

Die Verwaltung

Zeitschrift für Verwaltungsrecht
und Verwaltungswissenschaften

Beiheft 13

Verwaltung der Klimakrise

Die Vermessung des Klimaverwaltungsrechts

Herausgegeben von

Christoph Krönke und Daniel Wolff



Duncker & Humblot

Verwaltung der Klimakrise

DIE VERWALTUNG

Zeitschrift für Verwaltungsrecht
und Verwaltungswissenschaften

Herausgegeben von

Gabriele Britz, Martin Burgi,
Michael Fehling, Stefan Fisch,
Klaus Ferdinand Gärditz, Johannes Masing,
Matthias Ruffert, Hinnerk Wißmann

Beiheft 13

Verwaltung der Klimakrise

Die Vermessung des Klimaverwaltungsrechts

Herausgegeben von

Christoph Krönke und Daniel Wolff



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2025 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Satz: 3w+p GmbH, Rimpf

Druck: CPI books GmbH, Leck

Printed in Germany

ISSN 0946-1892

ISBN 978-3-428-19518-3 (Print)

ISBN 978-3-428-59518-1 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Verlagsanschrift: Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9,
12165 Berlin, Germany | E-Mail: info@duncker-humblot.de
Internet: <https://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Am 18. Januar 2024 feierte Martin Burgi seinen 60. Geburtstag. Dies gab uns als seinen akademischen Schülern Anlass, zu seinen Ehren am 19./20. Juli 2024 in Tutzing ein Symposium zum Thema „Die Verwaltung der Klimakrise“ zu veranstalten. Damit haben wir den von Martin Burgi in den letzten Jahren in die Diskussion eingeführten Gedanken aufgegriffen, dass sich im Angesicht der sich zuspitzenden Klimakrise und der durch sie gestellten Transformationsaufgabe ein „Klimaverwaltungsrecht“ als Querschnittsrechtsgebiet herausbildet, das näherer Entfaltung bedarf. Mit einer Reihe von Vorträgen ausgewiesener Rechtswissenschaftler*innen haben wir versucht, diesen Forschungsauftrag einzulösen. Der vorliegende Band versammelt die verschriftlichten Erträge des Symposiums.

Weder das Symposium selbst noch das aus ihm hervorgegangene Beiheft hätten wir ohne die Unterstützung anderer auf die Beine stellen können, denen an dieser Stelle ganz herzlich gedankt sei. An erster Stelle stehen hier zunächst die Autor*innen, die das Symposium wie auch das Beiheft durch ihre Beiträge überhaupt erst mit Inhalt und Leben gefüllt haben. Hervorzuheben ist außerdem die Akademie für Politische Bildung in Tutzing, die gemeinsam mit uns das Symposium veranstaltet und insbesondere auch den wunderbaren Tagungsort am Starnberger See zur Verfügung gestellt hat. Besonders zu danken ist dabei der Direktorin, Frau Prof. Dr. Ursula Münch, und dem Referenten für Staats- und Verfassungsrecht, Herrn Dr. Gero Kellermann. Substanziell unter die Arme gegriffen hat uns bei der Veranstaltung außerdem die Fritz Thyssen Stiftung mit einer großzügigen finanziellen Tagungsförderung. Für die Aufnahme der Beiträge in ein Beiheft der im Verlag Duncker & Humblot erscheinenden Zeitschrift „Die Verwaltung“, der Martin Burgi seit langem als Mitherausgeber verbunden ist, möchten wir uns bei allen Herausgeber*innen sowie bei dem Verleger, Herrn Dr. Florian R. Simon, bedanken. Und schließlich sei auch unseren studentischen Mitarbeiter*innen, namentlich Frau Lilith Brunke, Herrn Konstantin König und Frau Mona Langbein, ganz herzlich für die sorgfältige und kritische Durchsicht der Manuskripte gedankt.

Dank gebührt schließlich dem Jubilar, der sich nicht nur als Ordinarius in Bochum und München sowie als Vorsitzender der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer für Wissenschaft und Praxis des Öffentlichen Rechts verdient gemacht hat, sondern auch und gerade als grandioser akademischer Lehrer für seine Schüler. Ihm sei der Band hiermit überreicht.

Bayreuth/München, Dezember 2024

Christoph Krönke und Daniel Wolff

Inhaltsverzeichnis

I. Einführung

<i>Christoph Krönke und Daniel Wolff</i> Verwaltung der Klimakrise	11
---	----

II. Maßstäbe des höherrangigen Rechts

<i>Matthias Ruffert</i> Klimavölker- und Klimaunionsrecht als Grundlagen eines Klimaverwaltungsrechts	33
<i>Peter M. Huber</i> Klimaverfassungsrecht	45

III. Instrumente – Verfahren – Organisation – Akteure

<i>Wolfgang Durner</i> Organisation und Akteure des Klimaverwaltungsrechts	57
<i>Sabine Schlacke</i> Instrumente des Klimaschutzrechts	73
<i>Jörg Bogumil</i> Vollzugsprobleme im Bereich staatlicher Klimagesetze – Empirische Erkenntnisse am Beispiel von Windkraftanlagen	87
<i>Ann-Katrin Kaufhold</i> Finanzmarktrecht als Klimaverwaltungsrecht: Klimaschutz- und Klimaanpassungs- recht als einheitliches Rechtsgebiet	97

IV. Rechtsschutz und intradisziplinäre Perspektiven

<i>Gabriele Britz</i> Die Rolle von Gerichten im Klimaschutzrecht	115
<i>Mathias Habersack</i> Koexistenz von Klimaverwaltungs- und Klimaprivatrecht	141
Verzeichnis der Autorinnen und Autoren	165

I. Einführung

Verwaltung der Klimakrise

Christoph Krönke und Daniel Wolff

I. Einführung: Vom Klimaschutz- zum Klimaverwaltungsrecht

Es gehört zu den größten Herausforderungen unserer Zeit, den vielfältigen Ursachen und gravierenden Folgen der Klimakrise angemessen zu begegnen¹. Die gerade durch anthropogene Treibhausgasemissionen – vor allem durch CO₂ – bewirkte Erderwärmung wird nach Einschätzung des *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), des sogenannten „Weltklimarats“, im Laufe des 21. Jahrhunderts wahrscheinlich die Marke von 1,5 °C überschreiten und könnte ohne Verstärkung der klimapolitischen Maßnahmen bis zum Jahr 2100 auf bis zu 3,2 °C ansteigen². Bereits heute realisieren sich die allgemeinen Klimarisiken – etwa das Ansteigen des Meeresspiegels sowie das Auftreten von Wetter- und Klimaextremen wie Hitzewellen, Starkniederschlägen, Dürren und Wirbelstürmen – in allen Regionen der Welt³. Auf politischer Ebene hat sich die Einsicht durchgesetzt, dass sich die Reaktionen auf diese Klimakrise nicht in punktuellen Maßnahmen erschöpfen dürfen, sondern dass sämtliche Politikbereiche – von der Wirtschafts- über die Migrations- bis hin zur Bildungspolitik – neben ihren originären Zielsetzungen auch an klimapolitischen Zielen ausgerichtet werden müssen⁴. Beispielhafte Manifestationen dieser Einsicht sind auf europäischer Ebene der *European Green Deal*⁵ und der Aufbauplan *Next Generation EU*⁶ sowie auf

¹ So jüngst auch EGMR, (Große Kammer), Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and others v. Switzerland, Urteil v. 9. 4. 2024, Nr. 53600/20, Rn. 410; s. für eine Skizze der Klimakrise und der in Reaktion darauf ergriffenen politischen Maßnahmen *Hellwege/Wolff*, in: *Hellwege/Wolff* (Hrsg.), *Klimakrisenrecht*, 2024, S. 3 (4 ff.).

² Vgl. dazu eingehend: Sechster IPCC-Sachstandsbericht (AR6): Beitrag von Arbeitsgruppe I: Naturwissenschaftliche Grundlagen: Hauptaussagen, 2021, abrufbar unter: https://www.de-ipcc.de/media/content/Hauptaussagen_AR6-WGI.pdf.

³ Vgl. nur *Umweltbundesamt*, *Klimawirkungs- und Risikoanalyse 2021 für Deutschland* (KWRA 2021), abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2546/dokumente/kurzzusammenfassung_kwra_2021_.pdf.

⁴ Vgl. dazu speziell im Kontext des Öffentlichen Wirtschaftsrechts *Krönke*, NVwZ 2022, S. 1606 (1606).

⁵ Vgl. diesbezüglich die Mitteilung der Kommission „Der europäische Grüne Deal“ vom 11. 12. 2019, COM(2019) 640 final; s. dazu etwa *Burgi*, NVwZ 2021, S. 1401 ff.; *Momsen/Sandbrink*, ZRP 2023, S. 76 ff.

⁶ Dieser primär für den Wiederaufbau der Wirtschaft nach der COVID-19-Pandemie geschaffene Aufbauplan war von Anfang an mit klima-, sozial- und digitalpolitischen Zielen verknüpft. Eingeführt wurde er mit der Mitteilung der Kommission „Die Stunde Europas – Schäden beheben und Perspektiven für die nächste Generation eröffnen“ vom 27. 5. 2020, COM(2020) 456 final. Kritisch dazu statt aller *Ruffert*, NVwZ 2020, S. 1777 ff.

nationaler Ebene die allgemeine Klimaschutzgesetzgebung von Bund⁷ und Ländern⁸ sowie die Bewirtschaftung des milliardenschweren Klima- und Transformationsfonds (KTF)⁹, dessen Volumen infolge der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum zweiten Nachtragshaushalt 2021 freilich substanziell reduziert wurde.¹⁰

Diese Entwicklungen sind an der Rechtswissenschaft nicht spurlos vorbeigegangen. Ganz im Gegenteil: Der Themenkomplex „Klima und Recht“ bildet gegenwärtig ein besonders intensiv bearbeitetes Forschungsfeld¹¹. Allerdings werden nicht alle mit den Stichworten „Klimarecht“ oder „Klimakrisenrecht“¹² aufgeworfenen Fragen mit der gleichen Intensität bearbeitet und bleiben bis heute einige Facetten dieses Rechtsgebiets rechtswissenschaftlich unterbelichtet.

So wird das Klima(krisen)recht – *erstens* – vielfach auf das Klimaschutzrecht verengt, das seinerseits lange Zeit als unselbständiger Teil des Umweltrechts betrachtet wurde¹³. Diese Konzentration auf den Klimaschutz unter Vernachlässigung der gleichberechtigt im Klimavölkerrecht verankerten¹⁴ Klimaanpassung bedarf der Modifikation, ist die Klimakrise doch bereits Realität und sind bestimmte ihrer Folgen mittlerweile unabwendbar. Zu Recht wird daher in jüngerer Zeit eine Flankierung des Klimaschutzrechts durch ein noch näher abzusteckendes *Klimaanpassungs-*¹⁵ be-

⁷ Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. 12. 2019 (BGBl. I 2019 S. 2513), das durch Art. 1 des Gesetzes vom 18. 8. 2021 (BGBl. I 2021 S. 3905) sowie durch Art. 1 des Gesetzes vom 15. 7. 2024 (BGBl. I 2024 Nr. 235) geändert wurde; s. eingehend zu Potentialen und Grenzen des Bundes-Klimaschutzgesetzes *Faßbender*, ZUR 2024, S. 579 ff.

⁸ Vgl. zu den Landesklimaschutzgesetzen *Schnittker*, Die Klimaschutzgesetze der Bundesländer, 2020; *Kohlrausch*, ZUR 2020, S. 262 ff.; *Köck/Kohlrausch*, ZUR 2021, S. 610 ff.; *Knauff*, KlimR 2022, S. 47 ff.; *Brüning*, NVwZ 2023, S. 1458 ff.

⁹ Die KTFG-Mittel werden von verschiedenen Bundesministerien bewirtschaftet, im Jahr 2020 mit knapp 60 verschiedenen Förderprogrammen, vgl. dazu den Bericht des Bundesministeriums der Finanzen über die Tätigkeit des Energie- und Klimafonds im Jahr 2020, S. 1.

¹⁰ Das BVerfG hat den zweiten Nachtragshaushalt 2021, mit dem die Bundesregierung Kreditermächtigungen in Höhe von 60 Milliarden Euro in den KTF übertragen wollte, für verfassungswidrig und nichtig erklärt, BVerfG, NVwZ 2023, S. 1892 ff.

¹¹ Eine Ausprägung dessen ist beispielsweise die Gründung der „Zeitschrift für materielles und prozessuales Klimaschutzrecht“ (KlimaRZ) aus dem Verlag Dr. Otto Schmidt sowie der Zeitschrift „Klima und Recht“ (KlimR) aus dem Verlag C.H.Beck im Jahr 2022.

¹² s. für die nähere Entfaltung dieses Konzepts *Wolff/Hellwege*, in: Klimakrisenrecht (FN 1), S. 3 (16 ff.).

¹³ Vgl. etwa *Kloepfer/Durner*, Umweltschutzrecht, 3. Aufl. 2020, § 10. Heute findet sich freilich eine Vielzahl spezifischer klimaschutzrechtlicher Lehr- und Handbücher; s. etwa *Winkler*, Klimaschutzrecht, 2005; *Schulze-Fielitz/Müller*, Europäisches Klimaschutzrecht, 2009; *Härtel*, Einführung in das Klimaschutzrecht, 2009; *Rodi* (Hrsg.), HdB Klimaschutzrecht, 2021; *Schlacke/Wagner* (Hrsg.), Klimarecht, 2025, i. E.; *Hofmann*, Klimarecht, 2025, i. E.

¹⁴ Das Pariser Abkommen v. 12. 12. 2015, abgedruckt mit Zustimmungsgesetz v. 28. 9. 2016 (BGBl. II 2016 S. 1082), nennt das Ziel der Anpassung an den Klimawandel explizit und prominent in Art. 2 Abs. 1 lit. b.

¹⁵ Vgl. insbes. *Saurer*, NuR 2022, S. 513 ff. („Klimaanpassungsrecht“); ebenso *Hilbert*, DVBl 2022, S. 1409 ff. („Klimawandelanpassungsrecht“); grundlegend dazu bereits *Fischer*, Grundlagen und Grundstrukturen eines Klimawandelanpassungsrechts, 2013. Das „Klimaanpassungsrecht“ erfuhr durch das am 1. 7. 2024 in Kraft getretene Klimaanpassungsgesetz (KAnG, BGBl. I 2023 Nr. 393) nun erstmals eine bundesweite Normierung. Es soll den strategischen Rahmen für die künftige Klimaanpassung in Bund, Ländern und Kommunen setzen.

ziehungsweise Klimawandelfolgenrecht¹⁶ gefordert, das seinerseits ganz andere und ebenfalls drängend einer Lösung bedürftige Rechtsfragen aufwirft¹⁷. Während das Klimaschutzrecht auf Maßnahmen zur Begrenzung des Temperaturanstiegs (*mitigation*) zielt, fokussiert das Klimaanpassungsrecht auf solche, die eine Anpassung an die Erderwärmung (*adaptation*) ermöglichen sollen. Betont man neben dem Schutzaspekt des Klimarechts, der die Erhaltung von etwas Vorgefundenem in den Mittelpunkt stellt, auch die epochale Gestaltungsaufgabe, die in der für Klimaschutz und Klimaanpassung notwendigen Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft in eine dekarbonisierte Welt liegt, muss der rechtliche Zugriff über das Umweltrecht hinaus erweitert werden¹⁸.

Zweitens zeichnet sich das Klimarecht bis heute durch eine starke Fokussierung auf das internationale und das supranationale Recht aus. Die Anfänge des Klimaschutzrechts waren geprägt von der Suche nach international verbindlichen Standards, wohingegen das nationale Recht kaum eine Rolle spielte. Diese Schwerpunktsetzung spiegelt sich bis heute in Lehr- und Handbüchern zum Klima(schutz)recht wider, die das nationale Recht bisweilen eher cursorisch behandeln¹⁹. Die Realität des gegenwärtigen Klimarechts wird auf diese Weise nicht abgebildet. Klimapolitischer Erfolg wird sich nicht allein durch völkerrechtliche Zielfestlegungen einstellen, sondern hängt auch und gerade von der Konkretisierung und Implementierung dieser Zielvorgaben auf der Ebene und mit den Instrumenten des nationalen (Verwaltungs-)Rechts ab. Vor diesem Hintergrund erscheint eine stärkere rechtswissenschaftliche Zuwendung auch zum nationalen (Klima-)Recht angezeigt²⁰.

Drittens verändern sich mit der „Indienstnahme“ gerade der Verwaltung und des Verwaltungsrechts für die Zwecke des Klimaschutzes und der Klimaanpassung die Ansprüche an die Verwaltung und ihr Recht in grundlegender Weise. Zu den damit verbundenen Herausforderungen zählen insbesondere die gegenüber dem herkömmlichen Umweltrecht erheblich gesteigerte Komplexität der Wirkungszusammenhänge klimatischer Entwicklungen, die denkbar große Akteursvielfalt aus Emittenten, Betroffenen und Regulatoren sowie sonstigen „Influencern“, und nicht zuletzt die Irreversibilität der drohenden Schäden. Das herkömmliche Handlungssystem der Verwaltung mit seiner Ausrichtung auf vergleichsweise eng zugeschnittene Aufgaben und Aufgabenfelder wie „Umweltschutz“, „öffentliche Sicherheit und Ordnung“ und „Bauplanung“, die einseitige Fokussierung auf die Organisation staatlicher Akteure

s. dazu etwa *Fellenberg/Dingemann/Römling*, NVwZ 2024, S. 281 ff.; *Scherff*, ZUR 2024, S. 277 ff.

¹⁶ Vgl. *Gärditz*, JuS 2008, S. 324 (329); *Gärditz*, ZUR 2018, S. 663 (666); *Fontana*, in: *Klimakrisenrecht* (FN 1), S. 27 ff.

¹⁷ Einen Überblick über rechtliche Herausforderungen der Klimaanpassung bieten etwa *Schlacke/Grotefels*, ZUR 2023, S. 257 ff.

¹⁸ Ebenso *Wölff/Hellwege*, in: *Klimakrisenrecht* (FN 1), S. 3 (16 ff.); s. zu Herausforderungen der „Klimatransformation“ für die Rechtswissenschaft auch *Benrath*, KlimR 2024, S. 301 ff.

¹⁹ Anders nunmehr erste klimaschutzrechtliche Kommentare; s. insbes. *Fellenberg/Guckelberger* (Hrsg.), *Klimaschutzrecht*, 2022; *Schlacke/Kreuter-Kirchhof* (Hrsg.), *Klimaschutzrecht*, 2024, i. E.; *Frenz* (Hrsg.), *Klimaschutzrecht*, 3. Aufl. 2025, i. E.

²⁰ Vgl. zum Ganzen *Franzius*, RdE 2021, S. 521 (523 f.).