

Instrumentenmix: Ordnungs- und Planungsrecht als (auch) regionales Instrument

Prof. Dr. Felix Ekardt, LL.M., M.A.
Forschungsgruppe Nachhaltigkeit und Klimapolitik
& Universität Rostock, Juristische Fakultät
felix.ekardt@uni-rostock.de
www.nachhaltigkeit-gerechtigkeit-klima.de

Problemstellung

- Rolle des Ordnungs-/ Planungsrechts ...
 - ... unter idealen Bedingungen?
 - ... unter „realen Bedingungen“?
- spezifische Rolle des landesrechtlichen/ kommunalen Ordnungs-/ Planungsrechts (ideal/ real)?
- zwingende Basisfragen
 - Klimaproblem: Ausmaß und technisch-wachstumsökonomische Lösbarkeit
 - Defizitursachen-Analyse
 - Grundprobleme effektiver Steuerungsinstrumente
- Literatur/ Projekte
 - Theorie der Nachhaltigkeit: Rechtliche, ethische und politische Zugänge – am Beispiel von Klimawandel, Ressourcenknappheit und Welthandel, Nomos 2011
 - Klimaschutz nach dem Atomausstieg, 2. Aufl. Herder 2012
 - div. Aufsätze zu kommunalen & landesrechtlichen Optionen auf Homepage

Klima- und Energiewende/ Fakten

- Nachhaltigkeit als normatives Ziel = dauerhaft und global durchhaltbare Lebens- und Wirtschaftsweisen (u.a.: Energie, Klima; „drei Säulen“ eher verwirrend)
- fossile Brennstoffe = endlich; und Klimawandel als u.U. größte Bedrohung im 21. Jh. relevant für Existenz; Ökonomie; Konflikte um Öl/ Gas/ Wasser; Migrationsströme usw.)
- Energie- und Klimawende daher = sukzessive Ausstieg aus fossilen Brennstoffe UND andere Landnutzung („-80/95 %“)
- THG-Emissionen weltweit seit 1990 um 40 % gestiegen; auch Dtl./ EU weit vom Ziel entfernt
 - pro Kopf (absolute Höhe und ungleiche globale Verteilung)
 - zudem Rechenricks
 - Basisjahr 1990
 - Industrieverlagerungen in den Süden
 - Finanzkrise
- Ausstieg aus Fossilen und ABSOLUT -95 % gelingt vermutlich nicht rein technisch durch Effizienz, CCS, Atom, ein bißchen mehr EE
 - Rebound-Effekte, and. Ressourcen endlich (für EE wichtig), Problemausmaß
 - durch Klimapolitik u.U. langfristig (!) Postwachstumsgesellschaft – schlimm?

Defizitursachen-Analyse: Effektivitäts- bedingung für Ordnungsrecht

- Klima-/ Ressourcenproblem an sich "einfach": Reduktionen bei Fliegen, PKW, Fleischkonsum, Heizung usw. (kaum Wissensproblem)
- hohes Nachhaltigkeitsbewusstsein = oft irreführend; vielmehr bei Unternehmen, Wählern/ Konsumenten und Politikern doppelter Teufelskreis
 - Problem Konformität
 - Problem Gefühle
 - Problem Eigennutzen
 - Problem tradierte (falsche) Werthaltungen (z.B. Wachstumslogik)
 - technisch-ökonomische Pfadabhängigkeiten
 - Kollektivgutproblem
- „neuer Mensch“ illusionär, freiwillige Lösung aber auch – obwohl Eigennutzen und Glück für den Wandel sprechen
>>> Ping-Pong nötig

Governance: Problem und Lösung

- Ordnungsrechts-Regelmasse für Bau, Verkehr usw. scheitert u.U. daran, dass Klima-/ Ressourcenproblem = Mengenproblem
 - Rebound-Effekte
 - Verlagerungseffekte (räumlich, ressourcenbezogen, sektoriell)
 - Ziel- und Vollzugsmängel
- Lösung theoretisch = globale Energie- und Landnutzungsabgabe oder Primärenergie-ETS – oder neuer EU-ETS mit BTA
 - triggert EE, Effizienz, Suffizienz
 - Unternehmen verkaufen weniger, dafür aber (deutlich) teurer
 - kurzfristig wirtschaftliche Belebung, langfristig (u.U.) Postwachstumsgesellschaft
 - freiheitlich, demokratisch, unbürokratisch
 - sozial gerecht und ohne Wettbewerbsnachteile organisierbar
 - bisheriger Staaten-/ Unternehmens-ETS indes wenig hilfreich

>>> also doch Ordnungsrecht?

>>> und u.U. sogar bei Ideal-ETS ergänzend Ordnungsrecht?

Notwendige Ergänzungen

- Ping-Pong mit sozialem Lernen – geht nicht ordnungsrechtlich
- z.T. Mengen-/ Preissteuerung auch für andere Ressourcen, da nicht nur Klima zählt (z.B. Phosphor)
- Informationsrecht
- Raumplanung und kommunale Bauleitplanung
- Energieleitungen und Speicher (nicht nur Planungsrecht)
- Technologie-Verbote (partiell?): Atom, CCS, Geo-Engineering?
- Vergaberecht
- ordnungsrechtliche Flankierungen gegen Nebeneffekte der Klimawende (z.B. Naturschutz gegen Bioenergie)
- „Postwachstums-Flankierungen“: evtl. Regelungen für Übergang und für Postwachstumsgesellschaft (Staatsschulden, Rente u.a.)

“Streichkandidaten” – bei einem idealen und/ oder realen ETS?

- >>> jedenfalls sehr sorgfältiges und differenziertes Prüfen nötig
- >>> auch bei realem ETS kann Ergänzung (ganz/ z.T.) witzlos werden – Vollzugs-/ Ziel-/ Rebound-/ Verlagerungsproblem
- >>> zudem: “Sedierungseffekt”

- diverse Schlupflöcher im Klimaregime (CDM, geschenkte Emissionszertifikate u.a.)
- diverse ordnungsrechtliche EE- und Effizienzregelungen (EnEV, EEWärmeG, Biokraftstoffquote, PKW-Grenzwerte, Glühbirnenverbote u.a.m.)
- separate Stromsteuer, Mineralölsteuer usw.
- diverse direkte und indirekte Subventionen
- Teile (!) des EEG
- ordnungsrechtliche Überholspur: absolute Umweltziele (Bsp.: Quecksilber bei Kohlekraftwerken)

Insbesondere: Landesrecht

- Landesplanungsrecht, Informationspolitik, Vergabepolitik also nötig
- Anregung von Diskursen im Sinne sozialen Lernens
- Schulpolitik/ Pädagogik
- Landesordnungsrecht unter „realen“ Bedingungen denkbar (z.B. EE-Wärme für Altbauten); jedoch wiederum Rebound/ Verlagerung/ Vollzug bedenklich
- ggf. weitere „Postwachstums-Flankierungen“
- Landesklimazielgesetze unter „realen“ Bedingungen wohl ...
 - ... mit defizitärem EU-ETS vereinbar (einerseits jenseits des ETS, andererseits z.B. für Raumordnung als Orientierung nötig)
 - ... sinnvoll wegen Anstoß- und Experimentierfunktion

Insbesondere: Kommunalrecht

- wichtig neben ökonomischen Instrumenten v.a.: keine Verhinderungsplanungen
- bauliche und technische Festsetzungen z.B. für Solaranlagen denkbar, v.a. aber „Stadt der kurzen Wege“ (aber auch urban gardening usw. denkbar)
- anhaltende Kontroverse: „allgemeiner Klimaschutz“ Aufgabe der Kommunen? und „städtebaulicher Bezug“?
- Rechtsunsicherheit und fehlende Verpflichtung der Kommunen begrenzen jedoch die Reichweite der Bauleitplanung
- nicht vergessen i.ü.: Verkehrsplanung, Stadtwerke, Vergabe u.a.m.