zu verstehen. Sie zeigen (im besten Fall) alternative Planungsergebnisse auf, die ökologische und soziale Erfordernisse besser berücksichtigen.
- (28) Zunehmende Umweltkrisen und die Erfordernisse des Klimaschutzes werden über Art. 20a GG und die Freiheitsrechte zukünftig stärker zugunsten der Nichtzulassung (insbesondere bei Großprojekten) streiten. Entsprechend wird absehbar auch die Bedeutung von Konzeptalternativen in frühen Stufen der Planungskaskaden zunehmen, um Entscheidungen zugunsten der Nullvariante in späten Planungsstadien zu umgehen.

V. Schluss

- (29) Suffizienz kommt im geltenden Recht wie in der öffentlichen Debatte bisher – wenig überraschend – eine untergeordnete Bedeutung zu.

(30) Suffizienzansätze sind zwar bereits im Recht identifizierbar oder in rechtlichen Auseinandersetzungen – etwa um Konzept- und Nullalternativen – angelegt. Sie entfalten aber bislang kaum Relevanz in der tatsächlichen Rechtsanwendung.

(31) Insgesamt lässt sich am Beispiel der Alternativenprüfungen zeigen, dass die Umsetzung von Suffizienz im Umweltrecht unter anderem erfordert, lange entwickelte Grundsätze der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung infrage zu stellen und auf ihre Zukunftstauglichkeit hin zu überprüfen. Die Kategorisierung rechtlicher Figuren und Ansätze im Hinblick auf Suffizienz zeigt auf, wo im ökologischen Sinne transformatives Potenzial in der Rechtsordnung nicht ausgeschöpft wird.

(32) Suffizienz wirkt als verfassungsrechtliches Gebot der ökologischen Mäßigung auf Hoheitsträger:innen. Es fordert die Rechtsentwicklung und -anwendung dazu auf, zu verhandeln, welche heute noch alltäglichen und verbreiteten Praktiken des Konsums und der Produktion in Zukunft noch tragbar sind, wenn die natürlichen Lebensgrundlagen durch Abwendung bzw. Minderung von Klimawandel, Biodiversitätsverlust und Verschmutzung erhalten werden sollen. Über die verfassungsrechtliche Pflicht hinaus wirkt Suffizienz aber auch als transformatives Schlüsselkonzept, das für die Rechtswissenschaft und Rechtspraxis eine Orientierungsfunktion in den anstehenden Transformationsprozessen entfalten kann.

§ 10 ROG

„[...]“

- (3) Dem Raumordnungsplan ist eine zusammenfassende Erklärung beizufügen über die Art und Weise, wie die Umweltbelange und die Ergebnisse der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung in dem Aufstellungsverfahren berücksichtigt wurden, **und aus welchen Gründen der Plan nach Abwägung mit den geprüften in Betracht kommenden anderweitigen Planungsmöglichkeiten gewählt wurde**, sowie über die im Rahmen der Überwachung der Auswirkungen auf die Umwelt nach § 8 Abs. 4 Satz 1 durchzuführenden Maßnahmen.“

§ 15 ROG

- „(1) Die nach Landesrecht zuständige Raumordnungsbehörde (zuständige Raumordnungsbehörde) prüft nach Maßgabe dieser Vorschrift in einem besonderen Verfahren die Raumverträglichkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen im Sinne von § 1 der Raumordnungsverordnung. **Gegenstand der Raumverträglichkeitsprüfung sind die**

[...]

2. Prüfung der ernsthaft in Betracht kommenden Standort- oder Trassenalternativen und

[...]“

Alternativenprüfung im Rahmen des materiellen Abwägungsgebots in Planungsentscheidungen und Planfeststellungsverfahren (st. Rspr. Bundesverwaltungsgericht)

„Bei der Zusammenstellung des Abwägungsmaterials müssen einerseits alle ernsthaft in Betracht kommenden Alternativlösungen berücksichtigt und mit der ihnen zukommenden Bedeutung in die vergleichende Prüfung der jeweils berührten öffentlichen und privaten Belange eingestellt werden. Eine Planfeststellungsbehörde handelt andererseits nicht schon dann abwägungsfehlerhaft, wenn eine von ihr verworfene Alternative ebenfalls mit guten Gründen vertretbar gewesen wäre. Vielmehr sind die Grenzen der planerischen Gestaltungsfreiheit erst dann überschritten, wenn sich eine andere als die gewählte Lösung unter Berücksichtigung aller abwägungserheblichen Belange eindeutig als die bessere, weil öffentliche und private Belange insgesamt schonendere, hätte aufdrängen müssen oder wenn der Planfeststellungsbehörde in Folge einer fehlerhaften Ermittlung, Bewertung oder Gewichtung einzelner Belange ein rechtserheblicher Fehler unterlaufen ist.“ (st. Rspr. des Bundesverwaltungsgerichts, siehe etwa BVerwG, Urteil vom 15. Oktober 2020 – 7 A 9/19 –, juris-Rn. 124, BVerwG, Urteil vom 03. März 2011, Az. 9 A 8.10, Rn. 65, 66; BVerwG, Urteil vom 16. März 2006 - BVerwG 4 A 1075.04, Rn. 98)

§ 34 BNatSchG

[...]

- (2) Ergibt die Prüfung der Verträglichkeit, dass das Projekt zu erheblichen Beeinträchtigungen des Gebiets in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen führen kann, ist es unzulässig.
- (3) Abweichend von Absatz 2 darf ein Projekt nur zugelassen oder durchgeführt werden, so weit es
1. aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses, einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art, notwendig ist und
 2. **zumutbare Alternativen, den mit dem Projekt verfolgten Zweck an anderer Stelle ohne oder mit geringeren Beeinträchtigungen zu erreichen, nicht gegeben sind.**

[...]

Prof. Dr.-Ing. Jörg E. Drewes

Wasserverfügbarkeit – tatsächliche Herausforderungen

Gliederung und Thesen

1. Von der Stationarität zur Instationarität

Der vom natürlichen Wasserkreislauf geprägte Wasserhaushalt bestimmt die Verfügbarkeit der Lebensgrundlage Wasser für Mensch und Ökosysteme. Damit ist nicht nur das Aufgabenfeld der Wasserwirtschaft bestimmt, sondern es sind auch andere Sektoren unseres gesellschaftlichen Umfeldes betroffen, insbesondere wasserrelevante Wirtschaftsbereiche wie die Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Energieerzeugung, Schifffahrt oder Tourismus. Der schonende Umgang mit der Ressource Wasser sowie deren effektiver Schutz sind essentiell für den Erhalt der biologischen Vielfalt und eine nachhaltige Nutzung.

1.1 Bisheriger Handlungsrahmen der Wasserwirtschaft in Deutschland

Die zentrale Aufgabe und das Selbstverständnis der Wasserwirtschaft in Deutschland ist die Bewirtschaftung ober- und unterirdischer Gewässer, die Bereitstellung adäquater Wassermengen sowie die sichere Ableitung von Abwasser aus Siedlungen. Diese Bewirtschaftung schließt die Förderung, Aufbereitung und Verteilung von Trinkwasser ebenso ein, wie die Sammlung von Schmutz- und Regenwasser aus Siedlungen sowie deren Behandlung vor einer Einleitung in Fließgewässer. Dabei sind nach den Regelungen des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) Bewirtschaftungsziele und Reinhaltungsgebote für oberirdische Gewässer wie für Grundwasser (§§ 27, 47 WHG) einzuhalten. Die öffentliche Wasserversorgung wie die Abwasserbeseitigung nehmen dabei Aufgaben der Daseinsvorsorge wahr (§§ 50, 55 WHG). Die Aufgaben innerhalb dieses Handlungsrahmens werden in Deutschland von den zuständigen Akteuren unter Berücksichtigung lokaler Bedingungen unterschiedlich erfüllt.

1.2 Extreme Ereignisse nehmen zu und wirken auf die Wasserverfügbarkeit und -qualität

Deutschland galt bisher als ein wasserreiches Land mit einer hochentwickelten Wasserinfrastruktur einschließlich dazugehöriger Überwachungssysteme, die die Bereitstellung von ausreichend Wasser bisher weitgehend ohne mengenmäßige Begrenzung ge-

währleisten konnte. Wasserknappheit trat bisher allenfalls lokal und für kurze Zeiträume auf. In den letzten 10-15 Jahren haben sich jedoch Randbedingungen so nachweislich verändert, dass diese Gewissheit nicht länger trägt.

Die globale Erwärmung wird die Verfügbarkeit von Wasser nachhaltig beeinflussen, wobei einzelne Regionen davon unterschiedlich betroffen sein werden. Der Temperaturanstieg und die damit verbundenen Auswirkungen in Form langanhaltender Trockenheiten mit Hitzerekorden, veränderter Niederschlagsverteilung und sinkender Grundwasserspiegel sind in Deutschland schon heute spürbar. Mit langanhaltenden Perioden von Niedrigwasser in unseren Flüssen ergeben sich auch wachsende Wasserqualitäts Herausforderungen, sowohl unmittelbar für das aquatische Leben in diesen Gewässern aber auch für die öffentliche Trinkwasserversorgung. Diese Auswirkungen schreiten in der Realität schneller voran als bisherige Modellrechnungen vermuten lassen. Die Wasserwirtschaft steht hier vor enormen Herausforderungen. Schon heute lässt sich festhalten, dass ein weitgehend konstantes Wasserdargebot in Deutschland keine belastbare Grundannahme mehr ist.

1.3 Planungssicherheiten nehmen ab

Die bisherige Annahme einer Stationarität, also die Vorstellung, dass natürliche Systeme auf der Grundlage empirischer Beobachtungen innerhalb eines definierten Zeitfensters eine vorhersagbare Variabilität aufweisen, ist nicht mehr tragfähig. Die bisher als stationär angesehenen Muster des Wasserhaushalts mit saisonal innerhalb bekannter Bereiche schwankenden Niederschlägen, Verdunstungsraten, Grundwasserständen und Flusspegeln, verändern sich durch menschliche Eingriffe und Klimaveränderungen in z. T. immer kürzeren Zeiträumen und fortlaufend, was zu einer wachsenden Planungsunsicherheit führt, aber auch zu Bedrohungslagen, die jenseits des menschlichen Erfahrungsspektrums liegen und die sich zu regionalen Wassernotlagen zuspitzen können. Extremereignisse wie langhaltende Dürren, großflächige Hochwasserereignisse oder extreme Sturzfluten lassen sich weder vermeiden noch in ihren Auswirkungen komplett beherrschen. Schon heute sind damit steigende Verluste an Leib und Leben,

zunehmende langfristige nachteilige Gesundheitsfolgen (Hitzestress, psychische Beeinträchtigungen) so wie erhebliche ökonomische Verluste verknüpft.

Angesichts der wachsenden Unsicherheiten bezüglich der Verfügbarkeit von Wasserressourcen und der Vielzahl betroffener Sektoren repräsentiert Wasser ein Querschnittsthema, für das ein klimaresilientes Wassermanagement etabliert werden muss, das aber nur im Zusammenwirken mit allen betroffenen Bereichen und Akteuren umgesetzt werden kann.

2. Stoffliche Belastungen und deren Auswirkungen auf Wasserverfügbarkeit

Neben einer fehlenden Verdünnung im Zuge ausgedehnter Trockenphasen in Fließgewässern, können auch stetige stoffliche Einträge in Gewässer zu einer eingeschränkten Wasserverfügbarkeit führen. Auch Nitrat- und Pestizidbelastungen aus der Landwirtschaft haben zu einer flächendeckenden Einschränkung von Grundwasservorkommen für die öffentliche Trinkwasserversorgung geführt. Diese können zwar durch technische Maßnahmen wie eine weitergehende Wasseraufbereitung ausgeglichen werden, allerdings ist ein solches Vorgehen angesichts des erforderlichen Aufwandes nicht in allen Fällen vertretbar oder praktikabel. Darüber hinaus sind Trinkwasserressourcen zunehmend durch persistente und mobile organische Spurenstoffe (wie Per- und polyfluorierte Alkylsubstanzen, PFAS) belastet, die die Verwendung als Trinkwasser ohne aufwendige technische Aufbereitung weiter einschränkt.

Die EU-Kommission hat daher im Rahmen der Null-Schadstoff-Strategie einen systemischen Blick in die Überarbeitung von einschlägigen Gesetzeswerken integriert, die das Konzept des Risikomanagements in den Vordergrund stellt, um mögliche Belastungen frühzeitig zu erkennen und zu minimieren. Erwähnenswert sind hier insbesondere die Regelungen der revidierten EU-Trinkwasserrichtlinie (EU-TRL) in 2020 sowie die Neufassung der EU-Kommunalabwasser-richtlinie (EU-KARL) in 2024.

3. Strategien für die Etablierung eines klimaresilienten Wassermanagements

Angesichts der prognostizierten klimatischen und ökologischen Entwicklungen ist zu erwarten, dass die geschilderten Grenzzustände und regionale Wasser-notlagen weltweit immer häufiger erreicht werden. Um die Anpassungsfähigkeit weitgehend zu erhalten, ist es alternativlos, die Grundursache, den Klimawandel bei 1,5 °C globaler Erwärmung zu begrenzen und langfristig sogar rückgängig zu machen.

Vorschläge der Bundesregierung – Die Nationale Wasserstrategie

Um einen sicheren Abstand zu Grenzen der Beherrschbarkeit zu halten, sind Maßnahmen auf globaler und lokaler bzw. regionaler Ebene erforderlich, um mit gesteigerter Resilienz eine nachhaltige Bewirtschaftung der Ressource Wasser auch für zukünftige Generationen zu gewährleisten. Dies wurde auch von der Bundesregierung erkannt und resultierte 2023 in der erstmaligen Verabschiedung einer Nationalen Wasserstrategie. Dabei verfolgt die Bundesregierung das Ziel, die Strategie im Rahmen der jeweiligen (finanz-)verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten gemeinsam mit Ländern, Kommunen und anderen Akteuren der Wasserwirtschaft sowie den wassernutzenden Stakeholdern umzusetzen. Allerdings fehlt eine klare Roadmap, wie diese Maßnahmen beschleunigt umzusetzen sind sowie die Bereitstellung zusätzlicher finanzieller Ressourcen für die zügige Implementierung.

WBGU-Hauptgutachten „Wasser in einer aufgeheizten Welt“

Der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) unterstreicht in seinem neuen Hauptgutachten „Wasser in einer aufgeheizten Welt“ die zentrale Bedeutung und hohe Dringlichkeit eines klimaresilienten und sozial ausgewogenen Wassermanagements weltweit, bei dem sich Infrastrukturen und Managementansätze den Veränderungen der lokalen Wasserhaushalte und zunehmenden Extremereignissen anpassen. Dafür bedarf es einer transformativen Eingriffstiefe, da bisherige (inkrementelle) Anpassungsmaßnahmen nicht mehr ausreichen. Dies umfasst aufgrund der engen Verknüpfung von Wassermenge und -qualität auch den vordringlichen Schutz der Wasserqualität durch eine konsequente Umsetzung der Null-Schadstoff-Strategie sowie des Leitbilds einer Kreislaufwirtschaft („one water“), unter Einbeziehung der Ökosysteme und einer aktiven Bewirtschaftung des im Boden gebundenen grünen Wassers. Helfen auch transformative Maßnahmen nicht mehr weiter, ist gegebenenfalls ein geordneter rechtzeitiger Rückzug (bspw. keine Wiederansiedlung in Überflutungsgebieten; Aufgabe von bewässerungsintensiven Kulturen, etc.) die letzte Gestaltungsoption. Welche Risiken als intolerabel eingeschätzt werden und welche Anpassungspfade im Einzelnen beschrritten werden sollten, ist dabei auch Gegenstand gesellschaftlicher Aushandlungsprozesse.

Erforderliche Nachsteuerung und Reformbedarf in der nationalen Wassergovernance

Für die Umsetzung eines klimaresilienten Wassermanagements gibt es eine Vielzahl von notwendigen Anpassungen auch im Bereich der Governance. Einige Aspekte sind dafür im Folgenden kurz benannt, die eine weitere Diskussion anregen sollen:

- Das zentrale Handlungsziel bei Anpassungsmaßnahmen muss die Stabilisierung des Wasserhaushalts einschließlich der Sicherung der Ver- und Entsorgung von Trink-, Brauch- und Abwasser sein. Dafür ist eine flächendeckende Datenerfassung von Dargebot und Bedarf sowie Wasserqualitäten essentiell. Wer übernimmt diese Aufgabe?
- Wie kann die zunehmende Instationarität von Wasserressourcen in den Bewirtschaftungsplänen abgebildet werden?
- Angesichts der hohen Dringlichkeit von Anpassungsmaßnahmen, welche Möglichkeiten für eine Beschleunigung der Etablierung von Wasserinfrastrukturmaßnahmen bestehen im Umweltrecht? Sind diese Anpassungen wünschenswert?
- Welche Konsequenzen hat die Anpassung von Planungsannahmen angesichts sich fortlaufend ändernder Randbedingungen (wie z. B. eine Anpassung von Planungsgrößen wie eines Jahrhunderthochwassers HQ100) auf die Rechtssicherheit von Bescheiden?
- Sowohl in urbanen Räumen wie in der ländlichen Flur sollte der Rückhalt und die Versickerung von Regenwasser lokal verbessert werden. Dafür sind Anreize zu schaffen und die Priorisierung in der Genehmigungsphase (z. B. Bauanträge für Gebäude) zu erhöhen.
- Die Entnahme von Grundwasser für die Bewässerung muss das vorhandene Dargebot und Bedarfe bevorzugt in Echtzeit erfassen und in der Allokation berücksichtigen. Können bei der Umsetzung und Nutzung von Grundwasser auch dezentrale, nicht-staatliche Strukturen genutzt werden? Wenn ja, wie sollten diese aufgestellt sein?
- Das Leitmotiv der Wasserwirtschaft in Deutschland war bisher die bedarfsgerechte Verteilung von Wasserressourcen („Supply Management“). Angesichts des sinkenden Wasserdargebots und wachsender Nutzungskonflikte bedarf es eines Umdenkens hin zu einer Bewirtschaftung des Wasserverbrauchs („Demand Managements“) mit entsprechenden Instrumentarien.
- Wie ist die Priorisierung von Nutzern bei zeitlich unzureichendem Wasserdargebot zu organisieren?
- Eine Bewirtschaftung von grünem Wasser erfolgt momentan nur indirekt. Für eine aktive Bewirtschaftung ist daher eine Ermächtigung im WHG zu schaffen und Zuständigkeiten für die Bewirtschaftung zu benennen.
- Anforderungen, die in der neuen EU-Verordnung zur Wasserwiederverwendung bzw. in der momentan erstellten Bundesverordnung für die Nutzung weitergehend aufbereiteter Kommunalabwässer (Klarwasser) vorgesehen sind, unterscheiden sich deutlich von der Praxis einer unabsichtlichen Wasserwiederverwendung (Entnahme von Flusswasser mit erhöhten Klarwasseranteilen).
- Die Anforderungen der EU-Wasserrahmenrichtlinie bezüglich eines Erreichens eines guten ökologischen Zustandes berücksichtigt Extremereignisse nicht hinreichend, z. B. das Trockenfallen von Gewässerabschnitten bei ausgedehnten Trockenheiten. Für die Beurteilung des chemischen Zustandes ist die Liste von Zielsubstanzen zu überarbeiten, da Belastungen durch ubiquitäre Stoffe (wie Quecksilber) absehbar keine Verbesserungen erwarten lassen.
- Wie könnte die erweiterte Herstellerverantwortung (s. EU-KARL) auf andere Sektoren ausgeweitet werden, um die Verursacher von Umweltbelastungen stärker in die Pflicht zu nehmen?

Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner, Bonn

Wasserverfügbarkeit – rechtliche Herausforderungen

Gliederung und Thesen

I. Ein scheinbar neues Thema für Deutschland – global eine klassische Wasserrechtsfrage

1. Wasserknappheit als globale, europäische und deutsche Herausforderung

Über Jahrzehnte galt Deutschland als wasserreiches Land. Der Blick über die Grenzen und in die Geschichte des Rechts verdeutlicht jedoch, dass die Bereitstellung ausreichender Wasserressourcen viele Rechtsordnungen weltweit vor Herausforderungen stellt.

Dass auch Deutschland mit Situationen der Wasserknappheit rechnen und sein Recht auf entsprechende Situationen ausrichten muss, ist der globalen Wasserkrise geschuldet.

2. Ausländische Vorbilder zum Umgang mit Wasserknappheit

Zahlreiche ausländische Rechtsordnungen enthalten Instrumente zum Umgang mit Wasserknappheit, deren Rezeptionsfähigkeit, aber auch deren Defizite der deutsche Gesetzgeber kritisch analysieren sollte. Tragfähige Grundstrukturen sind aber längst vorhanden.

3. Externe Treiber und die Grenzen der Steuerungskraft des Wasserrechts

Dem Klimawandel, dem Bevölkerungswachstum und dem Konsum als externen Treibern der Wasserkrise ist mit den Instrumenten des Wasserrechts kaum zu begegnen. Die Wasserkrise bedarf in vieler Hinsicht einer über bloßes Wasserrecht hinausgehenden Bewältigung.

4. Das Wasserwirtschaftsrecht als Mehrebenenrecht

Das Wasserwirtschaftsrecht ist ein Mehrebenenrecht. Sein Kernstück bilden einige universelle Völkergewohnheitsrechtssätze, die sich in dem Institut der Pflicht zur „angemessenen Nutzung“ grenzüber-

schreitender Wasserressourcen („equitable utilization“) bündeln.

In einer Normenkaskade wird dieser Grundsatz global, regional und in konkreten Völkerrechtsverträgen für einzelne Gewässer sukzessive ausdifferenziert. Das Unionsrecht greift diese Vorgaben durch die Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG auf. Sie werden innerstaatlich im Vollzug des deutschen Rechts operativ verwirklicht.

II. Wasserverfügbarkeit im Völkerrecht – angemessene Nutzung gemeinsamer Ressourcen

1. Wasserverfügbarkeit als klassische zwischenstaatliche Streitfrage

Das Konfliktpotential der Aufteilung von Wasserressourcen verleitete die Staaten von jeher zu extremen völkerrechtlichen Standpunkten wie der sog. Harmon Doktrin.

2. Regionales Völkervertragsrecht

Soweit die Staaten solche Verteilungskonflikte überhaupt friedlich lösten, haben sie durchweg gegenseitige Rechte anerkannt. Bilaterale Übereinkommen über die Nutzung gemeinsamer Binnengewässer stellen eine verbreitete und im Kern konsistente Vertragspraxis dar.

3. Der Grundsatz der angemessenen Nutzung als Kern der Verträge und als Gewohnheitsrecht

Ihren gemeinsamen Nenner bildet der völkergewohnheitsrechtlich anerkannte Grundsatz der angemessenen Nutzung: Die Staaten verpflichten sich, grenzüberschreitende Gewässer so in Anspruch zu nehmen, dass auch für andere Staaten eine angemessene Nutzung möglich bleibt.

4. Die globale Kodifikation des Völkergewohnheitsrechts in der UN-Wasserlaufkonvention

Das UN-Rahmenübereinkommen über das Recht der nichtschiffahrtlichen Nutzung internationaler Wasserläufe von 1997 kodifiziert diese Maßstäbe. Es bildet lediglich einen flexiblen Rahmen und harmonisiert bestehende Regime.

Den „Wasserlauf“ definiert die Konvention weit und ganzheitlich unter Einschluss des Grundwassers. Die Staaten sollen den Wasserlauf auf ihrem Hoheitsgebiet „in ausgewogener und angemessener Weise“ und mit dem Ziel nutzen, „unter Berücksichtigung der Interessen der beteiligten Wasserlaufstaaten seine optimale und nachhaltige Nutzung zu erreichen“.

Dieses Leitbild einer flussgebietsbezogenen, ganzheitlichen und auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Gewässerbewirtschaftung liegt auch der Wasserrahmenrichtlinie zu Grunde und entspricht dem in § 1 WHG normierten Ziel der „nachhaltigen Gewässerbewirtschaftung“. Völkerrechtliche Elemente prägen somit auch das deutsche Wasserrecht.

Instrumentell bilden den Motor der internationalen Zusammenarbeit die sog. Flussgebietskommissionen für ein bestimmtes Gewässer. Solche Kommissionen mit deutscher Beteiligung existieren u.a. für Rhein, Donau, Elbe und den Bodensee. Die Zusammenarbeit in diesen Kommissionen konkretisiert die abstrakten völkerrechtlichen Vorgaben und vermittelt die eigentlichen Impulse an den Vollzug.

5. Die völkerrechtlichen Kodifikationsarbeiten zum Grundwasserschutz

Weniger profiliert als für Oberflächengewässer ist die Staatenpraxis für grenzüberschreitende reine Grundwasserressourcen. Gleichwohl greifen die Staaten zur Lösung von Nutzungskonflikten meist erneut auf den Grundsatz der angemessenen Nutzung zurück.

6. Leistungskraft und Leistungsgrenzen des geltenden Umweltvölkerrechts

Das in der Wasserlaufkonvention normierte Ziel, das Gewässer im Wassereinzugsgebiet „in ausgewogener und angemessener Weise“ zu nutzen, wird dem Anliegen der Wasserverfügbarkeit gerecht. Leistungsgrenzen resultieren jedoch aus der Abstraktheit und Konkretisierungsbedürftigkeit dieser Vorgaben, ihrer Begrenzung auf zwischenstaatliche Verteilungskonflikte und generell aus der mangelnden Durchsetzungskraft des Völkerrechts.

7. Ausblick: Das Menschenrecht auf Wasser und seine begrenzte Bewirtschaftungsrelevanz

Auch ein subjektives Menschenrecht auf Wasser, soweit es bindendes Völkerrecht darstellen sollte, wird in seinen zwischenstaatlichen Implikationen nicht über die Maßstäbe hinausgehen, die sich aus dem Grundsatz der angemessenen Nutzung ergeben.

III. Wasserverfügbarkeit im Europarecht – der gute Gewässerzustand

1. Regionales Völkerrecht und sein ungewöhnliches Zusammenspiel mit dem Unionsrecht

Leitbilder bedürfen der Umsetzung in konditionale Vorgaben. Dies übernimmt in Europa die Wasserrahmenrichtlinie, die einen Ordnungsrahmen für den Schutz der Oberflächengewässer und des Grundwassers schafft. Ihre Bewirtschaftung muss ganzheitlich in Flussgebietseinheiten erfolgen. Dadurch sollen eine Verschlechterung – gerade auch von Güte und Menge des Süßwassers – verhindert und unionsweit ein guter Gewässerzustand erreicht werden.

Neben die unionalen Vorgaben tritt ergänzendes regionales Völkerrecht: Das rahmenhafte europäische Übereinkommen zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen aus dem Jahr 1992 akzentuiert gegenüber der UN-Wasserlaufkonvention vor allem Reinhaltungsfragen und bildete einen Vorläufer der Wasserrahmenrichtlinie. Die völkerrechtliche Zusammenarbeit für einzelne Gewässer soll hingegen vor allem die grenzüberschreitende Umsetzung der Richtlinie ermöglichen.

2. Restriktive Vorgaben des unionalen Primärrechts zum mengenbezogenen Sekundärrecht

Obwohl nach Art. 192 Abs. 2 AEUV Maßnahmen, die die mengenmäßige Bewirtschaftung der Wasserressourcen berühren, der Einstimmigkeit im Rat bedürfen, wurde die Wasserrahmenrichtlinie mit ihren Vorgaben zur Wasserverfügbarkeit mit qualifizierter Mehrheit erlassen.

3. Die mitgliedstaatliche Pflicht zur Zielerreichung und das Verschlechterungsverbot

Die zentralen Ziele der Richtlinie sind das „Verschlechterungsverbot“ und das „Verbesserungsge-

bot“. Die Wasserverfügbarkeit bildet dabei sowohl für Oberflächengewässer wie für das Grundwasser ein Schlüsselement des maßgeblichen guten Gewässerzustands.

a) Mengenbezogene Vorgaben der EU-Wasser- rahmenrichtlinie für oberirdische Gewässer

Wenngleich die Richtlinie für Oberflächengewässer nicht explizit auf mengenmäßige Parameter abstellt, erfasst der gute „ökologische Zustand“ auch solche Aspekte. Die jeweils gebotene Wassermenge hängt von den Bewirtschaftungszielen des konkreten Wasserkörpers ab.

b) Mengenbezogene Vorgaben der EU-Grund- wasserrichtlinie für Grundwasser

Demgegenüber beruht der gute Zustands des Grundwassers von vornherein auf den beiden Komponenten des guten chemischen und mengenmäßigen Zustands. Die Mitgliedstaaten müssen insoweit ein Gleichgewicht zwischen Grundwasserentnahmen und -neubildung erreichen.

c) Die Bedeutung der nicht-mengenbezogenen Parameter für die Wasserverfügbarkeit

Auch die Einhaltung der nicht-mengenbezogenen Parameter des guten Gewässerzustands ist für die Wasserverfügbarkeit natürlich unabdingbar. Dennoch konzentriert sich dieses Referat auf die bislang weniger diskutierten spezifisch mengenbezogenen Rechtsfragen.

4. Die EU-Verordnung zu Wasserwiederverwendung und die Schlüsselrolle des Agrarrechts

Die EU-Verordnung 2020/741 über Mindestanforderungen an die Wasserwiederverwendung ist Vorreiter einer künftigen Wasserversorgung, die nicht mehr allen Nutzungen undifferenziert Trinkwasserqualität gewährleistet. Sie verdeutlicht zugleich die entsprechende Schlüsselrolle des Agrarrechts.

IV. Wasserverfügbarkeit im deutschen Recht – Gewährleistung durch Bewirtschaftung

Die operative Umsetzung all dieser Vorgaben erfolgt im deutschen Recht durch die hoheitliche Bewirtschaftung der Gewässer.

1. Der Gewährleistungsstaat des GG und die staatliche Verantwortung für das Wasser

Verfassungs- und Unionsrecht verpflichten den deutschen Staat zur Gewährleistung einer ausreichenden Wasserverfügbarkeit. Dieser Aufgabe dient die öffentliche Bewirtschaftung der Gewässer durch die Länder auf Grundlage der wasserrechtlichen Benutzungsordnung.

2. Unionale Qualitätsziele als zentraler Orientierungsmaßstab des nationalen Wasserrechts

Konkret werden die behördlichen Freiräume dieser Gewässerbewirtschaftung vor allem durch die Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie begrenzt. Grundsätzlich müssen alle Gewässer den für sie maßgeblichen guten Gewässerzustand erreichen.

3. Zusammenspiel von Gewässerbewirtschaftung und wasserrechtlicher Benutzungsordnung

Die entsprechenden Maßstäbe ergeben sich allerdings nur zum Teil unmittelbar aus der Richtlinie und werden im Übrigen durch die wasserwirtschaftliche Planung konkretisiert.

Im dritten und derzeit letzten regulären Bewirtschaftungszyklus verengen die wasserwirtschaftlichen Fachpläne das Bewirtschaftungsermessen der Wasserbehörden erheblich. Werden die Ziele gleichwohl verfehlt, sind die Pläne nachzubessern und zu verschärfen. Vergleichbare Maßstäbe gelten für die planerische Steuerung der Grundwasserbenutzungen.

Eine ergänzende normative Steuerung erfolgt zudem über die Festsetzung von Wasserschutzgebieten, die in der Regel der Wasserversorgung dienen.

Erst über diese planerischen Vorgaben werden die Bewirtschaftungsziele der §§ 27 ff. WHG im Rahmen einzelner Bewirtschaftungsentscheidungen vollzugsfähig. Daher kann etwa auch ein jahreszeitlich trockenengefallenes Gewässer i.S.v. § 33 WHG ausreichend Mindestwasser führen.

Liegen die unional geprägten gesetzlichen Voraussetzungen für die Erteilung einer wasserrechtlichen Erlaubnis vor, so kann die Wasserbehörde der Bewältigung von Kapazitätsproblemen immer noch im Rahmen ihres Bewirtschaftungsermessens Rechnung tragen.

4. Ergänzende ökonomische Anreize durch Gebühren und Wasserentnahmeentgelte

Flankiert wird das Zulassungsrecht durch die ökonomischen Anreize der Wasser- und Abwassergebühren und des derzeit durch 13 Länder erhobenen Wasserentnahmeentgelts.

5. Gemeingebrauch und erlaubnisfreie Grundwasserbenutzungen als offene Flanke des Modells

Während Gemeingebrauch und erlaubnisfreie Grundwasserbenutzungen im Hinblick auf den chemischen Zustand und die Gewässerökologie eher geringfügige Bedeutung haben, vermittelt die zunehmende Wasserknappheit ihnen einen spürbaren Bedeutungszuwachs. Sie führen zu aggregierten Entnahmemengen, die dazu beitragen, die Erreichung eines guten mengenmäßigen Grundwasserzustands infrage zu stellen.

6. Bewertung der Sachgerechtigkeit und Unionsrechtskonformität des deutschen Rechts

Insgesamt schafft das geltende Wasserrecht Maßstäbe, die – rein normativ betrachtet – eine Übernutzung des vorhandenen Wasserschatzes verhindern, zugleich aber in diesem Rahmen Spielraum für eine rationale volkswirtschaftliche Bewirtschaftung belassen.

7. Normative Reformperspektiven

Die Defizite der deutschen Wasserwirtschaft liegen entgegen aktuellen Diagnosen weniger auf der Ebene des Rechts selbst, als auf der seiner Umsetzung. Dennoch bestehen Verbesserungspotenziale, etwa um mehr Wasser als bisher im Wasserkreislauf zu belasten und Verluste zu minimieren.

8. Reformbedarf im Vollzug: Längere Planungshorizonte und wirksamere Mengenvorsorge

Die wohl wichtigeren Defizite liegen aber auf der Ebene des Vollzugs: Die Gewässerbewirtschaftung und der Betrieb der wasserwirtschaftlichen Infrastruktur müssen sich auf langfristige Planungshorizonte einstellen und wirksamere Mengenvorsorge betreiben.

Im Zentrum der künftigen Gewässerbewirtschaftung sollte allerdings die Aufgabe stehen, die Verknappung des verfügbaren Wassers zu entschärfen, indem möglichst frühzeitig und vorausschauend Möglichkeiten und Potenziale für das Wassersparen ermittelt und realisiert werden.

Prof. Dr. Armin von Weschpfennig

Klimaanpassung im europäischen und deutschen Recht

Thesen

I. Das Recht der Klimaanpassung im Mehrebenensystem

- (1) Mit zunehmendem Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur sowie zunehmenden Extremwetterereignissen rückt das Bedürfnis nach einer Anpassung an die Folgen des Klimawandels und damit nach einer Anpassung des Rechtsrahmens immer stärker in den Fokus. Rechtlich verankert ist die sog. Klimaanpassung aber schon länger, wie ein exemplarischer Blick ins Völker- und Europarecht sowie das nationale Recht zeigt.
- (2) Völkerrechtlich adressiert bereits die UN-Klimarahmenkonvention von 1992 die Anpassung an die Auswirkungen der Klimaänderungen. Das Übereinkommen von Paris von 2015 zielt nach Art. 2 Abs. 1 lit. b auf die Fähigkeit zur Anpassung an die nachteiligen Auswirkungen der Klimaänderungen sowie die Widerstandsfähigkeit gegenüber Klimaänderungen und konkretisiert dieses Ziel insbesondere in Art. 7.
- (3) Auf europäischer Ebene schafft das Europäische Klimagesetz vom 30. Juni 2021 (Verordnung (EU) 2021/1119) nach Art. 1 Abs. 2 einen Rahmen für Fortschritte bei der Verwirklichung dieses Ziels. Mitgliedstaatliche Berichtspflichten normiert die Governance-Verordnung vom 11. Dezember 2018 (Verordnung (EU) 2018/1999). Jüngst hinzugetreten ist die Verordnung (EU) 2024/1991 vom 24. Juni 2024 über die Wiederherstellung der Natur.
- (4) Sowohl Völker- als auch Europarecht adressieren vor allem die konzeptionelle Ebene der Klimaanpassung und setzen auf übergreifende Strategien – also die Planung von Maßnahmen zur Klimaanpassung – sowie diesbezügliche Informationspflichten.
- (5) Das nationale Recht kennt die Klimaanpassung hingegen bislang vor allem als abwägungsrelevanten Belang in der Raumordnung und Bauleitplanung sowie im Rahmen konkreter fachlicher Vorgaben wie etwa zum Hochwasserschutz. Im Bereich des Klimaanpassungsrechts recht neu ist die gesetzliche Strukturierung politischer Planung mittels eines Rahmengesetzes. Diese Lücke schließt nunmehr auf Bundesebene

das am 1. Juli 2024 in Kraft getretene Bundes-Klimaanpassungsgesetz (KAnG) vom 20. Dezember 2023, das trotz fehlender ausdrücklicher Bezugnahme auch – aber nicht nur – die völker- und europarechtlichen Planungsvorgaben fortführt.

II. Staatsleitende Maßnahmenplanung nach dem Bundes-Klimaanpassungsgesetz (KAnG)

1. Die Instrumente des KAnG

- (6) Das KAnG tritt neben das Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) vom 12. Dezember 2019 und ist konzeptionell an dieses angelehnt. Vorbild ist zudem das Klimaanpassungsgesetz Nordrhein-Westfalen (KlAnG) vom 8. Juli 2021. Landesrechtliche Klimaanpassungsgesetze werden nicht verdrängt.
- (7) Das KAnG verpflichtet im Kern zu einer staatsleitenden bzw. politischen Maßnahmenplanung. Konkrete Umsetzungsmaßnahmen sieht es dagegen – wie auch das KSG – nicht vor.
- (8) Strukturiert werden soll die Klimaanpassung durch vorsorgende Klimaanpassungsstrategien und -konzepte, die u.a. Maßnahmen zur Klimaanpassung enthalten. Klimaanpassungsstrategien legen die Bundesregierung sowie die Länder vor, Klimaanpassungskonzepte juristische Personen des öffentlichen Rechts unter der Aufsicht des Bundes sowie – nach entsprechender Delegation durch die Länder – die Kommunen. Die keineswegs neuen Instrumente zur Klimaanpassung werden somit erstmals bundesgesetzlich näher ausgestaltet.
- (9) In den Klimaanpassungsstrategien sind auch (messbare) Ziele aufzunehmen. Insoweit unterscheidet sich das KAnG vom KSG, welches selbst konkrete mengenmäßige Pflichten zur Minderung von Treibhausgasen normiert.
- (10) Grundlage für Klimaanpassungsstrategien und -konzepte sind insbesondere Klimarisikoanalysen. Bereits eingetretene Auswirkungen des Klimawandels werden – wenig konsequent – zu-

mindest ausdrücklich nur als Grundlage für die Klimaanpassungsstrategien der Länder benannt. Der Umsetzung dienen insbesondere Pflichten zum Monitoring sowie zur Berichterstattung gegenüber der Öffentlichkeit.

- (11) Die rechtlichen Bindungswirkungen der Klimaanpassungsstrategien und -konzepte sowie diesbezügliche Durchsetzungsmechanismen sind gesetzlich nur schwach ausgeprägt. Hingegen verpflichtet § 8 Abs. 1 KAnG Träger öffentlicher Aufgaben zur fachübergreifenden und integrierten Berücksichtigung des Ziels der Klimaanpassung nach § 1 KAnG bei ihren Planungen und Entscheidungen.

2. Weitreichender Regelungsanspruch vs. beschränkte Bundeskompetenzen

- (12) Trotz des weitreichenden Regelungsanspruchs des KAnG ist dessen Regelungsreichweite jedoch begrenzt. Der Bundesgesetzgeber hat keine umfassende Gesetzgebungskompetenz, sodass namentlich Verpflichtungen der Länder nicht in deren originäre Kompetenzen hineinreichen. Das gilt insbesondere auch für das Berücksichtigungsgebot, wenngleich der an § 13 Abs. 1 S. 2 KSG angelehnte § 8 Abs. 4 KAnG Gegenteiliges impliziert. Das ändert freilich nichts daran, dass Belange der Klimaanpassung neben fachrechtlichen Regelungen auch in grundrechtlichen Schutzpflichten verankert und insoweit ohnehin zu berücksichtigen sind.
- (13) Verfassungsrechtlich nicht unproblematisch ist die in § 12 KAnG nur notdürftig kaschierte Verpflichtung der Kommunen, für ihre jeweiligen Gebiete Klimaanpassungskonzepte aufzustellen, auch wenn eine nach Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG unzulässige unmittelbare Aufgabenübertragung nicht stattfindet.

3. Justiziabilität des KAnG

- (14) Nach § 13 Abs. 1 KAnG werden durch das oder aufgrund des KAnG subjektive Rechte und klagbare Rechtspositionen nicht begründet. Der Gesetzgeber übernimmt damit die bereits kontrovers diskutierte Regelung aus § 4 Abs. 1 S. 6 KSG. Weiterhin möglich bleibt im Ergebnis eine Inzidentkontrolle. Zudem kommen europarechtlich garantierte Verbandsklagerechte in Betracht, wobei die Diskussion zu Verbandsklagerechten im Rahmen des KSG nicht ohne Weiteres übertragbar ist.
- (15) Auf das KAnG nicht übertragbar ist auch das voraussetzungsvolle dogmatische Konzept des in-

tertemporalen Freiheitsschutzes nach dem Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts.

4. Schlussfolgerungen – Leistungsvermögen des KAnG

- (16) Das KAnG hat das Potenzial, Staat und Gesellschaft für die Belange der Klimaanpassung zu sensibilisieren und koordinierte Maßnahmen zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels anzustoßen. Die Umsetzung der Maßnahmen wird rechtlich durch das jeweilige Fachrecht erfasst und nicht durch das als bloßes Rahmengesetz konzipierte KAnG.
- (17) Das KAnG steht zugleich beispielhaft für eine gewisse Planungseuphorie, die im Zuge der drängenden Transformationsprozesse (erneut) zu beobachten ist und verstärkt auch auf Instrumente konzeptioneller Planung setzt. Mit Blick auf zunehmende Planungspflichten und den demographischen Wandel dürfte es allerdings immer schwieriger werden, qualifiziertes Fachpersonal zu gewinnen, um die Planungsaufgaben zu bewältigen. Diese Fachkräfte könnten zudem bei der Maßnahmenrealisierung fehlen. Ungeachtet dessen können zusätzliche Planungserfordernisse Verfahren und Transformationsprozesse verzögern.
- (18) Vor diesem Hintergrund bleibt kritisch zu beobachten, ob sich die Anstoßwirkung des KAnG auszahlt und verstärkt Maßnahmen zur Klimaanpassung realisiert werden oder ob sich die gesetzliche Regulierung der ohnehin nicht völlig entbehrlichen politischen (Maßnahmen-)Planung als Hemmschuh erweist.
- (19) Ungeachtet dessen setzen Maßnahmen zur Klimaanpassung eine hinreichende Finanzierung voraus. Hier erweisen sich die (finanz)verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen als nicht mehr sachgerecht. Dies verdeutlicht auch die Diskussion um die verfassungsrechtliche Verankerung einer neuen Gemeinschaftsaufgabe Klimaanpassung im Zuge des KAnG.

III. Ausblick – Transformationsnovelle des Grundgesetzes?

- (20) Überfällige Transformationsprozesse führen auch jenseits der Klimaanpassung zu einer Renaissance der Planung. Der Erfolg wird künftig daran zu messen sein, wie zügig und effektiv entsprechende Maßnahmen tatsächlich realisiert werden.
- (21) Hierfür bedarf es aber auch eines verfassungsrechtlichen Rahmens, der die Transformati-

onserfordernisse hinreichend adressiert. Dies ist zumindest mit Blick auf die grundgesetzliche Finanzverfassung nicht durchgehend der Fall. Aber auch punktuelle Anpassungen bei der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung sind zumindest diskussionswürdig. Politische Mehrheiten für diesbezügliche Verfassungsänderungen zu gewinnen, ist freilich kein leichtes Unterfangen.

Auszug aus der Verordnung (EU) 2021/1119 – Europäisches Klimagesetz

Art. 1 Gegenstand und Anwendungsbereich

[...]

Diese Verordnung gibt das verbindliche Ziel vor, für die Verwirklichung des in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a des Übereinkommens von Paris festgelegten langfristigen Temperaturziels bis zum Jahr 2050 in der Union Klimaneutralität zu erreichen, und schafft einen Rahmen für Fortschritte bei der Verwirklichung des in Artikel 7 des Übereinkommens von Paris festgelegten globalen Ziels für die Anpassung. Außerdem wird in der vorliegenden Verordnung eine verbindliche Unionsvorgabe für die Senkung der Nettotreibhausgasemissionen innerhalb der Union für 2030 festgelegt.

[...]

Art. 5 Anpassung an den Klimawandel

[...]

- (4) Die Mitgliedstaaten nehmen nationale Anpassungsstrategien und -pläne an und setzen diese um, bei denen die Unionsstrategie zur Anpassung an den Klimawandel nach Absatz 2 dieses Artikels berücksichtigt wird, die sich auf solide Klimawandel- und Anfälligkeitsanalysen und auf Fortschrittsbewertungen und Indikatoren stützen und die sich von den besten verfügbaren und neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen leiten lassen. Bei ihren nationalen Anpassungsstrategien tragen die Mitgliedstaaten der besonderen Anfälligkeit der betroffenen Bereiche Rechnung, zu denen unter anderem die Landwirtschaft und die Wasser- und Lebensmittelsysteme sowie die Ernährungssicherheit gehören, und fördern naturbasierte Lösungen und eine ökosystembasierte Anpassung. Die Mitgliedstaaten aktualisieren die Strategien regelmäßig und nehmen die einschlägigen, auf den neuesten Stand gebrachten Informationen in den gemäß Artikel 19 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2018/1999 vorzulegenden Berichten auf.

[...]

Auszug aus der Verordnung (EU) 2018/1999 – Governance-Verordnung

Art. 19 Integrierte Berichterstattung über nationale Anpassungsmaßnahmen, über die finanzielle und technologische Unterstützung für Entwicklungsländer und über Versteigerungserlöse

- (1) Bis zum 15. März 2021 und danach alle zwei Jahre übermitteln die Mitgliedstaaten – gemäß den im Rahmen des UNFCCC und des Übereinkommens von Paris vereinbarten Berichterstattungsanforderungen – der Kommission Informationen über ihre nationalen Anpassungspläne und -strategien, in denen die durchgeführten und geplanten Maßnahmen zur Erleichterung der Anpassung an den Klimawandel umrissen werden und die die in Anhang VIII Teil 1 aufgeführten Angaben enthalten.

[...]

- (4) Die Mitgliedstaaten machen die Berichte, die der Kommission gemäß diesem Artikel vorgelegt werden, mit Ausnahme der in Anhang VIII Teil 2 Buchstabe b genannten Angaben öffentlich zugänglich.

[...]

Auszug aus dem Grundgesetz**Art. 72**

[...]

- (2) Auf den Gebieten des Artikels 74 Abs. 1 Nr. 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 und 26 hat der Bund das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.

[...]

Art. 74

- (1) Die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich auf folgende Gebiete:

[...]

11. das Recht der Wirtschaft (Bergbau, Industrie, Energiewirtschaft, Handwerk, Gewerbe, Handel, Bank- und Börsenwesen, privatrechtliches Versicherungswesen) ohne das Recht des Ladenschlusses, der Gaststätten, der Spielhallen, der Schaustellung von Personen, der Messen, der Ausstellungen und der Märkte;

[...]

17. die Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung (ohne das Recht der Flurbereinigung), die Sicherung der Ernährung, die Ein- und Ausfuhr land- und forstwirtschaftlicher Erzeugnisse, die Hochsee- und Küstentischerei und den Küstenschutz;

18. den städtebaulichen Grundstücksverkehr, das Bodenrecht (ohne das Recht der Erschließungsbeiträge) und das Wohngeldrecht, das Altschuldenthilferecht, das Wohnungsbauprämienrecht, das Bergarbeiterwohnungsbaurecht und das Bergmannssiedlungsrecht;

[...]

21. die Hochsee- und Küstenschifffahrt sowie die Seezeichen, die Binnenschifffahrt, den Wetterdienst, die Seewasserstraßen und die dem allgemeinen Verkehr dienenden Binnenwasserstraßen;

22. den Straßenverkehr, das Kraftfahrwesen, den Bau und die Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr sowie die Erhebung und Verteilung von Gebühren oder Entgelten für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen;

23. die Schienenbahnen, die nicht Eisenbahnen des Bundes sind, mit Ausnahme der Bergbahnen;

[...]

29. den Naturschutz und die Landschaftspflege;

[...]

31. die Raumordnung;

32. den Wasserhaushalt;

[...]

Art. 84

- (1) [...] Durch Bundesgesetz dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden.

[...]

Art 91a

- (1) Der Bund wirkt auf folgenden Gebieten bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mit, wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist (Gemeinschaftsaufgaben):

1. Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur,
2. Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes.

- (2) Durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates werden die Gemeinschaftsaufgaben sowie Einzelheiten der Koordinierung näher bestimmt.
- (3) Der Bund trägt in den Fällen des Absatzes 1 Nr. 1 die Hälfte der Ausgaben in jedem Land. In den Fällen des Absatzes 1 Nr. 2 trägt der Bund mindestens die Hälfte; die Beteiligung ist für alle Länder einheitlich festzusetzen. [...]

Art 104b

- (1) Der Bund kann, soweit dieses Grundgesetz ihm Gesetzgebungsbefugnisse verleiht, den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren, die
 1. zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder
 2. zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder
 3. zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums
 erforderlich sind. Abweichend von Satz 1 kann der Bund im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, auch ohne Gesetzgebungsbefugnisse Finanzhilfen gewähren.
[...]

Auszug aus dem Bundes-Klimaanpassungsgesetz (KAnG)

§ 1 Ziel des Gesetzes

Ziel dieses Gesetzes ist es, zum Schutz von Leben und Gesundheit, von Gesellschaft, Wirtschaft und Infrastruktur sowie von Natur und Ökosystemen negative Auswirkungen des Klimawandels, insbesondere die drohenden Schäden, zu vermeiden oder, soweit sie nicht vermieden werden können, weitestgehend zu reduzieren. Die Widerstandsfähigkeit ökologischer Systeme und der Gesellschaft gegenüber den auch in Zukunft fortschreitenden klimatischen Veränderungen soll zur Bewahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse gesteigert werden und es sollen Beiträge zu den nationalen und internationalen Anstrengungen bei der Klimaanpassung geleistet werden. Die Zunahme sozialer Ungleichheiten durch die negativen Auswirkungen des Klimawandels soll verhindert werden.

§ 2 Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieses Gesetzes ist oder sind:

1. Klimaanpassung: die Ausrichtung an den aktuellen oder erwarteten Auswirkungen des Klimawandels,
2. Klimarisikoanalyse: eine Ermittlung und Bewertung der gegenwärtigen und zukünftigen Risiken im Zusammenhang mit den Auswirkungen des Klimawandels, in deren Rahmen der erforderliche Umfang und Detaillierungsgrad der Analyse durch die für die Erstellung zuständige juristische Person angemessen nach ihrer Situation und ihren Bedürfnissen festgelegt wird,
3. Träger öffentlicher Aufgaben: alle Stellen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, unabhängig davon, ob sie öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich organisiert sind.

§ 3 Vorsorgende Klimaanpassungsstrategie

- (1) Die Bundesregierung legt bis zum Ablauf des 30. September 2025 eine vorsorgende Klimaanpassungsstrategie mit messbaren Zielen vor. Sie setzt sie im Rahmen ihrer Zuständigkeit um und schreibt sie unter Berücksichtigung aktueller wissenschaftlicher Erkenntnisse alle vier Jahre fort. Die Klimaanpassungsstrategie wird insbesondere auf Grundlage der Klimarisikoanalyse nach § 4 Absatz 1 Satz 1 entwickelt.
- (2) In die vorsorgende Klimaanpassungsstrategie sind mindestens folgende Cluster und ihnen zugeordnete Handlungsfelder aufzunehmen:
[...]
- (3) Die vorsorgende Klimaanpassungsstrategie

1. enthält hinreichend ambitionierte, messbare Ziele, die jeweils innerhalb eines bestimmten in der Strategie festzulegenden zeitlichen Rahmens erreicht werden sollen und einem Cluster zugeordnet sind; diese Ziele konkretisieren das übergeordnete Ziel nach § 1,
 2. definiert für jedes Ziel einen oder mehrere Indikatoren, mit denen gemessen wird, inwieweit das Ziel erreicht worden ist,
 3. benennt geeignete Maßnahmen des Bundes, die jeweils zur Erreichung eines oder mehrerer Ziele beitragen,
 4. gibt Empfehlungen zu Maßnahmen, die in die Zuständigkeit der Länder fallen, und
 5. legt einen Mechanismus zur Bewertung der Fortschritte in der Zielerreichung fest.
- [...]

§ 4 Klimarisikoanalyse; Datenerhebung

- (1) Die Bundesregierung erstellt eine Klimarisikoanalyse nach dem aktuellen Stand der Wissenschaft und veröffentlicht sie. Die Klimarisikoanalyse ist mindestens alle acht Jahre zu aktualisieren.
- [...]

§ 5 Monitoring, Nachsteuerung bei Zielverfehlung

- (1) Die Bundesregierung erstellt einen Monitoringbericht nach dem aktuellen Stand der Wissenschaft, mit dem sie die Öffentlichkeit über die beobachteten Folgen des Klimawandels in Deutschland sowie über den Stand der Zielerreichung nach § 3 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 informiert. Der Monitoringbericht ist mindestens alle vier Jahre ab dem Inkrafttreten dieses Gesetzes, jeweils in angemessener Frist vor der geplanten Vorlage der vorsorgenden Klimaanpassungsstrategie nach § 3 Absatz 1, zu erstellen und zu veröffentlichen.
- [...]
- (3) Ergibt sich auf der Grundlage des Monitorings eine Verfehlung der nach § 3 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 festgelegten Ziele, soll eine Anpassung der Maßnahmen zur Zielerreichung im Rahmen der Fortschreibung der Klimaanpassungsstrategie nach § 3 Absatz 1 erfolgen. Auf der Grundlage des Monitorings werden auch die Ziele im Rahmen der Fortschreibung der Klimaanpassungsstrategie nach § 3 Absatz 1 geprüft und gegebenenfalls aktualisiert. Soweit auf der Grundlage des Monitorings oder anderer Erkenntnisse eine Zielverfehlung zu erwarten ist, bleibt es dem jeweils zuständigen Ressort unbenommen, auch vor Fortschreibung der Klimaanpassungsstrategie nach § 3 Absatz 1 die geeigneten Maßnahmen zur Nachbesserung zu ergreifen.

§ 6 Klimaanpassungskonzepte auf Bundesebene

Juristische Personen des öffentlichen Rechts unter der Aufsicht des Bundes sollen Klimaanpassungskonzepte aufstellen und die darin vorgesehenen Maßnahmen umsetzen. Satz 1 gilt nicht für berufsständische Selbstverwaltungskörperschaften und berufsständische Selbstverwaltungsorganisationen und nicht für Selbstverwaltungskörperschaften der Wirtschaft.

§ 7 Klimaangepasste Bundesliegenschaften

- (1) Der Bund setzt sich zum Ziel, die Bundesliegenschaften an die Folgen des Klimawandels anzupassen.
- [...]

§ 8 Berücksichtigungsgebot

- (1) Die Träger öffentlicher Aufgaben haben bei ihren Planungen und Entscheidungen das Ziel der Klimaanpassung nach § 1 fachübergreifend und integriert zu berücksichtigen. Dabei sind sowohl die bereits eingetretenen als auch die zukünftig zu erwartenden Auswirkungen des Klimawandels zu berücksichtigen, insbesondere
 1. Überflutung oder Überschwemmung bei Starkregen, Sturzfluten oder Hochwasser,
 2. Absinken des Grundwasserspiegels oder Verstärkung von Trockenheit oder Niedrigwasser,

3. Bodenerosion oder
4. Erzeugung oder Verstärkung eines lokalen Wärmeinsel-Effekts.
[...]
- (4) Die Kompetenzen der Länder, der Gemeinden und der Kreise, die Regelungen nach den Absätzen 1 bis 3 innerhalb ihrer jeweiligen Verantwortungsbereiche auszugestalten, bleiben unberührt.
[...]

§ 9 Bund-Länder-Zusammenarbeit

- (1) Unbeschadet der Vereinbarkeit mit Bundesrecht können die Länder eigene Gesetze zum Zweck der Klimaanpassung erlassen. Die bestehenden Gesetze zum Zweck der Klimaanpassung der Länder gelten unbeschadet der Vereinbarkeit mit Bundesrecht fort.
- (2) Der Bund und die Länder arbeiten in geeigneter Form zusammen, um die in der vorsorgenden Klimaanpassungsstrategie festgelegten Ziele zu erreichen.
[...]

§ 10 Klimaanpassung der Länder

- (1) Die Länder legen jeweils eine landeseigene vorsorgende Klimaanpassungsstrategie vor und setzen sie um. [...]
- (2) Die landeseigenen vorsorgenden Klimaanpassungsstrategien müssen auf Klimarisikoanalysen und Analysen bereits eingetretener Auswirkungen des Klimawandels auf Grundlage von möglichst regionalen Daten nach dem aktuellen Stand der Wissenschaft basieren. [...]
- (3) Die landeseigenen vorsorgenden Klimaanpassungsstrategien beinhalten folgende Elemente oder bauen darauf auf:
[...]
3. die Entwicklung einer übergeordneten Gesamtstrategie zu den wesentlichen Handlungsbereichen mit Zielen für eine nachhaltige Klimaanpassung, die unter Berücksichtigung bestehender Klimaanpassungsprozesse und -aktivitäten zu erstellen ist,
4. einen Maßnahmenkatalog zur Umsetzung der landeseigenen vorsorgenden Klimaanpassungsstrategie sowie Zwischenziele für dessen Umsetzung und
[...]
- (4) Gemeinden und Kreise sowie die Öffentlichkeit sind zu beteiligen.
- (5) Die Länder begleiten die Umsetzung ihrer landeseigenen vorsorgenden Klimaanpassungsstrategien mit einer regelmäßigen Berichterstattung gegenüber der Öffentlichkeit und den nach Landesrecht zu bestimmenden Stellen.
- (6) Die Länder legen ihre landeseigenen vorsorgenden Klimaanpassungsstrategien nach Absatz 1 Satz 1 – soweit nicht bereits vorhanden – spätestens bis zum Ablauf des 31. Januar 2027 dem für Klimaanpassung zuständigen Bundesministerium vor und schreiben sie mindestens alle fünf Jahre unter Berücksichtigung aktueller wissenschaftlicher Erkenntnisse fort. Sie veröffentlichen die landeseigenen vorsorgenden Klimaanpassungsstrategien im Internet.

§ 11 Berichte der Länder

- (1) Die Länder berichten dem für die Klimaanpassung zuständigen Bundesministerium ab dem 30. September 2024 alle zwei Jahre, in welchen Gemeinden und Kreisen Klimaanpassungskonzepte vorliegen und in welchen nicht. Sie berichten bis zum Ablauf des 30. September 2024, welche regionalen und örtlichen Klimadaten für die Klimaanpassung genutzt werden.
[...]

§ 12 Klimaanpassungskonzepte

- (1) Die Länder bestimmen im Rahmen der Grenzen des Artikels 28 Absatz 2 des Grundgesetzes diejenigen öffentlichen Stellen, die für die Gebiete der Gemeinden und Kreise jeweils ein Klimaanpassungs-

konzept – soweit nicht bereits vorhanden – aufstellen. Dabei können die Länder bestimmen, dass für das Gebiet einer Gemeinde unterhalb einer von den Ländern zu bestimmenden Größe kein Klimaanpassungskonzept aufgestellt werden muss, solange dieses Gebiet durch ein Klimaanpassungskonzept für das Gebiet eines Kreises abgedeckt ist. Länder, die von Satz 2 keinen Gebrauch machen, können bestimmen, dass für das Gebiet von Kreisen kein Klimaanpassungskonzept aufgestellt werden muss.

- (2) Ziel von Klimaanpassungskonzepten ist die Entwicklung eines planmäßigen Vorgehens zur Klimaanpassung der jeweiligen Gebietskörperschaft unter Berücksichtigung bestehender Klimaanpassungsprozesse und Klimaanpassungsaktivitäten, das in einen auf die örtlichen Gegebenheiten bezogenen Maßnahmenkatalog zur Umsetzung des Klimaanpassungskonzepts mündet. Der Maßnahmenkatalog sollte möglichst auch Maßnahmen enthalten, mit denen Vorsorge insbesondere in extremen Hitzeperioden, bei extremer Dürre und bei Starkregen getroffen werden kann, sowie solche Maßnahmen, die die Eigenvorsorge der Bürgerinnen und Bürger erhöhen.
- (3) Klimaanpassungskonzepte sollen auf einer Klimarisikoprüfung im Sinne einer Feststellung von potentiellen prioritären Risiken und sehr dringlichen Handlungserfordernissen (Betroffenheitsanalyse) oder vergleichbaren Entscheidungsgrundlagen beruhen.
- (4) Die Länder bestimmen die wesentlichen Inhalte der Klimaanpassungskonzepte nach Absatz 1 und darüber hinaus, ob und in welcher Form Klimaanpassungskonzepte nach Absatz 1 einer Beteiligung der Öffentlichkeit sowie einer Berichterstattung über die Umsetzung ihres Maßnahmenkatalogs bedürfen und in welchen Zeiträumen sie fortgeschrieben werden.

[...]

§ 13 Schlussvorschriften

- (1) Subjektive Rechte und klagbare Rechtspositionen werden durch dieses Gesetz oder aufgrund dieses Gesetzes nicht begründet.
- (2) Dieses Gesetz findet keine Anwendung auf Flächen und Einrichtungen, die der Landes-, Bündnis- und Zivilverteidigung dienen, sowie auf Liegenschaften im Ausland.