

Interdisciplinary Research on Climate Change Mitigation and Adaptation

Discussion Paper 01/2011

Rechtliche Rahmenbedingungen für eine Anpassung an die Folgen des Klimawandels

Simone Hafner und Sandra Weidlich

Impressum

© 2011 beim Herausgeber
Alle Rechte vorbehalten

Herausgeber:

Universität Kassel
Prof. Dr. Alexander Roßnagel
Geschäftsführender Direktor
Kompetenzzentrum für Klimaschutz
und Klimaanpassung (CliMA)
Kurt-Schumacher-Str. 2
34117 Kassel
Tel.: 0561 804 7260

Deutsche Nationalbibliothek
ISSN 2193-4827

Redaktion/Layout

Jana Gattermann
Robin Kirakosian

Email: CliMA@uni-kassel.de
www.uni-kassel.de/uni/clima

Rechtliche Rahmenbedingungen für eine Anpassung an die Folgen des Klimawandels

von Ass. iur. Simone Hafner, LL.M. und Ass. iur. Sandra Weidlich*

1. Einleitung
2. Ermittlungs- und Beobachtungspflichten
3. Entscheidungsfindung im Rahmen von Unsicherheit und Komplexität
4. Offenhaltung von Handlungsoptionen
5. Zusammenschau der drei Regelungsaspekte
6. Literatur

1. Einleitung

Für eine vorausschauende Anpassung an die Folgen des Klimawandels braucht es rechtliche Rahmenbedingungen, um den Prozess der Anpassung zu unterstützen. Rechtliche Regelungen tragen dazu bei, dass Anpassungsmaßnahmen auch dann vorbereitet oder ergriffen werden, wenn diese über das Markt- oder Eigeninteresse der Akteure hinausgehen. Durch die Anwendung aufeinander abgestimmter rechtlicher Instrumente soll erstens erreicht werden, dass der Kenntnisstand über die möglichen Auswirkungen des Klimawandels und das Problembewusstsein hierüber sich bei relevanten Akteuren erhöht (I). Zweitens soll die Entscheidungsfindung trotz der Unsicherheiten bezüglich des Verlaufs des Klimawandels und der Komplexität von Klimawandelfolgen unterstützt werden (II). Drittens müssen rechtliche Regelungen in ihrer Ausgestaltung Handlungsräume offenhalten, um auf mögliche nachteilige Regelungswirkungen reagieren zu können (III). Insofern übernimmt das Recht eine zentrale Funktion für die Anpassung an die Folgen des Klimawandels, denn es kann das Handeln von maßgebenden Akteuren sowohl mittel- als auch langfristig lenken und koordinieren.¹

* Die Autorinnen sind Mitarbeiterinnen am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Technik und Umweltrecht und im Kompetenzzentrum für Klimaschutz und Klimaanpassung (CliMA) der Universität Kassel; der Beitrag entstand im Rahmen des Forschungsprojekts „KLIMZUG-Nordhessen“.

¹ Mayntz R., 1987, S. 89 ff.

2. Ermittlungs- und Beobachtungspflichten

Um vorsorgend auf den Klimawandel zu reagieren und vorausschauende Anpassungsmaßnahmen tätigen zu können, ist es hilfreich, auf eine gesicherte Wissensbasis zurückgreifen zu können. Für eine solche Basis muss ermittelt und abgeschätzt werden, wie sich das regionale Klima verändert und welche Auswirkungen diese Veränderungen im Einzelnen aufweisen. Das für die Entwicklung von Anpassungsmaßnahmen notwendige Wissen über die Auswirkungen des Klimawandels auf die einzelnen Handlungsfelder muss rechtlich verpflichtend erhoben, gesammelt und ausgewertet werden.²

Das Recht kann hierfür unterstützend wirken, indem rechtliche Ermittlungs- und Beobachtungspflichten festgesetzt werden. Die fachspezifischen Regelungen müssen die Folgen des Klimawandels in die Ermittlungs- und Beobachtungspflichten explizit mit einbeziehen. Unter Ermittlungs- und Beobachtungspflichten sind beispielsweise Risikokartierungen, Monitoring und Messungen zu verstehen. Die Ermittlungs- und Beobachtungspflichten sind ein wichtiger Baustein bei der Implementierung von Anpassungsmaßnahmen.

Erstens sind Ermittlungs- und Beobachtungspflichten elementar dafür, dass Entscheidungen für Anpassungsmaßnahmen auf Grundlage von regional und sektoral spezifischem Wissen getroffen werden. Die Folgen des Klimawandels sind auf der lokalen Ebene spürbar. Klimaanpassungsmaßnahmen erfordern somit einen kleinräumigen Betrachtungsmaßstab und müssen die naturräumlichen Gegebenheiten und die spezifischen regionalen Besonderheiten berücksichtigen. Eine Wissensgenerierung muss daher auf diesen Betrachtungsmaßstab ausgerichtet sein.

Zweitens kann durch die Wissensgenerierung sichergestellt werden, dass auch bei staatlichen Akteuren eine Auseinandersetzung mit den Folgen und Auswirkungen des Klimawandels stattfindet, bei denen kein Problembewusstsein oder Eigeninteresse vorhanden ist.³ Drittens kann bei einer für die Folgen des Klimawandels sensibilisierten und mit Fachwissen ausgestatteten Behörde die Öffentlichkeit möglichst frühzeitig informiert und beteiligt werden. Eine Öffentlichkeitsbeteiligung ist bei Klimaanpassungsmaßnahmen wichtig, da sie Wissensbestände anreichern kann und eine bessere Einschätzung von Handlungsbedürfnissen schafft. Dies kann sowohl ein breiteres Fundament bei der Entwicklung von Anpassungsmaßnahmen bilden, als

² So auch *Reese et al*, 2010, S. 345 ff.

³ Siehe hierzu auch *Bahlburg*, 2003 S. 149.

auch zu einer Reduzierung von Konflikten bei der Umsetzung von Klimaanpassungsmaßnahmen beitragen.

Für die Wirksamkeit einer rechtlich verankerten Ermittlungs- und Beobachtungspflicht braucht es eine Operationalisierung, also eine Ausgestaltung der Art und Weise der Ermittlung. Sollen Klimawandelfolgen als ein Aspekt in eine Ermittlungs- und Beobachtungspflicht mit einbezogen werden, bedarf es hierfür konkrete Kriterien, Verfahren und Formen. Wenn ein abgestimmter Prozess erreicht werden soll, kann es nicht den einzelnen Regelungsadressaten oder Verwaltungsbehörden überlassen werden, auf welchem Niveau sie die Ermittlungen und Beobachtungen durchführen. Die Ermittlungs- und Beobachtungspflichten sollten aber nicht für sich stehen, vielmehr muss das über den Klimawandel erhobene Wissen, bei Verwaltungsentscheidungen verbindlich berücksichtigt werden.

Die Notwendigkeit von Ermittlungs- und Beobachtungspflichten, ihre Operationalisierung und Verbindlichkeit kann am Beispiel des Wasserhaushaltsgesetzes verdeutlicht werden. In § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 WHG wird das Ziel benannt, Gewässer nachhaltig zu bewirtschaften, insbesondere um möglichen Folgen des Klimawandels vorzubeugen. Die Regelung richtet sich an die vollziehende Behörde und enthält die Grundzüge, wie dem Bewirtschaftungsauftrag des WHG zu entsprechen ist. Die Norm hat insoweit den Charakter einer Abwägungs- und Ermessensdirektive. Mit einer Berücksichtigung der Klimawandelfolgen bei Gestattungen der Wasserbehörde ist aber nur dann zu rechnen, wenn dem Grundsatz in § 6 WHG auch konkrete Anforderungen an Art, Tiefe und Darstellung von Ermittlungen zugrunde gelegt werden. Hat die Behörde im Gegensatz zu verbindlichen Ermittlungspflichten bezüglich der Auswirkungen des Klimawandels selbst zu beurteilen, welcher Ermittlungsaufwand betrieben wird, ist davon auszugehen, dass eine mangelnde Berücksichtigung der Auswirkungen die Regel sein wird. Denn gerade beim Thema Klimawandel ist das Problembewusstsein oft unterentwickelt.

3. Entscheidungsfindung im Rahmen von Unsicherheit und Komplexität

Eine spezifische Herausforderung für die Auswahl und Anwendung von möglichen Anpassungsmaßnahmen liegt darin, dass die wissenschaftlichen Erkenntnisse über zukünftige Klimaänderungen und deren Auswirkungen unsicherheitsbehaftet sind.⁴ Die berechneten Klima- und Klimafolgeszenarien bilden einzig plausible klimatische Entwicklungen für die Zukunft ab. Bevor konkrete Anpassungsmaßnahmen ergriffen werden, können die betroffenen Akteure deshalb bestrebt sein, Ermittlungs- und Beobachtungsergebnisse abzuwarten, um Unsicherheiten bezüglich der konkreten Auswirkungen des Klimawandels zu minimieren. In Handlungsfeldern, in denen die agierenden Akteure allerdings einen sehr langen zeitlichen Wirkungshorizont ihrer Entscheidungen berücksichtigen müssen, wird ein Rückgriff auf neu ermitteltes Klimawandelfolgewissen allerdings nur begrenzt möglich sein.⁵ Das heißt, die Entscheidungen über zu ergreifende Anpassungsmaßnahmen müssen trotz der bestehenden Unsicherheiten über zukünftige Geschehensabläufe gefunden werden. Generell können die Akteure zwischen zwei Handlungsalternativen wählen: Dem Handlungsverzicht sowie dem Ergreifen einer Anpassungsmaßnahme beziehungsweise eines Maßnahmenbündels.⁶

Das Recht kann der Entscheidungsfindung im Rahmen von Unsicherheit über zukünftige Geschehensabläufe einen verlässlichen Rahmen geben. Hierzu bedarf es erstens gesetzlicher Vorgaben über das Verfahren der Entscheidungsfindung.⁷ Beispielsweise können Vorgaben darüber getroffen werden, welches Wissens zu berücksichtigen ist und welche Akteure ihr Wissen einbringen sollen. Auch kann bestimmt werden, ob lediglich die herrschende Meinung oder darüber hinaus auch abweichende Stellungnahmen bei den Entscheidungserwägungen zu beachten sind. Zweitens werden materiell-rechtliche Regelungen benötigt, mithilfe derer entschieden werden kann, welche Maßnahmen zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels ergriffen werden müssen und unter welchen Bedingungen ein „Nicht-Handeln“ geboten ist. Im Rahmen der Anpassung an den Klimawandel sind

⁴ Zu beachten ist, dass die einzelnen berechneten Klima- und Klimafolgeszenarien statistische Werte abbilden, die als solche nicht unsicher sind. Die Szenarien beruhen allerdings auf plausiblen Annahmen, etwa über die künftige Treibhausgasentwicklung. Diese Annahmen sind wie jedwede Einschätzungen über zukünftige Geschehensabläufe mit Defiziten behaftet.

⁵ Reese et al., 2010, S. 21.

⁶ Spiecker genannt Döhmman, 2000/10, S. 18.

⁷ Vgl. generell zu diesem Punkt Spiecker genannt Döhmman, 2000/10, S. 19.

diejenigen Entscheidungen zu favorisieren, die auf die Verwirklichung von No-Regret-Lösungen⁸ zielen.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die Auswirkungen des Klimawandels komplex sind. Eine adäquate Anpassung muss sich auf diese Komplexität einstellen und damit umgehen können. Die Komplexität zeichnet sich durch verschiedene Faktoren aus. Diese sind eine große sektorale und regionale Betroffenheit⁹, einen großflächigen Raumbezug von fast allen Handlungsfeldern und unterschiedliche Vulnerabilitäten und Geschwindigkeiten der Anpassung. Anpassungsmaßnahmen der jeweiligen Sektoren und Regionen können in Konkurrenz zueinander stehen und gegebenenfalls Verteilungskonflikte auslösen. Der Wirkungszusammenhang der Maßnahmen muss daher über Gebietskörperschaften und Sektoren hinaus beachtet werden. Integrative Koordinationsmaßnahmen werden hierdurch notwendig, um trotz der angesprochenen komplexen Strukturen aufeinander abgestimmte Anpassungsmaßnahmen durchführen zu können.¹⁰ Bei sektoral und regional integrierten Anpassungsmaßnahmen erhöht sich der Koordinierungsbedarf zwischen staatlichen und privaten Akteuren. Die gesteigerte Notwendigkeit des Zusammenwirkens besteht sowohl hinsichtlich einer verstärkten interkommunalen Zusammenarbeit, als auch bezüglich einer Abstimmung der Sach- und Fachkompetenzen zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Eine Aufgabe des Rechts zur Unterstützung von Klimaanpassungsmaßnahmen ist es deshalb, dieses Zusammenwirken durch institutionelle Voraussetzungen und Koordinationsregeln zu ermöglichen. Die rechtlichen Regelungen dürfen hierbei nicht nur die Verzahnung staatlicher Akteure im Blick haben, sondern sollten auch eine Beteiligung gesellschaftlicher Akteure ermöglichen.¹¹

⁸ Darunter versteht man Maßnahmen, die auch in den Fällen sinnvoll oder risikofrei sind, in denen sich mögliche Folgen des Klimawandels nicht verwirklichen.

⁹ Nach der Deutschen Anpassungsstrategie sind 18 Sektoren und drei Querschnittsfelder von Anpassungsmaßnahmen betroffen.

¹⁰ Dies ebenfalls bejahend *Görg*, 2010, S. 125.

¹¹ *Schuppert*, 2005, S. 13.

4. Offenhaltung von Handlungsoptionen

Die Spanne möglicher Klimawandelfolgen ist groß. Eine Vielzahl von Annahmen über mögliche Auswirkungen des Klimawandels wird sich deshalb nicht realisieren. Eine rechtliche Regelung, die auf solchen fehlerhaften Annahmen beruht, wird nicht die gewünschte Wirkung entfalten können, vielmehr besteht die Gefahr, dass sie nachteilige Folgen verursacht. Insofern kann es zu rechtlichen Fehlsteuerungen kommen. Gesetz- und Normgeber müssen bei der Gestaltung von Rechtsregelungen zugunsten von Anpassungsmaßnahmen die möglichen nachteiligen Wirkungen des gewählten Regelungsregimes in den Blick nehmen.¹² Hierfür bietet es sich an, ein möglichst flexibles Regelungsregime zu normieren, das offen ist für die Revision, um Maßnahmen korrigieren zu können. Vorstellbar sind beispielsweise Überprüfungsvorgaben sowie die Sicherung von Rückholoptionen, etwa durch Widerrufsvorbehalt oder Befristung.¹³ Es bedarf folglich der Ausgestaltung und Normierung solcher Rechtsinstrumente, die trotz der vorhandenen Unsicherheiten über zukünftige Geschehensabläufe den Handlungsrahmen für nachfolgende Entscheidungen möglichst offenhalten. Leitmotiv für die rechtliche Ausgestaltung müssen auch hier No-Regret-Lösungen sein.

5. Zusammenschau der drei Regelungsaspekte

Um eine vorausschauende Anpassung durch rechtliche Instrumente unterstützen zu können, müssen alle drei aufgezeigten Regelungsaspekte bedacht und miteinander zu einem kohärenten Normgefüge geformt werden. Welche rechtlichen Instrumente beziehungsweise welcher Instrumentenmix konkret zur Umsetzung herangezogen werden können, muss sachbereichsspezifisch überprüft werden. Der derzeit bestehende Regelungskanon reicht nicht aus, um Anpassungshandeln umfassend und vorausschauend unterstützen zu können. Hier besteht Erweiterung- und Ergänzungsbedarf.

¹² Scherzberg, 2004, S.223.

¹³ Hoffmann-Riem, 2010, S. 246.

6. Literatur

Bahlburg, C.H., Klimaänderungen und die Aufgaben räumlicher Planung, in Karl, H./Pohl, J.(Hrsg.), Raumorientiertes Risikomanagement in Technik und Umwelt, Hannover 2003.

Görg, C., Adaptive Governance within Europe – the need for integrated adaptation strategies, in: Nova Acta Leopoldina 112(384), 2010, S. 121-127.

Hoffmann-Riem, W., Risiko- und Innovationsrecht im Verbund, in: Hoffmann-Riem, W./ Brandt, E. (Hrsg.), Offene Rechtswissenschaft, Ausgewählte Schriften von Wolfgang Hoffmann-Riem mit begleitenden Analysen, Tübingen 2010, S. 237 - 268.

Mayntz, R., Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme, in: Ellwein/Hesse/Scharpf, Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. I, Baden-Baden, 1987, S. 89 ff.

Reese, M./ Möckel, S./ Bovet, J./ Köck, W., Rechtlicher Handlungsbedarf für die Anpassung an die Folgen des Klimawandels, Analyse, Weiter- und Neuentwicklung rechtlicher Instrumente, Berlin 2010.

Scherzberg, A., Risikosteuerung durch Verwaltungsrecht: Ermöglichung oder Begrenzung von Innovationen, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Berlin 2004, S. 214 - 263.

Schuppert, G., Der Gewährleistungsstaat – modisches Label oder Leitbild sich wandelnder Staatlichkeit?, in: Schuppert, G., Der Gewährleistungsstaat – Ein Leitbild auf dem Prüfstand, 2005, S. 11-52.

Spiecker genannt Döhmann, I., Staatliche Entscheidungen unter Unsicherheit, - juristische und ökonomische Vorgaben, Preprints aus der Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter Bonn, Bonn 2000/10.

Interdisciplinary Research on Climate Change Mitigation and Adaptation

Discussion Paper 01/2011