

Prävention durch Verwaltungsrecht: Klimaschutz

Thesen

I. Einführung

- (1) Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen hat dazu geführt, wichtige Teilbereiche des Verwaltungsrechts auf präventives Verwaltungshandeln auszurichten. Im Klimaschutzrecht fungieren die gesetzlichen Ziele als Instrument des Verwaltungsrechts. Wie aber sieht es mit den Maßnahmen aus? Soll auf Anreize oder Verbote gesetzt werden? Und auf welcher „Ebene“ sind die Entscheidungen zu treffen?

II. Woher kommen wir?

1. Prävention

- (2) Der Präventionsgedanke ist im Verwaltungsrecht als Wandel von der Gefahrenabwehr zur Risikovorsorge beschrieben worden. Das ging mit einem sorgenvoll beobachteten Machtzuwachs der Exekutive einher.

2. Architektur des Klimaschutzrechts

- (3) Eine Antwort auf die Sorgen vor zu großen Erwartungen an den Staat war das Bemühen um eine Stärkung der „überstaatlichen“ Ordnung. Für den Klimaschutz wurden verbindliche Reduktionsverpflichtungen gefordert, die völkerrechtlich jedoch nicht einfach zu vereinbaren waren. So ließ sich die Zustimmung zum Kyoto-Protokoll nur unter Billigung der Aktivierung von Marktmechanismen erreichen.

3. Wandel im Zugriff

- (4) Das Paris-Abkommen setzt verbindliche Ziele, überlässt es jedoch weitgehend den Vertragsstaaten, wie die Ziele erfüllt werden. Der Weg dorthin wird nicht allein materiell-rechtlich vorgegeben, sondern vor allem verfahrensrechtlich gesteuert. Hierdurch wird die Verantwortung der Staaten gestärkt.

III. Klimaschutzziele

1. Bewirtschaftungsordnung

- (5) Das Klima ist ein knappes Gut, weil Emissionsquantitäten unter Zugrundelegung der Temperaturziele endlich sind. Nutzungen des Klimas sind zu begrenzen. Das verlangt eine Bewirtschaftungsordnung, die durch das internationale Klimaschutzrecht vorgegeben ist, aber auf die Ausgestaltung im nationalen Recht angewiesen bleibt.

- (6) Während das Immissionsschutzrecht von der Emissionsbegrenzung ausgeht, greift das Klimaschutzgesetz des Bundes den Bewirtschaftungsgedanken auf, ohne etwas zu den Maßnahmen zu sagen. Die Nutzung des Klimas als knappes Gut ist eine Verteilungsfrage.

2. Ziele als Instrument des Verwaltungsrechts

- (7) Das Klimaschutzrecht arbeitet mit langfristigen Temperatur- und sektorbezogenen Minderungszielen. Letztere fungieren als Maßstab für die Bewertung konkreter Maßnahmen. Mit ihrer Festlegung sinkt die Rechtfertigungslast für umsetzende Maßnahmen und Eingriffe. Gleichzeitig steigt das Rechtfertigungserfordernis für die Zulassung von Vorhaben, die eine Zielerreichung unwahrscheinlicher machen.
- (8) Die sektoralen Jahresemissionsmengen lassen sich als ein Bekenntnis zum Budget-Ansatz verstehen. Das Bundesverfassungsgericht hat das gesetzliche Budget auf das wissenschaftlich ermittelte Restbudget an CO₂-Emissionen bezogen und im Ausbleiben der Festlegung von Emissionsmengen nach 2030 „eingriffsähnliche Vorwirkungen“ gesehen. Danach ist der Gesetzgeber verpflichtet, einen schlüssigen Reduktionspfad für den Weg in die Klimaneutralität aufzuzeigen.
- (9) Erweisen sich die beschlossenen Maßnahmen als unzureichend, um die Ziele verlässlich zu erreichen, muss „umgesteuert“ werden, was nahelegen kann, die Fokussierung auf ökonomische Anreize zugunsten ordnungsrechtlicher Vorgaben aufzugeben. Für diese Entscheidungen liefern die legislativen Zielvorgaben einen Anreiz und Maßstab. Damit werden mit Budgets unterlegte Ziele zu einem neuem Instrument des Verwaltungsrechts für den Klimaschutz.

3. Erosion grundlegender Unterscheidungen

- (10) Der Präventionsgedanke im Klimaschutzrecht ist durch eine Erosion grundlegender Unterscheidungen gekennzeichnet. Das betrifft die Unterscheidung zwischen Gefahrenabwehr und Risikovorsorge, wozu das Klimaschutzrecht auf Distanz geht. Auch die Unterscheidung zwischen grundrechtlichen Schutzpflichten und Eingriffsabwehrrechten wird relativiert.
- (11) Die Entscheidung für den Staat oder den Markt führt im Klimaschutzrecht in die Irre. Denn der Markt muss im Klimaschutz als politisches Instrument begriffen werden. Es handelt sich um rechtlich erzeugte Märkte, nicht bloß um natürliche Märkte, deren Rahmen rechtlich gesetzt wird.

IV. Klimaschutzmaßnahmen

1. Bepreisung

- (12) Die Bepreisung von CO₂ gilt als das Mittel der Wahl. Gesetz wird auf die Aktivierung von Marktkräften, die ordnungsrechtlich eingerahmt werden.
- (13) Mit Blick auf die Mengensteuerung durch den Emissionshandel ist die Vision vom idealen Instrument ebenso verbreitet wie die Einsicht in Schwächen seiner Ausgestaltung. Die Sektoren, die dem europäischen Emissionshandel

unterliegen, bedürfen einer Ergänzung durch die Mitgliedstaaten, wie es in Großbritannien mit einem CO₂-Mindestpreis für die Kohleverstromung geschehen ist.

- (14) Einen Emissionshandel sollen wir auch für andere emissionsintensive Sektoren erhalten. Mit dem Brennstoffemissionshandelsgesetz ist ein kupierter Emissionshandel auf den Weg gebracht worden, der in der Einführungsphase ohne Emissionsobergrenze auskommt. Das wirft klimapolitische, aber auch finanzverfassungsrechtliche Fragen auf.

2. Mehr Ordnungsrecht wagen?

- (15) Die Klimapolitik der Bundesregierung folgte bislang einem Leitbild der Verbotvermeidung. Zur Anleitung der „großen Transformation“ sollte der Gesetzgeber das Ordnungsrecht aber nicht scheuen.
- (16) Dass es wenig Sinn macht, die ökonomischen und ordnungsrechtlichen Instrumente in einem Alternativverhältnis zu verstehen, zeigt die gestufte Steuerung beim Kohleausstieg.
- (17) Das Kohleausstiegsgesetz hat einen Prozess begleitet, der von der Unwirtschaftlichkeit der Kohlekraftwerke angestoßen wurde, aber auch ohne die hohen Entschädigungszahlungen zu einer Beendigung der Kohleverstromung geführt hätte. Das zeitlich nach hinten verschobene Kohleverfeuerungsverbot verhindert einen marktgetriebenen Ausstieg.

3. Prävention durch Wettbewerb

- (18) Prävention im Klimaschutz zielt nicht bloß auf etwas zu bewahrendes, sondern auf etwas zu gestaltendes. Diese Gestaltungsaufgabe mag ordnungsrechtliche Vorgaben verlangen, kommt ohne den gestalteten Wettbewerb als Steuerungsinstrument des Staates aber nicht aus.

V. Wohin gehen wir?

- (19) Prävention kann im Klimaschutzrecht nicht einfach fortsetzen, was im Verwaltungsrecht unter „Risikovorsorge“ verhandelt wurde.

1. Wiederentdeckung der nationalen Ebene

- (20) Das Klimaschutzrecht hat die nationale Ebene wiederentdeckt. In der Rolle nationaler Politik im globalen Kontext liegt eine zentrale Frage des Klimaschutzrechts.
- (21) Hier Machtverschiebungen zu sehen, erscheint verfrüht. Der Klimaschutz führt auch nicht zu einer Machtverschiebung von den staatlichen zu nicht-staatlichen Akteuren ebensowenig wie vom Staat zum Markt, sind private Akteure und der Markt doch eingebettet in hoheitliche Vorgaben zu verstehen.

2. Kurzzeitlegitimation und Langzeitverantwortung

- (22) Um den strukturellen Antagonismus zwischen Kurzzeitlegitimation und Langzeitverantwortung abzumildern, wird eine vom politischen Tagesgeschäft

unabhängige Instanz gesucht, die in Klimaräten, aber auch in der Justiz gefunden werden kann.

3. Rolle der Gerichte

- (23) Wird die Justiz angerufen, um Politik anzustoßen, nicht aber zu ersetzen, lässt sich ein Missbrauch der Dritten Gewalt nicht überzeugend darlegen. Die Nachsteuerung durch die Justiz unter Wahrung von dessen Eigengesetzlichkeiten stellt kein Problem der Gewaltenteilung dar.
- (24) Gerichte können Impulse für die Anpassung des Rechts an die Herausforderungen des Klimawandels liefern. Das hat das Bundesverfassungsgericht mit der intertemporalen Wirkung der Grundrechte getan. Hiermit hat es die Präventionsaufgabe des Staates auf den Punkt gebracht.
- (25) Die Steuerung durch Recht steht in keinem Gegensatz zum gerichtlichen Rechtsschutz. Vielmehr ist das Prozessrecht unter der Steuerungsperspektive für seine Potentiale zur Durchsetzung des geltenden Rechts zu öffnen.
- (26) Werden Maßnahmen zur Erreichung des gesetzlichen Budgets angegriffen, gibt es mit den Reduktionszielen einen Kontrollmaßstab, mögen für unzureichend gehaltene Maßnahmen auch nicht ohne genaue Wirkungsanalyse unter diesen Maßstab subsumiert werden können.

VI. Schluss

- (27) Der Klimaschutz ist primär eine Aufgabe des Verwaltungsrechts, das in seiner Steuerungsfunktion auf hinreichend wirksame Vorgaben zu befragen ist. Es geht nicht darum, das eine gegen das andere Instrument auszuspielen, sondern um eine Optimierung der zu wählenden Maßnahmen im Policy-Mix.
- (28) Vom Klimaverwaltungsrecht können das Allgemeine Verwaltungsrecht und das Verwaltungsprozessrecht lernen. Das gilt vor allem für prozedurale Steuerungsansätze und das Planungsrecht, aber auch für die strategische Prozessführung.
- (29) Über Rechte, geschützt durch die Gerichte in der Logik des Rechts, kann die Verwaltung angehalten werden, ihrem verfassungsrechtlich gestärkten Auftrag für einen wirksamen Klimaschutz gerecht zu werden.
- (30) Im Ergebnis erweist sich das Verwaltungsrecht als entwicklungsfähig. Es beschert uns keinen neuen Präventionsstaat. Mit seinen innovativen Ansätzen bietet es einen Einstieg in Antworten auf die neuen Herausforderungen bei der Eindämmung der gefährlichen Folgen des Klimawandels.