

Rechtlich-institutionelle Verankerung der Klimaschutzziele der Bundesregierung

Prof. Dr. Michael Rodi, Dr. Uta Stäsche
Wissenschaftliche Leitung & Projektleitung

Ulf Jacobshagen, Dr. Markus Kachel
Dr. Dörte Fouquet, Angela Guarrata, Jana Viktoria Nysten
Dr. Jens Nusser, Michael Halstenberg, MinDir a.D.

*Gutachten im Auftrag des
Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit*

Im Auftrag des:



Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz,
Bau und Reaktorsicherheit

Im Auftrag des:



Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz,
Bau und Reaktorsicherheit



NATIONALE
KLIMASCHUTZ
INITIATIVE

Impressum

Gutachten:

Rechtlich-institutionelle Verankerung der Klimaschutzziele der Bundesregierung

Erstellt im Auftrag des

Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

Durchführung des Gutachtens:

Federführung:

Institut für Klimaschutz, Energie und Mobilität (IKEM)
Magazinstraße 15/16, 10179 Berlin

Unterauftragnehmer:

Becker Büttner Held (BBH)
Rechtsanwälte, Wirtschaftsprüfer, Steuerberater
BBH Berlin: Magazinstraße 15/16, 10179 Berlin
BBH Brüssel: Avenue Marnix 28, 1000 Bruxelles, Belgium

HFK Rechtsanwälte LLP
Knesebeckstraße 1, 10623 Berlin

Herausgeber:

Institut für Klimaschutz, Energie und Mobilität (IKEM)
Magazinstraße 15/16, 10179 Berlin

Tel.: 030-408187010

Fax: 030-408187029

E-Mail: info@ikem-online.de

Internet: www.ikem-online.de

Stand des Gutachtens:

Kap. A, Kap. B für Gebäudesektor, Kap. E, Kap. F: August 2014

Kap. B (ausgenommen Gebäudesektor), Kap. C, Kap. D: Oktober 2013

Projektlaufzeit: November 2012-August 2014

Veröffentlichung: Juni 2015

ISBN 978-3-00-049966-1

Wissenschaftliche Leitung: Prof. Dr. Michael Rodi (IKEM)

Projektleitung: Dr. Uta Stäsche (IKEM)

Autorinnen und Autoren:

Dr. Dörte Fouquet (BBH) Kap. C. II.; Kap. D.; Kap. E. IV. 1. u. 3.; Kap. F

Angela Guarrata (BBH) Kap. C. II.; Kap. D.; Kap. E. IV. 1. u. 3.; Kap. F

Michael Halstenberg (HFK) Kap. B. V.-VII.; Kap. D.; Kap. E. VI. 2., VII., VIII., XI.; Kap. F

Ulf Jacobshagen (BBH) Kap. B. III., IV. u. VII.; Kap. C. I.; Kap. D.; Kap. E. IX. 1., 3. u. 4., X.; Kap. F

Dr. Markus Kachel (BBH) Kap. B. III., IV. u. VII.; Kap. C. I.; Kap. D.; Kap. E. IX. 1., 3. u. 4., X.; Kap. F

Dr. Jens Nusser (RA Berlin) Kap. B. V.-VII.; Kap. D.; Kap. E. VI. 2., VII., VIII., XI.; Kap. F

Jana Viktoria Nysten (BBH) Kap. C. II.; Kap. D.; Kap. E. IV. 1. u. 3.; Kap. F

Dr. Uta Stäsche (IKEM) Kap. A.; Kap. B. I., II. u. VII.; Kap. D.;
Kap. E. I.-III., IV. 2. u. 4., V., VI. 1., IX. 2. u. 4.;
Kap. F

Danksagung und Haftungsausschluss

Das vorliegende Gutachten entstand im Rahmen des Auftrags des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit „Konzepte zur rechtlich-institutionellen Verankerung der Klimaschutzziele der Bundesregierung“. Es wurde unter Federführung des Instituts für Klimaschutz, Energie und Mobilität (IKEM) mit Unterstützung von Becker Büttner Held und HFK Rechtsanwälte erstellt. Gutachten der beteiligten Partner enthalten allgemeine, wissenschaftlich fundierte Informationen zu den behandelten rechtlichen Themen. Sie vermögen eine individuelle Rechtsberatung zu konkreten rechtlichen Fragestellungen nicht zu ersetzen. Geäußerte Rechtsmeinungen im Rahmen des vorliegenden Gutachtens entsprechen grundsätzlich der wissenschaftlich fundierten Einschätzung der Autorinnen und Autoren, müssen aber nicht der Rechtsmeinung oder Praxis des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit entsprechen.

Für ihre hilfreichen Kommentierungen der Ergebnisse des Zwischen- und Endberichts danken wir herzlich den Referentinnen und Referenten des Workshops am 22. April 2013 und der Fachtagung am 18. März 2014 in Berlin, Prof. Dr. Sabine Schlacke, Prof. Dr. Martin Wickel, Prof. Dr. Thomas Groß, Dr. Stephan Sina, Dr. Svea Wiehe, Christoph Zeiss und Thorsten Müller sowie allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern.

Zahlreiche wertvolle Anmerkungen verdanken wir den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des BMUB und des Umweltbundesamtes, die das Projekt während seiner Laufzeit konstruktiv und kritisch begleitet haben. Stellvertretend sei hier Dr. Ursula Fuentes Hutfilter, Maria Krassuski, Martin Weiß und Dr. Thomas Boesecke gedankt.

Die Projektbearbeitung erfolgte von November 2012 bis August 2014. Die Kapitel A, E und F befinden sich im Wesentlichen auf dem Stand August 2014. Die Darstellungen in Kapitel B – ausgenommen den Gebäudesektor – sowie in den Kapiteln C und D sind im Wesentlichen auf dem Stand Oktober 2013. Die Ausführungen zum Gebäudesektor beziehen die neue EnEV mit ein.

Berlin, den 10. Juni 2015

Prof. Dr. Michael Rodi

Dr. Uta Stäsche

Inhaltsübersicht

Einleitung	27
Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse: Mehrwert und wesentliche Elemente eines allgemeinen KSG mit rechtsverbindlichen Klimaschutzziele	28
Methodik und Gang der Untersuchung	35
A. Klimaschutzziele für Deutschland	41
I. Völkerrechtliche Ebene	42
II. Europäische Ebene	45
1. Europäische Treibhausgasreduktionsziele und ihre Umsetzung	45
2. Klima- und Energiepaket	49
3. Primärrecht	50
III. Nationale Ebene	52
B. Bestandsaufnahme: Rechtliche Grundlagen der Klimaschutzpolitik der Bundesregierung auf Bundesebene	56
I. Verkehr	57
1. Bedeutung des Verkehrssektors in der Klimapolitik	57
2. Biokraftstoffe	60
3. Technische Optimierung der Verkehrsträger: CO₂-Flottengrenzwerte	69
4. Verbraucherverhalten	71
II. Landwirtschaft	90
1. Bedeutung des Landwirtschaftssektors in der Klimapolitik	90
2. Düngemittelrecht	92
III. Energie	100
1. Bedeutung des Energiesektors in der Klimapolitik	100
2. Emissionshandel – TEHG	101
3. Energieeffizienz	105
4. Brennstoffbezogene Vorschriften	116

IV. Industrie, Gewerbe, Handel	132
1. Bedeutung des Industriesektors in der Klimapolitik	132
2. Anlagenrecht	133
V. Gebäude.....	141
1. Bedeutung des Bauplanungsrechts, der Bauleitplanung und des Gebäudebereichs in der Klimapolitik.....	141
2. Planungsrecht / Raumordnungsrecht.....	141
3. Gebäude / Energieeinsparrecht.....	145
VI. Produkte.....	155
1. Bedeutung des Produktesektors in der Klimapolitik	155
2. Produktgestaltung: EVPG	158
3. Produktkennzeichnung: EnVKG / EnVKV	164
VII. Fazit	170
C. Bestandsaufnahme: Ansätze der rechtlich-institutionellen Verankerung von Klimaschutzzielen in den deutschen Bundesländern und anderen EU-Mitgliedstaaten	179
I. Bundesländer.....	179
1. Klimaschutzgesetzgebung der Bundesländer	179
2. Gesetzgebungszuständigkeit.....	180
3. Bisherige Verankerungen von Klimaschutzzielen.....	182
4. KSGs der Bundesländer.....	183
5. Rechtliche Fragestellungen.....	189
6. Fazit	193
II. EU-Mitgliedstaaten	195
1. Österreich.....	196
2. Frankreich.....	200
3. Großbritannien	206
4. Schweden	210
5. Litauen.....	216
6. Dänemark.....	218
7. Fazit	221
D. Zusammenfassende Bewertung der Bestandsaufnahmen	222

E. Rechtlich-institutionelle Verankerung der Klimaschutzziele der Bundesregierung in einem allgemeinen Bundesklimaschutzgesetz	223
I. Einleitung	223
II. Ausgangslage und Diskussionsstand	225
1. Variante 1, allgemeines KSG.....	225
2. Varianten 2 und 3: Klimaschutzgesetzbuch, Klimaschutzkapitel im Umweltgesetzbuch, Art. 20a GG.....	230
III. Gesetzgebungskompetenz des Bundes	231
1. Ausgangslage und Diskussionsstand.....	231
2. Kompetenztitel.....	236
IV. Europarechtliche Vorgaben	242
1. Mittelfristiges Klimaschutzziel: Sektoren innerhalb des Emissionshandels.....	243
2. Mittelfristiges Klimaschutzziel: Sektoren außerhalb des Emissionshandels.....	249
3. Ausgestaltung des mittelfristigen Klimaschutzziels.....	255
4. Langfristige Klimaschutzziele: bis 2030, 2040 und 2050.....	258
V. Treibhausgasreduktionsziele für die Bundesrepublik: Festlegung und Regelungsform	259
1. Mittel- und langfristige Gesamtziele.....	259
2. Zwischenziele.....	267
VI. Treibhausgasreduktionsziele für Sektoren und Verantwortung der Bundesressorts	271
1. Sektorziele.....	271
2. Ressortverantwortung: Zuordnung der Sektorziele zu den Bundesressorts.....	277
VII. Umsetzungsmechanismus: Klimaschutzplan	286
1. Exkurs: Verordnung als denkbare Regelungsform im KSG.....	286
2. Rechtsnatur des Klimaschutzplans.....	290
3. Klimaschutzplan als Ergebnis einer „integrierten Regierungsplanung“.....	292
4. Inhalte des Klimaschutzplans.....	293
VIII. Konsequenzen bei Zielverfehlung	299
1. Regelungen in den KSGs der Länder.....	299
2. Gesetzentwurf der Bundestags-Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (17. Wahlperiode).....	301
3. Bewertung eines Klimaschutz-Aktionsprogramms.....	302
IX. Erfolgskontrolle: Monitoring und Evaluierung	309
1. Erfassung von Treibhausgasemissionen, Politiken und Maßnahmen.....	309
2. Einbindung unabhängigen Sachverständs: Klimaschutzkommission.....	314

3. Berichtspflichten der Bundesregierung.....	320
4. Empfehlung.....	324
X. Wechselbeziehungen zwischen Bund und Ländern sowie zwischen Bund und Kommunen.....	326
1. Wechselbeziehungen zwischen Bund und Ländern	326
2. Wechselbeziehungen zwischen Bund und Kommunen	333
3. Empfehlung.....	339
XI. Verhältnis KSG – Fachrecht.....	341
1. Grundsätzliche Erwägungen zur Verbindlichkeit der Vorgaben des Klimaschutzplans als Instrument eines KSG für Novellierungen des Fachrechts.....	341
2. Funktion und Wirkung der Vorgaben des Klimaschutzplans als Instrument eines KSG gegenüber dem Fachrecht	342
3. Zwischenergebnis	345
F. Fazit: Mehrwert und wesentliche Elemente eines allgemeinen KSG mit rechtsverbindlichen Klimaschutzzielen	346
Literatur- und Quellenverzeichnis	349

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	27
Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse: Mehrwert und wesentliche Elemente eines allgemeinen KSG mit rechtsverbindlichen Klimaschutzzielen	28
Methodik und Gang der Untersuchung	35
A. Klimaschutzziele für Deutschland	41
I. Völkerrechtliche Ebene	42
II. Europäische Ebene	45
1. Europäische Treibhausgasreduktionsziele und ihre Umsetzung	45
a) Das 2020-Ziel	45
b) Das 2050-Ziel	46
c) Konzeption des 2030-Ziels	49
2. Klima- und Energiepaket	49
3. Primärrecht	50
III. Nationale Ebene	52
B. Bestandsaufnahme: Rechtliche Grundlagen der Klimaschutzpolitik der Bundesregierung auf Bundesebene	56
I. Verkehr	57
1. Bedeutung des Verkehrssektors in der Klimapolitik	57
2. Biokraftstoffe	60
a) Verankerung von Klimaschutzzielen	60
b) Instrumentenwahl.....	62
c) Überwachungs- und Sanktionsmechanismus	65
d) Potential und Defizite im Hinblick auf den Klimaschutz einschließlich Mengensteuerung	66
3. Technische Optimierung der Verkehrsträger: CO₂-Flottengrenzwerte	69
4. Verbraucherverhalten	71
a) Straßenbenutzungsgebühren: BFStrMG	72
(1) Verankerung von Klimaschutzzielen.....	72

(2) Instrumentenwahl	74
(3) Überwachungs- und Sanktionsmechanismus	76
(4) Potential und Defizite im Hinblick auf den Klimaschutz einschließlich Mengensteuerung	76
b) Kraftfahrzeugsteuer: KraftStG und KraftStDV	78
(1) Verankerung von Klimaschutzzielen.....	78
(2) Instrumentenwahl	78
(3) Überwachungs- und Sanktionsmechanismus	81
(4) Potential und Defizite im Hinblick auf den Klimaschutz einschließlich Mengensteuerung	81
c) Dienstwagenbesteuerung: EStG.....	82
(1) Verankerung von Klimaschutzzielen.....	82
(2) Instrumentenwahl	83
(3) Überwachungs- und Sanktionsmechanismus	84
(4) Potential und Defizite im Hinblick auf den Klimaschutz einschließlich Mengensteuerung	84
d) Bereitstellung von Verbraucherinformationen: Pkw-EnVKV	86
(1) Verankerung von Klimaschutzzielen.....	86
(2) Instrumentenwahl	87
(3) Überwachungs- und Sanktionsmechanismus	88
(4) Potential und Defizite im Hinblick auf den Klimaschutz einschließlich Mengensteuerung	89
 II. Landwirtschaft	 90
1. Bedeutung des Landwirtschaftssektors in der Klimapolitik	90
2. Düngemittelrecht	92
a) Verankerung von Klimaschutzzielen	94
b) Instrumentenwahl.....	95
c) Überwachungs- und Sanktionsmechanismus	96
d) Potential und Defizite im Hinblick auf den Klimaschutz einschließlich Mengensteuerung	97
 III. Energie	 100
1. Bedeutung des Energiesektors in der Klimapolitik.....	100
2. Emissionshandel – TEHG.....	101
a) Verankerung von Klimaschutzzielen	102
b) Instrumentenwahl.....	103
(1) Ökonomische Anreizinstrumente	103
(2) Ordnungsrechtliche Instrumente.....	103

c) Überwachungs- und Sanktionsmechanismus	104
d) Potential und Defizite im Hinblick auf den Klimaschutz einschließlich Mengensteuerung	105
3. Energieeffizienz.....	105
a) KWKG	107
(1) Verankerung von Klimaschutzzielen.....	108
(2) Instrumentenwahl	108
(3) Überwachungs- und Sanktionsmechanismus	110
(4) Potential und Defizite im Hinblick auf den Klimaschutz einschließlich Mengensteuerung	110
b) EDL-G.....	112
(1) Verankerung von Klimaschutzzielen.....	112
(2) Instrumentenwahl	112
(3) Überwachungs- und Sanktionsmechanismus	113
(4) Potential und Defizite im Hinblick auf den Klimaschutz einschließlich Mengensteuerung	114
4. Brennstoffbezogene Vorschriften.....	116
a) EEG	116
(1) Verankerung von Klimaschutzzielen.....	116
(2) Instrumentenwahl	117
(3) Überwachungs- und Sanktionsmechanismus	117
(4) Potential und Defizite im Hinblick auf den Klimaschutz einschließlich Mengensteuerung	118
b) BioSt-NachV	118
(1) Verankerung von Klimaschutzzielen.....	119
(2) Instrumentenwahl	119
(3) Überwachungs- und Sanktionsmechanismus	119
(4) Potential und Defizite im Hinblick auf den Klimaschutz einschließlich Mengensteuerung	120
c) EEWärmeG.....	120
(1) Verankerung von Klimaschutzzielen.....	120
(2) Instrumentenwahl	121
(3) Überwachungs- und Sanktionsmechanismus	122
(4) Potential und Defizite des Instruments im Hinblick auf den Klimaschutz einschließlich Mengensteuerung	123
d) StromStG / EnergieStG	127
(1) Verankerung von Klimaschutzzielen.....	128
(2) Instrumentenwahl	129
(3) Überwachungs- und Sanktionsmechanismus	130

(4) Potential und Defizite im Hinblick auf den Klimaschutz einschließlich Mengensteuerung	131
IV. Industrie, Gewerbe, Handel	132
1. Bedeutung des Industriesektors in der Klimapolitik	132
2. Anlagenrecht	133
a) BImSchG	134
(1) Verankerung von Klimaschutzzielen	134
(2) Instrumentenwahl	136
(a) Präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt	136
(b) Nachträgliche Anordnungen gem. § 17 BImSchG	136
(c) Betriebsuntersagung und Widerruf der Genehmigung	137
(3) Sanktionsmechanismus der Instrumente	137
(4) Potential und Defizite im Hinblick auf den Klimaschutz einschließlich Mengensteuerung	138
b) ChemKlimaschutzV	139
(1) Verankerung von Klimaschutzzielen	139
(2) Instrumentenwahl	139
(3) Überwachungs- und Sanktionsmechanismus	140
(4) Potential und Defizite im Hinblick auf den Klimaschutz einschließlich Mengensteuerung	140
V. Gebäude	141
1. Bedeutung des Bauplanungsrechts, der Bauleitplanung und des Gebäudebereichs in der Klimapolitik	141
2. Planungsrecht / Raumordnungsrecht	141
a) Verankerung von Klimaschutzzielen	141
b) Instrumentenwahl	142
c) Überwachungs- und Sanktionsmechanismus	144
d) Potentiale und Defizite im Hinblick auf den Klimaschutz einschließlich Mengensteuerung	145
3. Gebäude / Energieeinsparrecht	145
a) Verankerung von Klimaschutzzielen im nationalen Energieeinsparrecht	148
b) Instrumentenwahl	150
c) Überwachungs- und Sanktionsmechanismus	150
d) Potential und Defizite im Hinblick auf den Klimaschutz einschließlich Mengensteuerung	152

VI. Produkte.....	155
1. Bedeutung des Produktesektors in der Klimapolitik	155
2. Produktgestaltung: EVPG	158
a) Verankerung von Klimaschutzziele	161
b) Instrumentenwahl.....	162
c) Überwachungs- und Sanktionsmechanismus	163
d) Potential und Defizite im Hinblick auf den Klimaschutz einschließlich Mengensteuerung	164
3. Produktkennzeichnung: EnVKG / EnVKV	164
a) Verankerung von Klimaschutzziele	166
b) Instrumentenwahl.....	166
c) Überwachungs- und Sanktionsmechanismus	168
d) Potential und Defizite im Hinblick auf den Klimaschutz einschließlich Mengensteuerung	168
VII. Fazit	170
C. Bestandsaufnahme: Ansätze der rechtlich-institutionellen Verankerung von Klimaschutzziele in den deutschen Bundesländern und anderen EU-Mitgliedstaaten	179
I. Bundesländer.....	179
1. Klimaschutzgesetzgebung der Bundesländer	179
2. Gesetzgebungszuständigkeit.....	180
3. Bisherige Verankerungen von Klimaschutzziele.....	182
4. KSGs der Bundesländer.....	183
a) KSG NRW	183
(1) Gesetzliche Zielvorgaben	183
(2) Umsetzung der Ziele.....	184
(3) Überwachung und Sanktionen	185
b) Entwurf eines KSG für Baden-Württemberg	186
(1) Gesetzliche Zielvorgaben	186
(2) Umsetzung	187
(3) Überwachung und Sanktionierung	189
5. Rechtliche Fragestellungen.....	189
a) Adressaten der Klimaschutzziele.....	189
b) Formulierung der Klimaschutzziele als Soll-Vorschrift	190
c) Inhalt und Rechtsnatur des Klimaschutzplans	190
d) Sanktions- und Klagemöglichkeiten.....	192
e) Belastungsausgleich als mittelbares Anreizsystem.....	192

6. Fazit	193
II. EU-Mitgliedstaaten	195
1. Österreich.....	196
a) Verankerung von Klimaschutzzielen	196
b) Instrumentenwahl.....	197
c) Sanktionsmechanismus der Instrumente	198
d) Potential und Defizite der Instrumente	198
2. Frankreich.....	200
a) Verankerung von Klimaschutzzielen	200
(1) Loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique (Gesetz über das Programm zur Energiepolitik) vom 13. Mai 2005	200
(2) Code de l'environnement (Umweltschutzgesetzbuch)	201
(3) Loi n° 2009-967 du 3 août de programmation relative à la mise en œuvre du grenelle de l'environnement (1)	202
b) Instrumentenwahl.....	202
c) Sanktionsmechanismus der Instrumente	205
d) Potential und Defizite der Instrumente	205
3. Großbritannien	206
a) Verankerung von Klimaschutzzielen	206
b) Instrumentenwahl.....	208
c) Sanktionsmechanismus der Instrumente	208
d) Potential und Defizite der Instrumente	209
4. Schweden	210
a) Verankerung von Klimaschutzzielen	210
b) Instrumentenwahl.....	211
c) Sanktionsmechanismus der Instrumente	212
d) Potential und Defizite der Instrumente	214
5. Litauen.....	216
a) Verankerung von Klimaschutzzielen	216
b) Instrumentenwahl.....	217
c) Sanktionsmechanismus der Instrumente	217
d) Potential und Defizite der Instrumente	218
6. Dänemark.....	218
a) Verankerung von Klimaschutzzielen	218
b) Instrumentenwahl und Sanktionsmechanismus der Instrumente	219
c) Potential und Defizite der Instrumente	220
7. Fazit	221

D. Zusammenfassende Bewertung der Bestandsaufnahmen	222
E. Rechtlich-institutionelle Verankerung der Klimaschutzziele der Bundesregierung in einem allgemeinen Bundesklimaschutzgesetz	223
I. Einleitung	223
II. Ausgangslage und Diskussionsstand	225
1. Variante 1, allgemeines KSG	225
a) Vorarbeiten und Aktivitäten.....	225
b) Insbesondere: Gesetzentwürfe von Bündnis 90/Die Grünen von 2013/14.....	227
2. Varianten 2 und 3: Klimaschutzgesetzbuch, Klimaschutzkapitel im Umweltgesetzbuch, Art. 20a GG	230
III. Gesetzgebungskompetenz des Bundes	231
1. Ausgangslage und Diskussionsstand	231
2. Kompetenztitel	236
a) Luftreinhaltung, Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG.....	236
b) Recht der Wirtschaft, Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG.....	238
c) Raumordnung, Natur der Sache oder Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG.....	240
d) Ergebnis.....	241
3. Kompetentielle Zuordnung	241
IV. Europarechtliche Vorgaben	242
1. Mittelfristiges Klimaschutzziel: Sektoren innerhalb des Emissionshandels	243
a) Vorgaben der Emissionshandelsrichtlinie.....	243
b) Auswirkung auf das Klimaschutzziel bis 2020.....	244
c) Harmonisierungsqualität und Sperrwirkung.....	245
d) Möglichkeit schutzverstärkender Maßnahmen.....	248
2. Mittelfristiges Klimaschutzziel: Sektoren außerhalb des Emissionshandels	249
a) Vorgaben der Effort-Sharing-Entscheidung.....	250
b) Vereinbarkeit mit Art. 193 AEUV.....	252
c) Übertragbarkeit des gesamten ESD-Regimes auf nationales Zielerreichungsverfahren.....	253
3. Ausgestaltung des mittelfristigen Klimaschutzziels	255
a) Gesamtziel für Bereiche innerhalb und außerhalb des Emissionshandels mit entsprechenden Sektorzielen.....	256

b) Gesamtziel für die Bereiche innerhalb und außerhalb des Emissionshandels unter bilanzieller Einrechnung der ETS-Bereiche.....	257
c) Klimaschutzziel nur für die Bereiche außerhalb des Emissionshandels.....	257
d) Ergebnis	257
4. Langfristige Klimaschutzziele: bis 2030, 2040 und 2050	258
V. Treibhausgasreduktionsziele für die Bundesrepublik: Festlegung und Regelungsform	259
1. Mittel- und langfristige Gesamtziele.....	259
a) Höhe der Ziele	259
(1) Variante 1: Zielhöhe entsprechend Vorstellungen der Bundesregierung	259
(2) Variante 2: ambitioniertere Zielhöhe	260
(3) Empfehlung.....	262
b) Auflösung des Spannungsverhältnisses zwischen ETS/Nicht-ETS	262
c) Regelungsform und Festlegung.....	262
aa) Klimaschutzplanung: Eckpunkte für ein „Aktionsprogramm Klimaschutz 2020“	263
bb) Mehrwert und Notwendigkeit gesetzlicher Ziele	265
d) Adressaten und Anpassung.....	266
e) Begriffsbestimmungen und Umrechnung	267
2. Zwischenziele	267
a) Intervall.....	268
b) Regelungsform, Festlegung und Anpassung	269
VI. Treibhausgasreduktionsziele für Sektoren und Verantwortung der Bundesressorts	271
1. Sektorziele	271
a) Sektorenbildung und Festlegung	271
b) Regelungsform und Festlegung der Sektorziele.....	275
(1) Variante 1: Gesetzliche Festlegung	275
(2) Variante 2: Regierungsbeschluss	276
(3) Empfehlung.....	276
2. Ressortverantwortung: Zuordnung der Sektorziele zu den Bundesressorts.....	277
a) Regelungsform und Festlegung.....	277
b) Ressortübergreifende Koordinierung innerhalb der Bundesregierung	277
(1) Regelungen in den bestehenden KSGs	278
(2) Verteilung der Verantwortlichkeiten innerhalb der Bundesregierung.....	279
VII. Umsetzungsmechanismus: Klimaschutzplan.....	286
1. Exkurs: Verordnung als denkbare Regelungsform im KSG	286
a) Rechtsverordnung versus Verwaltungsverordnung/Verwaltungsvorschrift	287

b) Bestimmtheitsgrundsatz	288
c) Mangelnde Flexibilität einer Regelung durch Rechtsverordnung	288
d) Vergleich mit den Regelungen des KSG NRW und des KSG BW	289
e) Ergebnis.....	290
2. Rechtsnatur des Klimaschutzplans	290
3. Klimaschutzplan als Ergebnis einer „integrierten Regierungsplanung“	292
4. Inhalte des Klimaschutzplans.....	293
a) Laufzeit eines Klimaschutzplans	293
b) Umfassende Bestandsaufnahme	295
c) Sektor- und Ressortziele	296
d) Arbeitsprogramm	296
e) Sonstige Einzelziele	297
VIII. Konsequenzen bei Zielverfehlung	299
1. Regelungen in den KSGs der Länder	299
2. Gesetzentwurf der Bundestags-Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (17. Wahlperiode)	301
3. Bewertung eines Klimaschutz-Aktionsprogramms.....	302
a) Grundsätzliche Bewertung haushaltsrechtlicher Steuerungsmaßnahmen	305
b) Rechtliche Zulässigkeit haushaltsrechtlicher Eingriffe durch ein KSG	307
IX. Erfolgskontrolle: Monitoring und Evaluierung	309
1. Erfassung von Treibhausgasemissionen, Politiken und Maßnahmen	309
a) Erstellung des Treibhausgasinventar aufgrund völkerrechtlicher und europarechtlicher Pflichten	309
b) Evaluation des Rechtsrahmens für die Emissionserfassung.....	312
2. Einbindung unabhängigen Sachverständs: Klimaschutzkommission.....	314
a) Aufgaben und verfassungsrechtliche Zulässigkeit.....	314
(1) Evaluierung der Klimaschutzziele	314
(2) Anhörung bei ressortspezifischen Klimaschutzberichten.....	316
(3) Wissenschaftliche Beratungsaufgabe	316
(4) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit	317
b) Institutionalisierung	317
(1) Variante 1: Gründung einer neuen Institution	317
(2) Variante 2: Anbindung an bestehende Institutionen.....	317
(3) Variante 3: Einbindung bestehender Institutionen in Aufgabenwahrnehmung.....	318
c) Zusammensetzung und Verfahren	319
3. Berichtspflichten der Bundesregierung.....	320
a) Adressat der Berichtspflichten und Empfänger der Berichte	320

b) Regelmäßige Monitoringberichte	321
c) Außerordentliche Berichtspflichten	322
d) Einbindung öffentlicher und privater Unternehmen	323
e) Weitere Kriterien und Indikatoren	323
4. Empfehlung	324
X. Wechselbeziehungen zwischen Bund und Ländern sowie zwischen Bund und Kommunen.....	326
1. Wechselbeziehungen zwischen Bund und Ländern	326
a) Verhältnis zu bestehenden Landesklimaschutzgesetzen	326
(1) Reichweite der Kompetenz des Bundes aus Art. 72 Abs. 1 Nr. 24 GG	326
(2) Grundsätzliche Gestaltungsvarianten für den Bund im Hinblick auf Landesklimaschutzgesetze	327
b) Zusammenarbeit von Bund und Ländern	327
(1) Vorgaben im allgemeinen KSG des Bundes für Klimaschutz in den Ländern	329
(2) Mitwirkung der Länder bei der Klimaschutzplanung auf Bundesebene	332
(3) Erfahrungsaustausch zwischen Bund und Ländern	333
2. Wechselbeziehungen zwischen Bund und Kommunen	333
3. Empfehlung	339
XI. Verhältnis KSG – Fachrecht.....	341
1. Grundsätzliche Erwägungen zur Verbindlichkeit der Vorgaben des Klimaschutzplans als Instrument eines KSG für Novellierungen des Fachrechts.....	341
2. Funktion und Wirkung der Vorgaben des Klimaschutzplans als Instrument eines KSG gegenüber dem Fachrecht	342
a) Edukatorische Funktion/Informationsfunktion.....	342
b) Funktion als allgemeine Leitlinie.....	343
c) Funktion als Auslegungs- und Ermessensleitlinie	343
d) Verbindliches Berücksichtigungsgebot bzw. noch darüber hinausgehende Verpflichtungen	344
3. Zwischenergebnis	345
F. Fazit: Mehrwert und wesentliche Elemente eines allgemeinen KSG mit rechtsverbindlichen Klimaschutzzielen	346
Literatur- und Quellenverzeichnis	349

Abkürzungsverzeichnis

%	Prozent
a.a.O.	am angegebenen Ort
a.F.	alte Fassung
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, ab 2/2003 Amtsblatt der Europäischen Union
ABMG	Autobahnmautgesetz
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AmtshilfeRLUmsG	Amtshilferichtlinie-Umsetzungsgesetz
AO	Abgabenordnung
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Az.	Aktenzeichen
BAFA	Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle
BAG	Bundesamt für Güterverkehr
BauGB	Baugesetzbuch
BDEW	Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft
BEKO	Beratende Kommission
BfEE	Bundesstelle für Energieeffizienz
BFStrMG	Bundesfernstraßenmautgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BImA	Bundesanstalt für Immobilienaufgaben
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BImSchV	Bundes-Immissionsschutzverordnung
BioKraftFÄndG	Biokraftstoff-Förderung-Änderungsgesetz
Biokraft-NachV	Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung
BioKraftQuG	Biokraftstoffquotengesetz
BioSt-NachV	Biomassestrom-Nachhaltigkeitsverordnung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BKSG	Bundesklimaschutzgesetz
BLAG	Bund-Länder-Arbeitsgruppe
BLAG KliNa	Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Klima, Energie, Mobilität, Nachhaltigkeit

BLE	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMU	Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BR-Drucks.	Bundesratsdrucksache
bspw.	beispielsweise
BStrMautErhebV	Verordnung zur Anordnung des Beginns der Mauterhebung auf Abschnitten von Bundesstraßen
BT-Drucks.	Bundestagsdrucksache
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BW	Baden-Württemberg
BWGBI	Gesetzblatt für Baden-Württemberg
bzw.	beziehungsweise
CDM	Clean Development Mechanism
CDU	Christlich Demokratische Union
CE	Consumer Electronics
CESE	Conseil Economique, Social et Environnemental
CH ₄	Methan
ChemKlimaschutzV	Chemikalien-Klimaschutzverordnung
CO	Kohlenmonoxid
CO ₂	Kohlendioxid
CSU	Christlich-Soziale Union
Ct/kWh	Cent pro Kilowattstunde
dass.	dasselbe
DEHSt	Deutsche Emissionshandelsstelle
dens.	denselben
ders.	derselbe
dies.	dieselbe(n)
DKK	Deutsches Klima Konsortium

DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DStR	Deutsches Steuerrecht
DUH	Deutsche Umwelthilfe
DüMG	Düngemittelgesetz
DüngG	Düngegesetz
DüV	Düngeverordnung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
€	Euro
EAG Bau	Europarechtsanpassungsgesetz Bau
ebd.	ebenda
EBPG	Energiebetriebene-Produkte-Gesetz
EDL-G	Gesetz über Energiedienstleistungen und andere Energieeffizienzmaßnahmen
EDL-RL	Richtlinie über Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EEWärmeG	Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz
EEX	European Energy Exchange
EGFL	Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EH-RL	Emissionshandelsrichtlinie
EL	Ergänzungslieferung
ELER	Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EEff-RL	Energieeffizienz-Richtlinie
EnEG	Energieeinspargesetz
EnergieStG	Energiesteuergesetz
EnergieStV	Energiesteuer-Durchführungsverordnung
EnEV	Energieeinsparverordnung
EnVKG	Energieverbrauchskennzeichnungsgesetz
EnVKV	Energieverbrauchskennzeichnungsverordnung
EnWZ	Zeitschrift für das gesamte Recht der Energiewirtschaft
ESD	Effort-Sharing-Entscheidung (Richtlinie 406/2009/EG)
EStG	Einkommenssteuergesetz
ETS	EU Emissions Trading System
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EurUP	Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht

EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EVA-RL	Energieverbrauchsangabe-Richtlinie
EVK-RL	Energieverbrauchskennzeichnungs-Richtlinie
EVPG	Energieverbrauchsrelevante-Produkte-Gesetz
f.	folgend(e)
ff.	fortfolgend(e)
g/km	Gramm pro Kilometer
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GBL	Gesetzblatt
gem.	gemäß
GEODE	Groupement Européen des entreprises et Organismes de Distribution d'Énergie
GewArch	Gewerbearchiv
GewStG	Gewerbesteuergesetz
GG	Grundgesetz
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GHD	Gewerbe/Handel/Dienstleistungen
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GMBL	Gemeinsames Ministerialblatt
GO	Gemeindeordnung
GO-BReg	Geschäftsordnung der Bundesregierung
GuD	Gas-und-Dampf-Kombikraftwerk
GW	Gigawatt
HFC	Hydrofluorkohlenwasserstoff
HH	Hamburg
HHGVBl.	Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt
Hrsg.	Herausgeber
i.E.	im Einzelnen
i.H.v.	in Höhe von
i.S.d.	im Sinne der/des
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
IEA	International Energy Agency

IE-RL	Industrie-Emissions-Richtlinie
IEKK	Integriertes Energie- und Klimaschutzkonzept
IEKP	Integriertes Energie- und Klimaprogramm
IFPRI	International Food Policy Research Institute
iLUC	indirect Land Use Change
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
IR	InfrastrukturRecht
JGS	Jauche, Gülle, Festmist, Silagesickersäfte
JI	Joint Implementation
Kap.	Kapitel
KENRAG	Klimaschutz- und Energiewenderahmengesetz
Kfz	Kraftfahrzeug
kg/ha	Kilogramm pro Hektar
KHG	Krankenhausfinanzierungsgesetz
km	Kilometer
KP	Kyoto Protokoll
KraftStDV	Kraftfahrzeugsteuer-Durchführungsverordnung
KraftStG	Kraftfahrzeugsteuergesetz
KRK	Klimarahmenkonvention
KrWG	Kreislaufwirtschaftsgesetz
KSG	Klimaschutzgesetz
KStG	Körperschaftsteuergesetz
kW _{el}	Kilowatt elektrische Leistung
kWh	Kilowattstunde
KWK	Kraft-Wärme-Kopplung
KWKG	Kraft-Wärme-Koppelungsgesetz
KWK-RL	Kraft-Wärme-Kopplungs-Richtlinie
LG	Landgericht
lit.	littera
LKSG	Landesklimaschutzgesetz
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
Lkw	Lastkraftwagen
LKW-MautV	LKW-Maut-Verordnung
LPIG NRW	Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalen

m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
MAP	Marktanreizprogramm
MauthHV	Mauthöheverordnung
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
MS	Mengensteuerung
MW	Megawatt
MW _{el}	Megawatt elektrischer Leistung
N ₂ O	Distickstoffoxid/Lachgas
N/ha	Stickstoff pro Hektar
NABU	Naturschutzbund Deutschland e.V.
NAP	Nationaler Allokationsplan
NEC-RL	National Emission Ceilings-Richtlinie
NFE	Nationales Forum Energiewende
NGO	Non-Governmental Organization
Nitrat-RL	Nitrat-Richtlinie
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NLF	New Legislative Framework
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWGVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PFC	Perfluorkohlenwasserstoff/Perfluorcarbone
Pkw	Personenkraftwagen
Pkw-EnVKV	Pkw-Energieverbrauchskennzeichnungsverordnung
PlanUP	Planumweltprüfung
PMK	Partikelminderungsklasse
PNACC	Plan national d'adaptation au changement climatique
resp.	respektive
RIEEE	Research Institute for Environment, Energy, and Economics
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer

RNE	Rat für nachhaltige Entwicklung
RÖE	Rohöleinheiten
ROG	Raumordnungsgesetz
Rs.	Rechtssache
s.	siehe
S.	Satz/Seite
SektVO	Sektorenverordnung
SF ₆	Schwefelhexafluorid
Slg.	Sammlung
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
StabG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
StGB	Strafgesetzbuch
StromStG	Stromsteuergesetz
StromStV	Stromsteuer-Durchführungsverordnung
StVZO	Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung
SUP	strategische Umweltprüfung
t	Tonnen
TA	Technische Anleitung
TEHG	Treibhausgasemissionshandelsgesetz
TGA	Technische Gebäudeausstattung
THG	Treibhausgasemissionen
TK	Telekommunikation
TWh	Terrawattstunde
u.a.	unter anderem
UAbs.	Unterabsatz
UBA	Umweltbundesamt
ÜNB	Übertragungsnetzbetreiber
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
UmwRG	Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz
v.	vom/von
v.a.	vor allem

VCD	Verkehrsclub Deutschland e.V.
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
VgV	Vergabeverordnung
VO	Verordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
Wasser-RRL	Wasserrahmenrichtlinie
WBA	Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik
WBD	Wissenschaftlicher Beirat für Düngungsfragen
WBGU	Wissenschaftlicher Beirat für globale Umweltveränderungen
WWF	World Wide Fund for Nature
z.B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer
ZNER	Zeitschrift für Neues Energierecht
ZSW	Zentrum für Sonnenenergie- und Wasserstoff-Forschung Baden-Württemberg
ZuG	Zuteilungsgesetz
zul.	zuletzt
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht
ZuV	Zuteilungsverordnung

Rechtlich-institutionelle Verankerung der Klimaschutzziele der Bundesregierung

Einleitung

Projektkonsortium

Die Regierungsparteien der Bundesregierung haben in ihrer Koalitionsvereinbarung vom Dezember 2013¹ ein klares Bekenntnis zum Klimaschutz als einem zentralen Pfeiler der Politik der Bundesregierung abgegeben. In Anknüpfung an die vorangegangene Bundesregierung setzen sie sich zum Ziel, die deutschen Treibhausgasemissionen mittelfristig bis 2020 um mindestens 40 % und langfristig bis 2050 um 80 bis 95 % jeweils gegenüber 1990 zu senken. Für die Treibhausgasemissionen sind im Koalitionsvertrag von 2009² und im Energiekonzept vom September 2010³ Zwischenschritte im Abstand von zehn Jahren vorgegeben. Im zweiten Monitoring-Bericht vom März 2014 sind die Klimaschutzziele nun durchgehend als Mindestziele ausgestaltet.⁴ Die bisher beschlossenen Maßnahmen reichen aber noch nicht aus, damit die Bundesregierung ihre ambitionierten politischen Klimaschutzziele erreicht, insbesondere das 2020-Klimaschutzziel wird ohne zusätzliche Maßnahmen verfehlt werden.

In diesem Gutachten wird der Mehrwert einer rechtsverbindlichen Festschreibung der deutschen Klimaschutzziele gegenüber politischen Absichtserklärungen dargelegt. Die gesetzliche Regelung der Klimaschutzziele wäre eine der effektivsten Möglichkeiten für mehr Klimaschutz. Neben dem Klimaschutzgesetz (KSG) ist, so wie es die Bundesregierung beabsichtigt, ein Klimaschutzplan mit konkreten Umsetzungsmaßnahmen aufzulegen. Es geht mithin nicht um ein Entweder/Oder, sondern um beides: ein KSG mit verbindlichen Zielen und einen Klimaschutzplan zur Zielumsetzung. Beide sind eng miteinander zu verzahnen.

¹ CDU/CSU/SPD, Koalitionsvertrag. Deutschlands Zukunft gestalten, S. 36 f.

² CDU/CSU/FDP, Wachstum. Bildung. Zusammenhalt, 2009, S. 25 f.

³ Bundesregierung, Energiekonzept, 2010, S. 4.

⁴ BMWi, Monitoring-Bericht: Energie der Zukunft, 2014, S. 11, allerdings für das 2050-Ziel wieder auf ein starres Ziel verweisend, S. 1, 9, 85.

Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse: Mehrwert und wesentliche Elemente eines allgemeinen KSG mit rechtsverbindlichen Klimaschutzzielen

Projektkonsortium

Im Folgenden werden die wesentlichen Untersuchungsergebnisse dargelegt:

Es wird empfohlen, die Klimaschutzziele der Bundesregierung in einem allgemeinen KSG zu verankern. Ein derartiges Gesetz wäre eine der effektivsten Möglichkeiten für mehr Klimaschutz und hätte einen sichtbaren Mehrwert gegenüber politischen Absichtserklärungen:

Eine gesetzliche Festschreibung der Klimaschutzziele ist nicht nur in Anbetracht des hohen Stellenwerts des Klimaschutzes angemessen, zu dem sich die Bundesregierung bekennt (Kap. A. III.). Sie ist auch politisch grundlegend, will Deutschland glaubwürdig Vorreiter im Klimaschutz auf europäischer und internationaler Ebene sein (Kap. A. I. u. II.). Eine globale Energiewende für mehr Klimaschutz kann nur glücken, wenn die nationalen Energiewenden in den Staaten selbst gelingen und die dafür zur Verfügung stehenden Möglichkeiten tatsächlich ausgeschöpft werden. Die unmittelbare Notwendigkeit intensiver Anstrengungen der Staaten, das Zwei-Grad-Ziel zu halten, geht aus dem fünften Sachstandsbericht des IPCC deutlich hervor (Kap. A., Kap. E. V. 1.). Auch tritt die Bundesrepublik für die europäische Ebene bereits für bindende europäische Klimaschutzziele ein (Kap. A. II. 1. c). Die ambitionierten Klimaschutzanstrengungen Deutschlands können mit einem KSG zielorientierter, dauerhafter und organisiert durchgesetzt werden.

Entscheidend ist weiter: Ein KSG würde anders als politische Absichtserklärungen und in Kabinettsbeschlüssen bestätigte Ziele das verfassungsmäßige Gesetzgebungsverfahren durchlaufen (Kap. A. III., Kap. E. V. 1. c). Nur in diesem Verfahren ist das unmittelbar demokratisch legitimierte Parlament zwingend zu beteiligen. Dessen Tätigwerden dürfte infolge der demokratischen Dimension der „Wesentlichkeit“ auch geboten sein. Das verfassungsmäßige Gesetzgebungsverfahren fände auch bei einer gewünschten Änderung des Gesetzes Anwendung. Einhergehend bietet die gesetzliche Form generell einen hohen Argumentationsdruck, insbesondere für den Fall, dass ein eventuelles Abweichen von den Zielen gewünscht wird.

Ein KSG würde eine tatsächliche und wirksame sektorenübergreifende Mengensteuerung der Treibhausgasemissionen ermöglichen (Kap. B. VII. u. D.). Mit dem derzeitigen, auf eine Vielzahl von Bundesfachgesetzen verteilten Rechtsrahmen ist dies demgegenüber nur sehr eingeschränkt möglich. So sind übergeordnete Klimaschutzziele auf Bundesebene weder

greifbar noch verbindlich. In den verschiedenen Fachgesetzen fehlen mehrheitlich quantitative sektorspezifische Treibhausgaseinsparziele (Kap. B.). Die Fachgesetze ermöglichen damit allenfalls punktuell eine Mengensteuerung der Emissionen, was im Wesentlichen auf ihrem spezifischen, sachlich eingeschränkten Anwendungsbereich beruht. Um eine Mengensteuerung der Treibhausgasemissionen effektiv vornehmen zu können, sind neben der gesetzlichen Festlegung der Klimaschutzziele weitere Maßnahmen erforderlich: eine ressortübergreifende Koordinierung innerhalb der Bundesregierung (Kap. E. VI. 2.) Umsetzungsinstrumente für die gesetzlichen Ziele (Kap. E. VII.), bei Zielverfehlung einsetzende Maßnahmen (Kap. E. VIII.) und eine wirksame Erfolgskontrolle (Kap. E. IX.).

Ein KSG würde den Rahmen für die Querschnittsmaterie Klimaschutzrecht (Kap. A. III. a.E., Kap. B., Kap. D.) bilden. Insoweit würde es eine ordnende Kraft nach innen ausüben und so die vorhandene Lücke im Bundesrecht schließen. Ein derartiger übergreifender Ansatz kann zudem als „Motor“ zur Verbesserung bzw. Nachsteuerung der fachgesetzlichen Regelungen dienen.

Durch den übergreifenden Ansatz eines KSG würde das eigentliche Ziel der Treibhausgasreduzierung an herausgehobener Stelle platziert. Im derzeitigen, eher fragmentierten Klimaschutzrechtsrahmen befindet sich das Ziel der Treibhausgasreduzierung hingegen eher im Hintergrund, was angesichts der Bedeutung des Klimaschutzes höchst unangemessen ist (Kap. B. VII., Kap. D.). Für einen wirksamen Klimaschutz ist es aber grundlegend, dass die Klimaschutzziele der Bundesregierung im Rahmen eines übergeordneten, auf die Treibhausgasreduzierung fokussierten Ansatzes bis in die unteren Ebenen hinein durchsetzbar sein müssen. Gleichzeitig würde ein direkt auf Klimaschutz und Senkung der deutschen Treibhausgasemissionen ausgerichteter Prozess mit Maßnahmen und Regelungen zu Zielerreichung und Monitoring institutionalisiert.

Indem das KSG weiterhin Transparenz, Rechtssicherheit und Berechenbarkeit über die Höhe, das Intervall und die Verpflichteten der Klimaschutzziele sowie über die klimaschutzpolitischen Maßnahmen zu Umsetzung, Zieleinhaltung und Monitoring schafft (Kap. E. V. bis IX.), wird langfristige Planungssicherheit für Investitionen in innovative Klimaschutztechnologien, Energieeffizienz und erneuerbare Energien gewährleistet.

Das grundsätzlich höhere Potential rechtsverbindlicher und klarer Klimaschutzziele bestätigen auch die Untersuchungen der KSGs in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg (Kap. C. I., Kap. D.) sowie der klimaschutzrelevanten Systeme ausgewählter europäischer Mitgliedstaaten (Kap. C. II., Kap. D.).

Die bundesgesetzliche Festlegung der Klimaschutzziele der Bundesregierung stünde auch mit Verfassungs- und Europarecht in Einklang und sollte von wirksamen Umsetzungs-, Zieleinhaltungs- und Monitoringmaßnahmen begleitet werden:

Die **Gesetzgebungskompetenz für ein allgemeines KSG** kommt dem Bund über die Luftreinhaltung gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG⁵ zu, da der primäre Normzweck bzw. der unmittelbare Regelungsgegenstand des Gesetzes eindeutig auf dem Klimaschutz liegt (Kap. E. III. 2. a). Ein Rückgriff auf eine Kompetenzkombination von Nr. 24 und dem Recht der Wirtschaft nach Nr. 11 ist daher entbehrlich.

Auch die **europarechtlichen Vorgaben** erlauben grundsätzlich die Festlegung strengerer nationaler Klimaschutzziele (Kap. E. IV. 3. d.). So statuiert die **Effort-Sharing-Entscheidung 406/2009/EG** (im Folgenden ESD⁶) für die von ihr erfassten Sektoren lediglich Mindestvorgaben und motiviert die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) nachdrücklich zu ambitionierteren nationalen Zielen. Zu berücksichtigen ist ferner, dass das ESD-Reglement als Ganzes allein für die jeweiligen Verpflichtungen der Staaten gilt und damit auf die entsprechenden Minderungshöhen begrenzt ist; bei ihren überobligatorischen Anstrengungen müssen sich die Staaten also nicht zwingend der Metrik der ESD unterziehen. Sie sind somit grundsätzlich frei in der Ausgestaltung des Intervalls für Zwischenziele bis 2020 und eines Sanktionsmechanismus. Da sodann der Anwendungsbereich des Art. 193 AEUV⁷ nicht eröffnet ist, handelt es sich bei dem mittelfristigen deutschen Klimaschutzziel bis 2020 nicht um eine schutzverstärkende Maßnahme. Selbst wenn aber Art. 193 AEUV anwendbar wäre, lägen voraussichtlich seine Voraussetzungen vor.

Für die dem **Emissionshandel** unterliegenden Sektoren ist das sogenannte EU-Cap zu berücksichtigen: Hier wurde ein EU-weites Cap für die am Emissionshandel teilnehmenden Unternehmen verbindlich festgelegt. Das bedeutet für die Festlegung der mittel- und langfristigen Gesamtziele für 2020, 2030, 2040 und 2050, dass solche zwar prinzipiell möglich sind, dass es aber gleichzeitig von ihrer konkreten Ausgestaltung bzw. ihrer Umsetzung durch entsprechende Maßnahmen zur Zielerreichung abhängt, ob sie mit den Vorgaben des europäischen Rechts vereinbar sind. Um das Spannungsverhältnis zwischen ETS- und Nicht-ETS-Bereichen aufzulösen, sind drei Ansätze vorstellbar: Zulässig ist zunächst ein nationales Gesamtziel, das die dem Emissionshandel unterstehenden sowie die nicht dem

⁵ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) v. 23.5.1949, BGBl. III S. 100-1, geändert durch Gesetz v. 11.7.2012, BGBl. I S. 1478

⁶ Entscheidung Nr. 406/2009/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23.4.2009 über die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen mit Blick auf die Erfüllung der Verpflichtungen der Gemeinschaft zur Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2020, ABl. 2009 Nr. L 140, S. 136.

⁷ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. 2008 Nr. C 115, S. 47.

Emissionshandel unterstehenden Bereiche einschließt (Ansatz 1). Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Maßnahmen zur Zielerreichung nicht mit dem Emissionshandel in Konflikt geraten dürfen. Weiterhin ist ein Gesamtziel rechtlich möglich, in dem die Emissionsminderungen aus dem Emissionshandel lediglich rein rechnerisch bilanziert werden (Ansatz 2) sowie ein Ziel, in dem die Bereiche, die dem Emissionshandel unterstehen, außen vorgelassen werden (Ansatz 3).

Aktuelle Erkenntnisse der Klimawissenschaft legen nahe, die **Gesamtdekadenziele** für 2030 bis 2050 der Höhe nach ambitionierter als die von der Bundesregierung formulierten Ziele auszugestalten (Kap. E. V. 1. a) (3). Als Kernelemente des KSG sollten die Dekadenziele ab 2020 als klare, verpflichtende Zielvorgaben für die Bundesregierung ausgestaltet werden. Auch sollten **Zwischenziele** zur Senkung der Treibhausgasemissionen im Abstand von vier oder fünf Jahren im KSG angelegt werden. Ihre gesetzliche Normierung ist nicht nur wegen der damit verbundenen höheren Verbindlichkeit und einer stärkeren demokratischen Legitimation sinnvoll, sondern kann ebenfalls eine Politik der Vertagung verhindern. Wie im britischen *Climate Change Act* sollten hier die Möglichkeiten des „Banking“ und „Borrowing“ vorgesehen werden. Neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen sowie internationalen oder europäischen Verpflichtungen ist mit einer entsprechenden Klausel zur Anpassung der Klimaschutzziele Rechnung zu tragen. Die sechs schädlichsten Treibhausgase und die jeweils anzulegenden Basisjahre sollten im Gesetz selbst definiert werden.

Die Mengengerüste aus den Gesamt- und Zwischenzielen sind in sogenannten **Sektorzielen** übergreifend auf die Sektoren Energie (innerhalb/außerhalb des Emissionshandels), Industrie (innerhalb/außerhalb des Emissionshandels), GHD, private Haushalte (einschließlich Gebäude), Verkehr, Landwirtschaft, Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft und Abfälle aufzuteilen (Kap. E. VI. 1. a). Es wird empfohlen, im KSG zu bestimmen, dass die Sektorziele durch Regierungsbeschluss im Klimaschutzplan festzulegen sind. Dieser Weg ist wegen seiner größeren Flexibilität vorteilhaft. Der Bundestag könnte über Berichtspflichten bzw. die Zustimmung von Bundestagsausschüssen beteiligt werden. Infolge der Hauptverantwortung des Bundes für das Erreichen der Klimaschutzziele müssen die Sektorziele einem oder mehreren jeweils zuständigen Bundesressorts zugeordnet werden, um originär Verantwortung für die Erreichung dieser **Ressortziele** herzustellen. Im KSG könnte dafür vorgesehen werden, dass die Bundesregierung im Rahmen ihrer Organisationshoheit sicherstellt, dass sich die Bundesressorts eigene Minderungsziele setzen. Die konkrete Regelung der Sektorziele sollte im Klimaschutzplan erfolgen.

Die Erstellung eines für notwendig befundenen **Klimaschutzplans** und von **Klimaschutzberichten** stellt angesichts der Zielvorgaben für das Erreichen der Minderungsziele eine große organisatorische Herausforderung dar (Kap. E. VII. u. VIII.).

Daher sollten für deren Erstellung möglichst Instrumente und Abläufe gewählt werden, die auf eine Beschleunigung, Flexibilität und einvernehmliche Abstimmung abzielen. Auf das Instrument einer „Rechtsverordnung“ sollte in Bezug auf einen Klimaschutzplan schon vor dem Hintergrund des aufwändigen Verfahrens verzichtet werden. Darüber hinaus bestehen auch rechtliche Bedenken, da alleiniger Adressat⁸ einer Rechtsverordnung der Bundesregierung diese selbst wäre.

Für die **Koordinierung** sollte auf übliche Ressortabstimmungen nach Möglichkeit verzichtet werden (Kap. E. IV. 2. b). Stattdessen bietet es sich an, ein zentrales Gremium, etwa einen Kabinettausschuss unter Federführung des fachlich am meisten betroffenen BMU einzurichten und den Ablauf nach den Grundsätzen integrierter Regierungsplanung zu gestalten. Dabei besteht die Möglichkeit verbindlicher Vorgaben der Bundeskanzlerin im Rahmen ihrer Richtlinienkompetenz. Flankierend könnte ein Initiativrecht des Umweltministers im Rahmen der Geschäftsordnung der Bundesregierung geschaffen werden. Auch eine Erweiterung der Gesetzesfolgenabschätzung in Bezug auf den Klimaschutz durch ein KSG ist in Erwägung zu ziehen.

Der **Klimaschutzplan** sollte – unter Beachtung der Vorgaben des allgemeinen KSG – als operativer Arbeitsplan von der Bundesregierung konzipiert und beschlossen werden (Kap. E. VII. 2.). Damit ist er als „Innenrecht“ für die Kabinettsmitglieder und die Bundesverwaltung verbindlich, gewährleistet aber dennoch die erforderliche Flexibilität. Inhaltlich sollte er nicht nur eine „Positivliste“ der notwendigen Maßnahmen, sondern eine umfassende Bestandsaufnahme der möglichen Maßnahmen und Instrumente beinhalten, um eine Beurteilung des gesamten Klimaschutzpotentials zu ermöglichen. Die Laufzeit des Klimaschutzplans sollte mit der Legislaturperiode synchronisiert werden. Das erfordert zum einen Aufwand für die Erstellung, gewährleistet zum anderen aber auch notwendige Veränderungsmöglichkeiten nach Konstituierung eines neuen Bundestags und einer neuen Bundesregierung.

Neben den Maßnahmen sollte der Klimaschutzplan spezifische Sektorziele bestimmen, um Erfolge und Schwachstellen zuverlässig identifizieren und eine bessere organisatorische Zuordnung vornehmen zu können. Im Ergebnis führen alle Maßnahmen zu einer übersichtlichen und transparenten Planung. Parallele Instrumente, etwa im Bereich der Beschaffung, sollten in den Klimaschutzplan integriert werden, um eine Abstimmung mit der Gesamtstrategie zu gewährleisten.

⁸ Im Folgenden wird die männliche Form zugrunde gelegt, ohne eine Gleichwertigkeit der weiblichen Form in Abrede zu stellen.

Obleich ein Klimaschutzplan auch unabhängig von einem allgemeinen KSG funktionieren kann, ist ein Klimaschutzplan auf Grundlage eines KSG die bessere Wahl für mehr Klimaschutz.

Bei (drohenden) **Zielverfehlungen muss schnell und effektiv entgegengesteuert** werden, um sicherzustellen, dass das Gesamtziel zeitgerecht erreicht wird (Kap. E. VIII.). Hierfür bietet es sich an, bereits im Klimaschutzplan (zusätzliche) Maßnahmen aufzunehmen und einzuplanen, die bei Eintritt der Voraussetzungen unmittelbar aktiviert werden können. Soweit hierfür zusätzliche Haushaltsmittel erforderlich werden, müssen diese allerdings im Rahmen der jährlichen Haushaltspläne vom Bundestag bewilligt werden. Dadurch wird die Effizienz des Mitteleinsatzes gewährleistet. Vorrangig sollten die vorhandenen Klimaschutzmittel umgeschichtet werden, um über entsprechende Anreize eine effiziente Mittelverwendung zu gewährleisten. Gegen Vorfestlegungen des KSG in Bezug auf den Haushalt bestehen jedenfalls Vorbehalte.

Zudem sollte im KSG ein Rechtsrahmen für eine methodisch konsistente **Erfassung der Treibhausgasemissionen** in den einzelnen Teilssektoren in Deutschland geschaffen werden (Kap. E. IX. 1.). Hier sollte mindestens der Auftrag an den Gesetz- oder Verordnungsgeber eingefügt werden, die erforderlichen Regelungen im Detail auf den Weg zu bringen. Auf dieser Grundlage sind bestehende Erfassungssysteme zu nutzen, zu ergänzen und zu koordinieren. Hierzu können im KSG auch bereits konkrete Einzelregelungen bspw. über Zuständigkeiten oder die Zweckbindung der Daten verankert werden.

Für eine **effektive Erfolgskontrolle** ist die Gründung einer unabhängigen interdisziplinären **Klimaschutzkommission** für die objektive Analyse, Bewertung und Prognose der Arbeit der Bundesregierung vorzusehen (Kap. E. IX. 2.). Des Weiteren sind regelmäßige **politische Berichte** der für den Klimaschutz vorrangig verantwortlichen Bundesregierung konkret festzulegen (Kap. E. IX. 3.). Als Empfänger kommen in erster Linie der Bundestag in Betracht, daneben auch der Bundesrat und die Klimaschutzkommission. Außerordentliche Berichte können für den Fall vorgesehen werden, dass die Zielerreichung in Zweifel steht und zusätzliche Anstrengungen erforderlich sind.

Um die nationalen Klimaschutzziele zu erreichen, müssen **Bund, Länder und Kommunen zusammenwirken** (Kap. E. X.). Auch Bundesländer und Kommunen haben ganz erheblichen Einfluss auf das Gelingen des Klimaschutzes in Deutschland. Das KSG sollte daher Vorgaben enthalten, um die Klimaschutzanstrengungen sowohl innerhalb der Länder als auch zwischen dem Bund und den Ländern zu koordinieren.

Nicht nur der Bund sollte ein wirksames Verfahren regeln, in dem die Erreichung der Ziele geplant, vollzogen und kontrolliert werden kann. Auch für die Bundesländer sollte das KSG

durch entsprechende Mindestvorgaben sicherstellen, dass sich jedes Bundesland ein rationales Planungs- und Umsetzungsverfahren für eine wirksame Klimaschutzpolitik normieren muss. Derartige Mindestvorgaben für einen koordinierten Klimaschutz in den Ländern sind verfassungsrechtlich zulässig. Ob der Bund darüber hinaus durch ein Bundes-KSG die Länder dazu auffordert bzw. die Pflicht normiert, dass sich jedes Bundesland selbst langfristige und verbindliche Mindestziele für die Reduktion von Treibhausgasen setzt, kann von der zukünftigen Entwicklung der Klimaschutzanstrengungen der Länder abhängig gemacht werden. Verfassungsrechtlich wäre dies zumindest zulässig.

Um die Abstimmung der Klimaschutzanstrengungen zwischen Bund und Ländern zu verbessern, sollte das KSG die Mitwirkung der Länder bei den Maßnahmen des Bundes und hier insbesondere an dessen Klimaschutzplanung vorsehen. Darüber hinaus sollte ein ständiger Erfahrungsaustausch institutionalisiert werden, indem bspw. eine Arbeitsgemeinschaft von Bund und Ländern oder eine ständige Klimaschutzkonferenz eingerichtet wird.

Die Kommunen können hingegen nur eingeschränkt im KSG einbezogen werden. Wegen des Durchgriffsverbots des Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG kann der Bund ihnen keine Aufgaben übertragen. Eine unmittelbare Pflicht der Kommunen zur Klimaschutzplanung dürfte deshalb im KSG unzulässig sein. Wegen Art. 104a f. GG sind zudem direkte finanzielle Förderungen kommunaler Klimaschutzprojekte nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig, etwa wenn Förderprojekte allgemein zugänglich gemacht werden. Der Klimaschutz in den Kommunen lässt sich jedoch mittelbar über die Länder steuern. Diese können bspw. ermächtigt werden, den Kommunen die Erstellung von Plänen mit festgelegten Inhalten aufzuerlegen.

Verbindliche **Vorgaben des allgemeinen KSG gegenüber dem Fachrecht** begegnen schon wegen der Gleichrangigkeit von Bundesgesetzen Bedenken (Kap. E. XI.). Gleichwohl lässt sich durch entsprechende Regelungen eine gewisse erzieherische Wirkung erzielen und eine Leitlinie formulieren, an der sich gesetzgeberische Entscheidungen orientieren können bzw. sollen.

Zusammenfassend ist festzustellen:

Die gesetzliche Regelung der Klimaschutzziele ist eine der effektivsten Möglichkeiten für mehr Klimaschutz. Neben dem allgemeinen KSG ist ein Klimaschutzplan mit konkreten Umsetzungsmaßnahmen erforderlich.

Es wird somit nicht ein Entweder/Oder empfohlen, sondern es sind beide Instrumente notwendig: ein allgemeines KSG mit verbindlichen Zielen und flankierenden Regelungen und ein Klimaschutzplan zur Zielumsetzung. Beide sind eng miteinander zu verzahnen.

Methodik und Gang der Untersuchung

Projektkonsortium

In Anbetracht des dargestellten Entwicklungsbedarfs wird in diesem Gutachten untersucht, wie die Klimaschutzziele der Bundesregierung rechtlich-institutionell auf Bundesebene in einem allgemeinen KSG verankert werden können. Das Gutachten wurde vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) unter dem Titel „Konzepte zur rechtlich-institutionellen Verankerung der Klimaschutzziele der Bundesregierung“ in Auftrag gegeben.

Bei dem Vorhaben sind folgende Vorgaben zu berücksichtigen: Die angestrebten Emissionsminderungen sollen schrittweise und planbar erfolgen, so dass die Treibhausgasemissionen in 10-Jahres-Schritten linear absteigend gemindert werden. Die Klimaschutzpolitik in Deutschland und die Klimaschutzziele der Bundesregierung sollen stärker institutionalisiert und so von tagespolitischen Ereignissen unabhängig werden, etwa indem im Rahmen regelmäßiger Klimaschutzprogramme Maßnahmen getroffen werden, die durch einen unabhängigen Monitoring-Prozess evaluiert werden. Auf Grundlage dieses Prozesses sollen sodann Empfehlungen auch für den Fall der Nichteinhaltung der Ziele ausgesprochen werden. Vorbereitend soll analysiert werden, in welchem Maß Klimaschutz als Querschnittsmaterie anderer Gesetze bereits besteht und welche Ansätze der rechtlich-institutionellen Verankerung von Klimaschutzzielen auf Ebene der Bundesländer und in anderen europäischen Mitgliedstaaten vorhanden sind.

Der Gang der Untersuchung gliedert sich anschließend an die **Darstellung der Klimaschutzziele in Deutschland (Kap. A.)** in drei große inhaltliche Teile:

Der erste Teil (**Kap. B.**)⁹ widmet sich einer **Bestandsaufnahme der rechtlichen Grundlagen der Klimaschutzpolitik auf Bundesebene.**¹⁰ Die Gliederung dieser Bestandsaufnahme erfolgt in sechs Sektoren: Verkehr; Landwirtschaft; Energie; Industrie, Gewerbe, Handel; Gebäude und Produkte. Innerhalb der einzelnen Sektoren werden inhaltliche Handlungskomplexe gebildet, denen die zu untersuchenden Fachgesetze wie folgt zugeordnet werden:

⁹ Die Ausführungen in Kap. B. befinden sich – ausgenommen den Gebäudesektor – im Wesentlichen auf dem Stand vom 1.10.2013. Die Ausführungen zum Gebäudesektor beziehen die neue EnEV mit ein.

¹⁰ Strategien zur Anpassung an den Klimawandel wie Hochwasserschutz werden vorliegend nicht betrachtet.

1. Sektor Verkehr

Biokraftstoffe:

- Biokraftstoffquotengesetz (BioKraftQuG)
- Biokraftstoff-Förderung-Änderungsgesetz (BioKraftFÄndG)
- Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG)
- Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung (Biokraft-NachV)

Technische Optimierung der Verkehrsträger:

- Verordnung Nr. 443/2009/EG und Verordnung Nr. 510/2011/EU

Verbraucherverhalten:

- Bundesfernstraßenmautgesetz (BFStrMG)
- Kraftfahrzeugsteuergesetz (KraftStG) und Kraftfahrzeugsteuer-Durchführungsverordnung (KraftStDV)
- Einkommenssteuergesetz (EStG)
- Pkw-Energieverbrauchskennzeichnungsverordnung (Pkw-EnVKV)

2. Sektor Landwirtschaft / Düngemittelrecht¹¹:

- Düngeverordnung (DÜV) und Düngegesetz (DüngG)
- BImSchG und 4. BImSchV

3. Sektor Energie

Treibhausgasemissionshandelsgesetz (TEHG)

Energieeffizienz:

- Kraft-Wärme-Koppelungsgesetz (KWKG)
- Gesetz über Energiedienstleistungen und andere Energieeffizienzmaßnahmen (EDL-G)

Brennstoffbezogene Vorschriften:

- Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG)
- Biomassestrom-Nachhaltigkeitsverordnung (BioSt-NachV)
- Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG)

¹¹ In Anbetracht der Breite des Landwirtschaftssektors beschränkt sich die Untersuchung auf den Handlungskomplex Düngemittelrecht. Der Landwirtschaftssektor wurde erst nach Projektbeginn in die Analyse aufgenommen.

- Stromsteuergesetz (StromStG) / Energiesteuergesetz (EnergieStG)

4. Sektor Industrie, Gewerbe, Handel

Anlagenrecht:

- BImSchG und 13. Verordnung über Großfeuerungs- und Gasturbinenanlagen – 13. BImSchV
- Chemikalien-Klimaschutzverordnung

5. Sektor Gebäude

Planungsrecht / Raumordnungsrecht:

- Baugesetzbuch (BauGB)

Energieeinsparrecht:

- Energieeinspargesetz (EnEG) und -verordnung (EnEV)

6. Sektor Produkte

Produktgestaltung:

- Energieverbrauchsrelevante-Produkte-Gesetz (EVPG) und entsprechende (europäische) produktgruppenbezogene Durchführungsverordnungen

Produktkennzeichnung:

- Energieverbrauchskennzeichnungsgesetz (EnVKG)
- Energieverbrauchskennzeichnungsverordnung (EnVKV)

Auf der fachgesetzlichen Ebene sind vier Kriterien entscheidend: Erstens ist zu analysieren, ob und inwieweit **Klimaschutzziele bereits verankert** sind, insbesondere ob sie direkt bzw. unmittelbar oder indirekt bzw. mittelbar niedergelegt und konkret oder abstrakt gefasst sind. Zweitens ist aufzuzeigen, welcher **Instrumente** – vor allem ordnungsrechtlicher Instrumente oder Instrumente der indirekten Verhaltenssteuerung – sich der Gesetzgeber hier bedient, wie die Regelungen aufgebaut und an welche Adressaten sie gerichtet sind. Drittens ist darzulegen, welche **Überwachungs- und Sanktionsmechanismen für Verfehlungen** vorgesehen sind. Und viertens ist es mit Blick auf das Ziel einer verbindlichen Gestaltung resp. der rechtlichen Absicherung der Klimaschutzziele erforderlich, **Potential und Defizite der gegenwärtigen Regelungen** aufzuzeigen. Alsdann ist vorbereitend zu analysieren, inwieweit Klimaschutz in den jeweiligen Regelungen als Querschnittsaufgabe behandelt und damit in laufender

Abstimmung mit anderen Bereichen betrieben wird. Aktuelle rechtspolitische Entwicklungen in der Klimaschutzpolitik werden in die konzeptionelle Analyse einbezogen.

Den Schwerpunkt der konzeptionellen Analyse bilden das Potential und die Defizite der fachgesetzlichen Regelungen bzw. Instrumente im Hinblick auf Klimaschutz und Klimaschutzziele. Klimaschutzziele bestehen in zwei Richtungen: Zum einen sind regelmäßig spezielle Klimaschutzziele vorhanden, die mit dem einzelnen Fachgesetz verfolgt werden. Zum anderen sollen die Fachgesetze den übergeordneten politischen Klimaschutzziele der Bundesregierung dienen. Darzulegen ist außerdem, ob und inwieweit die fachgesetzlichen Instrumente eine Mengensteuerung der Klimaschutzziele der Bundesregierung bzw. der darin beschriebenen Treibhausgasemissionsmengen ermöglichen. Diese zentralen Ergebnisse sind Grundlage für die im dritten Teil zu entwickelnden Vorschläge zur rechtlich-institutionellen Absicherung der Klimaschutzziele der Bundesregierung.

Im zweiten Teil (**Kap. C.**) werden ebenfalls in einer **Bestandsaufnahme die Ansätze der rechtlich-institutionellen Verankerung** von Klimaschutzziele sowohl auf Ebene der Bundesländer als auch auf Ebene der anderen EU-Mitgliedstaaten identifiziert, analysiert und einem vergleichenden Überblick zugeführt. Für die *Ebene der Bundesländer* (Kap. C. I.) wird zunächst der vorhandene landesrechtliche und -politische Klimaschutzbestand vergleichend ausgewertet. Im Schwerpunkt werden das am 23. Januar 2013 verabschiedete nordrhein-westfälische KSG und das am 17. Juli 2013 beschlossene baden-württembergische KSG untersucht. Angelehnt an die im ersten Teil zugrundegelegten Untersuchungskriterien werden hier Zielvorgaben und ihre Umsetzung, Monitoring- und Evaluierungsmechanismen und Sanktionen für den Fall der Zielverfehlung betrachtet und bewertet. Darüber hinaus wird verschiedenen rechtlichen Fragen nachgegangen, die gerade mit Blick auf die rechtlich-institutionelle Verankerung von Klimaschutzziele auf Bundesebene von Bedeutung sind, wie u.a. die landesrechtlichen Kompetenzen bezüglich Klimaschutzthemen im bestehenden verfassungsrechtlichen System.

Für die EU-Ebene (Kap. C. II.) wird analysiert, wie die anderen *EU-Mitgliedstaaten* auf regulatorischer Ebene ihr nationales Klimaschutzrecht strukturiert und institutionalisiert haben und inwieweit Verlässlichkeitskriterien entwickelt wurden, die die Erreichung der übergeordneten Klimaschutzziele sicherstellen. Eine verhältnismäßig große Zahl europäischer Mitgliedstaaten – so Österreich, Frankreich, Großbritannien, Schweden, Dänemark und Litauen – hat in den letzten Jahren Rechtssysteme zum Zwecke des Klimaschutzes auf den Weg gebracht, die konkrete quantitative Klimaschutzziele verbindlich vorgeben und ihre Umsetzung regeln. Der Schwerpunkt der Analyse liegt auf der kritischen Betrachtung der Rechtssysteme dieser ausgewählten Staaten, um zu bewerten, ob diese effektiv und effizient zum Erreichen der anvisierten Klimaschutzziele beitragen, ob also die konkret gesetzlich

verankerten Klimaschutzziele die Klimaschutzanstrengungen der jeweiligen Mitgliedstaaten tatsächlich fördern. Interessant sind hier vor allem Handlungspflichten für die Regierung, Monitoring, die Existenz eines Klimaschutzbeirats und Sanktionen. Sektorenspezifische Regelungen sind nicht Untersuchungsgegenstand. Im Anschluss ist der Frage nachzugehen, ob die nach der Analyse als effizient bewertete Institutionalisierung der übergeordneten Klimaschutzziele in der Form, wie sie in anderen Mitgliedstaaten realisiert wurde, auf das deutsche Rechtssystem und die deutsche Klimapolitik übertragbar ist und für eine bundesgesetzliche Absicherung der Klimaschutzziele der Bundesregierung fruchtbar gemacht werden kann.

Die in den beiden Bestandsaufnahmen gewonnenen Ergebnisse werden sodann einer **zusammenfassenden Bewertung** zugeführt (**Kap. D.**).

Im anschließenden dritten Teil (**Kap. E.**) – dem Schwerpunkt des Gutachtens – werden konkrete Vorschläge zur **bundesgesetzlichen Verankerung der Klimaschutzziele der Bundesregierung in einem allgemeinen KSG** erarbeitet und bewertet. In diesem Rahmen werden die *Gesetzgebungskompetenz des Bundes* für ein derartiges Gesetz und die bei der Festlegung der Klimaschutzziele zu berücksichtigenden *europarechtlichen Vorgaben*, die *Festlegung der Klimaschutzziele* hinsichtlich Höhe, Regelungsform und zeitlichem Intervall, die Bildung von *Sektor- und Ressortzielen* und das zentrale Umsetzungsinstrument der Klimaschutzziele – der *Klimaschutzplan* – näher betrachtet. Sodann werden die bei *Zielverfehlung zu ergreifenden Maßnahmen* sowie Instrumente der Erfolgskontrolle in Gestalt einer *Klimaschutzkommission und politischer Berichtspflichten* der Bundesregierung thematisiert. Einen wichtigen Themenkomplex bilden darüber hinaus die *Wechselbeziehungen zwischen Bund und Ländern und zwischen Bund und Kommunen*. Ebenfalls wird das *Verhältnis zwischen allgemeinem KSG und Fachrecht* in den Blick genommen. Auf Grundlage der gewonnenen Ergebnisse werden abschließend der **Mehrwert und die wesentlichen Elemente eines allgemeinen KSG** zusammengefasst (**Kap. F.**).

Die Untersuchung, ob und inwieweit zusätzlich zu den Treibhausgasminderungszielen auch die Ausbauziele der Bundesregierung für die erneuerbaren Energien (bezogen auf den Primär- oder Endenergieverbrauch) bis 2050 und die Ziele zur Energieeffizienz bundesgesetzlich verankert werden sollten, ist nicht Gegenstand des Gutachtens.¹²

In methodischer Hinsicht handelt es sich bei den ersten beiden Teilen hauptsächlich um ein juristisches Gutachten. Dementsprechend wird die gängige rechtswissenschaftliche Methodik,

¹² Siehe dazu die aktuelle Studie von *Repenning/Emele/Braungardt/Eichhammer*, Politikszenerarien 2050. Danach müssen für eine Senkung der Treibhausgasemissionen um 80 % im Jahr 2050 auch die Ziele des Energiekonzepts zum Ausbau von erneuerbaren Energien und Energieeffizienz eingehalten werden. Für eine Treibhausgasminderung von 90 % oder mehr müssen die Ziele sogar übertroffen werden.

wie die Auslegung von Rechtsnormen, angewandt. Bei der im dritten Teil vorgeschlagenen Festschreibung der Klimaschutzziele der Bundesregierung in einem allgemeinen KSG wird überwiegend rechtsgestaltend vorgegangen, ohne hierfür auf eine spezielle Methodologie zurückzugreifen.

In das Gutachten fließen die Ergebnisse von zwei Veranstaltungen ein, bei denen die Ergebnisse des Vorhabens der Fachöffentlichkeit vorgestellt und mit den Teilnehmern diskutiert wurden.¹³

¹³ Workshop v. 22.4.2013 und Fachtagung v. 18.3.2014, Berlin.

A. Klimaschutzziele für Deutschland

Uta Stäsche (IKEM)

Das übergeordnete Klimaschutzziel besteht darin, die globale Erderwärmung auf höchstens zwei Grad Celsius gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen (Zwei-Grad-Ziel). Insofern ist Klimaschutz also Bekämpfung des Treibhauseffekts.¹⁴ Konkrete Maßnahmen für mehr Klimaschutz sind auch dringend notwendig, wie der aktuelle 5. Sachstandsbericht des IPCC¹⁵ deutlich zeigt. So droht das Zwei-Grad-Ziel, das im Rahmen des rechtsverbindlichen 6. Umweltaktionsprogramms¹⁶ festgelegt und erstmals 2010 von der Staatengemeinschaft in Cancún¹⁷ offiziell anerkannt wurde, wegen bislang unzureichender Klimaschutzmaßnahmen der Staaten verfehlt zu werden. Ein globaler Temperaturanstieg um 4 °C wird daher immer wahrscheinlicher,¹⁸ sofern nicht die notwendigen Maßnahmen ergriffen werden. Aus dem Zwei-Grad-Ziel folgt für die Industrieländer eine Minderungspflicht für sämtliche Treibhausgase von 80 bis 95 % bis 2050 gegenüber 1990.¹⁹ Für Deutschland bedeutet dies die nahezu vollständige Dekarbonisierung seiner Volkswirtschaft. Um das Zwei-Grad-Ziel dennoch zu halten, ist ein tiefgreifender Wandel von Gesellschaft und Wirtschaft notwendig, der eine Verzögerung intensiver Minderungsanstrengungen verbietet.²⁰ Für ambitionierte, wirkungsvolle Maßnahmen bleibt also nur noch sehr wenig Zeit – dies müssen sich alle verantwortlichen Akteure bewusst machen. Im Folgenden werden die Klimaschutzziele für Deutschland dargestellt: Sie sind auf völkerrechtlicher, europäischer und nationaler Ebene mit unterschiedlichen Verbindlichkeitsgraden vorhanden.

¹⁴ Peine, NuR 2012, 611 f.

¹⁵ IPCC, WGI AR5, Contribution to the Fifth Assessment Report: Climate Change 2013: The Physical Science Basis, 2013; *dass.*, WGII AR5, Contribution to the Fifth Assessment Report: Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability, 2014; *dass.*, WGIII AR5, Contribution to the Fifth Assessment Report: Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change, 2014.

¹⁶ Gem. Art. 175 Abs. 3 i.V.m. Art. 251 EGV, Beschluss 1600/2002/EG v. 22.7.2002, ABl. 2002 Nr. L 242, S. 1 ff.

¹⁷ 16. Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention (KRK).

¹⁸ IPCC, WGII AR5, Contribution to the Fifth Assessment Report: Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability, 2014.

¹⁹ Europäische Kommission, Fahrplan für den Übergang zu einer wettbewerbsfähigen CO₂-armen Wirtschaft bis 2050, KOM (2011) 112 endg.; UBA, CO₂-Emissionsminderung im Verkehr, 2010, S. 11.

²⁰ IPCC, WGIII AR5, Contribution to the Fifth Assessment Report: Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change, 2014.

I. Völkerrechtliche Ebene

Auf völkerrechtlicher Ebene erlegt die Klimarahmenkonvention von 1992 (KRK, UNFCCC)²¹ den Vertragsstaaten und damit auch Deutschland allgemeine Pflichten und Leitlinien auf, die Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre auf einem solchen Niveau zu stabilisieren, dass eine gefährliche Störung des Weltklimas verhindert wird. Demgegenüber ist das Kyoto-Protokoll (KP)²² von 1997 deutlich konkreter: Deutschland übernahm hier infolge der gemeinschaftsinternen Lastenverteilung nach Art. 4 KP eine Reduktionsverpflichtung i.H.v. 21 % für die sogenannten Kyotogase,²³ für die erste Verpflichtungsperiode (2008 bis 2012). Nach der Ratifizierung des KP durch die ebenfalls verpflichtete Europäische Gemeinschaft i.V.m. der Entscheidung 2002/358/EG des Rates der EU²⁴ wurde die Lastenteilungsvereinbarung – auch bekannt als *Burden Sharing Agreement* – für die Mitgliedstaaten rechtsverbindlich. Die für Deutschland resultierende Reduktionspflicht i.H.v. 21 % 2008 bis 2012 basiert damit auf Völker- und auf Europarecht.²⁵

Nach langen Verhandlungen²⁶ erzielten im Dezember 2012 u.a. die EU und ihre Mitgliedstaaten, Australien und die Schweiz in Doha/Katar eine Einigung²⁷ über die 2. Verpflichtungsperiode des KP (2013 bis 2020); nicht dabei sind allerdings u.a. China, Japan, Kanada, Neuseeland, Russland und die USA. Die EU übernahm hier die Verpflichtung, 20 %, gegebenenfalls 30 %²⁸, der unionsweiten Treibhausgasemissionen bis 2020 gegenüber 1990 zu

²¹ United Nations Framework Convention on Climate Change, 31 ILM (1992), S. 849; siehe auch Gesetz zu dem Protokoll von Kyoto v. 11.12.1997 zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen v. 9.5.1992 über Klimaänderungen v. 13.9.1993, BGBl. II S. 1784.

²² Deutsche Fassung, <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpger.pdf> (Stand: 31.8.2014).

²³ Kohlendioxid=CO₂, Methan=CH₄, Distickstoffoxid/Lachgas=N₂O, Hydrofluorkohlenwasserstoffe=HFCs, Perfluorkohlenwasserstoff=PFCs und Schwefelhexafluorid=SF₆. Emissionen dieser Gase entstehen überwiegend bei der Verbrennung fossiler Energieträger wie Kohle, Erdöl und Erdgas. Sie treten aber auch bei nicht energetischen Aktivitäten wie der Erzeugung von Eisen und Stahl, beim Umgang mit Lösungsmitteln, beim Einsatz von Mineraldünger oder bei der Tierhaltung auf.

²⁴ Entscheidung v. 25.4.2002 über die Genehmigung des Protokolls von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen im Namen der Europäischen Gemeinschaft sowie die gemeinsame Erfüllung der daraus erwachsenden Verpflichtungen, ABl. 2002 Nr. L 130, S. 1 ff.

²⁵ Siehe dazu *Winkler*, Klimaschutzrecht, S. 65. Neben den zentralen Regeln zum Emissionsniveau bestehen auf völkerrechtlicher Ebene komplexe Vorgaben für nationale Inventare und Berichte. Dazu und zum Überwachungs- und Sanktionsmechanismus des Kyoto-Protokolls siehe

Rodi/Sina/Gerstetter/Bausch/Görlach/

Neubauer, Klimaschutzrecht des Bundes, 2011, S. 25 ff.; *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 1513 ff. Die EG erließ mehrere Durchführungsmaßnahmen zum Kyoto-Protokoll, u.a. die Entscheidung 280/2004/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 11.2.2004 über ein System zur Überwachung der Treibhausgasemissionen in der Gemeinschaft und zur Umsetzung des Kyoto-Protokolls, ABl. 2004 Nr. L 49, S. 1 ff.

²⁶ Zum Post-Kyoto-Prozess *UNFCCC*, <http://unfccc.int/2860.php> (Stand: 31.8.2014); siehe ferner *Oschmann/Rostankowski*, ZUR 2010, 58, 61 ff.; *WBGU*, Klimapolitik nach Kopenhagen, 2010.

²⁷ *UNFCCC*, http://unfccc.int/key_steps/doha_climate_gateway/items/7389.php (Stand: 31.8.2014).

²⁸ Bei einer entsprechenden Verpflichtung anderer Industrieländer und einer angemessenen Beteiligung der Schwellenländer.

senken. Neben ihr sind ihre damals 27 Mitgliedstaaten und nun auch Kroatien als 28. Mitgliedstaat Vertragsparteien. Das deutsche Ratifizierungsgesetz für die 2. Verpflichtungsperiode leitete die Bundesregierung nach der Bundestagswahl im September 2013 dem Bundestag zu und erwartet dessen Beschlussfassung Ende 2014²⁹.

Ein weltweites, für sämtliche Staaten verbindliches Post-Kyoto-Klimaabkommen soll bis 2015 nach den Beschlüssen der Vertragsstaatenkonferenz in Durban³⁰ erarbeitet und auf der 21. Vertragsstaatenkonferenz der KRK in Paris beschlossen werden. Auch Bundeskanzlerin Angela Merkel und Bundesumweltministerin Barbara Hendricks bekräftigten die Notwendigkeit eines internationalen Nachfolgeabkommens für den Zeitraum ab 2020.³¹ Enttäuscht wurden jedoch die Erwartungen an die im November 2013 stattgefundene 19. Weltklimakonferenz der KRK in Warschau, die Ausgestaltung eines globalen Klimaschutzabkommens deutlich voranzutreiben, das ab 2020 in Kraft tritt. Stattdessen wurde lediglich ein Minimalkompromiss³² erzielt. Neuen Schwung in die internationalen Verhandlungen dürfte die Ankündigung der US-Umweltbehörde von Anfang Juni 2014 bringen, die Treibhausgasemissionen existierender Kraftwerke zu begrenzen. Ein deutlicher Schub für die weltweite Klimapolitik wird auch von der Ankündigung Chinas erwartet, eine absolute Emissionsobergrenze einzuführen, die im nächsten Fünf-Jahres-Plan verankert werden soll, der ab 2016 in Kraft tritt. Bundesumweltministerin Hendricks warb im Juni 2014 erneut für ein ambitioniertes Klimaschutzabkommen mit ehrgeizigen Zielen, an die die Länder gebunden wären.³³ Fortschritte waren bei den im selben Monat stattfindenden Klimaverhandlungen in Bonn zu verzeichnen.³⁴

Deutschland erfüllte 2012 dem Nationalen Inventarbericht 2014³⁵ folgend seine völkerrechtliche Verpflichtung aus der 1. Verpflichtungsperiode des KP i.H.v. 21 % zwar deutlich über, indem es die inländischen Treibhausgasemissionen im Durchschnitt um 23,6 % gegenüber dem Basisjahr 1990 verringerte; 2012 lag zuletzt der Ausstoß sogar um 24,7 % niedriger. Indessen war gegenüber 2011 ein Anstieg der Gesamtemissionen um 1,1 % zu verzeichnen. Dieser Anstieg beruht im Wesentlichen auf der verstärkten Verstromung von Braun- und Steinkohle sowie Mineralöl. Im Jahr 2012 entfielen in Deutschland 87,5 % der

²⁹ BT-Drucks. 17/12976, S. 2; BT-Drucks. 18/627, S. 3 f.

³⁰ Decision 1/CP.17: Establishment of an Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action, Ziff. 4 der 17. Vertragsstaatenkonferenz der KRK (COP 17) (7. Vertragsstaatenkonferenz des KP, CMP 7), <http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/eng/09a01.pdf> (Stand: 31.8.2014).

³¹ *Merkel*, Rede v. 6.5.2013, 4. Petersberger Klimadialog, Berlin; *Hendricks*, Rede v. 31.1.2014 vor dem Deutschen Bundestag.

³² *Kreft/Weischer/Bals/Eckstein/Gerber/Grießhaber/Junghans/Kaloga/Schwarz/Sett/Treber*, Schwaches Ergebnis trotz Verlängerung beim Klimagipfel im Warschauer Stadion, 2013.

³³ *BMUB*, Pressemitteilung Nr. 095/14 v. 6.6.2014.

³⁴ *BMUB*, Pressemitteilung Nr. 101/14 v. 15.6.2014.

³⁵ Dazu und im Folgenden *UBA*, Nationaler Inventarbericht Deutschland – 2014, S. 62 ff., 125 ff.

Treibhausgasemissionen auf CO₂, 5,2 % auf Methan, 6,0 % auf Distickstoffmonoxid (Lachgas) und 1,4 % auf fluorierte Kohlenwasserstoffe (sogenannte F-Gase). Nach Quellgruppen nehmen den mit Abstand größten Anteil die energiebedingten Treibhausgasemissionen ein (ca. 83,7 %), gefolgt von den Industrieprozessen (ca. 7,3 %), der Landwirtschaft (7,4 %) ³⁶ und der Abfallwirtschaft (ca. 1,4 %). Auch für 2013 wird ein Anstieg der Emissionen um 1,2 % erwartet. ³⁷

³⁶ Für die Landwirtschaft ohne Treibhausgasemissionen aus Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft.

³⁷ UBA, Frühjahrsprognose, <http://www.umweltbundesamt.de/presse/presseinformationen/treibhausgasausstos-im-jahr-2013-erneut-um-12> (zuletzt abgerufen am 15.5.2014).

II. Europäische Ebene

Die EU setzte sich mit den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von 2007 und 2008³⁸ eigene Ziele für den Zeitraum nach 2012, um die Verhandlungen zu einem globalen „Post-2012-Abkommen“ voranzubringen: Sie verpflichtet sich, den gemeinschaftsweiten Ausstoß von Treibhausgasen bis 2020 um mindestens 20 %, gegebenenfalls um 30 %³⁹, zu senken, den Anteil erneuerbarer Energieträger am Energieverbrauch auf 20 % zu erhöhen und die Energieeffizienz um 20 % zu steigern (sogenannte 20-20-20-Formel). Neben dem mittelfristigen EU-Ziel, die Treibhausgase bis 2020 zu senken, gab der Europäische Rat auch ein langfristiges Ziel für 2050 vor. Im Folgenden werden die EU⁴⁰-Treibhausgasminderungsziele für 2020 und 2050 im Hinblick auf ihre Umsetzung und Rechtsnatur näher untersucht.⁴¹

1. Europäische Treibhausgasreduktionsziele und ihre Umsetzung

a) Das 2020-Ziel

Das vom Europäischen Rat formulierte 20-%-Ziel der EU für 2020 zur Senkung des gemeinschaftsweiten Ausstoßes von Treibhausgasen wurde mit dem europäischen Klima- und Energiepaket rechtsverbindlich, das Mitte 2009 in Kraft trat. Dessen Hauptbestandteile sind der europäische Emissionshandel⁴² als dem zentralen Instrument zur Umsetzung der Verpflichtungen aus dem KP sowie die ESD⁴³.

Die Emissionshandelsrichtlinie 2003/87/EG⁴⁴ (EH-RL) betrifft die Treibhausgasemissionen für alle in Europa erfassten Anlagen der Energiewirtschaft, der emissionsintensiven Industrie sowie seit Beginn 2012 auch des Luftverkehrs und begrenzt diese auf maximal

³⁸ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates v. 8./9.3.2007, 7224/1/07, REV 1, CONCL 1, und v. 11./12.12.2008, 17271/1/08, REV 1, CONCL 5, Rn. 22 f.

³⁹ Bei einer entsprechenden Verpflichtung anderer Industrieländer und einer angemessenen Beteiligung der Schwellenländer.

⁴⁰ Mangels Rechtspersönlichkeit der EU zum Zeitpunkt der Zielsetzung, handelte es sich genau genommen rechtlich nicht um Ziele der EU. Als Zurechnungsobjekte kamen allein die rechtsfähige EG und ihre Mitgliedstaaten in Betracht. Mit Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages am 1. Dezember 2009 wurde die seither rechtsfähige EU Rechtsnachfolgerin der EG und trat in deren Rechte und Pflichten ein, siehe Art. 1 Abs. 3 S. 3, 47 EUV.

⁴¹ Zu Rechtsnatur und Entwicklung der Treibhausgasminderungsziele auf europäischer Ebene *Stäsche*, NuR 2014, 246 ff.

⁴² Dazu *Winkler*, Klimaschutzrecht, S. 260 ff.; *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 1528 ff.

⁴³ Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23.4.2009, ABl. 2009 Nr. L 140, S. 136.

⁴⁴ Richtlinie v. 13.10.2003, geändert durch Richtlinie 2009/29/EG v. 23.4.2009, ABl. 2009 Nr. L 140, S. 63.

1.720 Mio. t CO₂-Äquivalente im Jahr 2020. Das entspricht einer Verringerung um 21 % gegenüber dem Bezugsjahr 2005.

Die ESD formuliert individuelle Treibhausgasminderungsverpflichtungen der Mitgliedstaaten für die Emissionen aus den nicht dem Emissionshandel unterliegenden Sektoren: Die Sektoren Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft, Abfallwirtschaft und kleinere Industrieanlagen müssen danach bis 2020 ihre Treibhausgasemissionen europaweit um insgesamt 10 % gegenüber 2005 senken. Für Deutschland erwächst daraus die Verpflichtung, seine Treibhausgasemissionen in diesen Sektoren um 14 % bis 2020 gegenüber 2005 zu mindern.⁴⁵ In der Summe führen die aus dem europäischen Emissionshandelssystem und der ESD fließenden Verpflichtungen dazu, dass Deutschland aus europäischem Recht die Reduktionsverpflichtung trifft, seine Treibhausgasemissionen bis 2020 im Vergleich zu 1990 um ca. 33 % zu verringern.⁴⁶

b) Das 2050-Ziel

Wurden die Länder nach den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom März 2007⁴⁷ zunächst verpflichtet, die Treibhausgase bis 2050 um 60 bis 80 % zu senken, bestimmte der Europäische Rat im Oktober 2009⁴⁸ für die EU das ambitioniertere Ziel, die Treibhausgase um 80 bis 95 % bis 2050 gegenüber 1990 zu senken. Dabei übernahm er den im 4. Sachstandsbericht des IPCC⁴⁹ für eine Begrenzung der globalen Erwärmung auf 2 °C genannten Emissionsreduktionskorridor. Im Februar 2011⁵⁰ knüpfte er an dieses Ziel an.

Festzuhalten ist zunächst, dass das 2050-Ziel kein unionales *hard law* darstellt. So verfügt der Europäische Rat gem. 15 Abs. 1 EUV LV nicht über gesetzgeberische Befugnisse; er handelte hier ferner nicht aufgrund seiner Spezialkompetenzen und in formeller Beschlussform.

Es stellt auch keine völkerrechtlich verbindliche einseitige Erklärung dar. Neben anderen Voraussetzungen⁵¹ fehlt es hier zum Zeitpunkt der Zielformulierung vor allem an der völkerrechtlichen Handlungsfähigkeit des Europäischen Rates wie auch an der Rechtsfähigkeit der EU. Nach zutreffender Ansicht besaß die EU zum Zeitpunkt der Schlussfolgerungen im

⁴⁵ Art. 3 Abs. 2 i.V.m. Art. 13 Abs. 2, Anhang II ESD.

⁴⁶ Löschel/Erdmann/Stajß/Ziesing, Stellungnahme Monitoring-Bericht, 2012, S. 116.

⁴⁷ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates v. 8./9.3.2007, 7224/1/07 REV 1, CONCL 1, Rn. 30.

⁴⁸ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates v. 29./30.10.2009, 15265/1/09 REV 1, CONCL 3, Rn. 7.

⁴⁹ IPCC, Working Group III, Contribution to the Fourth Assessment Report: Mitigation of Climate Change, 2007, Mitigation of Climate Change, Kapitel 13.3.3.3, S. 776.

⁵⁰ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates v. 4.2.2011, EUCO 2/1/11 REV 1, CO EUR 2, CONCL 1, Rn. 15.

⁵¹ Dazu Grabitz/Hilf/Nettesheim, 2012, 49. EL, Art. 47 EUV Rn. 35.

Oktober 2009 und damit unter Geltung des Vertrages von Nizza noch keine Rechtsfähigkeit, diese erlangte sie erst am 1. Dezember 2009.⁵²

Bei dem 2050-Ziel könnte es sich allerdings um *soft law* handeln.⁵³ Unter *soft law* sind Regeln zu verstehen, die das Verhalten anderer beeinflussen und in Instrumenten niedergelegt sind, denen keine rechtlich bindende Kraft als solche beigefügt wurde, die aber nichtsdestoweniger bestimmte (indirekte) Rechtswirkungen erzeugen können. Generell hat ein Akt Rechtswirkung, wenn er in der Lage ist, neue Rechte und Pflichten zu begründen oder aufzuerlegen. Konkret könnten die Entscheidungen des Europäischen Rates indirekte rechtliche Bindungswirkungen erzeugen, indem sie den Willen und die Freiheit der Adressaten beschränken. Eine Willensbeschränkung tritt vor allem dann ein, wenn die Erwartung der rechtlichen Umsetzung besteht, so wenn die Entscheidungen zur Vorbereitung und Ausarbeitung künftiger europäischer Gesetzgebung und Politik verabschiedet werden. Eine Willensbeschränkung liegt ferner vor, wenn anzunehmen ist, dass Staaten oder internationale Organisationen ihr Verhalten an diesen Regeln ausrichten.

Für die Bewertung, ob es sich bei dem 80- bis 95%-Ziel des Europäischen Rates um nur eine politische Äußerung handelt oder um eine indirekte rechtliche Verpflichtung, ist entscheidend, wie konkret die Entscheidung des Europäischen Rates im Einzelfall gefasst ist und in welchem Kontext sie zu verorten ist: Unter Berücksichtigung des Vorstehenden ergibt sich Folgendes: Auch wenn das 80- bis 95%-Ziel⁵⁴ im Vergleich zum 20%-Ziel⁵⁵ schwächer abgefasst ist, ist es klar und unmissverständlich als Verpflichtung der EU konzipiert. Weiter stand es gleich dem 20%-Ziel im Kontext der hohen Erwartungen und Hoffnungen auf die Verabschiedung einer globalen Post-Kyoto-Regelung in Kopenhagen im Dezember 2009; die EU wollte hier erkennbar eine Vorreiterrolle einnehmen.⁵⁶

⁵² So auch BVerfGE 89, 155, 195; zur Rechtsqualität der EU für die Rechtslage nach dem Vertrag von Nizza (ABl. 2002 Nr. C 325, S. 33 ff.) und dem Lissabonner Vertrag (ABl. 2008 Nr. C 115, S. 47) *Stäsche*, Entscheidungsproduktivität des Europäischen Rates, S. 66 ff. m.w.N.; zur Rechtsnatur des Europäischen Rates und seiner Entscheidungen *dies.*, a.a.O., S. 70 ff., 518 f., 524, 598.

⁵³ Dazu und im Folgenden *Stäsche*, a.a.O., S. 72 ff. m.w.N.

⁵⁴ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates v. 29./30.10.2009, 15265/1/09 REV 1, CONCL 3, Rn. 7: „... Er (der Europäische Rat) unterstützt als Ziel der EU, im Rahmen der laut Weltklimarat (IPCC) erforderlichen Reduzierungen seitens der Gruppe der Industrieländer die Emissionen bis 2050 um 80 bis 95 % gegenüber dem Niveau von 1990 zu verringern.“

⁵⁵ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates v. 8./9.3.2007, 7224/1/07, REV 1, CONCL 1, Rn. 32: „Der Europäische Rat (...) beschließt, dass die EU (...) die feste und unabhängige Verpflichtung eingeht, die Treibhausgasemissionen bis 2020 um mindestens 20 % gegenüber 1990 zu reduzieren.“; Schlussfolgerungen des Europäischen Rates v. 11./12.12.2008, 17271/1/08, REV 1, CONCL 5, Rn. 22: „Das Paket (Legislativpaket „Energie/Klima“) wird die Umsetzung der ehrgeizigen Verpflichtungen gewährleisten, die die Europäische Union im März 2007 und im März 2008 in den Bereichen Energie und Klima eingegangen ist, zu denen insbesondere das Ziel gehört, die Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2020 um 20 % zu verringern.“

⁵⁶ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates v. 29./30.10.2009, 15265/1/09 REV 1, CONCL 3, Rn. 5 ff.

Auch wenn das Ziel für 2050 anders als das EU-Ziel für 2020 (noch) nicht in europäische Rechtsakte gemündet ist, fand es gleichwohl Beachtung: So bestätigte es die Europäische Kommission (im Folgenden Kommission) vor allem in ihrem – rechtlich unverbindlichen – sogenannten Fahrplan 2050⁵⁷ vom März 2011, in dem sie Lösungen und Szenarien zur Emissionsreduktion untersuchte, ohne selbst und originär Ziele für die EU zu setzen. Des Weiteren verwies die Kommission in ihrem Grünbuch „Ein Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030“⁵⁸ vom März 2013 auf das 2050-Ziel. Im Januar 2014 ging sie einen Schritt weiter, indem sie in ihrer auf das Grünbuch folgenden Mitteilung⁵⁹ explizit dafür eintrat, das 2030-Ziel der EU zur Senkung der Treibhausgasemissionen um 40 % gegenüber 1990 – als einem für das 2050-Ziel wichtigen Zwischenziel – rechtsverbindlich auszugestalten. Außerdem bekräftigte das 2050-Ziel der Rat „Umwelt“ im selben Monat in seinen Schlussfolgerungen⁶⁰. Rechtliche Verbindlichkeit erlangte es dadurch freilich nicht; zum einen gehören Schlussfolgerungen nicht zu den rechtlich bindenden Gesetzgebungsakten, vgl. Art. 288, 289 Abs. 1 und 3, 294 AEUV, zum anderen verwies auch der Rat nur auf die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates. Im Übrigen ändert der in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Februar 2011⁶¹ enthaltene Bezug auf das 80- bis 95-%-Ziel nichts an dessen Rechtsnatur. Es handelt sich lediglich um einen Verweis auf das genannte Ziel, das anhand der „Vereinbarung“ vom Oktober 2009 festgesetzt wurde.

Hervorzuheben ist allerdings, dass nachweislich mehrere europäische Mitgliedstaaten – wie Deutschland in der Koalitionsvereinbarung der Regierungsparteien von 2013 und dem Energiekonzept der Bundesregierung von 2010 sowie Frankreich, Großbritannien, Schweden und Litauen⁶² – ihr Verhalten an dem vom Europäischen Rat vorgegebenen Ziel für 2050 ausgerichtet haben.

⁵⁷ Fahrplan für den Übergang zu einer wettbewerbsfähigen CO₂-armen Wirtschaft bis 2050, KOM (2011) 112 endg., S. 3 f., 15. Außerdem verwies sie auf das 2050-Ziel in weiteren Dokumenten, siehe KOM (2011) 144 endg., KOM (2011) 571 endg., KOM (2011) 885 endg., KOM (2012) 652 endg.

⁵⁸ COM (2013) 169 fin., S. 3, 9.

⁵⁹ COM (2014) 15 fin., S. 5 f.

⁶⁰ Schlussfolgerungen des Rates der Umweltminister v. 14.3.2011, 7755/11, Rn. 5 a.E.: „Bekräftigt das Ziel der EU, die Emissionen im Rahmen der nach Ansicht des Zwischenstaatlichen Ausschusses für Klimaänderungen (IPCC) erforderlichen Reduzierungen durch die Gruppe der Industrieländer, wie im Oktober 2009 vereinbart, bis 2050 gegenüber dem Niveau von 1990 um 80 bis 95 % zu verringern;...“

⁶¹ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates v. 4.2.2011, EUCO 2/1/11 REV 1, CO EUR 2, CONCL 1, Rn. 15: „... Damit die EU im Rahmen der Verringerungen, die laut Weltklimarat durch die Industrieländer als Gruppe erreicht werden müssen, das im Oktober 2009 vereinbarte Ziel einer Verringerung der Treibhausgasemissionen bis 2050 um 80 bis 95 % gegenüber 1990 verwirklichen kann, ist eine Revolution der Energiesysteme erforderlich, die jetzt beginnen muss. Die Festlegung von Zwischenzielen auf dem Weg zum Gesamtziel für 2050 sollte gebührend erörtert werden. Der Europäische Rat wird die Entwicklungen regelmäßig überprüfen.“

⁶² Dazu Kap. C. II.

In Anbetracht der starken Rezeption des 2050-Ziels durch die anderen europäischen Institutionen und der sich hier deutlich abzeichnenden hohen Erwartungshaltung sowie mit Blick auf das Verhalten mehrerer europäischer Mitgliedstaaten handelt es sich bei dem 80- bis 95%-Ziel um eine verhaltenslenkende Regel. Es stellt mithin eine Grundsatz- und Leitentscheidung des Europäischen Rates dar, die als *soft law* einzustufen ist.

c) Konzeption des 2030-Ziels

Den von der Kommission⁶³ für die Konzeption des 2030-Ziels i.H.v. 40 % beschrittenen Weg bestätigte der Europäische Rat partiell während seiner Frühjahrstagung im März 2014⁶⁴ und nahm das 2030-Ziel erstmalig in seine Schlussfolgerungen auf.⁶⁵ Er bekräftigte es während seiner Konferenz im Juni 2014⁶⁶ als Element eines der fünf prioritären EU-Ziele⁶⁷. Die Bundesregierung tritt im Kreis der Energieminister von 13 Mitgliedstaaten⁶⁸ für eine leichte Anhebung des 2030-Ziels durch dessen Ausgestaltung als bindendes Mindestziel ein. Vertreter aus Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und Wissenschaft fordern hingegen ein ambitionierteres europäisches Klimaschutzziel und befürworten ein 55- bzw. ein 45%-Mindestziel.⁶⁹ In Anbetracht der großen Spannweite zwischen dem 2050-Ziel der EU, das eine Senkung der Treibhausgasemissionen von 80 bis 95 % bestimmt, und dem 2020-Ziel, das 20 % vorgibt, sind ehrgeizigere Dekadenziele für 2030 und auch 2040 konsequent, will die EU als Vorreiterin⁷⁰ im Klimaschutz einen gleichmäßig ambitionierten Minderungspfad beschreiten.

2. Klima- und Energiepaket

Neben dem vorstehend skizzierten Emissionshandel und der ESD (Kap. A. II. 1. a) wurden im europäischen Klima- und Energiepaket weitere Rechtsakte verabschiedet: Für den

⁶³ COM (2014) 15 fin., S. 5 f.

⁶⁴ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates v. 21.3.2014, EUCO 7/1/14 REV 1, CO EUR 2 CONCL 1, Rn. 16 ff.

⁶⁵ Zur Entwicklung des 2030-Ziels siehe *Stäsche*, EnWZ 2014, 291, 293 f.

⁶⁶ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates v. 26./27.6.2014, EUCO 79/14, CO EUR 4, CONCL 2, Rn. 21, 23, 26, Anlage I. 3. a.E.

⁶⁷ Ausrichtung der EU auf grüne Energie durch Setzen ehrgeiziger Ziele für 2030 im Rahmen der Schaffung einer Energieunion mit einer zukunftsorientierten Klimapolitik.

⁶⁸ Gemeinsame Erklärung v. 3.3.2014, http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Europa_International/green_growth_group_erklaerung_en_bf.pdf (Stand: 31.8.2014).

⁶⁹ *Brot für die Welt/BUND/Germanwatch/Greenpeace/Misereor/WWF*, Energiewende für Europa: Ehrgeizige 2030-Klima- und Energieziele der EU für Klimaschutz, Investitionssicherheit und Kosteneffizienz, 2014; *SRU*, An Ambitious Triple Target for 2030, Berlin 2013; *ders.*, Den Strommarkt der Zukunft gestalten, Eckpunktepapier, Berlin 2013, S. 6.

⁷⁰ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates v. 29./30.10.2009, 15265/1/09 REV 1, CONCL 3, Rn. 8.

Endenergieverbrauch ist den EU-Mitgliedstaaten durch die Erneuerbare-Energien-Richtlinie⁷¹ (EE-RL, RED-Richtlinie⁷²)⁷³ das verbindliche Ziel zugewiesen, 20 % des Bruttoendenergieverbrauchs der EU bis 2020 durch Energie aus erneuerbaren Energien zu decken (Art. 3 Abs. 1 S. 2). Speziell für Deutschland gilt für den Endenergieverbrauch das Ziel, 18 % der Energie aus erneuerbaren Quellen bis 2020 zu speisen (Anhang I, A.). Auf welchem Weg und mit welchen Instrumenten die Mitgliedstaaten ihre Ziele erreichen, steht ihnen im Wesentlichen frei (Art. 3 Abs. 3 i.V.m. 2 Abs. 2 k). Die CCS-Richtlinie 2009/31/EG⁷⁴ betrifft die geologische Speicherung von CO₂: Sie soll einen Rechtsrahmen für den sicheren und umweltverträglichen Einsatz von Technologien für die CO₂-Abscheidung und Speicherung schaffen, wobei vor allem die unterirdische Lagerung von CO₂ umstritten ist. Während die Kraftstoffqualitätsrichtlinie 2009/30/EG⁷⁵ Verpflichtungen für die Kraftstofflieferanten statuiert, richtet sich die Verordnung Nr. 443/2009/EG⁷⁶ an die Pkw-Hersteller und verpflichtet diese, bestimmte Zielwerte für die durchschnittlichen CO₂-Emissionen von Neuwagen einzuhalten. Analog dazu bestimmt die Verordnung Nr. 510/2011/EU⁷⁷ einen CO₂-Emissionsdurchschnitt für neue leichte Nutzfahrzeuge (Lieferwagen).

3. Primärrecht

Auf primärrechtlicher Ebene hebt der Vertrag von Lissabon⁷⁸ konsequent in Art. 191 Abs. 1 Spstr. 4 AEUV die Bekämpfung des Klimawandels nunmehr explizit als Ziel der europäischen

⁷¹ Richtlinie 2009/28/EG v. 23.4.2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien 2001/77/EG und der Biokraftstoffförderungsrichtlinie 2003/30/EG (Erneuerbare-Energien-Richtlinie – EE-RL), ABl. 2009 Nr. L 140, S. 16 ff.

⁷² Renewable Energy Directive.

⁷³ Dazu ausführlich *Brinktrine*, EurUP 2010, 2, 10 ff.

⁷⁴ Richtlinie v. 23.4. 2009 über die geologische Speicherung von Kohlendioxid und zur Änderung der Richtlinie 85/227/EWG des Rates sowie der Richtlinien 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG und 2008/1/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung Nr. 1013/2006/EG, ABl. 2009 Nr. L 140, S. 114 ff.

⁷⁵ Richtlinie v. 23.4.2009 zur Änderung der Richtlinie 98/70/EG v. 13.10.1998 im Hinblick auf die Spezifikationen für Otto-, Diesel- und Gasölkraftstoffe und die Einführung eines Systems zur Überwachung und Verringerung der Treibhausgasemissionen sowie zur Änderung der Richtlinie 1999/32/EG im Hinblick auf die Spezifikationen für von Binnenstoffen gebrauchte Kraftstoffe und zur Aufhebung der Richtlinie 93/12/EWG, ABl. 2009 Nr. L 140, S. 88 ff.

⁷⁶ Verordnung v. 23.4.2009 zur Festsetzung von Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen im Rahmen des Gesamtkonzepts der Gemeinschaft zur Verringerung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen, ABl. 2009 Nr. L 140, S. 1 ff.

⁷⁷ Verordnung v. 11.5.2011 zur Festsetzung von Emissionsnormen für neue leichte Nutzfahrzeuge im Rahmen des Gesamtkonzepts der Union zur Verringerung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen, ABl. 2011 Nr. L 145, S. 1 ff.

⁷⁸ ABl. 2008 Nr. C 115, S. 47 ff.

Umweltpolitik hervor. Damit werden die politischen Prioritäten der EU verdeutlicht.⁷⁹ Daneben unterliegen sämtliche Politiken über die Querschnittsklausel des Art. 11 AEUV einem Umweltverträglichkeitsvorbehalt im Sinne eines Berücksichtigungs- und Abwägungsgebots;⁸⁰ die Querschnittsklausel bildet das Herzstück der primärrechtlichen Zielvorgaben, die den Klimaschutz als eine Teilmenge des Umweltschutzes erfassen.⁸¹ Neben Art. 11 AEUV treten die Kompetenzbestimmungen der Art. 191 ff. AEUV, die die primärrechtliche Pflicht zum Klimaschutz stärken.

⁷⁹ *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 191 AEUV Rn. 13; *Nettesheim*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, 2012, 49. EL, Art. 191 AEUV Rn. 78.

⁸⁰ Dazu *Meßerschmidt*, *Europäisches Umweltrecht*, S. 67 ff. m.w.N.

⁸¹ *Winkler*, *Klimaschutzrecht*, S. 69 ff. m.w.N.

III. Nationale Ebene

Als Vertragspartei des KP und als Mitgliedstaat der gleichfalls verpflichteten EU hat Deutschland die völkerrechtlichen und europarechtlichen Vorgaben umzusetzen. Neben wichtigen gesetzlichen Maßnahmen⁸² hat Deutschland auf politischer Ebene umfangreiche Maßnahmen ergriffen. Eigene ehrgeizige Klimaschutzziele setzt sich die Bundesregierung, um den Klimaschutzprozess als Vorreiter⁸³ voranzubringen. Einen Meilenstein der deutschen Klimaschutzpolitik bildet das Integrierte Energie- und Klimaprogramm (IEKP)⁸⁴, nachdem die ersten Selbstverpflichtungen entweder verfehlt und aufgegeben wurden oder an bestimmte Konditionen geknüpft waren.⁸⁵ Im IEKP, das mit den sogenannten Meseberger Beschlüssen vom August 2007 verabschiedet wurde, legte die Bundesregierung dar, wie sie das Klimaschutzziel von 40 % bis 2020 gegenüber 1990 erreichen möchte. Vorgesehen waren insgesamt 29 Gesetze, Verordnungen und Fördermaßnahmen, die eine effizientere Verwendung oder Bereitstellung von Energie fördern und den weiteren Ausbau der erneuerbaren Energien unterstützen sollen. Von den 29 Punkten wurden 14 im Dezember 2007 im Klimapaket I auf den Weg gebracht, im Juni 2008 folgten im Klimapaket II weitere 13.⁸⁶

Eine unkonditionierte Minderungsabsicht um 40 % war im Koalitionsvertrag der damaligen Regierungsparteien von 2009⁸⁷ formuliert.

In ihrem Energiekonzept von 2010⁸⁸ ging die Bundesregierung weiter, indem sie erstmals neben dem mittelfristigen Ziel, die Treibhausgasemissionen bis 2020 um 40 % zu verringern, das langfristige Ziel formulierte, diese bis 2050 um 80 % bis 95 %⁸⁹ zu senken, jeweils gegenüber 1990. Für die Zwischenzeit zeichnete sie einen festen Minderungspfad in 10-Jahres-Schritten: minus 55 % bis 2030 und minus 70 % bis 2040. In ihren Beschlüssen zur Energiewende vom 6. Juni 2011 hat die Bundesregierung die Bedeutung der im Energiekonzept vereinbarten Klimaschutzziele unterstrichen. Alle drei Jahre ist ein Monitoring

⁸² Z.B. TEHG, Zuteilungsgesetz 2012 und Projekt-Mechanismen-Gesetz.

⁸³ *Merkel*, Rede beim internationalen WBGU-Symposium v. 9.5.2012, Berlin.

⁸⁴ *BMWi/BMU*, Eckpunkte für ein Integriertes Energie- und Klimaprogramm, 2007; siehe weiter *BMWi/BMU*, IEKP, 2007.

⁸⁵ Zur Selbstverpflichtung der rot-grünen Bundesregierung *Winkler*, Klimaschutzrecht, S. 123 f. m.w.N.; zur Selbstverpflichtung der großen Koalition siehe Regierungserklärung des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, *Sigmar Gabriel*, zur Klimapolitik der Bundesregierung nach den Beschlüssen des Europäischen Rates vor dem Deutschen Bundestag am 26.4.2007 in Berlin, Plenarprotokoll 16/94, 9478 f., <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/16/16094.pdf#P.9476> (Stand: 31.8.2014).

⁸⁶ Siehe <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/ThemenAZ/Energiepolitik/energiepolitik-2006-07-31-ein-energiepolitisches-gesamtkonzept-fuer-deutschland.html> (Stand: 31.8.2014); siehe ebenfalls *BMWi/BMU*, Bericht Umsetzung IEKP, 2007.

⁸⁷ *CDU/CSU/FDP*, Wachstum. Bildung. Zusammenhalt, 2009, S. 25 f.

⁸⁸ *Bundesregierung*, Energiekonzept, 2010, S. 4.

⁸⁹ Dazu bereits die Enquete-Kommission „Vorsorge“, der Bundestag und der Nachhaltigkeitsrat, vgl. *Winkler*, Klimaschutzrecht, S. 123.

vorgesehen, dessen Ergebnisse dem Bundestag und dem Bundesrat vorzulegen sind. Der 1. und der 2. Monitoring-Bericht⁹⁰ liegen nunmehr vor.

In der Koalitionsvereinbarung vom Dezember 2013⁹¹ bestätigen die Regierungsparteien der Bundesregierung das Ziel für 2050 und gestalten das 40%-Ziel für 2020 nun ausdrücklich als Mindestziel aus. Im 2. Monitoring-Bericht vom März 2014 werden die Klimaschutzziele bestätigt und durchgehend als Mindestziele ausgestaltet.⁹²

Bei den skizzierten Treibhausgasemissionsminderungszielen der Bundesregierung handelt es sich nicht um rechtsverbindliche Vorgaben, sondern um politische Absichtserklärungen, die bei Zielverfehlung keine rechtliche Konsequenzen zeitigen. Da das deutsche Treibhausgasemissionsminderungsziel für 2020 aber deutlich ehrgeiziger als die europäischen Ziele ist – die für Deutschland, wie dargelegt, eine Reduktionsverpflichtung von ca. 33 % bis 2020 gegenüber 1990 ergeben –, ist es als ein starkes Signal für den Klimaschutz zu werten.⁹³

Aktuellen Berechnungen folgend werden 2020 mit dem bisherigen Instrumentarium Emissionsminderungen zwischen 33 und 35 %⁹⁴ gegenüber 1990 erreicht. Ohne zusätzliche Klimaschutzmaßnahmen zu ergreifen, wird Deutschland damit sein Klimaschutzziel von mindestens 40 % voraussichtlich verfehlen. Mit weiteren Maßnahmen lassen sich aber bis 2020 Emissionsminderungen von 36,6 %⁹⁵ bzw. knapp 42 %⁹⁶ erreichen.

In der Koalitionsvereinbarung von 2013 ist vorgesehen, die Klimaschutzziele der Bundesregierung „festzuschreiben und (...) mit Maßnahmen (zu) unterlegen (Klimaschutzplan)“⁹⁷. Eine Konkretisierung der Zielfestschreibung durch die Form des Gesetzes erfolgte nicht. Um das Klimaschutzziel für 2020 noch zu erreichen, kündigte Bundesumweltministerin Hendricks Ende Januar 2014 an, für das 2020-Ziel kurzfristig ein ressortübergreifendes Sofortprogramm aufzulegen und einen nationalen Klimaschutzplan mit klaren Zwischenzielen für die nächsten Jahrzehnte vorlegen.⁹⁸ Drei Monate später

⁹⁰ *BMWi/BMU*, Monitoring-Bericht: Energie der Zukunft, 2012; *BMWi*, Monitoring-Bericht: Energie der Zukunft, 2014.

⁹¹ *CDU/CSU/SPD*, Koalitionsvertrag. Deutschlands Zukunft gestalten, S. 36 f.

⁹² *BMWi*, Monitoring-Bericht: Energie der Zukunft, 2014, S. 11, allerdings für das 2050-Ziel wieder auf ein starres Ziel verweisend S. 1, 9, 85.

⁹³ *Löschel/Erdmann/Stajß/Ziesing*, Stellungnahme Monitoring-Bericht, 2012, S. 115 f.

⁹⁴ *BMU*, Sixth National Communication under the United Nations Framework Convention on Climate Change – Report by the German Federal Government, S. 15.

⁹⁵ *Öko-Institut/Fraunhofer-ISI*, Projektionsbericht 2013 gemäß Entscheidung 280/2004/EG, S. 4 f., 236.

⁹⁶ *Matthes/Busche/Döring/Emele/Gores/Harthan/Hermann/Jörß/Loreck/Scheffler (Öko-Institut)/Hansen (IEK-STE)/Diekmann/Horn (DIW Berlin)/Eichhammer/Elstrand/Fleiter/Schade/Schlomann/Sensfuß/Ziesing*, Politiksznarien für den Klimaschutz VI, 2013, S. 226.

⁹⁷ *CDU/CSU/SPD*, Koalitionsvertrag. Deutschlands Zukunft gestalten, S. 36 f.

⁹⁸ Rede v. 31.1.2014 vor dem Deutschen Bundestag,

<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2014/01/10-2-bmu-bt.html> (Stand: 31.8.2014).

veröffentlichte das BMU Eckpunkte⁹⁹ für das nun als „Aktionsprogramm Klimaschutz 2020“ bezeichnete Sofortprogramm unter Verweis auf die nationalen Klimaschutzziele (Kap. E. V. 1. c).¹⁰⁰ Das „Aktionsprogramm Klimaschutz 2020“ stellt den Klimaschutzplan der Bundesregierung für das Erreichen des 2020-Ziels dar. Es soll als Rahmen in zweierlei Hinsicht dienen: Zum einen ist es Grundlage für ein konkretes Maßnahmenprogramm, das das Kernstück des Aktionsprogramms 2020 bilden soll. Zum anderen ist es der Einstieg in den nationalen „Klimaschutzplan 2050“. Während das Aktionsprogramm 2020 bis Herbst erarbeitet und im November 2014 beschlossen werden soll, ist der Beschluss des Klimaschutzplans 2050 für 2016 anvisiert. Unter dem Dach der „Gemeinschaftsaufgabe“¹⁰¹ Klimaschutz sollen das Aktionsprogramm 2020 und der Klimaschutzplan 2050 in einem breiten Dialogprozess unter Einbindung der Länder, Kommunen und gesellschaftlicher Gruppen entwickelt werden. Die Klimaschutzpläne sind kontinuierlich fortzuschreiben, der Turnus hierfür ist unter Berücksichtigung von Überprüfungs- und Monitoringergebnissen und externen Entwicklungen festzulegen. Für die Erarbeitung des Aktionsprogramms 2020 finden Ressortgespräche ab Mai 2014 statt, für November 2014 ist die Verabschiedung des Aktionsprogramms per Kabinettsbeschluss geplant.

In Deutschland gibt es eine Vielzahl von Regelungen, die den Schutz des Klimas bezwecken. Dementsprechend wird das Klimaschutzrecht zunehmend als eigenes Rechtsgebiet mit Querschnittscharakter begriffen,¹⁰² bei dem Strategien zur Reduktion des Treibhausgasausstoßes eine ganz wesentliche übergeordnete Richtung¹⁰³ bilden. Die Bandbreite klimaschutzrelevanter deutscher Normen reicht von Art. 20a GG über originär klimaschützende Gesetze (z.B. zum Emissionshandel) bis zu sehr spezifischen Gesetzen, in denen der Klimaschutz nur eine punktuelle Rolle spielt (z.B. in Ausbildungsordnungen). Während in einigen Gesetzen Klima bzw. Klimaschutz lediglich als Schutzgut oder allgemeines Ziel benannt ist,¹⁰⁴ sehen andere Gesetze konkrete Schutzmaßnahmen¹⁰⁵ vor. Häufig ist damit aber nicht das globale, sondern das regionale oder örtliche Klima gemeint.¹⁰⁶ Erfasst werden

Diesen Weg bekräftigte sie im April 2014, Rede v. 2.4.2014 vor dem Deutschen Bundestag, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2014/04/36-2-bmub-bt.html> (Stand: 31.8.2014).

⁹⁹ *BMUB*, Aktionsprogramm Klimaschutz 2020, 2014; *BMUB*, Pressemitteilung Nr. 071/14 v. 28.4.2014.

¹⁰⁰ Zur Analyse *Stäsche*, *EnWZ* 2014, 291, 294 ff.

¹⁰¹ *BMUB*, Eckpunkte Aktionsprogramm Klimaschutz 2020. 2014.

¹⁰² *Koch*, *NVwZ* 2011, 641 ff. m.w.N.; *Rodi/Sina/Gerstetter/Bausch/Görlach/Neubauer*, Klimaschutzrecht des Bundes, 2011, S. 19 ff. m.w.N.; *Wustlich*, Atmosphäre als globales Umweltgut, S. 319 ff., 326 ff.; *Sailer*, *NVwZ* 2011, 718, 721; *Sina/Meyer-Ohlendorf/Czarnecki*, Klimaschutzgesetz in Deutschland, 2009, S. 8; *Meßerschmidt*, Europäisches Umweltrecht, S. 767 m.w.N.; *Groß*, *ZUR* 2011, 171 m.w.N.; *Erbguth/Schlacke*, Umweltrecht, S. 439.

¹⁰³ *Koch*, *NVwZ* 2011, 641, 643 ff.; zu weiteren Strategien *Winkler*, Klimaschutzrecht, S. 129 f.; *Sailer*, *NVwZ* 2011, 718 ff.

¹⁰⁴ So § 6 Abs. 1 UAbs. 2 WHG, § 1 Abs. 3 Nr. 4 und § 9 Abs. 3 UAbs. 1 Nr. 4 e) *BNatSchG*.

¹⁰⁵ § 1 i.V.m. §§ 3 ff. *EEWärmeG*; § 1 i.V.m. §§ 5 ff. *EEG*.

¹⁰⁶ *Sailer*, *NVwZ* 2011, 718, 721 m.w.N.

überwiegend Normen des Öffentlichen Rechts; das Klimaschutzrecht strahlt aber auch auf das Privatrecht, insbesondere das Mietrecht¹⁰⁷, aus. Den Schwerpunkt bilden Regelungen des Umweltenergierechts, z.B. in EEG¹⁰⁸, EEWärmeG¹⁰⁹ oder Energieeffizienznormen. Die meisten klimaschutzrelevanten Rechtsnormen dienen jedenfalls primär der Senkung des CO₂-Ausstoßes.

¹⁰⁷ Siehe dazu *Klinski*, Rechtskonzepte zur Beseitigung des Staus energetischer Sanierungen im Gebäudebestand, 2009.

¹⁰⁸ Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz - EEG 2014) v. 21.7.2014, BGBl. I S. 1066, geändert durch Gesetz v. 22.7.2014, BGBl. I S. 1218.

¹⁰⁹ Gesetz zur Förderung Erneuerbarer Energien im Wärmebereich (Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz - EEWärmeG) v. 7.8.2008, BGBl. I S. 1658, zuletzt geändert durch Gesetz v. 21.7.2014, BGBl. I S. 1066.

B. Bestandsaufnahme: Rechtliche Grundlagen der Klimaschutzpolitik der Bundesregierung auf Bundesebene

Im nunmehr folgenden ersten Teil werden die rechtlichen Grundlagen der Klimaschutzpolitik auf Bundesebene in den sechs Sektoren Verkehr (Kap. B. I.), Landwirtschaft (Kap. B. II.), Energie (Kap. B. III.), Industrie, Gewerbe, Handel (Kap. B. IV.), Gebäude (Kap. B. V.) und Produkte (Kap. B. VI.) untersucht.¹¹⁰ Die einzelnen Sektoren werden in inhaltliche Handlungskomplexe unterteilt, denen die jeweiligen Fachgesetze zugeordnet werden. Die Fachgesetze werden sodann hinsichtlich der Verankerung von Klimaschutzzielen, der instrumentellen Umsetzung, Überwachungs- und Sanktionsmechanismen sowie Potential und Defiziten näher betrachtet. Auch wird darauf eingegangen, ob und inwieweit mit den fachgesetzlichen Instrumenten eine Mengensteuerung von Treibhausgasemissionen möglich ist.

¹¹⁰ Siehe im Einzelnen Einleitung. Die Ausführungen in Kap. B. befinden sich – ausgenommen den Gebäudesektor – im Wesentlichen auf dem Stand vom 1.10.2013. Die Ausführungen zum Gebäudesektor beziehen bereits die neue EnEV mit ein.

I. Verkehr

Uta Stäsche (IKEM)

1. Bedeutung des Verkehrssektors in der Klimapolitik

Dem Verkehrssektor kommt in der Klimapolitik eine zentrale Rolle zu: So entfielen 2010 auf ihn nicht nur rund 20 % der deutschen Treibhausgasemissionen, von denen ca. 95 % auf den Straßenverkehr und damit auch auf den Straßengüterverkehr zurückgehen.¹¹¹ Im Jahre 2012 ging der Anteil der Treibhausgasemissionen aus dem Verkehrssektor auf 16,7 % zurück, wobei ein leichter Rückgang der Güterverkehrsleistung zu beobachten war.¹¹² Prognosen zur Güterverkehrsleistung gehen allerdings davon aus, dass sich diese bis 2050 verdoppeln kann.¹¹³ Wegen der damit verbundenen steigenden Umweltbelastungen werden die CO₂-Emissionen des Straßengüterverkehrs zutreffend als eines der großen ungelösten Probleme der deutschen Klimapolitik identifiziert. Der Verkehrssektor trug 2010 knapp 30 % zum Endenergieverbrauch in Deutschland bei, wobei hier erneut der Straßenverkehr den weitaus größten Anteil beanspruchte.¹¹⁴ Beim Endenergieverbrauch war 2011 jedoch trotz steigenden Verkehrsaufkommens ein Rückgang um 7,5 % gegenüber 1999 infolge steigender Energieeffizienz zu verzeichnen;¹¹⁵ diese Quote wurde auch 2012¹¹⁶ erreicht.

Gleichwohl bedarf es weiterer Anstrengungen, damit das „Sorgenkind Verkehr“¹¹⁷ die ehrgeizigen Ziele der Bundesregierung erreicht: Diese formulierte im IEKP u.a. Vorgaben für den Verkehrssektor mit einem CO₂-Einspar-Potential von 33,6 Mio. t bis 2020.¹¹⁸ Im Energiekonzept bestimmte sie erstmals ein Sektorziel für die Energieeinsparung im Verkehrsbereich: Angestrebt wird hier, den Endenergieverbrauch um rund 10 % bis 2020

¹¹¹ UBA, <http://www.umweltbundesamt-daten-zur-umwelt.de/umweltdaten/public/theme.do?nodeIdent=3577> (Stand: 31.8.2014); Bundesregierung, Nationale Nachhaltigkeitsstrategie, Fortschrittsbericht 2012, S. 149; BMWi/BMU, Monitoring-Bericht: Energie der Zukunft, 2012, S. 81 f.; siehe auch UBA, Daten zum Verkehr, 2012, S. 44.

¹¹² BMWi, Monitoring-Bericht: Energie der Zukunft, 2014, S. 91, 81.

¹¹³ SRU, Umweltgutachten 2012, S. 19, 137.

¹¹⁴ Siehe UBA, <http://www.umweltbundesamt-daten-zur-umwelt.de/umweltdaten/public/theme.do?nodeIdent=3577> (Stand: 31.8.2014); Bundesregierung, Nationale Nachhaltigkeitsstrategie, Fortschrittsbericht 2012, S. 149; BMWi/BMU, Monitoring-Bericht: Energie der Zukunft, 2012, S. 71.

¹¹⁵ Alle Verkehrsträger außer Luftverkehr. BMWi/BMU, a.a.O., 2012, S. 71. Die Emissionen des Luftverkehrs sind vom Emissionshandel umfasst. ZUM TEHG s. Kap. B. III. 2.

¹¹⁶ BMWi, Monitoring-Bericht: Energie der Zukunft, 2014, S. 79.

¹¹⁷ Gawel, ZUR 2010, 3, 6.

¹¹⁸ BMWi/BMU, Eckpunkte für ein Integriertes Energie- und Klimaprogramm, 2007, S. 8, siehe Nr. 17 IEKP zum Ausbau von Biokraftstoffen, Nr. 16 IEKP zu den CO₂-Flottengrenzwerten für Pkw (CO₂-Strategie Pkw), Nr. 20 IEKP zur Lkw-Maut, Nr. 18 IEKP zur Kfz-Steuer und Nr. 19 IEKP zur Pkw-EnVKV; siehe weiter BT-Drucks. 16/13746; UBA, Meseberger Beschlüsse, 2007.

sowie um rund 40 % bis 2050 jeweils gegenüber 2005 zu verringern, um damit entscheidend zur CO₂-Minderung beizutragen.¹¹⁹

Der Verkehrssektor ist stark europarechtlich geprägt. Die EE-RL gibt für ihn vor, dass jeder Mitgliedstaat bis 2020 mindestens 10 % seines Endenergieverbrauchs aus erneuerbaren Energien (Art. 3 Abs. 4) bestreiten muss. Diese Quote muss nicht ausschließlich mit Biokraftstoffen der ersten Generation¹²⁰ erfüllt werden; hier dürfte vor allem Strom (Bahnverkehr, Elektromobilität) zunehmend eine Rolle spielen. Die Kraftstoffqualitätsrichtlinie 2009/30/EG verpflichtet konkret die Kraftstofflieferanten, bis 2020 die Lebenszyklustreibhausgasemissionen ihrer Kraftstoffe um bis zu 10 % gegenüber dem Referenzjahr 2010 zu mindern (Art. 7a Abs. 2). Im Weißbuch Verkehr vom März 2011¹²¹ tritt die Kommission für eine Senkung der Treibhausgasemissionen des Verkehrssektors um mindestens 60 % bis 2050 gegenüber 1990 ein. Die Bundesregierung befürwortet – in Orientierung an die europäischen Vorgaben für den Verkehrssektor – eine Netto-Minderung der Treibhausgasemissionen um 7 % durch den Einsatz von Biokraftstoffen bis 2020; das entspricht einem Anteil von 12 % erneuerbarer Energien (energetisch)¹²² und liegt damit sogar leicht über der europäischen Vorgabe.

Im Energiekonzept¹²³ machte die Bundesregierung nur abstrakte Vorgaben zu den hier untersuchten Bereichen: Sie bekräftigte den weiteren Ausbau des Biokraftstoffanteils an fossilen Kraftstoffen und stellte in Aussicht, sich auf europäischer Ebene für eine ambitionierte Ausgestaltung der CO₂-Grenzwerte von Straßenfahrzeugen einzusetzen. Ferner kündigte sie an, zu prüfen, wie die Lkw-Maut so ausgestaltet werden kann, dass von ihr verstärkt Anreize für einen effizienten und umweltverträglichen Güterverkehr ausgehen. Darüber hinaus setzte sie sich für die Fortentwicklung der emissionsbasierten Kfz-Steuer und eine transparente Kennzeichnung des Energieverbrauchs von Pkw ein, um die Situation der Verbraucherinnen und Verbraucher zu stärken. Die Förderung von Elektrofahrzeugen wird als eine wesentliche Herausforderung begriffen.

Die im Folgenden analysierten Gesetze im Sektor Verkehr werden im Rahmen der Handlungskomplexe „Biokraftstoffe“, „Technische Optimierung der Verkehrsträger“ und „Verbraucherverhalten“ näher betrachtet:

¹¹⁹ *Bundesregierung*, Energiekonzept, 2010, S. 5; siehe auch *VCD*, Klimawandel und Verkehr, 2007, S. 6 ff. Im Programm „Klimaschutz und Wachstum“ ist vorgesehen, dass der Anteil erneuerbarer Energien bis 2050 auf 50 bis 75 % steigen kann. *BMU*, Klimaschutz und Wachstum, 2011, S. 20.

¹²⁰ Biokraftstoffe der ersten Generation werden im Wesentlichen aus Raps, Getreide und Zuckerrüben erzeugt.

¹²¹ KOM (2011) 144 endg., S. 3, 19 f.

¹²² *BMU/BMELV*, Nationaler Biomasseaktionsplan, 2010, S. 6; *Bundesregierung*, Nationaler Aktionsplan gem. der EE-RL 2009/28/EG, 2010, S. 12; vgl. *UBA*, CO₂-Emissionsminderung im Verkehr, 2010, S. 56.

¹²³ *Bundesregierung*, Energiekonzept, 2010, S. 31 f.

Klimaschutzrelevanz kommt auch dem Einsatz von Biokraftstoffen als Alternative zu fossilen Energiequellen zu, der im BioKraftQuG¹²⁴, dem BioKraftFändG¹²⁵, dem BImSchG und in der Biokraft-NachV¹²⁶ vorgesehen ist und drei eng miteinander verzahnte Problemkreise berührt: die Flächennutzungskonkurrenzen, die Treibhausgasemissionsbilanz von Biomasse und die Frage der Nachhaltigkeit. Der technischen Optimierung der Verkehrsträger dienen die europäischen Verordnungen zu den CO₂-Flottengrenzwerten für die europäische Automobilindustrie: die Verordnungen Nr. 443/2009/EG und Nr. 510/2011/EU. Rechtsinstrumente, die das Verhalten der Verbraucherinnen und Verbraucher beeinflussen sollen, sind im BFStrMG¹²⁷, im KraftStG¹²⁸ und der KraftStDV¹²⁹ sowie in der Pkw-EnVKV enthalten: Von besonderer Relevanz ist das BFStrMG in Anbetracht des stetig zunehmenden Straßengüterverkehrs und der damit einhergehenden CO₂-Emissionen. Das KraftStG und die KraftStDV bilden die Rechtsgrundlagen für die Kfz-Steuer als einer sich in Entwicklung befindlichen Umweltsteuer zur Lenkung des Verbraucherverhaltens. Mit Umwelt-Lenkungssteuern – denen auch die Energiesteuer und die Stromsteuer angehören – sollen Verbraucherinnen und Verbraucher sowie Unternehmen über höhere Preise dazu motiviert werden, die Umweltkosten in ihre Kauf- und Produktionsentscheidungen einzubeziehen und, im Falle der Unternehmen, umweltfreundlichere Technologien zu entwickeln. Großes Potential besitzt ferner das novellierte EStG im Hinblick auf die steuerliche Behandlung von Dienstwagen mit Elektro-, Hybrid- oder Brennstoffzellenantrieb. Umweltrelevante Informationen für den Kauf von Fahrzeugen und das Fahrverhalten soll den Verbraucherinnen und Verbrauchern mit der Pkw-EnVKV zur Verfügung gestellt werden.

¹²⁴ Gesetz zur Einführung einer Biokraftstoffquote durch Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes und zur Änderung energie- und stromsteuerrechtlicher Vorschriften (Biokraftstoffquotengesetz – BioKraftQuG) v. 18.12.2006, BGBl. I S. 3180. Zu den Regelungen siehe *Scheidler*, GewArch 2007, 370 ff.; *Kämper*, UPR 2010, 365 f.

¹²⁵ Das Gesetz zur Änderung der Förderung von Biokraftstoffen v.15.7.2009, BGBl. I S. 1804, erging in weiterer Umsetzung der RL 2003/30/EG v. 8.5.2003 zur Förderung der Verwendung von Biokraftstoffen oder anderer erneuerbarer Energien im Verkehrssektor, ABl. Nr. L 123, S. 42, und der RL 2003/96/EG v. 27.10.2003 zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom, ABl. Nr. L 283, S. 51. Die RL 2003/30/EG hatte in Art. 3 einen Anteil von 5,75 % biogener Kraftstoffe bis 2020 vorgesehen.

¹²⁶ Verordnung v. 30.9.2009, BGBl. I S. 3182, zul. geändert durch Verordnung v. 26.11.2012, BGBl. I S. 2363. Ergangen auf Grundlage von § 37d Abs. 2 UAbs. 1 Nr. 3 und 4 sowie Abs. 3 Nr. 2 BImSchG, §§ 66 Abs. 1 Nr. 11a lit. a) und b), Nr. 11b, 66a EnergieStG.

¹²⁷ Gesetz über die Erhebung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen und Bundesstraßen (Bundesfernstraßenmautgesetz - BFStrMG) v. 12.7.2011, BGBl. I S. 1378, zuletzt geändert durch Gesetz v. 7.8.2013, BGBl. I S. 3154.

¹²⁸ Kraftfahrzeugsteuergesetz (KraftStG) v. 26.9.2002, BGBl. I S. 3818, zuletzt geändert durch Gesetz vom 5.12.2012, BGBl. I S. 2431.

¹²⁹ Kraftfahrzeugsteuer-Durchführungsverordnung (KraftStDV) v. 3.7.1979 in der Fassung v. 26.9.2002, BGBl. I S. 3856, zul. geändert durch Gesetz v. 29.5.2009, BGBl. I S. 1170.

Das vorliegend betrachtete klimaschutzrelevante Instrumentarium im Verkehrssektor ist in einem Instrumentenmix aus Ordnungsrecht, ökonomischen Anreizen und informationellen Instrumenten abgebildet.

2. Biokraftstoffe

Das Recht der Biokraftstoffe war in den letzten Jahren von besonderer Dynamik auf europäischer wie deutscher Ebene geprägt. Den übergeordneten europäischen Rechtsrahmen bilden die Kraftstoffqualitätsrichtlinie 2009/30/EG und die EE-RL. Während die RL 2009/30/EG die Kraftstofflieferanten verpflichtet, bis 2020 die Lebenszyklustreibhausgasemissionen ihrer Kraftstoffe um bis zu 10 % gegenüber 2010 zu mindern und damit ein quantitatives Emissionsreduktionsziel aufgibt (Art. 7a Abs. 2), legt die EE-RL für Deutschland speziell für den Verkehrssektor das verbindliche 10-%-Ziel für den Anteil erneuerbarer Energien am Endenergieverbrauch fest (Art. 3 Abs. 4). Den Biokraftstoffen wird zur Erreichung dieser Ziele grundlegende Bedeutung beigemessen:¹³⁰ Da sie mehrheitlich – mit Ausnahme von Biomethan – flüssig sind, problemlos über das Tankstellennetz vertrieben werden können und viele Eigenschaften aufweisen, die auch fossile Kraftstoffe besitzen, haben sie auf den ersten Blick ein hohes Potential zur Minderung von Treibhausgasemissionen. Daneben sind in der EE-RL bestimmte Nachhaltigkeitskriterien für Biokraftstoffe festgelegt, die diese ab 2011 erfüllen müssen, um auf die Quote angerechnet werden zu können (Art. 17 bis 19).

a) Verankerung von Klimaschutzzielen

Mit dem BioKraftQuG, dem BioKraftFändG und der Biokraft-NachV bezweckt der Gesetzgeber ausweislich der Gesetzesbegründung eine Reihe von Klimaschutzzielen:¹³¹ Kern-

¹³⁰ Siehe dazu auch Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Treibhausgasreduzierung von Biokraftstoffen, das Biomassepotential sowie die auf dem Kraftstoffmarkt befindlichen Biomethan-Mengen, BT-Drucks. 17/9621, S. 1; *Flessa/Müller/Plassmann/Osterburg/Techen/Nitsch/Nieberg/Sanders/Meyer zu Hartlage/Beckmann/Anspach*, Klimaschutzpolitik für den Agrarsektor, 2012, S. 280; *Schallaböck/Fischedick/Brouns/Luhmann/Merten/Ott/Pastowski/Venjakob*, Klimawirksame Emissionen des Pkw-Verkehrs, 2006, S. 50 ff.; *Schallaböck*, Klimaschutz und Pkw-Verkehr, 2007, S. 20 ff.; *Öko-Institut/DLR/Fraunhofer ISI*, Renewability II, 2012, S. 11, 16 ff., 22 f., 34 f.

¹³¹ Zum Gesetzgebungsverfahren: für das BioKraftQuG BT-Drucks. 16/2709, S. 1 f., 15, 20; für das BioKraftFändG BR-Drucks. 830/08, S. 1; BT-Drucks. 16/11131, S. 10-12; BT-Drucks. 16/12465, S. 1, 6. Mit dem BioKraftFändG sollte der Ausbau des Biokraftstoffanteils allerdings erst einmal verlangsamt werden, da zunächst verbindliche Nachhaltigkeitskriterien festzulegen waren, um „unerwünschte Effekte auf den Naturhaushalt, das Klima und soziale Belange“ zu vermeiden. Durch eine Verschiebung der Quotenerhöhung sollte ebenfalls Zeit gewonnen werden, um Biomasse anderweitig zu gewinnen und so Nutzungskonkurrenzen mit Nahrungs- und Futtermitteln zu vermeiden. BT-Drucks. 16/12465, S. 4.

ziel ist der weitere Ausbau der Biokraftstoffe, um die fossilen Kraftstoffe dauerhaft zu ersetzen. Gleichzeitig sollen die mit der Förderung der Biokraftstoffe verfolgten energie- und umweltpolitischen Ziele – Versorgungssicherheit und Klimaschutz – verlässlich gesichert, den Zielen der Kraftstoffqualitätsrichtlinie 2009/30/EG entsprochen und ein Beitrag zur Minderung der Treibhausgasemissionen geleistet werden. Einhergehend soll die Umweltverträglichkeit von Biokraftstoffen verbessert und den negativen Auswirkungen des Anbaus von Biokraftstoffen entgegengesteuert werden. Damit wird Bezug genommen auf die Ziele des Energiekonzepts und anderer politischer Programme. Daneben spielen auch fiskalische Erwägungen eine Rolle.¹³² In Anbetracht der Breite der für das BioKraftQuG vorgetragenen Ziele wird mit guten Argumenten vertreten, dass die letztlich tragenden Gründe für die Einführung der energetischen Quoten fiskalische Erwägungen waren, da die Belastung des öffentlichen Haushalts durch die infolge der Steuervergünstigungen entstandene Steuerausfälle aufgehalten werden mussten; den ökologischen Gründen maß der Gesetzgeber hingegen eine nur untergeordnete Rolle bei.¹³³ Die gegen die Abschaffung der Steuervergünstigungen vorgebrachten verfassungs- und europarechtlichen Bedenken wurden durch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG)¹³⁴ und den EuGH¹³⁵ ausgeräumt.¹³⁶

Klimaschutzziele für den Ausbau erneuerbarer Energien und die Minderung von Treibhausgasemissionen sind direkt mit den verbindlichen energetischen Quotenregelungen und der Klimaschutzquote verbunden. Es handelt sich hierbei um Teilziele, mit denen die europäischen

¹³² Die weitgehende Ablösung der Steuerbegünstigungen durch die unternehmensbezogene Quote soll zum Subventionsabbau und zur Konsolidierung des Bundeshaushaltes beitragen. Ferner soll die Abhängigkeit Deutschlands von Importen fossiler Kraftstoffe verringert werden.

¹³³ So ebenfalls *Brinktrine*, EurUP 2010, 2, 5 f. m.w.N.; *Jarass*, ZUR 2007, 518 f.; siehe ferner BT-Drucks. 16/1020, S. 32, 36, 44. Dieses Ergebnis wird auch durch die Gesetzesbegründung gestützt, wo an erster Stelle ausgeführt wird: „Die erfreuliche dynamische Entwicklung der im Verkehr eingesetzten Biokraftstoffe führt auf der Basis der bisherigen Förderung über Steuervergünstigungen zu ansteigenden Steuerausfällen. Ein weiterer Ausbau ist auf dieser Grundlage mit dem Konsolidierungskurs der Bundesregierung nicht mehr vereinbar.“ BT-Drucks. 16/2709, S. 1.

¹³⁴ Die Einwände zielten vor allem darauf ab, der Grundsatz des Vertrauensschutzes sei verletzt worden, da er sich auch auf die Art und Weise der Förderung beziehe und für einen System- und Kurswechsel keine hinreichenden sachlichen Gründe vorlägen. Daneben wurden Eingriffe in Art. 12, 14 und 3 Abs. 1 GG vorgetragen. Hierzu führte das BVerfG aus, dass aus dem Beschwerdevortrag nicht ausreichend zum Ausdruck komme, welche konkreten Investitionen gerade im Hinblick auf die uneingeschränkte Steuerbefreiung für unter die Quote fallende Biokraftstoffe vorgenommen wurden und im Übrigen ein Vertrauen der Unternehmen in den Bestand dieser Vergünstigung nach Lage der Dinge nur begrenzt schutzwürdig gewesen sei. Daher sei der aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. 20 Abs. 3 GG fließende Grundsatz des Vertrauensschutzes nicht tangiert. BVerfG, Beschluss v. 25.7.2007, NVwZ 2007, 1168 ff.; siehe weiter Gesetzesbegründung, BT-Drucks. 16/2709, S. 15, 20; i.E. auch *Röckinghausen*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2012, 66. EL, vor § 37a BImSchG Rn. 8.

¹³⁵ EuGH, Urteil v. 10.9.2009, Rs. C-201/08, EurUP 2010, 37 ff., siehe insbes. Rn. 36 ff., 42 ff.

¹³⁶ Die Kompetenz des Bundes zum Erlass des BioKraftQuG beruht auf der konkurrierenden Gesetzgebung. Während die Bundesregierung hier Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 (Luftreinhaltung), Nr. 11 (Recht der Wirtschaft) und Nr. 1 GG (Strafrecht) heranzieht (Gesetzesbegründung, BT-Drucks. 16/2709, S. 15), wird teilweise allein auf das Recht der Wirtschaft rekurriert. So *Röckinghausen*, in: Landmann/Rohmer, 2012, 66. EL, Umweltrecht, vor § 37a BImSchG Rn. 7.

Vorgaben aus der EE-RL und der Kraftstoffqualitätsrichtlinie 2009/30/EG sowie die im Energiekonzept formulierten Klimaschutzziele der Bundesregierung erreicht werden sollen: Die quantitativen energetischen Beimischungsquoten sollen dazu beitragen, das 10-%-Ziel für den Anteil erneuerbarer Energien des deutschen Verkehrssektors am Endenergieverbrauch zu erreichen, das die EE-RL vorgibt. Gleichzeitig entspricht dies dem im Energiekonzept formulierten Ziel für den Ausbau erneuerbarer Energien. Die Klimaschutzquote verlangt wiederum eine bestimmte Treibhausgasminderung durch den Biokraftstoffeinsatz, womit den Treibhausgasminderungszielen aus der RL 2009/30/EG und dem Energiekonzept genügt werden soll. Da Biokraftstoffe ferner nur quotenfähig sind, wenn sie den Nachhaltigkeitskriterien entsprechen, die auch die Treibhausgasminderung umfassen, wird auch hier der EE-RL gedient und gleichzeitig dem im Energiekonzept niedergelegten Treibhausgasminderungsziel.

b) Instrumentenwahl

Nachdem der Gesetzgeber für Biokraftstoffe zunächst Instrumente indirekter Verhaltenssteuerung¹³⁷ in Form von Steuerbegünstigungen gewählt hatte, ersetzte er diese – nicht weil das Instrument versagte, sondern, wie dargelegt, aus fiskalischen Gründen – durch direkte ordnungsrechtliche Instrumente in Gestalt der quantifizierbaren energetischen Quotenregelungen und der Klimaschutzquote. Beide Instrumente sind im BImSchG¹³⁸ geregelt, die insoweit zentralen Quotenregelungen bilden die Absätze 3 und 3a von § 37a BImSchG.

Die Einführung verbindlicher energetischer Quotenregelungen mit dem am 1. Januar 2007 in Kraft getretenen BioKraftQuG bedeutete für die Mineralölwirtschaft eine deutliche Kursänderung, die vorher von umfangreichen energiesteuerrechtlichen Begünstigungen für Biokraftstoffe profitiert hatte.¹³⁹

Mit den verbindlichen energetischen Quotenregelungen wird die Mineralölwirtschaft verpflichtet, einen wachsenden Mindestanteil von Biokraftstoffen (Quote) in den Verkehr zu

¹³⁷ Das BioKraftQuG enthält auch vereinzelte ökonomische Anreizinstrumente in Gestalt steuerlicher Begünstigungen für besonders förderungswürdige Biokraftstoffe. Dazu gehören unvermischte (reine) Biokraftstoffe und Biokraftstoffe der sogenannten zweiten Generation, Art. 1 BioKraftQuG i.V.m. § 50 EnergieStG. Dazu Gesetzesbegründung, BT-Drucks. 16/2709, S. 15, 17; *Oschmann/Sösemann*, ZUR 2007, 1 ff.; siehe ferner Bericht der Bundesregierung zur Steuerbegünstigung für Biokraftstoffe 2011 gem. § 50 Abs. 5 EnergieStG, BT-Drucks. 17/10617.

¹³⁸ Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz -BImSchG) in der Fassung der Bekanntmachung v. 17.5.2013, BGBl. I S. 1274, zul. geändert durch Gesetz v. 2.7.2013, BGBl. I S. 1943.

¹³⁹ Art. 1 BioKraftQuG i.V.m. § 50 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und 2, S. 4 und 5 EnergieStG. Gleichzeitig entfiel die Steuerbefreiung für unter die Quote fallende Biokraftstoffe.

bringen: Ausgehend von § 37a Abs. 1 S. 1 BImSchG ist jeder, der gewerbsmäßig oder nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 und 4 EnergieStG zu versteuernde fossile Diesel- und Ottokraftstoffe in den Verkehr bringt, verpflichtet, dem fossilen Kraftstoff im Laufe eines Kalenderjahres einen bestimmten Mindestanteil von Biokraftstoffen beizufügen. Der noch in § 37a Abs. 3 BImSchG a.F. vorgesehene progressive Anstieg der energetischen Quoten wurde durch das 2009 folgende BioKraftFändG gedämpft,¹⁴⁰ das die Anhebung der Quoten verschob und diese zudem verringerte. Während § 37a Abs. 3 S. 1 BImSchG für Dieselkraftstoff für 2007 bis 2014 eine einheitliche jährliche Einzelquote von 4,4 % Biokraftstoffanteil nennt, sieht § 37a Abs. 3 S. 2 BImSchG für Ottokraftstoff eine partielle Stufung vor: Für 2007 soll ein Mindestanteil von 1,2 %, für 2008 von 2 % und für 2009 bis 2014 ein Mindestanteil von jährlich 2,8 % erreicht werden.¹⁴¹ Vor der Novelle 2009 hatte die Einzelquote für Ottokraftstoff ab 2010 noch jährlich 3,6 % betragen. Die auf der jährlichen Gesamtabsatzmenge beruhende energetische Gesamtquote für Biokraftstoffe setzt § 37a Abs. 3 S. 3 BImSchG für 2009 auf 5,25 % fest, für 2010 bis 2014 beträgt sie jeweils 6,25 %. Auch hier fand eine deutliche Senkung durch das BioKraftFändG gegenüber dem BioKraftQuG statt.¹⁴²

Ab 2015 stellt das BioKraftFändG das energetische Quotensystem auf den Maßstab der Treibhausgasemissionsreduktion um und gibt ein verbindliches und konkretes quantitatives Treibhausgasemissionsreduktionsziel vor. Dabei orientierte sich der Gesetzgeber an dem in Art. 7a Abs. 2 Kraftstoffqualitätsrichtlinie 2009/30/EG formulierten 10%-Emissionsreduktionsziel für Kraftstoffe. Die 2015 einsetzende verbindliche Klimaschutzquote verlangt eine bestimmte Treibhausgasemissionsreduktion durch den Biokraftstoffeinsatz:¹⁴³ Ab 2015 sollen nach § 37a Abs. 3a UAbs. 1 BImSchG 3 %, ab 2017 4,5 % und ab 2020 7 % des Treibhausgasanteils der Gesamtmenge Otto- und Dieselkraftstoff zuzüglich des den fossilen Kraftstoff ersetzenden Biokraftstoffanteils eingespart werden. Das liegt im Rahmen der von der Bundesregierung gesetzten Ziele. Mit der Klimaschutzquote soll einem häufigen Kritikpunkt an der energetischen Quote¹⁴⁴ begegnet werden; Biokraftstoffe mit hohem Treibhausgasemissionsreduktionspotential sollen besonders begünstigt werden.

Die Unternehmen können ihrer Quotenverpflichtung auf drei Wegen nachkommen: durch Beimischung des Mindestanteils Biokraftstoff zu Otto- und Dieselkraftstoff, durch Verkauf

¹⁴⁰ Zu den Änderungen *Kämper*, UPR 2010, 365, 367 f. Das BioKraftFändG fügte ebenfalls die §§ 37e und f BImSchG neu ein.

¹⁴¹ Der Berechnung zugrunde gelegt werden die in Verkehr gebrachten Mengen an Dieselkraftstoff zuzüglich der Dieselkraftstoff ersetzenden Biokraftstoffe sowie an Ottokraftstoff zuzüglich der Ottokraftstoff ersetzenden Biokraftstoffe.

¹⁴² So betrug die Gesamtquote im BioKraftQuG für 2009 noch 6,25 %, für 2010 6,75 %, für 2011 7 %, für 2012 7,25 %, für 2013 7,5 %, für 2014 7,75 % und ab 2015 8 %.

¹⁴³ Die bei der Herstellung der Biokraftstoffe entstehenden Emissionen fließen in die Berechnung der Minderung ein, § 37a Abs. 3a UAbs. 2 S. 4 BImSchG.

¹⁴⁴ So u.a. *SRU*, Biomasse, Sondergutachten, 2007, S. 86 f.

reinen Biokraftstoffs in Höhe der Quote und seit dem BioKraftFändG auch durch Zumischung von Biomethan zu Erdgaskraftstoff, § 37a Abs. 4 S. 1 BImSchG. Eine den Mindestanteil übersteigende Menge kann unter bestimmten Voraussetzungen für das Folgejahr gutgeschrieben werden, § 37a Abs. 4 S. 4 BImSchG. Im Weiteren bestimmt § 37a Abs. 1 S. 2 bis 10 BImSchG, wann der Kraftstoff als „in den Verkehr gebracht“ gilt, § 37b BImSchG definiert Biokraftstoffe, § 37c BImSchG legt Berichtspflichten fest und § 37d BImSchG enthält Verordnungsermächtigungen¹⁴⁵.

Die Biokraft-NachV setzt die EE-RL um und ist seit dem 1. Januar 2011 uneingeschränkt anwendbar. In Umsetzung der auf europäischer Ebene vorgegebenen Nachhaltigkeitsstandards¹⁴⁶ werden Biokraftstoffe nur dann auf die Biokraftstoffquote angerechnet, wenn der Anbau der Biomasse in der EU¹⁴⁷ keine naturschutzfachlich besonders schützenswerten Flächen oder Flächen mit hohem Kohlenstoffbestand zerstört und die Bewirtschaftung nachhaltig erfolgt, §§ 3 bis 7 Biokraft-NachV. Außerdem müssen Biokraftstoffe nachweislich unter Berücksichtigung der gesamten Herstellungs- und Lieferkette mindestens 35 % Treibhausgase gegenüber fossilem Treibstoff einsparen, § 8 Abs. 1 S. 1 Biokraft-NachV. Diese Mindestanforderung erhöht sich ab 2017 auf 50 % und für Neuanlagen ab 2018 auf 60 %, vgl. § 8 Abs. 1 S. 2 Biokraft-NachV. Ab 2013 wird der Nachweis der doppelten Anrechnungsfähigkeit von Biokraftstoffen, die aus biogenen Abfällen und Reststoffen hergestellt werden, auf die Biokraftstoffquote neu geregelt.¹⁴⁸

Explizit Quotenverpflichtete sind regelmäßig die jeweiligen Steuerschuldner nach dem EnergieStG, § 37a Abs. 2 S. 1 i.V.m. Abs. 1 S. 1 und 2 BImSchG. Verpflichtete sind daneben Dritte, die Energieerzeugnisse einlagern, § 37a Abs. 2 S. 2 BImSchG i.V.m. § 7 Abs. 4 S. 1 EnergieStG. Den Verpflichteten ist es unbenommen, ihre Quotenverpflichtungen nach § 37a Abs. 4 S. 2 und 3 BImSchG privatrechtlich auf einen sich entsprechend verpflichtenden Dritten zu übertragen.¹⁴⁹ Die Einhaltung der Nachhaltigkeitsstandards für Biokraftstoffe ist von den Verpflichteten der Biokraftstoffquoten durch sogenannte Nachhaltigkeitsnachweise bzw.

¹⁴⁵ Neben der Biokraft-NachV wurden hier die 36. BImSchV zur Durchführung der Regelungen der Biokraftstoffquote v. 29.1.2007, BGBl. I S. 60, zuletzt geändert mit Verordnung v. 26.11.2012, BGBl. I S. 2363, sowie die 10. BImSchV zur Kennzeichnung von Biokraftstoffen und Höchstanteilen der Beimischung v. 8.12.2010, BGBl. I S. 1849, erlassen. § 37d Abs. 2 Nr. 1 und 2 BImSchG ermöglicht, auf Weiterentwicklungen im Bereich der Biokraftstoffen zu reagieren.

¹⁴⁶ Kritisch *Ludwig*, ZUR 2009, 317 ff. m.w.N.

¹⁴⁷ Beim Anbau außerhalb der EU gelten teilweise besondere Regelungen, vgl. u.a. §§ 3 Abs. 3, 8 Abs. 4, 23 Abs. 2 u. 3 Biokraft-NachV.

¹⁴⁸ Die doppelte Anrechnungsfähigkeit auf die Biokraftstoffquote bestimmt Art. 21 Abs. 2 der EE-RL 2009/28/EG. Die Anrechnung erfolgt nun unter Rückgriff auf das bestehende Nachweissystem der Biokraft-NachV, um eine umfassende Überwachung der gesamten Verarbeitungskette über Zertifizierungssysteme und -stellen sicherzustellen.

¹⁴⁹ Dabei müssen der mengenmäßige Umfang der Verpflichtung, der genaue Verpflichtungszeitraum und der Kraftstoff, für den die Übertragung gilt, bestimmt sein.

Nachhaltigkeits-Teilnachweise zu belegen, §§ 1 Nr. 1, 11, 13 ff. Biokraft-NachV. Die Nachhaltigkeitsnachweise werden von den letzten Schnittstellen ausgestellt. Die Schnittstellen müssen Teilnehmer eines Systems sein und werden von den Zertifizierungsstellen zertifiziert.

c) Überwachungs- und Sanktionsmechanismus

Zur Überwachung der aus § 37a BImSchG fließenden Quotenverpflichtung statuiert § 37c Abs. 1 BImSchG Mitteilungspflichten der Unternehmen, insbesondere über die in Verkehr gebrachte Menge an fossilem Kraftstoff und an verschiedenen Biokraftstoffen.¹⁵⁰ Pflichtverletzungen stellen Ordnungswidrigkeiten gem. § 62 Abs. 1 Nr. 9 BImSchG dar, die mit einer Geldbuße bis 50.000 € geahndet werden können. Die Quote bzw. ab 2015 die Treibhausgasmenge wird geschätzt, § 37c Abs. 3 BImSchG.¹⁵¹

Die Quotenpflicht kann nicht mit den Mitteln des Verwaltungsvollstreckungsrechts durchgesetzt werden.¹⁵² Bei Nichterfüllung setzt ein strenger, verschuldensunabhängiger Sanktionsmechanismus ein: Für die jeweilige Fehlmenge an Biokraftstoff setzt die Biokraftstoffquotenstelle eine Fehlmengenabgabe¹⁵³ auf Grundlage der Mitteilung nach Abs. 1 fest, § 37c Abs. 2 BImSchG. Diese muss höher sein als die Kosten, die mit der Erfüllung der Quotenpflicht verbunden sind, um zu verhindern, dass sich die Quotenpflichtigen ihrer Pflicht entziehen.¹⁵⁴ Sie beträgt 43 € pro Gigajoule für die Ottokraftstoff-Einzelquote und 19 € pro Gigajoule für die Dieselloststoff-Einzelquote, die Gesamtquote und ab 2015 für die Klimaschutzquote. Es handelt sich um eine gebundene Entscheidung der Biokraftstoffquotenstelle. Allerdings besteht bei Unbilligkeit nach der Abgabenordnung (AO) die Möglichkeit, die Abgabe zu erlassen.¹⁵⁵

Die Nachhaltigkeitsnachweise sind der Biokraftstoffquotenstelle zu übersenden, §§ 11, 13 ff. Biokraft-NachV. Die Überwachung und Kontrolle der kompletten Anbau-, Liefer- und Herstellungskette obliegt Zertifizierungssystemen und -stellen, die von der Bundesanstalt für

¹⁵⁰ Mitzuteilen sind auch die Firma des Verpflichteten, der Ort der Niederlassung bzw. des Sitzes, an dem der Kraftstoff in Verkehr gebracht wird, die jeweilige Anschrift und die Anschrift des Vertretungsberechtigten.

¹⁵¹ Zum Schätzungsverfahren ausführlich *Röckinghausen*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2012, 66. EL, § 37c BImSchG Rn. 3, 11 f.

¹⁵² *Röckinghausen*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2012, 66. EL, § 37c BImSchG Rn. 1.

¹⁵³ Umstritten ist, ob sie eine Ausgleichsabgabe eigener Art (Ersatzabgabe) oder eine Abgabe mit materiellem Strafcharakter darstellt. Für die erste Variante *Brinktrine*, EurUP 2010, 2, 10 m.w.N., und *Röckinghausen*, a.a.O., § 37c BImSchG Rn. 7.

¹⁵⁴ *Brinktrine*, a.a.O.

¹⁵⁵ Ebd.

Landwirtschaft und Ernährung (BLE) anerkannt¹⁵⁶ und überwacht werden, §§ 32 ff., 66 Biokraft-NachV.

d) Potential und Defizite im Hinblick auf den Klimaschutz einschließlich Mengensteuerung

Die energetischen Quoten werden bisher durch den Einsatz von Biodiesel und Bioethanol stets übererfüllt.¹⁵⁷ Mit dem 2011 i.H.v. 5,5 %, ¹⁵⁸ 2012 i.H.v. 5,8 %¹⁵⁹ erreichten Anteil von Biokraftstoffen am gesamten Kraftstoffverbrauch befindet sich Deutschland hier auf dem Weg, im Hinblick auf seine aus der EE-RL resultierende Verpflichtung, im Verkehrssektor mindestens 10 % des Endenergieverbrauchs aus erneuerbaren Energien bis 2020 zu decken. Dies kann wegen der Endlichkeit bzw. Begrenztheit von Biomasse im Inland nicht allein mit daraus hergestellten Biokraftstoffen bewältigt werden.¹⁶⁰ Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang, dass auch Biokraftstoffe aus dem Ausland bzw. mit Biomasse aus dem Ausland hergestellte Biokraftstoffe auf die Quote angerechnet werden können und auch erneuerbare Energien im elektrischen Schienenverkehr auf das EU-Ziel anrechenbar sind.

Es gibt grundsätzliche Vorbehalte gegenüber dem Anbau von Energiepflanzen zur Verwendung als Biokraftstoff im Verkehrssektor. So ist zwar einerseits die Absicht zu begrüßen, mit der ab 2015 einsetzenden Klimaschutzquote einen Anreiz für den weiteren Einsatz von Biokraftstoffen im Verkehrssektor zu setzen. Andererseits sind sozio-ökonomische Begleiterscheinungen, Auswirkungen auf die Biodiversität und das Landschaftsbild sowie Konkurrenzen mit dem Nahrungs- und Futtermittelanbau und dem Anbau von Energiepflanzen für die Strom- und Wärmeerzeugung nicht unproblematisch. Damit zusammenhängend und im Hinblick auf den Klimaschutz besonders relevant ist aber die Problematik der Landnutzungsänderungen.¹⁶¹ Bedenken gelten hier der Abnahme von Flächen, die von hoher

¹⁵⁶ Eine Liste der anerkannten Zertifizierungssysteme und -stellen ist auf der Website der BLE veröffentlicht: http://www.ble.de/SharedDocs/Downloads/02_Kontrolle/05_NachhaltigeBiomasseerzeugung/Anerkennung_de.pdf?__blob=publicationFile (Stand: 31.8.2014).

¹⁵⁷ Dazu BT-Drucks. 17/6954, S. 40 ff.; für eine Quotenanhebung *Brinktrine*, EurUP 2010, 2, 12, für ein Einfrieren der Quoten *UBA*, Globale Landflächen und Biomasse, 2012, S. 73.

¹⁵⁸ Ohne Schiffs- und Flugverkehr. *BMU*, Erneuerbare Energien in Zahlen, 2012, S. 12 ff., 49; *BMWi/BMU*, Monitoring-Bericht: Energie der Zukunft, 2012, S. 33.

¹⁵⁹ *BMWi*, Monitoring-Bericht: Energie der Zukunft, 2014, S. 30.

¹⁶⁰ Deutlich *Löschel/Erdmann/Stajß/Ziesing*, Stellungnahme Monitoring-Bericht, 2012, S. Z-6, 43, 58, 66 f.

¹⁶¹ Treibhausgasemissionen aus Landnutzungsänderungen entstehen, wenn die Herstellung von Energiepflanzen dazu führt, dass Bodenkohlenstoff- und Biomassevorräte abnehmen, indem z.B. Wälder oder Grünland zu Flächen mit niedrigem Kohlenstoffgehalt wie Ackerland umgewandelt werden. Landnutzungsänderungen können unmittelbar Produktionsflächen von Energiepflanzen betreffen (direkte Landnutzungsänderung). Oder es werden neue Anbauflächen für Energiepflanzen erschlossen, weil die Nachfrage z.B. nach Bioenergie so ansteigt, dass eine andere Nutzung – z.B. Nahrungs- oder

biologischer Vielfalt sind und vor allem der Flächen, die als CO₂-Speicher dienen.¹⁶² Da der Ausbau der erneuerbaren Energien gerade dazu dienen soll, Treibhausgasemissionen zu senken, darf der Ausbau von Biokraftstoffen nicht losgelöst von ihrem Potential zur Treibhausgasemissionen betrachtet werden:

Die EE-RL und die Biokraft-NachV begegnen der Problematik der Landnutzungsänderungen nur teilweise. So sind zwar nach Art. 17 Abs. 4 EE-RL sowie § 5 Biokraft-NachV zur Herstellung von Biokraftstoffen Umwandlungen von Flächen mit hohem Kohlenstoffgehalt in Flächen mit niedrigem Kohlenstoffgehalt praktisch ausgeschlossen. Allerdings bleiben indirekte Landnutzungsänderungen (indirect Land Use Change – iLUC)¹⁶³ weiterhin möglich.¹⁶⁴ Das Potential von Biokraftstoffen zur Treibhausgasemissionen wird unterschiedlich eingeschätzt. Einerseits zeigt die Auswertung der Nachhaltigkeitsnachweise für flüssige Biobrennstoffe und Biokraftstoffe ein durchaus beachtenswertes Minderungspotential von Biokraftstoffen: Sie ergab für 2011 eine durchschnittliche Treibhausgasemissionen von ca. 46 bis 49 % gegenüber fossilen Kraftstoffen.¹⁶⁵ Dabei ist davon auszugehen, dass der überwiegende Teil auf Biokraftstoffe zurückzuführen ist. Andererseits hinterfragt eine wachsende Zahl von Studien die Treibhausgasemissionsbilanz von Biomasse generell und vor allem von Biodiesel und Bioethanol. Höhere Emissionen als bei fossilen Kraftstoffen ergeben sich insbesondere dann, wenn die Verdrängungseffekte durch den Biomasseanbau infolge der verursachten indirekten Landnutzungsänderungen berücksichtigt werden.¹⁶⁶

Futtermittelanbau – verdrängt wird und nun auf neuen, bislang ungenutzten Flächen stattfinden muss (indirekte Landnutzungsänderung). Dies können Flächen mit hohem Kohlenstoffvorrat sein, der durch die Umwandlung der Flächen reduziert wird, wodurch mittelbar Treibhausgasemissionen verursacht werden, oder aber ökologisch wertvolle Gebiete wie Grünland, die dadurch gefährdet werden.

¹⁶² SRU, Umweltgutachten 2012, S. 153; ders., Biomasse, Sondergutachten, 2007, S. 47 ff., 82; WBGU, Zukunftsfähige Bioenergie und nachhaltige Landnutzung, 2009, S. 86, 179 ff. m.w.N., 217 ff.; Piore, Biokraftstoffe, 2010; Brinktrine, EurUP 2010, 2 m.w.N.; Löschel/Erdmann/Stajß/Ziesing, Stellungnahme Monitoring-Bericht, 2012, S. 66 f.; UBA, Globale Landflächen und Biomasse, 2012, S. 44 ff.; siehe auch die im Auftrag der Europäischen Kommission angefertigte Studie von IFPRI, Assessing the Land Use Change Consequences of European Biofuel Policies, 2011; beipflichtend Malins, icct working paper 2011-9; kritisch zur IFPRI-Studie Delzeit/Klepper/Lange, Review of IFPRI study, 2011, sowie Zeddies/Bahrs/Schönleber/Gamer, Biomasse-Flächennutzungspotenzial, 2012, S. 92 ff.; zur globalen Dimension siehe UBA, Globale Landflächen und Biomasse, 2012, S. 51 f.

¹⁶³ Siehe dazu Europäische Kommission, KOM (2012) 595 endg.

¹⁶⁴ Bericht der Bundesregierung zur Steuerbegünstigung für Biokraftstoffe 2011, BT-Drucks. 17/10617, S. 7.

¹⁶⁵ Die Angaben zu den Treibhausgasemissionen in den Nachhaltigkeitsnachweisen nach der Biokraft-NachV und der Biomassestrom-Nachhaltigkeitsverordnung (BioSt-NachV) werden in der Datenbank Nabisy der BLE zusammengeführt, siehe BT-Drucks. 17/9621, S. 2; siehe weiter BLE, Evaluations- und Erfahrungsbericht für 2011, S. 55 f. Verschiedene Studien kommen ebenfalls zu dem Ergebnis, dass durch Biokraftstoffe nicht zu vernachlässigende Treibhausgasreduktionen zu erreichen seien. Vgl.

Flessa/Müller/Plassmann/Osterburg/Techen/Nitsch/Nieberg/Sanders/Meyer zu Hartlage/Beckmann/Anspach, Klimaschutzpolitik für den Agrarsektor, 2012, S. 280 f. m.w.N.; siehe ebenfalls

Löschel/Erdmann/Stajß/Ziesing, Stellungnahme Monitoring-Bericht, 2012, S. 44; siehe aber auch S. 43.

¹⁶⁶ Flessa/Müller/Plassmann/Osterburg/Techen/Nitsch/Nieberg/Sanders/Meyer zu

Hartlage/Beckmann/Anspach, a.a.O., S. 281 ff. m.w.N.; UBA, Globale Landflächen und Biomasse, 2012, S.

Problematisch ist ferner, dass wegen des immensen Flächenbedarfs für den Anbau von Energiepflanzen für Biokraftstoffe in großem Umfang außereuropäische Flächenpotentiale erschlossen werden müssten.¹⁶⁷ Eine Alternative zu fossilen Kraftstoffen könnte in der Nutzung von Biomethan als Kraftstoff liegen, da die hier erzielten Treibhausgaseinsparungen, jedenfalls bei der Gewinnung von Biomethan aus Abfall und Reststoffen, nur geringfügig schlechter als bei der Verstromung oder Wärmenutzung von Biogas sind und Biomethan unproblematisch ins Erdgasnetz eingespeist und transportiert werden kann.¹⁶⁸ So betrug 2012 der Anteil von Biomethan im Verkehrssektor 0,35 TWh.¹⁶⁹ Sodann ist die stationäre Verwendung von Biomasse zur Stromerzeugung oder zur kombinierten Strom- und Wärmebereitstellung deutlich effizienter im Hinblick auf die Treibhausgaseinsparung als die Nutzung von Biomasse als Kraftstoff.¹⁷⁰ Generell deutlich geringere negative Umweltauswirkungen sind der Verwertung von Abfallstoffen¹⁷¹ beizumessen. Mit ihnen lassen sich hohe Emissionsminderungen bei Biokraftstoffen erzielen, und sie erfordern keine zusätzlichen Flächen; sicherzustellen ist allerdings, dass die Nährstoff- und vor allem die Humusbilanzen nicht durch den zusätzlichen Biomasseentzug beeinträchtigt werden.¹⁷² Schließlich ist bedenkenswert, sich nicht allein auf den weiteren Ausbau von Biokraftstoffen zu konzentrieren, sondern am Gesamtenergieverbrauch des Verkehrssektors insgesamt anzusetzen.¹⁷³

46; *WBGU*, *Zukunftsfähige Bioenergie und nachhaltige Landnutzung*, 2009, S. 179 ff., 186; *Fritsche/Hennenberg/Hermann/Hünecke/Herrera/Fehrenbach/Roth/Hennecke/Giegrich*, *Strategien und Nachhaltigkeitsstandards zur Zertifizierung von Biomasse*, 2010, S. 16 ff.; *UBA*, *CO₂-Emissionsminderung im Verkehr*, 2010, S. 53 f.; *SRU*, *Biomasse, Sondergutachten*, 2007, S. 52 f. m.w.N.; *Europäische Kommission*, *KOM (2012) 595 endg.*, S. 2 f.

¹⁶⁷ Mit der Folge indirekter Landnutzungsänderungen und der Freisetzung von Treibhausgasen, die es gerade zu vermeiden gilt. Vgl. *Flessa/Müller/Plassmann/Osterburg/Techen/Nitsch/Nieberg/Sanders/Meyer zu Hartlage/Beckmann/Anspach*, a.a.O., S. 283 f. m.w.N.; siehe hierzu bereits *SRU*, *Biomasse, Sondergutachten*, 2007, S. 55 f.; *WBGU*, a.a.O., S. 55 ff., 128, 137; so i.E. auch *UBA*, *Globale Landflächen und Biomasse*, 2012, S. 70 ff.

¹⁶⁸ *SRU*, a.a.O., S. 53 m.w.N.; *WBGU*, a.a.O., S. 222.

¹⁶⁹ *BMWi*, *Monitoring-Bericht: Energie der Zukunft*, 2014, S. 30.

¹⁷⁰ *Flessa/Müller/Plassmann/Osterburg/Techen/Nitsch/Nieberg/Sanders/Meyer zu Hartlage/Beckmann/Anspach*, *Klimaschutzpolitik für den Agrarsektor*, 2012, S. 281 ff. m.w.N.; *WBGU*, *Zukunftsfähige Bioenergie und nachhaltige Landnutzung*, 2009, S. 220 f.; *SRU*, *Biomasse, Sondergutachten*, 2007, S. 51 ff. m.w.N., 54, 57, 94; *Löschel/Erdmann/Stajß/Ziesing*, *Stellungnahme Monitoring-Bericht*, 2012, S. 59 f.

¹⁷¹ Wie landwirtschaftlichen Reststoffen, Grünschnitt aus der Landschaftspflege und Holzreststoffen.

¹⁷² *Flessa/Müller/Plassmann/Osterburg/Techen/Nitsch/Nieberg/Sanders/Meyer zu Hartlage/Beckmann/Anspach*, *Klimaschutzpolitik für den Agrarsektor*, 2012, S. 282; *UBA*, *Globale Landflächen und Biomasse*, 2012, S. 42 f. m.w.N., 71; *WBGU*, *Zukunftsfähige Bioenergie und nachhaltige Landnutzung*, 2009, S. 186, 195, 209, 217. Als problematisch wird angesehen, dass die Abfallstoffe regelmäßig nur dezentral verfügbar sind. Daher sei eine Verarbeitung in großtechnischen Anlagen unrealistisch, siehe *Flessa/Müller/Plassmann/Osterburg/Techen/Nitsch/Nieberg/Sanders/Meyer zu Hartlage/Beckmann/Anspach*, a.a.O.

¹⁷³ So *UBA*, a.a.O., S. 73 f., sich dafür aussprechend, die Biokraftstoffquote mittelfristig auf ein Niveau abzusenken, das allein durch unproblematische Biomasse erreicht werden könne. Dadurch könnten Anreize für die Marktreifung der Zweite-Generation-Technologie gesetzt werden. Der *WBGU* empfiehlt, die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien mit elektrischen Fahrzeugen zu kombinieren. *Ders.*, a.a.O., S. 221 f.

Die Problematik der durch die indirekten Landnutzungsänderungen negativ beeinflussten Treibhausgasbilanz von Biokraftstoffen der ersten Generation griff die Kommission im Oktober 2012 mit einem Richtlinienvorschlag¹⁷⁴ auf, mit dem sie im Kern den Anteil von Biokraftstoffen der ersten Generation auf die Hälfte des 10%- Ziels für 2020 reduzieren und weitere 5% aus Biokraftstoffen der zweiten Generation bereitstellen möchte.

Eine Mengensteuerung der Treibhausgasemissionen erfolgt durch die energetischen Quoten allenfalls mittelbar. Gleiches gilt für das Ausbauziel der Bundesregierung für erneuerbare Energien.

3. Technische Optimierung der Verkehrsträger: CO₂-Flottengrenzwerte¹⁷⁵

Spezifische Treibhausgasemissionsminderungsziele werden mit den europäischen Verordnungen zu den CO₂-Flottengrenzwerten¹⁷⁶ verfolgt, die ordnungsrechtliche Instrumente umfassen. Nachdem die von der Kommission zunächst gewählte „weiche“ Steuerung nicht den gewünschten Erfolg erzielte, über Selbstverpflichtungen der europäischen Automobilindustrie eine deutliche Senkung der CO₂-Emissionen im Kfz-Verkehr zu erreichen, verpflichtet nun die Verordnung Nr. 443/2009/EG¹⁷⁷ die Pkw-Hersteller, ab 2012 einen Zielwert von 120 g/km resp. 130 g/km durch Verbesserungen bei der Motorentechnik verbindlich einzuhalten; ab 2020 wird ein Zielwert von 95 g/km für die durchschnittlichen CO₂-Emissionen von Neuwagen bestimmt, Art. 1, 13 Abs. 5. Bei Nichteinhaltung der Grenzwerte sind gem. Art. 9 von der Überschreitung abhängige ansteigende Strafzahlungen vorgesehen. Allerdings gilt ein stufenweises sogenanntes Phase-In, durch das nur ein Teil der Neuzulassungen die Grenzwerte zwischen 2012 und 2014¹⁷⁸ einhalten muss; erst 2015 ist er für sämtliche Neuzulassungen verbindlich. Fahrzeuge mit spezifischen CO₂-Emissionen von weniger als 50 g/km können mehrfach angerechnet werden; berücksichtigt werden ferner sogenannte Ökoinnovationen,¹⁷⁹ Art. 5 und 12.

¹⁷⁴ KOM (2012) 595 endg.; siehe dazu auch BR-Drucks. 618/12.

¹⁷⁵ Die folgenden Rechtsakte wurden erst nach Projektbeginn in die Untersuchung einbezogen; daher erfolgt ihre Darstellung überblicksartig.

¹⁷⁶ Siehe dazu Website der Kommission, http://ec.europa.eu/clima/policies/transport/vehicles/index_en.htm (Stand: 31.8.2014).

¹⁷⁷ Verordnung v. 23.4.2009 zur Festsetzung von Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen im Rahmen des Gesamtkonzepts der Gemeinschaft zur Verringerung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen, ABl. 2009 Nr. L 140, S. 1 ff.; dazu Koch, NVwZ 2011, 641, 649.

¹⁷⁸ 65 % der Neuzulassungen im Jahr 2012; 75 % im Jahr 2013 und 80 % im Jahr 2014, Art. 4 Abs. 2.

¹⁷⁹ Z.B. 6-Gang-Schaltgetriebe, „eco mode“-Getriebe, LED-Leuchten, Kommunikations-, Navigations- und Fahrerinformationssysteme, Tempomat und Solar-Glasdächer.

Analog zur Verordnung 443/2009/EG legt die Verordnung Nr. 510/2011/EU¹⁸⁰ einen CO₂-Emissionsdurchschnitt von 175 g CO₂/km für neue leichte Nutzfahrzeuge (Lieferwagen/Vans) gem. Art. 1 Abs. 1 fest. Auch hier ist ein stufenweises Phase-In für Neuzulassungen zwischen 2014 bis 2017¹⁸¹ vorgesehen; ab 2017 werden sämtliche Neuzulassungen erfasst. Ab 2020 gilt ein Zielwert von 147g CO₂/km, vorbehaltlich der Bestätigung seiner Durchführbarkeit, Art. 1 Abs. 2. Ebenfalls vorgesehen sind die Mehrfachanrechnung besonders emissionsarmer Fahrzeuge und Ökoinnovationen, Art. 5 und 12. Bei Nichteinhaltung der Grenzwerte werden nach Art. 9 Strafzahlungen festgesetzt.

Im Hinblick auf die Höhe der in der Verordnung Nr. 443/2009/EG festgelegten Grenzwerte ist bedauerlich, dass bereits zur Zeit der Verabschiedung der Verordnung die notwendige Technik zur Einhaltung strengerer Grenzwerte vorhanden war; derartiges hatte die Kommission auch ursprünglich beabsichtigt.¹⁸² Im Dezember 2012 veröffentlichte diese eine detaillierte Übersicht¹⁸³, aus der sich die durchschnittlichen spezifischen CO₂-Emissionen für die einzelnen Hersteller der Pkw und der Grad der Einhaltung der Zielvorgaben ablesen lassen. Danach erreichten alle acht Emissionsgemeinschaften¹⁸⁴ die für sie jeweils geltenden Zielvorgaben auf Basis der 65 % emissionsärmsten Fahrzeuge in der Herstellerflotte; indessen lagen 38 der insgesamt erfassten 84 Hersteller über den für ihre Fahrzeugflotte geltenden Werten. In Anbetracht des technisch Möglichen¹⁸⁵ und des sichtbaren Klimaschutzpotentials der Flottengrenzwerte wurde ein strengerer verbindlicher CO₂-Grenzwert für neue Pkw von 80g/km empfohlen.¹⁸⁶ Schärfere Grenzwerte wurden auch für die Verordnung Nr. 510/2011/EU erörtert.¹⁸⁷

Nachdem die Kommission im Juli 2012 einen Änderungsvorschlag zur Verordnung Nr. 443/2009/EG¹⁸⁸ unterbreitete, erzielte sie im Juni 2013 zusammen mit dem Parlament und dem

¹⁸⁰ Verordnung v. 11.5.2011 zur Festsetzung von Emissionsnormen für neue leichte Nutzfahrzeuge im Rahmen des Gesamtkonzepts der Union zur Verringerung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen, ABl. 2011 Nr. L 145, S. 1 ff.

¹⁸¹ 70 % der Neuzulassungen im Jahr 2014; 75 % im Jahr 2015 und 80 % im Jahr 2016, Art. 4 Abs. 3.

¹⁸² UBA, CO₂-Emissionsminderung im Verkehr, 2010, S. 48 f.; Koch, NVwZ 2011, 641, 649; zu den technischen Reduktionspotentialen siehe bereits SRU, Umwelt und Straßenverkehr, Sondergutachten, 2005, S. 161 ff.

¹⁸³ Durchführungsbeschluss 2012/770/EU v. 11.12.2012, ABl. 2012 Nr. L 338, S. 29 ff.

¹⁸⁴ Zusammenschluss von insgesamt 29 Herstellern, vgl. Art. 7.

¹⁸⁵ Nach einer aktuellen Analyse ist es technisch möglich, die Flottenemissionen mit konventionellen Maßnahmen auf 90 g CO₂/km zu senken; bei Ausstattung aller konventioneller Fahrzeuge mit Hybridantrieb sind sogar 78 g CO₂/km zu erreichen. Siehe Ernst/Eckstein/Olschewski, CO₂-Reduzierungspotentiale bei Pkw bis 2020, 2012, S. 105.

¹⁸⁶ DUH, <http://www.duh.de/4278.html> (Stand: 31.8.2014).

¹⁸⁷ Dies., <http://www.duh.de/4277.html> (Stand: 31.8.2014).

¹⁸⁸ COM (2012) 393 fin. Danach wird der Zielwert von 95 g/km für 2020 beibehalten, es sind jedoch weitere Ausnahmen und Flexibilitätsmechanismen für die Hersteller vorgesehen.

Rat der EU im sogenannten Trilog einen politischen Kompromiss¹⁸⁹: Zwar wird an dem Grenzwert von 95 g/km für 2020 festgehalten, es wird allerdings weiterhin das Mehrfachanrechnen emissionsarmer Fahrzeuge wie Elektroautos über sogenannte Supercredits erlaubt. Auf diese Weise kann der CO₂-Ausstoß der Neuwagenflotten statistisch gesenkt werden. Auf die Festschreibung eines konkreten Grenzwerts für 2025 wurde verzichtet. Abzuwarten bleibt die formelle Verabschiedung eines entsprechenden Rechtsakts durch das Parlament und den Rat der EU.

Die CO₂-Flottengrenzwerte tragen zur Mengensteuerung von Treibhausgasemissionen bei.

4. Verbraucherverhalten

Im Folgenden werden Rechtsinstrumente betrachtet, die das Verhalten der Verkehrsteilnehmer lenken sollen.¹⁹⁰ Während das BFStrMG die Erhebung von Straßenbenutzungsgebühren – die sogenannte Lkw-Maut –, das KraftStG und die KraftStDV die Besteuerung von Kraftfahrzeugen – die sogenannte Kfz-Steuer – und das EStG die Dienstwagenbesteuerung betreffen, bildet die Pkw-EnVKV die Grundlage für die Bereitstellung klimarelevanter Informationen für den Kauf und das Leasing von Fahrzeugen.

Das Recht der Straßenbenutzungsgebühren ist ebenfalls stark europarechtlich beeinflusst. Rahmenbedingungen für die Erhebung von Straßenbenutzungsgebühren sieht die sogenannte Wegekostenrichtlinie 1999/62/EG¹⁹¹ vor, die durch die Richtlinien 2006/38/EG¹⁹² und 2011/76/EU¹⁹³ geändert wurde. Sie erlegt den Mitgliedstaaten allerdings keine Erhebungspflicht auf. Während die Richtlinie 2006/38/EG den Anwendungsbereich auf Lkw ab 3,5 t erweiterte, ermöglicht die Richtlinie 2011/76/EU erstmals, auch externe Kosten durch

¹⁸⁹ Kritisch VCD, <http://www.vcd.org/co2-grenzwert.html> (Stand: 31.8.2014).

¹⁹⁰ Carsharing als Instrument (Schaffung eines rechtlichen Rahmens für die Ausweisung von Carsharing-Parkplätzen im öffentlichen Raum) wurde nicht betrachtet. So ist das Klimaschutzpotential von Carsharing-Modellen noch nicht abschließend erforscht, da es sich um ein relativ junges Modell handelt. Es wird wohl in mehreren Studien der Schluss gezogen, dass Carsharing-Pkw viele private Pkw ersetzen können, ein tatsächlicher Beweis steht aber noch aus. Unklar ist zudem, inwieweit Carsharing-Fahrten ÖPNV-Fahrten ersetzen und damit eine Verschlechterung der Klimabilanz bedeuten, siehe auch *Zimmer/Hülsmann*, 25 Jahre Carsharing, Vortrag v. 26.11.2013, Berlin.

¹⁹¹ Richtlinie über die Erhebung von Gebühren bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge, ABl. 1999 Nr. L 187, S. 42 ff.

¹⁹² ABl. 2006 Nr. L 157, S. 8; dazu *Neumann/Kocken*, NVwZ 2009, 940, 943 ff.

¹⁹³ ABl. 2011 Nr. L 279, S. 1.

verkehrsbedingte Luftschadstoff-Emissionen und Lärmbelastung in die Berechnung der Mauthöhe einzubeziehen. Dies ist ein entscheidender Fortschritt.¹⁹⁴

Auch das Recht der Kraftfahrzeugsteuern ist europarechtlich geprägt. Entsprechende Vorgaben formulieren die Wegekostenrichtlinie 1999/62/EG und die Richtlinie 98/69/EG¹⁹⁵, zu deren Umsetzung das KraftStG dient. Die im Juli 2009 eingeführte CO₂-bezogene Kfz-Steuer soll als Umwelt-Lenkungssteuer wirken und die Verbraucherinnen und Verbraucher motivieren, ihre Kaufentscheidung an den CO₂-Emissionen der Fahrzeuge auszurichten. Klimaschutzpolitische Anreize zur Anschaffung von Dienstwagen mit Elektro-, Hybrid- oder Brennstoffzellenantrieb sollen mit dem novellierten EStG gesetzt werden. Mit der Pkw-EnVKV möchte der Gesetzgeber den Verbraucher anhand umweltrelevanter Informationen in die Lage versetzen, seine Entscheidung zu Kauf oder Leasing eines Fahrzeugs auch und gerade an diesen auszurichten.

a) Straßenbenutzungsgebühren: BFStrMG

(1) Verankerung von Klimaschutzzielen

Auch der Straßengüterverkehr besitzt einen Anteil an den deutschen CO₂-Emissionen. Die Lkw-Maut, die maßgeblich in dem Mitte Juli 2011 in Kraft getretenen BFStrMG geregelt ist, dient aber hinsichtlich der Umweltwirkung vorrangig der Schadstoffminderung. Mit der Anknüpfung der Maut an die Schadstoffklassen beabsichtigt der Gesetzgeber, den Einsatz möglichst emissionsarmer Nutzfahrzeuge¹⁹⁶ zu begünstigen, indem er diese mit einem niedrigeren Mautsatz belegt.¹⁹⁷ Als Fahrzeugemissionen sind vor allem Kohlenmonoxid,

¹⁹⁴ Rodi/Sina/Gerstetter/Bausch/Görlach/Neubauer, Klimaschutzrecht des Bundes, 2011, S. 214; SRU, Umweltgutachten 2012, S. 156. Zu den tatsächlichen Wegekosten gehören die Kosten für Bau, Ausbau, Erhalt und Betrieb der betreffenden Verkehrswege.

¹⁹⁵ Richtlinie 98/69/EG v. 13.10.1998 über Maßnahmen gegen die Verunreinigung der Luft durch Emissionen von Kraftfahrzeugen und zur Änderung der Richtlinie 70/220/EWG, ABl. 1998 Nr. L 69, S. 1.

¹⁹⁶ Z.B. durch nachgerüstete Partikelminderungssysteme. Partikelminderungsklassen sind Nachrüstungsstandards zur Senkung des Partikelaustritts. Mautpflichtige schwere Nutzfahrzeuge haben regelmäßig die Partikelminderungsklassen PMK 1 oder PMK 2.

¹⁹⁷ Zum Gesetzgebungsverfahren BT-Drucks. 17/4979, S. 1, 3, 19. Mit der streckenbezogenen Autobahnbenutzungsgebühr verbindet der Gesetzgeber auch das Ziel, die Infrastrukturkosten der Bundesautobahnen gerechter an die Verursacher weiterzugeben, da die streckenbezogene Maut anders als die zeitbezogene an die tatsächliche Fahrleistung anknüpft, siehe BT-Drucks. 14/7013, S. 1, 9; BT-Drucks. 14/7822, S. 1, 5. Die Abdeckung der Verkehrsinfrastrukturkosten durch die Mautgebühren soll gleichzeitig zur Sicherung des Verkehrs und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit beitragen, BT-Drucks. 17/4979, S. 3; Molitor, Einführung der LKW-Maut in Deutschland, 2004, S. 3. Die alternative Anhebung der Kfz-Steuer und/oder der Mineralölsteuer wurde zum einen mangels direkten Bezugs zur Fahrleistung verworfen, zum

Kohlenwasserstoffe, Stickoxide und Feinstaub erfasst. Das BFStrMG soll ebenfalls dem übergeordneten Ziel des Umweltschutzes i.S. d. Nachhaltigkeitsstrategie dienen, wozu auch und gerade die Verminderung verkehrsbedingter Schadstoffemissionen gehört.

Eine Klimaschutzwirkung der Lkw-Maut könnte nur mittelbar erzielt werden. In diesem Sinn strebt die Bundesregierung im Energiekonzept¹⁹⁸ an, mit den emissionsabhängig gespreizten Nutzerkosten Anreize für einen effizienten und umweltverträglichen Güterverkehr zu schaffen. Damit ist die Erwartung verbunden, dass sich mehr Güterverkehr von der Straße auf die umweltfreundlichere Schiene und das Schiff verlagert.¹⁹⁹

Das BFStrMG sieht keine quantitativen sektoren- oder unternehmensspezifischen Treibhausgaseinsparziele vor.

anderen, weil im Ausland zugelassene Fahrzeuge nicht ausreichend erfasst werden würden. BT-Drucks. 14/7013, S. 9.

¹⁹⁸ Bundesregierung, Energiekonzept, 2010, S. 32.

¹⁹⁹ Dies geht aus der Gesetzesbegründung zum Vorläufer des BFStrMG – dem Autobahnmautgesetz (ABMG) von 2002– hervor. BT-Drucks. 14/7013, S. 1, 9; BT-Drucks. 14/7822, S. 1, 5.

(2) Instrumentenwahl

Mit dem BFStrMG setzte der Gesetzgeber den bisherigen Weg fort und entwickelte ein ökonomisches Anreizinstrument zur Lenkung des Verbraucherverhaltens weiter. Vorläufer des BFStrMG war das ABMG²⁰⁰ von 2002, das die 1995 eingeführte zeitbezogene Autobahnbenutzungsgebühr für schwere Nutzfahrzeuge – die sogenannte Eurovignette – durch die streckenbezogene Autobahnbenutzungsgebühr ersetzte. Mit dem BFStrMG dehnte der Gesetzgeber die streckenbezogene Benutzungsgebühr auf mindestens vierspurige Bundesstraßen²⁰¹ aus. Die großen Bundesstraßen sind bei Erfüllung bestimmter Kriterien in die Bemaatung einbezogen, vgl. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BFStrMG.²⁰² Dem Bundesamt für Güterverkehr ist es nach § 1 Abs. 4 BFStrMG unbenommen, zur Vermeidung von Ausweichverhalten²⁰³ oder aus Gründen der Verkehrssicherheit durch Rechtsverordnung²⁰⁴ die Maut auf ausgewählte Bundesstraßen auszuweiten, die nicht von § 1 Abs. 1 BFStrMG erfasst sind. Daneben besteht die Möglichkeit, verkehrsrechtliche Anordnungen gem. § 45 StVO zu treffen.

Die Maut gilt für Fahrten mit inländischen und ausländischen Fahrzeugen, die ausschließlich für den Güterkraftverkehr bestimmt oder eingesetzt werden und ein zulässiges Gesamtgewicht von über 12 t besitzen, § 1 Abs. 1 S. 2 BFStrMG. Bestimmte Fahrzeuge wie Omnibusse, Bundeswehrfahrzeuge oder Fahrzeuge der Notdienste nimmt § 1 Abs. 2 BFStrMG von der Bemaatung aus; § 1 Abs. 3 BFStrMG privilegiert zudem bestimmte Straßen. Die Maut für die

²⁰⁰ Gesetz über die Erhebung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen mit schweren Nutzfahrzeugen (Autobahnmautgesetz – ABMG) v. 5.4.2002, BGBl. I S. 1234; Neubekanntmachung v. 2.12.2004, BGBl. I S. 3122, aufgehoben durch Art. 6 Nr. 1 AutoBahnMautNeuregelungsGesetz v. 12.7.2011, BGBl. I S. 1378; für eine Übersicht des Gesetzgebungsverfahrens BT-Drucks. 17/4979, S. 21 u. *Neumann/Kocken*, NVwZ 2009, 940 ff.

²⁰¹ Mit der Einbeziehung der großen Bundesstraßen trägt der Gesetzgeber der Entwicklung Rechnung, dass diese mittlerweile vielfach ein autobahnähnliches Ausbauniveau erreicht hatten, jedoch ohne adäquate Gegenfinanzierung der daraus resultierenden Infrastrukturkosten. BR-Drucks. 857/10, S. 28; BT-Drucks. 17/4979, S. 1, 19. Außerdem reagierte er damit auf die verstärkte Verlagerung des Lkw-Güterverkehrs von den Bundesautobahnen auf die Bundesstraßen.

²⁰² Bund als Träger der Baulast, außerorts, mindestens zwei Fahrstreifen je Richtung und bauliche Abgrenzung, Mindestlänge von 4 km und direkte Autobahnanbindung. Eine Liste der Strecken des bemaateten Bundesstraßennetzes wurde am 5.7.2012 im Bundesanzeiger veröffentlicht. BAnz AT 5.7.2012 B2.

²⁰³ Mautbedingte Verkehrsverlagerungen waren im Zeitraum 2007 bis 2011 jedoch kein Flächenproblem, Bundesstraßen mit hohen Mautausweichverkehren waren nur vereinzelt festzustellen, siehe BT-Drucks. 17/12028.

²⁰⁴ Siehe Mautstreckenausdehnungsverordnung v. 8.12.2006, BGBl. I S. 2858, zul. geändert durch das BFStrMG.

Benutzung der Bundesautobahnen wird seit Januar 2005²⁰⁵, für Bundesstraßen seit August 2012 erhoben²⁰⁶.

Die Mauthöhe bemisst sich nach der zurückgelegten Wegstrecke, der Achsenzahl und der Schadstoffemissionsklasse des Fahrzeugs, §§ 1 Abs. 1, 3 Abs. 1 und Anlage zu § 14 BFStrMG; § 48 StVZO.²⁰⁷ Jedes Fahrzeug wird aufgrund seiner Schadstoffklasse einer von vier Mautkategorien zugeordnet: Die Höhe der Maut steigt dabei progressiv nach Schadstoffemissionsklassen EURO 0 – VI; für besonders emissionsarme Fahrzeuge ist eine niedrigere Maut zu entrichten.²⁰⁸ Die durchschnittliche Mauthöhe für Lkw ab 12 t orientiert sich entsprechend der Wegekostenrichtlinie 1999/62/EG an den tatsächlichen Wegekosten, § 3 Abs. 2 S. 2 BFStrMG.²⁰⁹ Je nach Schadstoffklasse bewegen sich die Mautsätze zurzeit zwischen 0,141 €/km bis 0,274 €/km für Lkw mit bis zu drei Achsen und 0,155 €/km bis 0,288 €/km für Fahrzeuge mit mehr als drei Achsen. Die Maut ist spätestens vor Fahrtbeginn zu entrichten, vgl. § 4 Abs. 1 S. 1 BFStrMG.

Mautschuldner ist nach § 2 BFStrMG der Eigentümer oder Halter des Fahrzeugs, der über den Gebrauch des Fahrzeugs Bestimmende (z.B. der Beförderer, Mieter oder Disponent) und der Fahrzeugführer; mehrere Schuldner haften gesamtschuldnerisch. Nach dem in § 4 Abs. 4 BFStrMG niedergelegten Grundsatz der Selbstveranlagung treffen den Mautschuldner bei der Mauterhebung Mitwirkungspflichten. Er kann die Maut wahlweise auf zwei Wegen begleichen: mittels einer automatischen Mautentrichtung über ein Fahrzeuggerät²¹⁰ oder mittels manueller Einbuchung über Zahlstellen-Terminals oder Interneteinbuchung; Einzelheiten regelt die LKW-Maut-Verordnung²¹¹. Die Betreibergesellschaft Toll Collect GmbH²¹² erhebt

²⁰⁵ Zunächst aus technischen Gründen und später wegen Unstimmigkeiten zwischen der Bundesregierung und der Betreibergesellschaft Toll Collect wurde der zunächst für August 2003 anvisierte Termin verschoben.

²⁰⁶ § 1 BStrMautErhebV v. 2.7.2012 gem. § 13 BFStrMG, BAnz AT 4.7.2012 V1.

²⁰⁷ Die bis dahin geltende Mauthöheverordnung (MautHV) v. 24.6.2003, BGBl. I S. 1001, zul. geändert durch Mautrecht-NeuregelungsG v. 12.7.2011, BGBl. I S. 1378 wurde aufgehoben, allerdings blieben die zuletzt zum 1.1.2009 angepassten Mautsätze unverändert. Die gesetzliche Regelung der Mautsätze steht unter dem Vorbehalt, dass die Bundesregierung eine neue Rechtsverordnung erlässt, §§ 14 i.V.m. 3 Abs. 2 S. 1 BFStrMG. Zur Notwendigkeit einer Regelung durch formelles Gesetz anstelle durch Verordnung siehe BT-Drucks. 14/7013, S. 20.

²⁰⁸ Der Unterschied zwischen dem günstigsten und dem teuersten Mautsatz beträgt bis zu 100 %. Die Gebühren bewegen sich wohl im Rahmen der europäischen Vorgaben.

Rommerskirchen/Rothengatter/Greinus/Lepoldt/Liedtke/Scholz, Endbericht. Aktualisierung der Wegekostenrechnung für die Bundesfernstraßen in Deutschland, 2007, S. 13.

²⁰⁹ Zum Wegekostengutachten 2007 *Rommerskirchen/Rothengatter/Greinus/Lepoldt/Liedtke/Scholz*, a.a.O., S. 13.

²¹⁰ Siehe dazu das Mautsystemgesetz, BGBl. I S. 3692, zul. geändert durch Gesetz v. 22.12.2011, BGBl. I S. 3044.

²¹¹ Verordnung zur Erhebung, zum Nachweis der ordnungsgemäßen Entrichtung und zur Erstattung der Maut (LKW-Maut-Verordnung - LKW-MautV) v. 24.6.2003, BGBl. I S. 1003; zul. Geändert durch Gesetz v. 23.6.2013, BGBl. I S. 2550. Vor der automatischen Mautentrichtung und der Interneteinbuchung muss

die Maut und leitet die Einnahmen an das Bundesamt für Güterverkehr (BAG) weiter, § 4 Abs. 1 S. 1, Abs. 2, Abs. 6 BFStrMG. Wird die Fahrt, für die die Maut entrichtet wurde, nicht durchgeführt, wird die Maut erstattet, § 4 Abs. 5 BFStrMG. Das Mautaufkommen steht gem. § 11 Abs. 1 S. 1 BFStrMG dem Bund zu. Es wird in die Straßenverkehrsinfrastruktur nach Abzug der Verwaltungskosten und der Harmonisierungsmittel reinvestiert.²¹³

(3) Überwachungs- und Sanktionsmechanismus

Kontroll- und Ordnungswidrigkeitenbehörde ist das BAG, §§ 7, 10 Abs. 3 BFStrMG, das sich bei der Kontrolle der Mautentrichtung der Betreibergesellschaft Toll Collect²¹⁴ bedient, §§ 7 Abs. 1 S. 2 i.V.m. 4 Abs. 3 BFStrMG. Der Mautschuldner muss dem BAG auf Verlangen nachweisen, dass er die Maut entrichtet hat, vgl. § 5 BFStrMG.²¹⁵ Wird festgestellt, dass die Maut nicht ordnungsgemäß entrichtet wurde, ermöglicht § 8 BFStrMG die nachträgliche Mauterhebung in einem Verwaltungsverfahren durch Leistungsbescheid. Verstöße gegen die Normen des BFStrMG sind Ordnungswidrigkeiten, bei denen in Konsequenz ein Bußgeld verhängt werden kann, § 10 BFStrMG. Die Ordnungswidrigkeitenverfahren werden parallel zum Mautnacherhebungsverfahren durchgeführt.

(4) Potential und Defizite im Hinblick auf den Klimaschutz einschließlich Mengensteuerung

Die Zuständigkeit des Bundes zur Erhebung streckenbezogener Autobahnbenutzungsgebühren wie auch die Einbeziehung der großen Bundesstraßen in die Bemautung ergeben sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG und sind verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.²¹⁶ Die Staffelung der Maut anhand von Emissionsklassen ist positiv zu bewerten, da sie dem Verursacherprinzip entspricht.²¹⁷ Der Anteil der bis April 2012 günstigsten Schadstoffklassen

sich der Mautschuldner als Nutzer mit dem Fahrzeug bei der Betreibergesellschaft, der Toll Collect GmbH, registrieren, vgl. §§ 5 Abs. 2, 6 Abs. 1 LKW-Maut-Verordnung.

²¹² Diese wurde vom BAG zur Errichtung und zum Betrieb des Mauterhebungssystems sowie zur Mitwirkung an der Mauterhebung beauftragt, § 4 Abs. 3 BFStrMG.

²¹³ Zu den 2011 daraus finanzierten sogenannten Mautharmonisierungsmaßnahmen BT-Drucks. 17/11330, S. 221.

²¹⁴ Die Toll Collect GmbH wird durch das BAG kontrolliert.

²¹⁵ Wahlweise durch Vorlage des Einbuchungsbelegs, der Einbuchungsnummer, des Ausdrucks der Interneteinbuchung, des Fahrzeugscheins, der Zulassungsbescheinigung und fahrzeugbezogener Nachweise i.S.d. § 7 Abs. 5 BFStrMG, vgl. § 7 LKW-MautV.

²¹⁶ Siehe dazu BT-Drucks. 14/7013, S. 9, BT-Drucks. 17/4979, S. 20; BR-Drucks. 857/10, S. 32 f.

²¹⁷ Nach einer Erfassung von Toll Collect waren Mitte 2012 rund 147.000 nationale und internationale Transport- und Logistikfirmen mit fast 942.000 Lkw registriert (Stichtag 31.6.2012). Der Anteil

EURO V und EEV Klasse 1 an der Gesamtfahrleistung stieg bis Ende April 2012 auf immerhin 76,5 % an.²¹⁸ Die aktuell günstigste Schadstoffklasse EURO VI, die ergänzend zu EURO V und EEV Fahrzeugen in die günstigste Mautkategorie aufgenommen wurde, ist nach Auskunft der Bundesregierung noch umweltfreundlicher, da die Emissionsgrenzwerte für Stickoxide um 80 % und von Rußpartikel um 66 % gegenüber EURO V gesenkt werden.²¹⁹

Fraglich ist gleichwohl, ob die Lenkungswirkung der Lkw-Maut ausreicht. So führte die Lkw-Maut jedenfalls bis 2011 nicht zu einer Verlagerung von Güterverkehrsanteilen von der Straße auf die Schiene.²²⁰ Auch ist die mit ihr intendierte Umweltwirkung auf die CO₂-Emissionen insgesamt nur gering.²²¹ Zu überlegen ist daher, die Gebührenpflicht auf Lkw ab 3,5t zulässiges Gesamtgewicht und auf das nachgeordnete Straßennetz auszuweiten.²²² Darüber hinaus sollte von der in der RL 2011/76/EU ermöglichten Einbeziehung externer Kosten durch Luftschadstoffemissionen und Lärmbelastung in die Berechnung der Mauthöhe tatsächlich Gebrauch gemacht werden.²²³ Auf diese Weise kann dem Verursacherprinzip besser Rechnung getragen werden.²²⁴ Zu beanstanden ist außerdem die gegenwärtige Zweckbindung des Mautaufkommens; dieses sollte vielmehr für modusübergreifende Maßnahmen zur Verminderung der ökologischen Belastungen durch den Güterverkehr verwendet werden.²²⁵ Um die Dimensionen deutlich zu machen: Von 2005 bis 2011 stiegen die Einnahmen aus der Lkw-Maut konstant an, 2011 betragen sie ca. 4,5 Mrd. € und bildeten damit den wesentlichen Teil der Einnahmen des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.²²⁶

Das BFStrMG ermöglicht keine konkrete Mengensteuerung von Treibhausgasemissionen.

ausländischer Fahrzeuge mit On-Board Units erhöhte sich auf 51,7 %, siehe Pressemitteilung v. 10.8.2012, <http://www.toll-collect.de/presse/pressemitteilungen/lkw-maut-in-deutschland-aktuell.html> (Stand: 31.8.2014).

²¹⁸ *Toll Collect*, Pressemitteilung v. 10.8.2012, a.a.O.

²¹⁹ BT-Drucks. 17/14072, S. 2.

²²⁰ BT-Drucks. 17/12028, S. 17 ff. Für die stärkere Verlagerung des Güterverkehrs auf Schiene und Schiff hatte die Bundesregierung 2002 bereits in ihrer Nachhaltigkeitsstrategie quantitative Ziele für 2015 bzw. 2020 vorgesehen: Bis 2020 soll die Transportintensität um 5 % gegenüber 1999 sinken, bis 2015 soll der Anteil der Bahn an der Güterverkehrsleistung auf 25 % wachsen, der der Binnenschifffahrt auf 14 %, jeweils gegenüber 1997, *Bundesregierung*, Nachhaltigkeitsstrategie, 2002, S. 111 f.; siehe auch 186; skeptisch zur Zielerreichung auch *SRU*, Umweltgutachten 2012, S. 144 f.

²²¹ *UBA*, CO₂-Emissionsminderung im Verkehr, 2010, S. 38.

²²² *SRU*, Umweltgutachten 2012, S. 156; *UBA*, Daten zur Umwelt, <http://www.umweltbundesamt-daten-zur-umwelt.de/umweltdaten/public/theme.do?nodeIdent=5617> (Stand: 31.8.2014); *UBA*, CO₂-Emissionsminderung im Verkehr, 2010, S. 39; so bereits deutlich *Eisenkopf*, *Wirtschaftsdienst* 2001/IX, 525, 527.

²²³ *SRU*, a.a.O., S. 156; *Rodi/Sina/Gerstetter/Bausch/Görlach/Neubauer*, *Klimaschutzrecht des Bundes*, 2011, S. 214; *UBA*, CO₂-Emissionsminderung im Verkehr, 2010, S. 38 f.

²²⁴ Erwägungsgrund 3. u. 10. der Präambel, RL 2011/76/EU.

²²⁵ *SRU*, Umweltgutachten 2012, S. 156; dazu bereits *Winkler*, *Klimaschutzrecht*, S. 211 f. m.w.N.

²²⁶ BT-Drucks. 17/11330, S. 33, 218 f., 226; *BMVBS*, <http://www.bmvi.de//SharedDocs/DE/FAQs/Lkw-Maut-4-spurige-Bundesstrassen/lkw-maut-auf-vierspurigen-bundesstrassen-faq.html?nn=35796&nsc=true> (Stand: 31.8.2014).

b) Kraftfahrzeugsteuer: KraftStG und KraftStDV

(1) Verankerung von Klimaschutzzielen

Auch wenn das KraftStG²²⁷ keine sektoren- oder unternehmensspezifischen Treibhausgaseinsparziele vorsieht, wird das klimapolitische Potential der Kfz-Steuer²²⁸ zunehmend erkannt. Schadstoffärmere Pkw wurden erstmals 1985 steuerlich begünstigt, indem unterschiedliche Schadstoffklassen eingeführt wurden, die allerdings noch nicht CO₂-Emissionen erfassten. Mit der Reform des KraftStG wurde dann am 1. Juli 2009 eine nach CO₂-Emissionen bemessene Kfz-Steuer eingeführt, die näher an dem eigentlichen „verursachenden Tatbestand“²²⁹ ansetzt. Mit dieser soll vor allem der Klimaschutz im Vordergrund stehen.²³⁰ Neben dem übergeordneten Ziel des Klimaschutzes verfolgt der Gesetzgeber auch fiskalische Zwecke in Gestalt der Refinanzierung der Straßenverkehrsinfrastruktur.²³¹ Auf fachgesetzlicher Ebene sollen die Verbraucherinnen und Verbraucher motiviert werden, emissionsarme Fahrzeuge anzuschaffen.

(2) Instrumentenwahl

Mit der im KraftStG verankerten Kfz-Steuer bedient sich der Gesetzgeber eines ökonomischen Anreizinstrumentes zur Lenkung des Verbraucherverhaltens. Der Steuer unterliegt das Halten inländischer und ausländischer Kfz zum Verkehr auf öffentlichen Straßen unabhängig von ihrer tatsächlichen Nutzung, § 1 Abs. 1 KraftStG.²³² Weitreichende Ausnahmen, u.a. für Dienstwagen²³³, sieht § 3 KraftStG vor. Die Bemessungsgrundlagen und die Steuersätze sind in

²²⁷ Gesetz v. 21.12.1927 in der Fassung v. 26.9.2002, BGBl. I S. 3818, zul. geändert durch Gesetz v. 5.12.2012, BGBl. I 2431. Im November 2012 beschlossen Bundestag und Bundesrat Änderungen des KraftStG, v. 11.12.2012, BGBl. I S. 2431.

²²⁸ UBA, CO₂-Emissionsminderung im Verkehr, 2003, S. 23 f.

²²⁹ Gawel, ZUR 2010, 3, 5.

²³⁰ BT-Drucks. 16/11742, S. 1, 10; BT-Drucks. 16/9890, S. 3 f.; siehe weiter

http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Publikationen/Arbeitsblaetter/2012-09-14-arbeitsblatt-september.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (Stand: 31.8.2014).

²³¹ BT-Drucks. 16/11742, S. 10: „Ergänzend sorgt ein hubraumbezogener Sockelbetrag (...) für eine Stabilisierung des Kraftfahrzeugsteueraufkommens.“; siehe auch Gawel, ZUR 2010, 3 f.

²³² Der Kfz-Steuer unterliegen sodann die widerrechtliche Benutzung von Fahrzeugen, die Zuteilung von Oldtimer-Kennzeichen und die Zuteilung von roten Kennzeichen, die von einer Zulassungsbehörde im Inland zur wiederkehrenden Verwendung ausgegeben werden. Fahrzeuge i.S.d. KraftStG sind alle Kraftfahrzeuge und Kraftfahrzeuganhänger nach § 2 Abs. 1 KraftStG. Inländisch ist ein Fahrzeug, wenn es unter die im Inland maßgebenden Vorschriften über das Zulassungsverfahren fällt, ausländisch, wenn es im Zulassungsverfahren eines anderen Staates zugelassen ist, vgl. § 2 Abs. 3 und 4 KraftStG. Eine „widerrechtliche Benutzung“ liegt vor, wenn ein Fahrzeug auf öffentlichen Straßen ohne die verkehrsrechtlich vorgeschriebene Zulassung benutzt wird, § 2 Abs. 5 KraftStG.

²³³ Kritisch SRU, Umweltgutachten 2012, S. 13, 188; Doll/Eichhammer/Fleiter/Jochem/Köhler/Peters/Sensfuss/Wietschel/Matthes/Hanse/Roser/Reitze/Köwener/Ziesing, IEKP-Monitoring, AP1, 2012, S. 136 ff.

den §§ 8 und 9 KraftStG niedergelegt. Für die Höhe der Steuer sind für Neuzulassungen ab dem 1. Juli 2009 zwei Komponenten entscheidend: Vorrangig die CO₂-Emissionen und daneben der Hubraum, §§ 8 Nr. 1 b), 9 Abs. 1 Nr. 2 b) KraftStG. Der spezifische CO₂-Ausstoß für Pkw wird wie folgt berücksichtigt: Zunächst bleibt entsprechend den europäischen Vorgaben ein bestimmter CO₂-Ausstoß steuerfrei, wobei dieser Basisbetrag schrittweise sinkt: So betrug er bis 2011 120 g CO₂/km; bis 2013 gelten 110 g CO₂/km und ab 2014 95 g CO₂/km. Für jedes über den Basisbetrag hinausgehende Gramm CO₂ sind 2 € zu zahlen. Der hubraumbezogene Sockelbetrag ist wiederum abhängig von der Antriebsart und der Hubraumgröße ausgestaltet: Pro angefangene 100 Kubikzentimeter Hubraum werden Benzinmotoren mit 2 € sowie Dieselmotoren mit 9,50 €²³⁴ belegt.

Für die Beurteilung der Schadstoff- und der CO₂- und Geräuschemissionen, anderer Besteuerungsgrundlagen technischer Art, der Fahrzeugklassen und Aufbauarten sind die Feststellungen der Zulassungsbehörden (Straßenverkehrsamt) verbindlich, § 2 Abs. 2 Nr. 2 KraftStG i.V.m. § 15 Abs. 1 KraftStG, § 5 KraftStDV. Die §§ 9a bis 10a und § 17 KraftStG enthalten Sonderregelungen, § 18 sieht Übergangsbestimmungen vor.

Ausnahmen und Befreiungen gelten nach den §§ 3 bis 3d KraftStG u.a. für Elektrofahrzeuge und schwerbehinderte Menschen. Privilegiert sind u.a. Diesel-Pkw, die die EURO-VI-Abgasnorm erfüllen: Sie sind gem. § 3b KraftStG zwischen 2011 und 2013 bis zu einem Betrag von 150 € steuerbefreit. Nach dem Konjunkturpaket I vom 5. November 2008 galten Ausnahmen auch für Fahrzeuge, die zwischen dem 5. November 2008 und dem 30. Juni 2009 angemeldet wurden: Diese waren gem. § 10a Abs. 1 KraftStG für ein Jahr von der Kfz-Steuer befreit. Entsprachen sie zusätzlich den modernen EURO-V- und EURO-VI-Abgasnormen, so verlängerte sich die Steuerbefreiung um ein weiteres Jahr, § 10a Abs. 1 KraftStG. Diese Ausnahmen endeten Ende 2010, § 10a Abs. 4 S. 2 KraftStG. Bestandsfahrzeuge unterfallen weiterhin dem alten Kraftfahrzeugsteuerrecht; 2013 werden sie schonend in die neue Steuersystematik überführt. Durch das Konjunkturpaket II vom Januar 2009 wurden umweltfreundliche Kfz mit den Schadstoffklassen 4 und höher gefördert, für die bei einem Kauf bis Ende 2009 eine Umweltprämie von 2.500 € gewährt wurde.

Die Steuerpflicht setzt nicht mit dem bloßen Besitz eines Kraftfahrzeugs ein, sondern beginnt mit seiner Zulassung zum Straßenverkehr, §§ 6, 13 KraftStG. Die Zulassung ist wiederum an die vorherige Zahlung der Steuer bzw. eine Einzugsermächtigung und fehlende Kraftfahrzeugsteuerrückstände gekoppelt, § 13 Abs. 1 und 1a KraftStG.²³⁵ Von der in § 13

²³⁴ Der gegenüber Benzinmotoren höhere Steuersatz ist ein pauschalierter Ausgleich für die gegenüber Ottokraftstoff geringere Energiesteuer auf Diesel.

²³⁵ Siehe auch die verschiedenen Landesverordnungen über die Mitwirkung der Zulassungsbehörde bei der Verwaltung der Kraftfahrzeugsteuer. Die Zulassungsbehörden prüfen bei inländischen Fahrzeugen gem. § 15

Abs. 3 KraftStG vorgesehenen Möglichkeit, eine zentrale Datenbank über Rückstände von Steuerschuldnern einzurichten, hat das Bundesfinanzministerium noch nicht Gebrauch gemacht. Für die pünktliche Entrichtung der Kfz-Steuer an die Finanzämter zeichnen die Halter selbst verantwortlich, § 11 KraftStG. Die Steuerpflicht währt bis zur Ab- bzw. Ummeldung bei der Zulassungsbehörde, zumindest jedoch einen Monat, § 5 Abs. 1 KraftStG. Die Festsetzung der Kfz-Steuer erfolgt grundsätzlich unbefristet durch Steuerbescheid des jeweiligen Finanzamts, § 12 KraftStG; sie ist regelmäßig für ein Jahr im Voraus zu entrichten, § 11 KraftStG.

Steuerschuldner ist gem. § 7 KraftStG regelmäßig bei einem inländischen Fahrzeug die Person, für die es zugelassen ist, bei einem ausländischen Fahrzeug der Nutzer im Inland.²³⁶

Im November 2012 verabschiedeten der Bundestag und der Bundesrat Änderungen des KraftStG als Bestandteil eines Verkehrsteueränderungsgesetzes²³⁷. Kernpunkte sind die Ausweitung der nach § 3d KraftStG bestehenden Steuerbefreiung für reine Elektrofahrzeuge auf sämtliche Fahrzeugklassen und die Verlängerung der Befreiung von derzeit fünf auf zehn Jahre bei erstmaliger Zulassung bis zum 31. Dezember 2015. Für reine Elektrofahrzeuge mit Erstzulassungen vom 1. Januar 2016 bis 31. Dezember 2020 wird weiterhin eine fünfjährige Steuerbefreiung gewährt.

Mit Änderung von Art. 106 Abs. 1 Nr. 3 GG wurde die Kfz-Steuer in eine Bundessteuer umgewandelt; die Ertrags- und Verwaltungshoheit ging am 1. Juli 2009 von den Ländern auf den Bund über.²³⁸ Für die Verwaltung ist das Bundesfinanzministerium zuständig, das sich dafür bis zum 30. Juni 2014 der Landesfinanzbehörden im Wege der Organleihe bedient. Diese gelten insoweit als Bundesfinanzbehörden. Ab dem 1. Juli 2014 ist die

Abs. 1 KraftStG, § 5 Abs. 2 Nr. 1 KraftStDV die Angaben in der Steuererklärung. Ferner teilen sie den bis Juni 2014 für die Verwaltung zuständigen Landesfinanzbehörden mit, wenn ein Kfz außer Betrieb gesetzt oder verkauft wird, wenn es nachträglich als schadstoffarm oder als besonders partikelreduziert anerkannt oder wenn ihm aber diese Eigenschaften aberkannt werden, § 5 Abs. 2 Nr. 3 KraftStDV. Von den Mitteilungspflichten sind auch die CO₂-Emissionen der Pkw umfasst, vgl. § 5 Abs. 2 Nr. 3 l) KraftStDV. Der Halter eines inländischen Kfz kann gem. § 6 KraftStDV zur Vorlage der Fahrzeugpapiere und des Steuerbescheids sowie zur Vorführung des Pkw aufgefordert werden, um Unstimmigkeiten zu klären. Bei ausländischen Kfz ist nach § 15 KraftStDV die Mitführung einer Steuerkarte konstitutiv, mit der der Halter die Entrichtung der Steuer nachweist.

²³⁶ Bei widerrechtlicher Benutzung ist der widerrechtliche Nutzer steuerpflichtig, bei einem Kennzeichen die Person, der es zugeht.

²³⁷ Gesetz zur Änderung des Versicherungsteuergesetzes und des Kraftfahrzeugsteuergesetzes (Verkehrsteueränderungsgesetz - VerkehrStÄndG) v. 5.12.2012, BGBl. I S. 2431.

²³⁸ Die Länder erhalten einen finanziellen Ausgleich, Art. 106b GG.

Bundesfinanzverwaltung (die Zollverwaltung) für die Erhebung der Kfz-Steuer zuständig. Das Steueraufkommen aus der Kfz-Steuer betrug 2011 8,4 Mrd. €. ²³⁹

(3) Überwachungs- und Sanktionsmechanismus

Bei Nichtzahlung der Kfz-Steuer kann sie das Finanzamt im Wege der Vollstreckung betreiben. Beantragt es die Abmeldung des Fahrzeugs, läuft der Halter Gefahr, dass die Zulassungsstelle das Fahrzeug abmeldet, § 14 KraftStG. ²⁴⁰

(4) Potential und Defizite im Hinblick auf den Klimaschutz einschließlich Mengensteuerung

Im Jahr 2013 wurden insgesamt 2,95 Mio. Pkw neu zugelassen; der durchschnittliche CO₂-Wert aller neu zugelassenen Pkw lag immerhin noch bei 136,4 g/km. ²⁴¹ Obgleich die Kfz-Steuer Anreize zum Kauf emissionsarmer Fahrzeuge setzt, ²⁴² steht ihre tatsächliche Lenkungswirkung stark in Zweifel. So ist problematisch, dass ihre Belastungswirkung zu gering ist, um von den Verbraucherinnen und Verbrauchern tatsächlich wahrgenommen zu werden, so dass die gewünschte Wirkung – die Anschaffung emissionsarmer Pkw – zu gering ausfällt. ²⁴³ Darüber hinaus ist zu beanstanden, dass die Hubraumkomponente die CO₂-Komponente schwächt und verzerrt; die Hubraumkomponente ist letztlich Garant für die mit der Kfz-Steuer verbundenen fiskalischen Interessen und ein Zugeständnis an die deutschen Hersteller emissionsstarker Fahrzeuge. ²⁴⁴ Das Hubraumvolumen ist somit kein geeigneter Indikator für die Umweltschädlichkeit eines Kfz. ²⁴⁵ Thematisiert werden daher eine rein CO₂-basierte

²³⁹ Demgegenüber lag das Gesamtaufkommen aus der Energiesteuer im selben Jahr bei 40 Mrd. €, <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Umwelt/UmweltoekonomischeGesamtrrechnungen/Umweltschutzmassnahmen/Tabellen/GesamtaufkommenSteuern.html> (Stand: 31.8.2014).

²⁴⁰ Dazu VG Saarlouis, Urteil v. 24.2.2010, Az. 10 K 686/09. Für Abmeldestreitigkeiten ist der Verwaltungsrechtsweg gegeben, § 14 Abs. 2 KraftStG.

²⁴¹ *Kraftfahrt-Bundesamt*,

http://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Neuzulassungen/neuzulassungen_node.html (Stand: 31.8.2014).

²⁴² *Wackerbauer/Albrecht-Saavedra/Gronwald/Ketterer/Lippelt/Pfeiffer/Röpke/Zimmer*, Klimapolitische Maßnahmen und Instrumente, 2011, S. 90.

²⁴³ *Doll/Eichhammer/Fleiter/Jochem/Köhler/Peters/Sensfuss/Wietschel/Matthes/Hanse/Roser/Reitze/Köwener/Ziesing*, IEKP-Monitoring, AP1, 2012, S. 147 f.; *Rodi/Sina/Gerstetter/Bausch/Görlach/Neubauer*, Klimaschutzrecht des Bundes, 2011, S. 216; *Gawel*, ZUR 2010, 3, 6 f.

²⁴⁴ *Gawel*, a.a.O., 3, 7 m.w.N.; *Knopp/Piroch*, ZUR 2009, 409, 412.

²⁴⁵ *SRU*, Umweltgutachten 2012, S. 187; *Doll/Eichhammer/Fleiter/Jochem/Köhler/Peters/Sensfuss/Wietschel/Matthes/Hanse/Roser/Reitze/Köwener/Ziesing*, IEKP-Monitoring, AP1, 2012, S. 148; *Wackerbauer/Albrecht-Saavedra/Gronwald/Ketterer/Lippelt/Pfeiffer/Röpke/Zimmer*, Klimapolitische Maßnahmen und Instrumente, 2011, S. 86 f., 90.

Steuer²⁴⁶, die potentielle Anhebung der Steuer pro Gramm CO₂ zur Förderung besonders emissionsarmer Kfz²⁴⁷ und die Umlage der Kfz-Steuer auf die auf den Kraftstoffverbrauch bezogene Energiesteuer²⁴⁸.

Bedauerlich ist ferner, dass die vorfristige Einhaltung der ab 2014 geltenden Schwellenwerte durch Anschaffung entsprechend emissionsarmer Pkw nicht honoriert und damit die Chance vertan wird, das in der Steuer liegende Klimaschutzpotential stärker auszuschöpfen.²⁴⁹ Im Übrigen ist die steuerliche Bevorzugung von Diesel- gegenüber Benzinmotoren unter Klimaschutzgesichtspunkten nicht nachvollziehbar.²⁵⁰ Das klimapolitische Potential der Kfz-Steuer ist demnach stärker auszuschöpfen, damit sie tatsächlich die Aufgabe einer Umwelt-Lenkungssteuer erfüllen kann.

Das KraftStG und die KraftStDV verfügen nicht über eine konkrete Mengensteuerung von Treibhausgasemissionen.

c) Dienstwagenbesteuerung: EStG

(1) Verankerung von Klimaschutzziele

Durch die Änderung des EStG²⁵¹ durch das Gesetz zur Umsetzung der EU-Amtshilferichtlinie sowie zur Änderung steuerlicher Vorschriften (AmtshilfeRLUmsG)²⁵² soll ein

²⁴⁶ SRU, a.a.O., S. 187; Gawel, ZUR 2010, 3, 8; Doll/Eichhammer/Fleiter/Jochem/Köhler/Peters/Sensfuss/Wietschel/Matthes/Hanse/Roser/Reitze/Köwener/Ziesing, a.a.O., S. 129, 148, 151; Wackerbauer/Albrecht-Saavedra/Gronwald/Ketterer/Lippelt/Pfeiffer/Röpke/Zimmer, a.a.O., S. 90; Nissler/Wachsmann, Statusbericht Umsetzung IEKP, 2011, S. 56; so bereits Winkler, Klimaschutzrecht, S. 208 m.w.N.; BMWi/BMU, Eckpunkte für ein Integriertes Energie- und Klimaprogramm, 2007, S. 5 Nr. 13, S. 6 Nr. 2; als eine Option erwägend BMWi/BMU, Bericht Umsetzung IEKP, 2007, S. 52.

²⁴⁷ Doll/Eichhammer/Fleiter/Jochem/Köhler/Peters/Sensfuss/Wietschel/Matthes/Hanse/Roser/Reitze/Köwener/Ziesing, a.a.O., S. 149, 151.

²⁴⁸ Dieser Ansatz wird allerdings für politisch nicht durchsetzbar gehalten. Wackerbauer/Albrecht-Saavedra/Gronwald/Ketterer/Lippelt/Pfeiffer/Röpke/Zimmer, Klimapolitische Maßnahmen und Instrumente, 2011, S. 88, 90.

²⁴⁹ Rodi/Sina/Gerstetter/Bausch/Görlach/Neubauer, Klimaschutzrecht des Bundes, 2011, S. 216; Gawel, ZUR 2010, 3, 8.

²⁵⁰ Befürwortet wird daher, dass eine Reform der Kfz-Steuer mit einer Reform der Energiesteuer einhergeht, die Dieselfahrzeuge bevorzugt. SRU, Umweltgutachten 2012, S. 187; Gawel, a.a.O.; Doll/Eichhammer/Fleiter/Jochem/Köhler/Peters/Sensfuss/Wietschel/Matthes/Hanse/Roser/Reitze/Köwener/Ziesing, IEKP-Monitoring, AP1, 2012, S. 148.

²⁵¹ Einkommensteuergesetz (EStG) in der Fassung der Bekanntmachung v. 8.10.2009, BGBl. I S. 3366, 3862, zul. geändert durch Gesetz v. 18.10.2013, BGBl. I S. 4318.

²⁵² Gesetz zur Umsetzung der Amtshilferichtlinie sowie zur Änderung steuerlicher Vorschriften (Amtshilferichtlinie-Umsetzungsgesetz - AmtshilfeRLUmsG) v. 26.6.2013, BGBl. I S. 1809 ff., 1814 ff.

Nachteilsausgleich vorgenommen werden. Da sich die Besteuerung auch privat genutzter Dienstwagen am Listenpreis orientiert, waren Elektrofahrzeuge hier bislang benachteiligt. Dieser Nachteil soll nun beseitigt werden und damit die Anschaffung von Elektrofahrzeugen (sowie Hybrid- und Brennstoffzellenfahrzeugen) als Dienstwagen unterstützt werden. Derartige Fahrzeuge haben noch einen signifikant höheren Anschaffungspreis als ihre Äquivalente mit reinen Verbrennungsmotoren. Hier wird die Absicht des Gesetzgebers sehr deutlich, mit der Förderung von Elektro- und extern aufladbaren Hybridelektrofahrzeugen den Ausstoß von CO₂ zu verringern und damit direkt Klimaschutz zu betreiben.²⁵³

(2) Instrumentenwahl

Den Rahmen für die Besteuerung von Dienstwagen beim Arbeitnehmer geben die §§ 8 Abs. 2 i.V.m. 6 Abs. 1 Nr. 4 S. 2 EStG vor. Wird danach ein Kraftfahrzeug zu mehr als 50 % betrieblich genutzt oder kein ordnungsgemäßes Fahrtenbuch²⁵⁴ geführt, muss der Nutzer für jeden Monat der privaten Mitbenutzung pauschal 1 % des inländischen Bruttolistenpreises des Fahrzeugs als sogenannten Entnahmegewinn versteuern (sogenannte 1%-Methode).²⁵⁵ Für Unternehmen ergeben sich daraus Anreize, Firmenwagen zur privaten Mitbenutzung anzuschaffen, und zwar im Hinblick auf die Umsatzsteuer (Anschaffung berechtigt zum Vorsteuerabzug²⁵⁶, §§ 15 Abs. 1 Nr. 1, 3 Abs. 9a Nr. 1 UStG²⁵⁷) sowie die Körperschaftsteuer bzw. Gewerbesteuer (Anschaffung mindert den zu versteuernden Gewinn, §§ 6, 7 GewStG²⁵⁸, 7 KStG²⁵⁹).²⁶⁰ Eine Anknüpfung an die jeweiligen CO₂-Emissionen der Fahrzeuge wird nicht vorgenommen.

²⁵³ Dies geht aus dem Gesetzentwurf zum Jahressteuergesetz 2013 hervor, dessen einkommenssteuerrechtliche Bestimmungen im AmtshilfeRLUmsG übernommen wurden, BT-Drucks. 17/13033, S. 63: „Die Nutzung von Elektro- und extern aufladbaren Hybridelektrofahrzeugen wird als eine wesentliche Maßnahme zur Reduktion des CO₂-Ausstoßes angesehen. Die Verbreitung solcher Kraftfahrzeuge soll daher durch den Ansatz des höheren Listenpreises nicht behindert werden, weil gerade Dienstwagenflotten ein wichtiges potientes Marktsegment für solche Elektrofahrzeuge darstellen. Die Änderung dient dem Abbau der zurzeit bestehenden steuerlichen Wettbewerbsnachteile für diese Kraftfahrzeuge gegenüber vergleichbaren Kraftfahrzeugen mit Verbrennungsmotor.“; Vermittlungsausschuss, Beschlussempfehlung zum AmtshilfeRLUmsG, BT-Drucks. 17/13722; Beschluss des AmtshilfeRLUmsG, BR-Drucks. 477/13; Bundesratsbeschluss zum AmtshilfeRLUmsG, BR-Drucks. 477/13 (B).

²⁵⁴ Sogenannte Fahrtenbuchmethode.

²⁵⁵ *Paintner*, DStR 2013, 1629, 1630.

²⁵⁶ *Klenk*, in: Sölch/Ringleb, Umsatzsteuergesetz, 2013, 69. EL, § 3 Rn. 604.

²⁵⁷ Umsatzsteuergesetz (UStG) in der Fassung der Bekanntmachung v. 21.2.2005, BGBl. I S. 386, zuletzt geändert durch Gesetz v. 18.12.2013, BGBl. I S. 4318.

²⁵⁸ Gewerbesteuergesetz (GewStG) in der Fassung der Bekanntmachung v. 15.10. 2002, BGBl. I S. 4167, zuletzt geändert durch Gesetz v. 26.6.2013, BGBl. I S. 1809.

²⁵⁹ Körperschaftsteuergesetz (KStG) in der Fassung der Bekanntmachung v. 15.10.2002, BGBl. I S. 4144, zuletzt geändert durch Gesetz v. 18.12.2013, BGBl. I S. 4318.

Die Einkommenssteuerprivilegierung für Firmenwagen²⁶¹ und der Nachteilsausgleich für Elektro-, Hybrid- und Brennstoffzellenfahrzeuge wirken als Abbau von Hindernissen für die Anschaffung entsprechender Dienstwagen. Die insoweit zentrale Norm bildet § 6 Abs. 1 Nr. 4 S. 2 und 3 EStG: Danach ist bei der 1-%-Methode der Preis des Akkumulators aus dem Bruttolistenpreis des Fahrzeugs herauszurechnen, bzw. bei einer Abrechnung über die sogenannte Fahrtenbuchmethode sind die Akkumulatorkosten bei der Ermittlung des geldwerten Vorteils abzuziehen. Für bis zum 31. Dezember 2013 erworbene Elektro- oder Hybridfahrzeuge kann der anzusetzende Bruttolistenpreis alternativ um 500 € pro Kilowattstunde (kWh) Speicherkapazität des Akkumulators pauschal verringert werden. Somit können bis zu 20 kWh Gesamtkapazität vom Listenpreis des Kfz abgezogen werden, also insgesamt 10.000 €. Bis zum 31. Dezember 2022 – dem letztmöglichen Datum der Privilegierung – verringert sich der Betrag 500 € pro kWh jährlich um 50 €, um der fortschreitenden technologischen Entwicklung Rechnung zu tragen. Dabei wird die Deckelung auf 10.000 € Gesamtanrechnung, nicht aber die auf 20 kWh, beibehalten.

(3) Überwachungs- und Sanktionsmechanismus

Für Sanktionen gelten die Steuerstraftatbestände der Abgabenordnung (AO). Gem. § 370 Abs. 1 Nr. 1 und 2 AO ist der Steuerhinterziehung strafbar, wer über steuerlich erhebliche Tatsachen pflichtwidrig unvollständige oder unrichtige Angaben macht oder die Finanzbehörden über solche pflichtwidrig in Unkenntnis lässt. Eine Überwachung findet durch die zuständigen Steuerbehörden statt.

(4) Potential und Defizite im Hinblick auf den Klimaschutz einschließlich Mengensteuerung

Dadurch, dass der geldwerte Vorteil des Fahrzeugs, der auf die Einkommenssteuer anrechenbar ist, bei der Nutzung von Elektro-, Hybrid- oder Brennstoffzellenfahrzeugen sinkt, verringern sich die anteilige Einkommenssteuer auf Arbeitnehmer- und die Sozialabgaben auf Arbeitgeberseite. Infolge der steuerlichen Gleichstellung der vorstehenden Fahrzeugtypen mit herkömmlichen Fahrzeugen werden Hindernisse für Unternehmen abgebaut, ihre Fahrzeugflotten mit Elektro-, Hybrid- oder Brennstoffzellenfahrzeugen auszustatten. Infolge dieses Abbaus von Hindernissen werden CO₂-Emissionen verringert und ein schnellerer

²⁶⁰ *Klinski/Diekmann/Gerhards/Meyer/Schmidt/Thöne*, Steuerliche Behandlung von Firmenwagen in Deutschland, 2011, S. III f.

²⁶¹ *Naess-Schmitt et/Winiarczyk*, Company car taxation- subsidies, welfare and environment, S. 2.

Übergang zur Elektromobilität gefördert. Vor dem Hintergrund, dass in Deutschland und europaweit²⁶² jährlich mehr als die Hälfte aller Neuwagen als Dienstwagen angeschafft werden und der Firmenwagen zur privaten Mitbenutzung eine der beliebtesten Nebenleistungen zum regulären Gehalt darstellt,²⁶³ liegt hierin ein großes Potential.

Nicht unproblematisch ist allerdings, dass durch die regressiv wirkende Besteuerung der Anreiz für Vielverdiener, für sich hochpreisige Firmenwagen anschaffen zu lassen, höher ist als für Niedrigverdiener. Da zudem häufig die Treibstoffkosten und sonstige Lasten durch den Arbeitgeber getragen werden, ist ein Leerlauf der Mineralöl- und Kfz-Steuer zu befürchten.²⁶⁴ Kritisiert wird ebenso, dass die Steuerschuld von den Dienstwagenfahrern zu den Nicht-Dienstwagenfahrern übergewälzt wird.²⁶⁵ Die Änderungen durch das AmtshilfeRLUmsG ändern an diesem Umstand grundsätzlich nichts.²⁶⁶ Durch eine insgesamt nicht an ökologischen Gesichtspunkten orientierte Steuergesetzgebung sinkt der Anreiz für Unternehmen, in CO₂-effiziente Firmenwagen zu investieren.²⁶⁷

Novellierungsvorschläge zielen daher darauf ab, die grundgesetzlich verbürgte Steuerwahrheit²⁶⁸ und Steuergerechtigkeit zugunsten einer „wahreren“ Vorteilsberechnung des privat genutzten Firmenwagens mit einer klimapolitischen Lenkungsfunction unter einem Hut zu vereinen. Diskutiert wird neben einer Bonus/Malus-Regelung²⁶⁹ die steuerliche Absetzbarkeit solcher Firmenwagen durch die Unternehmen auszuschließen, die einen

²⁶² Ebd.

²⁶³ *Klinski/Diekmann/Gerhards/Meyer/Schmidt/Thöne*, Steuerliche Behandlung von Firmenwagen in Deutschland, 2011, S. 18 ff. Die Statistiken des Kraftfahrt-Bundesamtes weisen lediglich gewerbliche und nichtgewerbliche Halter aus. Im Jahr 2012 lagen die Neuzulassungen bei gewerblichen Haltern bei 61,8 %, bei privaten Haltern bei 38,2 %. Siehe http://www.kba.de/cln_031/nn_1247222/DE/Statistik/Fahrzeuge/Neuzulassungen/Halter/2012__n__firmenwagen__tabelle1.html (Stand: 31.8.2014).

²⁶⁴ *Rodi/Sina/Gerstetter/Bausch/Görlach/Neubauer*, Klimaschutzrecht des Bundes, 2011, S. 218.

²⁶⁵ *SRU*, Jahresgutachten 2011/12, 2011, S. 212 f.

²⁶⁶ *Paintner*, DStR 2013, 1630.

²⁶⁷ *Klinski/Diekmann/Gerhards/Meyer/Schmidt/Thöne*, Steuerliche Behandlung von Firmenwagen in Deutschland, 2011, S. 60 f.; siehe auch *DUH*, Dienstwagenumfrage: Unternehmen 2013, http://www.duh.de/uploads/tx_duhdownloads/Tabellen_CO2_Aussto%C3%9F_Dienstwagen_Unternehmen_aktualisiert.pdf (Stand: 31.8.2014).

²⁶⁸ *Pahlke*, in: *Pahlke/Koenig*, Abgabenordnung, § 3 Rn. 60; *Klinski/Diekmann/Gerhards/Meyer/Schmidt/Thöne*, a.a.O., S. 155 ff.

²⁶⁹ *UBA*, CO₂-Emissionsminderung im Verkehr, 2010, S. 45; *DUH*, Hintergrundpapier: Forderung zur ökologischen Reform der Dienstwagenbesteuerung, http://www.duh.de/uploads/media/Hintergrundpapier_Dienstwagenbesteuerung_2013-07-03.pdf (Stand: 31.8.2014). Im Vereinigten Königreich ist der geldwerte Vorteil eines Fahrzeugs anhand seiner CO₂-Emissionen anrechenbar: Der Prozentanteil, der mit dem Listenpreis zwecks Besteuerung multipliziert wird, wird nach den offiziellen Emissionswerten des Fahrzeuges berechnet. Dazu werden Steuertabellen durch die Finanzbehörden aufgestellt, für andere Treibstoffarten werden Vergleichstabellen ausgearbeitet. Als niedrigster Wert für Fahrzeuge mit einem Ausstoß von 125 g/km in 2011/12 sind 15 % zugrunde zu legen. Für Fahrzeuge mit einer Schadstoffbelastung von nicht mehr als 120 g/km gelten Spezialtarife. Elektrofahrzeuge werden mit 9 % versteuert, siehe <http://www.steuerkanzlei.co.uk/aktuelles/2009/5/20/besteuerung-von-dienstwagen-im-uk.html#UiX5dz-3RI0> (Stand: 31.8.2014).

bestimmten CO₂-Emissionsgrenzwert überschreiten.²⁷⁰ Erörtert wird ebenfalls, die 1-%-Methode durch eine sogenannte Quotientenmethode zu ersetzen.²⁷¹

Das EStG nimmt keine konkrete Mengensteuerung von Treibhausgasemissionen vor.

d) Bereitstellung von Verbraucherinformationen: Pkw-EnVKV

(1) Verankerung von Klimaschutzzielen

Grundlegend für den Kauf von Fahrzeugen und das Fahrverhalten sind die den Verbraucherinnen und Verbrauchern zur Verfügung gestellten Informationen. Die Pkw-EnVKV²⁷², die in Umsetzung europäischen Rechts²⁷³ erging, statuiert spezifische Hinweis- und Aushangpflichten zu CO₂-Emissionen und Kraftstoffverbrauch von Neuwagen für die Aussteller und Anbieter der Fahrzeuge. Verbraucherinnen und Verbraucher sollen besser als bisher über die spezifischen CO₂-Emissionen von neu zugelassenen Fahrzeugen, den spezifischen Kraftstoff- und gegebenenfalls den Stromverbrauch informiert und so in die Lage versetzt werden, ihre Entscheidung zum Kauf oder Leasing eines Fahrzeugs an genau diesen Informationen auszurichten und entsprechend emissionsarme Modelle zu bevorzugen.²⁷⁴ Spiegelbildlich sollen die Hersteller motiviert werden, emissionsarme Fahrzeuge zu entwickeln. Quantitative Klimaschutzziele enthält die Pkw-EnVKV nicht; sektoren- oder unternehmensspezifische Treibhausgaseinsparziele sieht sie nicht vor.

²⁷⁰ UBA, CO₂-Emissionsminderung im Verkehr, 2010, S. 44; *Klinski/Diekmann/Gerhards/Meyer/Schmidt/Thöne*, Steuerliche Behandlung von Firmenwagen in Deutschland, 2011, S. 138 f., 147 f.; VCD, <http://www.vcd.org/dienstwagensteuer.html> (Stand: 31.8.2014).

²⁷¹ Ein solcher Quotient könnte sich aus dem CO₂-Ausstoß des Pkw, geteilt durch den durchschnittlichen CO₂-Ausstoß aller innerhalb eines Referenzzeitraumes in Deutschland neu zugelassener Pkw, errechnen. *Paintner*, DStR 2013, 1630.

²⁷² Verordnung über Verbraucherinformationen zu Kraftstoffverbrauch, CO₂-Emissionen und Stromverbrauch neuer Personenkraftwagen (Pkw-Energieverbrauchskennzeichnungsverordnung - Pkw-EnVKV) v. 28.5.2004, BGBl. I S. 1037, zuletzt geändert durch Gesetz v. 10.5.2012, BGBl. I S. 1070.

²⁷³ Richtlinie 1999/94/EG v. 13.12.1999 über die Bereitstellung von Verbraucherinformationen über den Kraftstoffverbrauch und CO₂-Emissionen beim Marketing für neue Personenkraftwagen, ABl. 2000 Nr. L 12, S. 16 ff., zuletzt geändert durch Verordnung Nr. 1882/2003 v. 29.9.2003, ABl. Nr. L 284, S. 1 ff.; Richtlinie 2003/73/EG v. 24.7.2003 zur Änderung des Anhangs III der Richtlinie 1999/94/EG, ABl. 2003 Nr. L 186, S. 34 ff.; Richtlinie 2006/32/EG v. 5.4.2006 über Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen und zur Aufhebung der Richtlinie 93/76/EWG, ABl. 2006 Nr. L 114, S. 64 ff.

²⁷⁴ Entwurf der Pkw-EnVKV mit Begründung, Stand 18.5.2011, S. 1 f., 25 f., *BMW*, <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/P-R/pkw-energieverbrauchskennzeichnungsverordnung-verbraucherinfo,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf> (Stand: 31.8.2014); Erwägungsgrund 5 bis 11 der Präambel, Richtlinie 1999/94; *BMW*, Pressemitteilung v. 1.12.2011.

(2) Instrumentenwahl

Die Hinweis- und Aushangpflichten der Pkw-EnVKV sind als informationelle Anreizinstrumente der Produktkennzeichnung zur Lenkung des Verbraucherverhaltens einzustufen.

Hatte die Pkw-EnVKV a.F. die Verbrauchs- und Emissionswerte der Fahrzeuge lediglich rein numerisch angegeben, führte die novellierte Pkw-EnVKV als Kernregelung für alle Neuwagen CO₂-Emissionsklassen²⁷⁵ zum 1. Dezember 2011 ein: Die CO₂-Effizienz der Fahrzeuge wird ermittelt, indem die Neuwagen entsprechend ihren tatsächlichen CO₂-Emissionen und ihren Fahrzeugleergewichts über den Vergleich mit einem Referenzwert insgesamt acht CO₂-Effizienzklassen – G (wenig effizient) bis A+ (sehr effizient) – zugeordnet werden, § 3a Pkw-EnVKV.²⁷⁶ Nach dem Vorbild von Haushaltsgeräten wird hier ein sogenanntes CO₂-Label vorgegeben in Form einer farbigen Energieeffizienzskala mit genau bestimmtem Layout und Größe, vgl. Anlage 1 Pkw-EnVKV. Auf diese Weise sollen die Verbrauchsunterschiede zwischen hochmotorisierten Fahrzeugen einerseits und kleineren Fahrzeugen andererseits verdeutlicht werden. Die Einbeziehung des Stromverbrauchs in die Informationspflichten trägt der fortschreitenden Entwicklung der Elektromobilität Rechnung.²⁷⁷

Die Kennzeichnungspflichten gehen in vier Richtungen: Zunächst sind Hersteller und Händler, die Neuwagen ausstellen oder zum Kauf oder Leasing anbieten, verpflichtet, einen Hinweis über die CO₂-Emissionen unter Angabe der jeweiligen Emissionsklasse, über den spezifischen Kraftstoffverbrauch und – sofern es sich um elektrisch betriebene Fahrzeuge handelt – auch über den Stromverbrauch entweder direkt am Fahrzeug oder in dessen unmittelbarer Nähe anzubringen, §§ 1, 3 Abs. 1 Nr. 1, 3a Pkw-EnVKV. Die Einzelheiten sind detailliert in den §§ 3 bis 5 Pkw-EnVKV und den Anl. 1 bis 4 der Pkw-EnVKV geregelt, um den Verbraucherinnen und Verbrauchern optimale Vergleichsmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen. Bei den Hinweisen haben die Hersteller und Händler die farbige Energieeffizienzskala für die CO₂-Emissionsklassen zu verwenden, Anl. 1 Pkw-EnVKV.

Darüber hinaus müssen Aussteller oder Anbieter von Neuwagen nach §§ 3 Abs. 1 Nr. 2, 3a Pkw-EnVKV am Verkaufsort einen Aushang deutlich sichtbar anbringen, der die CO₂-Emissions- und Kraftstoffverbrauchswerte aller Neuwagen enthält, die am Verkaufsort aus-

²⁷⁵ Siehe dafür bereits UBA, Presseinformation Nr. 05/2009.

²⁷⁶ Bei einem Anteil von Neuwagen von 5 % oberhalb der höchsten Kategorie wird die nächsthöhere Klasse (A++ bzw. A+++)²⁷⁷ eingeführt, § 3a Abs. 3 Pkw-EnVKV.

²⁷⁷ Dazu Entwurf der Pkw-EnVKV mit Begründung, Stand 18.5.2011, S. 1 f., 31 ff., BMWi, <http://www.bmw.de/BMWi/Redaktion/PDF/P-R/pkw-energieverbrauchskennzeichnungsverordnung-verbraucherinfo,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf> (Stand: 31.8.2014).

gestellt oder zum Kauf oder Leasing angeboten werden. Auch hier sind die Einzelheiten genau festgelegt, Anl. 2 Pkw-EnVKV.

Weiter sind die Händler und Hersteller gem. § 4 Abs. 3 Anl. 3 Pkw-EnVKV verpflichtet, den Kunden einen „Leitfaden über den Kraftstoffverbrauch, die CO₂-Emissionen und den Stromverbrauch“ unverzüglich und unentgeltlich auf Anfrage auszuhändigen. Dieser Leitfaden ist jährlich zu aktualisieren und enthält sämtliche Modelle, die zum Zeitpunkt der Veröffentlichung angeboten oder ausgestellt werden.

Die Hinweispflicht gilt schließlich ebenfalls bei der Erstellung von Werbeschriften, §§ 1, 3a Pkw-EnVKV. In der Praxis spielt hier die Größe der Angaben eine wichtige Rolle. Anl. 4 Abschn. I Nr. 2 der PKW-EnVKV bestimmt dahingehend unmissverständlich, dass die Pflichtangaben „auch bei flüchtigem Lesen leicht verständlich, gut lesbar und nicht weniger hervorgehoben sein (dürfen) als der Hauptteil der Werbebotschaft“.

Adressaten der spezifischen Informationspflichten zu CO₂-Emissionen und Kraftstoffverbrauch eines Fahrzeugs sind die Händler und Hersteller der Fahrzeuge, §§ 1 Abs. 1, 3 Abs. 1, 3a Abs. 1, 4 Abs. 3, 5 Abs. 1 Pkw-EnVKV.

(3) Überwachungs- und Sanktionsmechanismus

Die Zuordnung der Fahrzeuge zu den jeweiligen CO₂-Emissionsklassen haben die Hersteller selbst vorzunehmen. Sie basiert auf den Berechnungen der Automobilhersteller, § 3a Abs. 1 Pkw-EnVKV; staatliche Kontrollen sind nicht vorgesehen. Allerdings können Autohändler, die ihren Hinweis- oder Aushangpflichten nicht nachkommen oder in ihrer Fahrzeugwerbung rechtswidrig auf Angaben zu Verbrauch und Emissionen des Autos verzichten, nach § 7 Pkw-EnVKV i.V.m. § 15 EnVKG²⁷⁸ mit empfindlichen Geldbußen bis 50.000€ belegt werden.²⁷⁹

²⁷⁸ Gesetz zur Kennzeichnung von energieverbrauchsrelevanten Produkten, Kraftfahrzeugen und Reifen mit Angaben über den Verbrauch an Energie und an anderen wichtigen Ressourcen (Energieverbrauchskennzeichnungsgesetz - EnVKG) v. 10.5.2012, BGBl. I S. 1070.

²⁷⁹ Zu Vertragsstrafen bei einer Zuwiderhandlung gegen eine Unterlassungserklärung OLG Hamm, Urteil v. 31.8.2010, Az. I-4 U 58/10.

(4) Potential und Defizite im Hinblick auf den Klimaschutz einschließlich Mengensteuerung

Nach der Auswertung der Kfz-Neuzulassungszahlen des Kraftfahrtbundesamtes für 2012 waren allein 37,7 % der Pkw in den günstigeren Effizienzklassen A+, A oder B, davon befanden sich lediglich 1,5 % in der Klasse A+.²⁸⁰ Dies zeigt, dass das CO₂-Label für Pkw ohne spürbaren Einfluss auf das Konsumverhalten von Neuwagenkäufern ist. Die Anknüpfung an die Fahrzeugmasse bei der Ermittlung des Referenzwertes für die CO₂-Emissionsklasse von Fahrzeugen ist auch erheblicher Kritik ausgesetzt. So ist einzuwenden, dass auf diese Weise die tatsächlichen CO₂-Emissionen schwerer und hochmotorisierter Fahrzeuge nur unzutreffend abgebildet, diese damit sachwidrig als umweltfreundlich deklariert und gegenüber leichteren Fahrzeugen bevorzugt werden.²⁸¹ Dem Ziel der RL 1999/94, Verbraucherinnen und Verbraucher zum Kauf CO₂-armer Fahrzeuge anzuhalten, in deren Umsetzung die Pkw-EnVKV ergangen ist, wird durch die faktische Besserstellung schwererer Fahrzeuge entgegengewirkt; die Verbraucher werden irreführt.²⁸² Als geeignete Bezugsgröße wird daher einhellig und überzeugend für die Fahrzeuggrundfläche plädiert.²⁸³ Darüber hinaus ist ein erhebliches Vollzugsdefizit vorhanden: Von der Möglichkeit, bei einer häufig beobachteten Verletzung der Hinweis- und Aushangpflichten Ordnungswidrigkeitenverfahren einzuleiten und Bußgelder zu verhängen, wird in der Praxis kaum Gebrauch gemacht.²⁸⁴ Auch bereiten in der Praxis unzutreffende Messmethoden der Automobilhersteller Probleme, die nicht selten die CO₂-Emissionen und den Kraftstoffverbrauch der Fahrzeuge schönen.²⁸⁵

Eine konkrete Mengensteuerung von Treibhausgasemissionen ist mit dem informatorischen Charakter der Pkw-EnVKV nicht vereinbar.

²⁸⁰ Kraftfahrt-Bundesamt,

http://www.kba.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Statistik/Fahrzeuge/FZ/Fachartikel/monitoring_20130513.pdf?__blob=publicationFile&v=6 (Stand: 31.8.2014).

²⁸¹ So auch ADAC, <http://www.adac.de/infotestrat/umwelt-und-innovation/CO2-Label/default.aspx>, und Verkehrsclub Deutschland, http://www.vcd.org/fileadmin/user_upload/redakteure_2010/themen/auto_umwelt/CO2-Label/VCDFaktencheck_CO2_Label_111122.pdf (Stand: 31.8.2014).

²⁸² Dazu DUH, Pressemitteilungen v. 16.8.2013, 28.6. u. v. 5.7.2011,

[http://www.duh.de/pressemitteilung.html?&tx_ttnews\[tt_news\]=3161&tx_ttnews\[backPid\]=84](http://www.duh.de/pressemitteilung.html?&tx_ttnews[tt_news]=3161&tx_ttnews[backPid]=84),

[http://www.duh.de/pressemitteilung.html?&no_cache=1&tx_ttnews\[tt_news\]=2641&cHash=066171f9c62e54b439367f95df590ff4](http://www.duh.de/pressemitteilung.html?&no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=2641&cHash=066171f9c62e54b439367f95df590ff4) und

[http://www.duh.de/pressemitteilung.html?&no_cache=1&tx_ttnews\[tt_news\]=2646&cHash=8fa9ac1b541f3708cf98671f38ecf5b4](http://www.duh.de/pressemitteilung.html?&no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=2646&cHash=8fa9ac1b541f3708cf98671f38ecf5b4) (Stand: 31.8.2014); dies., Hintergrundpapier Pkw-EnVKV, S. 3 f.

²⁸³ Doll/Eichhammer/Fleiter/Jochem/Köhler/Peters/Sensfuss/Wietschel/Matthes/Hanse/Roser/Reitze/Köwener/Ziesing, IEKP-Monitoring, AP1, 2012, S. 154 f.

²⁸⁴ Ziehm, ZUR 2010, 411, 416 ff. m.w.N. aus der Rechtsprechung.

²⁸⁵ DUH, [http://www.duh.de/pressemitteilung.html?&no_cache=1&tx_ttnews\[tt_news\]=3098&cHash=02030992c5b44cfe364b22b4fa33fd9](http://www.duh.de/pressemitteilung.html?&no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=3098&cHash=02030992c5b44cfe364b22b4fa33fd9) und <http://www.duh.de/2592.html> (Stand: 31.8.2014).

II. Landwirtschaft

Uta Stäsche (IKEM)

1. Bedeutung des Landwirtschaftssektors in der Klimapolitik

Der Anteil der Landwirtschaft an den Treibhausgasemissionen in Deutschland wurde (je nach Bilanzierungsmethode) für 2010 mit einer Spannweite zwischen 7,1 bzw. 12,9 % angegeben.²⁸⁶ Den weitaus größten Anteil nahmen Methan (CH₄) und Lachgas (N₂O, Distickstoffmonoxid) ein. Im Nationalen Inventarbericht 2013 wurde für 2011 der Anteil der Landwirtschaft an den Treibhausgasemissionen von 7,7 % ermittelt.²⁸⁷ Für 2012 wurden 6 bis 7 %²⁸⁸ bilanziert. Auf globaler Ebene hat der Landwirtschaftssektor einen noch größeren Anteil an den anthropogen verursachten Treibhausgasemissionen mit 10 bis 12 %.²⁸⁹ Als klimaschädliches landwirtschaftliches Handeln gelten in Deutschland die Landnutzung als solche und Landnutzungsänderungen²⁹⁰ wegen der Freisetzung von CO₂, Lachgas und Methan, die Lagerung und Ausbringung von Wirtschaftsdünger²⁹¹ wegen Freisetzung von Methan und Lachgas sowie die Verdauung von Wiederkäuern und hier vor allem von Rindern, da hierbei ebenfalls Methan entsteht.²⁹² Doch auch der Boden selbst setzt Lachgas z.B. durch Auswaschungsprozesse frei.²⁹³

Konkrete Treibhausgasminderungsziele für die Landwirtschaft legte die Bundesregierung weder im IEKP noch in ihrem Energiekonzept und den Energiewendebeschlüssen fest. Klimaschutzrechtliche Instrumente sind bislang wenig entwickelt; allerdings bestehen viele

²⁸⁶ Die unterschiedlichen Angaben beruhen vor allem auf der Einbeziehung bzw. Ausklammerung von landwirtschaftlichen Emissionen aus der Landnutzung und Landnutzungsänderungen, UBA, Klimaschutz und Emissionshandel in der Landwirtschaft, 2013, S. 2 ff.; siehe auch *dass.*, Daten zur Umwelt, <http://www.umweltbundesamt-daten-zur-umwelt.de/umweltdaten/public/theme.do?nodeId=3141#f1> (Stand: 31.8.2014); zu den Quellgruppen der Treibhausgasemissionen im deutschen Agrarsektor *dass.*, Nationaler Inventarbericht – 2013, S. 398 ff.

²⁸⁷ Ohne Emissionen aus Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft. UBA., Nationaler Inventarbericht – 2013, S. 63; siehe auch BMWi/BMU, Monitoring-Bericht: Energie der Zukunft, 2012, S. 79 f.

²⁸⁸ BMWi, Monitoring-Bericht: Energie der Zukunft, 2014, S. 88.

²⁸⁹ IPCC, Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, 2007, S. 499.

²⁹⁰ Zur Problematik der durch indirekte Landnutzungsänderungen verursachten Treibhausgasemissionen siehe Kap. B. I. 2. d).

²⁹¹ Dazu gehören organische Substanzen wie Gülle, die in der Land- und Forstwirtschaft anfallen und zur Düngung eingesetzt werden.

²⁹² Rodi/Sina/Gerstetter/Bausch/Görlach/Neubauer, Klimaschutzrecht des Bundes, 2011, S. 222 f.; Peine, NuR 2012, 611 f.

²⁹³ UBA, Nationaler Inventarbericht Deutschland – 2013, S. 427, 464; *dass.*, Nationaler Inventarbericht Deutschland – 2014, S. 443, 481.

Fördermaßnahmen und ordnungsrechtliche Vorgaben für die landwirtschaftliche Produktion, die so auch die Treibhausgasemissionen beeinflussen.²⁹⁴ Ungeachtet dessen ist evident, dass gerade die Land- und Forstwirtschaft als Verursacherin eines bedeutenden Anteils von Treibhausgasemissionen und gleichzeitig als vom Klimawandel Betroffene dazu beitragen muss, das aus dem Zwei-Grad-Ziel folgende Treibhausgasemissionsminderungsziel für Deutschland zu erreichen, und zwar durch Maßnahmen zur Erhöhung der Stickstoffeffizienz, der Erhaltung der Kohlenstoffspeicherfunktion der Böden und in der Pflanzen- und Tierproduktion sowie einem optimierten Düngemanagement.²⁹⁵ Die im Landwirtschaftssektor erforderlichen Klimaschutzmaßnahmen sollten dabei zutreffend auf die Minderung ertragsbezogener Emissionen abzielen und nicht auf die Verringerung der Produktion, da dies bei unveränderter Nachfrage nur Verlagerungen zur Folge hätte.²⁹⁶ Das größte Klimaschutzpotential dürfte hier in der Emissionsminderung pro Produkteinheit wie im Ernährungsverhalten der Konsumenten liegen.²⁹⁷

Spezifische Treibhausgasemissionsminderungsziele für die Landwirtschaft sind auch auf EU-Ebene bislang nicht vorgesehen. Die Kommission weist allerdings in ihrem sogenannten Fahrplan 2050 auf das Potential des europäischen Agrarsektors hin, die Nicht-CO₂-Emissionen bis 2050 gegenüber 1990 um 42 bis 49 % zu verringern.²⁹⁸

Die EU gibt den Rahmen für die Landwirtschaftspolitik vor. Auch wenn der Klimaschutz in der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU²⁹⁹ gem. Art. 38 bis 44 ff. AEUV bisher eine

²⁹⁴ Dass., Klimaschutz und Emissionshandel in der Landwirtschaft, 2013, S. 10, 12. Dass weitere Schritte zur Verringerung der landwirtschaftlichen Treibhausgasemissionen notwendig sind, unterstrich auch die Agrarministerkonferenz 2008 in Meißen und identifizierte als zentrale Handlungsfelder u.a. die Optimierung des Stickstoffmanagements und den Erhalt und die nachhaltige Nutzung von Kohlenstoffspeichern, vgl. TOP 23 des Ergebnisprotokolls. Die Notwendigkeit von Treibhausgasemissionsminderungszielen für die Landwirtschaft bzw. eines verbindlichen Aktionsprogramms mit konkreten Reduktionszielen wird von einer Vielzahl von Umwelt- und Entwicklungsorganisationen, Kirchen und Gewerkschaften bekräftigt. *Die klima-allianz*, Mehr Klimaschutz durch nachhaltige Landwirtschaft, 2010; *Naumann/Frelih-Larsen*, Klimaschutz in der Landwirtschaft, 2010 S. 7 ff., 20;

Flessa/Müller/Plassmann/Osterburg/Techen/Nitsch/Nieberg/Sanders/Meyer zu Hartlage/Beckmann/Anspach, Klimaschutzpolitik für den Agrarsektor, 2012, S. 9 m.w.N.

²⁹⁵ UBA, <http://www.umweltbundesamt.de/daten/land-forstwirtschaft/landwirtschaft/beitrag-der-landwirtschaft-zu-den-treibhausgas#> (Stand: 31.8.2014); siehe auch Erwägungsgrund 3 der Präambel, Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER-VO), ABl. 2009 Nr. L 30, S. 100.

²⁹⁶ *Flessa/Müller/Plassmann/Osterburg/Techen/Nitsch/Nieberg/Sanders/Meyer zu Hartlage/Beckmann/Anspach*, Klimaschutzpolitik für den Agrarsektor, 2012, S. 11.

²⁹⁷ *Flessa/Müller/Plassmann/Osterburg/Techen/Nitsch/Nieberg/Sanders/Meyer zu Hartlage/Beckmann/Anspach*, a.a.O.; *Peine*, NuR 2012, 611/618 f.; *Naumann/Frelih-Larsen*, Klimaschutz in der Landwirtschaft, 2010, S. 21; siehe auch *Witzke/Noleppa/Zhirkova*, Meat eats land, 2011.

²⁹⁸ KOM (2011) 112 endg., S. 6, 10.

²⁹⁹ Es werden zwei Säulen der GAP unterschieden: Während die erste Säule Direktzahlungen für Landwirte und die Marktstützungsinstrumente umfasst und aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) finanziert wird, unterfällt der zweiten Säule die Entwicklung des ländlichen Raums, die aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) gespeist wird.

untergeordnete Rolle spielte, wird er nunmehr als eine der „neuen Herausforderungen“ begriffen.³⁰⁰ Nach fast zweijährigen Verhandlungen erzielten das Europäische Parlament, der Rat der EU und die Kommission im Juni 2013 eine politische Einigung über die Reform der GAP³⁰¹; die formelle Verabschiedung durch Parlament und Rat wird bis Ende 2013 erwartet. Im Zusammenhang mit der GAP-Reform steht die Verabschiedung des neuen mehrjährigen Finanzrahmens 2014 bis 2020, der das Gesamtbudget und die Budgetverteilung nach den Aufgabengebieten der EU festlegt. Im Juni 2013³⁰² verständigten sich die drei Organe im sogenannten Trilog über einen politischen Kompromiss, der sich an den vom Europäischen Rat im Februar 2013³⁰³ formulierten Vorgaben für das Gesamtbudget des Finanzrahmens von ca. 960 Mrd. € für Verpflichtungen und für die Budgetverteilung nach Rubriken orientiert. Die formelle Zustimmung des Europäischen Parlaments wird für Herbst 2013 erwartet.³⁰⁴

Weder das Agrarrecht noch das Klimaschutzrecht sind klar abgrenzbare, einheitliche Rechtsgebiete. Das Agrarrecht umfasst vielmehr verschiedenste rechtliche Themen wie Pachtverträge, Höferecht, Sortenschutz, die gemeinsame europäische Marktordnung, Agrarumweltrecht, Düngemittelrecht, Tierschutz in der Landwirtschaft und Baurecht für landwirtschaftliche Anlagen. Im Folgenden wird für den Sektor Landwirtschaft das Düngemittelrecht betrachtet, da ihm ein hohes Potential vor allem zur Senkung von Stickstoffemissionen eigen ist.³⁰⁵

2. Düngemittelrecht

Das Düngemittelrecht ist stark europarechtlich geprägt. Die europäische Nitrat-RL³⁰⁶ bezweckt den Schutz der Wasserqualität in Europa, indem der Einsatz von Stickstoffdünger begrenzt

³⁰⁰ So auch Schlussfolgerungen des Europäischen Rates v. 8.2.2013, EUCO 37/13, CO EUR 5, CONCL 3, Rn. 62, Klimaschutzmaßnahmen explizit als GAP-Reformziel begreifend.

³⁰¹ Presseerklärung der Europäischen Kommission v. 26.6.2013, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-613_de.htm (Stand: 31.8.2014).

³⁰² Siehe auch Schlussfolgerungen des Europäischen Rates v. 27./28.6.2013, EUCO 104/2/13 REV 2, Rn. 7.

³⁰³ Schlussfolgerungen v. 8.2.2013, EUCO 37/13, CO EUR 5, CONCL 3, Rn. 61 ff.

³⁰⁴ Website des mehrjährigen Finanzrahmens: http://ec.europa.eu/budget/mff/index_de.cfm (Stand: 31.8.2014).

³⁰⁵ Weitere klimaschutzrelevante Normen des Landwirtschaftssektors auf europäischer und nationaler Ebene können im Rahmen dieser Studie nicht vertieft werden. Zu diesen und insbesondere dem Recht der landwirtschaftlichen Subventionen einschließlich Cross Compliance *Rodi/Sina/Gerstetter/Bausch/Görlach/Neubauer*, Klimaschutzrecht des Bundes, 2011, S. 220 ff.; *Naumann/Frelüh-Larsen*, Klimaschutz in der Landwirtschaft, 2010; *Peine*, NuR 2012, 611 ff.; v.a. zur Weiterentwicklung der Klimaschutzinstrumente für die Landwirtschaft z.B. durch Emissionshandel *UBA*, Klimaschutz und Emissionshandel in der Landwirtschaft, 2013.

³⁰⁶ Richtlinie 91/676/EWG des Rates v. 12.12.1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (Nitrat-RL 91/676/EWG), ABl. 1991 Nr. L 375, S. 1.

wird und konkrete Grenzwerte für die Ausbringung tierischen Düngers festgelegt werden.³⁰⁷ Klimaschutz wird im Wesentlichen durch die Regulierung der N-Düngung bezweckt, auf der auch der Schwerpunkt der Düngeverordnung (DüV)³⁰⁸ liegt. Der zweite Schwerpunkt der Nitrat-RL gilt der P-Düngung. Nach Art. 5 Nitrat-RL müssen die Mitgliedstaaten Aktionsprogramme für die als gefährdet ausgewiesenen Gebiete erstellen; insbesondere wird hier eine jährliche Höchstmenge von 170 kg N/ha für das Ausbringen von Dung vorgegeben (Anhang III Nr. 2), wobei den Mitgliedstaaten aber Ausnahmen ermöglicht werden. Gem. Art. 4 Abs. 1 a Nitrat-RL haben diese außerdem Regeln der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft aufzustellen, die von den Landwirten auf freiwilliger Basis³⁰⁹ anzuwenden sind; Mindestanforderungen hierzu formuliert Anhang II der Nitrat-RL.³¹⁰

Die Kommission schätzt, dass durch die vollständige Umsetzung der Nitrat-RL die N₂O-Emissionen bis 2020 um immerhin 6 % gegenüber 2000 verringert werden könnten.³¹¹ Die große Relevanz des Düngemittelrechts für den Klimaschutz spiegelt sich auch in der Nachhaltigkeitsstrategie von 2002 wider, in der sich die Bundesregierung das Ziel setzt, den Stickstoffbilanzüberschuss der deutschen Landwirtschaft bis 2010 auf 80 kg/ha zu senken.³¹² Darüber hinaus bestimmt die NEC-RL³¹³ über nationale Emissionshöchstmengen für bestimmte Luftschadstoffe³¹⁴ die Reduzierung der Ammoniakemissionen in Deutschland (Art. 4 i.V.m. Anhang I), die zu ca. 95 % aus der Landwirtschaft stammen. Bestimmte

³⁰⁷ *European Commission*, SEC (2009) 1093 final: The role of European agriculture in climate change mitigation.

³⁰⁸ Verordnung über die Anwendung von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln nach den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis beim Düngen (Düngeverordnung – DüV) v. 10.1.2006, zul. geändert durch Gesetz v. 24.2.2012, BGBl. I S. 212; ergangen auf Grundlage von §§ 1a Abs. 1, 5 Abs. 1 Nr. 2 DüMG (Vorläufer des Düngegesetz (DüngG) v. 9.1.2009, BGBl. I S. 54, 136, zul. geändert durch Gesetz v. 15.3.2012, BGBl. I S. 481).

³⁰⁹ Da die Nitrat-RL auch Bestandteil von Cross Compliance ist, muss sie wie das umsetzende nationale Recht von den Landwirten eingehalten werden, um Subventionskürzungen zu vermeiden.

³¹⁰ Klimarelevante Mindestanforderungen sind v.a. in den Festsetzungen über die Zeiträume abgebildet, in denen Düngemittel nicht auf landwirtschaftliche Flächen ausgebracht werden sollten, in den Festsetzungen über das Ausbringen von Düngemitteln auf wassergesättigte, überschwemmte, gefrorene oder schneebedeckte Böden, über Fassungsvermögen und Bauweise von Behältern zur Lagerung von Dung und über Ausbringungsverfahren. *Rodi/Sina//Gerstetter/Bausch/Görlach/Neubauer*, Klimaschutzrecht des Bundes, 2011, S. 235.

³¹¹ <http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/nitrates/de.pdf> (Stand: 31.8.2014).

³¹² Der Stickstoffbilanzüberschuss ergibt sich rechnerisch aus der Differenz von Stickstoffzufuhr (aus Mineraldüngung, Klärschlamm, Kompost, Futter und aus der Luft) und Stickstoffabfuhr (über pflanzliche und tierische Erzeugnisse für den Markt). *Bundesregierung*, Nachhaltigkeitsstrategie, 2002, S. 114 f.; *Statistisches Bundesamt*, Indikatorenbericht nachhaltige Entwicklung, 2012, S. 41; so auch *BMU*, Biodiversitätsstrategie, 2007, S. 48, 55, 132.

³¹³ RL 2001/81/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23.10.2001 über nationale Emissionshöchstmengen für bestimmte Luftschadstoffe (NEC-RL), ABl. 2001 Nr. L 309, S. 22 ff.

³¹⁴ ABl. 2001 Nr. L 309, S. 22 ff. Ammoniakemissionen entstehen bei der Lagerung und Ausbringung tierischer Wirtschaftsdünger und bei der Ausbringung harnstoffhaltiger Stickstoffdünger. Sie zählen nicht zu den Treibhausgasen, verursachen aber indirekte Treibhausgasemissionen.

Qualitätsziele gibt ferner die Wasser-RRL³¹⁵ vor, die u.a. die Verringerung der landwirtschaftlichen Stickstoff- und Phosphatbelastungen der Gewässer bezweckt.

Klimarelevant sind im Besonderen drei Aspekte der Verwendung mineralischer und Wirtschaftsdünger: erstens, wie und in welcher Menge der Dünger ausgebracht wird – dies ist vor allem für die Methan- und Lachgasemissionen aus Wirtschaftsdünger relevant –, zweitens – und insbesondere bedeutsam für die Lachgasemissionen –, wie viel Stickstoff in Form von Düngern ausgebracht wird und drittens – und zentral für die Methan- und Lachgasemissionen aus Wirtschaftsdünger –, in welcher Form Wirtschaftsdünger in einem Betrieb gelagert und wie er dann weiter verwendet und verwertet wird.³¹⁶ Nur ein Teil dieser Aspekte ist europaweit bundesrechtlich erfasst.

a) Verankerung von Klimaschutzzielen

Das DüngG und die DüV setzen die Nitrat-RL in Deutschland um und enthalten entsprechende Grenzwerte. Obgleich die Verringerung der Treibhausgasemissionen in der Landwirtschaft nicht ausdrückliches Ziel der Nitrat-RL und des umsetzenden deutschen Düngemittelrechts ist, bestehen quantitative Vorgaben in zweierlei Hinsicht: Zum einen durch die Festlegung der jährlichen Höchstmenge von 170 kg N/ha für das Ausbringen von Wirtschaftsdünger tierischer Herkunft, zum anderen durch die Vorgaben für die betriebliche Flächenbilanz, die einzelbetrieblichen Stickstoffüberschüsse auf eine bestimmte Größe abzusenken.

Das DüngG bestimmt in § 3 Abs. 2, dass bei der Düngemittelverwendung die Grundsätze guter fachlicher Praxis zu beachten sind; § 3 Abs. 3 DüngG enthält dahingehend eine Verordnungsermächtigung. Die Verordnung wurde in Gestalt der DüV erlassen, die die für den Bereich der Düngung für die Verringerung der Treibhausgasemissionen relevantesten Vorschriften umfasst. Die DüV regelt also die gute fachliche Praxis der Düngung und soll dazu beitragen, stoffliche Risiken durch die Anwendung von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln zu verringern.³¹⁷

³¹⁵ Richtlinie 2000/60/EG zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (Wasserrahmenrichtlinie – Wasser-RRL), ABl. 2000 Nr. L 331, S. 1 ff.

³¹⁶ Rodi/Sina/Gerstetter/Bausch/Görlach/Neubauer, Klimaschutzrecht des Bundes, 2011, S. 255 f.; siehe auch Naumann/Frelüh-Larsen, Klimaschutz in der Landwirtschaft, 2010, S. 8.

³¹⁷ Anforderungen an die gute fachliche Praxis sind nicht nur in der DÜV, sondern auch im BBodSchG (v. 17.3.1998, BGBl. I S. 502, zul. Geändert durch Gesetz v. 24.2.2012, BGBl. I S. 212) und dem BNatSchG (v. 29.7.2009, BGBl. I S. 2542, zuletzt geändert durch Gesetz v. 7.8.2013, BGBl. I S. 3154) niedergelegt; das Düngemittelrecht geht allerdings hinsichtlich des Konkretisierungsgrads, der rechtlichen Verbindlichkeit und Durchsetzbarkeit über die anderen Regelwerke hinaus.

Das Hauptziel der DüV besteht in der Senkung des Stickstoffbilanzüberschusses der deutschen Landwirtschaft, das die Bundesregierung ebenfalls in ihrer Nachhaltigkeitsstrategie benannt hat; eine bessere Stickstoffbilanz im Pflanzenanbau ist zentral.³¹⁸ Darüber hinaus soll die DüV zur Verringerung der Ammoniakemissionen nach der NEC-RL und der Einhaltung der Qualitätsziele der Wasser-RRL beitragen und dem Ziel dienen, die Beiträge aller Sektoren zum Klimaschutz nach der ESD³¹⁹ zu erhöhen.

Klimaschutzrelevante Normen zur Lagerung und Verwendung von Wirtschaftsdünger enthalten das BImSchG und die 4. BImSchV³²⁰, da sie das Entweichen von Treibhausgasen bei der Lagerung von Wirtschaftsdüngern verringern bzw. verhindern.³²¹

b) Instrumentenwahl

Die DüV bildet den ordnungsrechtlichen Rahmen auf Bundesebene und regelt die ersten beiden der drei beschriebenen klimarelevanten Aspekte der Verwendung von Dünger. Sie legt konkret fest, wann, wie und in welcher Menge Wirtschaftsdünger ausgebracht werden darf. Grundlegend ist in diesem Zusammenhang § 4 Abs. 3 i.V.m. Anl. 6 DüV, wonach in Umsetzung der Nitratricht-RL die jährliche Höchstmenge von 170 kg N/ha für das Ausbringen von Wirtschaftsdünger tierischer Herkunft im Betriebsdurchschnitt vorgesehen ist. Auf intensiv bewirtschaftetem Grünland bestimmter Betriebe dürfen nach der sogenannten Derogationsregelung des § 4 Abs. 4 DüV bis zu 230 kg Stickstoff ausgebracht werden. Die §§ 5 und 6 DÜV enthalten wiederum Vorgaben zur Bewertung der betrieblichen Flächenbilanz, das heißt zum Vergleich zwischen Nährstoffabfuhr mit den angebauten pflanzlichen Produkten und Nährstoffzufuhr über die Arten und Mengen der Düngemittel. Sie sehen eine Absenkung der einzelbetrieblichen Stickstoffüberschüsse vor: Aktuell besteht eine Nährstoffüberschuss-Obergrenze von 60 kg Stickstoff je Hektar und Jahr, § 6 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 d) DÜV. Daneben ist die klimarelevante Norm des § 4 Abs. 2 DÜV zu nennen, nach der Gülle, Jauche, sonstige flüssige organische oder organisch-mineralische Düngemittel mit wesentlichen Gehalten an verfügbarem Stickstoff oder Geflügelkot nach dem Aufbringen unverzüglich in unbestelltes Ackerland einzuarbeiten sind. In § 4 Abs. 5 DüV werden die Düngezeiten beschränkt.

³¹⁸ Zusammenfassend *BLAG*, Abschlussbericht: Evaluierung der Düngeverordnung, 2012, S. 1; siehe auch *UBA*, Klimaschutz und Emissionshandel in der Landwirtschaft, 2013, S. 36.

³¹⁹ „Alle Wirtschaftssektoren, auch der internationale See- und Luftverkehr, sollten zur Verwirklichung dieser Reduktionsziele beitragen.“ Erwägungsgrund 2 der Präambel, Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23.4.2009, ABl. 2009 Nr. L 140, S. 136 f.

³²⁰ Vierte Verordnung zur Durchführung des BImSchG (Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen – 4. BImSchV) v. 2.5.2013, BGBl. I S. 973, 3756.

³²¹ *Rodi/Sina/Gerstetter/Bausch/Görlach/Neubauer*, Klimaschutzrecht des Bundes, 2011, S. 257; siehe auch *Flessa/Müller/Plassmann/Osterburg/Techen/Nitsch/Nieberg/Sanders/Meyer zu Hartlage/Beckmann/Anspach*, Klimaschutzpolitik für den Agrarsektor, 2012, S. 30 f.

Bestimmungen zur Lagerung und Verwendung von Wirtschaftsdünger enthalten das BImSchG und die 4. BImSchV; es handelt sich ebenfalls um Ordnungsrecht. Anlagen für die landwirtschaftliche Tierhaltung sind ab einer bestimmten Zahl von Halteplätzen genehmigungsbedürftig, § 4 Abs. 1 BImSchG i.V.m. § 1 und Ziffer 7.1 Anhang der 4. BImSchV. Gem. § 5 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BImSchG sind genehmigungsbedürftige Anlagen so zu errichten und zu betreiben, dass schädliche Umwelteinwirkungen und sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit und die Nachbarschaft nicht hervorgerufen werden können und dass Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen und sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen getroffen wird, insbesondere durch die dem Stand der Technik entsprechenden Maßnahmen. Konkretisierend enthält Ziff. 5.4.7.1 der TA Luft³²² bestimmte Anforderungen für die Anlagen der Tierhaltung, z.B. die Lagerung von Flüssigmist in geschlossenen Behältern und bestimmte Mindestlagerkapazitäten für flüssige Wirtschaftsdünger.

Zudem existieren rechtliche Vorschriften auf Landesebene in Gestalt von sogenannten JGS³²³-Anlagen-Verordnungen,³²⁴ die auch in Umsetzung der Nitrat-RL ergangen sind und damit dem Ziel des Gewässerschutzes dienen. Sie enthalten u.a. Anforderungen an die Lagerkapazitäten und den Schutz vor Eindringen von Jauche oder Gülle in den Boden. In der Regel verweisen die JGS-Verordnungen bezüglich der genauen Anforderungen an Lagerbehälter auf den Stand der Technik und dazu ergangene technische Bestimmungen und Bauvorschriften der zuständigen Behörde.

c) Überwachungs- und Sanktionsmechanismus

Die Bestimmungen der DüV und der Nitrat-RL werden durch die nach Landesrecht zuständigen Behörden gem. § 12 Abs. 1 DüngG überwacht; die Anforderungen der DüV können im Wege behördlicher Anordnungen durchgesetzt werden, § 13 Nr. 1 DüngG. Zudem enthält § 10 DüV i.V.m. § 14 DüngG Ordnungswidrigkeitentatbestände, die u.a. Sanktionen bei der Überschreitung der zulässigen Menge an Wirtschaftsdünger vorsehen. Außerdem müssen die Landwirte durch die Verknüpfung der Direktzahlungen mit der Einhaltung der

³²² Erste Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum BImSchG (Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft) v. 24.7.2002, GMBL. S. 511 ff.

³²³ Jauche-, Gülle-, Stallmist-, Silagesickersaftlagerung.

³²⁴ Für eine bundeseinheitliche Regelung *BMU/BMELV*, Nitratbericht 2012, S. 44; für Niedersachsen *Flessa/Müller/Plassmann/Osterburg/Techen/Nitsch/Nieberg/Sanders/Meyer zu Hartlage/Beckmann/Anspach*, Klimaschutzpolitik für den Agrarsektor, 2012, S. 345 f.

europäischen Vorschriften (Cross Compliance) die gute fachliche Praxis einhalten, um in den Genuss der Agrarsubventionen zu gelangen.³²⁵

Die im BImSchG und der 4. BImSchV niedergelegten Bestimmungen zur Lagerung und Verwendung von Wirtschaftsdünger sind nach § 20 BImSchG durchsetzbar.

d) Potential und Defizite im Hinblick auf den Klimaschutz einschließlich Mengensteuerung

Entscheidend für die Bewertung der Umweltwirkung des Düngereinsatzes ist nicht der Düngemittelabsatz oder -einsatz, sondern der Stickstoffbilanzüberschuss der deutschen Landwirtschaft. Das in der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung verfolgte Ziel, diesen bis 2010 auf 80 kg/ha zu senken, war 2009 nach verschiedenen Berechnungen noch nicht greifbar.³²⁶ Ein Jahr später wurden 96 kg/ha³²⁷ bilanziert; damit wurde das Ziel der Nachhaltigkeitsstrategie verfehlt.

Weitgehende Einigung besteht über die Notwendigkeit, das Düngemittelrecht zu verschärfen, um den Stickstoffüberschuss zu senken. Eine in diesem Kontext wiederkehrende Forderung betrifft die Ausbringungsobergrenzen der DüV.³²⁸ Thematisiert wird u.a., die Obergrenze von 170 kg N/ha für Wirtschaftsdünger tierischer Herkunft auf sämtliche organische Düngemittel wie Gärreste pflanzlicher Herkunft anzuwenden, diese Obergrenze und den zulässigen Stickstoffüberschuss abzusenken, die Obergrenze für Wirtschaftsdünger für Grünlandflächen generell auf 170 kg N/ha zu senken und/oder den gesamten Nährstoffeintrag in die Berechnung der Ausbringungsobergrenzen einzubeziehen. Darüber hinaus müssen die Aufbringungszeitpunkte für Wirtschaftsdünger optimiert werden, indem sie besser am Bedarf

³²⁵ Im Jahr 2009 wurden in Deutschland bei Cross Compliance ca. 4.553 Betriebe auf die Einhaltung der Nitrat-RL kontrolliert und bei 453 Betrieben Verstöße gegen die Cross-Compliance-Anforderungen festgestellt, die zu Sanktionen führten. Vgl. BT-Drucks. 17/5457, S. 5; *BMU/BMELV*, Nitratbericht 2012, S. 49.

³²⁶ 84 kg/ha: *BLAG*, Abschlussbericht: Evaluierung der Düngeverordnung, 2012, S. 82; 87 kg/ha: *Statistisches Bundesamt*, Indikatorenbericht nachhaltige Entwicklung, 2012, S. 40; 95 kg/ha: vgl. *UBA*, Daten zur Umwelt, <http://www.umweltbundesamt-daten-zur-umwelt.de/umweltdaten/public/theme.do?nodeIdent=2879> (Stand: 31.8.2014) m.w.N.

³²⁷ *BLAG*, a.a.O., S. 83; vgl. *UBA*, Daten zur Umwelt: a.a.O.

³²⁸ Dazu und im Folgenden *WBA/WBD/SRU*, Novellierung der Düngeverordnung, 2013, S. 15 ff.; *BLAG*, a.a.O., S. 5 ff.; *UBA*, Klimaschutz und Emissionshandel in der Landwirtschaft, 2013, S. 36 f.; *Flessa/Müller/Plassmann/Osterburg/Techen/Nitsch/Nieberg/Sanders/Meyer zu Hartlage/Beckmann/Anspach*, Klimaschutzpolitik für den Agrarsektor, 2012, S. 344; *UBA*, Stickstoff-Emissionsminderungsstrategie, 2009, S. 86 f., 97 f.; *Naumann/Frelüh-Larsen*, Klimaschutz in der Landwirtschaft, 2010 S. 11 f.; *SRU*, Umweltgutachten 2008, Kap. 11, 775 ff.; *Peine*, NuR 2012, 611, 617 f.; *SPD-Bundestagsfraktion*, BT-Drucks. 17/10115, S. 2.

der Pflanze ausgerichtet und stärker kontrolliert werden. Im Weiteren wird erörtert, den zulässigen einzelbetrieblichen Stickstoffüberschuss auf jährlich 50 kg pro Hektar zu senken.³²⁹

Problematisch ist ferner der inkonsequente Vollzug:³³⁰ Verletzungen gegen die gute fachliche Praxis werden nicht ausreichend geahndet. Im Falle der Gülleausbringung ist dies vor allem deswegen relevant, weil Gülle in Oberflächengewässer abgeschwemmt werden kann, § 3 Abs. 6 DüV. Zum Teil ist das späte Ausbringen von Gülle jedoch auch dem Interpretationsspielraum betreffend die „unverzügliche Einarbeitung“ nach § 4 Abs. 2 DüV geschuldet. Die Mehrheit der Länder erstellte dahingehende Vollzugshinweise³³¹ auf Grundlage der Beschlüsse der Agrarministerkonferenz vom 1. April 2011 in Jena³³², allerdings bestehen auch hier Unterschiede. Für eine klare zeitliche Konkretisierung der Verordnung spricht sich auch die Bund-Länder-Arbeitsgruppe aus, die die DüV evaluierte.³³³ Um einen konsequenteren Vollzug der DüV zu erreichen, sind ferner Informations- und Kontrollkampagnen über die sofortige Einarbeitung von Wirtschaftsdünger in den Hauptdüngungszeiträumen und Prüfungen der Nährstoffbilanzen empfehlenswert.

Neben der Optimierung der DüV werden weitere Maßnahmen und Instrumente erörtert:³³⁴ Eine ambitionierte Anreiz-Förderung für die Umstellung auf Ökolandbau, der Ausbau von Agrarumweltmaßnahmen, Agrarinvestitionsförderprogramme, eine flächengebundene Tierhaltung³³⁵,

³²⁹ SPD-Bundestagsfraktion, BT-Drucks. 17/10115, S. 2. Auch der *SRU*, Umweltgutachten 2012, S. 378, hält langfristig eine stärkere Senkung für erforderlich. Nach den Berechnungen des UBA bestand bei dem damals zulässigen Stickstoffüberschuss von 70 kg/ha ein überaus hohes jährliches Einsparpotential von 370 Gg Stickstoff, dem standen lediglich 0,9 bis 1,3 € Reduzierungskosten pro 1 kg Stickstoffüberschuss gegenüber. UBA, Stickstoff-Emissionsminderungsstrategie, 2009, S. 98; *Peine*, NuR 2012, 611/617; *Naumann/Frelih-Larsen*, Klimaschutz in der Landwirtschaft, 2010 S. 12.

³³⁰ *NABU*, <http://schleswig-holstein.nabu.de/themen/landwirtschaft/hintergrund/14504.html> (Stand: 31.8.2014); mit Berechnungen des Kontrollaufwandes für Niedersachsen *Flessa/Müller/Plassmann/Osterburg/Techen/Nitsch/Nieberg/Sanders/Meyer zu Hartlage/Beckmann/Anspach*, Klimaschutzpolitik für den Agrarsektor, 2012, S. 345 ff.; *WBA/WBD/SRU*, Novellierung der Düngeverordnung, 2013, S. 17 ff.

³³¹ Danach muss die Einarbeitung spätestens innerhalb von vier Stunden abgeschlossen sein.

³³² TOP 17 des Ergebnisprotokolls.

³³³ *BLAG*, Abschlussbericht: Evaluierung der Düngeverordnung, 2012, S. 36.

³³⁴ Ausf. *Flessa/Müller/Plassmann/Osterburg/Techen/Nitsch/Nieberg/Sanders/Meyer zu Hartlage/Beckmann/Anspach*, Klimaschutzpolitik für den Agrarsektor, 2012, S. 345 ff.; UBA, Stickstoff-Emissionsminderungsstrategie, 2009, S. 96 ff.; *Naumann/Frelih-Larsen*, Klimaschutz in der Landwirtschaft, 2010 S. 12; *NABU*, <http://schleswig-holstein.nabu.de/themen/landwirtschaft/hintergrund/14504.html> (Stand: 31.8.2014); zu einer Stickstoffsteuer, einer Steuer auf Futtermittel und organische Düngemittel sowie einer Stickstoffüberschussabgabe *Wegener/Theuvsen*, Stickstoffbedingte Treibhausgasemissionen in der Landwirtschaft, 2010, S. 22 ff.

³³⁵ Bei dieser wird nur so viel Vieh erlaubt, wie aus der zugeordneten Fläche gefüttert und umgekehrt an Gülle und Mist auf der Fläche ertragswirksam genutzt werden kann. Die Umweltwirkung basiert darauf, dass Wirtschaftsdünger aus vorwiegend viehwirtschaftlich geprägten Regionen effizient im Ackerbau eingesetzt wird und dadurch Mineraldünger ersetzt. Die flächengebundene Tierhaltung wird als Alternative zu den Ausbringungsobergrenzen für Wirtschaftsdünger je Hektar diskutiert. *Flessa/Müller/Plassmann/Osterburg/Techen/Nitsch/Nieberg/Sanders/Meyer zu Hartlage/Beckmann/Anspach*, a.a.O., S. 345; UBA, Klimaschutz

die Festlegung von Obergrenzen für mineralischen Dünger in Düngeplänen sowie der Abbau von Subventionen, die nicht an ökologische Kriterien gebunden sind. Auch neue Instrumente wie eine Stickstoffsteuer, werden in Betracht gezogen, um die externen Kosten der Anwendung des Stickstoffdüngers zu internalisieren; daneben wird eine Stickstoffabgabe thematisiert.

Betreffend die in der TA Luft bestimmten Anforderungen an die Lagerung von Flüssigmist und flüssige Wirtschaftsdünger wird teilweise darauf hingewiesen, dass die gasdichte Lagerung nur dann über eine bloße Verschiebung von Emissionen auf den Zeitpunkt der Ausbringung hinausgeht, wenn das Gas in Biogasanlagen Verwendung findet.³³⁶

Eine Mengensteuerung der Treibhausgasemissionen erfolgt durch die jährlichen Ausbringungsobergrenzen für Wirtschaftsdünger tierischer Herkunft und die Vorgaben zur Absenkung der einzelbetrieblichen Stickstoffüberschüsse allenfalls mittelbar.

und Emissionshandel in der Landwirtschaft, 2013, S. 37; *dass.*, Stickstoff-Emissionsminderungsstrategie, 2009, S. 99 m.w.N.

³³⁶ Vgl. *Rodi/Sina/Gerstetter/Bausch/Görlach/Neubauer*, Klimaschutzrecht des Bundes, 2011, S. 257 f.; siehe weiter *Flessa/Müller/Plassmann/Osterburg/Techen/Nitsch/Nieberg/Sanders/Meyer zu Hartlage/Beckmann/Anspach*, a.a.O., S. 346.

III. Energie

Ulf Jacobshagen, Markus Kachel (BBH)

1. Bedeutung des Energiesektors in der Klimapolitik

Der Energiesektor betrifft das Klima in einem bedeutenden Umfang: Die energiebedingten Emissionen der Energiewirtschaft³³⁷ 2012 betragen nach ersten Schätzungen des Umweltbundesamtes 365,1 Mio. t CO₂-Äquivalent. Dies stellt einen Anteil von ca. 39,3 % der gesamten Treibhausgasemissionen in Deutschland dar.³³⁸ Die energiebedingten Treibhausgasemissionen des Energiesektors verminderten sich damit gegenüber 1990 um 14,5 %.³³⁹

Rund die Hälfte der von der Bundesregierung im Jahre 2007 beschlossenen Maßnahmen des IEKP betrafen unmittelbar die Erzeugung und Verteilung von Strom und Wärme.³⁴⁰ Berechnungen aus dieser Zeit beziffern das jährliche CO₂-Einsparpotential bis 2020 der in IEKP vorgeschlagenen Maßnahmen durch den Ausbau der erneuerbaren Energien im Stromsektor auf 55 Mio. t, durch den Ausbau der erneuerbaren Energien im Wärmesektor auf 9 Mio. t, durch den Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung auf 14 Mio. t und durch die Erneuerung fossiler Kraftwerke auf 15 Mio. t.³⁴¹

Die Bestandsanalyse der klimaschützenden Gesetze im Sektor Energie erfolgt im Rahmen der Handlungskomplexe „Energieeffizienz“ und „Brennstoffbezogene Vorschriften“.

Zunächst wird das TEHG³⁴², das die europäische EH-RL³⁴³ in deutsches Recht umsetzt, vertieft betrachtet. Der Großteil der dem Emissionshandel unterliegenden Emissionen ist dem Energiebereich zuzuordnen. Daneben sind auch weite Teil der Emissionen der Industrie sowie der Luftverkehr vom Emissionshandel umfasst. Das TEHG schafft eine Kombination aus ökonomischen Anreizen und Sanktionsmechanismen zur Reduktion der Treibhausgasemissionen. Betreiber emissionshandelspflichtiger Anlagen müssen für deren

³³⁷ Quellkategorie 1.A.1 nach dem Nationalen Inventarbericht – 2012.

³³⁸ UBA, Hintergrundpapier, Treibhausgasausstoß in Deutschland 2012, 2013, Tabelle 2.

³³⁹ *Dass.*, a.a.O., Tabelle 3.

³⁴⁰ BMWi/BMU, Eckpunkte für ein Integriertes Energie- und Klimaprogramm, 2007.

³⁴¹ UBA, Meseberger Beschlüsse, 2007, S. 4.

³⁴² Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz - TEHG) v. 21.7.2011, BGBl. I S. 1475, zuletzt geändert durch Gesetz v. 7.8.2013, BGBl. I S. 3154.

³⁴³ Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 13.10.2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates (EH-RL), ABl. 2003 Nr. L 275, S. 32 ff.

Treibhausgasemissionen Emissionsberechtigungen abgeben. Im Rahmen eines vorgegebenen Gesamtbudgets (Cap) an Emissionsberechtigungen werden Klimaschutzanstrengungen honoriert und zu einem werthaltigen und handelbaren Gut (Trade). Ob es sich für den einzelnen Anlagenbetreiber lohnt, zur Minderung seiner Abgabepflichten Maßnahmen zur Verringerung der Anlagenemissionen zu ergreifen, soll sich über die Zertifikatepreise regulieren, die sich nach Maßgabe des vorgegebenen Budgets und im freien Spiel von Angebot und Nachfrage einstellen.

Anschließend werden im Handlungskomplex „Energieeffizienz“ das KWKG³⁴⁴ und das EDL-G einer Analyse unterzogen. Das KWKG fördert die Erzeugung von Strom im energieeffizienten Kraft-Wärme-Kopplungs-Prozess, während das EDL-G darauf zielt, die Effizienz der Endenergienutzung kostenwirksam zu steigern.

Von klimaschützender Relevanz im Energiebereich sind zudem die brennstoffbezogenen Vorschriften, namentlich die Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen nach dem EEG – in Ergänzung mit der BioSt-NachV – sowie die Forcierung des Einsatzes von erneuerbaren Energien zur Deckung des Wärme- bzw. Kältebedarfs nach dem EEWärmeG. Flankiert werden die brennstoffbezogenen Vorschriften durch steuerrechtliche Privilegien für ökologisch förderungswürdigen Brennstoffeinsatz bzw. förderwürdiger Energieerzeugung. Es werden daher im Rahmen des Handlungskomplexes „Brennstoffbezogene Vorschriften“ das EEG sowie die BioSt-NachV, das EEWärmeG, das EnergieStG und das StromStG analysiert.

Das im Energiesektor bestehende Instrumentarium zum Klimaschutz ist charakterisiert durch ökonomische Anreize und ordnungsrechtliche Instrumente im Bereich des TEHG und die Setzung ordnungsrechtlicher Pflichten in Ergänzung mit finanziellen Förderimpulsen in den weiteren Bereichen, wobei hier das Schwergewicht auf dem Einsatz von Förderinstrumenten liegt.

2. Emissionshandel – TEHG

Das TEHG bezweckt die Einhaltung der vorwiegend europarechtlich vorgeprägten treibhausgasbezogenen Mengenvorgaben. Einzelstaatliche Maßnahmen sind aber nicht ausgeschlossen, soweit diese mit den gemeinschaftsrechtlichen Bindungen vereinbar sind. Das Durchsetzungsinstrumentarium ist sowohl durch marktbasierende Anreize als auch durch klassisch ordnungsrechtliche Elemente geprägt. Die Sanktionsmechanismen gehen teilweise

³⁴⁴ Gesetz für die Erhaltung, die Modernisierung und den Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung (Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz – KWKG) v. 19.3.2002, BGBl. I S. 1092, zuletzt geändert durch Gesetz v. 21.7.2014, BGBl. I S. 1066.

weiter als im klassischen Ordnungsrecht. Die Instrumente sind wirksam, denn eine Überschreitung der festgelegten Emissionsbudgets ist im Anwendungsbereich des Emissionshandels systematisch ausgeschlossen. Inwieweit dabei auch konkrete Anreize zur Investition in klimaschonende Technologien gesetzt werden, hängt von der staatlichen Mengenplanung und den sich daraus ergebenden Preissignalen ab. Denn ein entsprechendes Preissignal setzt voraus, dass die Nachfrage nach Emissionsberechtigungen hinter der bereitgestellten Menge zurückbleibt. Ein konjunkturbedingter Bedarfsrückgang kann in gleicher Weise zur Einhaltung der Emissionsbudgets beitragen wie Anlagenmodernisierungen.

a) Verankerung von Klimaschutzzielen

Gemäß § 1 TEHG ist es Zweck des Gesetzes, für die in Anhang 1 Teil 2 genannten Tätigkeiten, durch die in besonderem Maße Treibhausgase emittiert werden, die Grundlagen für den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen in einem gemeinschaftsweiten Emissionshandelssystem zu schaffen, um damit durch eine möglichst kosteneffiziente Verringerung von Treibhausgasen zum weltweiten Klimaschutz beizutragen.

Das TEHG definiert selbst keine quantifizierten Klimaschutzziele. Es regelt lediglich die Grundpflichten der Betreiber emissionshandelspflichtiger Anlagen, die über die Emissionen ihrer Anlagen Bericht zu erstatten und eine den Emissionen entsprechende Anzahl an Emissionsberechtigungen abzugeben haben. Die Mengenplanung erfolgt außerhalb des TEHG. In den ersten beiden Handelsperioden wurden die Budgets – unter dem Vorbehalt der Genehmigung durch die Kommission – in nationalen Allokationsplänen einzelstaatlich festgelegt. Mit Beginn der Handelsperiode 2013 bis 2020 gilt ein einheitliches europäisches Budget für die Emissionen der in den Emissionshandel einbezogenen Tätigkeiten. Die entsprechenden Zielvorgaben sind in Art. 9 der EH-RL definiert und werden durch Entscheidung der Kommission konkretisiert.³⁴⁵ Der auf Deutschland entfallende Anteil an diesem Budget ist nach Maßgabe der europäischen Versteigerungsverordnung EH-RL teilweise zu versteigern, § 8 Abs. 1 S. 2 TEHG, oder nach Maßgabe des Beschlusses der Kommission über die europaweit einheitlichen Zuteilungsregeln³⁴⁶ kostenlos zuzuteilen, § 9 Abs. 1 TEHG. Hierdurch werden die Möglichkeiten einer einzelstaatlichen Mengensteuerung auch auf der Zuteilungsebene begrenzt. Eine Nachsteuerung ist damit – abseits von Änderungen auf EU-

³⁴⁵ Zuletzt Beschluss 2010/634/EU der Kommission v. 22.10.2010 zur Anpassung der gemeinschaftsweiten Menge der im Rahmen des EU-Emissionshandelssystems für 2013 zu vergebenden Zertifikate und zur Aufhebung des Beschlusses 2010/384/EU, ABl. 2010 Nr. L 279, S. 34.

³⁴⁶ Beschluss 2011/278/EU der Kommission v. 27.4.2011 zur Festlegung EU-weiter Übergangsvorschriften zur Harmonisierung der kostenlosen Zuteilung von Emissionszertifikaten gemäß Artikel 10a der Richtlinie 2003/87/EG, ABl. 2011 Nr. L 130, S. 1.

Ebene – praktisch nur über den Sekundärmarkt möglich, indem Zertifikate durch Mitgliedstaaten aufgekauft und gelöscht werden.

b) Instrumentenwahl

(1) Ökonomische Anreizinstrumente

Der emissionsmindernde Steuerungsmechanismus des Emissionshandels wirkt in zweifacher Hinsicht: Zum einen nimmt er der Gesamtheit der Anlagenbetreiber die Möglichkeit, mehr CO₂ zu emittieren, als festgesetzt. Zum anderen verteuert er die Emission um den Faktor CO₂-Kosten, so dass es für die Betreiber wirtschaftlicher wird, zu modernisieren, wenn ihre Modernisierungskosten niedriger sind als der Preis der Zertifikate. Dem börslichen wie außerbörslichen Handel kommt hierbei eine Verteilungsfunktion zu, die unter idealen Bedingungen dazu führt, dass die volkswirtschaftlich kostengünstigsten Minderungen realisiert werden.

(2) Ordnungsrechtliche Instrumente

Das TEHG weist neben dem marktbasieren Anreizmechanismus auch ordnungsrechtliche Elemente auf, die gegenüber dem erstgenannten aber nur eine abgeleitete Funktion haben.

Ähnlich § 4 Abs. 1 S. 1 BImSchG regelt auch § 4 Abs. 1 S. 1 TEHG eine Genehmigungspflicht im Sinne eines präventiven Verbotes mit Erlaubnisvorbehalt. Im Unterschied zur Genehmigung nach BImSchG³⁴⁷ dient die Emissionsgenehmigung aber nicht der Abwehr schädlicher Umwelteinwirkungen, sondern vorrangig der vollständigen Erfassung der emissionshandelspflichtigen Anlagen und ihrer Emissionen. Dementsprechend steht die Emissionsgenehmigung gemäß § 4 Abs. 1 S. 2 TEHG auch nur unter der Bedingung, dass die in § 4 Abs. 2 TEHG genannten Angaben gemacht werden.

Entsprechendes gilt für die Grundpflichten des Betreibers einer emissionshandelspflichtigen Anlage, die ebenfalls nicht auf die Begrenzung der Emissionen der konkreten Anlage gerichtet sind. Gemäß § 5 Abs. 1 TEHG hat der Anlagenbetreiber die durch seine Tätigkeit in einem

³⁴⁷ Bei vor dem 1. Januar 2013 genehmigten Anlagen umfasst diese auch die Emissionsgenehmigung, § 4 Abs. 4 S. 1 TEHG.

Kalenderjahr verursachten Emissionen nach Maßgabe der europäischen Monitoring-VO³⁴⁸ zu ermitteln – hierfür ist gem. § 6 Abs. 1 TEHG ein Überwachungsplan zu erstellen – und der DEHSt bis zum 31. März des jeweiligen Folgejahres zu melden. Einen ordnungsrechtlichen Einschlag hat auch die Pflicht des Anlagenbetreibers zur Abgabe von Emissionsberechtigungen nach § 7 Abs. 1 TEHG (vgl. bereits Punkt (a)). Auch hier geht es aber nicht um die Begrenzung der Emissionen der konkreten Anlage, sondern darum, dem Markt eine den tatsächlichen Emissionen entsprechende Anzahl von Emissionsberechtigungen zu entziehen und damit entsprechende Knappheits- und Preissignale zu setzen.

Flankierend enthalten das TEHG sowie die Zuteilungsverordnung (ZuV) 2020³⁴⁹ weitere Mitteilungspflichten. Insbesondere besteht nach § 22 ZuV 2020 die Pflicht, wesentliche Änderungen im Betrieb oder der Kapazität der Anlage anzuzeigen. Diese Pflicht dient mittelbar der Mengensteuerung. Denn diese Mitteilungen sollen u.a. die zuständige Behörde in den Stand versetzen, Zuteilungen gem. § 20 Abs. 3 bzw. § 21 ZuV 2020 wegen Stilllegung oder Teilstilllegung der Anlage zu widerrufen.

c) Überwachungs- und Sanktionsmechanismus

Das TEHG sieht zur Durchsetzung der emissionshandelsrechtlichen Grundpflichten ein differenziertes Sanktionssystem vor.

Die Abgabepflicht nach § 7 Abs. 1 TEHG wird sanktioniert mit einer Strafzahlung, die in § 30 Abs. 1 TEHG geregelt ist. Danach setzt die DEHSt für jede zum 30. April fällige Emissionsberechtigung, die der Anlagenbetreiber nicht fristgerecht abgegeben hat, eine Zahlungspflicht von 100 € fest. Die abzugebende Menge richtet sich dabei nach der berichteten Menge und ist nach einem Urteil des OVG Berlin-Brandenburg³⁵⁰ nicht mit einer „objektiven“ Emissionsmenge gleichzusetzen.

Die Sanktion ist an den Europäischen Verbraucherindex gekoppelt und kann sich entsprechend erhöhen. Gem. § 30 Abs. 1 S. 3 TEHG darf die Zahlungspflicht nur binnen eines Jahres ab dem Zeitpunkt des Pflichtenverstößes festgesetzt werden.

³⁴⁸ Verordnung Nr. 601/2012 v. 21.6.2012 über die Überwachung von und die Berichterstattung über Treibhausgasemissionen gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. 2012 Nr. L 181, S. 30 ff.

³⁴⁹ Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Handelsperiode 2013 bis 2020 (Zuteilungsverordnung – ZuV 2020) v. 26.9.2011, BGBl. I S. 1921.

³⁵⁰ OVG Berlin-Brandenburg, Urteil v. 20.10.2011, Az. OVG 12 B 20.10, nicht rechtskräftig, Revision läuft.

Neben dem spezifischen Instrument der Strafzahlungspflicht enthalten das TEHG und die ZuV 2020 Bußgeldtatbestände, mit denen die Verletzung der emissionshandelsrechtlichen Verpflichtungen mit Bußgeldern von bis zu 500.000 € geahndet werden kann, § 32 Abs. 4 TEHG. Bußgeldbewehrt sind namentlich die Verletzung der Berichtspflichten und der Abgabepflichten. Wird allerdings wegen einer Pflichtverletzung bereits eine Strafzahlung nach § 30 Abs. 1 TEHG verhängt, soll gem. § 32 Abs. 5 TEHG von der Verhängung eines Bußgeldes abgesehen werden.

d) Potential und Defizite im Hinblick auf den Klimaschutz einschließlich Mengensteuerung

Das Instrument des Emissionshandels ist – wohl wie kein anderes – in besonderem Maße geeignet, die Einhaltung eines staatlich festgesetzten Klimaschutzziels zu gewährleisten. Dies ergibt sich daraus, dass innerhalb des Systems insgesamt nur so viel emittiert werden darf, wie dieses an Emissionsberechtigungen bereitstellt. Die aus dem Emissionshandel folgenden Pflichten werden von den betroffenen Anlagenbetreibern auch im Wesentlichen eingehalten.

Die ökonomische Anreizwirkung zugunsten einer Investition in emissionsarme Technologien bleibt jedoch derzeit – dies gilt für den gesamten europäischen Emissionshandel – noch hinter den Erwartungen zurück.³⁵¹ Das aktuelle Preisniveau von 3,30 €/t CO₂³⁵² bildet in aller Regel die spezifischen Vermeidungskosten nicht ab und ist daher nicht ausreichend, um Investitionen in Technologien zur Steigerung der Anlageneffizienz zu fördern.

Eine nachträgliche Gesamt mengenänderung ist derzeit auf Ebene der EU-Mitgliedstaaten – so auch im TEHG – nicht vorgesehen. Begrenzt insbesondere durch den Grundsatz des Vertrauensschutzes kann aber die EU eine nachträgliche Gesamt mengenänderung vornehmen.

3. Energieeffizienz

Eine verbesserte Energieeffizienz führt zu einer Energieeinsparung für den gleichen Prozess und damit einhergehend zu einer Verminderung eines CO₂-Ausstoßes.

³⁵¹ Kommission, Grünbuch – Ein Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030, COM (2013) 169 fin.

³⁵² <http://www.eex.de> (Stand: 31.8.2014). Als Ursache des Preisverfalls wird ein Überschuss im europäischen Markt von derzeit – so die Europäische Kommission – bis zu 2 Mrd. Emissionsberechtigungen verantwortlich gemacht, http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/index_en.htm (Stand: 31.8.2014).

Die maßgeblichen europäischen Vorgaben zur Energieeffizienz bildeten zunächst die KWK-RL³⁵³ vom 11. Februar 2004 über die Förderung einer am Nutzwärmebedarf orientierten Kraft-Wärme-Kopplung im Energiebinnenmarkt sowie die EDL-RL³⁵⁴ über Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen. Letztere sollte mittels Einsparrichtwerten und Rahmenbedingungen für den Energiedienstleistungsmarkt zur Verringerung des Endenergieverbrauchs beitragen. Die Mitgliedstaaten wurden darin verpflichtet, nach neun Jahren nationale Energieeinsparrichtwerte von jährlich 9 % auf den Durchschnittsverbrauch festzulegen, deren Einhaltung jedoch ausdrücklich nicht verbindlich gestellt wurde. 2010 hat der Gesetzgeber die Richtlinie mit dem (EDL-G³⁵⁵) umgesetzt.³⁵⁶

Beide Richtlinien wurden inzwischen durch die EEff-RL³⁵⁷ vom 25. Oktober 2012 abgelöst. Sie dient dem EU-Ziel, den Primärenergieverbrauch der EU-Staaten bis 2020 um 20 % gegenüber den Projektionen von 2007 zu reduzieren. Zu diesem Zweck schafft die Richtlinie nunmehr einen gemeinsamen Rahmen für Effizienzmaßnahmen sowohl für den Primärenergieverbrauch als auch teilweise für den Endenergieverbrauch und fasst die bisherigen Regelungen zur Kraft-Wärme-Kopplung und Energiedienstleistungen zusammen.

Die Mitgliedstaaten haben nach Art. 3 EEff-RL indikative, nicht verbindliche nationale Energieeffizienzziele festzulegen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Verbrauch der Union im Jahr 2020 nicht mehr als 1.474 Mio. t Rohöleinheiten (RÖE) Primärenergie oder nicht mehr als 1078 Mio. t RÖE Endenergie betragen darf.³⁵⁸

Hinsichtlich des Marktes für Energiedienstleistungen zielt die Richtlinie nunmehr neben der Vorbildfunktion des öffentlichen Sektors³⁵⁹ auch auf die Verringerung von Energielieferungen an private Haushalte und Unternehmen ab.³⁶⁰

Das Energiekonzept der Bundesregierung von 2010 sieht folgende quantifizierbaren Ziele zur Energieeffizienz vor:³⁶¹ Bis 2020 soll der Primärenergieverbrauch gegenüber 2008 um 20 %

³⁵³ Richtlinie 2004/8/EG des Rates v. 11.2.2004 über die Förderung einer am Nutzwärmebedarf orientierten Kraft-Wärme-Kopplung im Energiebinnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 92/42/EWG (KWK-RL 2004/8/EG), ABl. 2004 Nr. L 52, S. 50 ff.

³⁵⁴ Richtlinie 2006/32/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 5.4.2006 über Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen (EDL-RL) und zur Aufhebung der Richtlinie 93/76/EWG des Rates, ABl. 2006 Nr. L 114, S. 64 ff.

³⁵⁵ Gesetz über Energiedienstleistungen und andere Energieeffizienzmaßnahmen (EDL-G) v. 4.11.2010, BGBl. I S. 1483.

³⁵⁶ Vgl. Koch, NVwZ 2011, 641, 650.

³⁵⁷ Richtlinie 2012/27/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 25.10.2012 (Energieeffizienz-Richtlinie - EEffRL), ABl. Nr. 2012 Nr. L 351, S. 1 ff.; als Überblick vgl. Martin, EnWZ 2012, 62.

³⁵⁸ Art. 3 Abs. 1 lit. a EEff-RL.

³⁵⁹ Vgl. noch zur EDL-RL, Schneider, in: Schneider/Theobald, Recht der Energiewirtschaft, 2011, § 21 Rn. 188.

³⁶⁰ Vgl. Martin, EnWZ 2012, 62, 63 f.

und bis 2050 um 50 % sinken. Dies bedeutet eine Steigerung der jährlichen gesamtwirtschaftlichen Energieproduktivität in Deutschland um durchschnittlich 2,1 %. Die jahresdurchschnittliche Steigerung der Energieproduktivität betrug in den Jahren 1990 bis 2012 1,9 %.³⁶² Zwischen 2008 und 2011 betrug die jährliche Steigerungsquote 2,0 %.³⁶³ Ferner soll der Bruttostromverbrauch gegenüber 2008 um 10 % bis 2020 und um 25 % bis 2050 vermindert werden. Zudem wird die Steigerung des Anteils der Stromerzeugung aus Kraft-Wärme-Kopplung auf 25 % für das Jahr 2020 anvisiert. Die Ziele des Energiekonzepts wurden in den Beschlüssen zur Energiewende vom Juni 2011 bestätigt.

Die Bundesregierung setzt bei Umsetzung der Energiewende auf eine marktwirtschaftliche Lösung, die Anreize für Haushalte und Unternehmen zur Erhöhung der Energieeffizienz schafft.³⁶⁴ Im Folgenden werden die zwei Regelungen des deutschen Energieeffizienzrechts außerhalb des Gebäudebereichs, nämlich das KWKG sowie das EDL-G, analysiert.

a) KWKG

Das KWKG setzt an der Energieerzeugungsseite an. Durch die gemeinsame Erzeugung von Strom und Wärme wird im Vergleich zur ungekoppelten Erzeugung eine wesentliche höhere Effizienz bei der Nutzung der eingesetzten Primärenergie erreicht. Es kann eine Primärenergienutzung von über 90 % erzielt werden, während bei der ungekoppelten Stromerzeugung ein Umwandlungsgrad von 35 bis 50 %, bei GuD- Anlagen bis zu 58 % erreicht werden kann.³⁶⁵ Durch die Ausweitung der Kraft-Wärme-Kopplung wurden zwischen 1998 bis 2010 CO₂-Einsparungen von 25 bis 46 Mio. t erzielt.³⁶⁶

Im IEKP hat die Bundesregierung beschlossen, dass der Anteil der KWK-Anlagen zur Stromerzeugung von 12 % auf 25 % bis 2020 gesteigert werden soll.³⁶⁷ Das Energiekonzept gibt mit Blick auf die Kraft-Wärme-Kopplung keine neuen Ausbauziele vor.

³⁶¹ Bundesregierung, Energiekonzept, 2010, S. 5.

³⁶² AGEB, Energieverbrauch in Deutschland im Jahr 2012, S. 7.

³⁶³ BMWi, Energie in Deutschland, 2013, Stand Tabelle 1, S. 8.

³⁶⁴ BMWi/BMU, Monitoring-Bericht: Energie der Zukunft, 2012, S. 18.

³⁶⁵ Koch, NVwZ 2011, 641, 644 m.w.N.

³⁶⁶ Berliner Energieagentur/Prognos, Zwischenüberprüfung zum Gesetz zur Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung, 8.9.2011, S. 104. Die Spanne der CO₂-Einsparung ist bedingt durch die Ermittlungsansätze Strommix-Ansatz und Verdrängungsmixansatz.

³⁶⁷ BMWi/BMU, Eckpunkte für ein Integriertes Energie- und Klimaprogramm, 2007, S. 9.

(1) Verankerung von Klimaschutzziele

Das KWKG nimmt die 25%-Zielvorgabe nunmehr in § 1 KWKG auf. Praktische Bedeutung über einen reinen Programmsatz hinaus erhält diese Zielvorgabe durch die gem. § 12 KWKG staatlich vorzunehmende Zwischenüberprüfung über die Wirksamkeit der mit dem KWKG getroffenen Maßnahmen.

Die Zwischenüberprüfung im Jahr 2011 ergab, dass der Anteil an Kraft-Wärme-Kopplung an der gesamten Stromerzeugung zwischen 2002 und 2010 um 1,5 % auf 15,4 % (89,9 TWh) gestiegen ist, und dass bei unveränderter Förderung lediglich ein Anteil von 20 % im anvisierten Jahr 2020 zu erreichen sei und damit das Ziel eines 25 %-igen Anteils verfehlt würde.³⁶⁸ Die Bundesregierung entschied sich infolgedessen zur Optimierung des KWKG und legte dem Bundestag im Jahre 2012 einen entsprechenden Entwurf vor.³⁶⁹ Die Novelle trat am 19. Juli 2012 in Kraft. Sie soll insbesondere zur Beschleunigung des Ausbaus von hocheffizienten KWK-Anlagen, Wärmenetzen und Wärmespeichern bzw. Kältenetzen und Kältespeichern und damit zur Erreichung des 25%-Ziels im Jahr 2020 beitragen.³⁷⁰ Das Szenario einer Stromerzeugung von 547 TWh im Jahr 2020 zugrunde gelegt, ergäbe dies einen KWK-Anteil von 137 TWh ohne Berücksichtigung des Kraftwerkeigenverbrauchs.³⁷¹

Die Gesetzesbegründung erwähnt auch die Entwicklung und Umsetzung von Wärme- und Kälteplänen und hält diese für ein geeignetes Instrument zur Verfolgung des Ausbaus der Kraft-Wärme- und der Kraft-Wärme-Kälte-Kopplung. Das Gesetz trifft diesbezüglich jedoch keine Vorgaben. Die Bundesregierung weist lediglich darauf hin, dass solche Pläne von den zuständigen Körperschaften konzipiert werden können.³⁷²

(2) Instrumentenwahl

Zentrales ökonomisches Anreizinstrument des KWKG ist die Anschluss-, Abnahme- und Vergütungspflicht der Netzbetreiber der allgemeinen Versorgung nach § 4 KWKG. Diese sind verpflichtet, KWK-Anlagen an ihr Netz anzuschließen und den erzeugten KWK-Strom abzunehmen und zu vergüten. Die Vergütung setzt sich zusammen aus dem reinen Strompreis, dem für die jeweilige Anlagenkategorie näher bestimmten KWK-Zuschlag sowie dem Entgelt für die vermiedene Netznutzung nach § 18 Abs. 1 StromNEV. Der Bau von KWK-Wärme- und

³⁶⁸ *Berliner Energieagentur/Prognos*, Zwischenüberprüfung zum Gesetz zur Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung, 8.9.2011.

³⁶⁹ Gesetzesbegründung, BT-Drucks. 17/8801, S. 13.

³⁷⁰ Ebd.

³⁷¹ Ebd.

³⁷² Gesetzesbegründung, BT-Drucks. 17/8801, S. 13.

Kältenetzen sowie von KWK-Wärme- und Kältespeichern wird durch einen einmaligen Zuschuss ebenfalls gefördert. Der Gesetzgeber gestaltet damit die Förderung privatrechtlich zwischen Anlagen- oder Infrastrukturinhaber und dem zuständigen Netzbetreiber aus. Es ist davon auszugehen, dass es sich dabei um ein gesetzliches Schuldverhältnis handelt.³⁷³

Die KWK-Förderung insgesamt wird über eine Umlage auf die Letztverbraucher finanziert. Diese ermittelt sich über den Belastungsausgleich nach § 9 KWKG. Der Betreiber des Netzes der allgemeinen Versorgung erhält dann die von ihm ausgezahlten KWK-Zuschläge von seinem regelverantwortlichen ÜNB erstattet. Die ÜNB gleichen die von ihnen jeweils zu tragenden KWK-Zuschläge untereinander aus und geben die ausgeglichenen Kosten an die Verteilnetzbetreiber und diese an ihre Kunden weiter, so dass letztlich jeder Letztverbraucher – Ausnahmen bestehen für Großabnehmer – eine sogenannte KWK-Umlage in gleicher Höhe zahlen muss. Für 2013 muss für Jahresverbräuche bis zu 100.000 kWh je Abnahmestelle ein Betrag von 0,126 Ct/kWh gezahlt werden (2012: 0,002 Ct/kWh). Bei höheren Jahresverbräuchen ist die KWK-Umlage auf 0,05 Ct/kWh bzw. 0,025 Ct/kWh begrenzt.

Die KWK-Anlagenförderung knüpft nach § 5 KWKG an bestimmte Voraussetzungen. Diese sind im Wesentlichen: Die jeweilige Anlage muss den Dauerbetrieb zwischen dem 1. Januar 2009 bis zum 31. Dezember 2020 aufgenommen haben. Die Dauer der Zuschlagszahlungen variiert je nach Anlagenkategorie. Der Zuschlag wird in der Regel für die Dauer von 30.000 Vollbenutzungsstunden gezahlt. Die förderfähigen KWK-Anlagen müssen hocheffizient sein, dürfen grundsätzlich eine bestehende Fernwärmeversorgung nicht verdrängen und müssen vom BAFA zugelassen sein (§ 6 KWKG). Die förderfähigen KWK-Anlagen sind nach leistungsorientierten Anlagenkategorien gegliedert, an denen sich die Bemessung der KWK-Zuschläge knüpft (§ 7 KWKG). Zu den Tatbeständen der Anlagenförderung gehören der Neubau, die Modernisierung und die Nachrüstung.

Zu den Tatbeständen der Wärme- bzw. Kältenetzförderung zählen der Neubau, der Ausbau, die Netzverstärkung, der Netzzusammenschluss und der Umbau von einem Dampf- in ein Heizwassernetz. Die Zuschüsse bemessen sich nach der Länge und dem Nenndurchmesser der verlegten Leitung und den ansatzfähigen Investitionskosten. Die Speicherförderung bemisst sich nach dem Speichervolumen. Gefördert werden der Neubau und der Ausbau von Speicheranlagen.

³⁷³ *Jacobshagen/Kachel*, in: Danner/Theobald, Energierecht, 2012, 76. EL, § 4 Rn.5; vgl. auch Parallele zu § 4 EEG: Gesetzesbegründung, BT-Drucks. 16/8148, S. 41.

(3) Überwachungs- und Sanktionsmechanismus

Das Verfehlen der Ziele des KWKG wird nicht sanktioniert. Das Gesetz nimmt keine speziellen Personen in die Pflicht, sondern ist allein als Anreizinstrument ausgestaltet.

(4) Potential und Defizite im Hinblick auf den Klimaschutz einschließlich Mengensteuerung

Als Defizit ist bekannt, dass das KWKG 2009 insgesamt keinen ausreichenden KWK-Ausbau hervorgebracht hat, um das Ziel eines 25-%-Anteils der hocheffizienten Kraft-Wärme-Kopplung an der Gesamtstromerzeugung bis 2020 zu erreichen.³⁷⁴ Seit Inkrafttreten der KWKG-Novelle am 19. Juli 2012 zeigt sich keine gesteigerte Zahl der neu installierten KWK-Anlagen und auch keine Zunahme an Anträgen auf Förderung aus dem KWKG für den Ausbau der Wärmenetze.³⁷⁵ Wegen der für den Bau der Anlagen erforderlichen Vorlaufzeiten und der Kürze der seit dem Inkrafttreten der KWKG-Novelle verstrichenen Zeit verfügen die derzeitigen Daten jedoch nicht über ausreichende Aussagekraft. Die genauen Auswirkungen bleiben daher abzuwarten.³⁷⁶ Dennoch bleibt trotz verbesserter Förderbedingungen nach dem novellierten KWKG das Risiko einer zu geringen Impulskraft für den Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung.

Aus wirtschaftlicher Sicht des Anlagenbetreibers ist der „Förderknick“ für KWK-Anlagen mit einer elektrischen installierten Leistung von mehr als 50 kW beachtlich, der sich auf den Einsatz von KWK-Anlagen bis etwa 250 kW elektrischer Leistung (kW_{el}) negativ auswirkt.³⁷⁷ Der sogenannte Förderknick beschreibt das abrupte Abfallen der Fördersätze und Förderdauer im Leistungsbereich oberhalb der 50- kW_{el} -Grenze. Im Rahmen der Novelle 2012 wurde zwar innerhalb der Förderung kleiner KWK-Anlagen eine neue Leistungsklasse von größer 50 bis 250 kW_{el} eingeführt, die mit 4,0 Ct/kWh bezuschlagt wird. Dadurch wurde der Förderknick jedoch nicht vollständig beseitigt, was insbesondere auf den zeitlich engeren Förderdeckel von 30.000 Vollbenutzungsstunden zurückzuführen ist. Kleine Anlagen bis 50 kW_{el} erhalten die Förderung über einen Zeitraum von zehn Jahren unabhängig von den gelaufenen Vollbenutzungsstunden. Eine vollständige Beseitigung des Förderknicks hat der Gesetzgeber auch mit der Novelle 2012 nicht vorgenommen. Der Vorschlag des Bundesrates³⁷⁸, im Rahmen

³⁷⁴ BMWi/BMU, Zwischenüberprüfung des Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes v. 24.11.2011, S. 14.

³⁷⁵ Antwort auf kleine Anfrage, BT-Drucks. 17/11775, S. 2 ff.

³⁷⁶ Vgl. Antwort auf kleine Anfrage, BT-Drucks. 17/11775; nächste Zwischenprüfung der Bundesregierung erfolgt im Jahr 2014.

³⁷⁷ Geipel/Schmidt, Versorgungswirtschaft 2012, S. 176; Kachel/Krüger, Chanc/ge 3/2012, S. 11.

³⁷⁸ Stellungnahme des Bundesrates, BT-Drucks. 17/8801, S. 20.

der Anlagenförderung bis 2 MW_{el} (kleine KWK-Anlagen) einen festen „Fördersockel“ für zehn Jahre für den Leistungsanteil bis 50 kW_{el} vorzusehen, wurde nicht umgesetzt.³⁷⁹ Eine vollständige Beseitigung wäre nötig, um die technische Auslegung von kleinen KWK-Anlagen besser anhand der jeweiligen Wärmesenke und nicht anhand besserer Förderbedingungen zu gewährleisten. Der Umfang der betroffenen KWK-Anlagen ist nicht zu vernachlässigen. Indiz dafür ist der 10 %ige Anteil von KWK-Anlagen bis 50 kW_{el} an der zugebauten KWK-Leistung im 1. Halbjahr nach Inkrafttreten der KWKG-Novelle im Juli 2012.³⁸⁰ Von der Anzahl aller KWK-Anlagen stellen diese Anlagen mit nahezu 90 % den Hauptanteil dar.³⁸¹

Wirtschaftliche Hemmnisse bestehen zudem für kleine KWK-Anlagen der Leistungsklasse von 50 kW_{el} bis 2 MW_{el} nach Ablauf der KWK-Förderung und der Abnahmeverpflichtung des Netzbetreibers. Eine freie Vermarktung der in solchen KWK-Anlagen erzeugten Strommengen erweist sich derzeit am Markt noch als schwierig.³⁸²

Hinzu kommt die hohe rechtliche Komplexität der Objekt- und Arealversorgung mit Strom aus KWK-Anlagen, die gerade für Neulinge auf dem Markt für Contracting-Dienstleistungen bspw. in der Wohnungswirtschaft Hürden darstellen. Neben dem KWKG sind nicht nur die allgemeinen Regelungen des EnWG, sondern auch weitere Rechtsgebiete, wie z.B. das Mietrecht, das Energie- und Stromsteuerrecht oder das Steuerrecht, tangiert. Von den Regelungen anderer Rechtsgebiete gehen auch Hemmnisse für den Ausbau der Kraftwärmekopplung aus, die aufgrund der allgemeinen komplexen für Energieversorgungsunternehmen geltenden Regelungen nur schwer beseitigt werden können bzw. deren Abbau nur langsam erfolgt.³⁸³ Teilweise bilden erforderliche Korrekturen der Rechtslage auch neue Herausforderungen für Energieversorgungsunternehmen und Contractoren. Ein prominentes Beispiel ist die von § 556c BGB geforderte Kostenneutralität bei der Umstellung einer Eigenversorgung eines Gebäudes durch den Vermieter auf eine gewerbliche Wärmelieferung.

Schließlich sieht das Gesetz sektoren- oder unternehmensspezifische Energieeinspar- und CO₂-Reduktionsziele nicht vor. Das KWKG verfügt über keine quantifizierbare Mengensteuerung von Treibhausgasen. Nur mittelbar führt die durch die verbesserte Energieeffizienz bedingte Energieeinsparung auch zu CO₂-Einsparungen.

³⁷⁹ Gegenäußerung der Bundesregierung, BT-Drucks. 17/8801, S. 25.

³⁸⁰ Antwort auf kleine Anfrage, BT-Drucks. 17/11775, S. 2.

³⁸¹ Dies war sowohl im Halbjahr nach Inkrafttreten des KWKG 2012 als auch im Jahr 2010 der Fall, Antwort auf kleine Anfrage, BT-Drucks. 17/11775, S. 2; *BMWi/BMU*, Zwischenüberprüfung des Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes v. 24.11.2011, S. 9.

³⁸² Stellungnahme des Bundesrates, BT-Drucks. 17/8801, S. 21.

³⁸³ Vgl. Mietrechtsänderungsgesetz, BGBl. 2013 I Nr. 13, S. 434.

b) EDL-G

Das EDL-G knüpft an die Energienutzung durch den Endkunden an, um die Potentiale der Energieeinsparung zu nutzen. Das Gesetz ist eine 1:1-Umsetzung der durch die EEff-RL abgelösten EDL-RL ohne wesentliche nationale Konkretisierungen. Noch vor Inkrafttreten im November 2010 betonte die Bundesregierung in ihrem Energiekonzept dennoch die konsequente Schaffung eines Marktes für Energieleistungen, um Endverbraucherinnen und -verbraucher eine verbesserte Marktübersicht zu ermöglichen.³⁸⁴ Eine Überarbeitung des EDL-G hat bisher nicht stattgefunden.

(1) Verankerung von Klimaschutzziele

Das EDL-G etabliert via national ermittelter Energieeinsparrichtwerte nach § 3 Abs. 1 EDL-G für den Zeitraum 2008 bis Mitte 2017 mittelbar auch ein quantifizierbares Klimaschutzziel. Der Richtwert für Deutschland wurde durch die Bundesregierung nach den Vorgaben der EDL-RL auf eine Einsparung des Endenergieverbrauchs von 9 % bis Ende 2016 im Vergleich zum Durchschnittsverbrauch der Jahre 2001 bis 2005 festgelegt.³⁸⁵

Die Bundesregierung hat dem Bundestag zu bestimmten Zeiten einen Energieeffizienz-Aktionsplan zum Nachweis des Erreichens des Energieeinsparrichtwerts gegenüber der Kommission vorzulegen.³⁸⁶

(2) Instrumentenwahl

Das EDL-G verpflichtet Energielieferanten und Netzbetreiber (Energieunternehmen), den Endkunden Informationen über Anbieter auf dem Effizienzmarkt und sonstigen Beratungsstellen zu geben, § 4 Abs. 1 EDL-G, sowie für ausreichende Verfügbarkeit von Energieaudits zu sorgen, § 5 Abs. 1 EDL-G. Ferner sind Energieunternehmen verpflichtet, auf allen Verträgen, Vertragsänderungen, Abrechnungen und Quittungen dem Endkunden Kontaktinformationen zu Beratungen durch Verbraucherorganisationen, Energieagenturen und ähnlichen Einrichtungen zu geben, § 4 Abs. 2 EDL-G.

³⁸⁴ *Bundesregierung*, Energiekonzept, 2010, S. 11.

³⁸⁵ *BAFA*, Rahmenbedingungen der Energieeffizienz in Deutschland; *Bundesregierung*, Zweiter Nationaler Energieeffizienz-Aktionsplan der Bundesrepublik Deutschland v. 2.9.2011, BT-Drucks. 17/6927, S.16.

³⁸⁶ Der dritte Energieeffizienz-Aktionsplan ist bis zum 30.6.2014 vorzulegen.

Zur weiteren Aufklärung der Endkunden wird nach dem EDL-G eine Anbieterliste bei der Bundesstelle für Energieeffizienz (BfEE) veröffentlicht, in der als zuverlässig und fachkundig anzusehende Anbieter von Energiedienstleistungen, Energieeffizienzmaßnahmen und Energieaudits gelistet sind. Ziel der Anbieterliste, die auf den Prinzipien der Freiwilligkeit und der Selbstauskunft beruht, ist insbesondere die Erhöhung der Markttransparenz für die Endverbraucher und somit eine Förderung und Weiterentwicklung des Marktes.³⁸⁷

Das EDL-G sieht ferner vor, dass Bund, Länder und Kommunen als Vorbild Energiedienstleistungen beanspruchen, die in Kürze zu Energieeinsparungen führen. Insbesondere hat die öffentliche Hand bei ihren Baumaßnahmen Energiedienstleistungen in Anspruch zu nehmen, die unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit die Anforderungen der EnEV nicht nur unwesentlich überschreiten. Der öffentliche Sektor soll bei Energieeffizienzverbesserung eine Vorbildfunktion einnehmen. Bund, Länder und Kommunen sollen mit gutem Beispiel vorangehen.

Zur Erfassung, Beobachtung und Analyse des Markts für Energiedienstleistungen wurde die BfEE eingerichtet. Dies dient der Bereitstellung von Vorschlägen zur Schaffung der Voraussetzungen für die weitere Entwicklung und Förderung des Marktes für Energiedienstleistungen, Energieaudits und anderen Energieeffizienzmaßnahmen sowie von Vorschlägen zur Überwindung bestehender Markthemmnisse. Zielrichtung ist dabei die Ermöglichung der marktgetriebenen Hebung wirtschaftlicher Energieeffizienzpotentiale bei den Endverbrauchern durch eine sinnvolle Weiterentwicklung und Ausweitung entsprechender Angebote auf Seiten der Marktakteure und der Kooperation zwischen den beteiligten Marktakteuren.³⁸⁸

(3) Überwachungs- und Sanktionsmechanismus

Die Erreichung der Energiesparwerte und Effizienzziele wird behördlich durch die dafür eingerichtete BfEE beobachtet. Unsicherheiten bestehen, inwieweit die BfEE die Einhaltung der Pflichten der Energieunternehmen überwacht. Die BfEE ist dazu befugt, die Verwaltungsaufgaben, die ihr durch das EDL-G und andere Bundesgesetze zugewiesen werden, wahrzunehmen. Allerdings sieht der Aufgabenkatalog des § 9 EDL-G keine dahingehende Überwachung und das Gesetz auch keine Folgen bei Nichteinhaltung der Pflichten vor.

³⁸⁷ *Bundesregierung*, Zweiter Nationaler Energieeffizienz-Aktionsplan der Bundesrepublik Deutschland v. 2.9.2011, BT-Drucks. 17/6927, S. 17.

³⁸⁸ *Bundesregierung*, Zweiter Nationaler Energieeffizienz-Aktionsplan der Bundesrepublik Deutschland v. 2.9.2011, BT-Drucks. 17/6927, S. 16 f.

Insofern ist sehr zweifelhaft, ob die BfEE Sanktionen verhängen darf. Eine dahingehende Verwaltungspraxis besteht nicht.

Jedenfalls wird die BfEE ermächtigt, von Energieunternehmen die Übermittlung von Daten über Endkunden in anonymisierter Form zu verlangen. Verweigert ein Energieunternehmen die Auskunft, stellt dies eine Ordnungswidrigkeit dar, die mit einer Geldbuße bis zu 50.000 € geahndet werden kann. Ferner obliegen der BfEE umfangreiche Monitoring- und Statistikaufgaben (§§ 9 Abs. 2, 13 EDL-G).

(4) Potential und Defizite im Hinblick auf den Klimaschutz einschließlich Mengensteuerung

Als defizitär können Unsicherheiten bezüglich der Geeignetheit der ordnungsrechtlichen Informationspflichten der Energieunternehmen identifiziert werden. Angesichts der Informationsflut (z.B. auf allen Quittungen) muss gefragt werden, ob damit nicht das Ziel des EDL-G verfehlt wird und bei dem Endkunden ein Abwehrverhalten einsetzt.³⁸⁹

Defizitär ist auch die ordnungsrechtliche Adressierung der von Energieabsatzinteressen geleiteten Energieunternehmen.³⁹⁰ Wollen sie ihrer Pflicht nachkommen, Endkunden über Anbieter auf dem Effizienzmarkt zu informieren, sind sie unter Umständen gezwungen, sich selbst Wettbewerb machen. Zudem wird ein erhöhter Vollzugsaufwand für die BfEE bei der Überwachung der gesetzlichen Pflichten anfallen. Insoweit wirken auch die o. g. Unsicherheiten beim Vollzug defizitär.

In diesem Zusammenhang bestehen Potentiale in einer Adressierung der Verteilernetzbetreiber. Ihnen könnte anstelle der Energieunternehmen eine zentrale Rolle bei der Steigerung der Energieeffizienz zugewiesen werden.³⁹¹ Sie nehmen eine neutrale Position zum Energiedienstleistungsmarkt ein, da sie grundsätzlich nicht von Energieabsatzinteressen geleitet sind. Ein Standardangebot sowie weitere Information und Beratung könnten bspw. über die Netzbetreiber erfolgen und zumindest teilweise über die Netzentgelte finanziert werden. Anbieten würde sich zudem, die Regelung zur Datenerhebung in § 11 EDL-G auf den bestehenden Datenaustausch zwischen Verteilernetzbetreibern und der BNetzA aufzusetzen. Dieser Austausch könnte mit der Zielsetzung eines effizienten und intelligenten Datenmanagements/-pools modifiziert werden.

³⁸⁹ Thole/Kachel, IR 2010, 124.

³⁹⁰ Kachel, ZUR 2009, 281.

³⁹¹ Thole/Kachel, IR 2010, 126; vgl. auch die Pressemitteilung der GEODE, des Europäischen Verbands der unabhängigen Strom- und Gasverteilerunternehmen, <http://www.geode.de> (Stand: 31.8.2014).

Potential liegt in der Verschärfung der Vorgaben des EDL-G, insbesondere wird daran gedacht, die Senkung des Endenergieverbrauchs um 20 % bis 2020 gegenüber 2005 verbindlich im Gesetz festzuschreiben.³⁹² Auch in einer flankierenden finanziellen Förderung neben der Schaffung eines Marktes von Energiedienstleistungen liegen Potentiale der Endenergieeinsparung.

Potentiale liegen weiter im Abbau von Hemmnissen wie z.B. Kapitalmangel, Investitionsrisiken, Informationsdefizite oder zu hohe Transaktionskosten.³⁹³

Sektoren- oder unternehmensspezifische Energieeinsparziele sieht das Gesetz nicht vor. Das EDL-G verfügt über keine konkrete Mengensteuerung von Treibhausgasen.

³⁹² BT-Drucks. 17/7462, S. 3.

³⁹³ Bundesregierung, Zweiter Nationaler Energieeffizienz-Aktionsplan der Bundesrepublik Deutschland v. 02. 09. 2011, BT-Drucks. 17/6927, S. 12.

4. Brennstoffbezogene Vorschriften

Infolge der CO₂-Neutralität ist der Brennstoffeinsatz erneuerbarer Energien zur Strom- und Wärmebereitstellung für den nachhaltigen Klimaschutz grundsätzlich sachdienlich. Laut dem Energiekonzept der Bundesregierung sollen die erneuerbaren Energien im zukünftigen Energiemix den Hauptanteil stellen. Im Jahr 2020 soll der Anteil der erneuerbaren Energien am Bruttoendenergieverbrauch 18 % betragen. Danach strebt die Bundesregierung folgende Entwicklung des Anteils erneuerbarer Energien am Bruttoendenergieverbrauch an: 30 % bis 2030, 45 % bis 2040, 60 % bis 2050.³⁹⁴

Der Anteil der erneuerbaren Energien am Endenergieverbrauch für Wärme betrug 2011 12 %, während im gleichen Jahr die erneuerbaren Energien am Bruttostromverbrauch einen Anteil von 20 % ausmachten.³⁹⁵

Bis 2020 soll der Anteil der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien am Bruttostromverbrauch 35 % betragen.³⁹⁶ Der Anteil erneuerbarer Energien an der Stromerzeugung betrug im Jahr 2012 den Höchstwert mit 25,1 %. Im ersten Halbjahr 2011 waren es noch rund 21 %.³⁹⁷

a) EEG

Das EEG ist das Nachfolgegesetz zum Stromeinspeisegesetz und hat den Zweck, die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen zu fördern. Gefördert wird die Stromproduktion in Anlagen, die als Energiequelle ausschließlich solare Strahlungsenergie, Wind, Biomasse einschließlich Biogas, Wasser, Geothermie, Klärgas, Grubengas oder Deponiegas einsetzen.

(1) Verankerung von Klimaschutzziele

Das EEG hat u.a. den Zweck, im Interesse des Klima- und Umweltschutzes eine nachhaltige Entwicklung der Energieversorgung zu ermöglichen. Hierfür formuliert es in § 1 das Ziel, bestimmte (Mindest-)Anteile von erneuerbaren Energien im Strombereich zu erreichen (35 %

³⁹⁴ Bundesregierung, Energiekonzept, 2010, S. 5.

³⁹⁵ BMWi/BMU, Monitoring-Bericht: Energie der Zukunft, 2012, S. 34.

³⁹⁶ Bundesregierung, Energiekonzept, 2010, S. 5.

³⁹⁷ BDEW, Pressemitteilung v. 26.7.2012, <http://www.bdew.de/internet.nsf/id/20120726-pi-erneuerbare-energien-liefere-mehr-als-ein-viertel-des-stroms-de> (Stand: 31.8.2014).

bis 2020, 50 % bis 2030, 65 % bis 2040 und 80 % bis 2050).³⁹⁸ Darüber hinaus soll das EEG auch die Weiterentwicklung von Technologien zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien fördern.

(2) Instrumentenwahl

Das EEG sieht eine feste Einspeisevergütung für Strom aus Erneuerbaren-Energien-Anlagen in Deutschland für einen Zeitraum von in der Regel 20 Jahren vor. Sie lag bisher deutlich höher als der Marktpreis für Strom. Bei einer alternativ möglichen Direktvermarktung der erzeugten Strommengen wird die Differenz zur festen Einspeisevergütung zuzüglich der Vermarktungskosten ausgezahlt (Marktprämie). Diese Förderung wird flankiert durch die Pflichten der Netzbetreiber zum vorrangigen Netzanschluss von Erneuerbaren-Energien-Anlagen und zur Stromabnahme sowie ggf. zum Netzausbau. Ein bundesweiter Ausgleichsmechanismus sorgt für die Wälzung der zusätzlichen Kosten für die Einspeisevergütung und die Marktprämie. Die Kosten für den notwendigen Netzausbau können über die Netzentgelte an die Letztverbraucher weitergegeben werden.

(3) Überwachungs- und Sanktionsmechanismus

Zur Überwachung des EEG dient der EEG-Erfahrungsbericht, den die Bundesregierung dem Bundestag nach § 65 EEG vorzulegen hat. Dementsprechend erfolgt regelmäßig eine Evaluation des EEG, auf deren Grundlage über notwendige Anpassungen des EEG diskutiert wird.

Das EEG sieht grundsätzlich keine Sanktionen vor, da das Gesetz über einen Anreizmechanismus funktioniert. Gewisse Sanktionen bestehen jedoch bei ungerechtfertigter Inanspruchnahme der Ansprüche aus dem Gesetz. Diese können als Ordnungswidrigkeiten mit einem Bußgeld bestraft werden.

Auch das Verfehlen der Zielvorgaben des Gesetzes wird nicht unmittelbar sanktioniert, da sich die Vorgaben nicht an spezielle Personen richten. Insbesondere lassen sich aus den Zielvorgaben keine zivilrechtlichen Ansprüche oder Ermächtigungsgrundlagen für hoheitliches Handeln ableiten. Auch eine direkte Verpflichtung, über das EEG hinausgehende Maßnahmen

³⁹⁸ Zu Inhalt und Auswirkungen der Zielbestimmung siehe *Müller/Oschmann*, in: *Altrock/Oschmann/Theobald, EEG*, 4. Aufl. 2013, § 1 Rn. 7 ff.

für den Fall zu ergreifen, dass sich eine Verfehlung der Ziele abzeichnet, kann aus den Zielvorgaben in § 1 nicht abgeleitet werden.³⁹⁹

(4) Potential und Defizite im Hinblick auf den Klimaschutz einschließlich Mengensteuerung

Durch die über 20 Jahre festgesetzte Einspeisevergütung besteht eine sehr hohe Anreizwirkung für den Ausbau der erneuerbaren Energien durch hohe Investitionssicherheit.⁴⁰⁰ Zudem bestehen durch das EEG geringe administrative Hürden für Investoren. Bislang wurden die Ausbauziele für die Erneuerbaren-Energien-Strom-Erzeugung stets übertroffen (Erneuerbarer-Energien-Anteil 2011 bei 20,3 %).⁴⁰¹ Die zwischenzeitlich erfolgten Anpassungen des EEG haben jedoch gezeigt, dass auf die Ausbaugeschwindigkeit Einfluss genommen werden kann: Seit der Novellierung des EEG durch die sogenannte PV-Novelle hat sich eine vom Gesetzgeber gewollte Verlangsamung des Ausbaus im PV-Bereich abgezeichnet, die zu einer Verstetigung des Ausbaus führen soll.⁴⁰²

Der Ausbau erneuerbarer Energien führt zu einer erheblichen Reduzierung von Treibhausgasemissionen.⁴⁰³ Die Reduzierung von Treibhausgasemissionen ist zwar ein Ziel des EEG, wird aber nicht konkret über ein Mengenziel gesteuert. Grundsätzlich werden dem Zubau von EEG-Anlagen keine Schranken gesetzt. Lediglich für Photovoltaik-Anlagen wurde 2012 eine Gesamtmenge festgelegt, bis zu deren Erreichen Photovoltaik-Anlagen nach dem EEG gefördert werden (insgesamt 52 GW).⁴⁰⁴

b) BioSt-NachV

Die BioSt-NachV gilt für flüssige Biomasse, die zur Stromerzeugung nach dem EEG und mittelbar auch für flüssige Biomasse, die zur Erzeugung von Wärme und Kälte aus erneuerbaren Energien nach dem EEWärmeG eingesetzt wird. Durch sie soll sichergestellt werden, dass die eingesetzte flüssige Biomasse unter Einhaltung der in der Verordnung festgelegten ökologischen Nachhaltigkeitskriterien hergestellt wurde.

³⁹⁹ Vgl. zum Ganzen *Müller/Oschmann*, in: *Altrock/Oschmann/Theobald*, EEG, 4. Aufl. 2013, § 1 Rn. 4, 27.

⁴⁰⁰ Siehe z.B. *BMU*, Entwurf des EEG-Erfahrungsbericht 2011, S. 7, zur Investitionsentwicklung S. 149.

⁴⁰¹ *BMU*, Leitstudie 2011, S. 113 ff.

⁴⁰² BT-Drucks. 17/8877, S. 12; Beispiel: Zubau Photovoltaik-Anlagen im Dez. 2011 etwa 3.500 MW (siehe BT-Drucks. 17/1788, S. 12), im Dez. 2012 etwa 330 MW (vgl. Veröffentlichung der Datenmeldungen auf <http://www.bundesnetzagentur.de>).

⁴⁰³ *BMU*, Leitstudie 2011, S. 105.

⁴⁰⁴ § 20b Abs. 9a EEG in der am 1.4.2012 in Kraft getretenen Fassung.

(1) Verankerung von Klimaschutzziele

Die BioSt-NachV soll sicherstellen, dass die zur Stromerzeugung eingesetzte Biomasse ein Treibhausgasminderungspotential von mindestens 35 % erreicht. Sie soll ferner dafür sorgen, dass bestimmte Flächen durch den Anbau von Pflanzen nicht zerstört werden und beim Anbau der Biomasse in der EU die Landwirtschaft nachhaltig (Vorgaben der Cross Compliance) betrieben wird. Gleiches gilt für den Einsatz flüssiger Biomasse zur Wärme- bzw. Kälteerzeugung nach dem EEWärmeG.

(2) Instrumentenwahl

Ergänzend zum EEG wird in der BioSt-NachV geregelt, dass der EEG-Vergütungsanspruch für flüssigen Biomasse-Strom nur besteht, wenn festgelegte Nachhaltigkeitsanforderungen erfüllt worden sind. Da der Einsatz von flüssiger Biomasse für neue Anlagen ab 2012 vom Vergütungsanspruch des EEG ausgeschlossen ist, ist der Anwendungsbereich der Verordnung in Zukunft stark eingeschränkt.

Zudem werden die Regelungen der BioSt-NachV auch im Rahmen des EEWärmeG relevant, da auf diese Vorschriften verwiesen wird. Soweit zur Wärme- bzw. Kälteerzeugung flüssige Biomasse eingesetzt wird, die nicht den Anforderungen der BioSt-NachV genügt, können diese Energiemengen nicht für die Ermittlung der Anteile erneuerbarer Energien für den Wärme- und Kälteenergiebedarf in Ansatz gebracht werden.

Weiterhin muss nach § 8 BioSt-NachV ein gewisses Treibhausgas-Minderungspotential nachgewiesen werden. Demnach muss die eingesetzte flüssige Biomasse ein Treibhausgas-Minderungspotential von mindestens 35 % aufweisen. Dieser Wert erhöht sich ab dem 1. Januar 2017 auf mindestens 50 % und ab dem 1. Januar 2018 – wenn die Ölmühle nach dem 31. Dezember 2016 in Betrieb genommen wurde – auf mindestens 60 %.

(3) Überwachungs- und Sanktionsmechanismus

Gemäß der BioSt-NachV entfällt der EEG-Vergütungsanspruch, wenn die Nachhaltigkeitsanforderungen an die flüssige Biomasse nicht erfüllt werden. Weitere Sanktionsmechanismen sieht die BioSt-NachV nicht vor.

Da das EEWärmeG lediglich auf die BioSt-NachV verweist und nicht umgekehrt, kann die BioSt-NachV für den Anwendungsbereich des EEWärmeG keine speziellen Sanktionen

vorsehen. Insoweit ist bezüglich des Anwendungsbereichs des EEWärmeG auf die Ausführungen im Kapitel zum EEWärmeG zu verweisen.

(4) Potential und Defizite im Hinblick auf den Klimaschutz einschließlich Mengensteuerung

Die BioSt-NachV setzt keine eigenen Anreize für die zusätzliche Stromgewinnung aus Biomasse. Da die flüssige Biomasse für ab 2012 in Betrieb genommene Anlagen nicht mehr nach dem EEG vergütungsfähig ist, verbleibt nur noch ein kleiner Anwendungsbereich im Rahmen des EEG. Allerdings bleibt die Bedeutung der BioSt-NachV für das EEWärmeG davon unberührt.

c) EEWärmeG

(1) Verankerung von Klimaschutzzielen

Ziele des EEWärmeG sind gemäß § 1 Abs. 1 EEWärmeG die Ermöglichung einer nachhaltigen Entwicklung der Energieversorgung und die Förderung der Weiterentwicklung von Technologien zur Erzeugung von Wärme aus erneuerbaren Energien im Dienste des Klimaschutzes, der Schonung fossiler Ressourcen und der Minderung der Abhängigkeit von Energieimporten. Durch den verstärkten Einsatz von erneuerbaren Energien in der Wärme- und Kälteversorgung sollen mithin Treibhausgasemissionen reduziert werden. Das Gesetz soll daher gemäß § 1 Abs. 2 EEWärmeG dazu beitragen, den Anteil erneuerbarer Energien am Endenergieverbrauch für Wärme und Kälte in Deutschland bis 2020 auf 14 % zu erhöhen. Hierbei handelt es sich um ein Teilziel, das dazu beitragen soll, dass bis 2020 18 % vom Bruttoendenergieverbrauch in allen Sektoren insgesamt aus erneuerbaren Energien stammen.⁴⁰⁵ Laut dem EEWärmeG-Erfahrungsbericht des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) ist die Einhaltung des Ziels einer 14 %igen Wärmebedarfsdeckung aus erneuerbaren Energien bis 2020 zwar möglich, aber nicht sicher.⁴⁰⁶

⁴⁰⁵ Art. 3 Abs. 1 EE-RL i.V.m. Anhang I, unter A. Nationale Gesamtziele.

⁴⁰⁶ BMU, EEWärmeG-Erfahrungsbericht 2012, S. 36.

(2) Instrumentenwahl

Das EEWärmeG kombiniert eine ordnungsrechtliche Pflicht zur Nutzung erneuerbarer Energien zur Wärmebedarfsdeckung mit fiskalischen Maßnahmen.

Die Nutzungspflicht beschreibt das ordnungsrechtliche Gebot, den Wärmeenergiebedarf (und Kältebedarf) über die gesamte Lebensdauer⁴⁰⁷ des Gebäudes zu bestimmten Prozentsätzen durch erneuerbare Energien zu decken. Die Nutzungspflicht beschränkt sich auf Gebäude mit einer Nutzfläche von mehr als 50 m². Die unterschiedlichen Mindestanteile an der Wärme- bzw. Kältebedarfsdeckung berücksichtigen Besonderheiten der einzelnen Energien, wie z.B. Stand der Technik, Marktverfügbarkeit sowie Investitions- und Beschaffungskosten.⁴⁰⁸ Dazu normiert das Gesetz technische Anforderungen an den Einsatz dieser Energien, wie etwa erforderliche Wirkungsgrade und Einsatzstoffe, um eine ineffiziente Nutzung zu vermeiden.⁴⁰⁹ So dürfen bspw. Sonnenkollektoren zur Pflichterfüllung nur genutzt werden, wenn sie mit dem europäischen Prüfzeichen „Solar Keymark“ zertifiziert sind. Aufgrund der Begrenztheit nachhaltiger Biomasse für die Wärmeerzeugung und die Nutzungskonkurrenz mit der Stromerzeugung und dem Lebensmittelsektor erfüllt der Einsatz von Biogas die Nutzungspflicht nur dann, wenn es in einer hocheffizienten KWK-Anlage eingesetzt wird.

Als Erfüllung der Nutzungspflicht gilt auch das Ergreifen bestimmter Ersatzmaßnahmen. Als Ersatzmaßnahmen kennt das Gesetz die Nutzung von Abwärme, die Nutzung von Wärme aus KWK-Anlagen oder Wärmenetzen sowie die mit Bezug auf die EnEV überobligatorische Energieeinsparung z.B. infolge verbesserter Wärmedämmung. Auch hier sind - wie im Rahmen der Nutzungspflicht zur Wärme- und Kältebedarfsdeckung - bestimmte Mindestanteile vorgegeben. Die Ersatzmaßnahmen sind jeweils mit Effizienzanforderungen verknüpft. So greift bspw. die Erfüllungsfiktion nur, wenn die wärmeversorgende KWK-Anlage hocheffizient ist oder das versorgende Wärmenetz zu einem bestimmten Anteil jeweils oder in Kombination aus erneuerbaren Energien, Abwärme oder KWK-Wärme gespeist wird.

Verpflichteter nach dem EEWärmeG ist der Gebäudeeigentümer. Zur Erfüllung seiner Pflichten kann er zwischen den einzelnen Maßnahmen wählen und diese kombinieren. Ein Vorrang der Nutzung erneuerbarer Energien besteht nicht.⁴¹⁰

Ursprünglich erstreckte sich die Nutzungspflicht nur auf Neubauten. In Umsetzung der europäischen EE-RL dehnte der Gesetzgeber mit der Novelle 2011 in § 1a EEWärmeG die Nutzungspflicht in abgeschwächter Form auf die Renovierung öffentlicher Bestandsbauten aus.

⁴⁰⁷ Wustlich, DVBl 2011, 525, 526.

⁴⁰⁸ Wustlich, NVwZ 2008, 1041 ff.

⁴⁰⁹ Ebd.

⁴¹⁰ Wustlich, NVwZ 2008, 1041, 1044.

In Vorbildfunktion sollen den Bürgern auf diesem Wege die Vorteile erneuerbarer Energien vorgelebt werden (influenzierendes Instrument).⁴¹¹

Zudem inkorporiert das Gesetz über die §§ 13, 14 EEWärmeG das Marktanreizprogramm (MAP). Das MAP fördert den Absatz von Technologien der erneuerbaren Energien durch Investitionsanreize. Gefördert werden u.a. effiziente Wärmepumpen und solarthermische Anlagen. Fördervoraussetzungen und -verfahren sind in Verwaltungsvorschriften, die als das MAP bekannt sind, konkret geregelt. Umgesetzt wird das MAP durch die KfW und das BAFA. Es handelt sich um eine mittelfristige Finanzplanung i.S.d. des § 9 Abs. 1 S. 1 StabG⁴¹², bei der es im Gegensatz zur gesetzlichen Förderung einer jährlichen Anpassung bedarf (§ 9 Abs. 3 StabG). Im Verhältnis zur obligatorischen Nutzungspflicht greift der Fördermechanismus dort, wo im überobligatorischen Maße erneuerbare Energien zur Wärmeversorgung eingesetzt werden, die Effizienz der Wärmeversorgung gesteigert oder zusätzlich Wärmeverbrauch eingespart wird (§ 15 EEWärmeG).

Nach § 16 EEWärmeG werden bestehende landesrechtliche Ermächtigungsgrundlagen zum kommunalen Erlass eines Anschluss- und Benutzungszwanges an ein Fernwärmenetz ausgedehnt auf Gründe des Klima- und Ressourcenschutzes. Zuvor war unklar, ob ein Anschluss- und Benutzungszwang auf kommunaler Ebene auf diese Gründe gestützt werden konnte.⁴¹³

Den Ländern eröffnet § 3 Abs. 4 EEWärmeG die Möglichkeit, eigene Regeln zur Ausgestaltung der Vorbildfunktion öffentlicher Gebäude zu erlassen sowie eine Nutzungspflicht im privaten Gebäudebestand anzuordnen.

Die öffentliche Hand ist zudem verpflichtet, die Öffentlichkeit über die Erfüllung ihrer Vorbildfunktion nach § 1a EEWärmeG zu informieren (§ 10a EEWärmeG). Dadurch soll dem Bürger der Nutzen des Einsatzes erneuerbarer Energien zur Wärmebedarfsdeckung vermittelt werden.

(3) Überwachungs- und Sanktionsmechanismus

Zudem stellt die Nichterfüllung der Nutzungs- und Nachweispflichten eine Ordnungswidrigkeit gem. § 17 EEWärmeG dar, die mit einer Geldbuße bis zu 50.000 € geahndet werden kann.

⁴¹¹ *Wustlich*, DVBl 2011, 525, 526.

⁴¹² Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StabG) v. 8.6.1967, BGBl. I S. 582), zuletzt geändert durch Verordnung v. 31.10.2006, BGBl. I S. 2407.

⁴¹³ Vgl. BVerwG, ZUR 2006, 364 ff.

Die Überwachung der Pflichtenerfüllung nach dem EEWärmeG liegt in der Verantwortung der Länder. Diese regeln die Behördenzuständigkeit (§ 12 EEWärmeG). Die im Gesetz enthaltenen Vollzugsbestimmungen, insbesondere § 11 EEWärmeG, sind nicht abweichungsfest ausgestaltet (Art. 84 Abs. 1 S. 2 und 5 GG), so dass abweichende Vorschriften erlassen werden können. Zumindest muss eine Stichprobenkontrolle gewährleistet werden.

Schließlich bestimmt das EEWärmeG umfangreiche Bericht- und Informationspflichten der Verwaltung. So hat die Bundesregierung dem Bundestag alle vier Jahre über die Erfahrungen und Entwicklungen infolge des EEWärmeG zu berichten (§ 18 EEWärmeG). Die Länder haben ihre Erfahrungen alle zwei Jahre der Bundesregierung zu berichten (§ 18a EEWärmeG).

(4) Potential und Defizite des Instruments im Hinblick auf den Klimaschutz einschließlich Mengensteuerung

Das EEWärmeG weist insgesamt einige Defizite, aber auch Potentiale auf. Hinsichtlich der Beurteilung der Auswirkungen des EEWärmeG bestehen bereits ein Mangel an Daten sowie ein Strauß an parallel zum EEWärmeG wirkenden Maßnahmen, was sowohl eine Defizit- als auch eine Potentialanalyse erschwert.⁴¹⁴ Hier liegen Potentiale zur besseren Beurteilung der Wirkungen des EEWärmeG in der Schaffung einer höheren Datendichte.⁴¹⁵ Das Ziel der anteiligen Wärmebedarfsdeckung an erneuerbaren Energien wird zudem beeinflusst von der Wärmebedarfsentwicklung. Die Wechselwirkungen des EEWärmeG mit anderen Fachgesetzen sind daher regelmäßig zu prüfen und in Übereinstimmung zu bringen.

Zudem ist der Bereich informatorischer Instrumente im EEWärmeG, die eine Aufklärung der Marktakteure über die Vorteile der erneuerbaren Energien ermöglichen könnten, schwach ausgeprägt.⁴¹⁶ Hier liegen folglich Potentiale in der Schaffung informeller Instrumente.

In der Vergangenheit zeigten sich gewisse Vollzugsdefizite auf Landesebene.⁴¹⁷ Gründe für Verzögerungen beim Anlauf des Vollzuges waren Schwächen in der Abstimmung zwischen bundes- und landesrechtlichen Vollzugsbestimmungen.⁴¹⁸ Im EEWärmeG-Erfahrungsbericht empfiehlt das BMU Synergien aus dem Nachweisverfahren zu nutzen. Daneben wird die Einführung einer Informationspflicht für die am Bau Beteiligten und die Einräumung von

⁴¹⁴ BMU, EEWärmeG-Erfahrungsbericht 2012, S. 38.

⁴¹⁵ Hofmann/Schimschar/Bettgenhäuser/Weissleder/Fröhlich/Horst/Hoffmann/Mahler/Breitschopf/Steinbach/Ragwitz/Bürger/Becker/Klinski, Vorbereitung und Begleitung bei der Erstellung eines Erfahrungsberichtes gemäß § 18 Erneuerbare-Energien-WärmeGesetz, S. 321.

⁴¹⁶ Wustlich, in: Danner/Theobald, Energierecht, 2011, 72. EL, Einleitung, Rn. 17.

⁴¹⁷ Ziehm, ZUR 2010, 413, 415; Ekardt/Heitmann, ZNER 2009, 349.

⁴¹⁸ BMU, a.a.O., S. 13 f., 84.

Anordnungsbefugnissen der zuständigen Behörde vorgeschlagen.⁴¹⁹ In der Fachliteratur wird zudem empfohlen, den Vollzug des EEWärmeG in enger Anlehnung an den Vollzug der EnEV zu organisieren und die Nachweise nach dem EEWärmeG bereits im Rahmen der Baugenehmigungs- und Freistellungsverfahren erbringen zu lassen.⁴²⁰

Ferner ist im Zusammenhang mit der Nutzungspflicht, die auch den Einsatz von Biomasse umfasst, auf die Nutzungskonkurrenzen mit Biomasse zu achten. Die Potentiale der Ressource Biomasse sind begrenzt.⁴²¹ Etwa 92 % der Wärmebereitstellung aus erneuerbaren Energien basiert auf Biomasse;⁴²² 73 % auf fester Biomasse.⁴²³ Daneben kommt Biomasse im Sektor Strom, als Kraftstoff im Verkehrssektor⁴²⁴ sowie im Bereich Nahrungs- und Futtermittel zum Einsatz. Eine Abstimmung der den Einsatz von Biomasse forcierenden Regelungen (EEG, BiokraftÄndG) mit dem EEWärmeG, insbesondere mit Blick auf die Nutzungseffizienz sowie die Flächeninanspruchnahme (Biodiversität) und die Luftreinhaltung, ist zielführend.⁴²⁵ Die Potentiale der Steigerung des Anteils der erneuerbaren Energien an der Wärme- bzw. Kältebedarfsdeckung sind dennoch besonders in Alternativen wie Solar-, Umwelt- und Geothermie zu suchen.⁴²⁶

Weitere Potentiale liegen im privaten Gebäudebestand.⁴²⁷ Die Nutzungspflicht des EEWärmeG erstreckt sich derzeit nicht auf den privaten Gebäudebestand. Infolge der nur leicht steigenden Neubauraten ist der Einfluss des EEWärmeG daher auf den Zuwachs erneuerbarer Energien im Wärmebereich gering. Potential im Hinblick auf die Erreichung des 14-%-Ziels besteht somit im Ansatz zum verstärkten Einsatz erneuerbarer Energien zur Wärme-/Kälteversorgung im Gebäudebestand, der fortentwickelt werden kann.⁴²⁸

Bei der Adressierung des privaten Gebäudebestandes wird nicht nur an eine finanzielle Förderung, sondern auch an eine Ausdehnung der Nutzungspflicht bzw. an eine Kombination aus dem ordnungsrechtlichen Instrument und finanziellen Förderanreizen gedacht.⁴²⁹ Denkbar ist in diesem Zusammenhang u.a. die Einführung einer schrittweisen Absenkung erlaubter immissionsschutzrechtlicher Abgasverlustgrenzwerte, die in eine Verpflichtung zum Austausch

⁴¹⁹ *BMU*, a.a.O., S. 100 ff.;

⁴²⁰ *BMU*, a.a.O., S. 100 f.

⁴²¹ *Bundesregierung*, Energiekonzept, 2010, S. 10; *Ekardt/Heitmann*, ZNER 2009, 349 ff.

⁴²² *Löschel/Erdmann/Stajß/Ziesing*, Stellungnahme Monitoring-Bericht, 2012, S. 54.

⁴²³ *BMU*, EEWärmeG-Erfahrungsbericht 2012, S. 26.

⁴²⁴ Siehe Kap. B. I. 2.

⁴²⁵ *Löschel/Erdmann/Stajß/Ziesing*, Stellungnahme Monitoring-Bericht, 2012, S. 54, 59, 66; *BMU*, EEWärmeG-Erfahrungsbericht 2012, S. 116 f., 119; *Wustlich*, in: *Danner/Theobald*, Energierecht, 2011, 72. EL, Einleitung, Rn. 17.

⁴²⁶ *Wustlich*, a.a.O., Rn. 9.

⁴²⁷ *BMU*, EEWärmeG-Erfahrungsbericht 2012, S. 15, 124 f.; *Oschmann*, NJW 2009, 267 f.; *Löschel/Erdmann/Stajß/Ziesing*, Stellungnahme Monitoring-Bericht, 2012, S. 40.

⁴²⁸ Vgl. *BMU*, EEWärmeG-Erfahrungsbericht 2012, S. 124 f.; *Ekardt/Heitmann*, RdE 2009, 119.

⁴²⁹ *BMU*, EEWärmeG-Erfahrungsbericht 2012, S. 15 f., 121 ff., 125.

des Heizsystems mündet und an den Einbau der Neuanlage Anforderungen nach dem EEWärmeG knüpft.⁴³⁰ Im Raum steht auch die Einführung des Portfolio- oder Prämienmodells, wonach Brennstoffhändler verpflichtet werden, einen Mindestanteil an erneuerbaren Energien auf den Markt zu bringen bzw. Maßnahmen zum Einsatz von erneuerbaren Energien zu finanzieren.⁴³¹

Ferner eine unsichere Gesetzesfolgenabschätzung bei der Einführung einer Nutzungspflicht im privaten Gebäudebestand diskutiert.⁴³² Der Einbezug des Gebäudebestandes bedarf unter rechtlichen Gesichtspunkten besonderer Sorgfalt, wie das Beispiel der Marburger Solarsatzung zeigt.⁴³³ Die von der Stadt Marburg aufgrund einer landesrechtlichen Ermächtigung i.S.v. § 3 Abs. 4 EEWärmeG erlassene Solarsatzung wurde gerichtlich wegen unzureichender Übergangsbestimmungen als rechtswidrig verworfen. Daraufhin wurde die Ermächtigungsgrundlage durch das Land ersatzlos gestrichen. Dieses Beispiel zeigt einerseits, dass Länder und Kommunen infolge rechtlicher Unsicherheiten dazu neigen könnten, klimaschutzrelevante Gesetzesvorhaben erst gar nicht zu wagen. Andererseits ergibt sich aus dem Wärmegesetz in Baden-Württemberg⁴³⁴, dass die ordnungsrechtliche Adressierung des Gebäudebestandes durchaus möglich und zielführend sein kann.

Lediglich im Rahmen der Vorbildfunktion der öffentlichen Hand wird in den Gebäudebestand eingegriffen. Aufgrund des kurzen Erfahrungszeitraums und der damit einhergehenden geringen Datendichte ist eine Analyse der Wirkung der Vorbildfunktion kaum möglich.⁴³⁵ Aus rechtlicher Sicht wird teilweise in der Literatur in der Verpflichtung der Kommunen zur Nutzung erneuerbarer Energiequellen in Bestandsgebäuden nach § 3 Abs. 2 EEWärmeG ein Verstoß gegen Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG gesehen.⁴³⁶

Ein weiteres Potential liegt im mittelfristigen Ausbau leitungsgebundener Wärmeversorgung⁴³⁷ von Gebäuden mit erneuerbaren Energien, insbesondere hinsichtlich der Steigerung der Systemeffizienz von Wärmenetzen und -speichern sowie Erschließung solcher erneuerbarer Energien, die für eine dezentrale Versorgung nicht in Betracht kommen (z.B. Tiefengeothermie, aber auch industrielle Abwärme). Weitere Potentiale sind in der

⁴³⁰ *BMU.*, a.a.O., S. 121 ff.

⁴³¹ *Dass.*, EEWärmeG-Erfahrungsbericht 2012, S. 124; *Wustlich*, in: Danner/Theobald, Energierecht, 2011, 72. EL, Einleitung, Rn. 11.

⁴³² *Wustlich*, a.a.O., Rn. 45.

⁴³³ *Wustlich*, a.a.O., Rn. 153.

⁴³⁴ Gesetz zur Nutzung erneuerbarer Wärmeenergie in Baden-Württemberg (Erneuerbare-Wärme-Gesetz – EEWärmeG) v. 20.11.2007, GBl. S. 531 ff.

⁴³⁵ *BMU*, EEWärmeG-Erfahrungsbericht 2012, S. 12.

⁴³⁶ *Burger/Faber*, KommJur 2011, 169; anders *Kahl/Schmidtchen*, LKV 2011, 444.

⁴³⁷ *BMU*, EEWärmeG-Erfahrungsbericht 2012, S. 16, 74, 98 ff., 112 ff., 126; *Kahl*, ZUR 2010, 403 f.

Kälteversorgung zu verorten. In diesem Zusammenhang kann auch die Einführung von Wärme- und Kälteaktionsplänen sinnvoll sein.

Defizite sind auch hinsichtlich der finanziellen Förderung nach dem MAP zu verorten. Infolge der Haushaltsabhängigkeit leidet das Förderinstrument an jährlichen Schwankungen des Fördervolumens, verspätetem Inkrafttreten des Haushaltsgesetzes und an temporären Förderstopps.⁴³⁸ Die vorübergehende Aussetzung der Förderung 2010 führte zu bis heute anhaltender Verunsicherung am Markt.⁴³⁹ In dem EEWärmeG-Erfahrungsbericht appelliert das BMU deswegen an den Haushaltsgesetzgeber, die Förderung nach dem MAP sicherzustellen, bis ein haushaltsunabhängiges Anreizinstrument eingeführt ist.⁴⁴⁰ Als haushaltsunabhängige Förderinstrumente werden eine verpflichtende oder freiwillige Fondslösung (s.o.) oder eine Erweiterung der Energiesteuer in Betracht gezogen.⁴⁴¹

Eine Weiterentwicklung der Förderung ist sachdienlich, da die Gefahr besteht, dass das Fördervolumen des § 13 EEWärmeG nicht zur Erreichung des 14-%-Ziels ausreichen wird.⁴⁴² Wegen höherer Investitionskosten regenerativer Systeme fällt die Entscheidung der Bauherren nämlich häufig noch zugunsten fossiler Heizsysteme aus. Die Anreizwirkung des MAP erreicht noch zu gering den Einsatz erneuerbarer Energien zur Wärmeerzeugung.⁴⁴³ Zudem wird diskutiert, ob das komplexe Verweisungssystem des EEWärmeG den Zugang zu einer entsprechenden Förderung erschwert und die Akzeptanz gefährdet wird.⁴⁴⁴

Das EEWärmeG verfügt schließlich auch über keine konkrete Mengensteuerung von Treibhausgasen.

⁴³⁸ *Wustlich*, in: Danner/Theobald, *Energierrecht*, 2011, 72. EL, Einleitung, Rn. 42, 157; *Hofmann/Schimschar/Bettgenhäuser/Weissleder/Fröhlich/Horst/Hoffmann/Mahler/Breitschopf/Steinbach/Ragwitz/Bürger/Becker/Klinski*, Vorbereitung und Begleitung bei der Erstellung eines Erfahrungsberichtes gemäß § 18 Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz, S. 329.

⁴³⁹ *BMU*, EEWärmeG-Erfahrungsbericht 2012, S. 14; *Wustlich*, a.a.O., Rn. 169.

⁴⁴⁰ *BMU*, a.a.O., S. 15.

⁴⁴¹ *Hofmann/Schimschar/Bettgenhäuser/Weissleder/Fröhlich/Horst/Hoffmann/Mahler/Breitschopf/Steinbach/Ragwitz/Bürger/Becker/Klinski*, Vorbereitung und Begleitung bei der Erstellung eines Erfahrungsberichtes gemäß § 18 Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz, S. 360.

⁴⁴² *Oschmann*, *NJW* 2009, 267.

⁴⁴³ *BMU*, a.a.O., S. 17, 112, vgl. auch S. 53.

⁴⁴⁴ *Ekardt/Heitmann*, *ZNER* 2009, 353; Stellungnahme des Bundesrates, BT-Drucks. 17/13037, S. 3f.

d) StromStG / EnergieStG

Das StromStG und das EnergieStG bilden die gesetzliche Grundlage für die Besteuerung von elektrischem Strom bzw. von Energieerzeugnissen. Nähere Vorgaben enthalten die Durchführungsverordnungen.⁴⁴⁵

Mit dem Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform⁴⁴⁶ wurde zum 1. April 1999 erstmals die Besteuerung von Strom eingeführt. Steuergegenstand ist hierbei elektrischer Strom (§ 1 Abs. 1 StromStG). Die Stromsteuer ist zudem Teil der sogenannten Ökosteuer. Bei dieser handelt es sich um einen durch die Politik geprägten Begriff und nicht um eine eigene Steuer an sich; mit dem Begriff der Ökosteuer werden zumeist die Einnahmen aus der Strom- und Mineralölsteuer gemeint.⁴⁴⁷

Mittels des Gesetzes zum Einstieg in die ökologische Steuerreform wurde neben der Einführung der Stromsteuer zudem die Energiesteuer erheblich erhöht. Steuergegenstand sind hier Energieerzeugnisse (§ 1 Abs. 1 EnergieStG). Die Definition der Energieerzeugnisse findet sich in § 1 Abs. 2, 3 EnergieStG. Das EnergieStG verweist hier auf die Codenummern der Kombinierten Nomenklatur. Hierbei handelt es sich um die Warenomenklatur nach Art. 1 VO 2658/87⁴⁴⁸. Durch diesen Verweis ist es auf der einen Seite zwar erschwert, eine schnelle Ermittlung vorzunehmen, ob es sich um einen Steuergegenstand i.S.d. EnergieStG handelt. Auf der anderen Seite ist jedoch auch eine genaue Zuordnung des Steuergegenstands möglich. Die Definition der Energieerzeugnisse ist dabei weitgehend; sie umfasst "herkömmliche" Mineralöle (wie bspw. Benzin, Diesel oder Heizöl), Kohle und Erdgas sowie auch sonstige Energieerzeugnisse wie Biomasse, Klärgas oder auch Ersatzbrennstoffe.

Infolge der EnergieSt-RL⁴⁴⁹ erstreckt sich die gemeinschaftsrechtliche Rahmengesetzgebung auch auf die Besteuerung von Strom sowie auf eine Vielzahl von Heiz- und Kraftstoffen, so dass die Verbrauchsteuern innerhalb der EU durch sekundäres Unionsrecht einer weitgehenden

⁴⁴⁵ Verordnung zur Durchführung des Stromsteuergesetzes (Stromsteuer-Durchführungsverordnung - StromStV) v. 31.5.2000 BGBl. I S. 794, zuletzt geändert durch Verordnung v. 24.7.2013, BGBl. I S. 2763 sowie Verordnung zur Durchführung des Energiesteuergesetzes (Energiesteuer-Durchführungsverordnung - EnergieStV) v. 31.7.2006, BGBl. I S. 1753, zuletzt geändert durch Verordnung v. 24.7.2013, BGBl. I S. 2763.

⁴⁴⁶ Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform v. 24.3.1999, BGBl. I S. 378, zuletzt geändert durch Gesetz v. 5.12.2012, BGBl. I S. 2436, 2442 ff.

⁴⁴⁷ Heil, in: Beck'sches Steuer- und Bilanzrechtslexikon, Edition 1/13, Ökosteuer Rn. 1.

⁴⁴⁸ Verordnung (EWG) Nr. 2658/87 des Rates v. 23.7.1987 über die zolltarifliche und statistische Nomenklatur sowie den Gemeinsamen Zolltarif, ABl. 1987 Nr. L 256, S. 1, 1987 Nr. L 341, S. 38, 1987 Nr. L 378, S. 120, 1988 Nr. L 130, S. 42.

⁴⁴⁹ Richtlinie 2003/96/EG des Rates v. 27.10.2003 zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom (Energiesteuerrichtlinie - EnergieSt-RL), Abl EU 2003 Nr. L 283, S. 51 ff.

Harmonisierung unterliegen. Nur bezüglich der Steuersätze haben die Mitgliedstaaten noch weitreichende Gestaltungsspielräume.

(1) Verankerung von Klimaschutzzielen

Die Strom- und Energiesteuer verfolgt jedenfalls unmittelbar keine Klimaschutzziele. Allenfalls könnte durch die Besteuerung von Strom sowie von Energieerzeugnissen ein Anreiz zur Verminderung des Verbrauchs der zu versteuernden Erzeugnisse erreicht werden, so dass hierdurch mittelbar Klimaschutzziele erreicht werden. Die Strom- sowie die Energiesteuer verfolgen neben der Erzielung von Einnahmen auch einen ökologischen Lenkungseffekt. Mit der Einführung der Stromsteuer sowie der Erhöhung der Energiesteuer sollte ein wirtschaftlicher Anreiz geschaffen werden, um vorhandene Energiesparpotentiale auszuschöpfen und die rationelle Energieverwendung anzuregen. Zudem sollten energiesparende und ressourcenschonende Produkte und Produktionsverfahren entwickelt werden.⁴⁵⁰ Neben diesem Ziel, den Energieverbrauch zu reduzieren, sollen die Einnahmen zur Senkung und Stabilisierung der Rentenversicherungsbeiträge verwendet werden.

⁴⁵⁰ BT-Drucks. 14/40, S. 1.

(2) Instrumentenwahl

Das grundlegende Instrument zur mittelbaren Erreichung der Klimaschutzziele ist die Erhebung einer Steuer auf den Verbrauch von Strom und Energieerzeugnissen. Die Strom- und die Energiesteuer stellen Verbrauchsteuern dar, § 1 Abs. 1 S. 3 StromStG bzw. § 1 Abs. 1 S. 3 EnergieStG. Zudem handelt es sich bei ihnen um Bundessteuern, so dass nach Art. 106 Abs. 1 GG das Aufkommen dem Bund zusteht. Die Verwaltung wird durch den Zoll übernommen. Im Jahr 2010 betrug das Aufkommen aus der Strom- und Energiesteuer insgesamt rund 46 Mrd. €.

Es bestehen jedoch auch Tatbestände, die von der Steuer befreit sind. Praktisch große Bedeutung hat hier § 9 StromStG, der Steuerbefreiungen sowie Steuerermäßigungen regelt. Nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 StromStG bspw. ist Strom, der aus erneuerbaren Energieträgern erzeugt und mit dem ausschließlich ein Stromnetz (Eigennetz) gespeist wird, von der Stromsteuer befreit. Ein weiteres Beispiel ist § 9 Abs. 1 Nr. 2 StromStG, nach dem Strom zur Stromerzeugung steuerfrei ist. Hierdurch soll eine Doppelbesteuerung vermieden werden.

Weitere Ausnahmen bestehen zudem für das Produzierende Gewerbe, welche zum 1. Januar 2013 neu geregelt wurden.⁴⁵¹ Nach dieser Regelung wird den Unternehmen des Produzierenden Gewerbes sowie den Unternehmen der Land- und Forstwirtschaft auf Antrag unter bestimmten Voraussetzungen eine Steuerentlastung gewährt. Der Hauptgrund für die Gewährung von Steuervergünstigungen ist die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der entsprechenden Unternehmen.

Bereits bei der Einführung der ökologischen Steuerreform wurden Unternehmen des Produzierenden Gewerbes sowie der Land- und Forstwirtschaft Steuervergünstigungen in Form eines ermäßigten Steuersatzes bzw. eines Spitzensteuerausgleichs eingeräumt. Diese Regelungen stellen europarechtlich genehmigungspflichtige Beihilfen i.S.d. Art. 110 AEUV dar, welche von der Kommission noch zu genehmigen sind. Der Grund dafür war, dass sich die deutsche Wirtschaft im Gegenzug im Rahmen einer Selbstverpflichtungserklärung (Klimaschutzerklärung der Deutschen Wirtschaft) dazu verpflichtete, einen Beitrag zum Klimaschutz zu leisten.⁴⁵²

An die steuerlichen Begünstigungen werden jedoch künftig höhere Anforderungen gestellt als bisher. Der Grund dafür liegt darin, dass die beihilferechtliche Genehmigung für den Spitzenausgleich nach § 10 StromStG und § 55 EnergieStG zum 31. Dezember 2012

⁴⁵¹ Gesetz zur Änderung des Energiesteuer- und des Stromsteuergesetzes sowie zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes v. 5.12.2012, BGBl. I S. 2436 ff.

⁴⁵² *BMF*, Untersuchung des Energiesparpotentials für das Nachfolgemodell ab dem Jahr 2013 ff. zu den Steuerbegünstigungen für Unternehmen des Produzierenden Gewerbes sowie der Land- und Forstwirtschaft bei der Energie- und Stromsteuer, S. I.

ausgelaufen ist. Die weitere Gewährung des Spitzenausgleichs wird seit dem 1. Januar 2013 von Maßnahmen zur Energieeffizienz abhängig gemacht. So sind Unternehmen, die von dem Spitzenausgleich profitieren wollen, verpflichtet, ein zertifiziertes Energiemanagementsystem, das der Ermittlung konkreter Energiesparpotentiale dient, einzuführen. Da die Zertifizierung und der Betrieb der entsprechenden Energiemanagementsysteme selbst mit Kosten verbunden sind, besteht für kleine und mittlere Unternehmen eine Erleichterung dahingehend, dass sie jährlich lediglich ein standardisiertes Energieaudit durchzuführen haben. Zudem besteht für die kleinen und mittleren Unternehmen die Möglichkeit, die Förderung von Energiemanagementsystemen in Anspruch zu nehmen, die vom BAFA seit Juli 2013 gewährt und verwaltet wird. Mit der Gewährung des Spitzenausgleichs soll ein Anreiz geschaffen werden, nachhaltig den Energieverbrauch zu verringern, was wiederum mittelbar dem Klimaschutz zugutekommt.

Mit der Neuregelung setzt die Bundesregierung ihr Energiekonzept vom September 2010 um. Diese steht auch im Einklang mit der EnergieSt-RL. Gemäß Art. 17 (1b) EnergieSt-RL sind Steuerermäßigungen für Unternehmen zulässig, sofern im Gegenzug „Vereinbarungen, Regelungen über handelsfähige Zertifikate oder gleichwertigen Regelungen (...) (getroffen werden, die) weitgehend in gleichem Maße zur Erreichung der Umweltziele oder zu besserer Energieeffizienz führen ...“ Für energieintensive Betriebe kann die Ermäßigung bis zu einem Steuersatz von Null gewährt werden, für andere Betriebe bis zur Hälfte der in der Richtlinie festgelegten Mindeststeuersätze.⁴⁵³

(3) Überwachungs- und Sanktionsmechanismus

Grundsätzlich bestehen bezüglich der Erreichung eines ökologischen Lenkungseffekts durch die Erhebung von Strom- und Energiesteuern keine Sanktionsmechanismen im engeren Sinne, da das Instrument über die Erhebung von Steuern funktioniert und dabei weitestgehend auf die bestehenden Regelungen zurückgreift. Diese Regelungen betreffen jedoch nur den Fall, dass anfallende Steuern nicht entrichtet oder Begünstigungen zu Unrecht geltend gemacht werden. In diesem Rahmen bestehen bspw. verwaltungsrechtliche Sanktionen, mit denen Bewilligungen, Erlaubnisse etc. als begünstigende Verwaltungsakte widerrufen oder zurückgenommen werden können, falls der Adressat der Begünstigung deren Voraussetzungen nicht oder nicht mehr erfüllt.

⁴⁵³ *BMF*, Untersuchung des Energiesparpotentials für das Nachfolgemodell ab dem Jahr 2013 zu den Steuerbegünstigungen für Unternehmen des Produzierenden Gewerbes sowie der Land- und Forstwirtschaft bei der Energie- und Stromsteuer, S. 3.

Daneben bestehen straf- und bußgeldrechtliche Sanktionen. In diesem Rahmen gelten vor allem die Regelungen aus der AO⁴⁵⁴, insbesondere die Steuerhinterziehung gemäß § 370 AO oder die leichtfertige Steuerverkürzung gemäß § 378 AO.

Bezüglich der Erreichung der Lenkungswirkung bestehen dagegen keine Sanktionsmechanismen. Durch die Inanspruchnahme des Spitzenausgleichs oder durch das Einsparen von Steuern, aufgrund eines niedrigeren Energieverbrauchs, wird lediglich ein Anreiz dahingehend geschaffen, durch das eigene Verhalten, eine möglichst niedrige Besteuerung zu erreichen. Wird diesem Anreiz nicht nachgegangen, erfolgt eine „Sanktion“ lediglich dahingehend, dass die entstandenen Steuern zu entrichten sind. Eine Sanktion hinsichtlich der nicht erreichten Lenkungswirkung erfolgt jedoch nicht.

(4) Potential und Defizite im Hinblick auf den Klimaschutz einschließlich Mengensteuerung

Ein Vorteil des Instruments kann in der Umsetzbarkeit gesehen werden. So bestehen bereits Verwaltungsstrukturen hinsichtlich der Steuererhebung sowie entsprechende Kontrollmechanismen.

Das StromStG und das EnergieStG verfügen über keine konkrete Mengensteuerung von Treibhausgasen.

⁴⁵⁴ Abgabenordnung (AO) v. 1.10.2002, (BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61, geändert durch Gesetz v. 25.7.2014 (BGBl. I S. 1266) geändert.

IV. Industrie, Gewerbe, Handel

Ulf Jacobshagen, Markus Kachel (BBH)

1. Bedeutung des Industriesektors in der Klimapolitik

Der Mischsektor Industrie, Gewerbe und Handel ist nach der Energiewirtschaft der zweitgrößte Emittent von CO₂. Auf ihn entfielen im Jahr 2011 224 Mio. t CO₂-Äquivalente. Dies entspricht einem Anteil von 24,4 %⁴⁵⁵ der Gesamtmenge an Treibhausgasemissionen in Deutschland. Im Vergleich zu 1990 bedeutet dies zwar einen Rückgang um 37 %. Aus Sicht der Bundesregierung soll aber auch der Industriesektor weitere Beiträge zur Erreichung der Klimaschutzziele leisten. Im Energiekonzept wird die Steigerung der Energieeffizienz als wesentlicher Anknüpfungspunkt genannt.⁴⁵⁶ Den Unternehmen sollen ökonomische Anreize gegeben werden, um Effizienzpotentiale eigenständig zu evaluieren und auszuschöpfen. Explizit genannt wird in diesem Zusammenhang die Unterstützung bei der Implementierung von zertifizierten Energiemanagementsystemen.

Zentrales Instrument zur Beschränkung der Treibhausgasemissionen ist jedoch zunächst der Emissionshandel, an dem außer den größeren fossil befeuerten Erzeugungsanlagen der Energiewirtschaft⁴⁵⁷ und seit 2012 dem Flugverkehr⁴⁵⁸ ein Großteil der Anlagen des produzierenden Gewerbes teilnimmt, auf die der überwiegende Teil der Treibhausgasemissionen des Sektors entfällt (zum TEHG s. Kap. B. III. 2.).

Neben dem marktwirtschaftlichen, anreizorientierten Instrument des Emissionshandels kommen weiterhin auch ordnungsrechtliche Instrumente zur Regulierung der Emissionen vor allem stationärer Anlagen zum Einsatz. Hierzu zählen insbesondere das klassische Immissionschutzrecht sowie spezifische Einzelgesetze, die die Begrenzung bestimmter klimaschädlicher Industriegase zum Ziel haben.

⁴⁵⁵ *BMU*, Entwicklung der Treibhausgasemissionen in Deutschland nach Sektoren (der Mischsektor schließt die Sparte Dienstleistungen ein), https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/bilder/dateien/entwicklung_der_treibhausgasemissionen_in_deutschland_nach_sektoren_1990bis_2012_pi-2014-03_anlage.pdf (Stand: 31.8.2014).

⁴⁵⁶ *Bundesregierung*, Energiekonzept, 2010, S. 14.

⁴⁵⁷ Siehe Kap. B. III.

⁴⁵⁸ Siehe Kap. B. III.

Nicht primär, aber mittelbar auch der Vermeidung von Treibhausgasemissionen dient das ordnungsrechtlich geprägte Anlagenzulassungsrecht, insbesondere das BImSchG⁴⁵⁹ einschließlich der untergesetzlichen Durchführungsverordnungen. Daneben soll die ChemKlimaschutzV⁴⁶⁰ zur Begrenzung der Emission besonders klimaschädlicher fluorierter Treibhausgase beitragen.

2. Anlagenrecht

Strukturell umfasst das den Industriesektor betreffende Klimaschutzrecht vorwiegend große ortsfeste Anlagen.

Das TEHG (Kap. B. III. 2.) regelt dabei nicht primär die Anlagenzulassung, als vielmehr die beim Anlagenbetrieb anfallenden Treibhausgasemissionen als Teil der Anlagenregulierung. § 4 Abs. 1 S. 1 TEHG ist zwar – in Anlehnung an das Immissionsschutzrecht – als präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt ausgestaltet.⁴⁶¹ Danach bedarf der Anlagenbetreiber zur Freisetzung von Treibhausgasen für die im Anhang 1 Teil 2 Nr. 1-32 des TEHG genannten Tätigkeiten – also die in stationären Anlagen stattfindenden emissionshandelspflichtigen Tätigkeiten – einer Erlaubnis. Vorrangig zielt das TEHG aber darauf ab, durch die Berichts- und Abgabepflichten auf Anlagenebene die Einhaltung der Mengenplanung für die Gesamtheit der emissionshandelspflichtigen Sektoren zu überwachen.

Dagegen ist das BImSchG auf das Beeinträchtigungspotential der individuellen Anlage ausgerichtet. Für die im Anhang zur Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen⁴⁶² (4. BImSchV) aufgeführten Anlagen konstituiert § 4 Abs. 1 S. 1 BImSchG die Anlagenzulassung als präventives Errichtungsverbot mit Erlaubnisvorbehalt. Die Genehmigung zur Errichtung der Anlage nach § 6 Abs. 1 BImSchG ist in erster Linie an die Voraussetzung geknüpft, dass durch die Errichtung und den Anlagenbetrieb keine schädlichen Umwelteinwirkungen hervorgerufen werden. Praktisch alle dem Emissionshandel unterfallenden ortsfesten Anlagen unterliegen auch der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungspflicht, jedoch unterliegen nicht alle nach BImSchG genehmigungspflichtigen Anlagen dem Emissionshandel.

⁴⁵⁹ Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz -BImSchG) in der Fassung der Bekanntmachung v. 17.5.2013, BGBl. I S. 1274, zuletzt geändert durch Gesetz v. 2.7.2013, BGBl. I S. 1943.

⁴⁶⁰ Verordnung zum Schutz des Klimas vor Veränderungen durch den Eintrag bestimmter fluorierter Treibhausgase v. 2.7.2008, BGBl. I S. 1139, zuletzt geändert durch Gesetz v. 24.2.2012, BGBl. I S. 212.

⁴⁶¹ Frenz, Emissionshandelsrecht, § 4 Rn. 4.

⁴⁶² Vierte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes v. 2.5.2013, BGBl. I S. 973.

Auch die ChemKlimaschutzV ist der Anlagenregulierung zuzuordnen. Betroffen sind nach Art. 3 Abs. 1 VO 842/2006/EG⁴⁶³ die Betreiber ortsfester „Anwendungen“ in Form von Kälte- und Klimaanlage sowie Wärmepumpen, einschließlich deren Kreisläufen sowie Brandschutzsysteme, die fluorierte Treibhausgase (Schwefelhexafluorid und bestimmte teilfluorierte und perfluorierte Kohlenwasserstoffe) enthalten. Die ChemKlimaschutzV verpflichtet den Betreiber dieser Anwendungen insbesondere dafür Sorge zu tragen, dass derartige Stoffe nicht über bestimmte Grenzwerte hinaus Kältemittel und somit fluorierte Treibhausgase freisetzen.

a) BImSchG

Das klassische Immissionsschutzrecht dient vorrangig der Vermeidung schädlicher Umwelteinwirkungen im unmittelbaren Einwirkungsbereich sowie der Vorsorge gegen solche Umwelteinwirkungen der individuellen Anlage. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass die Vermeidung der Emission von Treibhausgasen zumindest mittelbar auch bezweckt ist.⁴⁶⁴ Dies ist in Bezug auf die Klimaschutzrechtliche Einordnung insofern relevant, als nicht sämtliche Anlagen des Industriesektors, die Treibhausgase emittieren, dem TEHG unterfallen, sondern nur die im Anhang 1 des TEHG enumerativ aufgezählten.

(1) Verankerung von Klimaschutzziele

Der Klimaschutzgedanke wird im BImSchG nicht ausdrücklich erwähnt. Primärer Zweck des BImSchG ist aber der Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen (Immissionen). Gegen deren negative Auswirkungen sollen bestimmte Güter geschützt werden.⁴⁶⁵ Zu den Schutzgütern gehört gem. § 1 Abs. 1 BImSchG auch die Atmosphäre. Dadurch ist das Umweltmedium Luft im weitesten Sinne vom Schutzbereich des BImSchG erfasst. Dazu zählen insbesondere die Temperatur- und Windverhältnisse sowie andere meteorologische Aspekte, weshalb das Schutzgut der Atmosphäre auch das Klima mit einschließt.⁴⁶⁶ Diese weite Ausle-

⁴⁶³ Verordnung (EG) Nr. 842/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 17.5.2006 über bestimmte fluorierte Treibhausgase, ABLEU 2006 Nr. L 161, S. 1 ff.

⁴⁶⁴ Jarass, BImSchG, 7. Aufl. 2007, § 1 Rn. 4.

⁴⁶⁵ Jarass, BImSchG, 7. Aufl. 2007, § 1 Rn. 3.

⁴⁶⁶ Ders. a.a.O., § 1 Rn. 6; Rebentisch, NVwZ 1995, 950 f.; Koch/Wieneke, DVBl 2001, 1087; Winkler, Klimaschutzrecht, S. 136 m.w.N.; einschränkend: Dietlein, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2012, 66. EL, § 1 BImSchG Rn. 15.

gung des Begriffs Atmosphäre wird auch durch § 1a der 9. BImSchV⁴⁶⁷ gestützt. Hier wird das Klima ausdrücklich als Schutzgut genannt, das bei der Umweltverträglichkeitsprüfung einer Anlage berücksichtigt werden muss.

Der Klimaschutzgedanke wird zumindest mittelbar auch aus einer der Anlagenbetreiberpflichten in § 5 Abs. 1 BImSchG abgeleitet. Der Anlagenbetreiber ist gem. § 5 Abs. 1 Nr. 4 BImSchG zur effizienten Energieverwendung (hohe Nutzungs- und Wirkungsgrade in der Anlage, Nutzung der im Anlagenbetrieb anfallenden Energie) verpflichtet. Die Vorschrift verpflichtet seit 1985 zu interner Abwärmenutzung, seit 1990 in begrenztem Umfang auch zur externen Abwärmenutzung. Seit 2001 besteht eine umfassende Pflicht zur sparsamen und effizienten Energieverwendung, deren Konturen allerdings unscharf sind.⁴⁶⁸ Soweit damit der fossile Primärenergieverbrauch gesenkt wird, dient das Effizienzgebot zugleich dem Klimaschutz. In den Antragsunterlagen für das Genehmigungsverfahren muss der Betreiber darlegen, in welcher Weise eine möglichst effiziente Energienutzung in der geplanten Anlage sichergestellt ist (vgl. auch § 4d der 9. BImSchV). Insbesondere sind Betriebsabläufe und Maschinen so auszuwählen, dass möglichst wenig Energie verbraucht wird und die energetischen Verluste insgesamt so gering wie möglich gehalten werden.⁴⁶⁹

Zu beachten ist allerdings, dass die Anforderungen des BImSchG in Bezug auf dem TEHG unterfallende Tätigkeiten gem. § 5 Abs. 2 BImSchG nicht über die Anforderungen des TEHG hinausgehen dürfen, es sei denn, dies ist erforderlich, um schädliche Umwelteinwirkungen im Einwirkungsbereich der Anlage zu verhindern. Dies bedeutet, dass zumindest bei emissionshandelspflichtigen Anlagen das immissionsschutzrechtliche Instrumentarium weitgehend hinter dem des TEHG zurücktritt. Dies gilt allerdings nur bezüglich der Prozesse in der Anlage, die eines der von Anhang 1 zum TEHG erfassten Treibhausgase emittieren, also CO₂, N₂O und Perfluorcarbone (PFC). Für die übrigen Prozesse kann dem Immissionsschutzrecht eine eigenständige klimaschützende Wirkung zukommen. Quantifizierte oder quantifizierbare Minderungsziele lassen sich hieraus aber nicht unmittelbar ableiten.

⁴⁶⁷ Neufassung der Neunten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (9. BImSchV) in der Fassung der Bekanntmachung v.29.5.1992, BGBl. I S.1001, zuletzt geändert durch Verordnung v. 2.5.2013, BGBl. I S. 973.

⁴⁶⁸ Jarass, BImSchG, 7. Aufl. 2007, § 5 Rn. 96.

⁴⁶⁹ Dietlein in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2012, 66. EL, § 5 BImSchG Rn. 201.

(2) Instrumentenwahl

(a) Präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt

Als Steuerungselement für die Anlagenzulassung knüpft § 4 Abs. 1 S. 1 BImSchG für die Errichtung und den Betrieb von Anlagen mit Beeinträchtigungspotential an eine zu erteilende Genehmigung. Die Vorschrift konstituiert somit ein präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt⁴⁷⁰ für die Errichtung und den Betrieb einer Anlage. Die Regelung ordnet an, dass die Errichtung und der Betrieb bestimmter Anlagen auf die Einhaltung der Betreiberpflichten geprüft werden. Ist dies der Fall, ist die Genehmigung nach § 6 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG zu erteilen.

(b) Nachträgliche Anordnungen gem. § 17 BImSchG

§ 17 Abs. 1 BImSchG eröffnet die Möglichkeit, auch nach erfolgter Genehmigung ordnungsrechtliche Anordnungen zu treffen, um die Einhaltung der Grundpflichten aus § 5 Abs. 1 BImSchG zu gewährleisten. Bei Anlagen außerhalb des Emissionshandels kann sich dies auch auf klimaschutzbezogene Maßnahmen beziehen, etwa gestützt auf das Energieeffizienzgebot.

Die Anordnungen können damit zum einen auch auf Maßnahmen gerichtet sein, die bei nicht dem TEHG unterfallenden Anlagen die Einhaltung der Pflicht zur effizienten Energieverwendung – und damit mittelbar auch auf die Verringerung von Treibhausgasemissionen – bezwecken.

Eine besondere Bedeutung kommt zum anderen der nachträglichen Anordnung bei Anlagen, die dem Anwendungsbereich der europäischen Industrieemissionsrichtlinie (IED-RL)⁴⁷¹ unterfallen. Den in der 13. BImSchV⁴⁷² verankerten Grenzwerten für Luftschadstoffe kann damit im Einzelfall für Anlagen außerhalb des Emissionshandels eine ähnliche Bedeutung zukommen wie einem direkten Grenzwert für CO₂.⁴⁷³

⁴⁷⁰ Jarass, BImSchG, 7. Aufl. 2007, § 4 Rn. 42.

⁴⁷¹ Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlamentes und des Rates v. 24.11.2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung) (Industrieemissionsrichtlinie - IE-RL), ABl. 2010 Nr. L 334, S. 17 ff.

⁴⁷² Dreizehnte Verordnung zur Durchführung des BImSchG (Verordnung über Großfeuerungs-, Gasturbinen- und Verbrennungsmotoranlagen – 13. BImSchV) v. 2.5.2013, BGBl. I S. S. 1021, 1023, 3754.

⁴⁷³ Loritz, Neue Steuerungsformen – Die Emissionshandelsrichtlinie, S. 72.

Umgekehrt ist es aber auch nicht ausgeschlossen, dass sich durch die Durchsetzung immissionsschutzrechtlich normierter Grenzwerte die Treibhausgasbilanz der Anlage insgesamt verschlechtert. Bspw. setzt die Nachverbrennung von Kuppelgasen, die zur Einhaltung der Grenzwerte für die Emission von Kohlenmonoxid (CO) erforderlich ist, zusätzliches CO₂ frei.

(c) Betriebsuntersagung und Widerruf der Genehmigung

Schließlich bietet das BImSchG der Immissionsschutzbehörde als „ultima ratio“ auch die Möglichkeit, den Betrieb der Anlage nach § 20 Abs. 1 BImSchG zu untersagen, bis der Anlagenbetreiber bspw. ein auf Grundlage des § 17 Abs. 1 BImSchG erteiltes Nachrüstgebot erfüllt hat oder seinen Verpflichtungen zur Einhaltung der Grenzwerte aus der 13. BImSchV nicht nachkommt. Zudem kann die einmal erteilte immissionsschutzrechtliche Genehmigung unter den engen Voraussetzungen des § 21 Abs. 1 BImSchG widerrufen werden. Dies ist insbesondere der Fall bei einer nachträglichen Änderung der Tatsachenlage gem. § 21 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG. Nachträglich eingetretene Tatsachen können auch neue Erkenntnisse über Gefahren sein, die von bestimmten Betriebsweisen oder Emissionen ausgehen können.⁴⁷⁴ Daher ist es – wenn auch unter engen Voraussetzungen – durchaus denkbar, dass neue Erkenntnisse zur effizienten Energieverwendung als nachträglich eingetretene Tatsachen i.S.d. Vorschrift angesehen werden könnten.

(3) Sanktionsmechanismus der Instrumente

Bei Verstößen gegen die Genehmigungspflicht nach § 4 Abs. 1 S. 1 BImSchG ist für die Sanktionierung zu unterscheiden: Errichtet der Anlagenbetreiber eine Anlage ohne Genehmigung, kann dies den Bußgeldtatbestand des § 62 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG erfüllen, was gem. § 62 Abs. 4 BImSchG eine Geldbuße bis zu € 50.000 nach sich ziehen kann. Wird eine genehmigungsbedürftige Anlage ohne wirksame Genehmigung betrieben, kann dies sogar den Straftatbestand des unerlaubten Betriebes einer Anlage gem. § 327 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 StGB erfüllen. Bei einer Verurteilung droht eine Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe. Der Straftatbestand kann auch erfüllt sein, wenn die Anlage entgegen einer vollziehbaren Untersagung⁴⁷⁵ nach § 20 Abs. 1 BImSchG oder trotz Widerrufs der Genehmigung⁴⁷⁶ nach § 21 Abs. 1 BImSchG betrieben wird.

⁴⁷⁴ *Hansmann*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2012, 66. EL, § 17 BImSchG Rn. 33.

⁴⁷⁵ *Heine*, in: Schönke/Schröder, Strafgesetzbuch, § 327 Rn. 18.

Ferner kann auch die Nichtbefolgung einer nachträglichen Anordnung nach § 17 Abs. 1 BImSchG den Ordnungswidrigkeitentatbestand des § 62 Abs. 1 Nr. 5 BImSchG erfüllen, was gem. § 62 Abs. 4 BImSchG ebenfalls mit einer Geldbuße bis zu € 50.000 bewehrt ist. Daneben kann die Immissionsschutzbehörde Anordnungen nach § 17 Abs. 1 BImSchG auch im Wege der Verwaltungsvollstreckung durchsetzen. Auch die Nichteinhaltung der Emissionsgrenzwerte der 13. BImSchV ist gemäß § 29 Abs. 1 der 13. BImSchV bußgeldbewehrt.

Die immissionsschutzrechtlichen Sanktionsmechanismen sind aber wiederum vorrangig auf die (ordnungsrechtliche) Durchsetzung des Schutzes vor direkt schädlichen Umwelteinwirkungen und weniger auf die Vermeidung von Treibhausgasemissionen gerichtet. Die isolierte Verletzung einer der im Immissionsschutzrecht geregelten Bußgeldtatbestände allein wegen einer vermeidbaren Emission von Treibhausgasen ist kaum denkbar.

(4) Potential und Defizite im Hinblick auf den Klimaschutz einschließlich Mengensteuerung

Das Immissionsschutzrecht spielt aufgrund des insoweit bestehenden Anwendungsvorrangs des TEHG als Instrument für den Klimaschutz allenfalls für Anlagen eine Rolle, die nicht dem Anwendungsbereich des TEHG unterfallen. In diesem Kontext kommt der Pflicht zur sparsamen und effizienten Energieverwendung nach § 5 Abs. 1 Nr. 4 BImSchG zentrale Bedeutung zu. Diese Pflicht weist aus klimaschutzrechtlicher Sicht aber keine hinreichend klaren Konturen auf, zumal von der in § 7 Abs. 1 S. 1 Nr. 2a BImSchG vorgesehenen Möglichkeit, die Vorgaben in einer Rechtsverordnung zu konkretisieren, bislang kein Gebrauch gemacht wurde.⁴⁷⁷ Die Eignung der Betreiberpflicht aus § 5 Abs. 1 Nr. 4 BImSchG wird zusätzlich dadurch eingeschränkt, dass aufgrund dieser Vorschrift wohl nicht die Verwendung einer bestimmten Energieart vorgeschrieben werden darf.⁴⁷⁸ Damit kann diese Vorschrift zwar die sparsame Verwendung eines Brennstoffs induzieren, nicht aber den Wechsel von einem emissionsintensiven auf einen emissionsarmen Brennstoff.

Eine Mengensteuerung in Bezug auf die Emission von Treibhausgasen findet aufgrund der Anwendung der immissionsschutzrechtlichen Instrumente nicht statt. Sie führt allenfalls mittelbar zu einer Verminderung der spezifischen Treibhausgasintensität der Produktionsprozesse und damit – bei gleichbleibender Produktionsmenge – zu einer Reduzierung der Treibhausgasemissionen insgesamt.

⁴⁷⁶ Vgl. dazu *dens.*, in: Schönke/Schröder, Strafgesetzbuch, § 325 Rn. 9

⁴⁷⁷ Für eine solche Konkretisierung *Koch/Wieneke*, DVBl 2001, 1088.

⁴⁷⁸ *Hansmann*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2012, 66. EL, § 5 BImSchG Rn. 204.

b) ChemKlimaschutzV

Im Unterschied zum BImSchG und den hierzu ergangenen Rechtsverordnungen enthält die ChemKlimaschutzV ordnungsrechtliche Vorgaben, die explizit die Vermeidung bestimmter Treibhausgasemissionen bezweckt. Die Einhaltung der dort geregelten Grenzwerte ist unmittelbar bußgeldbewehrt.

(1) Verankerung von Klimaschutzzielen

Der Klimaschutzgedanke ergibt sich auch aus der VO 842/2006/EG, zu deren Ergänzung die ChemKlimaschutzV erlassen wurde. Nach Art. 1 VO 842/2006/EG sollen die Emissionen der vom KP erfassten fluorierten Treibhausgase eingedämmt werden. Damit ist die VO 842/2006/EG und die ergänzende ChemKlimaschutzV als flankierende Maßnahme zum TEHG dahingehend zu begreifen, dass die beiden Verordnungen Treibhausgase erfassen, die dem Anwendungsbereich des TEHG nicht unterfallen, wegen ihres hohen Treibhausgaspotentials aus Klimaschutzgesichtspunkten aber dennoch regelungsbedürftig sind.

(2) Instrumentenwahl

Die ChemKlimaschutzV greift auf ordnungsrechtliche Instrumente zurück, um Emissionen im Zusammenhang mit dem Umgang mit fluorierten Treibhausgasen zu vermeiden. Betreiber u.a. von ortsfesten Klimaanlageanlagen und Wärmepumpen werden verpflichtet, beim Betrieb der Anwendung sicherzustellen, dass der durch den Betrieb verursachte Kältemittelverlust innerhalb der in § 3 Abs.1 ChemKlimaschutzV festgesetzten Grenzwerte bleibt. Ferner verpflichtet § 4 ChemKlimaschutzV die Betreiber von Kältekreisläufen, Kälteanlagen, Klimaanlageanlagen und Wärmepumpen, Vorkehrungen dafür zu treffen, dass fluorierte Treibhausgase zurückgewonnen werden. Zudem nennt § 5 ChemKlimaschutzV persönliche Voraussetzungen, die Personen erfüllen müssen, die der Betreiber einsetzen muss, um die Anwendungen in einem regelmäßigen Turnus auf Dichtigkeit zu überprüfen.

(3) Überwachungs- und Sanktionsmechanismus

Die in der ChemKlimaschutzV geregelten Pflichten sind bußgeldbewehrt. Eine Verletzung dieser Pflicht kann gem. § 8 i.V.m. § 26 Abs. 1 Nr. 5 c, Abs. 1 Nr. 7 ChemG⁴⁷⁹ bzw. § 69 Abs. 1 Nr. 8, Abs. 2 Nr. 15 KrWG⁴⁸⁰ ein Bußgeld von bis zu 200.000 € nach sich ziehen.

(4) Potential und Defizite im Hinblick auf den Klimaschutz einschließlich Mengensteuerung

Die Bedeutung der ChemKlimaschutzV ist auf perfluorierte Treibhausgase in den in § 3 benannten Einrichtungen begrenzt. In diesem Kontext kommen allerdings die Vorteile ordnungsrechtlicher Instrumente zum Tragen. Denn die alternative Implementierung eines Emissionshandelssystems ist nur dann sinnvoll und effizient, wenn in Bezug auf Größe und Anzahl betroffener Anlagen ein bestimmtes Mindestvolumen erreicht wird. Für kleinere Emissionsquellen dagegen erscheint wegen des mit einem Emissionshandelssystem verbundenen administrativen Aufwands die Lösung über das Ordnungsrecht vorzugswürdig.

Die Grenzwerte der ChemKlimaschutzV erlauben lediglich eine prozentuale Begrenzung der Emissionen der jeweiligen Anlage. Eine absolute Mengensteuerung erlaubt das Instrument nicht.

⁴⁷⁹ Gesetz zum Schutz vor gefährlichen Stoffen (Chemikaliengesetz - ChemG) in der Fassung der Bekanntmachung v. 28.8.2013, BGBl. I S. 3498, 3991, zuletzt geändert durch Verordnung v. 20.6.2014, BGBl. I S. 824.

⁴⁸⁰ Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz - KrWG) v. 24.2.2012, BGBl. I S. 212, zuletzt geändert durch Gesetz v. 22.5.2013, BGBl. I S. 1324.

V. Gebäude

Jens Nusser (Rechtsanwalt, Berlin), Michael Halstenberg (HFK)

1. Bedeutung des Bauplanungsrechts, der Bauleitplanung und des Gebäudebereichs in der Klimapolitik

Lange Zeit haben das Bauplanungsrecht und die Bauleitplanung unter dem Stichwort „Umweltschutz“ vor allem Belange des Landschaftsbildes, des sparsamen Umgangs mit Grund und Boden sowie des Naturschutzes geregelt. Regelungen im Hinblick auf den Klimaschutz standen dagegen schon deshalb nicht an, weil die Bauleitplanung traditionell vor allem Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft regelt (Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG) und deshalb grundsätzlich einen „Ortsbezug“ aufweist.

Die Bedeutung des Gebäudebereichs für den Klimaschutz folgt schon aus der Tatsache, dass ca. 40 % des Gesamtenergieverbrauchs auf den Gebäudesektor entfallen. Rund 90 % des Endenergieverbrauchs eines privaten Haushalts werden in Deutschland für die Bereiche Heizen und Warmwasserversorgung eingesetzt. Davon entfallen rund 75 % auf die Raumerwärmung. Der Anteil des Gebäudesektors an den CO₂-Emissionen beträgt ca. ein Drittel.

Die Bestandsanalyse der Gesetze im Sektor Gebäude erfolgt im Rahmen der Handlungskomplexe „Planungsrecht / Raumordnungsrecht“ und „Gebäude / Energieeinsparrecht“.

2. Planungsrecht / Raumordnungsrecht

a) Verankerung von Klimaschutzzielen

Klimaschutzrelevante Instrumente und erst recht Zielvorgaben für den Klimaschutz waren bis 2004 nicht im BauGB⁴⁸¹ verankert. Erst durch das EAG-Bau 2004⁴⁸² wurden Aussagen zum

⁴⁸¹ Baugesetzbuch (BauGB) in der Fassung der Bekanntmachung v. 23.9.2004, BGBl. I S. 2414, zuletzt geändert durch Gesetz v. 11.6.2013, BGBl. I S. 1548.

⁴⁸² Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau / EAG Bau) v. 24.6.2004, BGBl. I S. 1359. Das EAG Bau diente der Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (Strategische Umweltprüfung bzw. Planumweltprüfung – PlanUP), AbIEU2001 Nr. L 197, S. 30 ff. sowie der Richtlinie 2003/35/EG über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme, AbIEU 2003 Nr. L 156, S. 17 ff. Folge der Änderung

Klimaschutz in das BauGB eingefügt. Danach sollen Bauleitpläne eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung gewährleisten, die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber zukünftigen Generationen miteinander in Einklang bringt (§ 1 Abs. 5 S. 1 BauGB⁴⁸³). Sie sollen auch dazu beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern und die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln, und zwar auch in Verantwortung für den allgemeinen Klimaschutz (§ 1 Abs. 5 S. 2 BauGB / Fassung 2004). Damit wurden nur sehr allgemein gehaltene Zielvorgaben für die Bauleitplanung, aber keine Zielvorgaben hinsichtlich des Erreichens einer bestimmten Wirkung bezogen auf den Klimaschutz gemacht.

Darüber hinaus findet sich das „allgemeine“ Ziel „Klimaschutz“ auch im Katalog der einzelnen in der Bauleitplanung zu berücksichtigenden Belange, die in einem einheitlichen Katalog zusammengefasst wurden (§ 1 Abs. 6 BauGB). Danach sind die Belange des Umweltschutzes, insbesondere auch die Auswirkungen auf das Klima (§ 1 Abs. 6 Nr. 7a BauGB) und die Nutzung erneuerbarer Energien sowie die sparsame und effiziente Nutzung von Energie (§ 1 Abs. 6 Nr. 7f BauGB) bei der Aufstellung der Bauleitpläne zu berücksichtigen. Mit der formalen Gleichstellung aller Belange wurde klargestellt, dass diese im Grundsatz gleichwertig und gleichgewichtig sind und eine unterschiedliche Bewertung und Gewichtung erst unter Berücksichtigung der konkreten Umstände des jeweiligen individuellen Planungsfalls vorzunehmen ist.

b) Instrumentenwahl

Die steuernde Wirkung dieser allgemeinen Planungsleitsätze wurde jedoch schon wegen des allgemeinen Abwägungsgebots (§ 1 Abs. 7 BauGB) als relativ gering angesehen, da die Belange nur „gerecht“ gegeneinander und untereinander abzuwägen sind. Auch fehlte es an einer präzisen Zielvorgabe. Dementsprechend fand auch eher eine prozedurale (vollständige) Zusammenstellung des jeweiligen Abwägungsmaterials und weniger eine Ergebniskontrolle i.S.d. Erreichens konkreter Klimaschutzziele statt. Die Ergebnisse der „verbindlichen“ Vorgaben zur Berücksichtigung von Klimaschutzziele waren daher in ihrer Wirkung für die kommunale Bauleitplanung eher als gering zu erachten.

des BauGB war insbesondere die Einführung der Umweltprüfung in der Bauleitplanung und damit eine grundlegende Änderung der Vorschriften über die Aufstellung der Bauleitpläne.

⁴⁸³ § 1 Abs. 5 BauGB formuliert die generellen Planungsziele der Bauleitplanung. Sie geben den aus Art. 14 GG gebotenen Rahmen, der die planende Gemeinde bindet. Was „nachhaltige“ städtebauliche Entwicklung bedeutet, wird durch die Ergänzung, dass die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander in Einklang zu bringen sind, dahingehend konkretisiert, dass mit Ressourcen sorgsam umzugehen ist.

Vor diesem Hintergrund und auch unter dem Eindruck der Ereignisse in Fukushima (Japan) im März 2011 sollten die Belange des Klimaschutzes daher durch das Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden⁴⁸⁴ stärker zur Geltung gebracht werden. Im Wesentlichen hat das BauGB hierdurch folgende Regelungen erhalten:

- gesetzliche Absicherung der „städtebaulichen Dimension“ des Klimaschutzes in der Bauleitplanung durch Neufassung der Klimaschutzklausel („Förderung von Klimaschutz und der Klimaanpassung in der Stadtentwicklung“⁴⁸⁵) und Berücksichtigung von Klimaschutz- und Energiekonzepten bei der Flächennutzungsplanung,
- verbesserte Voraussetzungen zur Durchführung des Energiekonzeptes der Bundesregierung, vor allem Ausbau der Windenergienutzung an Land, Absicherung des sogenannten Repowering und erleichterte Nutzung von Photovoltaik-Anlagen sowie Errichtung von Biogasanlagen im Außenbereich durch Privilegierung sowie
- Unterstützung einer möglichst effektiven Umsetzung der fachlichen Anforderungen, die sich aus dem EEWärmeG, dem EEG, dem EnEG und der EnEV ergeben.

Auch nach der aktuellen Fassung des BauGB erhält der Klimaschutz aber keinen Vorrang gegenüber anderen Belangen der Bauleitplanung. Die Kommunen sind indes gehalten, bei der Aufstellung von Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen eine besonders sorgfältige Abwägung in Bezug auf die klimatischen Auswirkungen vorzunehmen. Dies betrifft insbesondere:

- die Darstellung der Ausstattung des Gemeindegebiets mit Anlagen, Einrichtungen und sonstigen Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, vor allem von Anlagen zur dezentralen und zentralen Erzeugung, Verteilung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung,

⁴⁸⁴ Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden v. 30.7.2011, BGBl. I S. 1509.

⁴⁸⁵ Nach der amtlichen Begründung BT-Drucks. 17/6076 ist v.a. an die planungsrechtliche Absicherung und Unterstützung des Einsatzes erneuerbarer Energien sowie übergreifende Maßnahmen gedacht. Dazu zählen eine Umsetzung des Konzepts „der Stadt der kurzen Wege“ zur Verringerung des Verkehrsaufkommens und einer Verbesserung der CO₂-Bilanz.

- die Ausweisung von Versorgungsflächen, einschließlich der Flächen für Anlagen und Einrichtungen zur dezentralen und zentralen Erzeugung, Verteilung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung,
- die Ausweisung von Gebieten, in denen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen i.S.d. BImSchG bestimmte Luft verunreinigende Stoffe nicht oder nur beschränkt verwendet werden dürfen, sowie
- die Ausweisung von Gebieten, in denen bei der Errichtung von Gebäuden oder bestimmten sonstigen baulichen Anlagen bestimmte bauliche und sonstige technische Maßnahmen für die Erzeugung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung getroffen werden müssen.

Darüber hinaus sollen gemeindliche Regelungen zum Anschluss- und Benutzungszwang nachrichtlich in Bebauungspläne übernommen werden (§ 9 Abs. 6 BauGB). Dies erfasst auch solche Regelungen, die den Zwecken des § 16 EEWärmeG dienen.

Die durch das EAG-Bau 2004 geschaffene Möglichkeit, klimaschützende Lösungen durch städtebauliche Verträge herbeizuführen, wurde in § 11 Absatz 1 Nr. 4 BauGB auf Anlagen und Einrichtungen für die Erzeugung und Nutzung erneuerbarer Energien, Anlagen und Einrichtungen der Fern- und Nahwärmeerzeugung und Kraft-Wärme-Kopplung erweitert. Gleichzeitig dürfen gem. § 11 Absatz 1 Nr. 5 BauGB auch Vereinbarungen über die energetische Qualität von Gebäuden, die in Einklang mit den städtebaulichen Planungsvorgaben stehen, getroffen werden. Das gilt sogar dann, wenn sie über die Anforderungen des spezifischen Energieeinsparrechts hinausgehen.

c) Überwachungs- und Sanktionsmechanismus

Die genannten planerischen Vorgaben können im Ergebnis eine Grundlage für ordnungsrechtliche Maßnahmen darstellen, da die Bauaufsichtsbehörden die Möglichkeit haben, Bauvorhaben zu untersagen, die mit den planerischen Vorgaben nicht in Einklang stehen oder gegen Bauvorhaben vorzugehen, die unter Missachtung dieser Vorgaben errichtet worden sind. Daher ist die Wirkung einmal getroffener planungsrechtlicher Vorgaben nicht zu unterschätzen. Allerdings darf auch nicht übersehen werden, dass die Entscheidung über das

„Ob“ derartiger Festsetzungen im Wesentlichen weiterhin auf der jeweiligen kommunalen Ebene verbleiben.

Ungeachtet bindender Festsetzungen und Vorgaben ist es dem Bauherrn unter Beachtung sonstiger planungsrechtlicher Vorgaben grundsätzlich unbenommen, Bauvorhaben im Interesse des Klimaschutzes durchzuführen, insbesondere bauliche Anlagen mit energiesparenden oder energieerzeugenden Vorrichtungen zu versehen. Das gilt namentlich für Solaranlagen, soweit sie nicht den Festsetzungen eines qualifizierten Bebauungsplans widersprechen oder sich im Innenbereich nicht in die Eigenart der näheren Umgebung einfügen oder das Ortsbild beeinträchtigen. Im Übrigen sind weiterhin Anforderungen durch landesrechtliche Gestaltungssatzungen und denkmalschutzrechtliche Anforderungen zu beachten.

d) Potentiale und Defizite im Hinblick auf den Klimaschutz einschließlich Mengensteuerung

Das Bauplanungsrecht gibt nur einen Rahmen vor, der es ermöglicht, auf der planerischen Ebene der Gemeinde Entscheidungen zu treffen, die wiederum Bauherren verpflichten, oder es diesen ermöglicht, Maßnahmen, die auch dem Klimaschutz dienen, zu realisieren. Damit skizziert das Bauplanungsrecht nur einen abstrakten Rechtsrahmen, der aber keine unmittelbaren Auswirkungen auf konkrete Maßnahmen hat und damit auch nicht der Mengensteuerung dient.

Im Ergebnis bleibt auch festzuhalten, dass das Bauplanungsrecht weiterhin keine konkrete Zielvorgabe bezüglich einer CO₂- oder Energieeinsparung enthält. Dies wäre im Hinblick auf die gesetzliche Zuständigkeit der Kommunen für die Bauleitplanung im Rahmen des bundesgesetzlichen Bauplanungsrechts auch nur schwerlich zu regeln.

3. Gebäude / Energieeinsparrecht

Ohne die Erschließung des in Studien dargelegten bzw. prognostizierten Einsparpotentials⁴⁸⁶ des Gebäudebereichs von ca. 31 Mio. t CO₂-Äquivalente bis 2020 lassen sich sowohl der

⁴⁸⁶ Vgl. UBA, Konzeption des Umweltbundesamtes zur Klimapolitik, Notwendige Weichenstellungen 2009, S. 72 ff.

Aktionsplan für Energieeffizienz für mehr Klimaschutz der Kommission⁴⁸⁷ als auch die Ziele des IEKP von 2007 nicht realisieren.⁴⁸⁸

Daher ist es nicht verwunderlich, dass in den vergangenen Jahren sowohl auf Ebene der EU als auch auf nationaler Ebene eine Reihe von Regelungen geschaffen wurden, die eine Verbesserung des Energieeinsatzes in Gebäuden zum Ziel haben. Da für den Energieverbrauch und damit für die Energieeinsparung, neben dem Nutzerverhalten, vor allem der energetischen Qualität der Gebäudehülle sowie der Leistungsfähigkeit der Heizungsanlagen eine entscheidende Rolle zukommt, setzen die Regelungen vor allem an diesen Punkten an.

Wesentliche Regelungen der EU sind die GebäudeEff-RL 2002⁴⁸⁹, die EEff-RL sowie die Neufassung der Gebäude-RL durch die im Juli 2010 in Kraft getretene RL 2010/31/EU (GebäudeEff-RL 2010)⁴⁹⁰ zu nennen. Letztere sieht insbesondere vor, dass die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass im Privatsektor bis zum 31. Dezember 2020⁴⁹¹ und im Bereich der öffentlichen Hand bis 31. Dezember 2018 alle neuen Gebäude „Niedrigstenergiegebäude“⁴⁹² sind. Konkrete Klimaschutzziele werden in Bezug auf den Gebäudesektor aber nicht genannt, zumal die Mitgliedstaaten für die konkreten technischen Vorschriften zuständig sind.

Die Richtlinien werden in Deutschland durch das EnEG und die auf seiner Grundlage erlassene Verordnung EnEV umgesetzt.⁴⁹³ Die auf dem EnEG beruhende EnEV enthält konkretisierende technische Anforderungen. Diese Regelungen sollen sicherstellen, dass auch der Gebäudebereich einen wesentlichen Beitrag zum Klimaschutz leistet.

⁴⁸⁷ Damit hat die EU sich das Ziel gesetzt, den Energiebedarf so zu steuern und zu verringern sowie den Energieverbrauch und die Energieversorgung so zu beeinflussen, dass bis 2020 insgesamt 20 % des jährlichen Energieverbrauchs eingespart werden. Dabei ist die EU-Kommission der Auffassung, dass eine der größten Einsparmöglichkeiten im Bereich des Gebäudesektors besteht.

⁴⁸⁸ Vgl. zu den energie- und klimapolitischen Zielen der Bundesregierung *Mechel*, ZUR 2011, 184, 185 f.

⁴⁸⁹ Richtlinie 2002/91/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 16.12.2002 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, ABl. 2003 Nr. L 1, S.65 ff. Dabei handelte es sich um die erste Richtlinie, die ausschließlich auf den Gebäudebereich ausgerichtet ist.

⁴⁹⁰ Richtlinie 2010/31/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 19.5.2010 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (Neufassung), ABl. 2010 Nr. L 153, S. 13 ff.

⁴⁹¹ Bei eigengenutzten Gebäuden gilt dieses Ziel bereits für den 31.12.2018.

⁴⁹² Ein Niedrigstenergiegebäude ist gem. Art. 2 Nr. 2 GebäudeEff-RL 2010 ein Gebäude, das eine sehr hohe Gesamtenergieeffizienz aufweist. Der Energiebedarf muss bei fast null liegen oder sehr gering sein. Die Energie sollte zu einem ganz wesentlichen Teil durch regenerative Energien gedeckt sein. Konkrete technische Vorgaben sind im Hinblick auf die nationale Zuständigkeit der EU-Staaten in der Richtlinie aber nicht enthalten. Es wird jedoch ein gemeinsamer allgemeiner Rahmen für die Berechnung der Gesamtenergieeffizienz vorgegeben.

⁴⁹³ Im Detail dient die EnEV der Umsetzung EEff-RL. Die §§ 1 bis 5, 8, 9, 11 Abs. 3, §§ 12, 15 bis 22, 24 Abs. 1, §§ 26, 27 und 29 dienen der Umsetzung der GebäudeEff-RL 2002. § 13 Abs. 1 bis 3 und § 27 dienen der Umsetzung der Richtlinie 92/42/EWG des Rates v. 21.5.1992 über die Wirkungsgrade von mit flüssigen oder gasförmigen Brennstoffen beschickten neuen Warmwasserheizkesseln, ABl. 1992 Nr. L 167, S. 17 ff., Nr. L 195/32, die zuletzt durch die Richtlinie 2005/32/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 6.7.2005, ABl. 2005 Nr. L 191, S. 29 ff., geändert worden ist; die EnEV dient des Weiteren der Umsetzung der GebäudeEff-2010 und der EEff-RL.

Das EnEG zielt darauf ab, dass bei Gebäuden, die ihrer Zweckbestimmung nach beheizt oder gekühlt werden müssen, der Wärmeschutz nach Maßgabe der EnEV so zu entwerfen und auszuführen ist, dass beim Heizen und Kühlen vermeidbare Energieverluste unterbleiben. Des Weiteren dienen die Vorschriften des EnEG dazu, energiesparende Anlagentechnik, etwa Heizungsanlagen oder Warmwasserversorgungsanlagen, in neu zu errichtende sowie bestehende Gebäude einzubauen und diese Anlagen energiesparend zu betreiben.

Das in den letzten Jahren geschaffene Energieeffizienzrecht flankiert als ordnungsrechtliches Instrument die Förderpolitik (insbesondere in Form der KfW-Programme) und die Informationsstrategie der Bundesregierung.⁴⁹⁴ Das Energiesparrecht berührt dabei die unterschiedlichsten Rechtsmaterien wie etwa das Bauproduktenrecht, das Bauordnungsrecht und das Werkvertragsrecht und strahlt auf andere Rechtsbereiche wie das Mietrecht aus.

Durch die Anknüpfung von Investitionsverpflichtungen an wirtschaftliche Vorgänge, insbesondere im Zusammenhang mit der Sanierung von Gebäuden, greift es auch unmittelbar in wirtschaftliche Prozesse ein und erfordert ggf. zusätzliche finanzielle Aufwendungen. Allerdings soll aufgrund der Anforderungen niemand wirtschaftlich überfordert werden. Daher gilt der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit⁴⁹⁵ gerade bei der Sanierung im Bestand und für den Fall, dass durch die Kumulation verschiedener Pflichten Investitionen erforderlich werden, die durch die eingesparten Energiekosten nicht aufgewogen werden können.

Dagegen können die Anforderungen an Neubauten sowohl durch planerische Vorgaben als auch durch Vorgaben des Energieeinsparrechts rechtlich einfacher durchgesetzt werden, da die technische Umsetzung erheblich einfacher ist. Denn die technischen Neuerungen können im Neubaubereich losgelöst von einer vorhandenen Bausubstanz und unter Nutzung neuester technischer Lösungen und Erkenntnisse wirtschaftlich konzipiert werden. Von der Bundesregierung in Auftrag gegebene Gutachten belegen,⁴⁹⁶ dass – jedenfalls unter Nutzung bestimmter Konstruktionen und technischer Lösungen – die aus den Einsparmaßnahmen resultierenden Mehrkosten sich in den erforderlichen Zeiträumen amortisieren.

Die Bundesregierung strebt eine kontinuierliche Fortentwicklung der energetischen Anforderungen an Gebäude an, die sich am Stand der Technik und der Wirtschaftlichkeit

⁴⁹⁴ Vgl. *BMVBS* (Hrsg.), „Energieeffizient Bauen und Modernisieren“, Ratgeber für private Bauherren, Januar 2013; *BMVBS* (Hrsg.), Planung neuer Wohngebäude nach der Energieeinsparungsverordnung 2009 und Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz, Dezember 2010.

⁴⁹⁵ Der Grundsatz besagt, dass sich die erforderlichen Aufwendungen für die geforderten Energieeinsparmaßnahmen innerhalb der üblichen Nutzungsdauer durch die Einsparungen bei den Energiekosten erwirtschaftet werden können. Dabei ist bei bestehenden Gebäuden die noch zu erwartende Nutzungsdauer zu berücksichtigen.

⁴⁹⁶ *Maas*, Zur Wirtschaftlichkeit der Anforderungen der ENEV 2013, Vortrag auf dem Symposium zur neuen Energiesparverordnung München 2013.

orientiert und in den jeweiligen Neufassungen des EnEG und der EnEV ihren Niederschlag findet.⁴⁹⁷ Die Bundesregierung hat daher bereits am 6. Februar 2013 eine Novellierung des EnEG und der EnEV beschlossen. Zuletzt wurden mit der Novellierung von EnEV und EnEG im Jahr 2013 die Vorgaben der GebäudeEff-RL 2010 und der Ökodesign-RL⁴⁹⁸ sowie der EEff-RL⁴⁹⁹ und die Beschlüsse der Bundesregierung zum Energiekonzept zur Energiewende, soweit das Energieeinsparrecht für Gebäude betroffen ist, umgesetzt.

Das geänderte EnEG 2013⁵⁰⁰ ist vom Deutschen Bundestag am 15. Mai 2013 beschlossen worden und am 13. Juli 2013 in Kraft getreten.

Mit der Verkündung der zweiten Verordnung zur Änderung der Energieeinsparverordnung am 21.11.2013 im Bundesgesetzblatt hat der aktuelle Novellierungsprozess seinen Abschluss gefunden. Die sogenannte EnEV 2014 tritt am 1.5.2014 in Kraft.⁵⁰¹ Wesentliche Neuerung ist eine Anhebung der energetischen Anforderungen an Neubauten ab dem 1. Januar 2016 um durchschnittlich 25 % des zulässigen Jahres-Primärbedarfs und um durchschnittlich 20 % bei der Wärmedämmung der Gebäudehülle – dem sogenannten zulässigen Wärmedurchgangskoeffizienten. Dagegen erfolgt für den Fall der Sanierung bestehender Gebäude keine Verschärfung. Hier gelten weiterhin die Vorgaben der bisherigen EnEV 2009.⁵⁰²

a) Verankerung von Klimaschutzziele im nationalen Energieeinsparrecht

Das Energieeinsparrecht dient der Energieeinsparung und damit mittelbar auch dem Klimaschutz. Daher wird zwar nicht in den Regelungen selbst, wohl aber in den amtlichen Begründungen sowie den politischen Verlautbarungen Bezug auf den Klimaschutz genommen. So heißt es in der Begründung zum EnEG⁵⁰³: „Die Verbesserung der energetischen

⁴⁹⁷ Rathert, EnEV 2013, Vortrag auf dem Symposium zur neuen Energiesparverordnung, München 2013.

⁴⁹⁸ Richtlinie 2009/125/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 21.10.2009 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte (Ökodesign-RL), ABLEU 2009 Nr. L 285, S. 10 ff.

⁴⁹⁹ Vgl. die Änderungen in § 2a EnEG 2013.

⁵⁰⁰ BGBl. I S. 2197.

⁵⁰¹ Davon ausgenommen ist die Pflicht zur Dämmung der obersten Geschossdecke, § 10 Abs. 3 und § 27 Abs. 2 Nr. 6 EnEV, diese Pflicht gilt ab dem 1.5.2015.

⁵⁰² Vgl. zu den Neuerungen: Nusser, ZUR 2014, 67.

⁵⁰³ Begründung zum EnEG 2009, A. Allgemeines, I. Ziele und wesentliche Neuregelungen des Änderungsgesetzes, 1. Anlass. In der Begründung zur EnEV 2009 finden sich zudem folgende Aussagen: „Angesichts der weltweit rasch steigenden Energienachfrage und der großen Herausforderungen des Klimawandels hat das Bundeskabinett im August 2007 in Schloss Meseberg ein ambitioniertes Energie- und Klimaprogramm beschlossen. (...) Ein entscheidender Schlüssel dieser ehrgeizigen Strategie ist die Steigerung der Energieeffizienz. (...) Mit ihren energie- und klimapolitischen Maßnahmen knüpft die

Eigenschaften von Gebäuden ist ein wichtiger Ansatzpunkt für die Einsparung von Energie und damit auch für den Klimaschutz, denn Gebäude haben mit etwa 40 % einen hohen Anteil am gesamten Energieverbrauch.“ Auch die EnEV 2014 soll einen bedeutsamen Beitrag leisten, um bis 2050 einen nahezu klimaneutralen Gebäudebestand zu erreichen.⁵⁰⁴

Im EnEG und der EnEV werden keine konkreten quantifizierbaren Klimaschutzziele genannt. Gleichwohl lassen sich aus den Vorschriften der EnEV indirekt quantifizierbare Ziele ableiten. Denn das Energiesparrecht verpflichtet Gebäudeeigentümer zur Einhaltung von konkreten, technisch messbaren und berechenbaren energetischen Standards im Neubau und zur Nachrüstung.⁵⁰⁵ So müssen insbesondere für neue Wohngebäude konkrete Höchstwerte für den Jahres- Primärenergiebedarf und den spezifischen Transmissionswärmeverlust⁵⁰⁶ eingehalten werden.

Der Nachweis der Einhaltung dieser Vorgaben kann durch die Erstellung eines Energieausweises⁵⁰⁷ für das Gebäude, der den Anforderungen der EnEV entspricht, geführt werden. Der Höchstwert des Jahres-Primärenergiebedarfs ist der Wert eines Referenzgebäudes mit gleicher Geometrie, Ausrichtung und Nutzung wie das zu errichtende Gebäude, das einer vorgegebenen Ausführung der Gebäudehülle und Anlagentechnik entspricht. Auch für den spezifischen, auf die wärmeübertragende Umfassungsfläche bezogenen Transmissionswärmeverlust sind Höchstwerte festgelegt. Dabei erfolgt die Berechnung des Jahres-Primärenergiebedarfs nach der DIN V 18599 oder nach der DIN V 4108-6/DIN V 4701-10, mithin nach anerkannten Regeln der Technik.

Im Ergebnis darf aber nicht verkannt werden, dass sich die konkreten Einsparvorgaben auf das einzelne Gebäude beziehen. Inwieweit dies zu einer generellen CO₂-Einsparung führt, hängt mithin von der Anzahl der neu errichteten Gebäude, der Sanierungsrate im Gebäudebestand und der Substitution alter durch neue Gebäude ab. Ein verbindlicher Beitrag des Gebäudesektors für den Klimaschutz kann mithilfe des Energieeinsparrechts letztlich nicht festgelegt werden. Folglich lässt sich nicht bestimmen oder vorhersagen, welchen Klimaschutzbeitrag der Gebäudesektor aufgrund des Energieeinsparrechts zu leisten hat bzw. leisten wird.

Bundesregierung auch an das umfangreiche Konzept der Europäischen Kommission für mehr Klimaschutz und speziell an den Aktionsplan für Energieeffizienz (2007 – 2012) an.“

⁵⁰⁴ Gemeinsame Pressemitteilung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und des Ministeriums für Wirtschaft und Technologie Nr. 223/2013 v. 16.10.2013.

⁵⁰⁵ Vgl. hierzu *Mechel*, ZUR 2011, 184 ff.

⁵⁰⁶ Der Spezifische Transmissionswärmeverlust stellt einen mittleren Wärmedurchgangskoeffizienten (U-Wert) unter Berücksichtigung von Temperaturfaktoren und Wärmebrückeneffekten dar.

⁵⁰⁷ Vgl. hierzu *BMVBS*, Energieausweis für Gebäude – nach Energieeinsparverordnung (EnEV 2009), 2009.

b) Instrumentenwahl

Die Einhaltung der abstrakten Anforderungen der EnEV in Bezug auf das konkrete Gebäude kann in der Realität durch eine Vielzahl von baulichen und anlagentechnischen Parametern erreicht werden, wobei der Bauherr wählen kann, welche Technik genutzt wird, welche Baustoffe Verwendung finden und welche Geometrie zur Ausführung kommt. Insoweit ist die EnEV ausführungsneutral. Darüber hinaus steht es dem Gebäudeeigentümer frei, die Zielwerte auch durch eine Kombination des baulichen Wärmeschutzes und der eingesetzten Anlagentechnik zu erreichen. Je effizienter die Anlagentechnik ist, desto eher kann eine Kombination mit einer weniger gut gedämmten Gebäudehülle erfolgen. Allerdings sind Mindestanforderungen an den baulichen Wärmeschutz einzuhalten. Umgekehrt erfordert eine schlechte Anlagentechnik eine verstärkte Anstrengung in Bezug auf den baulichen Wärmeschutz. Eine besonders hohe Anlageneffizienz (bezogen auf den Primärenergieverbrauch) lässt sich naturgemäß durch den Einsatz erneuerbarer Energien, wie Nahwärme aus Biomasseheizkraftwerken oder Pelletheizungen sowie einer Kombination von Gas-Brennwertkesseln mit Solaranlagen (Solarthermie) erreichen.

Die EnEV sieht darüber hinaus eine Anzahl von unterschiedlichen detaillierteren Anforderungen – teilweise anlassbezogen, teilweise anlasslos – vor, u.a. die Einhaltung bestimmter Anforderungen an Außenbauteile (§ 9 Abs. 1 i.V.m. Anl. 3 EnEV), Pflichten in Bezug auf Heizungs- und Klimaanlage (§§ 10, 12, 15 EnEV) wie die Außerbetriebnahme von vor dem 1. Oktober 1978 bzw. (ab 2015) vor dem 1. Januar 1985 eingebauten Heizkesseln, Dämmung von Warmwasser- und Wärmeverteilungsleitungen sowie in bestimmten Fällen die Dämmung der obersten begehbaren Geschoßdecken bzw. des Daches.

Eine wesentliche Regelung betrifft die Pflicht zur Ausstellung von Energieausweisen, die – zur Information von Mietern und Käufern – bestimmte Kennwerte über die Energieeffizienz eines Gebäudes oder Energieanlagen oder Einrichtungen enthalten (§ 5a EnEG). Dabei wird zwischen Energiebedarfsausweisen und Energieverbrauchsausweisen unterschieden (§ 17 ff. EnEV). Bei ersteren wird der Verbrauch anhand der Gebäudemerkmale berechnet, bei Verbrauchsausweisen wird der Wert aufgrund der tatsächlichen Verbräuche erfasst, was zwar einfacher und damit preiswerter ist, aufgrund des Einflusses des individuellen Nutzerverhaltens gerade bei kleineren Gebäuden aber zu Ungenauigkeiten führen kann.

c) Überwachungs- und Sanktionsmechanismus

Neben der Statuierung von Überwachungsmaßnahmen der zuständigen Behörden (§ 7 EnEG) und der erforderlichen Bestätigung durch Private, dass die Anforderungen der EnEV im Zuge

von Bau- und Sanierungsmaßnahmen erfüllt werden, sieht das EnEG in § 8 einen Bußgeldkatalog für Verstöße gegen die Vorschriften der EnEV vor, die gestaffelt mit Geldbußen i.H.v. bis zu 5.000, 15.000 bzw. 50.000 € geahndet werden können. Eine Ordnungswidrigkeit kommt seit 2009 nur noch bei Vorsatz und Leichtfertigkeit in Betracht. Damit soll auch dem Umstand Rechnung getragen werden, dass es sich häufig um Pflichten handelt, die für den nicht fachkundigen Bürger nicht von vorneherein selbstverständlich sind und sich ihm auch nicht aufdrängen müssen. Unabhängig davon sind derartige Verfahren in der Praxis bislang nicht bekannt geworden.

Im Übrigen sieht die EnEV 2014 nunmehr auch Stichprobenkontrollen von Energieausweisen und Inspektionsberichten über Klimaanlage vor (§ 26d EnEV), durch die ein statistisch signifikanter Prozentanteil aller in einem Kalenderjahr neu ausgestellten Energieausweise und neu ausgestellten Inspektionsberichte über Klimaanlage erfasst werden soll. Zu diesem Zweck erhalten die entsprechenden Ausweise und Berichte künftig eine Registriernummer (§ 26c EnEV). Die Kontrolle kann über eine Validitätsprüfung bzw. vollständige Prüfung der Eingabe-Gebäudedaten und der angegebenen Ergebnisse erfolgen und eine Inaugenscheinnahme des Gebäudes umfassen.

Weitere Kernelemente der EnEV-Novelle sind:

- Einführung der Pflicht zur Angabe energetischer Kennwerte in Immobilienanzeigen bei Verkauf und Vermietung.
- Verdeutlichung der bestehenden Pflicht zur Vorlage des Energieausweises gegenüber potentiellen Käufern und Mietern (Energieausweis muss bei Besichtigung des Kauf- bzw. Mietobjekts vorgelegt werden) und Einführung der Pflicht zur Übergabe des Energieausweises an den Käufer oder neuen Mieter.
- Erweiterung der bestehenden Pflicht zum Aushang von Energieausweisen in behördlich genutzten Gebäuden mit starkem Publikumsverkehr auf kleinere Gebäude (mehr als 500 qm bzw. ab Juli 2015 mehr als 250 qm Nutzfläche).
- Einführung der Pflicht zum Aushang von Energieausweisen in bestimmten Gebäuden mit starkem Publikumsverkehr, der nicht auf einer behördlichen Nutzung beruht, wenn bereits ein Energieausweis vorliegt. Das betrifft z.B. größere Läden, Hotels, Kaufhäuser, Restaurants oder Banken.

d) Potential und Defizite im Hinblick auf den Klimaschutz einschließlich Mengensteuerung

Dafür, dass sich die gesetzlichen Vorgaben in Bezug auf die Klimaschutzziele bislang nicht in den erwarteten und erwünschten Ergebnissen niederschlagen und die Sanierungsrate auf unter 1 % jährlich gesunken ist, werden unterschiedliche Gründe angeführt, insbesondere:

- Eine faktisch fehlende Kontrolle führt zu technisch unzureichender Ausführung.⁵⁰⁸ Dabei ist zu berücksichtigen, dass die zuständigen unteren Bauaufsichtsbehörden im Zuge der seit 2000 von den Ländern forcierten Privatisierung und Rückführung der Bauaufsicht personell erheblich reduziert worden sind, so dass die personellen Kapazitäten zur Überwachung vielfach gar nicht mehr vorhanden sind. Es bleibt abzuwarten, inwieweit die nunmehr vorgesehenen Stichprobenkontrollen der Energieausweise insoweit zu einer Verbesserung führen werden.
- Der Begrenzung des Energieverbrauchs steht keine Beschränkung der Wohnfläche gegenüber, so dass sich allein durch den stetigen Anstieg des Wohnflächenverbrauchs auch ein Anstieg des Energieverbrauchs ergibt.
- Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit verhindert bestimmte bauliche Maßnahmen.⁵⁰⁹
- Mangelnde Markttransparenz für die Verbraucherinnen und Verbraucher / Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeeigentümer / Mieterinnen und Mieter hindert diese an effektiven Maßnahmen. Auch ist der Einsatz von Energieausweisen zu gering.
- Eigentümer scheuen eine Sanierung aufgrund der hohen Komplexität von Sanierungen und der befürchteten Probleme der baulichen Qualität (fehlendes Vertrauen in die Marktakteure) sowie ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.
- Die KfW-Konditionen sind angesichts der aktuellen allgemeinen Zinskonditionen unattraktiv (starker Rückgang des Fördervolumens in 2012 / Programme teilweise um 75 % Energieeffizient-Sanieren-Zuschuss). Seit Anfang 2013 sind die Konditionen allerdings verbessert worden.

⁵⁰⁸ Vgl. hierzu *Kleemann/Hansen*, Evaluierung der CO₂-Minderungsmaßnahmen im Gebäudebereich, Studie im Auftrag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, 2005.

⁵⁰⁹ Vgl. zur aktuellen Kosten- und Nutzendiskussion: *Assmann*, Plädoyer für energetische Sanierung in Deutsches Ingenieurblatt 2014, 58.

- Gespaltene Mietmärkte: In angespannten Märkten „braucht“ der Vermieter keine energetische Sanierung, um die zulässigen Mietspielräume auszunutzen; er unterlässt sie. In Märkten, die auf Grund der Nachfrage nennenswerte Leerstände aufweisen, können energetische Sanierungen oft preislich nicht durchgesetzt werden; sie werden nicht ergriffen. Dabei spielen weniger rechtliche Probleme eine Rolle. Tatsache ist vielmehr, dass die Mieter wirtschaftlich keine zusätzlichen Lasten tragen können oder der zulässige Mietspielraum bereits ausgeschöpft wird. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es mietrechtlich nicht nur um den Mehraufwand der energetischen Sanierung, sondern die Gesamtkosten einer Modernisierung geht. Dieses Problem tritt z.T. auch im Neubaubereich auf, da sich teurere Neubauwohnungen in Märkten mit Leerstand – trotz einer deutlich besseren energetischen Ausstattung – nicht ohne weiteres vermieten lassen und die Mieten für Neubauwohnungen in nachgefragten Märkten gegenüber den Bestandswohnungen oft deutlich höher sind.

Dementsprechend wurden in der politischen Diskussion immer wieder „eine Verdoppelung der Sanierungsrate auf 2 %“ und der Umbau des Gebäudebestandes zu einem nahezu klimaneutralen Bestand bis 2050 als Ziele genannt.⁵¹⁰ In diesem Zusammenhang wurde auch ein langfristiger konkreter Sanierungsfahrplan der Bundesregierung angemahnt.⁵¹¹ Die Bundesregierung hat darauf reagiert und aktuell u.a. eine Kampagne „Die Hauswende“ mit dem Ziel gestartet, die energiesparende Sanierungsrate deutlich zu erhöhen.⁵¹² Das Bündnis aus Politik und Wirtschaft will dies über eine bessere Information der Hauseigentümer – u.a. mittels Internetplattform – über Vorteile und Fördermöglichkeiten einer Sanierung erreichen. Denn für das Erreichen der anvisierten Klimaschutzziele wäre eine Verdoppelung der Sanierungen auf mindestens 2 %, besser auf 2,5 % erforderlich.

Daneben wird überlegt, die rund 1,8 Mrd. € Fördermittel zur Gebäudesanierung nicht nur für „Komplettsanierungen“, sondern stärker für Bauteil bezogene Sanierungen einzusetzen.

Gleichwohl bleibt zweifelhaft, ob das Energieeinsparrecht zuverlässig quantifizierbare Klimaschutzbeiträge leisten kann. Immer wieder wird darauf hingewiesen, dass die Berechnungen, die den erwarteten Energieeinsparpotentialen zugrunde liegen, unter „Laborbedingungen“ entstanden sind und in der Praxis nicht realisiert werden können.

⁵¹⁰ Vgl. dazu und zu den notwendigen Maßnahmen *Bundesregierung*, Energiekonzept, 2010, S. 22. Die Oppositionsparteien fordern eine noch höhere Sanierungsquote bis zu 3 %.

⁵¹¹ *Kohler*, Was muss der Gebäudesektor für das Energiekonzept der Bundesregierung leisten?, Vortrag v. 17. 1.2011 auf dem Kongress des BMVBS: Bauen für die Zukunft – nachhaltig, energieeffizient und innovativ, Internationales Congress Center München.

⁵¹² Vgl. *BMUB/dena*, Gemeinsame Presseerklärung Nr. 041/14 v. 11.3.2014: Die Energiewende beginnt in den eigenen vier Wänden.

Daneben werden statistische Mängel (Erfassung der Daten) benannt. So wird unter Bezugnahme auf die amtliche Statistik oft eine aktuelle „Sanierungsquote“ von 1 % im Gebäudebestand angenommen und diese vielfach mit einer energetischen Sanierung gleichgesetzt, obwohl diese Statistik auch eine Vielzahl von Instandsetzungs-/Modernisierungsarbeiten erfasst, die mit einer energetischen Sanierung nichts zu tun haben (z.B. Badezimmermodernisierung). Darüber hinaus sind auch die übrigen Angaben/Berechnungsgrundlagen vielfach zweifelhaft: nach Angaben einer „Sanierungsstudie“ der dena sollen rund 70 % der Gebäude, die vor 1979 errichtet wurden, überhaupt keine Dämmung haben, nur rund 10 % der Altbauten in Deutschland verfügen demnach über eine Dämmung. Die Wohnungswirtschaft nimmt hingegen an, dass nur rund 4 % des deutschen Wohnungsbestandes nicht modernisiert, rund 79 % gering modernisiert und 17 % mittel- bis größtenteils modernisiert sind. Das BMUB geht davon aus, dass bereits ein Drittel aller Außenwände und zwei Drittel aller Dächer der vor 1978 errichteten Wohngebäude gedämmt ist.⁵¹³

Vor diesem Hintergrund kann zwar konstatiert werden, dass das Energieeinsparrecht über eine Reduzierung des Energieverbrauchs auf eine Reduzierung der CO₂-Emissionen hinwirkt. Eine verlässliche Mengensteuerung lässt sich mit den gesetzlichen Instrumentarien des Energiesparrechts aber nicht erreichen, weil die EnEV grundsätzlich lediglich Mindesteffizienzanforderungen für die Fälle stellt, in denen Gebäude errichtet oder saniert werden. Die EnEV ist jedoch nicht als ein Instrument angelegt, das Eigentümer nicht modernisierter Gebäude zu einer energetischen Sanierung drängt. Der Mengeneffekt hängt daher vielmehr von einer Reihe wirtschaftlicher Parameter und dem (subjektiven) Verhalten der Eigentümer der Gebäude ab.

⁵¹³ Rathert, EnEV 2013, Vortrag auf dem Symposium zur neuen Energiesparverordnung, München 2013.

VI. Produkte

Jens Nusser (Rechtsanwalt, Berlin), Michael Halstenberg (HFK)

1. Bedeutung des Produktesektors in der Klimapolitik

Aufgrund der jahrzehntelangen Bemühungen um die Harmonisierung des EU-Binnenmarktes werden Produktpolitik und rechtliche Anforderungen an Produktgestaltung und Produktkennzeichnungsrecht in erster Linie auf EU-Ebene festgelegt. Dies gilt auch für die Gestaltung von Produkten unter ökologischen Gesichtspunkten, kurz deren Ökodesign.

Energiebetrieblenen und energieverbrauchsrelevanten Produkten kommt eine wichtige Rolle bei der Erreichung der Klimaschutzziele auf europäischer wie nationaler Ebene zu. Energieeinspar- und CO₂-Minderungspotential bei energieverbrauchsrelevanten Produkten sind beträchtlich. Eine einheitliche Betrachtung ist aufgrund der sehr heterogenen Produktlandschaft jedoch kaum möglich. So gibt es einerseits Produkte, bspw. aus den Bereichen Consumer Electronics (CE), Informationstechnologie (IT) und Telekommunikation (TK), mit sehr kurzen Innovations- und Produktionszyklen, wie etwa Notebooks oder Fernseher. Hier besteht in Summe bereits häufig ein hohes Einsparpotential aufgrund der großen Anzahl an in Verkehr gebrachten Produkten pro Jahr. Geräte der Technischen Gebäudeausstattung hingegen, wie etwa Boiler, Kombiboiler, Umwälzpumpen oder Durchlauferhitzer, werden vom Verbraucher in weitaus größeren zeitlichen Abständen ersetzt; trotzdem kommt gerade den für Heizungssysteme relevanten Produktgruppen bei der Realisierung des Einsparpotentials eine herausragende Stellung zu.⁵¹⁴ Allein für die Produktgruppen Heizungsanlagen und Warmwasserbereiter ließen sich bis 2020 die Treibhausgasemissionen in der EU i.H.v. 38 % gegenüber 2005 reduzieren, was 325 Mio. t CO₂-Äquivalenten entspräche. Entsprechende Maßnahmen könnten somit die gesamten Treibhausgasemissionen in der EU um 5 % reduzieren. Primärenergieeinsparungen im Jahr 2020 von 38 % (1.565 TWh) gegenüber 2005 sind möglich.⁵¹⁵

Politisch verfolgt die EU mit dem Konzept Integrierter Produktpolitik (IPP), dessen Grundsätze maßgeblich in einem Grünbuch⁵¹⁶ und in einer Mitteilung der Kommission⁵¹⁷

⁵¹⁴ Vgl. UBA, Umweltgerechte Gestaltung energiebetriebener Produkte – Der Beitrag der Ökodesign-Richtlinie zu den Energieeffizienzzielen der EU, S. 22 ff.

⁵¹⁵ Vgl. ebd.; für einen Überblick über Einsparpotentiale verschiedener Produktgruppen siehe Tabelle 4, S. 26, und zu den Einsparpotentialen der bereits mittels Durchführungsmaßnahmen geregelter Produktgruppen Dietrich/Akkermann, ZUR 2013, 275.

⁵¹⁶ Grünbuch zur Integrierten Produktpolitik v. 7.2.2001, KOM (2001) 68 endg.

niedergelegt sind, das Ziel, die Umweltauswirkung von Produkten während ihres gesamten Lebenszyklus vom Abbau der Rohstoffe über die Herstellung, den Vertrieb, die Verwendung bis hin zur Abfallentsorgung zu verringern. Umweltpolitisch fortgeführt wurde das Konzept auf europäischer Ebene im Juli 2008 durch eine Mitteilung der Kommission über den Aktionsplan für Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch.⁵¹⁸ Die Ökodesign-RL⁵¹⁹ und die EnVK-RL⁵²⁰ sind Instrumente zur Umsetzung des Konzepts IPP. So waren die Erweiterung der Ökodesign-RL auf alle energieverbrauchsrelevanten Produkte sowie die Novellierung der EnVK-RL wesentliche Bestandteile des Aktionsplans für Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch und für eine nachhaltige Industriepolitik vom 16. Juli 2008. Gleichzeitig dienen Ökodesign- und EnVK-RL der Erreichung der EU-Klimaschutzziele.⁵²¹

Auf nationaler Ebene wird die Bedeutung energieeffizienter Gestaltung von Produkten sowie ihrer für den Verbraucher verständlichen Kennzeichnung durch die Meseberger Beschlüsse⁵²² anerkannt. Ein Ziel der Meseberger-Beschlüsse ist die *„breitflächige Markteinführung von energieeffizienten Produkten im Markt über Standards und eine übersichtliche und verbraucherfreundliche Kennzeichnung aller stromverbrauchenden Geräte, damit das EU-Energieeffizienzziel (+20 % Effizienzsteigerung gegenüber dem Trend) erreicht wird“*.⁵²³

Flankiert wird dieses Ziel durch Ziff. 24 des IEKP, wonach der Bund als Vorbild für die Beschaffung von Effizienztechnologien und der Integration des Klimaschutzes wirken soll.

Im Energiekonzept der Bundesregierung vom September 2010 wird unter Ziff. B 1. „Aus-schöpfung der Effizienzpotentiale in privaten Haushalten und im öffentlichen Bereich“ hin-gegen nur niedergelegt, dass die Rolle der Verbraucherinnen und Verbraucher durch eine

⁵¹⁷ Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament „Integrierte Produktpolitik – auf den ökologischen Lebenszyklus-Ansatz aufbauen“ v. 18.6.2003, KOM (2003) 302 endg.

⁵¹⁸ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Region über den Aktionsplan für Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch und für eine nachhaltige Industriepolitik v. 16.7.2008, KOM (2008) 397 endg., SEK (2008) 2110.

⁵¹⁹ Richtlinie 2005/32/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 6.7.2005 zur Schaffung eines Rahmens zur Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energiebetriebener Produkte, ABl. 2005 Nr. L 191, S. 29 ff., neu gefasst durch die Richtlinie 2009/125/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 21.10.2009 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte (Ökodesign-RL), ABl. 2009 Nr. L 285, S. 10 ff.

⁵²⁰ Richtlinie 2010/30/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 19.5.2010 über die Angabe des Verbrauchs an Energie und anderen Ressourcen durch energieverbrauchsrelevante Produkte mittels einheitlicher Etiketten und Produktinformation (Energieverbrauchskennzeichnungsrichtlinie - EnVK-RL), ABl. 2010 Nr. L 153, S. 1 ff.

⁵²¹ Vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Region: 20 und 20 bis 2020 – Chancen Europas im Klimawandel, KOM (2008) 30 endg.

⁵²² UBA, Meseberger Beschlüsse, 2007; siehe auch BT-Drucks. 16/13746.

⁵²³ Vgl. BMWi/BMU, Eckpunkte für ein Integriertes Energie- und Klimaprogramm, 2007, Ziff. 8.

transparente Kennzeichnung des Energieverbrauchs, z.B. von Pkw und Produkten, gestärkt werden soll. Die Entwicklung und Gestaltung energieeffizienter Produkte wird nicht erwähnt.

Im Eckpunktepapier der Bundesregierung zur Energiewende⁵²⁴ wird die Energieeffizienz von Produkten jedoch in Ziff. 30 wieder aufgegriffen, wonach sich die Bundesregierung „auf europäischer Ebene für ein anspruchsvolles und verbindliches Maßnahmenpaket zur Steigerung der Energieeffizienz“ einsetzt. Hierfür will sie „insbesondere die europäischen Produktstandards sowie die Energieverbrauchskennzeichnung entsprechend einem fortschrittlichen Stand der Technik weiterentwickeln“ und sich dabei stärker als bisher am sogenannten Top-Runner-Ansatz⁵²⁵ orientieren. Im Eckpunktepapier wird damit eine Besonderheit des Sektors Produkte angedeutet, die darin besteht, dass konkrete Energieeffizienzanforderungen an energieverbrauchsrelevante Produkte nahezu ausschließlich auf EU-Ebene gesetzt werden (vgl. dazu unter 2.). Die Ökodesign-RL ist auf Grundlage von Art. 95 EGV erlassen worden, weswegen die nachträgliche Einführung strengerer nationaler Standards nur äußerst eingeschränkt möglich ist, Art. 95 Abs. 5 EGV bzw. Art. 114 Abs. 5 AEUV. Ergänzende Maßnahmen auf nationaler Ebene sind daher aufgrund des Europäischen Binnenmarktrechts in aller Regel nicht zulässig.⁵²⁶

Die weitere Darstellung wird in die beiden Handlungskomplexe „Produktgestaltung“ und „Produktkennzeichnung“ unterteilt. Wesentliche Rechtsakte, die die Energieeffizienz im Rahmen der Produktgestaltung regeln, sind auf europäischer Ebene die bereits erwähnte Ökodesign-RL und die EnVK-RL. Die Ökodesign-RL wird national durch das EVPG⁵²⁷ umgesetzt. Weder die Ökodesign-RL noch das EVPG setzen verbindliche Ökodesignanforderungen fest, sie bilden vielmehr einen Rechtsrahmen, aufgrund dessen u.a. von der Kommission im Wege eines Komitologieverfahrens rechtsverbindliche Durchführungsmaßnahmen für einzelne Produktgruppen erlassen werden können. Die Unterteilung in verschiedene Produktgruppen, für die Regelungen erlassen wurden bzw. die in Bearbeitung sind,⁵²⁸ ist dabei aufgrund der großen Uneinheitlichkeit der unter den Anwendungsbereich der Ökodesign-RL und des EVPG fallenden Produkte erforderlich. Die

⁵²⁴ BMU, Der Weg zur Energie der Zukunft – sicher, bezahlbar und umweltfreundlich, 2011.

⁵²⁵ Vgl. zum Top-Runner Ansatz Schomerus, EurUP 2008, 130; Jespen/Sprengler/Reintjes/Rubik/Schomerus, Produktbezogenes Top-Runner-Modell auf der EU-Ebene, Konzeptpapier, Juni 2011.

⁵²⁶ UBA-Texte 21/2009, S. 21.

⁵²⁷ Gesetz über die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte (Energieverbrauchsrelevante-Produkte-Gesetz - EVPG) v. 27.2.2008, BGBl. I S. 258, geändert durch Gesetz v. 31.5.2013, BGBl. I S. 1388.

⁵²⁸ Insgesamt sind dies 46 Produktgruppen (Stand: 31.8.2014), vgl. für eine aktuelle Übersicht des jeweiligen Bearbeitungsstandes <http://www.eup-network.de/de/produktgruppen/uebersicht-oekodesign/> (Stand: 31.8.2014).

novellierte EnVK-RL wird durch das neu gefasste EnVKG und die geänderte EnVKV⁵²⁹ umgesetzt.

Daneben bestehen im Bereich der Produktkennzeichnung für verschiedene Produktgruppen Kennzeichnungssysteme, deren Rahmen zwar durch verbindliche Rechtsakte konstitutionalisiert wird, die jedoch von den Marktteilnehmern nicht angewandt werden müssen.⁵³⁰ Bezogen auf die Energieeffizienz kommt im Hinblick auf Bürogeräte insbesondere dem Energy-Star-Programm⁵³¹ weitreichende Praxisbedeutung zu. Da bezüglich der letztgenannten Kennzeichnungssysteme auf nationaler Ebene so gut wie keine Handlungsspielräume bestehen, sind sie im Folgenden jedoch nicht Bestandteil der Betrachtung. Gleiches gilt für die Kennzeichnung mit dem Blauen Engel. Dieses Kennzeichnungssystem verfolgt von seiner Systematik einen Top-Runner-Ansatz. Es handelt sich jedoch um ein rein freiwilliges Kennzeichnungsprogramm; die jeweiligen Vergabegrundlagen für die einzelnen Produktgruppen werden nicht auf Gesetzes- oder Verordnungsebene normiert.

2. Produktgestaltung: EVPG

Schätzungsweise 80 % aller einem Produkt zurechenbaren Umweltauswirkungen werden bereits durch den Entwurf des Produkts, also im Rahmen der Produktgestaltung festgelegt.⁵³² Auch rechtlich verbindliche Anforderungen an die Energieeffizienz bzw. den maximal zulässigen Energieverbrauch sollten daher in dieser Phase ansetzen. Diesen Ansatz verfolgen Ökodesign-RL und EVPG sowie die auf Grundlage der Ökodesign-RL erlassene Durchführungsmaßnahmen zu einzelnen Produktgruppen. Durchführungsmaßnahmen werden von der Kommission in einem Komitologieverfahren erarbeitet und als europäische Verordnungen i.S.d. Art. 288 AEUV erlassen. Da diese Verordnungen unmittelbare Wirkung in den Mitgliedstaaten entfalten, hat die Bundesregierung von der in § 3 EVPG enthaltenden Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen bislang keinen Gebrauch gemacht. Voraussetzung für die Erarbeitung einer Durchführungsmaßnahme ist nach Art. 15 Abs. 2 Ökodesign-RL, dass erstens das Verkaufs- und Handelsvolumen des Produkts erheblich ist, wobei als Richtwert eine Jahresstückzahl – bezogen auf den Europäischen Binnenmarkt – von

⁵²⁹ Änderung der Verordnung zur Kennzeichnung von energieverbrauchsrelevanten Produkten mit Angaben über den Verbrauch an Energie und anderen wichtigen Ressourcen v. 30.3.2012, BGBl. I S. 1077.

⁵³⁰ Vgl. bspw. die Verordnung (EG) Nr. 1980/2000 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 17.7.2000 zur Revision des gemeinschaftlichen Systems zur Vergabe eines Umweltzeichens (EU-Blume), ABLEU 2000 Nr. L 237, S. 1 ff.

⁵³¹ Vgl. sogenannte Energy-Star-Verordnung Nr. 2422/2001, neu gefasst durch die Verordnung (EG) Nr. 106/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 15.1.2008 über ein gemeinschaftliches Kennzeichnungsprogramm für Strom sparende Bürogeräte, ABl. Nr. L 39, S. 11 ff.

⁵³² *Lustermann*, NVwZ 2007, S. 896, der sich auf *Tischner*, in: UBA, Was ist Ecodesign? Ein Handbuch für ökologische und ökonomische Gestaltung, 2000, S. 9, beruft.

über 200.000 anzusetzen ist, dass das Produkt zweitens, angesichts der in Verkehr gebrachten Mengen, eine erhebliche Umweltauswirkung in der Europäischen Gemeinschaft hat und dass es drittens ein erhebliches Potential für eine Verbesserung seiner Umweltverträglichkeit ohne übermäßig hohen Kostenaufwand bietet. Für folgende Produktgruppen sind Durchführungsmaßnahmen bereits erlassen worden:

- Standby und Scheinaus⁵³³,
- einfache Set-Top-Boxen⁵³⁴,
- nicht gerichtete Haushaltslampen⁵³⁵,
- gewerbliche Beleuchtungsprodukte⁵³⁶,
- externe Netzteile⁵³⁷,
- Elektromotoren⁵³⁸,
- Umwälzpumpen⁵³⁹,

⁵³³ Verordnung (EG) Nr. 1275/2008 v. 17.12.2008 zur Durchführung der Richtlinie 2005/32/EG des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Festlegung von Ökodesign-Anforderungen an den Stromverbrauch elektrischer und elektronischer Haushalts- und Bürogeräte im Bereitschafts- und im Aus-Zustand, ABLEU 2008 Nr. L 339, S. 45 ff.

⁵³⁴ Verordnung (EG) Nr. 107/2009 v. 4.2.2009 zur Durchführung der Richtlinie 2005/32/EG des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung von Set-Top-Boxen, ABLEU Nr. L 36, S. 8 ff.

⁵³⁵ Verordnung (EG) Nr. 244/2009 v. 18.3.2009 zur Durchführung der Richtlinie 2005/32/EG des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung von Haushaltslampen mit ungebündeltem Licht, ABLEU 2009 Nr. L 76, S. 3 ff., geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 859/2009 v. 18.9.2009 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 244/2009 hinsichtlich der Anforderungen an die Ultraviolettstrahlung von Haushaltslampen mit ungebündeltem Licht, ABLEU 2009 Nr. L 247, S. 3 ff.

⁵³⁶ Verordnung (EG) Nr. 245/2009 v. 18.3.2009 im Hinblick auf die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung von Leuchtstofflampen ohne eingebautes Vorschaltgerät, Hochdruckentladungslampen sowie Vorschaltgeräte und Leuchten zu ihrem Betrieb und zur Aufhebung der Richtlinie 2000/55/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, ABLEU 2009 Nr. L 76, S. 17 ff., geändert durch Verordnung (EG) Nr. 347/2010 v. 21.4.2010 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 245/2009 der Kommission in Bezug auf die Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung von Leuchtstofflampen ohne eingebautes Vorschaltgerät, Hochdruckentladungslampen sowie Vorschaltgeräte und Leuchten zu ihrem Betrieb, ABLEU 2010 Nr. L 104, S. 20 ff.

⁵³⁷ Verordnung (EG) Nr. 278/2009 v. 6.4.2009 zur Durchführung der Richtlinie 2005/32/EG des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Festlegung von Ökodesign-Anforderungen an die Leistungsaufnahme externer Netzteile bei Nulllast sowie ihre durchschnittliche Effizienz im Betrieb, ABLEU 2009 Nr. L 93, S. 3 ff.

⁵³⁸ Verordnung (EG) Nr. 640/2009 v. 22.7.2009 zur Durchführung der Richtlinie 2005/32/EG des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung von Elektromotoren, ABLEU 2009 Nr. L 191, S. 26 ff.

⁵³⁹ Verordnung (EG) Nr. 641/2009 v. 22.7.2009 zur Durchführung der Richtlinie 2005/32/EG des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung von externen Nassläufer-Umwälzpumpen und in Produkte integrierten Nassläufer-Umwälzpumpen, ABLEU 2009 Nr. L 191, S. 35 ff., geändert durch Verordnung (EU) Nr. 622/2012 v. 11.7.2009 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 641/2009 in Bezug auf die Anforderungen an

- Fernseher⁵⁴⁰,
- Haushaltskühl- und Gefriergeräte⁵⁴¹,
- Haushaltswaschmaschinen⁵⁴²,
- Haushaltsgeschirrspülmaschinen⁵⁴³,
- Ventilatoren⁵⁴⁴,
- Raumklimageräte und Komfortventilatoren⁵⁴⁵,
- Wasserpumpen⁵⁴⁶,
- Haushaltswäschetrockner⁵⁴⁷ sowie
- gerichtete Haushaltslampen⁵⁴⁸.

Für zahlreiche weitere Produktgruppen ist die Erarbeitung von Durchführungsmaßnahmen im Gange.⁵⁴⁹ Darüber hinaus veröffentlicht die Kommission aufgrund von Art. 16 Ökodesign-RL Arbeitsprogramme, in denen aufgelistet wird, für welche Produktgruppen Durchführungsmaßnahmen zukünftig erarbeitet werden sollen. Zurzeit gilt das zweite

die umweltgerechte Gestaltung von externen Nassläufer-Umwälzpumpen und in Produkte integrierten Nassläufer-Umwälzpumpen, AbIEU 2012 Nr. L 180, S. 4 ff.

⁵⁴⁰ Verordnung (EG) Nr. 642/2009 v. 22.7.2009 zur Durchführung der Richtlinie 2005/32/EG des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung von Fernsehgeräten, AbIEU 2009 Nr. L 191, S. 42 ff.

⁵⁴¹ Verordnung (EG) Nr. 634/2009 v. 22.7.2009 zur Festlegung pauschaler Einfuhrwerte für die Bestimmung der für bestimmtes Obst und Gemüse geltenden Einfuhrpreise, AbIEU 2009 Nr. L 191, S. 1 ff..

⁵⁴² Verordnung (EU) Nr. 1015/2010 v. 10.11.2010 zur Durchführung der Richtlinie 2009/125/EG des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung von Haushaltswaschmaschinen, AbIEU 2010 Nr. L 293, S. 21 ff.

⁵⁴³ Verordnung (EU) Nr. 1013/2010 v. 10.11.2010 mit Durchführungsbestimmungen zur Flottenpolitik der Union in Anwendung von Kapitel III der Verordnung (EG) Nr. 2371/2002 des Rates, AbIEU 2010 Nr. L 293, S 1 ff.

⁵⁴⁴ Verordnung (EU) Nr. 327/2011 v. 30.3.2011 zur Durchführung der Richtlinie 2009/125/EG des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung von Ventilatoren, die durch Motoren mit einer elektrischen Eingangsleistung zwischen 125 W und 500 kW angetrieben werden, AbIEU 2011 Nr. L 90, S. 8 ff.

⁵⁴⁵ Verordnung (EU) Nr. 206/2012 v. 6.3.2012 zur Durchführung der Richtlinie 2009/125/EG des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung von Raumklimageräten und Komfortventilatoren, AbIEU 2012 Nr. L 72, S. 7 ff..

⁵⁴⁶ Verordnung (EU) Nr. 547/2011 v. 8.6.2011 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Kennzeichnungsanforderungen für Pflanzenschutzmittel, AbIEU 2011 Nr. L 155, S. 176 ff.

⁵⁴⁷ Verordnung (EU) Nr. 932/2012 v. 3.10.2012 zur Durchführung der Richtlinie 2009/125/EG des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung von Haushaltswäschetrocknern, AbIEU 2012 Nr. L 278, S 1 ff.

⁵⁴⁸ Verordnung (EU) Nr. 1194/2012 v. 12.12.2012 zur Durchführung der Richtlinie 2009/125/EG des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung von Lampen mit gebündeltem Licht, LED-Lampen und dazugehörigen Geräten, AbIEU 2012 Nr. L 342, S 1 ff.

⁵⁴⁹ Vgl. für eine aktuelle Übersicht des jeweiligen Bearbeitungsstandes: <http://www.eup-network.de/de/produktgruppen/uebersicht-oekodesign/> (Stand: 31.8.2014).

Arbeitsprogramm (2012 bis 2014)⁵⁵⁰. In diesem Arbeitsprogramm sind auch verschiedene Produktgruppen benannt, bei denen es sich nicht um energiebetriebene, sondern um energieverbrauchsrelevante Produkte handelt, wie z.B. „Window Products“, „Water related Products“ und „Thermal insulation Products for buildings“.

Als Alternative zu einer Durchführungsmaßnahme sieht Art. 15 Abs. 1 Selbstregulierungsmaßnahmen der relevanten Marktteilnehmer nach Art. 15 Abs. 3 b) Ökodesign-RL vor (vgl. hierzu unter b und c).

a) Verankerung von Klimaschutzzielen

Weder im EBPG⁵⁵¹ noch im EVPG werden Klimaschutzziele gleich welcher Art festgesetzt. Auch die jeweiligen Gesetzesbegründungen enthalten insoweit keine Zielvorstellungen des Gesetzgebers. In der Begründung des Gesetzesentwurfs der Bundesregierung zum EBPG vom 10. Oktober 2007 heißt es lediglich, dass insbesondere durch Verbesserung der Energieeffizienz ein wesentlicher Betrag zur Erreichung der Zielvorgaben für Treibhausgasemissionen in der Europäischen Gemeinschaft geleistet werden soll. Die Elektrizitätsnachfrage sei die am schnellsten wachsende Kategorie des Endenergieverbrauchs und werde Prognosen zu Folge in den nächsten 20 bis 30 Jahren weiter steigen, sofern keine politischen Maßnahmen gegen diese Tendenz ergriffen würden.⁵⁵² In der Gesetzesbegründung zum EVPG⁵⁵³ findet sich kein Hinweis auf Klimaschutz-, CO₂-Minderungs- oder Energieeinsparziele. Die Novellierung des EBPG diene vornehmlich der Erweiterung des Anwendungsbereichs auf energieverbrauchsrelevante Produkte und der Umsetzung der novellierten Ökodesign-RL sowie der Konkretisierung der Rechtsakte des New Legislative Framework⁵⁵⁴ (NLF) in Bezug auf die Marktüberwachung.⁵⁵⁵

Auf nationaler Ebene sind somit Klimaschutzziele weder gesetzlich verankert noch befinden sich konkrete Erwägungen in den Gesetzesbegründungen zum EBPG und EVPG.

⁵⁵⁰ Commissions Staff Working Document, Establishment of the Working Plan 2012 bis 2014 under the Ecodesign Directive, 7.12.2012, (SWD) 2012, 434 final.

⁵⁵¹ Gesetz über die umweltgerechte Gestaltung energiebetriebener Produkte (Energiebetriebene-Produkte-Gesetz – EBPG) v. 27.2.2008, BGBl. I S. 258 ff.

⁵⁵² Vgl. BT-Drucks. 16/6651, S. 11.

⁵⁵³ BT-Drucks. 17/6278.

⁵⁵⁴ Rechtsakte des New Legislative Framework sind die Verordnung (EG) Nr. 764/2008, AbIEU 2008 Nr. L 218, S. 21 ff., Verordnung (EG) 765/2008, AbIEU 2008 Nr. L 218, S. 30 ff. sowie der Beschluss 768/2008/EG, AbIEU 2008 Nr. L 218, S 82 ff.; vgl. zum NLF *Kapoor/Klindt*, EuZW 2008, 650 f. m.w.N.

⁵⁵⁵ Zur Marktüberwachung *Dietrich/Akkermann*, ZUR 2013, 276 f.

b) Instrumentenwahl

Ökodesign-RL und EVPG sind ordnungsrechtliche Instrumente. Geregelt wird primär der Marktzugang energieverbrauchsrelevanter Produkte. Hierfür werden in den produktgruppenbezogenen Durchführungsmaßnahmen sogenannte Ökodesignanforderungen erarbeitet, die in den Anhängen zu den jeweiligen Verordnungen enthalten sind. In den bisherigen Durchführungsverordnungen werden überwiegend Anforderungen an die Energieeffizienz der jeweiligen Produkte festgesetzt. Nach der Intention der Ökodesign-RL sollte zwar der Energieverbrauch im gesamten Lebenszyklus der jeweiligen Produkte betrachtet werden, faktisch werden die Anforderungen jedoch nur für die Nutzungsphase festgelegt. Erfüllt ein von einer Durchführungsmaßnahme erfasstes Produkt die festgesetzten Ökodesign-Anforderungen zum jeweiligen in den Durchführungsmaßnahmen bestimmten Stichtag nicht, darf ein solches Produkt danach auf dem EU-Markt nicht mehr in den Verkehr gebracht werden, § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 EVPG i.V.m. der jeweiligen Durchführungsrechtsvorschrift. Gleiches gilt, falls CE-Kennzeichnungspflichten verletzt sind oder für das Produkt keine korrekte Konformitätserklärung ausgestellt wurde.

Das konkrete ordnungsrechtliche Instrumentarium ist in den Eingriffsbefugnissen des § 7 Abs. 3 EVPG geregelt. Diese entsprechen dem gängigen, aus dem Produktsicherheitsrecht bekannten „Eingriffsportfolio“ der Marktüberwachungsbehörden. Sie reichen, nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz abgestuft, von der Überprüfung eines Produkts bis hin zum Verbot, ein nicht konformes Produkt in Verkehr zu bringen. Nach § 7 Abs. 3 S. 2 Nr. 7 EVPG kommt schließlich – unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit – die Anordnung eines Rückrufs oder einer Rücknahme von Produkten in Betracht. Flankierend ist über § 9 Abs. 1 EVPG die Veröffentlichung bestimmter Anordnungen der Marktüberwachungsbehörden durch die beauftragte Stelle⁵⁵⁶ vorgesehen. Da die Marktüberwachung nicht nur auf Ebene der Länder und des Bundes, sondern auch auf europäischer Ebene abgestimmt werden muss, legen die Rechtsakte des NLF einen Schwerpunkt auf die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Marktüberwachungsbehörden und den jeweiligen Zollbehörden.⁵⁵⁷

Als Alternative zu Durchführungsmaßnahmen erlaubt die Ökodesign-RL Selbstregulierungsmaßnahmen, die im Kontext der Ökodesign-RL auch als Voluntary Ecodesign Schemes bezeichnet werden. Diese sind zumindest anhand der Kriterien des Anhangs VIII der Ökodesign-RL zu bewerten. Anhang VIII enthält eine nicht erschöpfende Liste von Orientierungskriterien zur Beurteilung der Zulässigkeit solcher Selbstregulierungsmaßnahmen. Im November 2012 hat die Kommission nach jahrelanger

⁵⁵⁶ Beauftragte Stelle ist die Bundesanstalt für Materialforschung und Materialprüfung (BAM) nach § 10 EVPG.

⁵⁵⁷ Vgl. insbes. Art. 27 und 28 VO (EG) 765/200.

Diskussion ein erstes Voluntary Ecodesign Schemes offiziell anerkannt.⁵⁵⁸ Klargestellt wird hier, dass, sollten die durch das VA aufgestellten Anforderungen von der Industrie nicht eingehalten werden, der Erlass eines verbindlichen Durchführungsrechtsaktes möglich bleibt. Gleichzeitig müssen komplexe Set-Top-Boxen bestehende Ökodesign-Anforderungen aus der Standby-VO⁵⁵⁹ erfüllen, da VA europäische Verordnungen nicht, auch nicht teilweise, außer Kraft zu setzen vermögen.

c) Überwachungs- und Sanktionsmechanismus

Werden auf Grundlage der soeben genannten Ermächtigungsgrundlagen Maßnahmen von den Marktüberwachungsbehörden angeordnet, können diese im Wege der Verwaltungsvollstreckung durchgesetzt werden. Hinsichtlich der Rücknahme und des Rückrufs von energieverbrauchsrelevanten Produkten, die den für sie festgesetzten Ökodesign-Anforderungen der jeweiligen Durchführungsrechtsakte nicht entsprechen, ist bereits anzumerken, dass unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten die Anordnung eines Rückrufs oder einer Rücknahme nur bei massiven Verletzungen der jeweiligen Ökodesign-Anforderungen unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten in Betracht kommen wird.⁵⁶⁰ Flankierend enthält das EVPG in § 13 einen umfassenden Bußgeldvorschriftenkatalog.

Hinsichtlich der Produktgruppen, für die Selbstverpflichtungsmaßnahmen erarbeitet wurden bzw. in Zukunft erarbeitet werden, bestehen nur die Sanktionsmechanismen, die in der jeweiligen Selbstverpflichtungsmaßnahme selbst festgelegt sind. In der bislang einzigen von der Kommission anerkannten industriellen Selbstverpflichtung zu komplexen Set-Top-Boxen haben Unterzeichner der Selbstverpflichtung unmittelbar „lediglich“ den Verlust ihres Unterzeichnerstatus bei fortlaufender Missachtung der vereinbarten Anforderungen zu befürchten.⁵⁶¹ Haftungsrechtliche Folgen der Unterzeichner sind nicht vorgesehen, zumal dies in dem Voluntary Agreement ausdrücklich geregelt wird.⁵⁶² Für die Marktteilnehmer der entsprechenden Produktgruppe liegt der Anreiz, eine Selbstverpflichtungsmaßnahme zu erarbeiten, insbesondere darin, ordnungsrechtliche Maßnahmen durch den Erlass einer europäischen Durchführungsverordnung zu verhindern.

⁵⁵⁸ Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the voluntary ecodesign scheme for complex set-top boxes, (KOM) 2012, 684 final.

⁵⁵⁹ Verordnung (EG) 1275/2008.

⁵⁶⁰ Vgl. hierzu *Laschet*, Phi 2008, 212; *Nusser*, ZUR 2010, 132.

⁵⁶¹ Vgl. Voluntary Industry Agreement to improve the energy consumption of Complex Set Top Boxes within the EU, Version 3.0, 2nd September 2011, dort Ziff. 6.1.

⁵⁶² Vgl. Ziff. 6.1: “This Voluntary Agreement shall not amount to a Commercial agreement and shall not give rise to any commercial expectations or liabilities as between the Signatories in respect of the fulfillment of their individual commitments under the Voluntary Agreement.”

d) Potential und Defizite im Hinblick auf den Klimaschutz einschließlich Mengensteuerung

Durch die Ökodesign-RL und das EVPG wird – je nachdem wie ambitioniert die Ökodesign-Anforderungen an die Energieeffizienz gesetzt werden – ggf. lediglich den jeweils schlechtesten Geräten einer Produktgruppe der Marktzugang verwehrt. Die Erarbeitung einer Durchführungsmaßnahme dauert zudem ca. vier Jahre. Gerade bei Produkten mit kurzen Innovationszyklen ist dieser Prozess häufig zu lang. Die Produktgruppe mit dem größten Einsparpotential, Boiler und Kombiboiler (Los 1), ist aufgrund ihrer Komplexität und Schnittstellen zu anderen Rechtsbereichen bisher nicht durch eine Durchführungsmaßnahme erfasst worden, obwohl eine entsprechende Verordnung für Los 1 seit 2007 in Arbeit ist.⁵⁶³ Dem Vernehmen nach ist der Entwurf einer entsprechenden Durchführungsverordnung jedoch im März 2013 im Regelungsausschuss von der Kommission angenommen worden, so dass ein Inkrafttreten dieser Verordnung im 3. Quartal 2013 möglich erscheint. Boiler weisen wie andere Produkte der Technischen Gebäudeausstattung (TGA) Schnittstellen zur Gebäude-RL 2010 auf, die national durch das EnEG und die EnEV umgesetzt und konkretisiert wird. TGA-Produkte können in Gebäuden häufig bezüglich ihrer Energieeffizienz sinnvoll nur als System betrachtet werden. Auf eine solche systematische Betrachtung sind die Ökodesign-RL und das EVPG jedoch grundsätzlich nicht ausgerichtet; diese betrachten vielmehr das einzelne Produkt.

Da konkrete Ökodesign-Anforderungen auf europäischer Ebene durch die Kommission festgesetzt werden, bestehen nationale Gestaltungsmöglichkeiten nur mittelbar. Dies erschwert es, nationale sektorale Energieeffizienz- oder Klimaschutzziele aufzustellen. Über das sogenannte Konsultationsforum und den Regelungsausschuss, Art. 18 und 19 Ökodesign-RL, ist die Bundesregierung in die Erarbeitung der Durchführungsrechtsvorschriften eingebunden. Schließlich ist eine Mengensteuerung bzw. die Vorgabe quantitativer Ziele im Produktbereich auch aufgrund der Vielzahl an unterschiedlichen Produkten und der verkauften Stückzahlen schwerlich operationalisierbar.

3. Produktkennzeichnung: EnVKG / EnVKV

Die Anfänge der Energieverbrauchskennzeichnung finden sich auf europäischer Ebene in der RL 79/530/EWG⁵⁶⁴, auf deren Grundlage jedoch nur Anforderungen an die Kennzeichnung von Backöfen eingeführt wurden. Die RL 79/530/EWG wurde 1992 durch die RL

⁵⁶³ Vgl. die Vorstudie zu Los 1: <http://www.eup-network.de/de/produktgruppen/vorstudien/abgeschlossene/#c1451> (Stand: 31.8.2014).

⁵⁶⁴ Richtlinie 79/530 des Rates v. 14.5.1979 zur Unterrichtung des Energieverbrauchs von Haushaltsgeräten, welche Etikettierung, ABl. 1979 Nr. L 10045, S. 1 ff.

92/75/EWG⁵⁶⁵ ersetzt, in der bereits einzelne konkret zu regelnde Produktgruppen, wie etwa Waschmaschinen oder Lichtquellen, genannt wurden. Die Details der Energieverbrauchskennzeichnung für die einzelnen Produktgruppen wurden jedoch jeweils in nachgeschalteten europäischen Richtlinien festgelegt. Im Laufe der Jahre wurden so Richtlinien für elektrische Haushaltskühl- und Gefriergeräte sowie entsprechende Kombinationsgeräte, elektrischer Haushaltswaschmaschinen sowie Trockner und kombinierte Haushaltswaschtrockenautomaten, Haushaltsgeschirrspüler, Haushaltslampen sowie Raumklimageräte und Elektrobacköfen erlassen. In nationales Recht umgesetzt wurde die RL 92/75/EWG durch das EnVKG und die EnVKV.

Ausgelöst durch den Aktionsplan für Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch und für eine nachhaltige Industriepolitik⁵⁶⁶ erarbeitete die Kommission Ende 2008 einen Entwurf⁵⁶⁷ für eine Neufassung der EnVK-RL, die nach teils kontroversen Diskussionen zwischen den einzelnen Interessengruppen als RL 2010/30/EU (EnVK-RL) im Juni 2010 in Kraft trat. Ausschlaggebend für die Neufassung war in erster Linie das Bestreben der Kommission, bestehende produktpolitische Instrumente besser aufeinander abzustimmen, insbesondere die EnVK-RL mit der Ökodesign-RL zu verknüpfen.⁵⁶⁸

Das Energieetikett, das in einer sehr ähnlichen Gestaltung bereits der RL 92/75/EWG zugrunde lag und eine Unterteilung in Energieklassen verbunden mit einer Kennzeichnung durch eine Farbskala vorsieht, ist bei Verbraucherinnen und Verbrauchern gut etabliert; die damit vermittelten Informationen haben wesentlichen Einfluss auf die Kaufentscheidungen.⁵⁶⁹ Im Zuge der Neufassung der EnVK-RL äußerte die Kommission in ihrem Vorschlag für eine entsprechende Richtlinie⁵⁷⁰ im Rahmen der vorgenommenen Folgeabschätzung, dass die schließlich gewählte Option – Änderung der alten Richtlinie, einschließlich der Erfassung aller energieverbrauchsrelevanten Produkte – allein auf Grundlage der Auswirkung von drei vorangig betrachteten Produktgruppen, die beispielhaft betrachtet wurden, zu zusätzlichen

⁵⁶⁵ Richtlinie 92/75/EWG des Rates v. 22.9.1992 über die Angabe des Verbrauchs an Energie und anderen Ressourcen durch Haushaltsgeräte mittels einheitlicher Etiketten und Produktinformationen, ABl. 1992 Nr. L 297, S. 16 ff.

⁵⁶⁶ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Region über den Aktionsplan für Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch und für eine nachhaltige Industriepolitik v. 16.7.2008, KOM (2008) 397 endg., SEK (2008) 2110.

⁵⁶⁷ KOM (2008) 778 endg.

⁵⁶⁸ Vgl. Aktionsblatt für Nachhaltigkeit und Produktion und Verbrauch und für eine nachhaltige Industriepolitik, KOM (2008) 397 endg.

⁵⁶⁹ So *Oehme/Jespen/Halatsch/Reintjes/Schuberth*, Positionierung des Blauen Engel im Verhältnis zu weiteren Instrumenten im produktbezogenen Umweltschutz, Strategiepapier, Schwerpunkt energiebetriebene Produkte, dieses zitierend Forsa (2005) Evaluierung der Effizienzkampagne der Initiative Energieeffizienz – 4. Welle Okt./Dez. 2004, Forsa im Auftrag der dena, Berlin.

⁵⁷⁰ Vgl. KOM (2008) 778 endg., dort insbes. S. 5 f.

Einsparungen von 5 Mio. t RÖE⁵⁷¹, mithin zu Einsparungen von 27 Mio. t RÖE bis 2020 führen würden, was einer Verringerung der Emissionen um rund 87 Mio. t CO₂ entspräche.

Bei der EnVK-RL in den Jahren 2008 bis 2010 wurde zudem u.a. diskutiert, ob eine umfassende Kennzeichnung unter Berücksichtigung des Lebenszyklus der Produkte und der Angabe von CO₂-Emissionen eingeführt werden soll. Letztlich beschränkt sich die EnVK-Richtlinie jedoch auf Umweltparameter, die sich auf die Nutzungsphase beziehen⁵⁷² und somit für den Käufer/Verbraucher eine wesentliche Rolle bei der Kostenkalkulation spielen. Denn die EnVK-RL will durch die Vermittlung transparenter Informationen Konsumenten zur Wahl energieeffizienter Produkte motivieren.

a) Verankerung von Klimaschutzzielen

Weder die EnVK-RL noch das EnVKG oder die EnVKV enthalten konkrete Klimaschutz- oder Energieeffizienzziele. Auch die auf Grundlage der EnVK-Richtlinie und der EnVKV erlassenen delegierten Rechtsakte⁵⁷³ enthalten keine entsprechenden Klimaschutzziele. In der Begründung zum Gesetzes- und Verordnungsentwurf der Bundesregierung⁵⁷⁴ sind ebenfalls keine Klimaschutzziele oder Energieeffizienzziele enthalten. Selbst ein allgemeiner Hinweis auf Klimaschutzziele oder Energieeffizienzziele fehlt.

b) Instrumentenwahl

Das Recht der Energieverbrauchskennzeichnung verfolgt einen informatorischen Ansatz; dem Verbraucher soll bei seiner Kaufentscheidung eine Hilfestellung gegeben und der Absatz energieeffizienter Produkte so gesteigert werden.⁵⁷⁵ Die Kommunikation mit dem Verbraucher findet über Etiketten statt, die an den Produkten anzubringen sind. Das Etikett sieht grundsätzlich auch weiterhin die Energieeffizienzklassen A bis G vor, erweitert diese jedoch potentiell um die drei zusätzlichen eigenständigen Klassen A+ bis A+++, vgl. Art. 10 Abs. 4 lit. d EnVK-RL. Gleichzeitig bleibt die Gesamtzahl der Klassen jedoch nach Art. 10 Abs. 4 lit. d grundsätzlich auf sieben beschränkt, es sei denn, Produkte in weiteren Klassen sind auf dem

⁵⁷¹ Eine Tonne Rohöläquivalent (RÖE) entspricht der Energie, die bei Verbrennung einer Tonne Rohöl freigesetzt werden, rund 42 GJ.

⁵⁷² Vgl. Art. 10 Abs. 3 lit. EnVK-Richtlinie: „während des Gebrauchs“.

⁵⁷³ Es handelt sich ähnlich der Durchführungsmaßnahmen nach der Ökodesign-RL um EU-Verordnungen i.S.d. Art. 288 AEUV, die im Verfahren der delegierten Rechtsakte i.S.d. Art. 290 AEUV verabschiedet werden.

⁵⁷⁴ BT-Drucks. 17/8427.

⁵⁷⁵ BT-Drucks. 17/8427, S. 19.

Markt. Gibt es daher eine Klasse A++, endet die Klassenskala in der Regel bei der Klasse E. Auch die Farbpalette der Energiekennzeichnung umfasst höchstens sieben unterschiedliche Farben von dunkelgrün bis rot, wobei nur der Farbcode der höchsten Klasse immer dunkelgrün ist. Der Verbraucher kann sich daher für die Auswahl energieeffizienter Geräte weiterhin am Farbspektrum, nicht jedoch an der Klassenbezeichnung orientieren.⁵⁷⁶

Die konkrete Gestaltung des Etiketts wird für jede Produktgruppe in dem korrespondierenden delegierten Rechtsakt festgelegt. Delegierte Rechtsakte, die auf Grundlage der EnVK-RL erlassen wurden, liegen bislang für folgende Produktgruppen vor: Fernseher, Haushaltskühl- und Gefriergeräte, Haushaltsgeschirrspülmaschinen, Haushaltswaschmaschinen, Klimageräte, Haushaltswäschetrockner und Haushaltsbeleuchtung.⁵⁷⁷ Die Kriterien, ob für eine Produktgruppe die Erarbeitung eines delegierten Rechtsakts überhaupt in Frage kommt, ergeben sich aus Art. 10 Abs. 2 EnVK-RL. Die Anforderungen ähneln denen des Art. 15 Abs. 2 Ökodesign-RL, was der Intention entspricht, die beiden Rechtsakte und die Erarbeitung von delegierten Rechtsakten nach der EnVK-RL und Durchführungsmaßnahmen nach der Ökodesign-RL weitgehend aufeinander abzustimmen.

Neben dem informatorischen Ansatz verfolgt das Recht der Energieverbrauchskennzeichnung den Ansatz, im Rahmen der öffentlichen Beschaffung die Anschaffung energieeffizienter Produkte zu fördern und stärkt damit die Vorbildfunktion der öffentlichen Hand. Entsprechende Vorgaben finden sich in Art. 9 EnVK-Richtlinie und sind durch §§ 4 Abs. 4 bis 6, 6 Abs. 3 Nr. 2 VgV⁵⁷⁸ sowie § 7 Abs. 5 und § 29 Abs. 2 SektVO⁵⁷⁹ bereits im Laufe des Jahres 2011 in nationales Recht umgesetzt worden. Nach § 4 Abs. 4 VgV haben öffentliche Auftraggeber, wenn energieverbrauchsrelevante Waren, technische Geräte oder Ausrüstungen Gegenstand einer Lieferleistung oder wesentliche Voraussetzung zur Ausführung einer Dienstleistung sind, die Anforderungen der Abs. 5 bis 6b zu beachten. § 4 Abs. 5 VgV bestimmt, dass in der Leistungsbeschreibung im Hinblick auf die Energieeffizienz, insbesondere folgende Anforderungen gestellt werden sollen: Erstens, das höchste Leistungsniveau an Energieeffizienz und zweitens, soweit vorhanden, die höchste Energieeffizienzklasse i.S.d. EnVKV.

⁵⁷⁶ Vgl. hierzu *Nusser/Reintjes*, EuZW 2012, 448.

⁵⁷⁷ Einen aktuellen Überblick über die erlassenen delegierten Rechtsakte bietet <http://www.eup-network.de/de/produktgruppen/entwurfe-verordnungen/> (Stand: 31.8.2014).

⁵⁷⁸ Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung - VgV) v. 11.2.2003, BGBl. I S. 169, zuletzt geändert durch Verordnung v. 12.7.2012, BGBl. I S. 1508.

⁵⁷⁹ Verordnung über die Vergabe von Aufträgen im Bereich des Verkehrs, der Trinkwasserversorgung und der Energieversorgung (Sektorenverordnung - SektVO) v. 23.9.2009, BGBl. I S. 3110, zuletzt geändert durch Gesetz v. 25.7.2013, BGBl. I S. 2722.

c) Überwachungs- und Sanktionsmechanismus

Die EnVKV regelt verschiedene Rechtspflichten der Marktteilnehmer, insbesondere der Hersteller, Lieferanten und Händler. Diese Rechtspflichten, insbesondere Kennzeichnungspflichten, können von den Marktüberwachungsbehörden durchgesetzt werden. Entsprechende Ermächtigungsgrundlagen finden sich in § 8 EnVKG geregelt. Die behördlichen Eingriffsbefugnisse sind dabei denen des EVPG vergleichbar. Zudem enthalten EnVKG und EnVKV Kataloge mit diversen Bußgeldvorschriften. Werden die Anforderungen an Liefer- und Kennzeichnungspflichten nicht eingehalten oder werden die Anforderungen an die Werbung und die Gestaltung technischer Werbeschriften in den §§ 6a und 6b EnVKV nicht ordnungsgemäß umgesetzt, stellt dies eine Ordnungswidrigkeit i.S.d. § 8 Nr. 1 bis 10 EnVKV dar.

Neben den ordnungsrechtlichen Eingriffsmöglichkeiten ist im Rahmen des Energieverbrauchskennzeichnungsrechts auf die mittelbare Funktion des Wettbewerbsrechts hinzuweisen. Bezüglich fehlerhafter Energieverbrauchskennzeichnungen besteht insofern eine relativ ausdifferenzierte wettbewerbsrechtliche Rechtsprechung, die in diesen Fällen regelmäßig eine Verletzung des § 4 Nr. 11 UWG⁵⁸⁰ annimmt.⁵⁸¹

d) Potential und Defizite im Hinblick auf den Klimaschutz einschließlich Mengensteuerung

Energieverbrauchskennzeichnungen besitzen grundsätzlich das Potential, das Käuferverhalten in Richtung energieeffizienter und ressourcenschonender Geräte zu steuern. Auch ist zu erwarten und in Ansätzen bereits zu beobachten, dass das öffentliche Beschaffungswesen hierzu vermehrt beitragen wird.

Die Effektivität der Steuerung des Käuferverhaltens durch die Energieverbrauchskennzeichnung wird aber dadurch eingeschränkt, dass die Einteilung in Energieklassen nach der EVK-Richtlinie und den delegierten Rechtsakten untereinander und mit den Anforderungen an das Inverkehrbringen nach dem Regelungsregime der Ökodesign-Richtlinie nicht hinreichend aufeinander abgestimmt sind. Für verschiedene Produktgruppen werden auf Etiketten Energieklassen abgebildet, für die ein Inverkehrbringen aufgrund geltender Ökodesign-

⁵⁸⁰ Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) v. 3.3.2010, BGBl. I S. 254, zuletzt geändert durch Gesetz v. 1.10.2013, BGBl. I S. 3714.

⁵⁸¹ Vgl. LG Berlin, Urteil v. 21.3.2006, Az.: 102 O 97/05 = ZUR 2006, 606; OLG Hamm, Urteil v. 11.3.2008, Az.: 4 U 193/07; LG München I, Urteil v. 16.1.2008, Az.: 1 HK O 8475/07.

Anforderungen bußgeldbewehrt verboten ist.⁵⁸² Hinzu kommt, dass bei Werbung nur die Energieklasse des beworbenen Gerätes, nicht aber auch das jeweilige Etikett abgedruckt bzw. gezeigt werden muss, weswegen der Verbraucher nicht verlässlich erkennen können wird, welche anderen Energieklassen in der jeweiligen Produktgruppe tatsächlich existieren. Unklar ist auch, wann und wie die neu erlassenen EVK-Verordnungen an technologische Entwicklungen der auf dem Markt befindlichen Produkte angepasst werden.

Die nationale Umsetzung des Art. 9 Abs. 1 EVK-RL in § 4 VgV und durch die §§ 7 und 29 SektVO ist weit über die Anforderungen des Art. 9 hinausgegangen. Während Art. 9 EVK-Richtlinie die Vorbildfunktion der öffentlichen Hand nur bei solchen Produktgruppen fordert, für die ein delegierter Rechtsakt besteht, hat der Gesetzgeber im nationalen Vergaberecht diese Unterscheidung nicht getroffen. Die Anforderungen nach § 4 Abs. 4 bis 6 VgV bspw. gelten für alle energieverbrauchsrelevanten Waren. Somit ist es der ausschreibenden Stelle überantwortet, für Produktgruppen, für die keine delegierten Rechtsakte und somit auch keine Energieeffizienzklassen i.S.d. EnVKV bestehen, das jeweils höchste Leistungsniveau an Energieeffizienz hinsichtlich der zu beschaffenen Produkte selbst zu bestimmen und festzulegen. Ob dies zu einer bestmöglichen Beschaffung energieeffizienter Geräte führen wird, bleibt abzuwarten.

Für die Festlegung verbindlicher nationaler Energieeffizienz- oder Klimaschutzziele eignet sich das EnVKG bzw. die EnVKV nicht. Einerseits wird auch das Recht der Energieverbrauchskennzeichnung mit dem Erlass produktgruppenbezogener delegierter Rechtsakte maßgeblich auf EU-Ebene gesetzt. Andererseits ist eine Mengensteuerung mit dem informatorischen Ansatz der Rechtsakte der Energieverbrauchskennzeichnung nicht vereinbar.

⁵⁸² Nusser/Reintjes, EuZW 2012, 449 f.

VII. Fazit

Uta Stäsche (IKEM), Ulf Jacobshagen & Markus Kachel (BBH), Jens Nusser (Rechtsanwalt, Berlin), Michael Halstenberg (HFK)

Das deutsche Klimaschutzrecht ist eine fragmentarische Querschnittsmaterie, die kein übergreifendes Gesetz aufweist. Nach der Analyse der rechtlichen Grundlagen der Klimaschutzpolitik auf Bundesebene ist zu konstatieren, dass es mit den fachgesetzlichen Instrumenten teilweise möglich ist, bestimmte in den Fachgesetzen explizit verankerte Ziele zu verwirklichen wie bspw. den Ausbau erneuerbarer Energien im EEG und im EEWärmeG. Diese Instrumente sind damit zur Erreichung der jeweiligen fachgesetzlichen Vorgaben geeignet. Andere fachgesetzliche Instrumente eignen sich hingegen kaum zur Erreichung der mit ihnen verfolgten Klimaschutzziele wie im Falle der Pkw-EnVKV. Die Mehrzahl der Gesetze sieht keine quantitativen sektoren- oder unternehmensspezifischen Treibhausgaseinsparziele vor. Das eigentliche Ziel der Senkung der Treibhausgasemissionen befindet sich eher im Hintergrund.

Im Weiteren ist festzustellen, dass sich der mit den fachgesetzlichen Instrumenten verfolgte Ansatz für eine Mengensteuerung der Treibhausgasemissionen, die von den Klimaschutzzielen der Bundesregierung erfasst werden, nur bedingt eignet. Wenn überhaupt, so ermöglichen die einzelnen fachgesetzlichen Instrumente lediglich eine punktuelle Steuerung.

Einer Mengensteuerung durch die fachgesetzlichen Instrumente steht bereits ihr Anwendungsbereich entgegen, der der Natur der Sache nach beschränkt ist; die Fachgesetze enthalten regelmäßig keine konkreten Treibhausgasemissionsminderungsvorgaben. Sind derartige aber vorhanden wie in Gestalt der Klimaschutzquote des BImSchG, so beziehen sie sich allein auf ganz bestimmte Sachverhalte. Auch das TEHG einschließlich des für die jeweilige Handelsperiode erlassenen ZuG⁵⁸³, das EEWärmeG und das EEG regeln allein Teilaspekte des Klimaschutzes in ihrem jeweiligen Anwendungsbereich; die mit ihnen verbundenen gesetzlichen Klimaschutzziele bleiben auf eben diesen Teilbereich beschränkt. Dasselbe gilt auch für die vorhandenen Ausbauziele für erneuerbare Energien, z.B. im Biokraftstoffrecht. Hinzu kommt, dass die fachgesetzlichen Instrumente zwar teilweise sämtliche Treibhausgase erfassen wie die Instrumente des TEHG und des Biokraftstoffrechts, aber teilweise auch allein die CO₂-Emissionen berücksichtigen wie die Lkw-Maut des BFStrMG oder die Kfz-Steuer des KraftStG. Indem sich diese Instrumente nicht auf die anderen Treibhausgase erstrecken, sind

⁵⁸³ Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2008 bis 2012 (Zuteilungsgesetz 2012 - ZuG 2012) v. 7.8.2007, BGBl. I S. 1788, zuletzt geändert durch Gesetz v. 7.8.2013, BGBl. I S. 3154.

sie auch dahingehend enger als das Energiekonzept konzipiert. Weiterhin fehlen in etlichen Gesetzen konkrete Treibhausgasminderungsvorgaben und/oder Vorgaben zum Ausbau erneuerbarer Energien vollständig, so in EVPG, EnVKG und EnVKV und BFStrMG. Auch können die mit diesen Gesetzen verfolgten Klimaschutzziele lediglich der Analyse des Gesetzgebungsprozesses entnommen werden und sind häufig abstrakt gehalten. Die vorliegende Untersuchung macht ebenfalls deutlich, dass eine Abstimmung der einzelnen Instrumente untereinander erforderlich ist.

Die wesentlichen Ergebnisse sind in der folgenden Übersicht zusammengefasst:

I. Verkehr						
	Gesetzeszweck/ Klimaschutz- ziele	Instrumenten- wahl	Überwachung/ Sanktionen	Potential	Defizite	Mengensteu- erung (MS) der THG
<i>1. Kraftstoffe und andere Energiequellen: Biokraftstoffe</i>						
BioKraftQuG BioKraftFänd G BImSchG BiokraftNachV	Ersetzung fossiler Kraftstoffe durch Biokraftstoffe	Ordnungsrecht: quantifizierbare energetische Quotenregelungen bis 2014, Klimaschutzquote ab 2015; Nachhaltigkeitsstandards, privatwirtschaftlich getragenes Zertifizierungssystem	Fehlmengenabgabe; Nachhaltigkeitsnachweise	Übererfüllung der energetischen Biokraftstoffquoten	Potential zur THG-Verringerung fragwürdig wegen indirekter Landnutzungsänderungen; Konkurrenzen mit Anbau von Energiepflanzen für Strom- und Wärmeerzeugung	MS allenfalls mittelbar durch energetische Quoten
<i>2. Technische Optimierung der Verkehrsträger</i>						
Verordnung Nr. 443/2009/EG Verordnung Nr. 510/2011/EU	Senkung der CO ₂ -Emissionen im Kfz-Verkehr	Ordnungsrecht: CO ₂ -Flottengrenzwerte	Strafzahlungen	THG-Minderung	zu geringe Grenzwerte	MS (+)
<i>3. Verbraucherverhalten</i>						
BFStrMG	Klimaschutzwirkung allenfalls mittelbar, stärkere Verlagerung der Gütertransporte auf Schiene und Schiff, vorrangiges Ziel: Schadstoffminderung durch Förderung emissionsarmer Nutzfahrzeuge	ökonomisches Anreizinstrument: progressiv nach CO ₂ -Emissionen ansteigende Maut	nachträgliche Mauterhebung im Verwaltungsverfahren durch Leistungsbescheid, Ordnungswidrigkeiten, Bußgelder	Staffelung der Maut nach Emissionsklassen positiv; bis April 2012 günstigste Schadstoffklassen Euro 5 und EEV Klasse mit ¾-Anteil an Gesamtfahrleistung	unzureichende Lenkungswirkung, nur geringe Umweltwirkung auf CO ₂ -Emissionen	keine konkrete MS
KraftStG	Klimaschutz, Motivierung der	ökonomisches Anreizinstru-	Steuerbeitreibung durch	Anreize zum Kauf emis-	zu geringe Belastungswir-	keine konkrete MS

Kraft-StDV	Verbraucher zur Anschaffung emissionsarmer Pkw	ment: Kfz-Steuer, Steuerhöhe abhängig von CO ₂ -Emissionen und Hubraum	Vollstreckung, Kfz-Abmeldung	sionsarmer Fahrzeuge	kung für Verbraucher, Schwächung der CO ₂ -Komponente durch Hubraumkomponente	
ESTG	Senkung von CO ₂ durch Förderung von Elektro- und extern aufladbaren Hybrid-Elektrofahrzeugen bei der Dienstwagenbesteuerung	ökonomisches Anreizinstrument durch steuerliche Privilegierung	Steuerstrafatbestände der Abgabenordnung	Anreize für Unternehmen zur Anschaffung von Elektro-, Hybrid- oder Brennstoffzellenfahrzeugen	höhere Anreize für Vielverdiener, Steuergesetzgebung insgesamt zu wenig an ökologischen Gesichtspunkten orientiert	keine konkrete MS
Pkw-EnVKV	Motivierung der Verbraucher zum Kauf emissionsarmer Fahrzeuge, Motivierung der Hersteller zur Entwicklung emissionsarmer Fahrzeuge	informationelles Anreizinstrument der Produktkennzeichnung: Hinweis- und Aushangpflichten zu CO ₂ -Emissionen und Kraftstoffverbrauch von Neuwagen, farbige Energieeffizienzskala	Ordnungswidrigkeiten, Bußgelder		geringer Einfluss des CO ₂ -Labels auf Konsumverhalten von Neuwagenkäufern, Anknüpfung an Fahrzeugmasse gibt tatsächliche CO ₂ -Emissionen unzutreffend wieder	MS unvereinbar mit Instrument
II. Landwirtschaft						
	Gesetzeszweck/ Klimaschutz- ziele	Instrumenten- wahl	Überwachung/ Sanktionen	Potential	Defizite	MS der THG
DüngeG DüV	Senkung des Stickstoffbilanzüberschusses der deutschen Landwirtschaft	Ordnungsrecht: Regulierung von Zeitpunkt, Verfahren und Menge für Ausbringung von Wirtschaftsdünger tierischer Herkunft; Vorgaben zur Absenkung einzelbetrieblicher Stickstoffüberschüsse sowie zur Lagerung und Verwendung von Wirtschaftsdünger	DÜV: Ordnungswidrigkeiten, Sanktionen im Rahmen von Cross Compliance; BImSchG; 4. BImSchV: Durchsetzung gem. § 20 BImSchG		zu geringe Ausbringungsobergrenzen für Wirtschaftsdünger tierischer Herkunft, zu hoher einzelbetrieblicher Stickstoffüberschuss, Vollzug der DÜV inkonsequent	MS allenfalls mittelbar

III. Energie						
	Gesetzeszweck/ Klimaschutz- ziele	Instrumenten- wahl	Überwachung/ Sanktionen	Potential	Defizite	MS der THG
1. TEHG						
	Etablierung des Emissionshandels als kosteneffizientes, marktwirtschaftliches Instrument, um durch Einbeziehung der Hauptemittenten THG-Emissionen zu verringern; durch Integration in das europäische Emissionshandelssystem Prägung des deutschen Systems durch europäische Zielsetzungen: 20 % Reduktionsziel bis 2020; Beitrag zum weltweiten Klimaschutz	Ordnungsrecht: Freisetzungsverbot von THG mit Erlaubnisvorbehalt, Instrument 1: Bußgeldtatbestände, Instrument 2: Sanktionstatbestände; ökonomische Anreizsysteme: Zuteilung von Emissionsberechtigungen, Verkauf von überschüssigen Emissionszertifikaten	Bußgelder, Strafzahlungen, Verwaltungsvollstreckung	Instrument, um kosteneffizient Emissionsminderungen auszulösen; Anreize für schnelleren Technologiewechsel zu ökologisch günstigeren Technologien	unflexibel bei Änderung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, hoher Administrationsaufwand	THG-Ziel des Gesetzes: Einhaltung der Caps THG-Ziel der Bundesregierung: MS grds. (+), jedoch relativ niedriger THG-Deckel bezogen auf die Gesamt-THG-Ziele
2. Energieeffizienz						
KWKG	quantifizierbares KWK-Ausbau-Ziel: Anstieg der Stromerzeugung aus KWK auf 25 % der gesamtdeutschen Stromerzeugung bis 2020	umlagefinanzierte Zuschlagsförderung	periodische Zwischenüberprüfung; keine Sanktionen, Gesetz funktioniert über indirekten Anreizmechanismus	Anreizwirkung für verstärkten Ausbau der KWK-Technologie und der erforderlichen Infrastruktur	zu wenig KWK-Ausbau durch KWKG 2009, Impulse durch KWKG 2012 abzuwarten, Förderknick für Anlagen über 50 kWel, Vermarktungsschwierigkeiten kleiner Anlagen nach Auslauf der Förderung, rechtliche Komplexität der Objekt-/Arealversorgung	keine konkrete MS
EDL-G	mittelbar quantifizierbares KSZ: Steigerung der Effizienz der Energienutzung durch den Endkunden via	Ordnungsrecht gegenüber Energieunternehmen, Regelungen zur Vorbildfunktion der öffentlichen Hand, Errich-	bisher lediglich Monitoring der BfEE, Ermächtigung der BfEE zur Datenerhebung gegenüber Energieunternehmen,	Anreizwirkung zur Entwicklung und Förderung eines Effizienzmarktes, Nutzung der wettbewerb-	Risiko einer untauglichen Informationsflut an den Endverbraucher Inpflichtnahme wettbewerblich betroffener	keine konkrete MS

	national ermittelte Energieeinsparrichtwerte, Zugang zum Angebot auf dem Effizienzmarkt durch Informationsbereitstellung	tung einer Bundesstelle für Energieeffizienz (BfEE)	die durch Bußgeldvorschrift gesichert	lichen Neutralität der Netzbetreiber als Gesetzesadressat, Verschärfung der Vorgaben	Energieversorgungsunternehmen	
3. Brennstoffbezogene Vorschriften						
EEG	quantifizierbare EE-Ausbau-Ziele: Erreichen bestimmter EE-Anteile im Strombereich: 35 % bis 2020, 50 % bis 2030, 65 % bis 2040 und 80 % bis 2050 zur nachhaltigen Entwicklung der Energieversorgung; Weiterentwicklung von Technologien zur Erzeugung von EE-Strom	feste Einspeisevergütung, vorrangiger Netzanschluss, Netzausbau-pflicht, Kostenwälzung auf Letztverbraucher	Überwachung durch periodisch zu erstellenden Erfahrungsbericht; grds. keine Sanktionen, Gesetz funktioniert über Anreizmechanismus	hohe Investitionssicherheit durch feste Einspeisevergütung, die starken Anreiz für EE-Ausbau bewirkt	insgesamt hohe Kosten für Stromvertriebe bzw. Letztverbraucher bei ungleicher Kostenverteilung aufgrund Ausnahmeregelungen	keine konkrete MS
BioSt-NachV	Ergänzung zu EEG und EEWärmeG, THG-Minderungspotenzial von mind. 35 % durch eingesetzte flüssige Biomasse, keine Zerstörung von Flächen durch Pflanzenanbau, nachhaltiger Anbau von Biomasse in der EU	EEG-Vergütungsanspruch für flüssigen Biomasse-Strom nur bei Einsatz nachhaltig erzeugter Biomasse, nur bei nachhaltig erzeugter Biomasse ist aus ihr erzeugte Wärme/Kälte nach EEWärmeG anrechenbar	keine gesonderte Überwachung, im Rahmen des EEG-Anwendungsbereichs Wegfall der EEG-Vergütung als Sanktion, im Rahmen des EEWärmeG-Anwendungsbereichs keine gesonderte Sanktion	keine eigene Anreizwirkung für zusätzliche Stromgewinnung aus Biomasse oder Wärme-/Kälteerzeugung aus Biomasse	nur noch sehr geringer Anwendungsbereich, da kein Vergütungsanspruch für Einsatz flüssiger Biomasse	keine konkrete MS

EEWärmeG	quantifizierbares EE-Ausbau-Ziel: Erhöhung des EE-Anteils am Endenergieverbrauch für Wärme und Kälte bis 2020 auf 14 %	ordnungsrechtliches Gebot der EE-Nutzung für Wärme- und Kälteversorgung in 1. Linie in Neubauten, finanzielle Förderung für EE-Einsatz im übrigen Wärmemarkt, Ausdehnung landesrechtlicher Ermächtigung zum kommunalen Erlass eines Anschluss- und Benutzungszwangs, Regelungen zur Vorbildfunktion der öffentlichen Hand, Öffnungsklausel für weitergehende Landesregelungen	Bußgeldvorschriften bei Verstoß gegen ordnungsrechtliche Pflichten, Berichts- und Informationspflichten von Verwaltung und Bundesregierung	Fortentwicklung des EE-Einsatzes zur Wärme-/Kälteversorgung im Gebäudebestand, verstärkte Aufklärung über Vorteile der EE, mittelfristiger Ausbauleitungsgebundener Wärmeversorgung, verstärkte Förderung	zu geringe Anreize im Gebäudebestand, lückenhafter Vollzug des Nutzungsgebots durch die Länder, mangelnde Überprüfbarkeit der Wirkung des EEWärmeG, Nutzungskonkurrenzen mit Biomasse, Haushaltsabhängigkeit der Förderung	keine konkrete MS
StromStG EnergieStG	Verteuerung des Energiepreises zur Setzung wirtschaftlicher Anreize, um vorhandene Energiesparpotentiale auszuschöpfen; Entwicklung energiesparender und ressourcenschonender Produkte sowie Produktionsverfahren anregen	Steuer auf den Verbrauch von Strom und Energieerzeugnissen; Ausnahmen für ökologisch förderungswürdigen Energieeinsatz bzw. Energieerzeugung	Ordnungswidrigkeit bzw. Strafverfahren (Steuerhinterziehung); keine Sanktionsmechanismen bei Nichterreichung von Klimaschutzzielen	allgemeine Vorteile der Steuer gegenüber anderen „neuen“ Instrumenten	gezielte Steuerung/Förderung und Monitoring der Zielerreichung nur schwer möglich bzw. liegt nicht in der Natur des Instruments, Vielzahl von Ausnahmeregelungen macht Gesamtregelung komplex	keine konkrete MS+G35

IV. Industrie, Gewerbe, Handel						
	Gesetzeszweck/ Klimaschutz- ziele	Instrumenten- wahl	Überwachung/ Sanktionen	Potential	Defizite	MS der THG
<i>Anlagenrecht</i>						
BImSchG	Senkung des Primärenergieverbrauchs der Anlagenbetriebe, effiziente Energieverwendung, Schutz der Atmosphäre; BImSchG-Anforderungen dürfen bei dem TEHG unterfallende Anlagen aber nur zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen im Einwirkungsbe- reich der Anlage über die des TEHG hinausgehen	Verpflichtung des Anlagenbetreibers zur sparsamen und effizienten Energieverwen- dung; Ord- nungsrecht: Instrument 1: Anlagenbetriebsverbot mit Erlaubnisvor- behalt, Instru- ment 2: Unter- sagungsmög- lichkeit, Mög- lichkeit der Stilllegung, Instrument 3: Nachrüstungs- gebote; Be- stimmung von Emissions- grenzwerten	Verwaltungs- vollstreckung, OWiG, StGB	Einwirkung auf Investitionsent- scheidungen von Anlagen- betreibern, sichert Einhal- tung von Grenzwerten	hoher Verwal- tungs- und Überwachungs- aufwand der Instrumente 1 und 2	MS unzu- reichend
ChemKlima- schutzV	Verhinderung und Minimie- rung fluorierter THGe nach Verpflichtungen aus dem KP (in Ergänzung und Konkretisierung der Verordnung Nr. 842/2006/EG)	Ordnungsrecht- liche Pflichten, insbesondere Dichtheitsan- forderungen, Prüfpflichten, Rücknahme- und Rückge- winnungsvor- schriften, Aufzeichnungs- und Aufbe- wahrungspflichten, Kennzeich- nungsregelunge n sowie Sach- kundean- forderungen für Personal und Betriebe	Ordnungs- widrigkeitenre- gelung	Ersetzung der THGe im Wirt- schaftsverkehr	Wegfall einer konkreten Zielvorgabe mit Auslauf der Verpflichtungs- periode des KP (2008-2012); erhebliches Emissionsre- duktionspoten- tial noch nicht erschöpft	MS unzu- reichend

V. Gebäude						
	Gesetzeszweck/ Klimaschutz- ziele	Instrumenten- wahl	Überwachung/ Sanktionen	Potential	Defizite	MS der THG
<i>Energieeffizienz</i>						
EnEG EnEV	Energieeinsparung, Ableitung quantifizierbarer Ziele	Ordnungsrecht: infolge vieler Parameter Wahlmöglichkeit des Bauherrn hinsichtlich Technik, Baustoffen und Geometrie; Pflicht zur Ausstellung von Energieausweisen	Überwachungsmaßnahmen der zuständigen Behörden, Bußgeldkatalog, Ordnungswidrigkeiten		u.a. technisch unzureichende Ausführung infolge fehlender Kontrolle, Grundsatz der Wirtschaftlichkeit verhindert bauliche Maßnahmen, Grundsatz des abnehmenden Grenznutzens; Diskussion über „Verdopplung der Sanierungsrate auf 2%“ und Umbau des Gebäudebestandes zu nahezu klimaneutralem Bestand bis 2050	MS nicht möglich mangels gesetzlicher Vorgaben zu konkreter Einsparung des gesamten Gebäudebestandes; derartige gesetzliche Vorgaben nicht möglich, da unsicher, in welchem Umfang Neubaut + G69en entstehen und Sanierungsrate nur schätzbar
Novelle EnEG EnEV		Anhebung der Effizienzstandards für Neubauten: Erhöhung der Anforderungen in zwei Stufen (2014 und 2016) um jeweils ca. 12,5 % (Primärenergiebedarf) bzw. ca. 10 % (Wärmedämmung der Gebäudehülle) im Mittel		geht zumindest Teil der genannten Defizite an, weitgehende Ausschöpfung der Grenzen des technisch und wirtschaftlich Machbaren, Forcierung der energetischen Gebäudesanierung im Wesentlichen nur durch Fördermaßnahmen erreichbar oder in Forcierung des sog. Ersatzwohnungsbaus (hierfür aber bislang wenig Konzepte), verbesserte Überwachung der Baumaßnahmen bietet großes Potential		s.o.

VI. Produkte						
	Gesetzeszweck/ Klimaschutz- ziele	Instrumenten- wahl	Überwachung/ Sanktionen	Potential	Defizite	MS der THG
<i>1. Produktgestaltung</i>						
EVPG	Verbesserung der Energieeffizienz, Reduzierung der THG-Emissionen	ordnungsrechtliche Instrumente (Ökodesign-Anforderungen), Selbstverpflichtungsmaßnahmen	Verwaltungsvollstreckung bzw. die in den Selbstverpflichtungsmaßnahmen festgelegten Sanktionen	Potential abhängig von der Strenge der Ökodesign-Anforderungen	zu lange Erarbeitungsdauer einer Durchführungsmaßnahme (ca. 4 Jahre) bei Produkten mit kurzen Innovationszyklen	direkte MS nicht möglich, einerseits bereits aufgrund der Vielzahl unterschiedlicher Produkte andererseits, da strengere nationale Anforderungen im harmonisierten Produktbereich grds. unzulässig
<i>2. Produktkennzeichnung</i>						
EnVKG	Hilfestellung für Verbraucher bei ihrer Kaufentscheidung – Steigerung des Absatzes energieeffizienter Produkte durch Einteilung in Energieklassen (A+, A etc.)	informationelles Anreizinstrument: Kennzeichnungspflichten mit Energieetikett; Vorbildfunktion der öffentlichen Hand	Bußgelder, Ordnungswidrigkeitenregelung, mittelbare Funktion des Wettbewerbsrechts	gute Anreize zur Steuerung des Käuferverhaltens in Richtung energieeffizienter und ressourcenschonender Geräte	teilweise unzureichende Abstimmung der Energieklassen i. V.m. Ökodesign-Anforderungen, Mängel bei den Vorschriften zur Werbung	s. o.

Angesichts des begrenzten Anwendungsbereichs der fachgesetzlichen Instrumente, der allenfalls eine punktuelle Mengensteuerung für die erfassten Bereiche erlaubt, sollte daher für eine Mengensteuerung der Treibhausgasemissionen neben dem auf fachgesetzlicher Ebene verfolgten Ansatz ein starker übergreifender, rechtlich verbindlicher Ansatz treten. Auf diese Weise könnten sowohl die fachgesetzlichen Instrumente optimiert und kohärenter koordiniert werden als auch verbindliche mengenmäßige Klimaschutzziele vorgegeben werden. Neben einer auf diese Weise vorzunehmenden Mengensteuerung ist zu empfehlen, die fachgesetzlichen Regelungen zu überarbeiten, um ihr Potential für die mit ihnen verfolgten Klimaschutzziele und den Klimaschutz generell besser ausschöpfen zu können.

Weniger zu empfehlen ist es abzuwarten, ob der bereits vorhandene, wenn auch schwache – da nur politische – übergreifende Ansatz in Gestalt der politischen übergeordneten Ziele der Bundesregierung in der Koalitionsvereinbarung der Regierungsparteien von 2013 und im Energiekonzept der Bundesregierung von 2010 im Laufe der Entwicklung ausreicht und sich hier eine faktische Wirkungskraft entfaltet. Dagegen spricht, dass hier keine verbindlichen Verpflichtungen der Bundesregierung geschaffen werden, auch tatsächlich Maßnahmen zur Zielerreichung zu ergreifen.

C. Bestandsaufnahme: Ansätze der rechtlich-institutionellen Verankerung von Klimaschutzzielen in den deutschen Bundesländern und anderen EU-Mitgliedstaaten

I. Bundesländer

Ulf Jacobshagen, Markus Kachel (BBH)

Im Rahmen des zweiten Teils wird beschrieben, welche Handlungsspielräume die Bundesländer im Bereich des Klimaschutzes haben und wie sie diese bereits nutzen (dazu unter Kap. C. I. 1. bis 3.). Als Erkenntnisquellen für mögliche Maßnahmen des Bundes kommen auf Länderebene vor allem das am 6. Februar 2013 in Kraft getretene nordrhein-westfälische KSG (KSG NRW)⁵⁸⁴ und das am 17. Juli 2013 beschlossene baden-württembergische KSG (KSG BW)⁵⁸⁵ in Betracht. Diese wird im Hinblick auf Art und Inhalt der verankerten Ziele, die Umsetzungsmechanismen, die Monitoring- und Evaluierungsmechanismen sowie die Sanktionen für den Fall der Zielverfehlung untersucht (dazu unter Kap. C. I. 4.). Die Gesetzestexte werfen verschiedene rechtliche Fragen auf, die auch mit Blick auf die rechtlich-institutionelle Verankerung von Klimaschutzzielen auf Bundesebene von Bedeutung sind. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang neben der Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeit u.a. die Formulierung der Klimaschutzziele und ihre Adressaten, der Inhalt und die Rechtsqualität der gesetzlich vorgeschriebenen Klimaschutzpläne, die Einklagbarkeit der Klimaschutzziele, die Sanktionierung und Überwachung ihrer Einhaltung, sowie mittelbare finanzielle Anreize bei der Gestaltung interkommunaler Ausgleichsmechanismen (dazu unter Kap. C. I. 5.).

1. Klimaschutzgesetzgebung der Bundesländer

Im Rahmen der Verwaltung haben die Länder regelmäßig einen größeren Handlungsspielraum als der Bund. Das betrifft neben dem Vollzug der Landes- und Bundesgesetze auch die nicht gesetzesvollziehende Verwaltung.⁵⁸⁶ Hier können die Länder eigene Akzente insbesondere durch ordnungsrechtliche Maßnahmen, monetäre Förderung und landesverwaltungsinterne

⁵⁸⁴ Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes in Nordrhein-Westfalen (Klimaschutzgesetz Nordrhein-Westfalen - KSG NRW) v. 29.1.2013, GV NRW 2013, S. 29.

⁵⁸⁵ Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes in Baden-Württemberg (Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg - KSG BW) v. 17.7.2013, GBl. 2013, S. 229.

⁵⁸⁶ Vgl. *Biedermann*, Klimaschutzziele in den deutschen Bundesländern, UBA Climate Change 15/2011, S. 15 f.

Maßnahmen mit Vorbildwirkung setzen. Mittelbar wirkende Maßnahmen umfassen insbesondere die Information und Öffentlichkeitsarbeit, Bildungs- und Weiterbildungsangebote, Beratungen sowie die Erforschung emissionsarmer Technologien.⁵⁸⁷

Gesetzgeberisch können die Länder für den Klimaschutz aufgrund der weitreichenden und meist konkurrierenden Zuständigkeit des Bundes nur tätig werden, soweit der Bund keine abschließenden Regelungen erlassen hat. Für die Festlegung quantitativer Gesamtziele zur Verminderung von Treibhausgasen folgt die konkurrierende Zuständigkeit des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG (dazu unter 2.). Insgesamt sind die Länder im Bereich der Klimaschutzgesetzgebung bislang nur vereinzelt tätig geworden. Es lässt sich aber eine Tendenz zur stärkeren rechtlichen Verankerung von Klimaschutzziele erkennen (dazu unter 3. und 4.).

2. Gesetzgebungszuständigkeit

Nach der Systematik der Art. 70 ff. GG können die Länder in allen Bereichen tätig werden, in denen nicht ausschließlich der Bund zuständig ist oder der Bund die Länderzuständigkeit konkurrierend verdrängt hat. Der Klimaschutz als (auch rechtliche) Querschnittsmaterie strahlt auf verschiedene Sektoren aus. Wie unten ausführlich ausgeführt wird,⁵⁸⁸ besitzt der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für den Klimaschutz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG (Luftreinhaltung).

Der Bund hat bislang keine gesetzliche Regelung über Gesamtreduktionsziele für Treibhausgase erlassen; insoweit spricht zunächst viel dafür, dass die Länder eine entsprechende Gesetzgebungskompetenz haben.⁵⁸⁹

Fraglich ist allerdings, ob die Länder durch bestehende Fachgesetze des Bundes gehindert sind, eigene Klimaschutzziele gesetzlich zu verankern. Diskutiert wird insbesondere eine Sperrwirkung der bereits auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG gestützten Gesetze, insbesondere des TEHG einschließlich des für die jeweilige Handelsperiode erlassenen ZuG, des BImSchG, aber auch des EEWärmeG und des EEG.⁵⁹⁰ Diese Gesetze regeln Teilaspekte des Klimaschutzes in ihrem

⁵⁸⁷ Vgl. die Einschätzung der *Regierung des Landes Sachsen-Anhalt* im Klimaschutzprogramm 2020 des Landes Sachsen-Anhalt, S. 19.

⁵⁸⁸ Kap. E. III.

⁵⁸⁹ Im Ergebnis auch *Klinger/Wegener*, NVwZ 2011, 905, 909; *Wickel*, DVBl 2013, 77, 82 f.; andere Ansicht hingegen bei *Schink*, UPR 2011, 91, 93 ff., der eine Sperrwirkung der bundesrechtlichen Regelungen zum Emissionshandel im TEHG und dem Anlagenimmissionsrecht im BImSchG annimmt.

⁵⁹⁰ Vgl. die Stellungnahmen zum NRW-Klimaschutzgesetz für die öffentliche Anhörung am 25.10.2012, <http://www.landtag.nrw.de> (Stand: 31.8.2014), sowie *Schink*, UPR 2011, 91, 93 ff. (eine Sperrwirkung bejahend), und *Klinger/Wegener*, NVwZ 2011, 905, 909 (eine Sperrwirkung verneinend und eine Zielfestlegung über die Raumordnung bejahend).

jeweiligen Anwendungsbereich. Das TEHG und das ZuG regeln abschließend die Umsetzung des europäischen Emissionshandelssystems in nationales Recht. Die damit verbundenen gesetzlichen Klimaschutzziele bleiben jedoch auf diesen Teilbereich beschränkt. Das BImSchG enthält keine über das TEHG hinausgehenden treibhausgasbezogenen Anforderungen für die Errichtung und den Betrieb genehmigungsbedürftiger Anlagen, sowie ansonsten nur Teilregelungen zu Fahrzeugen, Straßen und Schienenwegen. Damit verbleiben die übrigen klimaschutzrelevanten Bereiche der Luftreinhaltung nach Art. 72 Abs. 1, 74 Abs. 1 Nr. 24 GG in der Zuständigkeit der Länder. Sofern die Länder aber lediglich Mindestziele für den Klimaschutz festlegen wollen, können diese den genannten bundesgesetzlichen Regelungen, insbesondere dem TEHG, nicht zuwiderlaufen. Im Ergebnis sperren die bestehenden klimaschutzrelevanten Bundesgesetze daher nicht die Zuständigkeit der Länder zur Festlegung derartiger Zielvorgaben.⁵⁹¹

Gleichwohl dürfen wegen Art. 31 GG die Länder ihre Gesetze nicht in Widerspruch zu den bestehenden Bundesgesetzen erlassen. Sie müssen daher bei der Berechnung ihrer eigenen Minderungsziele die verbindlichen Ziele z.B. des Emissionshandelsrechts und der europarechtlichen Vorgaben aus der ESD beachten. In diesem Sinne geht auch die baden-württembergische Landesregierung in der Begründung ihres Gesetzesentwurfes davon aus, dass das TEHG in seinem Anwendungsbereich abschließend ist.⁵⁹² Entsprechend wurden die Gesamtziele auf der Grundlage eines wissenschaftlichen Gutachtens⁵⁹³ festgelegt und die Minderungsbeiträge aus europäischem Emissionshandel rechnerisch einbezogen⁵⁹⁴; insofern trifft das Gesetz keine Regelung, die sich auf TEHG-pflichtige Anlagen auswirkt.

Sollte der Bund gestützt auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG ein abschließendes KSG erlassen, würde die Länderzuständigkeit entfallen (Art. 31 GG). In diesem Sinne stellt der Entwurf Baden-Württembergs die Anwendbarkeit des KSG BW ausdrücklich unter den Vorbehalt einer abschließenden bundesgesetzlichen Regelung (§§ 2, 7 Abs. 1 KSG BW). Dennoch können die Ländergesetze neben einem solchen Bundes-Klimaschutzgesetz weiterhin Anwendung finden. Denn die Sperrwirkung besteht nur, „soweit“ eine Regelung abschließend ist. Ein Bundesgesetz könnte schon in seinem Regelungsgehalt Lücken für Landesregelungen lassen.

⁵⁹¹ *Klinger/Wegener*, a.a.O.; *Wickel*, DVBl 2013, 77, 82 f.; a.A. *Schink*, a.a.O., 91, 93 ff.: Insbesondere der von der EU und dem Bund vorgegebene Emissionshandel sei als ein „umfassendes Paket“ zum Klimaschutz anzusehen. Auch müssten die klimapolitischen Ziele der Länder jedenfalls auch das Anlagenzulassungsrecht beeinflussen, das durch das BImSchG abschließend geregelt sei. Demnach würden sich die Länderzielvorgaben immer auch auf Rechtsbereiche auswirken, in denen eine Sperrwirkung besteht. Damit seien sie insgesamt unzulässig.

⁵⁹² *Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft*, Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes in Baden-Württemberg, Begründung, S. 2.

⁵⁹³ Vgl. *Schmidt/Staiß/Salzer/Nitsch*, Gutachten zur Vorbereitung eines Klimaschutzgesetzes, 2011.

⁵⁹⁴ *Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft*, Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes in Baden-Württemberg, Begründung, S. 17.

Es kann auch ausdrücklich eine Öffnungsklausel enthalten, die den Ländern etwa ausdrücklich ermöglicht, weiterreichende eigene Ziele zu formulieren, die mit der Bundesregelung in Einklang stehen.⁵⁹⁵

3. Bisherige Verankerungen von Klimaschutzzielen

Als bislang einziges Bundesland hat Nordrhein-Westfalen am 23. Januar 2013 ein eigenes KSG mit verbindlichen Zielvorgaben verabschiedet. Das KSG NRW ist am 7. Februar 2013 in Kraft getreten. Baden-Württemberg hat am 26. Oktober 2012 einen Entwurf der Landesregierung für ein solches Gesetz vorgelegt.⁵⁹⁶ Am 7. Mai 2013 hat die Landesregierung beschlossen, eine nur leicht veränderte Fassung dieses Entwurfs⁵⁹⁷ (KSG BW-E) in den Landtag einzubringen.⁵⁹⁸

Vorhaben für derartige KSGs finden sich auch in den Koalitionsverträgen der Regierungsparteien in Rheinland-Pfalz⁵⁹⁹, Bremen⁶⁰⁰, Schleswig-Holstein⁶⁰¹ und Niedersachsen⁶⁰². Entwürfe dieser Gesetze liegen, soweit ersichtlich, bislang nicht vor.

Neben Nordrhein-Westfalen hat derzeit nur die Freie und Hansestadt Hamburg ein KSG verabschiedet. Das Hamburgische KSG von 1997 (KSG HH⁶⁰³), enthält anders als das KSG NRW jedoch keine verbindlichen Klimaschutzziele oder die Verpflichtung zum Erlass eines Klimaschutzplans, sondern insbesondere Maßnahmen, die der bauordnungs- und bauplanungsrechtlichen Absicherung einer energieeffizienten Wärmeversorgung dienen. Ein Berliner Referentenentwurf für ein KSG von 2009 ist vorerst gescheitert. Dieser sah jedoch

⁵⁹⁵ So bspw. § 3 Abs. 4 EEWärmeG.

⁵⁹⁶ *Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft*, Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes in Baden-Württemberg, Stand: 26.10.2012.

⁵⁹⁷ *Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft*, Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes in Baden-Württemberg, Landtags-Drucks. 15/3465, Stand: 7.5.2013, http://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP15/Drucksachen/3000/15_3465_D.pdf (Stand: 31.8.2014).

⁵⁹⁸ *Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft*, Klimaschutzgesetz kommt in den Landtag, Pressemitteilung v. 7.5.2013, <http://www4.um.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/108575/> (Stand: 31.8.2014).

⁵⁹⁹ *SPD, Landesverband Rheinland-Pfalz/Bündnis 90/Die Grünen, Landesverband Rheinland-Pfalz*, Koalitionsvertrag. Den sozial-ökologischen Wandel gestalten, S. 21.

⁶⁰⁰ *SPD, Landesorganisation Bremen/Bündnis 90/Die Grünen, Landesverband Bremen*, Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 18. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft 2011-2015, Juni 2011, S. 23.

⁶⁰¹ *SPD, Landesverband Schleswig-Holstein/Bündnis 90/Die Grünen, Landesverband Schleswig-Holstein/Südschleswigscher Wählerverband, Landesverband, Bündnis für den Norden*. Neue Horizonte für Schleswig-Holstein, Koalitionsvertrag 2012 bis 2017, S. 36.

⁶⁰² *SPD, Landesverband Niedersachsen/Bündnis 90/Die Grünen, Landesverband Niedersachsen*, Erneuerung und Zusammenarbeit. Nachhaltige Politik für Niedersachsen, Koalitionsvertrag für die 17. Wahlperiode des Niedersächsischen Landtages 2013 bis 2018, S. 81.

⁶⁰³ Hamburgisches Gesetz zum Schutz des Klimas durch Energieeinsparung (Hamburgisches Klimaschutzgesetz - HmbKliSchG) v. 25.7.1997, HHGVBl. 1997, S. 261.

ebenfalls keine expliziten Ziele für Emissionsminderungen vor, sondern sollte durch konkrete Maßnahmen lediglich dazu „beitragen“, die im Land Berlin verursachten CO₂-Emissionen um mindestens 40 % bis 2020 zu reduzieren.⁶⁰⁴

Im Übrigen werden Klimaschutzaspekte in Landesgesetzen nur punktuell geregelt. Fast alle Landesregierungen haben jedoch im vergangenen Jahrzehnt eigene politische Klimaschutzprogramme verabschiedet.⁶⁰⁵ Darin legen sie unverbindliche Klimaschutzziele fest und koordinieren ihre Klimaschutzmaßnahmen.

4. KSGs der Bundesländer

Die hier relevanten KSGs sind das KSG NRW und der KSG BW. Beide regeln jeweils in Art. I das eigentliche KSG. Darin folgen beide Gesetzestexte dem Grundprinzip, dass zwar die Gesamtziele für den Klimaschutz für die Landesregierung verbindlich und verpflichtend sind. Die zu ihrer Erreichung erforderlichen Strategien und Maßnahmen machen hingegen weitere Schritte erforderlich, für deren Planung und Umsetzung die KSGs den Rahmen schaffen. Daneben ändert Art. II die jeweiligen Landesplanungsgesetze, so dass die Träger der Raumordnung verpflichtet werden, die Klimaschutzziele und -pläne zu berücksichtigen.⁶⁰⁶

a) KSG NRW

(1) Gesetzliche Zielvorgaben

§ 3 Abs. 1 KSG NRW enthält die Gesamtziele für die Reduzierung von Treibhausgasen bis 2020 und 2050. Laut Gesetzesbegründung stellen die genannten Ziele das Ergebnis einer Abwägung dar, welche die internationalen, europäischen und nationalen Klimaschutzziele sowie die landesspezifischen Gegebenheiten ebenso berücksichtigt, wie auch soziale und ökonomische Gesichtspunkte einbezogen wurden.⁶⁰⁷

⁶⁰⁴ Klimaschutzgesetz wird zurückgestellt, <http://www.berlin.de/sen/guv/presse/archiv/20101129.1355.320837.html> (Stand: 1.10.2013); vgl. *Maaß*, ZUR 2012, 265.

⁶⁰⁵ Vgl. als Übersicht mit Stand von April 2011 *Biedermann*, Klimaschutzziele in den deutschen Bundesländern, 2011, S. 37 ff.

⁶⁰⁶ Vgl. zum KSG NRW *Schink*, NWVB1 2012, 41 f.

⁶⁰⁷ LtGNRW-Drucks. 16/127, S. 17, <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD16-127.pdf> (Stand: 31.8.2014).

Eine weitere Zielvorgabe enthält § 7 KSG NRW, wonach das Land bis 2030 eine „insgesamt klimaneutrale“ Landesverwaltung erreichen will. Der Landesregierung wird zudem aufgegeben, die genannten Ziele sowie weitere Zwischenziele zur Treibhausgasreduktion in ihrem nach § 6 KSG NRW zu erarbeitenden Klimaschutzplan konkretisieren. Sie muss Zwischenziele zur Treibhausgasreduktion für den Zeitraum bis 2050 formulieren (§ 6 Abs. 4 Nr. 1 KSG NRW), sowie Ausbau und Einsparziele für erneuerbare Energien und den Energie- und Ressourcenverbrauch (§ 6 Abs. 4 Nr. 2 KSG NRW). Zudem lässt sich § 6 Abs. 4 Nr. 3 KSG NRW auch die Pflicht zur Formulierung von Sektorzielen ableiten. Denn die hiernach zu ermittelnden „Beiträge“ der einzelnen Emittentengruppen laufen letztlich ebenfalls auf die Mengenbestimmungen hinaus.

(2) Umsetzung der Ziele

§ 4 KSG NRW normiert, wie die Umsetzung der Vorgaben nach § 3 KSG NRW zu erfolgen hat. Das Gesetz regelt damit die Zuständigkeiten, die Pflichten und das Verfahren, über die die Klimaschutzziele mittelbar erreicht werden sollen. Es regelt hingegen noch nicht selbst die unmittelbar klimaschützenden Maßnahmen.⁶⁰⁸ Das Gesetz verpflichtet im Wesentlichen nur die Landesregierung und macht diese für die Zielerreichung verantwortlich.⁶⁰⁹ Hierzu muss sie alle ihr zur Verfügung stehenden Handlungsmöglichkeiten nutzen (§ 4 Abs. 1 S. 2 KSG NRW).

Insbesondere ist sie verpflichtet, einen Klimaschutzplan erstmals 2013 zu erstellen und danach alle fünf Jahre fortzuschreiben.⁶¹⁰ In dem Plan muss sie die notwendigen Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele spezifizieren und die Wirkungsbeiträge und Wechselwirkungen von Maßnahmen des Bundes einbeziehen und darstellen.

Daneben normiert § 5 KSG NRW auch Pflichten anderer öffentlicher Stellen, zu denen nach § 2 Abs. 2 KSG NRW auch privatrechtlich organisierte Unternehmen gehören, sofern sie unter einem bestimmenden Einfluss der öffentlichen Hand stehen. Sie werden unmittelbar durch § 5 Abs. 1 KSG NRW verpflichtet, eigene Klimaschutzkonzepte als Teil ihrer Vorbildfunktion aufzustellen. Die Kommunen des Landes sind hiervon grundsätzlich ausgenommen. Sobald sie hingegen durch Rechtsverordnung einbezogen werden sollen (§ 5 Abs. 1 S. 2), muss diese zugleich den Ausgleich ihrer finanziellen Lasten regeln (§ 5 Abs. 3 S. 2 KSG NRW). Die Landesregierung kann die Anforderungen durch Rechtsverordnung konkretisieren (§ 5 Abs. 1 S. 3 KSG NRW). Soweit öffentlich beherrschte Unternehmen des Privatrechts im Wettbewerb

⁶⁰⁸ Vgl. *Ekardt*, UPR 2011, 371, 378.

⁶⁰⁹ Vgl. *Heß/Kachel/Lange*, EnWZ 2013, 155, 157.

⁶¹⁰ Zur Rechtsqualität des Klimaschutzplans siehe Kap. C. I. 5. c).

mit mehrheitlich privat beherrschten Unternehmen stehen, sollen die Vorgaben wettbewerbsneutral gestaltet werden (vgl. § 6 Abs. 3 S. 3 KSG NRW).⁶¹¹

Die Landesregierung kann die anderen öffentlichen Stellen ferner durch Rechtsverordnung nach § 5 Abs. 2 i.V.m. § 6 Abs. 6 KSG NRW zur Umsetzung des Klimaschutzplans verpflichten.⁶¹² Bei den Kommunen ist hierfür wiederum ein Belastungsausgleich erforderlich (§ 6 Abs. 6 S. 2 KSG NRW).

(3) Überwachung und Sanktionen

Zur Überwachung und Evaluierung wird ein Sachverständigenrat Klimaschutz Nordrhein-Westfalen eingerichtet (§ 9 KSG NRW) und ein wissenschaftliches Monitoring in Auftrag gegeben (§ 8 KSG NRW). Der Sachverständigenrat achtet auf die Einhaltung der Klimaschutzziele und berät die Landesregierung bei der Erarbeitung und Fortentwicklung des Klimaschutzplans. Zusätzlich muss die Landesregierung dem Landtag gemäß § 10 S. 2 KSG NRW über die Erfahrungen mit dem Gesetz und seine Umsetzung bis Ende 2020 und danach alle fünf Jahre Bericht erstatten.

Das Monitoring wird laut Gesetzesbegründung von dem jeweils für Klimaschutz zuständigen Ministerium in Auftrag gegeben.⁶¹³ Es gibt keine Vorgabe, welche Stellen für die Durchführung des Monitorings in Betracht kommen. Aus der in § 8 Abs. 1 KSG NRW genannten Bedingung der wissenschaftlichen Fundiertheit des Monitorings lässt sich allenfalls ableiten, dass jedenfalls nicht die zuständigen Ministerien selbst, sondern wissenschaftliche Einrichtungen das Monitoring erarbeiten sollen, die mit einem gewissen Grad an Unabhängigkeit ausgestattet sind. Auch über die zeitlichen Abstände des Berichts enthalten weder der Gesetzestext noch die Begründung Angaben. Die zentralen Inhalte sind hingegen in § 8 Abs. 2 KSG NRW geregelt. Dazu gehört insbesondere eine aktuelle Erhebung der Treibhausgasemissionen in Nordrhein-Westfalen, die Darstellung der erwarteten Emissionsentwicklungen und Wirkungen der Maßnahmen und Vorschläge für die Weiterentwicklung des Klimaschutzplans. Die Ergebnisse des Monitorings werden veröffentlicht. Sie bilden die Grundlage für die Fortschreibung des Klimaschutzplans und die Arbeit des Sachverständigenrats Klimaschutz (§ 8 Abs. 1 KSG NRW).

⁶¹¹ Zur Problematik der kommunalen Versorgungsunternehmen siehe *Heß/Kachel/Lange*, EnWZ 2013, 155, 158.

⁶¹² Zu den Sonderregeln für Gemeinden und Gemeindeverbände siehe Kap. C. I. 5. e). Die Landesregierung wird ferner ermächtigt, per Rechtsverordnung die Anforderungen an die Klimaschutzkonzepte anderer öffentlicher Stellen zu präzisieren (§ 5 Abs. 1 S. 3 HS. 1 KSG NRW).

⁶¹³ Ltg NRW-Drucks. 16/127, S. 22, <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD16-127.pdf> (Stand: 31.8.2014).

Wenngleich die Verbindlichkeit der Ziele feststeht, formuliert das Gesetz weder repressive Sanktionen für den Fall ihrer Nichterreichung noch Regelungen zu Klagemöglichkeiten.⁶¹⁴

b) Entwurf eines KSG für Baden-Württemberg

(1) Gesetzliche Zielvorgaben

§ 4 Abs. 1 KSG BW normiert die Gesamtziele für das Land Baden-Württemberg. § 4 Abs. 1 S. 1 HS. 1 KSG-BW-E entspricht dabei der nordrhein-westfälischen Regelung, wonach auch Baden-Württemberg seine Treibhausgasemissionen bis 2020 um mindestens 25 % gegenüber den Gesamtemissionen des Jahres 1990 verringern „soll“. Abweichend formuliert hingegen § 4 Abs. 1 S. 1 HS. 2 KSG BW das Gesamtziel für das Jahr 2050 dahin, dass eine Minderung um 90 % „angestrebt“ wird. Unklar ist, ob diese Formulierung die rechtliche Verbindlichkeit einschränken kann oder soll. Der Wortlaut legt dies nahe, da eine Pflicht zum Anstreben nur den Weg der Zielverfolgung betrifft, nicht aber das Ziel selbst. Regelmäßig genügt einer solchen Pflicht, wer die ihm zur Verfügung stehenden Mittel in die Hand nimmt, die mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einer Zielerreichung führen können. Ähnlich einer Schutzpflicht oder Staatszielbestimmung wird die Zielvorgabe einer Abwägung mit gegenstreitenden Interessen zugänglich gemacht und sie verliert ihre strikte Verbindlichkeit. Auch die Gesetzesbegründung spricht für eine solche Auslegung. Darin wird nur das 2020-Ziel als „zentraler Inhalt“ des Gesetzes bezeichnet. Hingegen übernimmt die Gesetzesbegründung die Formulierung zum 2050-Ziel, welches „langfristig [...] angestrebt“ werde.⁶¹⁵

Die Landesregierung muss darüber hinaus in ihrem Integrierten Energie- und Klimaschutzkonzept (IEKK) Sektorziele für die verschiedenen Emittentengruppen sowie Handlungsziele zur Erreichung dieser Sektorziele bestimmen (§ 6 Abs. 2 Nr. 1 und 2 KSG BW).

Zudem soll die Landesverwaltung bis 2040 „weitgehend klimaneutral“ organisiert sein (§ 7 Abs. 2 KSG BW). Ob sich hieraus eine gesetzliche Zielvorgabe ergibt, ist angesichts der Auslegungsbedürftigkeit des quantitativen Merkmals nicht eindeutig. Während sich das Merkmal Klimaneutralität noch bestimmen lässt als eine ausgeglichene Bilanz des Treibhausgasausstoßes⁶¹⁶, sind hierzu weder absolute noch relative Mengenwerte vorgegeben. Die

⁶¹⁴ Zur Einklagbarkeit von Klimaschutzzielen siehe Kap. C. I. 5. d).

⁶¹⁵ *Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft*, Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes in Baden-Württemberg, Begründung, S. 8.

⁶¹⁶ Zwar ist der Begriff Klimaneutralität in seiner Anwendung umstritten. Im Ergebnis wird aber immer eine Bilanzierung des Treibhausgasausstoßes vorgenommen. So kann Klimaneutralität einerseits i.S.v. CO₂-

Auslegungsbedürftigkeit einer Vorschrift steht jedoch ihrer Verbindlichkeit nicht entgegen. Sie verlagert vielmehr das Auslegungsrisiko auf den Anwender.⁶¹⁷ Die Auslegung und Anwendung obliegt damit der Landesregierung und den öffentlichen Stellen bei der Erarbeitung ihrer Konzepte.

(2) Umsetzung

Adressat des Gesetzentwurfes ist in erster Linie die Landesregierung. Innerhalb der Landesregierung wird zur Koordinierung ihrer ressortübergreifenden Aufgaben beim Umweltministerium eine Stabsstelle für Klimaschutz eingerichtet (§ 11 Abs. 1 KSG BW). Gemäß § 6 Abs. 1 KSG BW muss die Regierung ein IEKK beschließen, das wesentliche Strategien und Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele benennt. Es bedarf daher weiterer Umsetzungsakte zum unmittelbaren Klimaschutz.⁶¹⁸ Das IEKK soll 2014 beschlossen und alle fünf Jahre auf Basis der Monitoringberichte fortgeschrieben werden (§ 6 Abs. 1 S. 2 KSG BW). Anders als das KSG NRW enthält der Entwurf jedoch keine Verordnungsermächtigungen.

Die Landesregierung wird ferner durch § 7 Abs. 2 S. 2 KSG BW verpflichtet, ein Konzept zu verabschieden, durch das die unmittelbar der Landesgewalt unterstehenden Einrichtungen bis 2040 klimaneutral organisiert werden können.

Weiterer Adressat ist die öffentliche Hand, der nach § 7 Abs. 1 KSG BW in ihrem Organisationsbereich eine Vorbildfunktion zukommt. Die Gesetzesbegründung stellt klar, dass sich aus dieser Funktion keine konkreten Handlungspflichten für den Einzelfall oder von dritter Seite einklagbare Standards ergeben sollen.⁶¹⁹ Neben den juristischen Personen des öffentlichen Rechts zählen hierzu gemäß § 3 Abs. 2 KSG BW auch solche Personen des Privatrechts, die mehrheitlich im Besitz von juristischen Personen des öffentlichen Rechts sind oder von diesen beherrscht werden, nicht aber öffentliche Unternehmen, die überwiegend am privaten Wettbewerb teilnehmen. Gemäß § 11 Abs. 3 KSG BW sollen die betroffenen

Neutralität gebraucht werden. In diesem Sinne leiten die Gesetzesbegründungen des baden-württembergischen sowie des nordrhein-westfälischen Gesetzentwurfs Pflichten zur Reduzierung und Kompensierung des Treibhausgasausstoßes ab, vgl. nur *Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft*, Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes in Baden-Württemberg. Begründung, S. 22. Andererseits kann Klimaneutralität auch mit Blick auf die Auswirkungen auf das Klima berechnet werden; entsprechend definiert etwa das Umweltbundesamt eine klimaneutrale Gesellschaft als eine solche, die nicht mehr Treibhausgase in die Umwelt emittiert, „als diese ohne Schaden vertragen kann“; UBA, Klimaneutral leben: Verbraucher starten durch beim Klimaschutz, 2010, S. 5.

⁶¹⁷ Vgl. *Sachs*, in: *Stelkens/Bonk/ders.*, *VwVfG*, 7. Aufl. 2008, § 40 Rn. 147.

⁶¹⁸ Vgl. *Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft*, Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes in Baden-Württemberg, Begründung, S. 21.

⁶¹⁹ *Dass.*, a.a.O., S. 22.

Einrichtungen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten zur Verwirklichung der Klimaschutzziele beitragen. Eine übergeordnete Koordinierung sieht § 11 Abs. 4 KSG BW für den Ausbau der erneuerbaren Energien vor. Hier sollen die unteren Verwaltungs- und Baurechtsbehörden das zuständige Regierungspräsidium beteiligen und ihm Gelegenheit geben, Belange des Klimaschutzes einzubringen.

Konkret soll sich die Landesverwaltung bis 2040 klimaneutral organisieren (§ 7 Abs. 2 S. 1 KSG BW). Dies soll in erster Linie durch die Einsparung von Energie, die effiziente Bereitstellung, Umwandlung, Nutzung und Speicherung von Energie sowie die Nutzung erneuerbarer Energien erreicht werden (§§ 7 Abs. 2 S. 5, 5 KSG BW). Ergänzend kann eine Kompensation durch Emissionsminderungsmaßnahmen erfolgen (§ 7 Abs. 2 S. 6 KSG BW). Die Gemeinden und Gemeindeverbände erfüllen die Vorbildfunktion nach eigener Verantwortung und werden hierbei vom Land unterstützt (§ 7 Abs. 4 KSG BW). Insbesondere wird die zuständige Stelle innerhalb der Landesregierung verpflichtet, die Förderrichtlinien der Förderprogramme für den kommunalen Hochbau an den anerkannten Grundsätzen des nachhaltigen Bauens auszurichten (§ 7 Abs. 5 KSG BW). § 8 Abs. 2 KSG BW verpflichtet des Weiteren staatliche und kommunale Erziehungs-, Bildungs- und Informationsträger, im Rahmen ihrer Möglichkeiten über den Klimawandel und Klimaschutz aufzuklären.

Schließlich normiert § 8 KSG BW auch Pflichten der Allgemeinheit. „Jeder (soll) nach seinen Möglichkeiten“ zur Verwirklichung der Klimaschutzziele beitragen (§ 8 Abs. 1 KSG BW). Konkrete Handlungspflichten, die ordnungsrechtlich durchsetzbar wären, entstehen der Gesetzesbegründung zufolge hierdurch nicht. Vielmehr soll die allgemeine Klimaschutzpflicht rechtliche Bedeutung bei der Auslegung und Anwendung anderer Vorschriften entfalten und etwa im Rahmen von Ermessensentscheidungen herangezogen werden.⁶²⁰

Des Weiteren werden neben den staatlichen und kommunalen Einrichtungen auch private Erziehungs-, Bildungs- und Informationsträgern aufgefordert, im Rahmen ihrer Möglichkeiten Aufklärung zu leisten (§ 8 Abs. 2 S. 2 KSG BW). Schon die Bezugnahme auf die individuellen Möglichkeiten in § 8 KSG BW bewirkt, dass gerade keine konkreten Pflichten entstehen. Vielmehr liefern die Bestimmungen sachliche Bezugspunkte für die Ausübung des pflichtgemäßen Ermessens im Rahmen der Gesetzesanwendung, so dass die gesetzlichen Klimaschutzziele in angemessener Weise zu berücksichtigen sind.

⁶²⁰ *Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft, Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes in Baden-Württemberg, Begründung, S. 24.*

(3) Überwachung und Sanktionierung

Die Landesregierung muss nach § 10 KSG BW einen Beirat für Klimaschutz einrichten und über alle Maßnahmen ein Monitoring erstellen. Anders als in NRW wird das Monitoring jedoch von den Ministerien durchgeführt und durch das Umweltministerium koordiniert (§§ 9, 11 Abs. 1 u. 2 KSG BW). Daneben muss die Landesregierung dem Landtag alle drei Jahre einen Gesamtbericht zum Stand der Umsetzung ihres Konzepts für eine weitgehend klimaneutrale Landesverwaltung vorlegen (§ 7 Abs. 3 KSG BW).

Auch der KSG BW formuliert weder Sanktionsmechanismen noch Klagemöglichkeiten.

5. Rechtliche Fragestellungen

Die analysierten Ländergesetze zeigen bereits einige der rechtlichen Fragestellungen auf, die so oder in ähnlicher Form auch bei einer rechtlich-institutionellen Verankerung von Klimaschutzzielen auf Bundesebene relevant würden.

a) Adressaten der Klimaschutzziele

Die Klimaschutzziele in § 3 Abs. 1 KSG NRW und § 4 Abs. 1 KSG BW sind passiv formuliert und treffen also formal keine bestimmten Adressaten. Da die Ziele jeweils für die Länder gelten, kommen als Adressaten nur die jeweiligen Gebietskörperschaften selbst in Betracht. Über diese wiederum werden ihre Verfassungsorgane im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Möglichkeiten verpflichtet, die Ziele des Landes zu erreichen. § 4 Abs. 1 S. 2 KSG NRW grenzt insofern ein, dass nur die Landesregierung unmittelbar tätig werden muss. Demnach wird nicht schon der Gesetzgeber verpflichtet, Klimaschutzmaßnahmen gesetzlich zu regeln. Vielmehr wird die Landesregierung zur Ausschöpfung ihrer eigenen Handlungsmöglichkeiten einschließlich der Gesetzesinitiative verpflichtet.

Das KSG BW enthält keine solche Regelung wie § 4 Abs. 1 S. 2 KSG NRW. Aber auch hier sind die wesentlichen Rechtsfolgen des Gesetzes einschließlich der Klimaschutzziele auf Regierungspflichten begrenzt. Es ist nicht ersichtlich, dass der Gesetzgeber aus den Gesamtzielen eigenständige Pflichten ableiten wollte, die über die konkreten Pflichten nach dem KSG BW hinausgehen und andere als die konkret verpflichteten Stellen treffen sollen.

b) Formulierung der Klimaschutzziele als Soll-Vorschrift

Die vorliegenden Ländergesetze normieren die zentralen Gesamtziele als „Soll“-Vorschriften. Das nordrhein-westfälische Gesetz weicht damit von einem früheren Arbeitsentwurf der Landesregierung ab, der eine ausnahmslos zwingende Vorschrift vorsah.⁶²¹ Auch als Soll-Bestimmung bewirkt die Vorschrift aber eine vollumfängliche Bindung der Verwaltung und ist abgesehen von außergewöhnlichen Härtefällen rechtlich zwingend.⁶²² Nur aus wichtigem Grund oder in atypischen Fällen kann die Verwaltung ihrem pflichtgemäßem Ermessen nach von den Vorgaben abweichen. Als atypisch werden insbesondere solche Sachverhalte angesehen, bei denen die Besonderheiten des Einzelfalls die für die Regelentscheidung maßgeblichen Gründe beseitigen. Ein Verweis auf die tatsächliche Nichterreichbarkeit genügt somit nur, wenn deren Gründe bei der Verabschiedung nicht vorhersehbar oder kalkulierbar waren.⁶²³ Nicht im Ermessen der Verwaltung steht hingegen, ob die Voraussetzungen einer Abweichung tatsächlich vorliegen. Diese Voraussetzungen orientieren sich am Gesetzeszweck und unterliegen der vollständigen gerichtlichen Prüfung.⁶²⁴

Demnach müssen auch die Gesamtziele des KSG NRW im Regelfall eingehalten werden.⁶²⁵ Die Verbindlichkeit folgt ferner aus § 4 Abs. 1 S. 1 KSG NRW, der sie ausdrücklich bestätigt, zugleich aber den Adressatenkreis auf die Landesregierung eingrenzt. Die Begründungen der Ländergesetze geben keinen Aufschluss, welche atypischen Sachverhalte die Gesetzgeber bei der Formulierung der Soll-Vorschrift vor Augen hatten. Ihre rechtlichen Auswirkungen bleiben jedoch wegen der Bindungswirkung gering. Sie dürften der Tatsache geschuldet sein, dass die Klimaschutzgesetzpolitik der Länder in wesentlichen Teilen von den Aktivitäten des Bundes abhängig sein wird.

c) Inhalt und Rechtsnatur des Klimaschutzplans

Die Erstellung des Klimaschutzplans ist in den Ländergesetzen als Pflicht der Landesregierung ausgestaltet. Seine Inhalte sind teilweise gesetzlich festgelegt. Aus der Gesetzessystematik ergibt sich darüber hinaus, dass die Regierung ihn im Rahmen ihres pflichtgemäßen Ermessens so auszugestalten hat, dass er die für den jeweiligen Zeitraum erforderlichen Strategien und

⁶²¹ Beckmann, Rechtsgutachten Klimaschutz in Nordrhein-Westfalen, S. 17 ff.

⁶²² BVerwG, Urteil v. 16.12.2010, Az.: 4 C 8.10, Rn. 6 ff.; vgl. Sachs, in: Stelkens/Bonk/ders., VwVfG, 7. Aufl. 2008, § 40 Rn. 26; vgl. Jarass, BImSchG, 7. Aufl. 2007, § 25 Rn. 24.

⁶²³ Sachs, in: Stelkens/Bonk/ders., VwVfG, 7. Aufl. 2008, § 40 Rn. 26; vgl. Jarass, BImSchG, 7. Aufl. 2007, § 25 Rn. 24.

⁶²⁴ Sachs, in: Stelkens/Bonk/ders., VwVfG, 7. Aufl. 2008, § 40 Rn. 28.

⁶²⁵ Wickel, DVBl 2013, 77, 79; Heß/Kachel/Lange, EnWZ 2013, 155, 157.

Maßnahmen enthält, um die verbindlichen Klimaschutzziele zu erreichen. Daher genügt nur ein derart geeigneter Plan überhaupt der gesetzlichen Verpflichtung.

Die Rechtsnatur des Plans wird nicht eindeutig bestimmt, die formellen Voraussetzungen unterscheiden sich jedoch in beiden Ländern. In Nordrhein-Westfalen sind gesellschaftliche Gruppen sowie die kommunalen Spitzenverbände umfassend an der Planaufstellung zu beteiligen. Außerdem muss der Landtag den Plan beschließen (§ 6 Abs. 1 KSG NRW). Aus diesem Erfordernis wird teilweise abgeleitet, dass der Klimaschutzplan als Parlamentsgesetz zu erlassen sei.⁶²⁶ Schon die in § 6 Abs. 6 KSG NRW normierte Ermächtigung, den Plan oder seine Einzelteile per Rechtsverordnung verbindlich zu machen, spricht jedoch gegen eine Verabschiedung als Gesetz.⁶²⁷ Insofern spricht auch die Gesetzesbegründung eher für einen rein deklaratorischen Parlamentsbeschluss.⁶²⁸ Die rechtliche Verbindlichkeit des Plans für andere folgt damit erst aus der Verbindlichkeitserklärung durch Rechtsverordnung. Nach den allgemeinen Regeln bewirkt diese jedenfalls Rechtsverbindlichkeit für die Adressaten der Regelung, hier also die öffentlichen Stellen. Eine solche Regelung fehlt im baden-württembergischen Entwurf bislang, so dass dort allein die Landesregierung für den Plan die Verantwortung trägt. Der Plan soll dort nur als Entscheidungsgrundlage dienen, so dass Verordnungsermächtigungen erst zu schaffen oder in anderen Gesetzen zu finden sind.

Im Ergebnis dürfte es für den Klimaschutzerfolg nicht auf die Rechtsform des Plans ankommen. Denn in jedem Fall folgt bereits aus der jeweiligen gesetzlichen Pflicht der Landesregierung zur Erreichung der Klimaschutzziele sowie zur Planaufstellung auch die Pflicht, geeignete Maßnahmen in der jeweils geeigneten Form zu treffen, um die Ziele tatsächlich zu erreichen. Entsprechend wird das Land die meisten Klimaschutzmaßnahmen ohnehin in Form von Gesetzen oder Rechtsverordnungen treffen müssen.

Es ist von daher auch fraglich, ob eine rechtlich-institutionelle Verankerung von Klimaschutzziele auf Bundesebene sinnvoll wäre. Letztlich kommt es auf die Ausgestaltung und die Inhalte des Plans insbesondere im Verhältnis zu den bereits gesetzlich normierten Regelungen an. Ein Klimaschutzplan ist sicherlich gut geeignet, die verschiedenen Aufgaben und angestrebten Maßnahmen zu strukturieren und möglicherweise auch hinsichtlich ihrer Priorität zu ordnen. Wird aber die Festlegung von Zwischen- und sektoralen Zielen auf den Plan verlagert, führt dies dazu, dass weiterhin eine sektorspezifische Fachgesetzgebung erforderlich bleibt. Damit wird es nur schwer möglich sein, die sich aus einer einheitlichen Vorgehensweise ergebenden Synergieeffekte einer bundeseinheitlichen Verankerung von Klimaschutzziele zu

⁶²⁶ Ekardt, UPR 2011, 371 f.

⁶²⁷ So im Ergebnis auch Wickel, DVBl 2013, 77, 79 f.; Beckmann, Rechtsgutachten Klimaschutz in Nordrhein-Westfalen, S. 32 f.

⁶²⁸ Wickel, a.a.O., 77, 79.

heben. In den sektoralen Gesetzgebungsverfahren wird es problematisch sein, die spezifischen Zielsetzungen im Hinblick auf das Gesamtziel auf Bundesebene zu harmonisieren.

d) Sanktions- und Klagemöglichkeiten

Die Ländergesetze sehen keine Sanktionen für den Fall der Zielverfehlung vor. Sie lassen zudem offen, ob die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben einklagbar ist, so dass die allgemeinen Regeln anwendbar sind. Grundsätzlich setzt die gerichtliche Durchsetzbarkeit einer öffentlich-rechtlichen Pflicht voraus, dass eine Vorschrift dem potentiellen Kläger oder Antragsteller eigene Rechte verleiht.⁶²⁹ Dies wird beim Klimaschutz jedoch nicht der Fall sein. Es handelt sich vielmehr um Allgemeinwohlbelange, die regelmäßig nur von Vereinen oder Verbänden mittels einer altruistischen Verbandsklage eingeklagt werden können. Anders als in einigen Bereichen des Umweltrechts, in denen solche Verbandsklagen ausdrücklich vorgesehen sind,⁶³⁰ fehlt eine entsprechende Möglichkeit in den hier genannten Gesetzen. Die Zielerreichung ist daher als solche wohl nicht einklagbar.

Soweit dies politisch für zielführend erachtet wird, lassen sich jedoch (altruistische) Klagemöglichkeiten in ein Gesetz aufnehmen. Die rechtlich interessante Frage ist dann jedoch, welches Ziel konkret mit einer Klage verfolgt werden kann und soll. Denkbar ist allein, die verpflichtete staatliche Stelle zu zusätzlichen oder weitreichenderen Maßnahmen zu zwingen.

e) Belastungsausgleich als mittelbares Anreizsystem

Das KSG NRW nimmt die Gemeinden und Gemeindeverbände zunächst von den für die anderen öffentlichen Stellen geltenden Pflichten aus. Jedoch wird die Landesregierung ermächtigt, auch für sie Teile des Klimaschutzplans für verbindlich zu erklären (§ 6 Abs. 6 S. 3 KSG NRW) und sie ebenfalls zu verpflichten, eigene Klimaschutzkonzepte aufzustellen (§ 5 Abs. 1 S. 3 HS. 2, S. 4 KSG NRW). Voraussetzung ist jeweils, dass die Verordnung zugleich den daraus resultierenden finanziellen Ausgleich einschließlich des Verteilschlüssels regelt. Das Gesetz trägt damit § 3 Abs. 4 GO NRW⁶³¹ Rechnung, der einen solchen Belastungsausgleich verlangt, wenn den Gemeinden neue Pflichten auferlegt werden. Baden-

⁶²⁹ Vgl. § 42 Abs. 2 VwGO.

⁶³⁰ Vgl. z.B. § 64 Abs. 1 BNatSchG i.V.m. § 2 UmwRG.

⁶³¹ Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) v. 14.7.1994, zuletzt geändert durch Gesetz v. 1.10.2013, GV. NRW. S. 564, 565.

Württemberg enthält in seinem bisherigen Entwurf keine solche Regelung.⁶³² Gem. § 7 Abs. 4 KSG BW erfüllen die Gemeinden und Gemeindeverbände ihre Vorbildfunktion in eigener Verantwortung. Sobald das Land ihnen jedoch neue Klimaschutzpflichten auferlegt, folgt ein solcher Belastungsausgleich gem. Art. 71 Abs. 3 der Landesverfassung bzw. § 2 Abs. 2 GO BW⁶³³ auch hier.

Beachtung verdient in diesem Zusammenhang, dass die Ausgleichspflicht auch zu einer (finanziellen) Anreizwirkung führen kann. Denn der Belastungsausgleich für die Kommunen tritt zunächst selbstständig neben die jährliche allgemeine Finanzausweisung.⁶³⁴ Entsprechend treten den Mehrausgaben für Verwaltung und Klimaschutzmaßnahmen auch Mehreinnahmen gegenüber. Gleichzeitig können die Kommunen mit Klimaschutz sowohl eine positive Außenwirkung erzeugen als auch neben Treibhausgasen gegebenenfalls auch Energiekosten einsparen.

Fraglich hingegen ist, wie finanzielle Mehrbelastungen bei den übrigen Adressaten ausgeglichen werden sollen. Jedenfalls für die nach § 2 Abs. 2 S. 2 KSG NRW einbezogenen juristischen Personen des Privatrechts, die von der öffentlichen Hand beherrscht werden, könnte sich ein finanzieller Ausgleich nach § 6 Abs. 3 S. 3 KSG NRW ergeben. Denn hiernach müssen alle Vorgaben des Klimaschutzplans, und damit erst recht auch die nach § 6 Abs. 4 S. 1 KSG NRW für verbindlich erklärten, „wettbewerbsneutral“ ausgestaltet werden. Es bleibt im Einzelfall zu klären, ob mögliche Wettbewerbsnachteile durch Klimaschutzpflichten mit Hilfe finanzieller Zuwendungen ausgeglichen werden können, oder ob andere Mittel aus rechtlichen oder politischen Gründen vorzuziehen sind.

6. Fazit

Fast alle Landesregierungen haben im vergangenen Jahrzehnt eigene politische Klimaschutzprogramme verabschiedet.⁶³⁵ Darin legen sie unverbindliche Klimaschutzziele fest und koordinieren ihre Klimaschutzmaßnahmen. Eine gesetzliche Verankerung von Klimaschutzzielen ist auf Ebene der Bundesländer bislang jedoch nur in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg erfolgt. Adressatin des Klimaschutzziels ist jeweils die

⁶³² Nach der Gesetzesbegründung soll ein Kostenausgleichsanspruch gerade nicht schon durch das KSG ausgelöst werden, siehe *Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft*, Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes in Baden-Württemberg, Begründung, S. 7.

⁶³³ Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (Gemeindeordnung - GemO) v. 24.7.2000, GBl. 2000, S. 581, zuletzt geändert durch Gesetz v. 16.4.2013, GBl. S. 55.

⁶³⁴ Vgl. *Rehn/Cronauge*, in: dies./von Lennep/Knirsch, Gemeindeordnung für Nordrhein-Westfalen, 2012, 38. EL, § 3, S. 7.

⁶³⁵ Vgl. als Übersicht mit Stand von April 2011 *Biedermann*, Klimaschutzziele in den deutschen Bundesländern, 2011, S. 37 ff.

Landesregierung. In beiden Ländern soll die Zielerreichung im Wesentlichen über das Instrument eines Plans gewährleistet werden; einzelne Teile des Plans können für rechtsverbindlich erklärt werden, um die Durchsetzbarkeit auch normativ zu verstärken. Sanktions- oder Klagemöglichkeiten für den Fall der Zielverfehlung sind nicht vorgesehen, gestalten sich vor dem Hintergrund der umfassenden gesellschaftlichen Aufgabe, die der Klimaschutz darstellt, aber auch als sehr schwierig. Potentiale und spannende Implikationen für eine Verankerung von Klimaschutzzielen auf Bundesebene enthalten Ansätze eines finanziellen Belastungsausgleichs zwischen den öffentlichen Stellen, die Klimaschutzmaßnahmen durchführen müssen (z.B. Kommunen). Es ist noch unklar, inwieweit der Belastungsausgleich an die Qualität bestimmter Klimaschutzmaßnahmen gekoppelt werden kann – es zeigt sich aber, dass die Flankierung der Verankerung der Klimaschutzziele (auch auf Bundesebene) mit einem finanziellen Anreizsystem sinnvoll sein kann.

II. EU-Mitgliedstaaten

Dörte Fouquet, Jana V. Nysten, Angela Guarrata (BBH)

Für die Frage nach einer bestmöglichen rechtlich-institutionellen Verankerung von Klimaschutzzielen auf Bundesebene ist ein Blick in die Klimaschutzgesetzgebung anderer EU-Mitgliedstaaten aufschlussreich. Vor dem Hintergrund zahlreicher und teilweise recht konkreter europarechtlicher Vorgaben haben darauf aufbauend, aber auch eigenständig, mehrere EU-Mitgliedstaaten eine über die europäischen Regelungen hinausgehende effiziente und eigenständige Klimaschutzgesetzgebung etabliert. Auch wenn sich die rechtlichen Vorgaben der einzelnen EU-Mitgliedstaaten wegen struktureller und verfassungsrechtlicher Unterschiede nicht zwingend eins zu eins auf das deutsche Rechtssystem übertragen lassen, so können sich aus einer rechtsvergleichenden Analyse doch Anregungen darüber ableiten lassen, welche Instrumente aufgrund ihres Erfolges in anderen EU-Mitgliedstaaten auch in Deutschland erfolgsversprechend eingesetzt werden könnten bzw. welche Instrumente in anderen Ländern gescheitert sind und folglich auch in Deutschland voraussichtlich keine Verbesserung des Klimaschutzes bewirken würden. Von besonderem Interesse ist dabei, wie andere EU-Mitgliedstaaten auf regulatorischer Ebene ihr nationales Klimaschutzrecht strukturiert und institutionalisiert haben.

Die Rechtssysteme der folgenden Länder wurden wegen eines möglichen Erkenntniswerts für die Umsetzung einer Klimaschutzgesetzgebung in Deutschland ausgewählt, um sie einer eingehenderen Betrachtung zu unterziehen:

1. Österreich,
2. Frankreich,
3. Großbritannien,
4. Schweden,
5. Litauen und
6. Dänemark.

In einem ersten Schritt soll untersucht werden, ob und wie in den konkreten Ländern Klimaziele rechtlich verankert wurden, um sodann in einem zweiten Schritt zu analysieren, welche Instrumente zur Durchsetzung dieser Ziele gewählt wurden. Von besonderem Interesse ist dabei, ob in diesem Zusammenhang auch Sanktionsmechanismen oder eher andere Systeme

wie Anreizsysteme oder ähnliches eingesetzt werden, um die Durchsetzung der jeweiligen Klimaschutzziele zu forcieren.

Abschließend sollen die untersuchten Systeme analysiert und in ihren Stärken und Schwächen bewertet werden. Dabei ist insbesondere die Frage von Bedeutung, ob diese effizient und effektiv zum Erreichen der anvisierten Klimaschutzziele beitragen und der Klimaschutz durch das konkrete Rechtssystem also tatsächlich gefördert wird. Nur dann kann das untersuchte Rechtssystem für ein vergleichbares Instrument in Deutschland als Vorbild dienen.

1. Österreich

In Österreich trat im Dezember 2012 das Klimaschutz- und Umweltförderungsgesetz in Kraft, das mit seinem Bundesgesetz zur Einhaltung von Höchstmengen von Treibhausgasemissionen und zur Erarbeitung von wirksamen Maßnahmen zum Klimaschutz der koordinierten Umsetzung wirksamer Maßnahmen zum Klimaschutz (§ 1 KSG) dienen soll. Es wurde Anfang 2013 novelliert, und die Novelle trat am Tag nach der Verkündung im Bundesamtsblatt am 17. Juni 2013 in Kraft.⁶³⁶

a) Verankerung von Klimaschutzzielen

Die Vorschriften des KSG selbst sehen keine rechtliche Verankerung von Klimaschutzzielen vor. Allerdings verweist § 3 Abs. 1 KSG auf die Anlagen des KSG, in denen die Aufteilung der festgelegten Höchstmengen von Treibhausgasen, die gemäß den völkerrechtlichen oder unionsrechtlichen Verpflichtungen für Österreich gelten, festgelegt ist.

Jedoch hatte die ursprüngliche Gesetzesfassung dabei in der Anlage 1 nur die für die Jahre 2008 bis 2012 geltenden Grenzen festgelegt. Die Anlage 2 verweist für die Jahre 2013 bis 2020 lediglich auf die ESD des Europäischen Parlaments und des Rates, nach der die Emissionen von Treibhausgasen Österreichs außerhalb des EU-Emissionshandelssystems bis 2020 um 16 % zu verringern sind. Dabei ist ein linearer Zielpfad ausgehend von der geltenden und überprüften mittleren jährlichen Emissionsmenge in den Jahren 2008, 2009 und 2010 im Zeitraum 2013 bis 2020 einzuhalten.

In der geänderten Fassung sieht auch Anlage 2 nunmehr vergleichbar mit Anlage 1 für die Jahre 2013 bis 2020 jährliche Höchstmengen von Treibhausgasemissionen für die einzelnen

⁶³⁶ Bundesgesetz zur Änderung des Klimaschutzgesetzes v. 17.6.2013, BGBl. I 2013 S. 94 (Österreich).

Sektoren vor. Das Gesetz legt sektorale Höchstmengen von Treibhausgasemissionen in den Sektoren Abfallwirtschaft, Energie und Industrie (Nicht-Emissionshandel), Fluorierte Gase, Gebäude, Landwirtschaft sowie Verkehr bis 2020 fest. Die Zielaufteilung für den Zeitraum 2013 bis 2020 folgt dem Grundprinzip, wonach jeder der sechs Sektoren einen Beitrag zur Emissionsreduktion leisten soll. Bei den jeweiligen Sektorzielen wird insbesondere nach ihrem Potential für weitere Emissionsreduktionen differenziert. Die Zielaufteilung erfolgt zudem „auf Basis von im Inland wirksamen Maßnahmen“ (§ 4 Abs. 3 KSG), was entsprechende Maßnahmen in allen Sektoren bedingt. Ein Ankauf von Zertifikaten soll demnach vermieden werden.⁶³⁷ Eine „Umsetzung“ der Höchstmengen ist im KSG selbst jedoch nicht vorgesehen. Die Höchstmengen sollen vielmehr „Trigger“ oder Indikatoren für das Ausmaß der in den jeweiligen Sektoren durchzuführenden Maßnahmen sein. Unmittelbare Auswirkungen auf die Entwicklung der Treibhausgasemissionen in Österreich und auf den Bundeshaushalt gehen davon nicht aus.⁶³⁸

Die im KSG festgeschriebenen Ziele ab 2013 umfassen damit lediglich die nationale Verankerung der bereits auf der europäischen Ebene zugesicherten und im Unionsrecht festgelegten Einsparungen von 16 % durch die ESD und sind daher auch nur für den Bereich außerhalb des EU-Emissionshandelssystems gültig. Eine Einbeziehung des Emissionshandelssystems in das nationale Klimaziel ist damit ausgeschlossen und wird auch nicht anteilig eingerechnet.⁶³⁹

b) Instrumentenwahl

Das Gesetz selbst sieht keine Instrumente vor, mit denen die Verringerung von Treibhausgasemissionen erreicht werden soll. Es regelt lediglich die Umsetzung der Maßnahmen, die anderweitig erarbeitet und beschlossen werden müssen. Mithin betreffen die gesetzlich vorgesehenen Instrumente ausschließlich die Festlegung dieser Maßnahmen. Diese Festsetzung bindet dabei lediglich die Verwaltung und hat folglich reinen Innennormcharakter.⁶⁴⁰

Jedoch soll gemäß § 4 KSG ein nationales Klimaschutzkomitee eingerichtet werden (Abs. 1). Dieses hat die Aufgabe, Grundsatzfragen der österreichischen Klimapolitik und Klima-

⁶³⁷ S. 2295 der Beilagen XXXIV. GP Regierungsvorschläge-Erläuterungen, http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_02295/fname_301307.pdf (Stand: 31.8.2014).

⁶³⁸ „Klimaschutz mit sektoralen Höchstmengen für Treibhausgase“, Parlamentskorrespondenz Nr. 352 v. 30.4.2013, http://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2013/PK0352/ (Stand: 31.8.2014).

⁶³⁹ „Klimaschutzpolitik setzt auf Kooperation zwischen Bund und Ländern“ Parlamentskorrespondenz Nr. 360 v. 2.5.2013, http://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2013/PK0360/ (Stand: 31.8.2014).

⁶⁴⁰ „Klimaschutz mit sektoralen Höchstmengen für Treibhausgase“, Parlamentskorrespondenz Nr. 352 v. 30.4.2013, http://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2013/PK0352/ (Stand: 31.8.2014).

schutzstrategien als Planungsgrundlage für die Aufteilung der Höchstmengen von Treibhausgasemissionen für die verschiedenen Sektoren für Verpflichtungszeiträume ab 2013, von langfristigen Szenarien zur Steigerung der Energieeffizienz und des Anteils erneuerbarer Energieträger am Endenergieverbrauch sowie von langfristigen Reduktionspfaden hin zu einer kohlenstoffarmen Gesellschaft zu erörtern (Abs. 2). Als Grundlage dafür soll ein Vorschlag des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft dienen, der von diesem auf Basis von im Inland wirksamen Maßnahmen erarbeitet werden soll (Abs. 3). Darüber hinaus sieht § 5 KSG die Errichtung eines nationalen Klimaschutzbeirates vor, der das nationale Klimaschutzkomitee in seinen Aufgaben beraten soll.

Gemäß § 6 hat der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft dem Nationalrat sowie dem Klimaschutzkomitee jährlich einen schriftlichen Bericht über den Fortschritt bei der Einhaltung der gemäß § 3 Abs. 1 festgelegten Höchstmengen von Treibhausgasemissionen vorzulegen.

Maßnahmenkataloge werden mit den Ländern besprochen und festgelegt. Allerdings hat die österreichische Regierung den budgetären Rahmen erweitert für den Kauf zusätzlicher Emissionszertifikate, um ihren Verpflichtungen unter dem KP gerecht werden zu können.⁶⁴¹

c) Sanktionsmechanismus der Instrumente

Besondere Sanktionsmechanismen sieht das österreichische KSG nicht vor. Vielmehr sollen diese von den Ländern ausgehandelt werden. So sieht § 7 KSG lediglich vor, dass die Verantwortlichkeiten im Falle eines Überschreitens der gemäß völkerrechtlichen oder unionsrechtlichen Verpflichtungen für die Republik Österreich ab 2013 geltenden Höchstmengen von Treibhausgasemissionen in einer gesonderten Vereinbarung festzuhalten sind; eine solche besteht derzeit jedoch noch nicht.

d) Potential und Defizite der Instrumente

Grundsätzlich wird das österreichische KSG als ein erster Schritt in die richtige Richtung positiv bewertet, da es dem Klimaschutz ganz allgemein zu einem höheren Stellenwert verhilft. Darüber hinaus wird das KSG in seiner derzeit gültigen Fassung jedoch als defizitär kritisiert. Insbesondere sei es nicht ausreichend, um den Klimaschutz tatsächlich voranzutreiben.

⁶⁴¹ „Klimaschutzpolitik setzt auf Kooperation zwischen Bund und Ländern“ Parlamentskorrespondenz Nr. 360 v. 2.5.2013, http://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2013/PK0360/ (Stand: 31.8.2014).

Folgende Kritikpunkte werden dabei regelmäßig hervorgehoben:

1. Der fehlende rechtsverbindliche Charakter des KSG und die daraus resultierende mangelnde Umsetzung verschiedener im Gesetz postulierter Verpflichtungen führen dazu, dass das KSG keinen effizienten Rechtsrahmen zur Förderung des Klimaschutzes darstellen kann.⁶⁴²
2. Die fehlende verbindliche Festschreibung der Zuständigkeitsaufteilung zwischen Bund und Ländern bezüglich der einzelnen klimaschutzrelevanten Sektoren lässt klare Strukturen und eine damit einhergehende geregelte Arbeitsaufteilung vermissen.⁶⁴³
3. Das Gesetz sieht keinen konkreten Rechtsrahmen zur Ausarbeitung von Maßnahmen und Steuerungs- und Sanktionsmechanismen vor.⁶⁴⁴ Zwar werden Verhandlungsgegenstände wie bspw. Maßnahmenbündel, Sanktionsmaßnahmen oder auch die Sektorenaufteilung festgeschrieben. Darüber hinaus sehe das KSG aber weder den konkreten Prozess der Verhandlungen noch die Form der Ergebnisse (etwa in Form einer rechtsverbindlichen Verordnung) vor.⁶⁴⁵ Zusätzlich finden die Verhandlungen unter Ausschluss der breiten Öffentlichkeit statt, was unter dem Gesichtspunkt des auch in der Zivilgesellschaft immer weiter steigenden Stellenwertes des Klimaschutzes eine zusätzliche Schwäche des KSG darstellt.⁶⁴⁶

Vielmehr wird empfohlen, den Klimaschutz als Staatszielbestimmung in der Verfassung zu verankern. Ein solcher Verfassungsauftrag würde eine wesentlich höhere Verbindlichkeit bei der Festlegung von Klimaschutzmaßnahmen gewährleisten. Darüber hinaus könne nur so verhindert werden, dass der Klimaschutz und die sich daraus ergebenden Verpflichtungen immer wieder auf „die lange Bank“ geschoben würden.⁶⁴⁷

Wegen der zahlreichen Kritikpunkte und insbesondere der mangelnden Verbindlichkeit und fehlender Sanktionsmechanismen ist das österreichische KSG als Vorbild für die rechtlich-

⁶⁴² *Ökobüro*, „Die geplante Klimaschutzgesetz-Novelle“, <http://www.oekobuero.at/1-die-geplante-klimaschutzgesetz-novelle> (Stand: 31.8.2014); *Ökobüro*, Stellungnahme zur Novelle des Klimaschutzgesetzes v. 18.1.2013, http://www.oekobuero.at/images/doku/oekobuero_stellungnahme_zur_ksg_novelle.pdf (Stand: 31.8.2014).

⁶⁴³ *Ökobüro*, Die geplante Klimaschutzgesetz-Novelle, <http://www.oekobuero.at/1-die-geplante-klimaschutzgesetz-novelle> (Stand: 31.8.2014); „Global 2000 kritisiert Umweltminister Berlakovich scharf: Klimaschutzgesetz ist eine Farce!“, <http://alt.global2000.at/site/de/nachrichten/klimaenergie/gesetzklima/article-klimaschutzgesetzmaengel.htm> (Stand: 31.8.2014).

⁶⁴⁴ *Ökobüro*, Stellungnahme zur Novelle des Klimaschutzgesetzes v. 18.1.2013, http://www.oekobuero.at/images/doku/oekobuero_stellungnahme_zur_ksg_novelle.pdf (Stand: 31.8.2014).

⁶⁴⁵ *Ökobüro*, Die geplante Klimaschutzgesetz-Novelle, <http://www.oekobuero.at/1-die-geplante-klimaschutzgesetz-novelle> (Stand: 31.8.2014).

⁶⁴⁶ *Ökobüro*, a.a.O.; *dass.*, Stellungnahme zur Novelle des Klimaschutzgesetzes v. 18.1.2013, http://www.oekobuero.at/images/doku/oekobuero_stellungnahme_zur_ksg_novelle.pdf (Stand: 31.8.2014).

⁶⁴⁷ *Ökobüro*, Stellungnahme zur Novelle des Klimaschutzgesetzes v. 18.1.2013, http://www.oekobuero.at/images/doku/oekobuero_stellungnahme_zur_ksg_novelle.pdf (Stand: 31.8.2014).

institutionelle Verankerung von Klimaschutzzielen in Deutschland nicht geeignet. Zudem fehlt es auch an einer Lösung zum Umgang mit bzw. zur Integration des europäischen Emissionshandels im Zusammenhang mit den nationalen Klimaschutzzielen.

2. Frankreich

Frankreich hat 2004 begonnen, seine Klimapolitik zu ordnen und strategisch vorzugehen. Zunächst wurden Vorgaben zu nationalen Klimaschutzzielen in der *Loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique*⁶⁴⁸ (Gesetz über das Programm zur Energiepolitik) vom 13. Juli 2005 niedergelegt.

Parallel dazu gab es seit 2007 unter dem Dach der *Grenelle de l'environnement* mehrere intensive Diskussionsforen mit breiter Beteiligung aller gesellschaftlichen Akteure. Diese Debatten mündeten in den *Plan national d'adaptation au changement climatique* (PNACC)⁶⁴⁹, der auf Art. 42 des Gesetzes vom 3. August 2009 über das Programm der *Grenelle de l'environnement* basierte und zum Ziel hatte, zwischen 2011 und 2015 über konkrete Maßnahmen die Klimapolitik in Frankreich weiter zu verbessern.

Darüber hinaus sieht der *Code de l'environnement*⁶⁵⁰ bestimmte klimaschutzrechtlich relevante Regelungen vor.

a) Verankerung von Klimaschutzzielen

(1) *Loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique* (Gesetz über das Programm zur Energiepolitik) vom 13. Mai 2005

In der *Loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique* von 2005 in der am 1. März 2011 konsolidierten Fassung wird in Art. 1 die Bekämpfung des Treibhauseffekts als eines der Ziele genannt. In Art. 2 wird eine jährliche Reduktion der Treibhausgase um 3 % als Priorität der Energiepolitik festgelegt und die Unterstützung des Ziels einer weltweiten Halbierung der Emissionen bis 2050 formuliert.

⁶⁴⁸ <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000813253> (Stand: 31.8.2014).

⁶⁴⁹ <http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/ONERC-PNACC-complet.pdf> (Stand: 31.8.2014).

⁶⁵⁰ <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074220> (Stand: 31.8.2014).

Zur Umsetzung dient ein Klimaplan, der alle zwei Jahre aktualisiert und ergänzt werden soll. Darüber hinaus sah das Gesetz von 2005 vier Programmpunkte vor:

1. Bis 2015 soll jährlich eine Senkung der Endenergieintensität um 2 % erfolgen und bis 2030 sodann um bis zu 2,5 % (Art. 3).
2. Im Jahr 2010 sollen 10 % der Energie aus erneuerbaren Quellen generiert werden, wobei für den Stromverbrauch ein Ziel von 21 % festgesetzt wurde (Art. 4). Nach der EE-RL 2009/28/EG muss Frankreich als verbindlichen Zielwert für den Anteil von Energie aus erneuerbaren Quellen am Bruttoendenergieverbrauch 2020 jedoch insgesamt 23 % erreichen.
3. Nach Art. 5 des Gesetzes soll die Förderung der Energieforschung (auch der Nuklearforschung) eine zentrale Rolle spielen.
4. Schließlich soll der Transport und die Speicherung von Energie verbessert werden (Art. 6).

(2) Code de l'environnement (Umweltschutzgesetzbuch)

Daneben enthält der *Code de l'environnement* (das Umweltschutzgesetzbuch) weitere Regelungen zum Klimaschutz, u.a. zum Emissionshandel, zur Forschung und Entwicklung geologischer Lagerstätten sowie zur Sammlung klimaschutzrelevanter Informationen durch ein nationales Klimaobservatorium (Art. 229 – 1 ff.):

Art. 229 – 2-4: Sammlung klimaschutzrelevanter Informationen durch ein nationales Klimaobservatorium,

Art. 229 – 5-19: Regelungen zum Emissionshandel,

Art. 229 – 20-24: Regelungen zur Umsetzung verschiedener Vorgaben des Kyoto-Protokolls,

Art. 229 – 25-26: Regelungen über die Pflicht zur Aufstellung einer Klimabilanz für Unternehmen mit mehr als 200 Mitarbeitern, Regionen, den Staat sowie alle kommunalen Körperschaften mit mehr als 50.000 Einwohnern und

Art. 229 – 27-54: Regelungen zur Forschung und Entwicklung geologischer Lagerstätten sowie über den Zugang Dritter zu denselben.

Die frühere Regierung unter Präsident Sarkozy hatte darüber hinaus versucht, 2010 eine CO₂-Steuer einzuführen. Sie ist jedoch mit dem Projekt gescheitert.

(3) Loi n° 2009-967 du 3 août de programmation relative à la mise en œuvre du grenelle de l'environnement (1)

In Frankreich wurde mit der 2007 eingeführten Grenelle de l'environnement ein umfassendes Programm zum Klima- und Umweltschutz etabliert. Mit dem *Loi n° 2009-967 du 3 août de programmation relative à la mise en œuvre du grenelle de l'environnement (1)* (im Folgenden Grenelle-Gesetzgebung), das am 29. Dezember 2012 konsolidiert wurde, schreibt Frankreich rechtlich verbindlich die im Rahmen der Grenelle-Verhandlungen festgelegten politischen Ziele, Strategien und Maßnahmen fest (Art. 1 Abs. 1 der Grenelle-Gesetzgebung).

So heißt es unter der Überschrift „Der Kampf gegen den Klimawandel“ (*La lutte contre le changement climatique*), dass Frankreich bis 2050 über jährliche Minderungen i.H.v. 3 % die Treibhausgasemissionen im Vergleich zu 1990 auf ein Viertel reduzieren will.

Darüber hinaus hat es sich Frankreich zum Ziel gesetzt, bis 2020 die europaweit CO₂-effizienteste Wirtschaft zu werden und nach Kräften zu einer Minderung des CO₂-Ausstoßes der EU um mindestens 20 % beizutragen. Auch die Energieeffizienz soll um 20 % verbessert werden und der Anteil an erneuerbaren Energien bis 2020 mindestens 23 % betragen.

Aus den unionsrechtlichen Vorgaben ergibt sich für Frankreich im Bereich außerhalb des EU-Emissionshandelssystem eine Einsparung von 14 % und für die Bereiche innerhalb des Handelssystems eine Einsparung von 21 %. Diese Vorgaben werden zwar erwähnt.⁶⁵¹ Das nationale Ziel, die Emissionen bis 2050 auf ein Viertel des Wertes von 1990 zurückzufahren, greift die Trennung zwischen Einsparungen innerhalb und außerhalb des Emissionshandels jedoch nicht auf und gibt auch nicht an, wie hier gegebenenfalls Anrechnungen geschehen.

Unter Absatz 2 des Art. 1 der Grenelle-Gesetzgebung werden sodann die Maßnahmen beschrieben, die zur Verwirklichung dieser Ziele führen sollen. Dabei soll ein Schwerpunkt der Maßnahmen die Senkung des aktuellen Energieverbrauchs im Gebäudesektor und eine Senkung des CO₂-Ausstoßes im Transport-Sektor betreffen.

b) Instrumentenwahl

Diese Ziele sollen u.a. über eine verbesserte Informationspolitik sowie die Ausweitung des europäischen Systems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten auf bisher nicht

⁶⁵¹ Vgl. III-2.2 The "Conseil Economique, Social et Environnemental - CESE" (French Economic, Social and Environmental Council), Journal of Regulation, approves the French National Strategy for Sustainable Development for the period 2009- 2013, January 27 2010, <http://www.thejournalofregulation.com/III-2-2-The-Conseil-Economique,448.html> (Stand: 31.8.2014).

betroffene Sektoren verwirklicht werden. Art. 2 beschreibt die Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele des Art. 1, die in den folgenden Artikeln sektorenspezifisch präzisiert werden:

Art. 3 – Art. 6: Gebäude,

Art. 7 – Art. 9: Urbanistik,

Art. 10 – Art. 17: Transport,

Art. 17 – Art. 21: Energie,

Art. 22: Recherche im Bereich nachhaltige Entwicklung in verschiedenen Sektoren,

Art. 23 – Art. 26: Biodiversität,

Art. 27 – 30: Wasser,

Art. 31 – 35: Landwirtschaft,

Art. 36: Vorbeugende Maßnahmen in Bezug auf Umweltrisiken und Abfall,

Art. 37 – Art. 45: Umwelt und Gesundheit,

Art. 46 – Art. 47: Abfall,

Art. 48: Vorbildfunktion des Staates und

Art. 49 – Art. 55: Steuerungssysteme, Information und Fortbildung.

So sollen bspw. der Energieverbrauch im Gebäudesektor bis 2020 um 38 % gesenkt und u.a. 800.000 Sozialwohnungen bis 2020 energetisch renoviert werden (Art. 4 der Grenelle-Gesetzgebung).

Im Rahmen der Urbanistik wird die Regionalverwaltung nach Art. 7 aufgefordert, bis 2012 territoriale Klima- und Energiepläne (*plans climat-énergie territoriaux*) zu etablieren, die den Zielen der Grenelle-Gesetzgebung Rechnung tragen sollen.

Im Transportsektor soll der CO₂-Ausstoß gem. Art. 10 der Grenelle-Gesetzgebung bis 2020 um 20 % gesenkt werden.

Für alle Bereiche sieht die Grenelle-Gesetzgebung recht detaillierte Regelungen über Maßnahmen zur Umsetzung dieser Ziele vor.

Insbesondere definiert der auf Art. 42 des Gesetzes vom 3. August 2009 über das Programm der *Grenelle de l'environnement* basierende *Plan national d'adaptation au changement climatique* (PNACC) 80 Handlungsfelder (*actions*), die für den Zeitraum 2011 bis 2015 ihrerseits in circa 230 Maßnahmen (*mesures*) untergliedert sind. Er enthält eine Vielzahl vorbeugender Maßnahmen, zu denen auch die beschleunigte Durchführung von Forschungsprojekten gehört.

Zur Finanzierung der in dem Plan umrissenen neuen Maßnahmen stehen 171 Mio. € bereit, die unmittelbar zu dem jeweiligen Zweck bestimmt sind. Hinzukommen 391 Mio. € aus dem „Programm Zukunftsinvestitionen“, die unmittelbar oder mittelbar Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel zugutekommen, insbesondere in den Bereichen Biodiversität, Gesundheit und Landwirtschaft. Hinzugerechnet werden des Weiteren zum Teil schon in Angriff genommene Maßnahmen u.a. in den Bereichen *Plan sécheresse* (Dürre) und *Plan digues* (Deiche) i.H.v. 500 Mio. € (2011 bis 2016).

Die Fülle der verschiedenen Maßnahmen ist im folgenden Überblick anschaulich dargestellt:

	Renewables	Energy efficiency	Overarching
GENERAL			<ul style="list-style-type: none"> • C6bn for research and development in the field of sustainability. • "national adaptation plan until 2015" published in July 2011. • June 2011: working group launched on scenarios to reduce emissions by 80% until 2050.
ELECTRICITY SUPPLY	<ul style="list-style-type: none"> • Lower tariff for both large and small PV. • Reduced tax credits for PV installations, also for enterprises. 	<ul style="list-style-type: none"> • White certificate scheme extended to a second phase (2011-2013). 	<ul style="list-style-type: none"> • C28m investment for smart grids
INDUSTRY	<ul style="list-style-type: none"> • No recent policy developments. 	<ul style="list-style-type: none"> • 6th tender for research and development projects for energy efficiency in industry. 	<ul style="list-style-type: none"> • Experiment on CO2 label on manufactured goods.
BUILDINGS	<ul style="list-style-type: none"> • No recent policy developments. 	<ul style="list-style-type: none"> • Extended white certificates scheme: most actions in residential buildings. • New target to reduce energy demand in buildings by 38% by 2020 and thermal renovation of 400.000 flats per year from 2013. 	<ul style="list-style-type: none"> • No recent policy developments.
TRANSPORT	<ul style="list-style-type: none"> • No recent policy developments. 	<ul style="list-style-type: none"> • Stricter emission levels for bonus / malus in cars • Extended white certificates scheme: additional actions in transport sector. 	<ul style="list-style-type: none"> • No recent policy developments.
FORESTRY AGRICULTURE			<ul style="list-style-type: none"> • No recent policy developments.
FORESTRY			<ul style="list-style-type: none"> • No recent policy developments.

Quelle: Niklas Höhne, Fieke Geurts, Eva Teckenburg, Ecofys WWF 2011.

c) Sanktionsmechanismus der Instrumente

Die Untersuchung der konkreten Maßnahmen zur Realisierung der gesetzlich verankerten Ziele hat ergeben, dass Frankreich weniger Sanktionsmechanismen als vielmehr Anreizsysteme etabliert. Das zeigen folgende Beispiele:

- Gebäudesektor: „l'éco-prêt à taux zéro“ (Öko-Kredit zu null Zinsen), der es Privateigentümern erlaubt, über zehn Jahre einen Kredit von höchstens 30.000 € zur energieeffizienten Sanierung des Eigenheims in Anspruch zu nehmen. Diese Fördermaßnahme ist mit anderen Fördermitteln zugunsten ökologischer Investitionen in Gebäude kumulierbar.
- Transportsektor: „bonus-malus automobile“ (Automobil bonus-malus) ein System, das eine Kaufprämie für den Erwerb eines Fahrzeugs mit Emissionen unter 130 g CO₂/km und eine Erwerbsteuer für den Kauf eines Fahrzeugs mit mehr als 160 g CO₂/km vorsieht.

d) Potential und Defizite der Instrumente

Grundsätzlich ist insbesondere die Grenelle-Gesetzgebung mit ihren konkreten Zielen und Maßnahmen sehr zu begrüßen. U.a. der *Plan climat de la France*⁶⁵², der alle Maßnahmen zur Umsetzung der Grenelle-Gesetzgebung beschreibt und erörtert, zeigt, dass die Ziele der *Grenelle de l'environnement* nicht nur leere Versprechungen sind, sondern dem auch konkrete Maßnahmen folgen. Zumindest auf dem Papier sind diese Bemühungen also höchst lobenswert.

Kritisiert wird trotzdem, dass obwohl erneuerbare Energien insbesondere durch die Grenelle-Gesetzgebung gestärkt werden, das Regelwerk durch eingeschränkte Genehmigungsmöglichkeiten für den Bau neuer Windkraftanlagen nicht unerhebliche Hindernisse für deren Ausbau zur Folge hat.⁶⁵³ Darüber hinaus ändert die Grenelle-Gesetzgebung nichts an der starken Stellung der Nuklearenergie in Frankreich und geht nicht gesondert auf den EU-Emissionshandel ein.

⁶⁵² http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/09003_PLAN_CLIMAT.pdf (Stand: 31.8.2014).

⁶⁵³ *Worldwatch Institute*, An analysis of France's Climate Bill: Green Deal or Great Disillusion?, <http://www.worldwatch.org/analysis-france%E2%80%99s-climate-bill-green-deal-or-great-disillusion> (Stand: 31.8.2014).

3. Großbritannien

In Großbritannien (Vereinigtes Königreich von Großbritannien und Nordirland) ist seit dem 26. November 2008 ein KSG in Kraft, der so genannte *Climate Change Act 2008*⁶⁵⁴. Neben diesem KSG gibt es eine Reihe weiterer Gesetze und Maßnahmen mit klimaschützender Zielrichtung, so etwa die *Greenhouse Gas Emissions Trading Regulations*⁶⁵⁵ zur Umsetzung der europäischen Emissionshandelsrichtlinien, den *Climate Change and Sustainable Energy Act 2006*⁶⁵⁶ zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen, den *Climate Change (Scotland) Act 2009*⁶⁵⁷, den *Energy Act 2011*⁶⁵⁸ zur Förderung von Energieeffizienzmaßnahmen, den *Energy Act 2013*⁶⁵⁹ zur Einführung von Emission Performance Standards für neue Kraftwerke und den *Carbon Plan 2011: Delivering our low carbon future*⁶⁶⁰.

Das KSG stellt eine Art übergeordnetes Rahmengesetz dar und zielt auf eine Verbesserung des Kohlenstoffmanagements und den Übergang Großbritanniens in eine kohlenstoffarme Wirtschaft. Hierfür wird ein langfristiges Reduktionsziel für Treibhausgasemissionen festgelegt. Zusätzlich werden Systeme für die Budgetierung von Treibhausgasen und für einen innerstaatlichen Emissionshandel eingeführt. Ein unabhängiges Expertengremium, das *Committee on Climate Change*, soll die Regierung in Klimaschutzfragen beraten.⁶⁶¹

a) Verankerung von Klimaschutzzielen

Großbritannien hat in seinem KSG langfristige Reduktionsziele verankert, deren Erreichung mittels zeitlich gestaffelter Emissionsbudgets sichergestellt werden soll.⁶⁶²

Bis 2050 sollen Treibhausgasemissionen um mindestens 80 % im Verhältnis zum Basisjahr 1990 verringert werden (sec. 1). Für andere klimaschädliche Gase kann ein anderes Basisjahr festgelegt werden; die Reduktionsverpflichtung bleibt jedoch die gleiche. Die Vorgaben können unter bestimmten Voraussetzungen durch Verordnung des zuständigen Klimaschutzministers geändert werden (sec. 2). Dabei unterscheidet das KSG zwischen einer

⁶⁵⁴ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/27/contents> (Stand: 31.8.2014).

⁶⁵⁵ <http://www.epa.ie/pubs/legislation/air/etu/> (Stand: 31.8.2014).

⁶⁵⁶ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/19/contents> (Stand: 31.8.2014).

⁶⁵⁷ <http://www.legislation.gov.uk/asp/2009/12/contents> (Stand: 31.8.2014).

⁶⁵⁸ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/16/contents> (Stand: 31.8.2014).

⁶⁵⁹ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2013/32/part/2/chapter/8> (Stand: 31.8.2014).

⁶⁶⁰ <https://www.gov.uk/government/publications/the-carbon-plan-reducing-greenhouse-gas-emissions—2> (Stand: 31.8.2014).

⁶⁶¹ Weitere Bestimmungen des Klimaschutzgesetzes betreffen die Übertragung von Kompetenzen zur Einrichtung von Systemen zur Müllvermeidung und zur Unterstützung von Recycling sowie die Sammlung von Haushaltsmüll und Plastiktragetaschen.

⁶⁶² Vgl. *Groß*, ZUR 2011, 171, 175.

Änderung der Reduktionsziele und einer Änderung des Basisjahrs der Reduktionsverpflichtungen. Eine Änderung der Reduktionsziele kommt in Betracht, wenn neue wissenschaftliche Erkenntnisse vorliegen *oder* internationale oder europäische Verpflichtungen bestehen, die eine Anpassung als angemessen erscheinen lassen. Dagegen ist eine Änderung des Basisjahres nur möglich, wenn es entsprechende internationale oder europäische Verpflichtungen gibt. Neben materiellen Voraussetzungen legt das KSG in sec. 3 eine Reihe von formellen Bedingungen fest. Insbesondere ist das *Committee on Climate Change* anzuhören, bevor eine Änderungsverordnung vorgelegt wird. Die Empfehlungen des Gremiums sind bei der Erstellung der Verordnung zu beachten.

Um die Langfristziele zur Treibhausgasreduktion erfüllen zu können, führt das KSG zudem ein System zur Budgetierung von Kohlenstoff ein (*carbon budgeting*). Der zuständige Minister legt ab 2008 jeweils für einen Zeitraum von fünf Jahren Kohlenstoff-Budgets fest und muss sicherstellen, dass die Grenzen eingehalten werden (sec. 4(1)). Im Jahr 2020 muss eine Verringerung um mindestens 26 % gegenüber 1990 erreicht werden (sec. 5(1)(a)). Jeweils nach Festlegung des Fünf-Jahres-Kohlenstoff-Budgets hat der zuständige Minister dem Parlament für die Budgetperiode einen Bericht mit indikativen jährlichen Emissionsmengen vorzulegen (sec. 12).

Für die Änderung des Kohlenstoff-Budgets nach sec. 5(1)(a) werden im KSG vergleichbare materielle und formelle Voraussetzungen statuiert wie für die Änderung der Reduktionsvorgaben nach sec. 1. Darüber hinaus sind bei der Entscheidung über die Budgets bestimmte wissenschaftliche, wirtschaftliche, fiskalische und soziale Aspekte zu beachten, die im Einzelnen in sec. 10(2) aufgeführt sind. Darunter fällt u.a. die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit bestimmter Industriezweige, der Kampf gegen Energiearmut und die Entwicklungen auf europäischer und internationaler Ebene.

Außerhalb des KSG ist der Klimaschutz als Zielvorgabe u.a. im Planungsrecht verankert worden. Die Auswirkungen eines Projekts auf die Eindämmung und die Anpassung an den Klimawandel müssen bei nationalen Entscheidungen berücksichtigt werden (sec. 10(3) des Planning Act 2008). Ebenso ist dieser Aspekt von den regionalen und kommunalen Planungsträgern besonders zu beachten.⁶⁶³

Die Klimaschutzziele, die in Großbritannien durch spezielle Kohlenstoff-Budgets dargestellt werden, adressieren sowohl die Bereiche innerhalb als auch außerhalb des EU-Emissionshandelssystems. Dabei werden jedoch für die Bereiche innerhalb keine eigenen nationalen Ziele formuliert, sondern der Anteil Großbritanniens am europäischen System

⁶⁶³ Vgl. *Blackmore/Byrd/Reed/Wills/Yates*, in: Wooley/Pugh-Smith/Langham/Upton (Hrsg.), *Environmental Law*, 2. Aufl. 2009, S. 668 ff.; *Groß*, ZUR 2011, 171, 174.

aufgrund der laufenden Emissionsdaten geschätzt und in das nationale Ziel, also die Budgets für 2013 bis 2018 und 2019 bis 2024, mit aufgenommen.⁶⁶⁴

b) Instrumentenwahl

Das KSG enthält mit Ausnahme der Vorschriften zur Einrichtung eines innerstaatlichen Emissionshandelssystems⁶⁶⁵ keine Vorgaben, durch welche Maßnahmen die Reduktionsziele zu erreichen sind. Die Freiheit bei der Instrumentenwahl wird durch sec. 13 unterstrichen. Danach muss der zuständige Minister Vorschläge für Umsetzungsmaßnahmen erarbeiten, die notwendig sind, um die mittel- und langfristigen Reduktionsziele zu erreichen. Die Vorschläge müssen insgesamt zu einer nachhaltigen Entwicklung beitragen. Außerdem ist der zuständige Minister bei der Erarbeitung von Maßnahmen nach sec. 15 verpflichtet, der Notwendigkeit der Bekämpfung des Klimawandels im eigenen Land gebührend Rechnung zu tragen (*UK domestic action on climate change*). Vorschläge für Klimaschutzmaßnahmen von anderen Behörden sind ebenfalls zu berücksichtigen.

c) Sanktionsmechanismus der Instrumente

Das KSG führt eine Erfolgskontrolle zur Überprüfung der Zielerreichung ein.⁶⁶⁶ Der zuständige Minister ist nach sec. 16 verpflichtet, dem Parlament jährlich über die tatsächlichen Treibhausgasemissionen zu berichten (*annual statement of UK emissions*). Zudem ist ein abschließender Bericht über jede Budget-Periode zu erstellen (sec. 18). Sec. 17(1) eröffnet die Möglichkeit, einen geringfügigen Teil des Emissionsbudgets der folgenden Budgetperiode (maximal 1 %) auf die vorangegangene Budget-Periode zu verlagern. Dadurch kann sichergestellt werden, dass die Reduktionsziele der vorangegangenen Budget-Periode erreicht werden. Das Emissionsbudget für die folgende (laufende) Budget-Periode wird entsprechend reduziert. Umgekehrt können zusätzliche Emissionsminderungen ohne quantitative Begrenzung auf die folgende Budget-Periode übertragen werden (sec. 17(3)). In beiden Fällen

⁶⁶⁴ Vgl. *Department of Energy & Climate Change, Impact Assessment of EU Climate and Energy package, the revised EU Emissions Trading System Directive and meeting the UK non-traded target through UK carbon budgets v. 22.4.2009, Anhang zum Explanatory Memorandum to the Climate Change Act 2008 (2020 Target, Credit Limit and Definitions) Order 2009 and the Carbon Budget Order 2009, Rn. 32.*

⁶⁶⁵ Das KSG vereinfacht und beschleunigt die Richtung eines innerstaatlichen Emissionshandelssystems, indem es die Entscheidung darüber auf die Ebene der zuständigen Behörde(n) verschiebt (sec. 44). Derartige Systeme müssen daher nicht qua Gesetz eingerichtet werden. Das KSG legt jedoch u.a. fest, für welche Tätigkeiten ein Emissionshandelssystem eingeführt werden kann.

⁶⁶⁶ Vgl. *Groß, ZUR 2011, 171, 175.*

hat der Minister die zuständigen Behörden zu konsultieren und die Empfehlung des *Committee on Climate Change* einzuholen und zu berücksichtigen.

Wurde das Budget überschritten (und kommt eine Budgetübertragung nicht in Betracht), hat der Minister dem Parlament Vorschläge für künftige Kompensationsmaßnahmen zu machen (sec. 19). Es besteht insoweit die Möglichkeit und die Pflicht zur Nachsteuerung, damit die budgetbezogenen Reduktionsziele erreicht werden können.

d) Potential und Defizite der Instrumente

Das KSG hat das Potential, für eine Verminderung klimaschädlicher Emissionen zu sorgen und so zur Eindämmung des Klimawandels beizutragen. Das Gesetz kann Ausstrahlungswirkung auf die spezifischen Regelungsteilbereiche der Klimaschutzgesetzgebung und auf die Rechtsprechung entfalten. So verlangte etwa der britische *High Court* in der Entscheidung vom 26. März 2010 unter Hinweis auf den *Climate Change Act 2008* eine Überprüfung der Planung einer dritten Landebahn für den Flughafen London-Heathrow bezüglich ihrer Konsistenz mit den nationalen Klimaschutzziele.⁶⁶⁷ Die Einführung zeitlich gestaffelter Emissionsbudgets mit Übertragungsmöglichkeiten bietet zudem hinreichende Flexibilität, ohne das langfristige Emissionsminderungsziel aus den Augen zu verlieren. Die Schaffung eines spezialisierten Beratungsgremiums und dessen verpflichtende Einbeziehung in zentrale Entscheidungen gewährleistet die notwendige wissenschaftliche Expertise bei der Formulierung und gegebenenfalls Änderung der Klimaschutzziele. Hierdurch und mittels der Berichtspflichten kann auch der notwendige Druck aufrechterhalten werden, die Klimavorgaben nicht abzuschwächen.

Als problematisch – sowohl symbolisch als auch regelungstechnisch – zu bewerten ist die direkt auf das Emissionsminderungsziel folgende Möglichkeit, dieses Ziel abzuändern. Jedoch ist darauf hinzuweisen, dass eine Zielmodifikation, also z.B. eine Abkehr vom 80 %-Reduktionsziel, an enge Bedingungen geknüpft ist. Aufgrund dessen erscheint eine Verwässerung des Klimaschutzziele zwar nicht ausgeschlossen, aber doch nur eingeschränkt durchführbar. Wie in den meisten Fällen werden Erfolg oder Misserfolg des KSG mit seinen relativ ambitionierten Zielvorgaben von der praktischen Umsetzung und Anwendung abhängen. Zu hohe Erwartungen sind vor allem deshalb nicht angebracht, weil das KSG grundsätzlich auf die Festlegung konkreter Umsetzungsmaßnahmen verzichtet und daher weitere Schritte für die Erreichung der postulierten Ziele notwendig sind.

⁶⁶⁷ *High Court of Justice Queens Bench Division Administrative Court*, [2010] EWHC 626 (Admin), Rn. 77; siehe hierzu *Groß*, ZUR 2011, 171, 175.

4. Schweden

a) Verankerung von Klimaschutzzielen

Schweden hat ein Treibhausgasminderungsziel von 40 % bis 2020 gegenüber den Emissionen im Basisjahr 1990. Zudem sollen bis 2020 zumindest 50 % der Energie in der Energieumwandlung aus erneuerbaren Quellen kommen, ein 10 %-Mindestanteil erneuerbarer Energien im Transportsektor und 20 % mehr Effizienz in der Energieumwandlung im Verhältnis zu 2008 erreicht werden.

Dies wurde bereits in der Regierungserklärung vom 5. Februar 2009 festgelegt, im Rahmen des Programms „Sustainable energy and climate policy for the environment, competitiveness and long-term stability“.⁶⁶⁸ Ein Fortschrittsbericht ist für die diversen in dem Programm vorgesehenen Maßnahmen für 2015 eingeplant, was auf eine gewisse Nachhaltigkeit schließen lässt.

Schweden strebt längerfristig zudem an, bis 2050 einen nachhaltigen, ressourceneffizienten Energiesektor aufgebaut zu haben ohne Nettoemissionen von Treibhausgasen, das heißt man will die Emissionen auf null reduzieren („0 %-Reduktionsziel“). Damit geht Schweden über seine Ziele hinaus, sowohl über die EU-Minderungsziele, als auch über alle derzeitigen internationalen Verpflichtungen. Das 0 %-Reduktionsziel ist jedoch nur festgeschrieben für die Sektoren außerhalb des Anwendungsbereichs des europäischen Emissionshandelssystems und entspricht dort einer Minderung der Treibhausgase von 20 Mio. t.

Somit klammert Schweden den EU-Emissionshandelsbereich aus den langfristigen nationalen Klimaschutzzielen komplett aus. Einsparungen bzw. fortbestehende Emissionen aus dem vom Emissionshandel abgedeckten Bereich werden nicht angerechnet. Zwei Drittel dieser Minderungsaufgabe sollen innerhalb Schwedens erfüllt werden und ein Drittel in Form von Mechanismen wie dem Clean Development Mechanism (CDM) oder durch Investitionen in anderen EU-Staaten.

Auch im Wärme und Transportsektor bestehen ambitionierte Ziele. In ersterem Bereich soll der Einsatz von fossilen Brennstoffen bis 2020 beendet sein. Dazu kommen Energieeffizienzverbesserungen in Haushalt und Industrie. Fernheizung und Kraft-Wärme-Kopplung ergänzen die Effizienzsteigerung. Bis 2030 will Schweden im Kraftfahrzeugsektor insgesamt unabhängig von fossilen Treibstoffen werden.

⁶⁶⁸ Vgl. Regeringskansliet 2009-02-05.

Energiepolitik ist dabei Sache der Zentralregierung, mit vier Fachministerien (Energie, Umwelt, Gesundheit, Finanzen) und ca. neun staatlichen Agenturen. Im Bereich Energieeffizienz und Planungs- und Genehmigungsrecht ist der regionale und der lokale Bereich von großer Bedeutung.

b) Instrumentenwahl

Schweden hat kein spezifisches KSG, gilt aber dennoch als Spitzenreiter in Sachen Fortschritt beim Klimaschutz und CO₂-Reduzierung. Die oben genannten Politiken spiegeln sich in diversen Rechtstexten wider. Neben einem System der Quoten und Zertifikate zur direkten Förderung des Einsatzes von erneuerbaren Energien, unterstützt durch spezifische Investitionsbeihilfeprogramme für bestimmte erneuerbare Energien-Technologien, nutzt Schweden vor allem verschiedene steuerliche Instrumente zur Emissionsminderung.

Die wichtigsten Gesetze sind im Folgenden abgebildet:⁶⁶⁹

Maßnahme	Fundstelle	Charakter/Ziel/Aufgabe	Anwendungsbereich
Allgemeine Energiesteuer	Energiesteuergesetz 1994:1776	Steuer zur Förderung effizienteren Energieverbrauchs und vermehrter Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen	private Haushalte, Unternehmen
Schwefel-emissionssteuer	Energiesteuergesetz 1994:1776	Umweltsteuer zur Verminderung des Schwefelausstoßes	Industrie und Stromerzeuger, Transport und Wärme
CO ₂ -Steuer	Energiesteuergesetz 1994:1776	Umweltsteuer zur Verminderung des CO ₂ -Ausstoßes	private Haushalte, Unternehmen
NO _x -Steuer	Gesetz 1990:613	Steuer auf NO _x -Emissionen, dadurch	Industrie und Stromerzeuger (über 25 GWh pro Jahr)

⁶⁶⁹ Vgl. The Swedish National Action Plan for the promotion of the use of renewable energy in accordance with Directive 2009/28/EC and the Commission Decision of 30.6.2009; Regeringskansliet.

		auch Unterstützung der Nutzung erneuerbarer Energien	
Steuerbefreiung für Biokraftstoffe	Energie- steuergesetz 1994:1776	Biokraftstoffe sind von der CO ₂ -Steuer befreit, damit Preisvorteil	Biokraftstoffindustrie
Grüne Zertifikate System	Gesetz 2003:113	System soll 25 TWh Stromerzeugung aus erneuerbaren Quellen bis 2020 sicher stellen	Verpflichtung für Energieversorger, Kosten i.d.R. an Verbraucher weitergegeben
Emissions- handelssystem	Gesetz 2004:1199	Umsetzung des europäischen Emissionshandels- systems	Anlagen im Anwendungs- bereich des europäischen Emissionshandels
Biokraftstoff- verpflichtung	Gesetz 2005:1248	Vorschrift, Biokraftstoffe zu vertreiben	Treibstoffhändler
Fahrzeugsteuer	Gesetz 2006:227	Umweltsteuer zur Förderung umweltfreundlicher Fahrzeuge	Fahrzeugbesitzer
Steuerbefreiung für umweltfreund- liche Fahrzeuge	Gesetz 2006:228	Steuerbefreiung von der Fahrzeugsteuer	Fahrzeugbesitzer, Industrie

c) Sanktionsmechanismus der Instrumente

Die oben genannten Instrumente schließen im Wesentlichen unterschiedliche Verbrauchssteuern ein, zusammengefasst im Energiesteuergesetz: eine CO₂-Steuer, eine allgemeine Energiesteuer und eine Schwefelemissionssteuer. Daneben hat Schweden das Emissionshandelssystem umgesetzt sowie eine Regelung für die nicht darunter fallenden Bereiche eingeführt. Die Energiesteuer ist eine sogenannte Rahmen-/Umbrella-Steuer auf Treibstoff, Öl und Strom, auf CO₂ und Schwefelemissionen. Die Höhe der Steuer variiert je nach Sektor und Nutzungsart. Gemäß dem Gesetz über Energieeffizienz (Energy Efficiency

Act, 2004:1196) können energieintensive Unternehmen von der Steuer für elektrische Energie befreit werden, sofern sie an einem Fünfjahresprogramm zur Energieeffizienz teilnehmen. Die Unternehmen müssen danach den Energieverbrauch in ihrem Unternehmen genau offenlegen, werden zu Einsparpotentialen beraten und verpflichten sich sodann, gegen die Befreiung von der Energiesteuer, während der Dauer des Programmes bestimmte, empfohlene Maßnahmen einzuführen.⁶⁷⁰

Unternehmen, die am Emissionshandelssystem teilnehmen, wurden seit dem 1. Januar 2011 von der CO₂-Steuer befreit. Die anderen zahlen bis 2015 30 % der allgemeinen CO₂-Steuer. Ab dem 1. Januar 2015 wird dieser Betrag auf 60 % der allgemeinen CO₂-Steuer erhöht (Reichstagsbeschluss SFS 2009:1494 zur Änderung des Energiesteuergesetzes).

Die Steuerraten sind relativ höher in Bezug auf den Einsatz von Mineralöl im Transportbereich als bei anderer Nutzung des Öls und werden mit der Notwendigkeit der Internalisierung der externen Kosten durch Mineralöleinsatz im Transportsektor begründet.

Die CO₂-Steuer zählt zu den ältesten Steuern dieser Art in der EU und wurde bereits 1991 in Schweden eingeführt. Derzeit liegt die generelle CO₂-Steuer bei über 100 €/t, wobei die Industrie erheblich geringere Steuerraten zahlt, was u.a. mit dem Risiko von „carbon leakage“ begründet wird. Anders als der fossile Mineralölbereich ist der Biokraftstoff von der CO₂-Steuer in Schweden befreit.

Für den Transportbereich gibt es weitere spezifische Steuern in Form von Steuern für Pkw und andere Motorfahrzeuge, abhängig in der Höhe von der CO₂-Emission pro Fahrzeug.

Seit 2006 gibt es darüber hinaus für Stockholm eine „congestion tax“, die ab 2013 auch in Göteborg gelten soll.

Ein Steuerungsinstrument zur Fortentwicklung der erneuerbaren Energien ist das oben genannte Quoten- und Zertifikatehandelssystem. Das „Grüne Zertifikate“ System wurde 2003 eingeführt und galt bis 2011 als nationales System. Der Anreiz zum Ausbau erneuerbarer Energien und ihrer Förderung geht von dem parallel zum Stromhandel künstlich geschaffenen Zertifikate-Markt aus, der zusätzliche Einnahmen ermöglichen soll. Im Unterschied zum deutschen System mit festen Einspeisetarifen garantiert der schwedische Staat damit weder Abnahme noch Preis des erzeugten Stroms, sondern überlässt die Preisentwicklung der Zertifikate in erster Linie dem Markt. Die Nachfrage wird allerdings durch staatlich bestimmte Quoten künstlich geschaffen und ist somit steuerbar. Mit der Einführung des

⁶⁷⁰ Für Details s. die Präsentation: *Björkman*, Swedish Energy Agency Long-Term Agreements - Experiences for Future use, Dublin 2012, http://www.seai.ie/News_Events/Previous_SEAI_events/Creating_the_Right_Environment_for_ISO_50001/Thomas%20Bjorkman.pdf (Stand: 31.8.2014).

Stromzertifikatehandels sollte die Förderung erneuerbarer Energien marktbasiert, damit kosteneffektiver weitergeführt und für die Erzeuger durch den Handel ein Anreiz zur Senkung ihrer Produktionskosten durch Entwicklung effizienzsteigernder neuer Technologien geschaffen werden.

Wenn der Verpflichtete nicht seine Zertifikate im Rahmen seiner Quotenerfüllungspflicht entsprechend einreicht, muss er eine Strafgebühr zahlen. Die Höhe liegt bei 150 % des volumenbasierten Mittelwertes des Zertifikatspreises während der Periode vom 1. April des Berechnungsjahres bis zum 31. März des Folgejahres.

Bei Falschallokation von Zertifikaten muss der Zertifikate-Inhaber eine Strafe für die entsprechenden Falschzertifikate zahlen, die in der gleichen Weise berechnet wird wie die Strafe für das Abweichen von der Quotenerfüllungspflicht.⁶⁷¹

Seit dem 1. Januar 2012 ist dieses Zertifikatesystem für Strom zu einem gemeinsamen System von Norwegen und Schweden erweitert worden, und zwar mit der Folge, dass etwa Zertifikate, die in Norwegen ausgestellt wurden, in Schweden genutzt werden können, um die Quotenverpflichtung dort zu erfüllen und umgekehrt. Das Ziel für diesen gemeinsamen Markt ist es, die Stromproduktion aus erneuerbaren Quellen für beide Länder gemeinsam um 26,4 TWh von 2012 bis 2020 zu steigern. Der Zuwachs wird buchhalterisch gleich zwischen beiden Ländern aufgeteilt, unabhängig davon, in welchem der beiden Länder die Erzeugungsanlage installiert ist. Insofern ist dies das erste etablierte Beispiel für ein gemeinsames Fördersystem zwischen zwei Staaten i.S.d. EE-RL 2009/28/EG. Norwegen nimmt vollumfänglich an der EU-Richtlinie teil und hat insbesondere im Juni 2012 seinen National Renewable Energy Action Plan der Europäischen Kommission notifiziert.

d) Potential und Defizite der Instrumente

In der Anerkennung auch der internationalen Klimagemeinschaft hat Schweden einerseits einen sehr hohen Rang eingenommen und das seit vielen Jahren.

Andererseits sind die Anstrengungen Schwedens eingebettet in den Grenzen eines Landes mit anerkannt hoher Energieintensität einer international ausgerichteten Industrie, insbesondere im Stahl-, Papier- und Kraftfahrzeug-Sektor. Diese Grenzen zeigen sich besonders im Bereich der unter dem internationalen Stichwort „carbon leakage“ zusammenzufassenden Konflikte

⁶⁷¹ Vgl. The Swedish National Action Plan for the promotion of the use of renewable energy in accordance with Directive 2009/28/EC and the Commission Decision of 30.6.2009; Regeringskansliet.

zwischen den Notwendigkeiten einer intensiven Industrie und den Erfordernissen der Treibhausgasminderungsziele des Landes.

Dieser Konflikt zeigte sich auf europäischer Ebene im vergangenen Jahr in einer recht großen Zurückhaltung Schwedens für die Zustimmung zu strengeren Effizienzanforderungen in Europa.

Dennoch hat Schweden in den letzten Jahren insbesondere die Ausnahmebestimmungen für die unterschiedlichen Industriesektoren von der Minderung oder Befreiung der o.g. Schlüsselsteuern zurückgefahren.

Ein weiterer Schwachpunkt ist, dass es in Schweden derzeit an einer genaueren Strategiebestimmung zur Erreichung der langfristigen, ehrgeizigen Ziele fehlt. Klar ist jedoch, dass die seit vielen Jahren eingeführten Instrumente akzeptiert, klar bestimmt und durchgesetzt werden. Im Bereich der erneuerbaren Energien hat Schweden bereits sein für 2020 verbindliches Mindestziel des Ausbaus erreicht. Hier wird jedoch Schweden wie auch Österreich hart kritisiert. Es wird vorgeworfen, keine große Ambition bei der Festlegung der Steigerungsziele für erneuerbare Energien für Schweden unter der EE-RL 2009/28/EG gezeigt zu haben, weshalb die jetzige Zielerreichung mithin nicht verwunderlich ist.

Im Gegensatz zu der großen Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten wird Schweden für den Transportbereich das 2020-Ziel von 10 % Anteil an Biokraftstoffen im Transportbereich bald und damit vor der Zeit erreichen.⁶⁷² Dies liegt eindeutig an seinen ehrgeizigen und gut strukturierten Regelungen zur steuerrechtlichen Förderung des Einsatzes von Biokraftstoffen. Das starke Gewicht der schwedischen Klima- und Energiepolitik in seinen Steuerregelungen lässt Schweden derzeit insbesondere in der Debatte um eine neue Energiesteuerrichtlinie auf europäischer Ebene aufmerksam werden. Die derzeit vorgeschlagene Einführung eines Mindeststeuersatzes für Treibstoff, unabhängig von seiner Herkunft, gefährdet aus Sicht Schwedens seine Politik der Mineralölsteuerbefreiung für Biokraftstoffe und Bioheizöle.

Bei dem Quoten- und Zertifikatehandel gibt es die langjährige Kritik, dass, wie in den vergangenen Monaten, der Zertifikate-Preis zu niedrig ist, um Investitionssicherheit zu gerieren und eher bewährte Technologien wie im Biomassebereich genutzt werden, was zu einer gewissen Beschränkung der Vielfalt und Diversifizierung der erneuerbaren Energien in Schweden führt. Diese wird durch sinkende Strompreise in Norwegen und Schweden darüber hinaus noch verschärft, insbesondere in den Zeiten, in denen sich viel Wasserkraft im System

⁶⁷² *International Energy Agency*, Report Energy Sweden, 2013, executive Summary and Key recommendations.

befindet.⁶⁷³ Der niedrige Preis lässt nach der oben genannten Methode dann auch die Geldbuße recht bescheiden ausfallen.

5. Litauen

a) Verankerung von Klimaschutzzielen

Mit der Ratifizierung des KP 2002 verpflichtete sich Litauen im Zeitraum 2008 bis 2012 die Treibhausgasemissionen im Vergleich zu 1990 um mindestens 8 % zu reduzieren. Zu diesem Zweck wurden zahlreiche nationale Strategien verabschiedet, die dieses Ziel aufgreifen, ergänzen und längerfristige Ziele hinzufügen. Im November 2012 wurde vom Parlament die Strategie für den Umgang mit der Klimaveränderung bis 2050 (*Strategy for National Climate Change Management Policy by 2050*) beschlossen. Diese sieht sowohl Ziele zur Minderung als auch zur Anpassung an die Klimaveränderung vor. Die Ziele sind jedoch nicht rechtlich verbindlich.

Gemäß der Strategie sollen 2020 die Treibhausgasemissionen in den vom europäischen Emissionshandel abgedeckten Bereichen 8.53 Mio. t CO₂-Äquivalent nicht überschreiten, in anderen Sektoren richtet sich das Ziel ebenso nach den entsprechenden EU-Vorgaben: In einem 20 %-Szenario sollen die Emissionen 18.338 Mio. t CO₂-Äquivalent, in einem 30 % Szenario 16.584 Mio. t CO₂-Äquivalent nicht übersteigen. Weiter ist auch ein Mindestziel von 23 % Energie aus erneuerbaren Quellen und ein Energieeinsparungsziel von 17 % verglichen mit 2009 vorgesehen. Mindestens 0,38 % des Bruttoinlandsprodukts sollen für diese Maßnahmen investiert werden. Mittel- und langfristig sind Treibhausgasemissionsreduktionen von 40 % bis 2030, 60 % bis 2040 und 80 % bis 2050 geplant.⁶⁷⁴

Litauen unterscheidet somit ein – wenn auch rechtlich nicht verbindliches – Ziel für Bereiche innerhalb des europäischen Emissionshandels und ein Ziel für Bereiche außerhalb des Emissionshandels und schließt dabei direkt an die europäischen Vorgaben an.

⁶⁷³ Reuters News Agency, 7.11.2012, “Norway's ambitious plans to boost wind power output to cut greenhouse gas emissions and diversify supplies are at risk because of low power prices and an underfunded subsidy scheme, industry sources say”; SERO, Swedish Renewable Energies Federation, <http://www.sero.se/Filer/Aktuell-Energipolitik/Golvpris1.pdf> (Stand: 31.8.2014).

⁶⁷⁴ *Umweltministerium Litauen*, Lithuanian climate change management policy and its implementation, <http://www.am.lt/VI/files/File/Lankstinukas%20Klimato%20kaita%20ENG.pdf> (Stand: 31.8.2014).

b) Instrumentenwahl

Als vornehmliches Instrument für die Umsetzung des Treibhausgasemissionsreduktionsziels gilt das Gesetz über die Finanzinstrumente für Klimaschutzmanagement (*Law on Financial Instruments for Climate Change Management*) vom 7. Juli 2009.⁶⁷⁵ Dieses ist in erster Linie eine Umsetzung des bestehenden EU-Regelwerks. Es dient jedoch nicht der rechtlichen Verankerung der Klimaschutzziele Litauens. Zusätzlich zum Emissionshandel sieht das Gesetz jedoch in Artikel 10 auch ein spezielles Klimaschutzprogramm vor. Dabei handelt es sich um eine Art Fonds, aus dem Klimaschutzprojekte bezuschusst werden können. Der Fonds finanziert sich einerseits aus den Erlösen aus den Auktionen der Treibhausgasemissionszertifikate und den Strafzahlungen, die bei Nichtbeachtung des Gesetzes anfallen, andererseits aus durch die Regierung angewiesenen Summen, bspw. im Rahmen der Förderung aus den Regional- und Strukturfonds der EU. 40 % des Geldes sind für Energieeffizienzprojekte vorgesehen bzw. für Projekte zur Modernisierung von Wohn- und öffentlichen Gebäuden und für Projekte zur effizientesten Reduktion von Treibhausgasemissionen in den Bereichen Energie, Industrie, Bau, Transport, Landwirtschaft, Abfallentsorgung und anderen Bereichen. 40 % des Geldes sind für die Förderung der erneuerbaren Energien, Einführung von umweltfreundlichen Technologien, inklusive effizienter Kraft-Wärme-Kopplung reserviert.

c) Sanktionsmechanismus der Instrumente

Das Gesetz sieht Geldstrafen vor für jene Unternehmen, die sich nicht registrieren lassen, keine Genehmigung zum Emissionsausstoß haben oder deren tatsächliche Emissionen die nach Zertifikaten zugelassenen Emissionen überschreiten. Die Strafen belaufen sich auf 100 €/t ohne Registrierung, Genehmigung oder Zertifikat ausgestoßenes CO₂-Äquivalent (ausgedrückt in Litas, nach europäischem Verbraucherpreisindex).⁶⁷⁶

Außerdem definieren zahlreiche nationale Strategien für die unterschiedlichen Sektoren Maßnahmen und Ziele für die Anpassung an die Klimaveränderung. Dabei wird in einer Art Bestandsaufnahme auch jeweils dezidiert auseinandergesetzt, was die Probleme, Potentiale etc. für den jeweiligen Sektor sind.

⁶⁷⁵ Gesetz über die Finanzinstrumente für Klimaschutzmanagement (*Law on Financial Instruments for Climate Change Management*) v. 7.7.2009, http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=353938&p_query=&p_tr2=2 (Stand: 31.8.2014).

⁶⁷⁶ Vgl. Art. 13, Gesetz über die Finanzinstrumente für Klimaschutzmanagement (*Law on Financial Instruments for Climate Change Management*) v. 7.7.2009.

d) Potential und Defizite der Instrumente

Insgesamt verfügt Litauen somit über eine umfassende Klimaschutzpolitik, die einerseits Ziele zur Minderung der Klimaveränderung, andererseits Maßnahmen zur Anpassung an die Klimaveränderung umfasst. Allerdings sind die Ziele stark an die EU-Politik angelehnt und das Hauptinstrument zum Erreichen des Treibhausgasemissionsreduktionsziels ist eine nationale Umsetzung des europäischen Emissionshandelssystems. Auch sind die entsprechenden Ziele nicht in diesem Gesetz, sondern lediglich in der Strategie bzw. den Plänen zur Umsetzung formuliert. Ob diese Beschlüsse der Regierung Gesetzescharakter haben, scheint undeutlich. Dennoch war Litauen in der Vergangenheit erfolgreich bei der Umsetzung der Verpflichtungen nach dem KP. Die Treibhausgasemissionen wurden bis 2010 insgesamt um 58 % reduziert im Vergleich zu 1990.⁶⁷⁷

6. Dänemark

a) Verankerung von Klimaschutzzielen

Dänemark hat sich im Rahmen des KPs zu einer Treibhausgasemissionsreduktion von 21 % im Zeitraum 2008 bis 2012 im Vergleich zu 1990 verpflichtet. Darüber hinaus besteht ein verbindliches Ziel nach der ESD für die Reduktion der Treibhausgasemissionen in Sektoren, die nicht dem ETS unterstehen, von mindestens 20 % bis 2020. Im August 2013 wurde zudem ein umfassender Klimaschutzplan vorgestellt, in dem die Regierung sich selbst ein ambitioniertes Ziel von 40 % weniger Treibhausgasemissionen insgesamt bis 2020 bezogen auf das Jahr 1990 setzt.⁶⁷⁸ Dieses Ziel ist jedoch bisher nicht rechtlich verbindend. Allerdings plant die dänische Regierung zu dessen Umsetzung noch 2013-2014 ein KSG vorzustellen, das dann möglicherweise auch ein rechtsverbindliches Ziel enthalten könnte.⁶⁷⁹

Neben den Emissionsreduktionszielen bestehen Ziele für den Anteil der Energie aus erneuerbaren Quellen, wobei Dänemark bis 2020 mindestens 35 % anstrebt (und somit mehr als das auf EU-Ebene verbindlich vorgeschriebene Ziel von 30 %) und bis 2050 im Energie- und Transportsektor zu 100 % auf Energie aus erneuerbaren Quellen umstellen will. Weiter

⁶⁷⁷ *Umweltministerium Litauen*, Lithuanian climate change management policy and its implementation, <http://www.am.lt/VI/files/File/Lankstinukas%20Klimato%20kaita%20ENG.pdf> (Stand: 31.8.2014).

⁶⁷⁸ *Dänische Regierung*, The Danish Climate Policy Plan: Towards a low carbon society, http://www.ens.dk/sites/ens.dk/files/policy/danish-climate-energy-policy/danishclimatepolicyplan_uk.pdf (Stand: 31.8.2014).

⁶⁷⁹ Ebd.

soll das neue Energieabkommen aus 2012 bis 2020 in ungefähr 7,6 % Energieeinsparungen gegenüber 2010 resultieren.⁶⁸⁰

Rechtlich verbindliche Ziele bestehen somit bisher lediglich außerhalb des Emissionshandelssystems. Nunmehr wurde jedoch auch ein Gesamtziel für die Verminderung der Treibhausgasemissionen festgesetzt, das in den kommenden Monaten rechtlich-institutionell umgesetzt werden soll. Bemerkenswert scheint, dass die Regierung in Zusammenhang mit der Einführung des 40 % Gesamtziels im Klimaschutzplan stark auf die Schwächen des Emissionshandels hinweist, das heißt insbesondere auf den zu niedrigen Preis der Emissionszertifikate.⁶⁸¹

b) Instrumentenwahl und Sanktionsmechanismus der Instrumente

Dänemark hatte bereits vor der Einführung des europäischen Emissionshandelssystems ein Quotensystem für die Einsparung von CO₂-Emissionen im Elektrizitätssektor. Von 2000 bis 2004 wurden großen Stromerzeugern Quoten für die maximalen Emissionen auferlegt. Die Emissionszertifikate waren handelbar und bei Überschreiten der Quote wurden Strafzahlungen von damals 40 DKK erhoben. 2005 wurde das System durch den europäischen Emissionshandel ersetzt bzw. dadurch auch auf andere Sektoren ausgeweitet.⁶⁸²

In Dänemark wurde die erste CO₂-Steuer 1993 eingeführt. Damals hatte sich das Parlament vorgenommen, die CO₂-Emissionen bis 2005 um 20 % zu reduzieren. Allerdings ergaben erste Hochrechnungen, dass man dieses Ziel nicht erreichen würde. So wurde 1996 entsprechend ein „Grünes Steuerpaket“ eingeführt, bestehend aus einer CO₂-Steuer, einer SO₂-Steuer und einer allgemeinen Energiesteuer. Um es der Industrie zu ermöglichen, ihren Energieverbrauch daran anzupassen, wurden die Steuern graduell bis 2000 erhöht. Auch konnte die Steuerlast durch freiwillige Selbstverpflichtungen zur Energieeffizienz reduziert werden.⁶⁸³ In der nunmehr bestehenden Form sind die CO₂-Steuer und die Möglichkeit, bestimmte Vergünstigungen durch Selbstverpflichtungen zu erhalten, an das europäische Emissionshandelssystem angepasst: Steuerermäßigungen sind nur noch bezüglich der CO₂-Steuer auf Stromverbrauch

⁶⁸⁰ *Dänische Energieagentur*, Danish Climate and Energy Policy, <http://www.ens.dk/en/policy/danish-climate-energy-policy> (Stand: 31.8.2014).

⁶⁸¹ *Dänische Regierung*, The Danish Climate Policy Plan: Towards a low carbon society, http://www.ens.dk/sites/ens.dk/files/policy/danish-climate-energy-policy/danishclimatepolicyplan_uk.pdf (Stand: 31.8.2014).

⁶⁸² *Dänische Energie Agentur*, Carbon emission regulations in a historical perspective, <http://www.ens.dk/en/climate-co2/european-co2-emission-trading-scheme-denmark/carbon-emission-regulations-historical> (Stand: 31.8.2014).

⁶⁸³ *Dies.*, Green taxes in trade and industry, Danish Experiences, http://www.ens.dk/sites/ens.dk/files/dokumenter/publikationer/downloads/green_taxes.pdf, vgl. insbes. S. 6 (Stand: 31.8.2014).

möglich, der Steuersatz für Unternehmen, die außerhalb des Emissionshandelssystems tätig sind, wurde erhöht. Ein Steuerabzug für Unternehmen im Emissionshandelssystem wurde eingeführt, der die kostenlose Zuweisung von Emissionszertifikaten nachahmt.⁶⁸⁴

Weiter besteht ein Zertifikatesystem für Energieeffizienzmaßnahmen, das auf einer Quotenverpflichtung für die Energieversorger basiert. Jährlich müssen so 1,5 % Energie eingespart werden.⁶⁸⁵ Auch für die Förderung des Ausbaus der erneuerbaren Energien bestehen separate Instrumente.⁶⁸⁶ Zudem hat Dänemark das erste Pilot-Projekt zur Einsparung von Treibhausgasemissionen im Rahmen des KPs gestartet⁶⁸⁷ und ist in zahlreichen internationalen Projekten involviert.⁶⁸⁸

c) Potential und Defizite der Instrumente

Insgesamt scheint die dänische Klimapolitik auch ohne ein Gesamtziel zur Reduktion der Treibhausgasemissionen erfolgreich. So nahm Dänemark 2012 den ersten Platz in der Rangliste „Climate Change Performance Index“ des Climate Action Network Europe ein und bekommt generell Erfolge für seine Klimapolitik bescheinigt.⁶⁸⁹ Allerdings ist die dänische Regierung sehr engagiert und scheint mit dem neuen 40-%-Ziel und dem zukünftigen KSG nun auch Sektoren adressieren zu wollen, die bisher ausschließlich dem europäischen Emissionshandel unterstanden. Da mit entsprechenden Entwürfen schon im Winter 2013-2014 zu rechnen ist, könnten diese gegebenenfalls als Beispiel für eine deutsche Umsetzung genutzt werden, bzw. es könnten zumindest Anregungen und Ideen übernommen und unter Umständen mit den dänischen Behörden diskutiert werden.

⁶⁸⁴ Dies., The voluntary agreement scheme, <http://www.ens.dk/sites/ens.dk/files/consumption-savings/energy-consumption-production-industries/voluntary-agreements-industry-energy/the%20danish%20voluntary%20agreement%20scheme%20240612.pdf> (Stand: 31.8.2014).

⁶⁸⁵ Vgl. bspw. *Dänischer Energie Verband*, The Danish multi-sector and distributor-based approach, od. E. Lees, Experience of EU Energy Efficiency Obligations – Diverse but Delivering, http://www.eceee.org/eceee_events/energy-efficiency-obligations (Stand: 31.8.2014).

⁶⁸⁶ Vgl. <http://www.res-legal.eu/search-by-country/denmark/> (Stand: 31.8.2014).

⁶⁸⁷ *Dänische Energieagentur*, Domestic Climate Projects, <http://www.ens.dk/en/climate-co2/domestic-climate-projects> (Stand: 31.8.2014).

⁶⁸⁸ Dies., JI and CDM, <http://www.ens.dk/en/climate-co2/ji-cdm> (Stand: 31.8.2014).

⁶⁸⁹ *Dänisches Außenministerium*, Denmark takes the lead in combating climate change, <http://um.dk/en/news/newsdisplaypage/?newsid=d30e7dff-3c12-44fb-9fd7-120b7dd8de63> (Stand: 31.8.2014).

7. Fazit

Die Untersuchung der klimaschutzrelevanten Systeme der ausgewählten EU-Mitgliedstaaten bestätigt das grundsätzlich höhere Potential sektorübergreifend festgelegter Klimaschutzziele.

Empfehlenswert erscheinen hier insbesondere rechtsverbindliche und rechtlich klar verankerte Klimaschutzziele, die sodann zur effizienteren Umsetzung der Klimaschutzmaßnahmen auf die einzelnen Sektoren heruntergebrochen werden können, wobei die konkreten Maßnahmen im Einzelnen zu regeln sind (s. z.B. das französische Modell). Hierbei erscheint eine verbindliche Festlegung für nur begrenzte Zeiträume sinnvoll, um so eine gewisse Flexibilität als Reaktion auf Fortschritte und Nachholbedarf einzelner Sektoren zu gewährleisten (s. Ansatz in Großbritannien). Bedenklich scheint es allerdings, wenn über die Maßnahmen (zu lange) Unklarheit herrscht, da sie etwa nachverhandelt werden müssen, bzw. nicht klar ist, wer darüber zu entscheiden hat (vgl. das Beispiel Österreichs).

Die Ziele müssen dabei so gestaltet sein, dass sie eine langfristige Senkung von Treibhausgasemissionen garantieren. Es sollten darüber hinaus Ausnahmen zum Zwecke besserer Wettbewerbsfähigkeit bestimmter Unternehmenszweige auf dem europäischen Markt und zur Vermeidung von Doppelbelastungen (bspw. durch ETS und andere Steuersysteme wie in Schweden) vorgesehen werden. Vor diesem Hintergrund scheinen die vom Emissionshandel abgedeckten Bereiche oft aus den nationalen Klimaschutzzielen ausgeklammert zu werden (so in Schweden). Allerdings sind nationale Ziele, die den Emissionshandel einrechnen, durchaus möglich und auch in der Praxis umgesetzt (s. Großbritannien). Der Teil des Ziels, der hier jedoch auf die Sektoren im Emissionshandel fällt, ist allerdings eher symbolisch und aus politischen und strategischen Gründen interessant. Immerhin ergibt er sich aus den Daten und Prognosen für den Emissionshandel allgemein und wird lediglich runtergebrochen und angerechnet. Auch was die Instrumente zur Zielerreichung anbelangt, sollte dieser Teil eigentlich abgedeckt sein. Interessant scheint hierbei jedoch, was Mitgliedstaaten mit einem Treibhausgasemissionsverminderungsziel, das den Emissionshandel einschließt, tun, wenn letzterer es nicht vermag, diese Reduktionen zu liefern. Die Entwicklungen und Entwürfe, die in Dänemark in den kommenden Monaten zu erwarten sind, könnten hier gegebenenfalls Anregungen und Ideen liefern.

D. Zusammenfassende Bewertung der Bestandsaufnahmen

Projektkonsortium

Nach der Bestandsaufnahme der rechtlichen Grundlagen der Klimaschutzpolitik auf Bundesebene ist das deutsche Klimaschutzrecht eine fragmentarische Querschnittsmaterie, die kein übergreifendes Gesetz aufweist (Kap. B. VII.). Die fachgesetzlichen Instrumente sind unterschiedlich geeignet, die in ihnen explizit formulierten oder mit ihnen implizit verbundenen, jeweiligen fachgesetzlichen Ziele zu verwirklichen. Quantitative sektoren- oder unternehmensspezifische Treibhausgaseinsparziele enthält die Mehrzahl der Gesetze nicht, das eigentliche Ziel der Senkung der Treibhausgasemissionen befindet sich eher im Hintergrund. Auch ermöglichen die fachgesetzlichen Instrumente nur bedingt eine Mengensteuerung von Treibhausgasemissionen, was im Wesentlichen auf ihrem spezifischen und somit sachlich eingeschränkten Anwendungsbereich beruht.

Für die rechtlich verbindliche Gestaltung der Klimaschutzziele auf Bundesebene spricht auch die Analyse der KSG in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg (Kap. C. I. 6.). Von großem Interesse sind hier insbesondere Sanktionsmöglichkeiten für den Fall der Zielverfehlung und die Flankierung der Klimaschutzziele mit einem finanziellen Anreizsystem

Das grundsätzlich höhere Potential rechtsverbindlicher und klarer Klimaschutzziele wird auch durch die Untersuchung der klimaschutzrelevanten Rechtssysteme ausgewählter EU-Mitgliedstaaten gestützt (Kap. C. II. 7.). Die Erfahrungen aus den Rechtssystemen dieser Staaten sprechen auch für die Formulierung sektorenspezifischer Ziele.

E. Rechtlich-institutionelle Verankerung der Klimaschutzziele der Bundesregierung in einem allgemeinen Bundesklimaschutzgesetz

I. Einleitung

Die Regierungsparteien der Bundesregierung setzten sich in der Koalitionsvereinbarung von 2013 die übergeordneten Klimaschutzziele, die deutschen Treibhausgasemissionen mittelfristig bis 2020 um mindestens 40 % und langfristig bis 2050 um 80 bis 95 % jeweils gegenüber 1990 zu senken. Im Koalitionsvertrag von 2009⁶⁹⁰ und im Energiekonzept von 2010⁶⁹¹ legten die Regierungsparteien und die Bundesregierung Ziele im Dekadenabstand fest. Diese werden nun als Mindestziele im zweiten Monitoring-Bericht von März 2014 bestätigt.⁶⁹²

Der folgende dritte Teil, der Schwerpunkt dieses Gutachtens, widmet sich der Frage, wie die Treibhausgasminderungsziele in einem allgemeinen KSG rechtlich-institutionell am besten verankert werden können und wie ihre konsequente Umsetzung gewährleistet werden kann. Es geht mithin nicht um ein Entweder/Oder, sondern um beides: ein KSG mit verbindlichen Zielen und einen Klimaschutzplan zur Zielumsetzung, die eng miteinander zu verzahnen sind.

Im Rahmen der Untersuchung der bundesgesetzlichen Verankerung der Klimaschutzziele der Bundesregierung werden nach einer Einführung in Ausgangslage und Diskussionsstand (Kap. E. II.) die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für ein KSG (Kap. E. III.) und die bei der Festlegung der Klimaschutzziele zu berücksichtigenden europarechtlichen Vorgaben (Kap. E. IV.) analysiert. Sodann wird ausgeführt, wie die lang- und mittelfristigen Klimaschutzziele der Bundesregierung und ihre Zwischenziele (Kap. E. V.) festzulegen sind. In diesem Kontext wird auch auf den Mehrwert gesetzlicher Klimaschutzziele eingegangen. Die Ermittlung spezifischer Landesziele ist nicht Auftrag der Studie. Im Anschluss wird untersucht, inwieweit sektorenspezifische Ziele gebildet werden können und wie Verantwortung für diese hergestellt werden kann (Kap. E. VI.). Die folgenden Kapitel widmen sich dem zentralen Umsetzungsinstrument der Klimaschutzziele – dem Klimaschutzplan (Kap. E. VII.) – und den bei Zielverfehlung zu ergreifenden Maßnahmen (Kap. E. VIII.). Daran schließen sich zentrale Instrumente der Erfolgskontrolle in Gestalt der Klimaschutzkommission und Berichtspflichten der Bundesregierung an (Kap. E. IX.) Darüber hinaus werden die zu berücksichtigenden Wechselbeziehungen zwischen Bund und Ländern und zwischen Bund und Kommunen (Kap. E. X.) vorgestellt und kurz das Verhältnis zwischen dem allgemeinen KSG und dem Fachrecht

⁶⁹⁰ *CDU/CSU/FDP, Wachstum. Bildung. Zusammenhalt*, 2009, S. 25 f.

⁶⁹¹ *Bundesregierung, Energiekonzept*, 2010, S. 4.

⁶⁹² *BMWi, Monitoring-Bericht: Energie der Zukunft*, 2014, S. 11.

näher betrachtet (Kap. E. XI.). Auf Grundlage der gewonnenen Ergebnisse werden abschließend der Mehrwert eines allgemeinen KSG und rechtsverbindlicher Klimaschutzziele zusammengefasst und die wesentlichen Elemente eines KSG dargelegt (Kap. F.)

In die Untersuchung fließen die Darstellung zu den für Deutschland maßgeblichen Klimaschutzzielen (Kap. A.) und die Arbeitsergebnisse über die rechtlichen Grundlagen der Klimaschutzpolitik auf Bundesebene (Kap. B.) sowie die rechtlich-institutionelle Verankerung von Klimaschutzzielen in den deutschen Bundesländern und in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten (Kap. C.) ein.

II. Ausgangslage und Diskussionsstand

Uta Stäsche (IKEM)

Für die Stärkung des Klimaschutzes durch das Recht wurden in der Vergangenheit im Wesentlichen drei Varianten thematisiert: 1. ein allgemeines KSG, 2. ein Klimaschutzgesetzbuch und 3. die Einführung eines Klimaschutzkapitels in ein Umweltgesetzbuch. Dabei wird der erstgenannten Variante – der Schaffung eines KSG – die weitaus größte Aufmerksamkeit zuteil, da sie am ehesten politisch durchsetzbar erscheint.

1. Variante 1, allgemeines KSG

a) Vorarbeiten und Aktivitäten

Die verbindliche Verankerung der deutschen Klimaschutzziele in einem KSG des Bundes wird parteiübergreifend von Seiten der Politik wie von Wissenschaftlern und Fachleuten kontrovers in den Einzelheiten diskutiert.⁶⁹³ Im Grundsatz wird mehrheitlich eine rechtsverbindliche Ausgestaltung befürwortet:

Erste konkrete Überlegungen zu einem allgemeinen KSG in Deutschland sind in einer Skizze des BUND vom Februar 2008 nach dem Vorbild des britischen *Climate Change Act* abgebildet.⁶⁹⁴ Das erste Rechtsgutachten zur Übertragbarkeit des *Climate Change Act* auf Deutschland erstellte das Ecologic Institut im April 2009 im Auftrag des WWF,⁶⁹⁵ an das sich

⁶⁹³ Siehe u.a. *WBGU*, Presseerklärung v. 7.4.2011, <http://www.wbgu.de/presse-termine/presseerklarungen/2011-04-07-presseerklarung/> (Stand: 31.8.2014); *Klaus/Vollmer/Werner/Lehmann/Müschel*, Energieziel 2050, 2010, S. 123 f.; *BUND/Greenpeace/ausgestrahlt/WWF/NABU*, Presseerklärung v. 24.5.2011, <http://www.wwf.de/bund-greenpeace-ausgestrahlt-wwf-und-nabu-atomausstieg-ohne-wenn-und-aber/> (Stand: 31.8.2014); *Rat für Nachhaltige Entwicklung*, News Nachhaltigkeit v. 20.1.2010, v. 30.6.2011 und v. 15.2.2012; *Zeit Online* v. 23.8.2011, <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2011-08/klima-schutz-gesetz> (Stand: 31.8.2014); *Zeit Online* v. 28.4.2011, <http://www.zeit.de/wirtschaft/2011-04/weltwirtschaft-umbau-klimawandel> (Stand: 31.8.2014); *Zeit Online* v. 10.2.2010, <http://www.zeit.de/wirtschaft/2010-02/klimaschutzgesetz> (Stand: 31.8.2014); *DUH*, Stellungnahme v. 20.7.2011 zum Entwurf des Klimaschutzgesetzes NRW, http://www.duh.de/uploads/media/DUH-Stellungnahme_Klimaschutzgesetz_NRW_07-2011.pdf (Stand: 31.8.2014).

⁶⁹⁴ *BUND*, Für ein neues Klimaschutzgesetz, 2008.

⁶⁹⁵ *Sina/Meyer-Ohlendorf/Czarnecki*, Klimaschutzgesetz in Deutschland, 2009.

die WWF-Kampagne für ein KSG in Deutschland⁶⁹⁶ anschloss. Auch das Umweltbundesamt (UBA) sprach sich in seiner Konzeption zur Klimapolitik vom Oktober 2009 für die Schaffung eines allgemeinen KSG aus.⁶⁹⁷

In der ersten Hälfte 2010 brachten die Bundestagfraktionen von Bündnis90/Die Grünen⁶⁹⁸, der SPD⁶⁹⁹ und von Die Linke⁷⁰⁰ Anträge im Bundestag ein, in denen sie die Bundesregierung aufforderten, ein deutsches KSG ähnlich dem *Climate Change Act* vorzulegen. Im Mai 2010 veranstaltete die SPD-Bundestagsfraktion eine Konferenz zum Thema nationales KSG und erarbeitete dafür ein Eckpunkte-Papier⁷⁰¹, das im Oktober 2010 in einen neuen Fraktionsantrag im Bundestag mündete.⁷⁰² Auf der genannten Veranstaltung stellte der WWF ein Eckpunkte-Papier des Öko-Instituts⁷⁰³ vor. Am 7. Oktober 2010 fand im Bundestag eine Debatte über ein KSG statt,⁷⁰⁴ die die drei damaligen Oppositionsfraktionen mit ihren Anträgen auf den Weg gebracht hatten. Ihre Anträge wurden in dieser Sitzung allerdings von der Parlamentsmehrheit entsprechend der Empfehlung des Umweltausschusses⁷⁰⁵ abgelehnt und zwar unter Verweis auf das gerade verabschiedete, wenn auch rechtlich unverbindliche Energiekonzept der Bundesregierung. Mit ihrer Forderung standen und stehen die Oppositionsfraktionen indessen nicht allein da, auch der Wissenschaftliche Beirat für globale Umweltveränderungen (WBGU) forderte 2011 die Aufnahme des Staatsziels „Klimaschutz“ in Art. 20a GG und seine Konkretisierung in einem KSG.⁷⁰⁶

Erneute Anläufe unternahmen die Oppositionsfraktionen 2011 und 2012. Nachdem sich im November 2011⁷⁰⁷, im Juni⁷⁰⁸ und im Oktober 2012⁷⁰⁹ erneut Bündnis90/Die Grünen für ein

⁶⁹⁶ Sina/Meyer-Ohlendorf/Czarnecki, Ein Klimaschutzgesetz für Deutschland – klare Regeln für die Klimapolitik!, 2009; siehe ferner im Auftrag des WWF *Prognos AG/Öko-Institut/Ziesing*, Modell Deutschland, Klimaschutz bis 2050, 2009, S. 409 ff., für die verbindliche Festlegung langfristiger Klimaschutzziele.

⁶⁹⁷ Knoche/Lünenburger/Hain/Müschen, Konzeption des Umweltbundesamtes zur Klimapolitik, 2009, S. 59.

⁶⁹⁸ Klimaschutzgesetz vorlegen – Klimaziele verbindlich festlegen. BT-Drucks. 17/132. Siehe auch Gleichklang von Bund und Ländern beim Klimaschutz sicherstellen. BT-Drucks. 17/1430.

⁶⁹⁹ Die richtigen Lehren aus Kopenhagen ziehen. BT-Drucks. 17/522.

⁷⁰⁰ Klimaschutzziele gesetzlich verankern. BT-Drucks. 17/1475.

⁷⁰¹ *AG Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit der SPD-Bundestagsfraktion*, Eckpunktepapier für ein Klimaschutzgesetz.

⁷⁰² Ein nationales Klimaschutzgesetz – Verbindlichkeit stärken, Verlässlichkeit schaffen, der Vorreiterrolle gerecht werden. BT-Drucks. 17/3172.

⁷⁰³ Matthes/Barth/Acker, Eckpunkte Klimaschutzgesetz, 2010.

⁷⁰⁴ Bundestag, Streit um die Verbindlichkeit von Klimaschutzzielen, http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2010/31745597_kw40_de_klimaschutz/index.html (Stand: 31.8.2014). Die neueren Anträge von Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drucks. 17/2485) und der SPD-Fraktion (BT-Drucks. 17/3172) wurden in den Ausschüssen weiterdiskutiert.

⁷⁰⁵ BT-Drucks. 17/2318.

⁷⁰⁶ WBGU, Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation, 2011, S. 221.

⁷⁰⁷ Klimakonferenz Durban: 10 Punkte für ein besseres Klima, BT-Drucks. 17/7828, S. 7.

⁷⁰⁸ Die Energiewende aus der Sackgasse führen. BT-Drucks. 17/9949, S. 4.

KSG einsetzen, traten diese im November 2012 gemeinsam mit der SPD-Fraktion für ein KSG mit verbindlichen CO₂-Minderungszielen für 2020 (40 %), 2030 (60 %) und 2050 (95 %) sowie verbindliche Sektorziele u.a. für den Verkehrs-, Wärme- und Strombereich ein.⁷¹⁰ Der Umweltausschuss empfahl im März 2013 wiederholt, den Antrag abzulehnen.⁷¹¹ Doch nicht nur die Politik, sondern auch eine Reihe von NGOs plädierten im Vorfeld der Bundestagswahl 2013 für ein KSG, so erneut der WWF⁷¹² und die klima-allianz deutschland⁷¹³ als Vertreterin von mehr als 110 Umwelt- und Entwicklungsorganisationen. Auch die Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“ sprach sich in ihrem Schlussbericht vom Mai 2013⁷¹⁴ für ein bundesgesetzlich verankertes CO₂-Reduktionsziel aus. Mit der SPD ist schließlich eine Partei an der Bundesregierung beteiligt, die ein KSG als Forderung im Wahlkampf 2013 vertreten hatte.

b) Insbesondere: Gesetzentwürfe von Bündnis 90/Die Grünen von 2013/14

Anfang Juni 2013 legten Bündnis90/Die Grünen einen detaillierten Entwurf für ein Klimaschutzgesetz⁷¹⁵ (KSG-E) vor. Diesen brachten sie im Juni 2014⁷¹⁶ im Wesentlichen unverändert in den Bundestag zur ersten Lesung ein, er befindet sich gegenwärtig in den Fachausschüssen. Der KSG-E wird im Folgenden näher dargestellt:

Zunächst werden verbindliche – und über die Koalitionsvereinbarung der Regierungsparteien von 2013 und das Energiekonzept der Bundesregierung größtenteils hinausgehende – Ziele dahingehend formuliert, die inländischen⁷¹⁷ Treibhausgasemissionen bis 2020 um mindestens

⁷⁰⁹ Wirtschaft im Umbruch – Wandel ökologisch, sozial und europäisch gestalten. BT-Drucks. 17/11162, S. 15 f.

⁷¹⁰ Klimakonferenz Doha – Kein internationaler Erfolg ohne nationale Vorreiter. BT-Drucks, 17/11651, S. 4, 6, 8.

⁷¹¹ BT-Drucks, 17/12743.

⁷¹² WWF, Forderungspapiere v. 18.12.2012, <http://www.wwf.de/suche/publikationen/?q=klimaschutzgesetz> (Stand: 31.8.2014) und v. 28.2.2013, S. 3, http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/Gesamtforderungen_des_WWF_zur_Bundestagswahl.pdf (Stand: 31.8.2014).

⁷¹³ Forderungen v. 30.1.2013, <http://www.die-klima-allianz.de/forderungen-der-klima-allianz-zur-bundestagswahl-2013-veroeffentlicht/> (Stand: 31.8.2014).

⁷¹⁴ BT-Drucks, 17/13300, S. 501.

⁷¹⁵ Dazu und im Folgenden BT-Drucks, 17/13757.

⁷¹⁶ BT-Drucks, 18/1612. Allein zeitliche Anpassungen in den §§ 2 und 12 Abs. 2 u. Abs. 3. Neu regelt § 12 Abs. 5 „klimaneutrale Dienstreisen“.

⁷¹⁷ Beiträge Deutschlands zur Senkung von Treibhausgasemissionen in anderen Staaten werden nicht berücksichtigt und sind nicht anrechnungsfähig, § 13 Abs. 2 KSG-E und Begründung, BT-Drucks 17/13757, S. 9, BT-Drucks. 18/1612, S. 11.

40 %, bis 2030 um 60 %, bis 2040 um 80 % und bis 2050 um 95 %, jeweils gegenüber 1990⁷¹⁸, zu senken (§ 1 Abs. 1). Sektorenspezifische Klimaschutzziele soll die Bundesregierung erstmalig 2020 – aus Flexibilitätsgründen nicht im Gesetz, sondern in einem Klimaschutzplan – beschließen und zwar für sechs Sektoren⁷¹⁹ (§ 3). Außerdem wird die Vorbildfunktion des Bundes herausgestellt; u.a. werden konkrete ehrgeizige Treibhausgasminderungsziele für den Geschäftsbereich der Bundesregierung formuliert (§ 12). Der Klimaschutzplan enthält darüber hinaus spezifische Ziele u.a. für Energieeinsparung und -effizienz und den Ausbau erneuerbarer Energien (§ 4),⁷²⁰ um eine kohärente Klima- und Energiepolitik zu schaffen und Zielkonflikten vorzubeugen.

Als maßgebliches Umsetzungsinstrument dient der Klimaschutzplan der Bundesregierung, den sie alle vier Jahre dem Bundestag vorzulegen hat (§ 2 S. 1). Der Klimaschutzplan beschreibt die erforderlichen konkreten Maßnahmen zur Zielerreichung, wobei die jeweiligen Umsetzungsfristen und die angestrebten Treibhausgasminderungen zu benennen sind. Außerdem ist kenntlich zu machen, welches einzelne Bundesministerium Verantwortung für die Umsetzung welcher Maßnahme trägt (§ 2 S. 2). Auf diese Weise soll die notwendige Transparenz und Kontrolle der Klimaschutzpolitik hergestellt werden.

Mit der Feststellung der jährlichen Gesamtmenge⁷²¹ der inländischen Emissionen wird das UBA betraut, das seine auf wissenschaftlicher Grundlage gewonnenen Ergebnisse im Bundesanzeiger veröffentlicht (§ 5). Es beurteilt ebenfalls, ob die jährlichen Zwischenziele erreicht, um wie viel Tonnen CO₂-Äquivalente sie verfehlt wurden und ob und inwieweit das Emissionsbudget überschritten wurde. Diese Beurteilung ist Grundlage für die bei Zielverfehlung zu ergreifenden Maßnahmen (§§ 9 f.).

Stellt das UBA eine Verfehlung der Klimaschutzziele und/oder des Emissionsbudgets fest, ist die Bundesregierung verpflichtet, dem Bundestag ein Klimaschutz-Aktionsprogramm vorzulegen, das zusätzliche Maßnahmen zur Treibhausgasreduktion von großer Bandbreite vorsieht, um Deutschland wieder zurück auf den Zielpfad zu führen (§§ 9 i.V.m. 5). Das Klimaschutz-Aktionsprogramm muss erwarten lassen, dass das Klimaschutzziel und/oder das Emissionsbudget spätestens im dritten auf die Verfehlung folgenden Kalenderjahr erfüllt oder ausgeglichen wird. Welche konkreten Maßnahmen die Bundesregierung hier ergreift, steht in ihrem Ermessen: Neben ordnungsrechtlichen Regelungen sind Änderungen im Steuerrecht, der

⁷¹⁸ Für CO₂, CH₄ und N₂O werden die Werte des Jahres 1990 herangezogen, für Fluorkohlenwasserstoffe, PFCs und SF₆ sind die Werte des Jahres 1995 zugrunde zu legen, § 13 Abs. 4 KSG-E.

⁷¹⁹ 1. Stromerzeugung, 2. Wärme- und Kälteerzeugung, 3. Verkehr, 4. Industrieprozesse, 5. Abfall und Abwasser und 6. Landwirtschaft.

⁷²⁰ Sowie für den Anteil des Schienenverkehrs und der Binnenschifffahrt am Personen- und Güterverkehr, den Anteil des ökologischen Landbaus an der landwirtschaftlich genutzten Fläche und die Speicherung von Kohlenstoff im Bereich Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft.

⁷²¹ Ohne Emissionen aus Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft (§ 13 Abs. 3).

Abbau umweltschädlicher Subventionen, Klimaschutzinvestitionen oder Förderprogramme zulässig (§ 9 Abs. 3). Die Klimaschutzkommission bewertet diese Maßnahmen wie auch ihre Finanzierung; wenn nötig sind zusätzliche Klimashutzmittel aus dem regulären Haushalt bereitzustellen (§ 9 Abs. 2 S. 2, § 10). Die Bundesregierung ist verpflichtet, im Klimaschutzbericht Umsetzung und Wirkungen des Klimaschutz-Aktionsprogramms darzustellen (§ 9 Abs. 4).

Das zentrale Monitoring-Instrument, der Klimaschutzbericht der Bundesregierung, sieht nicht nur allgemeine jährliche Berichtspflichten der Regierung gegenüber Bundestag und Bundesrat über die Maßnahmen zur Treibhausgasminde rung nach diesem Gesetz vor, sondern ebenfalls besondere Berichtspflichten (§§ 6 f.), um auch den langfristigen Herausforderungen der Klimaschutzpolitik Rechnung zu tragen: Danach muss der Klimaschutzbericht alle vier Jahre

1. Angaben über die Entwicklung nicht vermeidbarer Prozessemissionen der Industrie und über Strategien zur Senkung dieser Emissionen,
2. Angaben über Emissionen des Gebäude- und Verkehrssektors, die infolge langlebiger Infrastrukturen entstehen,
3. Angaben über den Umfang der stofflichen Nutzung fossiler Rohstoffe und Vermeidungsstrategien und
4. Angaben über den Abbau klimaschädlicher Subventionen

ausweisen.

Als unabhängiges Gremium steht der Bundesregierung eine siebenköpfige Klimaschutzkommission zur Seite (§ 8). Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), WBGU und der Rat für nachhaltige Entwicklung (RNE) schlagen je ein Mitglied der Klimaschutzkommission vor; die Kommissionsmitglieder werden von der Bundesregierung für vier Jahre berufen. Die Klimaschutzkommission berät die Bundesregierung, bewertet Fortschritte bei der Zielerreichung und spricht Empfehlungen aus. Sie unterbreitet jährlich der Bundesregierung und dem Bundestag einen Bericht zur Lage des Klimaschutzes; die Bundesregierung nimmt dazu Stellung.

Der KSG-E möchte außerhalb des europäischen Emissionshandels den extremen Schwankungen des CO₂-Preises begegnen, indem er in Orientierung an den „Carbon Prize Floor“ Großbritanniens einen nationalen stabilen CO₂-Mindestpreis in Form einer Steuer auf Emissionszertifikate nach dem TEHG einführt (§ 11). Der von den Anlagenbetreibern zu erbringende, progressiv steigende CO₂-Mindestpreis i.H.v. 15 €/t CO₂-Äquivalent⁷²² wird bei der Abgabe der Zertifikate fällig und soll innerhalb Deutschlands solange Bestand haben, bis

⁷²² Steuerbefreit sind Zertifikate, die einem Verpflichteten kostenlos zugeteilt wurden, § 11 Abs. 3 KSG-E.

die EU eine einheitliche Mindestpreisregelung bestimmt oder eine multilaterale Lösung gefunden wird.

Anfang Juni 2013 brachte das Bündnis90/Die Grünen zusammen mit der SPD-Fraktion den Antrag⁷²³ in den Bundestag ein, entsprechend dem KSG-E die deutschen Klimaschutzziele verbindlich in einem KSG zu verankern, ein umfassendes Maßnahmenpaket zu beschließen, um das für 2020 gesetzte Klimaschutzziel zu erreichen und sich auf EU-Ebene auf ein bedingungsloses 30 %-Treibhausgas-Minderungsziel für 2020⁷²⁴ und die deutliche Stärkung des Emissionshandels einzusetzen.

2. Varianten 2 und 3: Klimaschutzgesetzbuch, Klimaschutzkapitel im Umweltgesetzbuch, Art. 20a GG

Mit der Etablierung eines Klimaschutzgesetzbuchs, das die wesentlichen klimaschutzrelevanten Gesetze und Normen umfasst, und mit der Einführung eines Klimaschutzkapitels in ein Umweltgesetzbuch befasste sich das Ecologic Institut in seinem ersten Rechtsgutachten vom April 2009 im Auftrag des WWF.⁷²⁵ In diese Richtung geht auch das im Oktober 2013 erschienene Eckpunktepapier des SRU⁷²⁶, der ein KSG mit Klimaschutzziele für Deutschland bis 2050, die im Dekadenabstand festzulegen sind, befürwortet und dafür eintritt, mit dem KSG das TEHG und weitere klimaschutzrelevante Gesetze zusammenzufassen. Als Ergänzung zu den vorgestellten drei Varianten wird die explizite Erwähnung des Klimaschutzes in Art. 20a GG erörtert.⁷²⁷

Den Gegenstand der vorliegenden Analyse bildet das allgemeine KSG.

⁷²³ BT-Drucks, 17/13758, BT-Drucks. 18/1612.

⁷²⁴ Für ein 45 %-Mindestziel für die EU für 2030 gegenüber 1990 SRU, An Ambitious Triple Target for 2030, 2013.

⁷²⁵ Sina/Meyer-Ohlendorf/Czarnecki, Klimaschutzgesetz in Deutschland, 2009, S. 26 ff., 30 f.

⁷²⁶ SRU, Den Strommarkt der Zukunft gestalten, Eckpunktepapier, 2013, S. 10.

⁷²⁷ Zurückhaltend Sina/Meyer-Ohlendorf/Czarnecki, Klimaschutzgesetz in Deutschland, 2009, S. 31 f., 36; dafür WBGU, Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation, 2011, S. 219, 221.

III. Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Uta Stäsche (IKEM)

Grundsätzlich besitzen die Bundesländer die Gesetzgebungskompetenz, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht oder er diese – im Falle der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz – nicht tatsächlich nutzt, vgl. Art. 70 Abs. 1 GG.⁷²⁸ Da der Gesetzgeber bei der Föderalismusreform 2006⁷²⁹ keine ausdrückliche umfassende Zuständigkeit des Bundes für den Umweltschutz⁷³⁰ resp. den Klimaschutz⁷³¹ geschaffen hat, ist nunmehr zu klären, ob sich die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für ein KSG aus den vorhandenen Kompetenztiteln ableitet.

Für die kompetenzrechtliche Zuordnung eines Gesetzes gilt der Grundsatz, dass jede einzelne Regelung in allen Details einem oder mehreren Kompetenztiteln (sogenannte Kompetenzkombination) zugewiesen werden können muss.⁷³²

1. Ausgangslage und Diskussionsstand

Da Klimaschutz Querschnittscharakter hat und auf eine Reihe von Sektoren ausstrahlt,⁷³³ kommen vorliegend thematische Überschneidungen insbesondere mehrerer Unterarten der konkurrierenden Bundesgesetzgebungskompetenz in Betracht. Thematische Überschneidungen liegen vor, wenn ein- und derselbe Gegenstand eines Gesetzes mehrere Sachbereiche berührt oder wenn einzelne Bestimmungen eines Gesetzes unter mehrere Kompetenztitel⁷³⁴ subsumiert werden können.

⁷²⁸ Anders als bei der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz ist bei der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz die bloße Zuweisung an den Bund nicht ausreichend. Art. 70 Abs. 1 GG ist insoweit unzutreffend formuliert. *Uhle*, in: Maunz/Dürig, GG, 2013, 67. EL, Art. 70 Rn. 60 m.w.N. Dies stellt auch Art. 72 Abs. 1 GG klar.

⁷²⁹ 52. Gesetz zur Änderung des GG v. 28.8.2006, BGBl. I S. 2034.

⁷³⁰ Dafür u.a. *Epiney*, NuR 2006, 403, 406, 410 f.; *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 155; *SRU*, Umweltschutz in der Föderalismusreform, 2006, S. 4, 18 m.w.N.; *Koch/Krohn*, NuR 2006, 673, 675.

⁷³¹ Dafür *SRU*, a.a.O., S. 9; *Sina/Meyer-Ohlendorf/Czarnecki*, Klimaschutzgesetz in Deutschland, 2009, S. 14; *Rodi/Sina/Gerstetter/Bausch/Görlach/Neubauer*, Klimaschutzrecht des Bundes, 2011, S. 59.

⁷³² *Gramm*, DÖV 1999, 540 f.; *Milkau*, ZUR 2008, 561, 564; *Sina/Meyer-Ohlendorf/Czarnecki*, Klimaschutzgesetz in Deutschland, 2009, S. 15 m.w.N.

⁷³³ Kap. A. III., Kap. B. VII.

⁷³⁴ Sogenannte Mosaikkompetenz z.B. beim BBodSchG, für die Gesetzesbegründung siehe BT-Drucks. 13/6701, S. 16 ff.

Im Falle des allgemeinen KSG könnten die Kompetenztitel⁷³⁵ der Luftreinhaltung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG, des Rechts der Wirtschaft nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG und die Raumordnung berührt sein.

Bei der Luftreinhaltung gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG handelt es sich um eine *Kern-* bzw. *Vorrangkompetenz*, für die der verfassungsändernde Gesetzgeber seit der Föderalismusreform 2006 die Anforderung der Erforderlichkeit nicht mehr vorsieht, vgl. Art. 72 Abs. 2 GG.⁷³⁶ Als *Erforderlichkeitskompetenz* ist die Nr. 11 (Recht der Wirtschaft) ausgestaltet. Die Bundeskompetenz für die Raumordnung kann entweder aus der Natur der Sache als *ausschließliche Bundeskompetenz* oder aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG als *Abweichungskompetenz* folgen. Thematisch können demnach die drei Unterarten der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz berührt sein: die Kernkompetenz, die Erforderlichkeitskompetenz und die Abweichungskompetenz (Art. 72 Abs. 3 GG). Alternativ kann es thematische Überschneidungen zwischen ausschließlichen und konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen geben.

Eine genaue kompetentielle Zuordnung ist deswegen wichtig, weil seit der Föderalismusreform 2006 unterschiedlich hohe verfassungsrechtliche Anforderungen an das Verfahren gestellt werden, das für die Unterarten nach Art. 74 GG gilt. Im Falle ausschließlicher oder konkurrierender Kompetenztitel ist ebenfalls eine genaue Zuordnung wichtig, da die Länder im ersten Fall stets von der Gesetzgebung ausgeschlossen sind, und es wiederum im zweiten Fall darauf ankommt, welche Unterart betroffen ist.

Generell gilt, dass für die Zuordnung zu einem bestimmten Kompetenztitel die historische Einordnung, die Spezialität der Regelung für das Kompetenzthema sowie insbesondere der *primäre Normzweck* bzw. der *unmittelbare Regelungsgegenstand* entscheidend sind.⁷³⁷ Der primäre Normzweck bzw. der unmittelbare Gegenstand der Regelung ist wiederum im Wege

⁷³⁵ Entfernt berührt sein könnten: Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG für Fördermaßnahmen im Bereich alternativer Energien und sonstiger klimafreundlicher Forschung, Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG für die klimaverträgliche Modernisierung bestehender Wohngebäude bzw. die entsprechende Gestaltung von Neubauten, Art. 74 Abs. 1 Nrn. 17 und 20 GG für Landwirtschaft und Küstenschutz, Art. 74 Abs. 1 Nrn. 21 bis 23 GG für den Verkehrssektor, Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG für Naturschutz und Landschaftspflege und Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG für den Wasserhaushalt. Da die Prüfung ergibt, dass die vorliegend neben Nr. 24 in Betracht kommende Nr. 11 und die Raumordnung nicht einschlägig sind, werden die noch entfernteren Kompetenztitel nicht näher betrachtet.

⁷³⁶ Siehe dazu auch *SRU*, Umweltschutz in der Föderalismusreform, 2006, S. 6 f.

⁷³⁷ BVerfGE 8, 143, 150 ff.: „notwendiger Zusammenhang“, „alleiniger und unmittelbarer Gesetzeszweck“; BVerfGE 121, 317, 348: „Gegenstand des Gesetzes“; *Degenhart*, in: Sachs, Grundgesetz, 6. Aufl. 2011, Art. 70 Rn. 57 od. 59 ff. offen; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 12. Aufl. 2012, Art. 70 Rn. 7f. m.w.N.: „stärkerer Sachzusammenhang“, „unmittelbarer Zweck“, „unmittelbare Wirkung“, „Kern“, „das Spezifische“, „das Spezielle“ der Regelung, „Schwerpunkt“, „Schwergewicht“ der Regelung.; *Sösemann*, ZNER 2008, 137 m.w.N.; *Sina/Meyer-Ohlendorf/Czarnecki*, Klimaschutzgesetz in Deutschland, 2009, S. 15 f.; *Milkau*, ZUR 2008, 561, 564.

der Auslegung zu ermitteln, hier sind neben historischen Erwägungen vor allem die systematische und die genetische Auslegung heranzuziehen.⁷³⁸ Im Verhältnis zwischen Bund und Ländern muss stets eine eindeutige Zuordnung vorgenommen werden.⁷³⁹ Der Gegenstand des Kompetenztitels darf im Gesetz nicht nur als „Reflex“ mitberührt sein.⁷⁴⁰

Im Grundsatz besteht Einigkeit dahingehend, dass auch nach der Föderalismusreform 2006 ein Gesetz auf mehrere Kompetenztitel gestützt werden kann, wenn jeweils derselbe Kompetenzträger berechtigt wird.⁷⁴¹ Denn auch dann, wenn mehrere konkurrierende Kompetenztitel aus Art. 74 GG einschlägig sind, führt dies nicht zu einer Zuständigkeitsverschiebung, sondern der Bund bleibt weiterhin zuständig.⁷⁴² Umstritten ist jedoch, wie zu verfahren ist, wenn wie hier mehrere Unterarten der konkurrierenden Bundesgesetzgebungskompetenz mit ihren unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Anforderungen in Betracht kommen.

Dieser Streit, der sich – da das Klimaschutzrecht eine Querschnittsmaterie darstellt – ebenfalls auf klimaschutzrelevante Gesetze auswirkt, hat seinen Ausgangspunkt in der Föderalismusreform 2006: Vor dieser unterlag Nr. 24 einer Erforderlichkeitsprüfung, an die das BVerfG⁷⁴³ hohe Anforderungen stellt. Damals hatte der Bund klimarelevante Gesetze nicht selten auf mehrere Kompetenztitel – so für das EEG 2004⁷⁴⁴ und das TEHG a.F.⁷⁴⁵ auf Nr. 24 und eine weitere Kompetenzgrundlage – gestützt und hier eine Erforderlichkeitsprüfung durchgeführt.

⁷³⁸ Siehe z.B. Gesetzesbegründungen zum EEG 2009 BT-Drucks. 16/8148, S. 35 ff., und zum EEWärmeG BR-Drucks. 9/08, S. 17 ff., 40 ff.; BVerfGE 121, 30, 46 f. m.w.N.; *Sösemann*, a.a.O., 137 f.; vgl. *Degenhart*, a.a.O., 70 Rn. 59 m.w.N.

⁷³⁹ Keine Doppelzuständigkeit, so BVerfGE 36, 193, 202 f.; 61, 149, 204; 56, 249, 263; siehe auch *Maunz*, in: *Maunz/Dürig*, GG, 2013, 69. EL, Art. 74 Rn. 9 m.w.N.

⁷⁴⁰ *Degenhart*, in: *Sachs*, Grundgesetz, 6. Aufl. 2011, Art. 70 Rn. 50 ff. m.w.N., 61 f.; offen *Pieroth*, in: *Jarass/Pieroth*, Grundgesetz, 12. Aufl. 2012, Art. 70 Rn. 7 m.w.N.

⁷⁴¹ *Degenhart*, in: *Sachs*, Grundgesetz, 6. Aufl. 2011, Art. 70 Rn. 58, Art. 72 Rn. 7, Rn. 8 S. 1; *Pieroth*, in: *Jarass/Pieroth*, Grundgesetz, 12. Aufl. 2012, Art. 70 Rn. 8; *Milkau*, ZUR 2008, 561, 564; *Sösemann*, ZNER 2008, 137 f.; *Schink*, UPR 2011, 91, 93; *Rodi/Sina/Gerstetter/Bausch/Görlach/Neubauer*, Klimaschutzrecht des Bundes, 2011, S. 57 ff.

⁷⁴² Dazu und im Folgenden *Maunz*, in: *Maunz/Dürig*, GG, 2013, 69. EL, Art. 74 Rn. 51 f. m.w.N., i.E. auch *Hebeler*, DÖV 2010, 754 ff.

⁷⁴³ BVerfGE 106, 62, 135 ff.; BVerfGE 111, 226, 252 ff.; *SRU*, Umweltschutz in der Föderalismusreform, 2006, S. 9 ff.

⁷⁴⁴ Gesetz zur Neuregelung des Rechts der Erneuerbaren Energien im Strombereich v. 21.7.2004, BGBl. I S. 1918.

⁷⁴⁵ Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen v. 8.7.2004, BGBl. I S. 1578.

Die Forderung nach mehreren Kompetenztiteln im Falle thematischer Überschneidungen im Rahmen des Art. 74 GG⁷⁴⁶ basiert nun in erster Linie auf dem mit Skepsis betrachteten Verhalten des Bundes, nach der Föderalismusreform 2006 klimarelevante Gesetze wie das EEWärmeG⁷⁴⁷ und das EEG 2009⁷⁴⁸ ausschließlich auf die Luftreinhaltung gem. Nr. 24 zu stützen,⁷⁴⁹ womit eine Erforderlichkeitsprüfung entbehrlich war. Beanstandet wird, dies sei nicht sachgerecht, da mit den Fachgesetzen häufig heterogene Ziele verfolgt würden und diesen je nach Blickwinkel des Betrachters und konkreter Formulierung des Gesetzeszwecks unterschiedliches Gewicht beigemessen werde. Da dies letztlich willkürlich sei und damit nicht eindeutig festgestellt werden könne, welches Ziel der durch das Gesetzesvorhaben verfolgte Hauptzweck sei, müsse neben der Nr. 24 zumindest ein weiterer einschlägiger fachspezifischer Kompetenztitel herangezogen werden. Andernfalls blieben die strengeren, aus Art. 72 Abs. 2 GG fließenden Anforderungen, namentlich die Erforderlichkeitsprüfung, sachwidrig unbeachtet.

Vertreter anderer Ansicht⁷⁵⁰ stellen bei potentiellen thematischen Überschneidungen bei der kompetentiellen Zuordnung eines Gesetzes stärker auf den Weg der Ermittlung des primären Normzwecks resp. des stärkeren Sachzusammenhang ab, der nach denselben Grundsätzen wie im Verhältnis zwischen Bund und Ländern vorzunehmen sei. Der primäre Normzweck ist, wie bereits dargelegt, durch Auslegung und unter Heranziehung von Spezialitätsgrundsätzen zu ermitteln. Daraus folgt, dass auch nach dieser Ansicht eine Kompetenzkombination möglich sein dürfte, wenn es sich um mehrere gleichrangige Normzwecke handelt. Gibt es hingegen einen primären Normzweck, erfolgt die kompetentielle Zuordnung eines Gesetzes zu einem einzigen Titel.⁷⁵¹

⁷⁴⁶ Grundsätzlich für eine Kompetenzkombination in derartigen Fällen *SRU*, Umweltschutz in der Föderalismusreform, 2006, S. 9; *Schulze-Fielitz*, NVwZ 2007, 249, 252; nicht eindeutig *Koch/Krohn*, NuR 2006, 673, 677.

⁷⁴⁷ Erneuerbare-Energien-WärmeGesetz v. 7.8.2008, BGBl. I S. 1658, zuletzt geändert durch Gesetz v. 22.12.2011, BGBl. I S. 3044; zum Klimaschutz als primärem Gesetzeszweck des EEWärmeG §§ 1 Abs. 1, 18 Nr. 3 EEWärmeG; *Sösemann*, ZNER 2008, 137 f.; konsolidierte Fassung der Begründung zum EEWärmeG, http://www.erneuerbare-energien.de/EE/Redaktion/DE/Downloads/konsolidierte_begrueendung_eewaermeg.pdf (Stand: 31.8.2014), S. 6, 27; BR-Drucks. 9/08, S. 19, 40.

⁷⁴⁸ Erneuerbare-Energien-Gesetz v. 25.10.2008, BGBl. I S. 2074, zuletzt geändert durch Gesetz v. 20.12.2012, BGBl. I S. 2730; zum Klima- und Naturschutz als primärem Gesetzeszweck des EEG siehe BT-Drucks. 16/8148, S. 26, 35; zum EEG 2004 bereits siehe BT-Drucks. 15/2864, S. 26; so auch *Sösemann*, ZNER 2008, 137 f.; zur Mittel-Zweck-Kette der Regelungen des EEG *Müller/Oschmann*, in: *Altrock/Oschmann/Theobald*, EEG, 4. Aufl. 2013, § 1 Rn. 25 ff. m.w.N.

⁷⁴⁹ Dazu und im Folgenden kritisch *Milkau*, ZUR 2008, 561, 564.

⁷⁵⁰ *Sösemann*, ZNER 2008, 137 ff.; *Pieroth*, in: *Jarass/Pieroth*, Grundgesetz, 12. Aufl. 2012, Art. 70 Rn. 8, Art. 72 Rn. 1 f.; so noch *Degenhart*, NVwZ 2006, 1209 f., siehe ferner *Degenhart*, in: *Sachs*, Grundgesetz, 6. Aufl. 2011, Art. 72 Rn. 8 f. offen.

⁷⁵¹ So tendentiell für die Zuordnung zu Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG bei querschnittsorientierten Aufgabenfeldern wie dem Klimaschutzrecht *Sösemann*, ZNER 2008, 137 f., 140.

Zutreffend ist, dass mit einem Fachgesetz mehrere Ziele verfolgt werden können.⁷⁵² Anerkanntermaßen steht der telos eines Gesetzes nicht im Belieben des einzelnen Betrachters. Aus dem Umstand, dass mehrere mit einem Gesetz verfolgte Ziele je nach individueller Einschätzung des Betrachters gleich gewichtet werden können, darf jedenfalls nicht folgen, dass in diesem Fall ein Gesetz „sicherheitshalber“ mehreren Kompetenztiteln zuzuordnen ist.⁷⁵³ Bei thematischen Überschneidungen mehrerer Unterarten der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz hätte dies letztlich eine Uferlosigkeit von Kompetenztiteln zur Folge; es läge stets eine Kompetenzkombination von Titeln aus Art. 74 Abs.1 GG vor. In dem Fall, in dem ein Titel einer Kernkompetenz und einer Erforderlichkeitskompetenz zusammentreffen, würde nach der genannten Ansicht nicht nur das Gesetz auf diese beiden Titel gestützt werden, sondern es müsste auch eine Erforderlichkeitsprüfung vorgenommen werden, weil dies der Erforderlichkeitskompetenztitel verlangt.

Bevor somit im ersten Schritt sicherheitshalber mehrere Kompetenztitel mehrerer Unterarten der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz herangezogen werden und sodann im zweiten Schritt zu entscheiden ist, welches Verfahren welcher Unterart tatsächlich anzuwenden ist (Absehen von oder Durchführen einer Erforderlichkeitsprüfung, Abweichungsrecht der Länder?), ist vielmehr im ersten Schritt der primäre Normzweck eines Gesetzes zu ermitteln. Dabei sind allerdings weniger subjektive Einschätzungen heranzuziehen, sondern es sind die Kriterien zugrunde zu legen, die anerkanntermaßen für die Ermittlung des primären Normzwecks relevant sind. Wie bereits ausgeführt, handelt es sich hier um die Auswertung historischer Erwägungen, die systematische und historische Auslegung und die Heranziehung von Spezialitätsgrundsätzen. Lässt sich danach im ersten Schritt ein primärer Normzweck eines Gesetzes ermitteln, ist im zweiten Schritt das Verfahren dieses entsprechenden Kompetenztitels maßgeblich.

Nur in dem Fall, in dem im ersten Schritt zwei gleichrangige Normzwecke ermittelt werden, so dass eine Kompetenzkombination vorliegt, ist im zweiten Schritt zu klären, welches Verfahren bei mehreren Unterarten des Art. 74 Abs. 1 GG zu wählen ist. Auf dieser Ebene sind nicht wenige Fragen offen: So entspräche beim Nebeneinander von Titeln der Kern- und der Erforderlichkeitskompetenz die Durchführung der Erforderlichkeitprüfung nach Art. 72 Abs. 2 GG zwar einerseits dem Titel der Erforderlichkeitskompetenz. Andererseits würde damit die Wertung des Gesetzgebers unterlaufen, die er mit der Kernkompetenz verbindet, da er sie mit der Föderalismusreform deutlich der ausschließlichen Bundesgesetzgebungskompetenz angenähert hat. Beim Nebeneinander von Titeln der Kern- oder der

⁷⁵² Siehe dazu die in Kap. B. analysierten Fachgesetze.

⁷⁵³ So aber i.E. *Milkau*, ZUR 2008, 561, 564.

Erforderlichkeitskompetenz auf der einen Seite und eines Titels der Abweichungskompetenz der Länder (Art. 72 Abs. 3 GG) auf der anderen Seite stellt sich die nicht minder schwierige Frage, ob die Länder in einem derartigen Fall ein Abweichungsrecht besitzen oder nicht.

2. Kompetenztitel

Somit ist zunächst im ersten Schritt zu untersuchen, über welchen primären Normzweck das allgemeine KSG verfügt. In Betracht kommen die Kompetenztitel der Luftreinhaltung als einer Kernkompetenz (dazu a), das Recht der Wirtschaft als Erforderlichkeitskompetenz (dazu b) und die Raumordnung als entweder ausschließliche Kompetenz des Bundes oder als Abweichungskompetenz (dazu c). Ergibt diese Prüfung, dass ein Kompetenztitel primär berührt ist, ist dessen Verfahren maßgeblich. Sind mehrere Kompetenztitel gleichrangig berührt, ist im zweiten Schritt zu prüfen, welches Verfahren dann anzuwenden ist.

a) Luftreinhaltung, Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG

Die Ermittlung des primären Normzwecks resp. des stärkeren Sachzusammenhangs oder des unmittelbaren Regelungsgegenstands eines Gesetzes erfolgt, wie oben dargelegt, im Wege der Auslegung und unter Heranziehung von Spezialitätsgrundsätzen. Für das allgemeine KSG ergibt sich somit Folgendes:

Der Klimaschutz – das heißt im Wesentlichen die Senkung von Treibhausgasemissionen – unterfällt nach allgemeiner Ansicht⁷⁵⁴ dem Begriff der Luftreinhaltung gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG.

Auch wenn der Verfassungsgeber bei Einfügung dieser Norm 1972 noch nicht an Treibhausgasemissionen dachte, so ist der Begriff „Luftreinhaltung“ dynamisch offen als „Veränderungen der natürlichen Zusammensetzung der Luft“⁷⁵⁵ zu verstehen. Heranzuziehen ist insoweit § 3 Abs. 4 BImSchG, der als Gegenbegriff zur Luftreinhaltung den Begriff der Luftverunreinigung einfachgesetzlich definiert. Da das BImSchG parallel zur Aufnahme der Nr. 24 in das Grundgesetz erlassen wurde, kann ohne Weiteres davon ausgegangen werden, dass der Begriff der Luftreinhaltung im BImSchG zur Auslegung des gleichlautenden Begriffs

⁷⁵⁴ Ekardt, UPR 2011, 371, 377; Sösemann, ZNER 2008, 137, 140; Milkau, ZUR 2008, 561, 562 f.; Winkler, a.a.O., S. 134; Wustlich, a.a.O.; Klocke, Klimaschutz durch ökonomische Instrumente, S. 186; Bündnis90/Die Grünen, KSG-E, BT-Drucks, 17/13757, S. 9, BT-Drucks, 18/1612, S. 11.

⁷⁵⁵ Maunz, in: Maunz/Dürig, GG, 2013, 69. EL, Art. 74 Rn. 251.

in Nr. 24 herangezogen werden kann mit dem Ergebnis, dass Nr. 24 zumindest auch den im BImSchG einfachgesetzlich definierten Begriffsinhalt abdeckt.

Luftverunreinigungen nach § 3 Abs. 4 BImSchG sind „Veränderungen der natürlichen Zusammensetzung der Luft⁷⁵⁶, insbesondere durch Rauch, Ruß, Staub, Gase, Aerosole, Dämpfe oder Geruchsstoffe“. Da inzwischen anerkannt ist, dass der anthropogene Ausstoß von Treibhausgasen und insbesondere CO₂ in hohen Konzentrationen seit Jahren die natürliche Zusammensetzung der Luft über das die natürlichen Schwankungen hinausgehende Maß verändert und zur Erderwärmung beiträgt,⁷⁵⁷ handelt es sich hier um Luftverunreinigungen, deren Minderung der Luftreinhaltung dient.

Für die Annahme, dass der historische Gesetzgeber mit dem heutigen Wissen Treibhausgase als luftverunreinigende Stoffe anerkannt hätte, spricht auch, dass er später in § 1 Abs. 1 BImSchG den Schutz der Atmosphäre als Schutzzweck des BImSchG aufnahm, von dem auch der Klimaschutz umfasst ist.⁷⁵⁸ Auch dehnte er den Begriff der Immissionen in § 3 Abs. 2 BImSchG auf Luftverunreinigungen aus, die auf die Atmosphäre einwirken, gerade um eine Bekämpfung des Treibhauseffekts mit Hilfe des BImSchG zu ermöglichen.⁷⁵⁹ Zu berücksichtigen ist ferner, dass die Aufzählung in § 3 Abs. 4 BImSchG nicht abschließend, sondern enumerativ ist. Die Qualifizierung von Treibhausgasen und insbesondere CO₂ als luftverunreinigende Stoffe wird zudem durch die Verordnung 166/2006/EG⁷⁶⁰ gestützt, nach der CO₂ einen Luftschadstoff darstellt (Anhang II Nr. 3).

Systematisch lässt sich dem KSG entnehmen, dass es in seinen wesentlichen Regelungen auf den Klimaschutz ausgerichtet ist: So werden lang- und mittelfristige Klimaschutzziele sowie Zwischenziele zur Senkung der Treibhausgasemissionen in bestimmtem Umfang und Zeitraum vorgegeben. Sodann werden Sektoren gebildet und bestimmt, dass in einem Klimaschutzplan sektorenspezifische Klimaschutzziele festzulegen sind. Der Klimaschutzplan, die Monitoring- und Evaluierungsmechanismen für die Erfolgskontrolle sowie die bei Zielverfehlung zu ziehenden Konsequenzen dienen unmittelbar und direkt der Zielerreichung. Kern der wesentlichen Regelungen des allgemeinen KSG ist demnach der Klimaschutz. Auch wenn

⁷⁵⁶ Anhaltspunkte zur Bestimmung der natürlichen Zusammensetzung der Luft enthält die VDI-Richtlinie 2104, die die Gewichts- bzw. Volumenanteile u.a. von CO₂ angibt. Hinsichtlich CO₂ geht sie von einem Anteil von 0,04 Gewichtsprozent und 0,03 Volumenprozent, jeweils bezogen auf trockene Luft, aus.

⁷⁵⁷ IPCC, WGI AR5, Contribution to the Fifth Assessment Report: Climate Change 2013: The Physical Science Basis, 2013; IPCC, WG III, Fourth Assessment Report, 2007; Peters/Andrew/Boden/Canadell/Ciais/Le Quéré/Marland/Raupach/Wilson, Nature Climate Change 3/2013, 4 ff.

⁷⁵⁸ Wustlich, Atmosphäre als globales Umweltgut, S. 73 ff. m.w.N.; Sösemann, ZNER 2008, 137, 140; Groß, NVwZ 2011, 129 f.

⁷⁵⁹ BT-Drucks. 11/6633, S. 35 u. 43.

⁷⁶⁰ Verordnung (EG) Nr. 166/2006 des Europäischen Parlaments und Rates v. 18.1.2006 über die Schaffung eines Europäischen Schadstofffreisetzungs- und -verbringungsregisters und zur Änderung der Richtlinien 91/689/EWG und 96/61/EG des Rates, ABl. 2006 Nr. L 33, S. 1 ff.

Klimaschutz als Querschnittsmaterie und ein im Klimaschutzplan gegebenenfalls enthaltener Entwicklungspfad zum Ausbau der erneuerbaren Energien⁷⁶¹ die klimaschutzrelevanten Sektoren und hier vor allem das Recht der Wirtschaft nach Art. 74 Nr. 11 GG mitberühren, dürfte dies der Gewichtung nach in einem gegenüber der Luftreinhaltung aus Nr. 24 deutlich geringeren Umfang sein.⁷⁶²

Aus dem Vorstehenden folgt somit, dass der Normzweck des KSG klar auf der Luftreinhaltung liegt.

b) Recht der Wirtschaft, Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG

Neben der Luftreinhaltung nach Nr. 24 könnte auch der Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG für das Recht der Wirtschaft berührt sein. Im Besonderen kommen hier die Bereiche Energiewirtschaft⁷⁶³, Industrie und Gewerbe in Betracht, da diese Wirtschaftszweige über ein hohes CO₂-Einsparpotential verfügen. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG ist nicht nur dann die von einem Gesetz betroffene Kompetenznorm, wenn sich Gesetzesvorhaben in irgendeiner Form auf die Erzeugung, Herstellung und Verteilung von Gütern des wirtschaftlichen Bedarfs richten, sondern auch im Falle aller anderen, das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung als solche regelnden Gesetze, sofern ein wirtschaftsregulierender oder wirtschaftslenkender Inhalt gegeben ist.⁷⁶⁴ Das Recht der Wirtschaft könnte über die Sektor- und die Ressortziele berührt sein.

Das allgemeine KSG gibt konkrete Gesamt- und Zwischenziele für die Senkung der inländischen Treibhausgasemissionen vor. Nach der Bildung der relevanten Sektoren im Gesetz (dazu E. VI. 1. a) werden die Mengengerüste aus den Gesamt- und Zwischenzielen auf die Sektoren verteilt. Dieser Vorgang wird gemeinhin mit der Festlegung von „Sektorzielen“ umschrieben, obgleich es sich technisch gesehen nicht um die Festlegung eigener Ziele, sondern nur um die Aufteilung der genannten Mengengerüste handelt (Kap. E. VI. 1.). Das KSG sollte ferner vorsehen, dass diese Sektorziele im Klimaschutzplan festgelegt werden (Kap. E. VI. 1. b) (3).

⁷⁶¹ Dazu Kap. E. VII. 4. d).

⁷⁶² I.E. auch *Sina/Meyer-Ohlendorf/Czarnecki*, Klimaschutzgesetz in Deutschland, 2009, S. 16.

⁷⁶³ Energiewirtschaft umfasst die Erzeugung und wirtschaftliche Ausnutzung gespeicherter Kraft, den Verkehr mit Energie, die Fernwärme und Energiepreise. *Maunz*, in: *Maunz/Dürig*, GG, 2013, 69. EL, Art. 74 Rn. 144 m.w.N.

⁷⁶⁴ BVerfGE 68, 319, 330; *Milkau*, ZUR 2008, 561, 563, eine weite Auslegung des „Rechts der Wirtschaft“ zugrunde legend.

Auch wenn die Sektorziele Grundlage für spätere potentiell grundrechtsrelevante Gesetze sein könnten und den Sektoren und den Sektorzielen wirtschaftliche Bedeutung zuzusprechen ist,⁷⁶⁵ dürften sie sich wohl nicht unmittelbar auf die Erzeugung, Herstellung und Verteilung von Gütern des wirtschaftlichen Bedarfs beziehen. Die Sektorziele sind keine eigentlichen Ziele und adressieren nicht direkt die jeweiligen Sektoren. Mit ihnen werden vielmehr die Treibhausgasmengengerüste aus den Gesamt- und Zwischenzielen auf die Sektoren aufgeteilt. Sie weisen auch keinen direkten Regelungsgehalt im Hinblick auf das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung von Unternehmen i.S.d. Nr. 11 auf. Denn sie geben den Unternehmen jedenfalls nicht direkt vor, ihre Treibhausgasemissionen zu senken und beeinflussen somit jedenfalls nicht unmittelbar die unternehmerischen Entscheidungen. Derartige Vorgaben sind allenfalls mittelbar erkennbar. Aus der bloßen Aufteilung der Mengengerüste lässt sich aber wohl keine Handlungspflicht und jedenfalls wenn, dann nur ein mittelbarer, Druck auf die Unternehmen ableiten. Eine Handlungspflicht ergäbe sich erst direkt aus den Maßnahmen, die im Klimaschutzplan zur Umsetzung der Sektorziele aufgeführt werden, wie z.B. die Änderung von Gesetzen oder das Ergreifen untergesetzlicher Maßnahmen. Ein Bezug zum wirtschaftlichen Leben und der wirtschaftlichen Betätigung von Unternehmen ist damit vorliegend nur entfernt. Zum Vergleich sind als wirtschaftsregulierende und -lenkende Regelungen solche über die Organisation der Wirtschaft, die Wirtschaftswerbung und damit über den unlauteren Wettbewerb, über den Datenschutz oder berufsordnende Gesetze anerkannt.⁷⁶⁶ Bei der Aufteilung der Mengengerüste aus den Gesamt- und Zwischenzielen auf die Sektoren dürfte es sich aber um einen Vorgang handeln, der die Unternehmen nur mittelbar berührt und sie lediglich als „Reflex“ trifft. Ein wirtschaftsregulierender Gehalt oder eine Lenkung der Wirtschaft durch die Sektorziele dürfte somit allenfalls mittelbar vorliegen.

Ähnliches ergibt sich für die Ressortziele. Das allgemeine KSG sollte bestimmen, dass die Sektorziele – ebenfalls im Klimaschutzplan – dem Verantwortungsbereich eines oder mehrerer zuständiger Bundesressorts zugeordnet werden mit der Folge, dass diese zu Ressortzielen werden, indem eine konkrete Verantwortlichkeit der Bundesressorts hergestellt wird (Kap. E. VI. 2. a). Auch hier werden den Unternehmen keine direkten Vorgaben gemacht, ihre Treibhausgasemissionen zu senken. Es besteht weder eine direkte entsprechende Handlungspflicht noch entsteht ein direkter Handlungsdruck. Die Unternehmen sind lediglich mittelbar berührt; ein direkter Bezug zum wirtschaftlichen Leben und der wirtschaftlichen Betätigung von Unternehmen dürfte erst durch die zur Umsetzung der Ressortziele im Klimaschutzplan vorgesehenen Maßnahmen entstehen. Damit liegt auch hier ein allenfalls mittelbarer wirtschaftsregulierender Gehalt oder eine Lenkung der Wirtschaft vor.

⁷⁶⁵ Rodi/Sina/Gerstetter/Bausch/Görlach/Neubauer, Klimaschutzrecht des Bundes, 2011, S. 331.

⁷⁶⁶ Maunz, in: Maunz/Dürig, GG, 2013, 69. EL, Art. 74 Rn. 134 f. m.w.N.

Im Ergebnis dürften die Sektor- wie die Ressortziele allenfalls mittelbar die Wirtschaft regulieren bzw. lenken. Folglich ist das Recht der Wirtschaft allein Nebenzweck des allgemeinen KSG, der sich seinem Gewicht nach deutlich unter der Luftreinhaltung befindet. Im Hinblick auf das Recht der Wirtschaft – dem ein weiterer Anwendungsbereich zukommt⁷⁶⁷ – kann zudem mit dem Grundsatz der Spezialität⁷⁶⁸ argumentiert werden: Die Luftreinhaltung ist gegenüber der Nr. 11 spezieller.

Auch wenn aber das Recht der Wirtschaft als zu der Luftreinhaltung gleichrangiger Normzweck einzustufen wäre, könnte die Erforderlichkeitsklausel nach Art. 72 Abs. 2 GG zu bejahen sein. Ihr ist nur dann Genüge getan, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse, die Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse oder die Wahrung der Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. Die diesbezügliche gesetzgeberische Entscheidung ist justitiabel; sie kann vom BVerfG hinsichtlich des Vorliegens wie des Wegfalls der Erforderlichkeit überprüft werden. Vorliegend könnte die Wahrung der Rechtseinheit im gesamtwirtschaftlichen Interesse gefährdet sein. Das ist der Fall, wenn eine nicht hinnehmbare Rechtszersplitterung und daraus resultierend unzumutbare Behinderungen im länderübergreifenden Rechtsverkehr, insbesondere Störungen der Rechtssicherheit und Freizügigkeit, entstehen.⁷⁶⁹ Die im KSG normierten Klimaschutzziele der Bundesregierung sind auf den Gesamtstaat bezogen. Damit dürfte der Bund darauf angewiesen sein, dass die Länder die Ziele umsetzen. Hier ließe sich vertreten, dass nur so eine konsistente Erfüllung der Ziele möglich ist, zu denen Deutschland völker- und europarechtlich verpflichtet ist. Gleichwohl dürften hier auch andere Ansichten gut vertretbar sein, die die Erforderlichkeit einer Bundesregelung in Zweifel ziehen. Hier besteht weiterer Forschungsbedarf, der jedoch nicht in diesem Gutachten zu erörtern ist.

c) Raumordnung, Natur der Sache oder Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG

Fraglich ist, ob der Kompetenztitel für die Raumordnung einschlägig ist. In Abgrenzung zu der städtebaulichen Planung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG unterfällt der Raumordnung die überörtliche und überfachliche, zusammenfassende Gesamtplanung.⁷⁷⁰ Abzugrenzen ist die Raumordnung insbesondere von der Fachplanung.

⁷⁶⁷ *Maunz*, in: *Maunz/Dürig*, GG, 2013, 69. EL, Art. 74 Rn. 130 ff.

⁷⁶⁸ *Milkau*, ZUR 2008, 561, 564.

⁷⁶⁹ *Degenhart*, in: *Sachs*, Grundgesetz, 6. Aufl., 2011, Art. 72 Rn. 16.

⁷⁷⁰ *Degenhart*, in: *Sachs*, Grundgesetz, 6. Aufl. 2011, Art. 74 Rn. 78 f.; *Maunz*, in: *Maunz/Dürig*, GG, 2013, 69. EL, Art. 75 Rn. 134 f.

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Raumordnung für den Gesamtstaat ergibt sich als Kompetenz aus der Natur der Sache als *ausschließliche Bundeskompetenz*; für die Landesebene beruht sie auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG.⁷⁷¹ Das Abweichungsrecht der Länder nach Art. 72 Abs. 3 UAbs. 1 Nr. 4 GG betrifft daher allein die Raumplanung für die Landesebene, nicht aber für die Bundesebene.⁷⁷²

Mit dem allgemeinen KSG, wie hier entwickelt, werden für das gesamte Bundesgebiet Gesamt- und Zwischenziele für die Bundesregierung zur Senkung der inländischen Treibhausgasemissionen festgelegt (dazu E. V.). Ein Bezug zu raumbedeutsamen Vorhaben ist jedoch nicht ersichtlich. Im Übrigen würde es sich, wenn ein solcher vorläge, um Raumordnung für den Gesamtstaat handeln, so dass der Bundesgesetzgeber eine ausschließliche Kompetenz aus der Natur der Sache hätte, die abweichungsfest ist; eine Kompetenz aus der Nr. 31 läge also nicht vor. Da aber kein unmittelbarer Bezug zu raumbedeutsamen Vorhaben bestehen dürfte und erst im Klimaschutzplan als dem Kernumsetzungsinstrument für die Umsetzung der Klimaschutzziele konkrete Maßnahmen benannt werden, ist die Raumordnung aus der Natur der Sache nicht berührt.

d) Ergebnis

Primärer Normzweck des allgemeinen KSG ist die Luftreinhaltung gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG. Das Recht der Wirtschaft ist allenfalls Nebenzweck des Gesetzes.

3. Kompetentielle Zuordnung

Der Bund besitzt die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für ein KSG aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG. Um das KSG rechtssicher auf die Luftreinhaltung abzustützen, ist dessen zentraler und unmittelbarer Regelungsgegenstand, der Klimaschutz, in entsprechender Form in die Gesetzesbegründung aufzunehmen. Gleichzeitig kann so der Klimaschutz nach der historischen und teleologischen Auslegung als primärer Normzweck identifiziert werden.

⁷⁷¹ BVerfGE 3, 407/427 f.; 15, 1/16.

⁷⁷² Umstritten, *Degenhart*, in: Sachs, Grundgesetz, 6. Aufl. 2011, Art. 74 Rn. 79 m.w.N. Mit dem Abweichungsrecht geht ein Anwendungsvorrang des jeweils späteren Gesetzes einher.

IV. Europarechtliche Vorgaben

Uta Stäsche (IKEM), Dörte Fouquet, Jana V. Nysten, Angela Guarrata (BBH)

Im Folgenden werden die europarechtlichen Vorgaben für die Festlegung ambitionierterer deutscher Klimaschutzziele skizziert. Zu untersuchen ist insbesondere, inwieweit eine rechtliche Verankerung des in der Koalitionsvereinbarung vom Dezember 2013 vorgegebenen mittelfristigen Ziels, die Treibhausgasemissionen bis 2020 um mindestens 40 % gegenüber 1990 zu verringern, mit den Bestimmungen des europäischen Klima- und Energiepakets sowie den Anforderungen des Primärrechts vereinbar ist. Für die langfristigen Klimaschutzziele nach 2020 sind, da bislang keine europäische Klimaschutzgesetzgebung für diesen Zeitraum besteht, vor allem die europäischen Grundfreiheiten von Bedeutung.

Nach dem europäischen Klima- und Energiepaket ist seit 2013 für das mittelfristige Klimaschutzziel bis 2020 zwischen Maßnahmen innerhalb und außerhalb des europäischen Emissionshandels zu differenzieren. Grundlegende Vorgaben sind der zuletzt durch die Richtlinie 2009/29/EG⁷⁷³ novellierten *Emissionshandelsrichtlinie* 2003/87/EG (EH-RL) und der ESD⁷⁷⁴ zu entnehmen. Diese beiden Instrumente des Klima- und Energiepakets verteilen das 20 %-Emissionsminderungsziel der EU für 2020⁷⁷⁵ auf die innerhalb und außerhalb des Emissionshandels befindlichen Sektoren;⁷⁷⁶ beide haben einen zeitlichen Anwendungsbereich bis 2020. In der Summe folgt aus ihnen die Verpflichtung für Deutschland, bis 2020 ca. 33 % seiner Treibhausgasemissionen gegenüber 1990 einzusparen.⁷⁷⁷

Das im Energiekonzept der Bundesregierung von 2010 und im Koalitionsvertrag 2013 der an der Bundesregierung beteiligten Parteien genannte mittelfristige 40 %-Minderungsziel für 2020 geht einschlägigen Schätzungen zufolge deutlich über die rechtlichen Verpflichtungen Deutschlands aus dem EU-Klima- und Energiepaket hinaus. Da es sich bei dem europäischen 2020-Ziel gleichwohl nicht um *hard law*, sondern um unionales *soft law* handelt,⁷⁷⁸ wäre die bundesgesetzliche Verankerung des deutschen 2020-Ziels in einem KSG die klar verbindlichere Regelungsform. Im Wesentlichen Gleiches würde jedoch auch dann gelten,

⁷⁷³ Richtlinie 2009/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23.4.2009 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Verbesserung und Ausweitung des Gemeinschaftssystems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten, Abl EU 2009 Nr. L 140, S. 63 ff.

⁷⁷⁴ Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23.4.2009 gem. Art. 175 Abs. 1 i.V.m. 251 EGV, ABl. 2009 Nr. L 140, S. 136.

⁷⁷⁵ Dazu Kap. A. II. 1. a).

⁷⁷⁶ Allerdings gelten unterschiedliche Bezugsjahre: Für das 20 %-Ziel der EU 1990, für den Emissionshandel und die ESD 2005.

⁷⁷⁷ Dazu Kap. A. II. 1. a).

⁷⁷⁸ Dazu Kap. A. II. 1.

wenn auch die Ziele und Transformationsschritte bis 2050 auf EU-Ebene, z.B. durch eine Richtlinie, verankert werden würden, da Deutschland dann als Mitgliedstaat verpflichtet wäre, eine solche neue und langfristige Klima- und Energie-Richtlinie in nationales Recht umzusetzen.

1. Mittelfristiges Klimaschutzziel: Sektoren innerhalb des Emissionshandels

Zu untersuchen ist, ob nationale Klimaschutzziele, insbesondere wenn sie auch Sektoren des Emissionshandels erfassen, überhaupt zulässig sind.

a) Vorgaben der Emissionshandelsrichtlinie

Die EH-RL legt die Treibhausgasemissionen für alle in Europa erfassten Anlagen der Energiewirtschaft, der emissionsintensiven Industrie sowie des Luftverkehrs fest und begrenzt sie auf maximal 1.720 Mio. t CO₂-Äquivalente im Jahr 2020. Diese Gesamtmenge wurde in einzelne Emissionsrechte (Zertifikate) aufgeteilt, die auf die Marktteilnehmer nach einem besonderen Verfahren verteilt werden. Ziel ist es, über Angebot und Nachfrage einen Markt mit sich verknappenden Zertifikaten zu schaffen, um in Europa die Treibhausgasemissionen und hier im Wesentlichen CO₂-Emissionen zu senken.⁷⁷⁹ Anders als in den ersten beiden Zuteilungsperioden⁷⁸⁰, in denen die Mitgliedstaaten in nationalen Zuteilungsplänen und -gesetzen die Gesamtzahl der zu verteilenden Zertifikate (Caps) vorsehen konnten, wird diese Gesamtmenge in der nun geltenden dritten Zuteilungsperiode durch die EU festgelegt (sogenanntes EU-Cap, Art. 9, 9a EH-RL). Diese europaweit einheitliche Emissionsobergrenze, die jährlich um 1,74 % zu verringern ist (Art. 9 Abs. 1 EH-RL, 5. Erwägungsgrund der RL 2009/29/EG), bestimmt die Gesamtmenge der in der EU zu vergebenden Zertifikate, basierend auf den im Zeitraum zwischen 2008 und 2012 zugeteilten Zertifikaten. Die Zuteilung zu den einzelnen, am Emissionshandel teilnehmenden Unternehmen geschieht wiederum auf Basis der Menge an Zertifikaten, die ein Unternehmen in der vormaligen Handelsperiode von 2008 bis 2012 empfangen hatte (Art. 9a Abs. 1 EH-RL). Für Anlagen, die erst ab 2013 in das Gemeinschaftssystem einbezogen werden, haben die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen, dass Anlagenbetreiber hinreichend begründete und von unabhängiger Stelle geprüfte Emissionsdaten vorlegen, auf Basis derer dann die zu vergebende Menge an Emissionszertifikaten zu bestimmen ist (Art. 9a Abs. 2 EH-RL). Seit 2013 werden Betreibern

⁷⁷⁹ Kritisch zum Funktionieren des ETS Systems u.a. *Epiney*, ZUR 2010, 236 m.w.N., 244 f.; *Wegener*, ZUR 2009, 283 ff.

⁷⁸⁰ 2005 bis 2007, 2008 bis 2012.

von Anlagen, die in den Anwendungsbereich des Emissionshandelssystems fallen, Zertifikate in der Regel durch Versteigerung zugeteilt, wobei jedoch nicht vorgeben ist, wie viele Zertifikate einem speziellen Unternehmen zuzuteilen sind, um Angebot und Nachfrage in einem Markt zu schaffen. Insbesondere kann seit 2013 der Energiesektor im Grunde nicht mehr von kostenlosen Zuteilungen profitieren, sondern die Zertifikate müssen kostenpflichtig ersteigert werden. Bis 2020 werden bestimmten Betreibern Zertifikate jedoch weiterhin kostenlos zugeteilt. Die Zertifikatmenge, die hier jeder dieser Betreiber erhält, wird anhand EU-weit harmonisierter Vorschriften bestimmt; Ausnahmen bestehen weiterhin etwa für energieintensive Sektoren, in denen die Produktionskosten durch die CO₂-Abgaben um mehr als 5 % steigen würden und die ihre Umsätze zu mehr als 10 % im Export außerhalb der EU Erlösen, bzw. einer dieser beiden Werte mindestens 30 % beträgt. Auch wird der Anteil der zu versteigernden Zertifikate schrittweise auf – bis 2027 – 100 % erhöht. Die deutschen Auktionen der ETS-Berechtigungen werden in der gegenwärtigen dritten Handelsperiode (2013 bis 2020) wöchentlich am Spot-Markt der Europäischen Energiebörse EEX (European Energy Exchange) durchgeführt. Die Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt) im UBA ist zuständige Behörde für die deutschen Versteigerungen.⁷⁸¹

b) Auswirkung auf das Klimaschutzziel bis 2020

Es ist zunächst zu prüfen, ob durch das Cap und dadurch dass somit die Menge der zuzuteilenden Emissionszertifikate nun durch die Kommission bestimmt wird, es den Mitgliedstaaten versagt ist, ein eigenes Klimaschutzziel zu setzen, welches die vom Emissionshandel abgedeckten Bereiche einschließt.

Wie im Vorangegangenen dargestellt, bestimmt die Kommission für den Zeitraum 2013 bis 2020 jährlich die Emissionsobergrenze für die Bereiche, die am Emissionshandel teilnehmen. Zudem schreibt Art. 9 Abs. 1 der Industrieemissionsrichtlinie (IE-RL) vor, dass Genehmigungen für Anlagen, die dem Emissionshandel unterstehen, keine zusätzlichen Emissionsgrenzwerte enthalten dürfen, „es sei denn, dies ist erforderlich, um sicherzustellen, dass keine erhebliche lokale Umweltverschmutzung verursacht wird.“

⁷⁸¹ Zum 1. Oktober 2013 hat die DEHSt im UBA die Rolle des so genannten Auktionators in den deutschen Versteigerungen an der EEX übernommen. Damit tritt die DEHSt nun formal als Anbieter der zu versteigernden Emissionsberechtigungen auf und ist auch für die Abwicklung der eingegangenen Geschäfte am Clearinghaus der EEX (ECC) verantwortlich. Die DEHSt löst damit die KfW Bankengruppe als Auktionator ab, die diese Aufgabe seit Anfang 2010 im Auftrag der DEHSt wahrgenommen hatte; siehe *UBA/DEHSt*, Deutsche Versteigerungen von Emissionsberechtigungen, Periodischer Bericht: Drittes Quartal 2013, S. 5.

Insbesondere auf Basis letzterer Bestimmung ist argumentiert worden, dass wegen der europaweit einheitlichen Emissionsobergrenze für die dem Emissionshandel unterstehenden Unternehmen strengere nationale Emissionsminderungsziele im Bereich des Emissionshandels europarechtswidrig seien.⁷⁸² Diese Aussage scheint jedoch undifferenziert. Wie im Folgenden dargestellt, schließt Art. 9 Abs. 1 IE-RL, selbst wenn man eine Sperrwirkung annimmt, nicht jedwede weitergehenden Klimaschutzziele aus, auch nicht für Unternehmen, die dem Emissionshandel unterstehen.

c) Harmonisierungsqualität und Sperrwirkung

Solange es keine europäische Klimaschutzverordnung mit verbindlichen Gesamtzielen gibt, ist es den Mitgliedstaaten grundsätzlich unbenommen zu versuchen, den „Wildwuchs“ des europäischen Klimaschutzrechts durch eine einheitliche Gesetzesstruktur zu begrenzen. Gleichwohl ist bei ehrgeizigen deutschen Minderungszielen in einem nationalen KSG den europäischen Vorgaben Rechnung zu tragen.

Europäisches Unionsrecht besitzt zwar nicht Geltungs-, aber Anwendungsvorrang gegenüber nationalem Recht⁷⁸³ und erlangt über Art. 23 GG bindende Wirkung. Handelt es sich nicht um ausschließliche unionale Gesetzgebungskompetenzen oder gibt es keine erschöpfenden, unmittelbar geltenden und auf konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen beruhenden Unionsnormen, liegen zwischen EU und Mitgliedstaaten konkurrierende Gesetzgebungskompetenzen vor, deren Handhabung durch das Subsidiaritätsprinzip und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gesteuert wird.

In einem solchen Fall kann Deutschland unter Berücksichtigung des Prinzips der Unionstreue tätig werden. Soweit die EU von ihrer Kompetenz nicht durch unmittelbar geltende Bestimmungen Gebrauch gemacht hat; dann bleiben die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten und damit im Falle Deutschlands auch die Art. 70 ff. GG unberührt. Ist die EU jedoch bereits gesetzgebend aufgetreten, dann können die Mitgliedstaaten in dem Rahmen in dem Unionsgesetzgebung besteht dem Unionsgesetzgeber nicht zuwider bzw. abweichend handeln; es bleibt kein Raum mehr für nationale Gesetzgebung.

Somit stellt sich die Frage, ob von den Art. 9f. EH-RL und Art. 9 Abs. 1 IE-RL eine Sperrwirkung ausgeht, dahingehend, dass kein Raum mehr für nationale Gesetzgebung bleibt. Daraufhin erfolgt eine Prüfung der Anwendbarkeit des Art. 193 AEUV, als eine Möglichkeit

⁷⁸² Vgl. dazu *Rodi/Sina/Gerstetter/Bausch/Görlach/Neubauer*, Klimaschutzrecht des Bundes, 2011, S. 315; *Sina/Meyer-Ohlendorf/Czarnecki*, Ein Klimaschutzgesetz für Deutschland, 2009, S. 16.

⁷⁸³ EuGH, Rs. 106/77, Slg. 1978, 629, 644; BVerfGE 75, 223, 244.

zum Zwecke des Umweltschutzes dennoch von bestehender Unionsgesetzgebung abzuweichen, und, sollte dieser anwendbar sein, eine kurze Ausführung zu dessen Interpretation.

Art. 9f. EH-RL und Art. 9 Abs. 1 IE-RL könnten dahingehend ausgelegt werden, dass bezüglich einer CO₂-bezogenen Regulierung einzelner Anlagen für die Mitgliedstaaten kein Spielraum mehr verbleibt. So bestimmt Art. 9 Abs. 2 EH-RL: „Die Kommission veröffentlicht bis 30. Juni 2010 die *absolute gemeinschaftsweite Menge der Zertifikate für 2013*, die auf der Gesamtmenge der Zertifikate basiert, die von den Mitgliedstaaten nach Maßgabe der Entscheidungen der Kommission über die nationalen Zuteilungspläne für den Zeitraum von 2008 bis 2012 vergeben wurden oder werden.“⁷⁸⁴ Entsprechend ist davon auszugehen, dass die Entscheidung über die Menge der Zertifikate, die gemeinschaftsweit zugeteilt werden können, bis 2020 von der Kommission ausgeht. Auch wird aus der Formulierung, dass es sich um „die absolute gemeinschaftsweite Menge“ handelt, deutlich, dass die Mitgliedstaaten im Grundsatz nicht mehr, aber auch nicht weniger Zertifikate zuteilen dürfen.⁷⁸⁵ Da die Zertifikate die zulässigen Emissionen bescheinigen, ergibt sich nach dem Wortlaut, dass es sich um eine abschließende Harmonisierung der Zahl der maximal auszugebenden Zertifikate handelt. Dies wird nach teleologischer, historischer und systematischer Interpretation dadurch bestätigt, dass die Mitgliedstaaten zwar immer noch die Daten bereitstellen, auf die die Kommission ihre Entscheidung gründet, jedoch im Vergleich zur Vergangenheit keine nationalen Allokationspläne mehr aufstellen. Der alte Art. 9 der Richtlinie 2003/87/EG, nach dem die Zuteilungsentscheidung bei den Mitgliedstaaten lag, wurde immerhin ersetzt.⁷⁸⁶ So soll die Zuteilung gemäß dem 15. Erwägungsgrund der Richtlinie 2009/29/EG unter „vollständig harmonisierten Zuteilungsbedingungen“ erfolgen. Die Mitgliedstaaten helfen lediglich bei der Ausführung.⁷⁸⁷ Sollten die Mitgliedstaaten immer noch in der Lage sein, mehr oder weniger Zertifikate auszugeben, würde das angestrebte vollständig harmonisierte System untergraben,⁷⁸⁸ und der Zweck der Neuerung, einen effizienteren Emissionshandel mit geringeren Wettbewerbsverzerrungen zu erreichen, würde damit verfehlt.^{789/90}

⁷⁸⁴ Hervorhebung durch den Verfasser.

⁷⁸⁵ So auch *Rodi/Sina/Gerstetter/Bausch/Görlach/Neubauer*, Klimaschutzrecht des Bundes, 2011, S. 37 m.w.N.

⁷⁸⁶ Vgl. dazu *Epiney*, ZUR 2010, 236, 240.

⁷⁸⁷ Vgl. Art. 10 EH-RL.

⁷⁸⁸ Vgl. *Callies*, in: *Callies/Ruffert*, EUV/AEUV, 2011, Art. 193 AEUV Rn. 5; *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, 2012, 49. EL, Art. 193 AEUV Rn. 5 f.

⁷⁸⁹ Vgl. insbesondere 8. u. 16. Erwägungsgrund Richtlinie 2009/29/EG.

⁷⁹⁰ Den Vorrang des Prinzips der Harmonisierung der Zuteilungspraxis hat die Kommission noch einmal deutlich in ihrem Beschluss vom 5.9.2013 (2013/448/EU) über nationale Umsetzungsmaßnahmen für die übergangsweise kostenlose Zuteilung von Treibhausgasemissionszertifikaten gem. Art. 11 Abs. 3 Richtlinie 2003/87/EG unterstrichen, indem sie auch die deutsche sog. Härtefallregelung für die weitere kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten für Anlagen auf der Grundlage von § 9 Abs. 5 TEHG vom 28.7.2011

Allerdings sagt die Harmonisierung der Regelungen zur Zuteilung der Zertifikate auf europäischer Ebene selbst noch nichts über die Möglichkeit der Mitgliedsstaaten aus, strengere emissionsbezogene Anforderungen an Anlagen, die am Emissionshandel teilnehmen, zu stellen, sofern diese nicht die Zuteilung der Zertifikate berühren. Immerhin ergeben sich aus diesem System selbst keine anlagenbezogenen Emissionsobergrenzen.

Allerdings könnten bestimmte Regelungen zur Festsetzung von Emissionsobergrenzen, die an die Anlagengenehmigung gekoppelt sind, durch Art. 9 Abs. 1 IE-RL gesperrt sein. Dieser untersagt den Mitgliedstaaten Anlagen, die am Emissionshandel teilnehmen, zusätzlich weitere Emissionsgrenzwerte für direkte Emissionen von Treibhausgasen aufzuerlegen, es sei denn, dies ist erforderlich, um sicherzustellen, dass keine erhebliche lokale Umweltverschmutzung verursacht wird.

Auflagen, die nicht an die Genehmigung der Anlage gekoppelt sind, sind von dieser Regelung aber nicht zwangsläufig umfasst. So bestimmt hierzu Art. 6 IE-RL: *„Unbeschadet der Genehmigungspflicht können die Mitgliedstaaten Auflagen für bestimmte Kategorien von Anlagen, Feuerungsanlagen, Abfallverbrennungsanlagen oder Abfallmitverbrennungsanlagen in Form von allgemeinen bindenden Vorschriften vorsehen. Werden allgemeine bindende Vorschriften erlassen, so genügt es, wenn in der Genehmigung auf diese Vorschriften verwiesen wird.“* Allgemein bindende Vorschriften sind nach Art. 3 Nr. 8 IE-RL *„Emissionsgrenzwerte oder andere Bedingungen, zumindest auf Sektorebene, die zur direkten Verwendung bei der Formulierung von Genehmigungsaufgaben festgelegt werden.“*

Eine abschließende Aussage über die Sperrwirkung der EH-RL und der IE-RL bezüglich bestimmter Maßnahmen bedarf vertiefter Untersuchungen und kann daher im Rahmen dieser Untersuchung nicht getroffen werden.

nicht in Einklang mit europäischem Recht sieht. Sie verweist ausdrücklich darauf, dass in ihrem Vorläuferbeschluss 2011/278/EU vom 27.4.2011 zur Festlegung EU-weiter Übergangsvorschriften zur Harmonisierung der kostenlosen Zuteilung von Emissionszertifikaten gem. Art. 10a Richtlinie 2003/87/EG eine derartige Härtefallzusatzzuteilung, wie Deutschland sie vornehmen wollte, nicht vorgesehen sei. Eine einseitige Änderung der von den Mitgliedstaaten auf Grundlage des Beschlusses 2011/278/EU berechneten vorläufigen Mengen kostenlos zuzuteilender Zertifikate würde dieses harmonisierte Konzept untergraben. S. Beschluss der Kommission 2013/448/EU, ABl. 2013 Nr. L 240/27, insb. Rn. 11 f. Die Frage der Möglichkeit für einen Mitgliedstaat, im konkreten Fall für Deutschland, gegebenenfalls in Abweichung von Zuteilungsbeschlüssen der Kommission weitere Härtefallregelungen zu fassen, ist derzeit Gegenstand eines Nichtigkeitsklageverfahrens vor dem Europäischen Gericht, eingereicht durch die Romonta GmbH am 26.11.2013 — Romonta/ Kommission (Rs. T-614/13), bezogen auf die oben genannte Feststellung der Kommission zu Deutschlands Härtefallregelung. Darin wird jedoch nicht generell die Kompetenz des europäischen Gesetzgebers bezüglich des Emissionshandels in Frage gestellt, sondern die (fehlerhafte) Ausübung dieser Kompetenz.

d) Möglichkeit schutzverstärkender Maßnahmen

Ungeachtet einer etwaigen Sperrwirkung des europäischen Sekundärrechts bezüglich einzelner Maßnahmen, erlaubt Art. 193 AEUV den Mitgliedstaaten grundsätzlich, schutzverstärkende Maßnahmen einzuführen oder beizubehalten. Dies setzt jedoch zunächst die Anwendbarkeit dieser Bestimmung voraus. Art. 193 AEUV ist anwendbar, wenn es sich um einen Rechtsakt des Unionsgesetzgebers handelt, der auf die Umweltkompetenz aus Art. 192 AEUV gestützt ist und wenn dieser Rechtsakt seinerseits eine Sperrwirkung entfaltet.⁷⁹¹ Zudem müssen Maßnahmen der Mitgliedstaaten, die sich auf diese Bestimmung stützen, der Kommission gemeldet werden, und sie müssen mit dem europäischen Primärrecht vereinbar sein.⁷⁹²

Bezüglich der Art der schutzverstärkenden Maßnahmen wird argumentiert, dass die Mitgliedstaaten nur solche Maßnahmen treffen können, die „systemimmanent“ sind, das heißt die nicht nur demselben Umweltschutzziel dienen, sondern die darüber hinaus auch dasselbe Instrumentarium nutzen.⁷⁹³ Damit würde der Nutzen des Art. 193 AEUV jedoch in den meisten Fällen, und wohl auch was den Emissionshandel betrifft, sehr stark eingeschränkt und es wird daher argumentiert, dass eine explizite, vertragsbasierte Schutzverstärkungsklausel, die im Endeffekt leer läuft, schwerlich die Intention des Unionsgesetzgebers gewesen sein kann.⁷⁹⁴ Vielmehr heißt es in der Literatur, dass es auf eine Einzelfallprüfung der entsprechenden Maßnahme ankommen müsse, wobei den Prinzipien und Zielen der entsprechenden Unionsgesetzgebung insbesondere im Licht des Art. 191 AEUV systematisch Rechnung getragen werden müsse.⁷⁹⁵ Eine mitgliedstaatliche Maßnahme sei also dann als schutzverstärkende Maßnahme nach Art. 193 AEUV zu verstehen, wenn sie in dieselbe Richtung zielt wie die Unionsgesetzgebung, diese systematisch weiterentwickelt und zum Erreichen der Ziele des Art. 191 AEUV beiträgt.⁷⁹⁶ Eine solche Interpretation scheint auch deswegen angemessen, da sie dem Umstand Rechnung trägt, dass dergleichen Maßnahmen mit dem Recht der Verträge vereinbar sein und zudem auch der Kommission gemeldet werden müssen. Dies wird auch durch den 10. Erwägungsgrund der IE-RL ausdrücklich bestätigt. Dort heißt es, dass die Mitgliedstaaten nicht daran gehindert werden, „verstärkte Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen“, und es werden beispielhaft sogar „Vorschriften für die

⁷⁹¹ Vgl. *Callies*, in: *Callies/Ruffert*, EUV/AEUV, 2011, Art. 193 AEUV Rn. 5; *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, 2012, 49. EL, Art. 193 AEUV Rn. 5 f. Anderer Ansicht (das heißt dass es auf dem Gebiet des Umweltschutz ohnehin lediglich eine Mindestharmonisierung geben kann) *Käller*, in: *Schwarze*, EU-Kommentar, 2012, Art. 193 AEUV Rn. 2.

⁷⁹² Vgl. *Callies*, in: *Callies/Ruffert*, EUV/AEUV, 2011, Art. 193 AEUV Rn. 10 ff.

⁷⁹³ Vgl. *Giesberts*, NVwZ 1996, 949 f.

⁷⁹⁴ In diesem Zusammenhang wird auch argumentiert, dass gerade im Umweltsektor das Vorsorgeprinzip gilt, und dass vor diesem Hintergrund eine zu beschränkte Auslegung des Art. 193 AEUV nicht zulässig sein kann, da insbesondere bspw. leicht zu erreichende positive Effekte für den Umweltschutz nicht durch Unionsgesetzgebung ausgeschlossen werden sollten. Dazu auch *Epiney*, ZUR 2010, 236, 242.

⁷⁹⁵ Vgl. *Callies*, in: *Callies/Ruffert*, EUV/AEUV, 2011, Art. 193 AEUV Rn. 9.

⁷⁹⁶ Ebd.

Treibhausgasemission“ genannt eben unter der Voraussetzung, dass „solche Maßnahmen mit den Verträgen vereinbar sind und der Kommission notifiziert wurden.“

Im Ergebnis scheinen auf den ersten Blick prinzipiell also nationale, rechtlich verbindliche Klimaschutzziele, die die Bereiche des Emissionshandels mit abdecken, auf Basis des Art. 193 AEUV möglich zu sein, selbst wenn man annimmt, dass von der EH-RL eine Sperrwirkung ausgeht. Auch scheinen prinzipiell Maßnahmen möglich zu sein, um diese Ziele erreichen. Allerdings dürfen diese nicht in Konflikt mit den unionsweit festgelegten Emissionsobergrenzen nach der EH-RL stehen.

Die EH-RL ist als Rechtsakt des Unionsgesetzgebers auf Basis der Umweltschutzkompetenz in Art. 192 AEUV (vormals Art. 175 EGV in der Fassung des Vertrages von Nizza⁷⁹⁷) erlassen worden.⁷⁹⁸ Prinzipiell wäre der Anwendungsbereich des Art. 193 AEUV also eröffnet. Eine vertiefende Prüfung, welche Maßnahmen Schutzverstärkungen im Sinne des Art. 193 AEUV darstellen gegenüber EU-rechtlichen Bestimmungen mit Sperrwirkung auf diesem Gebiet, kann im Rahmen dieser Untersuchung, bei der es prinzipiell um die Möglichkeit der Verankerung eines Klimaschutzziels geht, jedoch nicht vorgenommen werden. Sie soll daher Gegenstand von weiteren Rechtsgutachten werden. Generell sind jedoch zahlreiche Maßnahmen zur Umsetzung nationaler Klimaschutzziele nicht ausgeschlossen und würden daher auch das Erreichen eines ambitionierten Gesamtzieles, wie es sich die Bundesregierung bis 2020 gesetzt hat, ermöglichen.

2. Mittelfristiges Klimaschutzziel: Sektoren außerhalb des Emissionshandels

Nunmehr ist zu prüfen, inwieweit das mittelfristige Klimaschutzziel mit den Vorgaben der ESD und Art. 193 AEUV in Einklang steht. Darüber hinaus ist zu klären, in welchem Umfang die ESD Vorgaben für strengere nationale Klimaschutzziele macht.

⁷⁹⁷ ABl. 2002 Nr. C 325, S. 33.

⁷⁹⁸ Art. 192 AEUV stellt gegenüber anderen Bestimmungen, insbesondere Art. 114 AEUV und somit der „Generalangleichungskompetenz“ bzw. der „klassischen Kompetenz“ der EU, wenn es darum geht die Harmonisierung des Binnenmarktes fortzutreiben, ein *lex specialis* dar. Die generelle Kompetenz aus Art. 114 AEUV steht somit hinter der speziellen Rechtsangleichungsvorschrift aus Art. 192 AEUV zurück. Harmonisierung im Umweltbereich wird nach den Vorgaben des *lex specialis*, also Art. 192f AEUV, verfolgt, nicht nach den Vorgaben des Art. 114 AEUV. Vgl. *Kahl*, in *Callies/Ruffert, EUV/AEUV*, Art. 114 Rn. 9.

a) Vorgaben der Effort-Sharing-Entscheidung

Das deutsche Gesamtziel für 2020 ist dann mit der ESD vereinbar, wenn diese lediglich Mindestverpflichtungen für die Mitgliedstaaten statuiert und ihnen strengere nationale Obergrenzen erlaubt, mittels derer sie zusätzliche Emissionseinsparungen generieren können.

Mit der ESD soll außerhalb des Emissionshandels eine europaweite Minderung der Treibhausgasemissionen von insgesamt 10 % bis 2020 gegenüber 2005 für die Sektoren Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft, Abfallwirtschaft und kleinere Industrieanlagen (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Anhang I ESD) erzielt werden. Die ESD wurde gem. Art. 249 Abs. 4 EGV N⁷⁹⁹ erlassen und ist als konkret-individuelle Entscheidung in allen ihren Teilen für diejenigen verbindlich, die sie bezeichnet, also für die Mitgliedstaaten (Art. 16 ESD). Deutschland wird aus Art. 3 Abs. 2 i.V.m. Art. 13 Abs. 2, Anhang II ESD verpflichtet, seine Treibhausgasemissionen in den genannten Sektoren um 14 % von 2013 bis 2020 gegenüber 2005 linear zu verringern. Die für die Staaten verbindlichen Emissionsziele sind in Form konkreter jährlicher Mengenbeschränkungen in Tonnen CO₂-Äquivalenten festgelegt und entsprechend der Wirtschaftsleistung der Staaten (Bruttoinlandsprodukt, BIP)⁸⁰⁰ bemessen, vgl. Art. 2, Art. 3 Abs. 2 UAbs. 3 und 4 ESD, 7. Erwägungsgrund der Präambel. Zu Beginn der linearen Anpassung 2013 haben die Staaten mit einer negativen Obergrenze sicherzustellen, dass ihre Emissionen unterhalb des Mittelwerts der Jahre 2008 bis 2010 liegen, s. Art. 3 Abs. 2 UAbs. 1 ESD. Im März 2013⁸⁰¹ legte die Kommission die maximal zulässigen jährlichen Emissionswerte für 2013 bis 2020 für jeden Mitgliedstaat fest (sogenannte jährliche Emissionszuweisungen).

Um die jährlichen Emissionszuweisungen möglichst flexibel zu erreichen, räumt die ESD den Mitgliedstaaten Spielräume ein: So können sie sich bis zu 5 % ihres jährlich maximal zur Verfügung stehenden Emissionskontingents aus dem jeweiligen Folgejahr, bei extremen Wetterbedingungen auch mehr, borgen („Borrowing“, Art. 3 Abs. 3 UAbs. 1 S. 1 und UAbs. 2 ESD) oder sich überobligatorische Einsparungen für das Folgejahr anrechnen lassen, die sie erreichen, indem sie unter der jährlichen Emissionszuweisung bleiben („Banking“, Art. 3 Abs. 3 UAbs. 1 S. 2 ESD, 9. Erwägungsgrund der Präambel). Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, dass sich Staaten Emissionszuweisungen von anderen Mitgliedstaaten zukaufen, vgl. Art. 3 Abs. 4 und 5 ESD. Auch können Gutschriften aus CDM- und JI-Projekten („Clean

⁷⁹⁹ Durch den im Dezember 2007 unterzeichneten Lissabonner Vertrag (ABl. 2008 Nr. C 115, S. 47) wurde die Entscheidung in Beschluss umbenannt und als Gesetzgebungsakt konzipiert, wenn sie – wie regelmäßig – das ordentliche oder ein besonderes Gesetzgebungsverfahren durchläuft.

⁸⁰⁰ Während die Mitgliedstaaten mit höherem Pro-Kopf-BIP relativ hohe Emissionsminderungen erreichen müssen, dürfen Staaten mit niedrigem Pro-Kopf-BIP ihre Emissionen zum Teil noch steigern.

⁸⁰¹ KOM, Beschluss 2013/162/EU, ABl. 2013 Nr. L 90, S. 106.

Development Mechanism“ und „Joint Implementation“) mengenmäßig begrenzt genutzt werden, s. Art. 5 ESD.

Die Einschätzung, dass es sich bei den von der ESD vorgegebenen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten allein um Mindestziele und -verpflichtungen handelt,⁸⁰² wird durch die Präambel und mehrere Bestimmungen der ESD gestützt. Erwägungsgründen von Präambeln kommt bei der Auslegung eines europäischen Rechtsakts besondere Bedeutung zu; aus ihnen kann insbesondere auf den Sinn und Zweck geschlossen werden. Die zentrale Richtung der ESD ist dem 17. Erwägungsgrund der Präambel⁸⁰³ zu entnehmen: Vor allem in dessen S. 1 manifestiert sich der Wille der Entscheidungsgeber – also des Europäischen Parlaments und des Rates der EU –, dass ambitioniertere nationale Ziele zulässig sind. Auch der 18. Erwägungsgrund der Präambel adressiert explizit „...Mitgliedstaaten mit ambitionierteren Zielen...“

Dass die ESD den Staaten Mindestverpflichtungen auferlegt, geht auch aus den Eingangsnormen der ESD hervor (Art. 1 Abs. 1⁸⁰⁴, 3 Abs. 1⁸⁰⁵). Auch wenn die Staaten somit weniger emittieren dürfen, als sie nach der ESD verpflichtet sind, ohne dass dies in eine entsprechende Verpflichtung übergeht (9. Erwägungsgrund der Präambel⁸⁰⁶), lässt sich aus der ESD eine dahingehende positive Erwartungshaltung der EU ablesen und zwar nicht nur aus der Präambel (11. Erwägungsgrund⁸⁰⁷), sondern auch aus den Flexibilitätsmechanismen. Staaten, die weniger emittieren, als ihre Verpflichtung reicht, werden über die Option des „Banking“ belohnt wie auch über die Möglichkeit, einen Teil ihrer jährlichen Emissionszuweisung anderen Staaten zu übertragen (Art. 3 Abs. 4 bis 6 ESD, 10. Erwägungsgrund der Präambel), wobei allerdings für die Ziele der ESD mengenmäßige Begrenzungen vorhanden sind.

⁸⁰² *Sina/Meyer-Ohlendorf/Czarnecki*, Klimaschutzgesetz in Deutschland, 2009, S. 16 f.; *AG Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit der SPD-Fraktion*, Eckpunktepapier für ein Klimaschutzgesetz, S. 4.

⁸⁰³ „Diese Entscheidung sollte der Festlegung strengerer nationaler Ziele nicht entgegenstehen.“ Der Wortlaut von S. 2 des 17. Erwägungsgrundes ist zumindest nicht glücklich: So werden die „Verpflichtungen (der Staaten) aufgrund dieser Entscheidung“ ihren überobligatorischen Einsparungen, die sie über diese Verpflichtungen „hinaus erfüllen, um ein strengeres Ziel zu erreichen“ gegenübergestellt. „Verpflichtungen aufgrund dieser Entscheidung“ können der systematischen Auslegung nach in der Gesamtschau der Nr. 17 mit Art. 1 Abs. 1, Art. 3 i.V.m. Anhang II ESD aber nur die Mindestverpflichtungen sein. Im Falle Deutschlands also die Mindestverpflichtung i.H.v. 14 %. Mit den darüber hinausgehenden überobligatorischen Emissionseinsparungen infolge strengerer nationaler Ziele wird insofern nur bekräftigt, dass die ESD Mindestverpflichtungen aufstellt und die Staaten weniger emittieren können.

⁸⁰⁴ „In dieser Entscheidung wird festgelegt, welchen Beitrag die Mitgliedstaaten mindestens zur Erfüllung der Verpflichtung der Gemeinschaft zur Treibhausgasemissionsreduktion für den Zeitraum von 2013 bis 2020 für die unter diese Entscheidung fallenden Treibhausgasemissionen leisten müssen...“

⁸⁰⁵ „Jeder Mitgliedstaat begrenzt bis 2020 seine Treibhausgasemissionen gegenüber seinen Emissionen im Jahr 2005 um mindestens den Prozentsatz, der in Anhang II für den jeweiligen Mitgliedstaat festgesetzt ist.“

⁸⁰⁶ „Um bei der Verwirklichung der unabhängigen Reduktionsverpflichtung der Gemeinschaft eine faire Lastenverteilung auf die Mitgliedstaaten zu erreichen, sollte weder von einem Mitgliedstaat verlangt werden, dass er seine Treibhausgase bis 2020 um mehr als 20 % gegenüber 2005 reduziert...“

⁸⁰⁷ „Es sollten erhebliche Treibhausgasemissionsreduktionen in der Union erreicht werden...“

Außerdem werden Staaten mit zusätzlichen Emissionseinsparungen insofern motiviert, als die ansonsten nur begrenzte Verwendung von Emissionsgutschriften nicht gilt (§ 17 Erwägungsgrund der Präambel).

Folglich ist die gesetzliche Festlegung des strengeren deutschen Klimaschutzziels i.H.v. mindestens 40 % für 2020 im KSG mit der ESD vereinbar.

b) Vereinbarkeit mit Art. 193 AEUV

Art. 193 AEUV, der die Anforderungen an nationale Schutzverstärkungsklauseln festlegt, findet allein dann Anwendung, wenn ein Mitgliedstaat eine umweltrechtliche Norm erlassen möchte, die mit der Sperrwirkung eines bereits vorhandenen, aufgrund von Art. 192 AEUV erlassenen Sekundärrechtsakts kollidiert.⁸⁰⁸ Fehlt es aber an entgegenstehendem sekundärem Unionsrecht, so ist es dem Mitgliedstaat im Rahmen des Primärrechts, insbesondere der Grundfreiheiten, unbenommen, jedes beliebige nationale Recht zu setzen.⁸⁰⁹ Dies gilt auch dann, wenn die Union zwar Mindeststandards gesetzt, aber bereits sekundärrechtlich ein Abweichen des Mitgliedstaats vorgesehen hat (sogenannte Mindestintegration).⁸¹⁰ Da vorliegend die ESD, gestützt auf Art. 175 EGV in der Fassung des Vertrages von Nizza als Vorgängernorm des Art. 192 AEUV, den Staaten nur quantitative Mindestziele vorgibt und nachdrücklich strengere nationale Obergrenzen erlaubt, spricht vieles dafür, dass ein Fall der sogenannten Mindestintegration vorliegt mit der Folge, dass der Anwendungsbereich des Art. 193 AEUV nicht eröffnet ist und somit ein strengeres deutsches, gesetzlich verankertes Klimaschutzziel für 2020 nicht an Art. 193 AEUV gemessen werden müsste.

Selbst wenn aber Art. 193 AEUV anwendbar sein sollte, dürfte das ambitionierte 2020-Ziel dessen Voraussetzungen genügen. So bildet es eine schutzverstärkende Maßnahme, da es dem deutschen Gesetzgeber bei der Vorgabe eines strengeren Treibhausgasminderungsziels bis 2020 auch darum geht, den europäischen und völkerrechtlichen Verpflichtungen zur Treibhausgasminderung nachzukommen. Zulässig ist im Rahmen des Art. 193 AEUV aber unproblematisch eine Verschärfung von Grenzwerten, die demselben Ziel wie der Unionsrechtsakt dient.⁸¹¹ Insbesondere dient die strengere deutsche Obergrenze dem Umweltschutz.⁸¹² Darüber hinaus müssten die Belastungen, die sich aus dem strengeren

⁸⁰⁸ Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 193 AEUV Rn. 5 f.; Grabitz/Hilf/Nettesheim, 2012, 49. EL, Art. 193 AEUV Rn. 5 f.

⁸⁰⁹ Calliess, a.a.O., Art. 193 AEUV Rn. 5; Grabitz/Hilf/Nettesheim, 2012, 49. EL, Art. 193 AEUV Rn. 22.

⁸¹⁰ Grabitz/Hilf/Nettesheim, 2012, 49. EL, Art. 193 AEUV Rn. 6.

⁸¹¹ Ders., a.a.O., Art. 193 AEUV Rn. 13.

⁸¹² Zu dieser Anforderung an umweltrelevante nationale Regelungen Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 193 AEUV Rn. 12 m.w.N.; Grabitz/Hilf/Nettesheim, a.a.O.

nationalen Klimaschutzziel für die betroffenen Sektoren ergeben, verhältnismäßig sein. Obgleich der primärrechtliche Prüfungsmaßstab des Art. 193 S. 2 AEUV im Einzelnen umstritten ist, besteht dahingehend Einigkeit, dass bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung stets eine Güter- und Interessenabwägung zwischen den kollidierenden Zielen des Binnenmarkts sowie des freien Warenverkehrs auf der einen Seite und des Umweltschutzes auf der anderen Seite stattfinden muss,⁸¹³ und es obliegt den Staaten die Entscheidung darüber, in welchem Umfang eine Abweichung vom unionalen Rechtsakt erforderlich ist.⁸¹⁴ In Anbetracht des Vorstehenden spricht daher viel dafür, dass ein strengeres deutsches Klimaschutzziel verhältnismäßig wäre;⁸¹⁵ gleichwohl besteht zur Verhältnismäßigkeit weiterer Forschungsbedarf. Deutschland könnte somit sein strengeres Klimaschutzziel im Nachhinein bei der Kommission notifizieren, s. Art. 193 S. 3 AEUV. Da es sich um eine bloße Meldepflicht handelt, bedarf es keiner Bestätigung durch diese.⁸¹⁶

c) Übertragbarkeit des gesamten ESD-Regimes auf nationales Zielerreichungsverfahren

Im Folgenden geht es um die Frage, ob aus dem Umstand, dass die ESD lediglich Mindestziele und -verpflichtungen der Staaten bestimmt, zu schlussfolgern ist, dass ihre übrigen Bestimmungen als Mindestvorgaben für die Staaten bei überobligatorischen nationalen Anstrengungen für die Bereiche außerhalb des ETS verbindlich sind. Zu untersuchen ist also, inwieweit das Reglement der ESD – abgesehen von den Mindestzielen – beim Erlass eines KSG zu beachten ist. Insbesondere steht im Raum, ob die ESD-Bestimmungen zu Zwischenzielen und zu Sanktionen von den Staaten als europäische Vorgaben zwingend zu berücksichtigen sind, wenn sie sich strengere Klimaschutzziele setzen.

Ab 2013 sieht Art. 3 Abs. 2 UAbs. 3 ESD jährliche Zwischenziele vor: Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, ihre Treibhausgasemissionen aus den außerhalb des Emissionshandels liegenden Sektoren jedes Jahr linear zu begrenzen; die konkreten jährlichen Emissionszuweisungen in Tonnen CO₂-Äquivalent legte die Kommission in ihrem Beschluss vom März 2013⁸¹⁷ für jeden Mitgliedstaat fest. Sanktionsmechanismen bestehen vor allem in

⁸¹³ Dazu *Calliess*, a.a.O., Art. 193 AEUV Rn. 11 f. m.w.N.; s. auch EuGH, Urteil v. 9.7.1992, Rs. C-2/90, Slg. 1992, I-4471 ff. Rn. 30 ff.; vgl. *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 193 AEUV Rn. 13 f.

⁸¹⁴ *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, 2012, 49. EL, Art. 193 AEUV Rn. 14.

⁸¹⁵ So auch *Sina/Meyer-Ohlendorf/Czarnecki*, Klimaschutzgesetz in Deutschland, 2009, S. 16 f.

⁸¹⁶ *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, 2012, 49. EL, Art. 193 AEUV Rn. 17; *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 193 AEUV Rn. 15.

⁸¹⁷ KOM, Beschluss 2013/162/EU, ABl. 2013 Nr. L 90, S. 106.

Form eines verschärften Jahresbudgets für das Nachfolgejahr und der eingeschränkten Nutzung der Flexibilitätsmechanismen gem. Art. 7 ESD.

Die ESD selbst ist zu ihrem sachlichen Anwendungsbereich nicht ganz eindeutig. Eine ausdrückliche Regelung, die ihren Geltungsbereich auch auf zusätzliche Emissionseinsparungen der Mitgliedstaaten ausdehnt, die sie infolge strengerer nationaler Ziele erreichen, fehlt jedenfalls. Für einen umfassenden Geltungsbereich könnte sprechen, dass es sich bei den Treibhausgasminderungszielen der ESD ersichtlich um Mindestziele und -verpflichtungen handelt und es daher in Parallele nicht fern liegt, die weiteren ESD-Bestimmungen auch als Mindestvorgaben zur Erreichung dieser Ziele zu begreifen. In diesem Sinne könnte auch Art. 1 Abs. 1 ESD gelesen werden, wonach die ESD die Mindestbeiträge der Mitgliedstaaten zur Erfüllung des 20 %-Mindestziels der EU – demnach die Mindestverpflichtungen – regelt und die „Regeln dafür, wie diese Beiträge zu leisten und zu bewerten sind.“ Da diese Regeln auf die Mindestverpflichtungen Bezug nehmen, die ihrerseits gerade ein Mehr an Einsparungen erlauben, könnte daraus abgeleitet werden, dass mit den ESD-Regeln auch das nationale Verfahren vorgegeben werden soll, mit dem die Staaten ihre überobligatorischen Emissionseinsparungen generieren. Allerdings rekurren die Art. 3 Abs. 2 UAbs. 3 ESD und 7 Abs. 1 ESD für den jährlichen Minderungspfad und den Sanktionsmechanismus allein auf die in Art. 3 Abs. 2 ESD genannten statischen Obergrenzen, die jedenfalls ihrem Wortlaut nach nicht ausdrücklich als Mindestziele ausgewiesen sind. Indessen darf Art. 3 Abs. 2 ESD wiederum nicht losgelöst von seinem Abs. 1 betrachtet werden, der unmissverständlich von Mindestzielen ausgeht.

Einerseits wird teilweise aus einem Umkehrschluss zu Erwägungsgrund Nr. 17 der Präambel, nach dem für zusätzliche Emissionseinsparungen nur die begrenzte Verwendung von Emissionsgutschriften nicht gilt, unter Bezug auf die Flexibilitätsregelungen des „Banking“ und „Borrowing“, die explizit überschüssige Emissionsminderungen berücksichtigen, abgeleitet, dass für zusätzliche Emissionseinsparungen alle übrigen Bestimmungen der ESD – namentlich das jährliche Minderungsintervall⁸¹⁸ und der ESD-Sanktionsmechanismus⁸¹⁹ – ebenfalls Mindestvorgaben darstellen und daher auch für Emissionseinsparungen infolge strengerer nationaler Ziele Geltung beanspruchen. Daneben wird die unmittelbare Geltung der ESD in Deutschland für die Ausgestaltung des ESD-Sanktionsmechanismus als Mindestvorgabe angeführt.⁸²⁰ Daraus wird wiederum abgeleitet, dass der jährliche ESD-

⁸¹⁸ Dafür *Rodi/Sina/Gerstetter/Bausch/Görlach/Neubauer*, Klimaschutzrecht des Bundes, 2011, S. 320, 332, 335, 337; *Sina/Meyer-Ohlendorf/Czarnecki*, Klimaschutzgesetz in Deutschland, 2009, S. 4, 17 f., 24, 33, 36; *SPD-Fraktion*, BT-Drucks. 17/3172, S. 2 f., 5; *AG Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit der SPD-Fraktion*, Eckpunktepapier für ein Klimaschutzgesetz, S. 4; offen lassend *Ekardt*, UPR 2011, 371, 375 Fn. 33.

⁸¹⁹ Dafür *Sina/Meyer-Ohlendorf/Czarnecki*, a.a.O., S. 20 f., 25, 34, 36.

⁸²⁰ *Dies.*, a.a.O., S. 20.

Minderungspfad auf nationale ambitioniertere Zwischenziele zu übertragen sei und somit auch hier ein jährliches Minderungsintervall gelten müsse; daneben wird eine Übertragung der ESD-Sanktionen bei der Verfehlung ambitionierterer nationaler Klimaschutzziele befürwortet. Weitere Konsequenz der strikten Übertragung der ESD wäre überdies, dass im KSG der Sektorenzuschnitt der ESD anzulegen wäre und dieser nicht nach Zuständigkeits- und anderen Erwägungen erfolgen könnte.

Andererseits ist zweifelhaft, ob der genannte Umkehrschluss aus dem 17. Erwägungsgrund der Präambel zwingend ist. Auch wenn danach für zusätzliche Emissionseinsparungen infolge anspruchsvollerer nationaler Ziele die grundsätzlich begrenzte Verwendung von Emissionsgutschriften nach Art. 5 ESD nicht gilt und es damit den Staaten erleichtert wird, ihre ehrgeizigeren Ziele zu erreichen, bleibt letztlich fraglich, ob der Gemeinschaftsgesetzgeber das Gros der ESD-Bestimmungen und hier vor allem die jährlichen Zwischenziele und den Sanktionsmechanismus nicht nur auf die individuellen Staatenverpflichtungen zur Erreichung des 20 %-Ziels der EU anwenden wollte, sondern darüber hinaus in ihnen Mindestvorgaben für überobligatorische nationale Emissionseinsparungen sah. Zwar würden die ESD-Vorgaben zusätzliche Anstrengungen der Staaten zur Emissionseinsparung auch unterstützen, allerdings würde ihr Entscheidungsspielraum vor allem mit dem ehrgeizigen jährlichen Minderungspfad eingengt. Eine ähnliche Situation stellt sich für die Flexibilitätsmechanismen des „Banking“ und „Borrowing“, die allein im jährlichen Minderungspfad und der Höhe nach begrenzt anwendbar sind. Dass sich die Staatenvertreter im Rat der EU bei Erlass der ESD dieser Konsequenzen bewusst waren und dies wünschten, ist doch eher unwahrscheinlich. Anzunehmen ist vielmehr, dass sie sich bei ihren überobligatorischen Anstrengungen zur Treibhausgasminde rung nicht einengen lassen und der Metrik der ESD insgesamt unterziehen wollten, sondern vielmehr Erleichterungen anstrebten, um ambitioniertere nationale Ziele in den Bereichen außerhalb des ETS zu erreichen. Da die ESD somit nur begrenzt für das nationale Zielerreichungsverfahren bei ambitionierteren Zielen gilt, kann auch allein aus dem Umstand ihrer unmittelbaren Geltung in Deutschland heraus nicht ihr sachlicher Geltungsbereich erweitert werden.

Aus den genannten Gründen spricht mehr dafür, dass das ESD-Reglement nicht zwingend auf das nationale Zielerreichungsverfahren der Staaten angewendet werden muss, mit dem diese überobligatorische, zusätzliche Emissionsminderungen erzielen möchten.

3. Ausgestaltung des mittelfristigen Klimaschutzziels

Aus den vorangegangenen Ausführungen ergibt sich, dass die Ausgangslage für ein strengeres nationales Klimaschutzziel für 2020 für die Bereiche innerhalb und außerhalb des

Emissionshandels unterschiedlich ist. Dies betrifft jedoch nicht die Ziele an sich, sondern vielmehr die Maßnahmen, die genutzt werden können, um die Ziele zu erreichen. Maßnahmen für Anlagen innerhalb des Emissionshandels, die der Sperrwirkung der EH-RL und des Art. 9 Abs. 1 IE-RL unterfallen und die keine schutzverstärkenden Maßnahmen i.S.d. Art. 193 AEUV darstellen, scheiden für die Bereiche innerhalb des Emissionshandels aus. Demgegenüber sind sie für die außerhalb des Emissionshandels befindlichen Sektoren unproblematisch, da sie mit der ESD vereinbar sind und Art. 193 AEUV nicht anwendbar ist. Dies ist auch bei der Ausgestaltung der Klimaschutzziele zu beachten, wobei es verschiedene Ansätze gibt, hiermit umzugehen:

1. Der erste Ansatz sieht Gesamtziele für die Bereiche innerhalb und außerhalb des Emissionshandels nach einzelnen Sektoren differenziert vor.
2. Der zweite Ansatz sieht zwar ebenfalls nach Sektoren differenzierte Gesamtziele vor, die auch die Bereiche des Emissionshandels umfassen. Er bezieht aber die über diesen erreichte bzw. zu erwartende Emissionsreduktionen lediglich bilanziell ein, Weitergehende Maßnahmen im Bereich des Emissionshandels wären nicht vorgesehen.
3. Der dritte Ansatz lässt generell die Bereiche des Emissionshandels außen vor.⁸²¹

a) Gesamtziel für Bereiche innerhalb und außerhalb des Emissionshandels mit entsprechenden Sektorzielen

Zunächst besteht die Möglichkeit, ein Klimaschutzgesamtziel festzusetzen, wie dies derzeit mit dem Ziel, die Treibhausgasemissionen bis 2020 um 40 % zu reduzieren, angenommen wird. Um national strengere Emissionsreduktionen in Bereichen zu erreichen, die dem Emissionshandel unterliegen, stehen zahlreiche nationale Maßnahmen zur Verfügung, wie etwa der Aufkauf von Zertifikaten, die Einführung eines Mindestpreises für CO₂-Zertifikate oder andere Anforderungen an ETS-Anlagen wie Mindestreferenzwerte. Deren europarechtliche Zulässigkeit hängt von der konkreten Ausgestaltung ab und soll nicht Gegenstand dieser Untersuchung sein. Jedoch ist auch ohne eingehende Prüfung der einzelnen Maßnahmen wohl davon auszugehen, dass ein Emissionsreduktionsgesamtziel, welches nach Sektoren unterscheidet, nicht aber nach dem Emissionshandel unterstehenden bzw. nicht unterstehenden Bereichen, nicht generell auszuschließen ist.

⁸²¹ Die unterschiedlichen Ansätze ergeben sich aus einer Fortentwicklung der in anderen Studien bereits entwickelten und diskutierten Varianten von Klimaschutzzielen. Dazu bspw. *Rodi/Sina/Gerstetter/Bausch/Görlach/Neubauer*, Klimaschutzrecht des Bundes, 2011, S. 309 f.; *Sina/Meyer-Ohlendorf/Czarnecki*, Klimaschutzgesetz in Deutschland, 2009, S. 4, 18.

b) Gesamtziel für die Bereiche innerhalb und außerhalb des Emissionshandels unter bilanzieller Einrechnung der ETS-Bereiche

Eine zweite Möglichkeit besteht darin, die über den Emissionshandel zu erreichenden Emissionsreduktionen in ein ganzheitliches Klimaschutzziel einzubeziehen. Die verbindlichen Ziele der EH-RL würden somit nicht geändert, sondern man würde die den Deutschland zugeteilten Zertifikatemenigen entsprechenden Einsparungen prognostizieren und in das Klimaschutzziel integrieren. Eine bloße rechnerische Einbeziehung der Emissionsreduktionen aus dem Emissionshandel würde zunächst die verbindlichen Vorgaben der EH-RL nicht ändern und insbesondere keine höheren Ziele setzen, die zu Marktverzerrungen führen könnten. Entsprechend ergibt sich, dass ein umfassendes Klimaziel, in dem die vom Emissionshandel abgedeckten Bereiche rechnerisch einbezogen werden, nicht mit dem Unionsrecht im Konflikt steht.

c) Klimaschutzziel nur für die Bereiche außerhalb des Emissionshandels

Da die EH-RL und hier insbesondere Art. 9 EH-RL als abschließende Harmonisierung zur Zertifikatezuteilung betrachtet werden müssen und Art. 193 AEUV den Mitgliedstaaten nur schutzverstärkende Maßnahmen zugesteht, die mit dem Recht der Verträge vereinbar sind und der Kommission gemeldet werden müssen, bestehen gegen ein nationales Klimaschutzziel, das nur die Bereiche außerhalb des Anwendungsbereiches der EH-RL betrifft, keine europarechtliche Bedenken. Für diese Bereiche gilt die abschließend harmonisierende Maßnahme nicht. Die ESD – wie oben ausgeführt (Kap. E. III. 2. b) (1) – stellt keine abschließende Harmonisierung dar und entfaltet deswegen auch keine Sperrwirkung, weswegen die Mitgliedstaaten darüber hinaus gesetzgebend auftreten können. Sie legt lediglich Mindestwerte fest.

d) Ergebnis

Abschließend ist festzustellen, dass alle drei Ansätze möglich sind. Für Ansatz 1, das heißt das Gesamtziel für Emissionshandel und Nicht-Emissionshandel, steht jedoch die Frage im Raum, welche Maßnahmen ergriffen werden können, um dieses Ziel zu erreichen. Hier hat der nationale Gesetzgeber aufgrund der europaweit harmonisierten Regelungen, auf denen der Emissionshandel beruht, mit gewissen Beschränkungen zu rechnen. Ansatz 2 würde der Frage nach dem Anwendungsbereich bzw. der konkreten Folgen, die sich aus den Beschränkungen durch den Emissionshandel ergeben, aus dem Weg gehen, der Emissionshandel würde rein bilanziell einbezogen in das Ziel der Bundesregierung. Ansatz 3, also eine Herausrechnung des Emissionshandels, wäre politisch wohl eher schwerer zu vermitteln, da die Bundesregierung

damit einen großen Teil ihres 40%-Ziels aufgeben müsste, bzw. die Verantwortlichkeit für dessen Erreichen aus der Hand und an die Kommission, bzw. den EU Gesetzgeber übergeben würde.

4. Langfristige Klimaschutzziele: bis 2030, 2040 und 2050

Da der zeitliche Anwendungsbereich der ESD und der EH-RL bis 2020 begrenzt ist, besitzt der deutsche Gesetzgeber für die langfristigen Klimaschutzziele bis 2030, 2040 und 2050 einen weiten Gestaltungsspielraum. Gleichwohl müssen die langfristigen Klimaschutzziele verhältnismäßig sein, da keine übermäßigen Eingriffe in Grundfreiheiten zulässig sind.⁸²² Da sich die im Energiekonzept der letzten Bundesregierung festgelegten langfristigen Klimaschutzziele an dem vom IPCC im vierten Sachstandsbericht vorgegebenen Emissionsminderungspfad ausrichten (Kap. B. II. 1. b), dürfte das hier unbedenklich sein. Dasselbe gilt für noch ambitioniertere Klimaschutzziele, da sie der Höhe nach ebenfalls wissenschaftlich fundiert begründet sind (Kap. E. V. 1. a) (2). Zu erwartenden neuen europa- bzw. völkerrechtlichen Regelungen ist durch entsprechende Anpassungsklauseln Rechnung zu tragen.

⁸²² *Sina/Meyer-Ohlendorf/Czarnecki, Klimaschutzgesetz in Deutschland, 2009, S. 17 f.*

V. Treibhausgasreduktionsziele für die Bundesrepublik: Festlegung und Regelungsform

Uta Stäsche (IKEM)

Die mittel- und langfristigen quantitativen Gesamtziele zur Senkung der deutschen Treibhausgasemissionen bis 2020 und bis 2050 bilden die zentralen Elemente. Bei der nun folgenden Untersuchung, wie diese im Einzelnen rechtlich am besten zu verankern sind, fließen neben den europarechtlichen Vorgaben die Erkenntnisse aus den Bundesländern und den anderen EU-Mitgliedstaaten⁸²³ ein. Neben den mittel- und langfristigen Klimaschutzzielen sind ebenfalls Zwischenziele festzulegen.

1. Mittel- und langfristige Gesamtziele

a) Höhe der Ziele

Im Hinblick auf die quantitative Höhe der Ziele kommen zwei Varianten in Betracht:

(1) Variante 1: Zielhöhe entsprechend Vorstellungen der Bundesregierung

In Variante 1 werden die in der Koalitionsvereinbarung der Regierungsparteien von 2013 und im Energiekonzept der Bundesregierung formulierten Klimaschutzziele wie folgt festgelegt: Die inländischen Treibhausgasemissionen, gemessen in CO₂-Äquivalenten, sind

bis 2020 um mindestens 40 %,

bis 2030 um 55 %,

bis 2040 um 70 % und

bis 2050 um 80 bis 95 %,

jeweils gegenüber 1990, zu senken.

⁸²³ Kap. C. I. u. II.

Um die mittel- und langfristigen Klimaschutzziele und die jeweiligen Emissionsbudgets anpassen zu können,⁸²⁴ müssten sie ferner durchgehend als Mindestziele ausgestaltet werden. Das ist seit dem zweiten Monitoring-Bericht vom März 2014 nun der Fall.⁸²⁵

(2) Variante 2: ambitioniertere Zielhöhe

Die 2. *Variante* sieht anspruchsvollere Klimaschutzziele vor: Danach sind die inländischen Treibhausgasemissionen, gemessen in CO₂-Äquivalenten,

bis 2020 um mindestens 40 %,

bis 2030 um mindestens 60 %,

bis 2040 um mindestens 80 % und

bis 2050 um 95 %,

jeweils gegenüber 1990, zu senken.

In beiden Varianten werden die mittel- und langfristigen Gesamtziele entsprechend dem Energiekonzept in Zehn-Jahres-Schritten bestimmt.

In Anbetracht aktueller, zunehmend im Focus stehender Erkenntnisse von Klimawissenschaftlern⁸²⁶ ist allerdings fraglich, ob die in Variante 1 genannten Ziele ihrer Höhe nach noch ausreichend anspruchsvoll sind. So wird immer deutlicher, und das bestätigt der fünfte Sachstandsbericht des IPCC⁸²⁷ nachdrücklich, dass die Staaten ihre

⁸²⁴ Dazu Kap. E. V. 1. d).

⁸²⁵ BMWi, Monitoring-Bericht: Energie der Zukunft, 2014, S. 11, hingegen für das 2050-Ziel wieder auf ein starres Ziel verweisend S. 1, 9, 85.

⁸²⁶ Peters/Andrew/Boden/Canadell/Ciais/Le Quéré/Marland/Raupach/Wilson, Nature Climate Change 3/2013, 4 ff.; IEA, Redrawing the Energy-Climate Map, 2013; Dies., Presseerklärung v. 10.6.2013, <http://www.iea.org/newsroomandevents/pressreleases/2013/june/name,38773,en.html> (Stand: 31.8.2014); vgl. ebenfalls Schlussbericht der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft vom Mai 2013“, BT-Drucks, 17/13300, S. 414; Geden, SWP-Studie 12/2012, S. 19 ff.; Oschmann/Rostankowski, ZUR 2010, 58 f. m.w.N.; siehe weiter WBGU, Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation, 2011, S. 40 m.w.N., 67, 281f.; zum gravierenden Anstieg der Meeresoberfläche als Folge der Erderwärmung Levermann/Clark/Marzeion/Milne/Pollard/Radic/Robinson, Proceedings of the National Academy of Sciences 2013.

⁸²⁷ IPCC, WGI AR5, Contribution to the Fifth Assessment Report: Climate Change 2013: The Physical Science Basis, 2013; Dass., WGII AR5, Contribution to the Fifth Assessment Report: Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability, 2014; dazu gemeinsame Presseerklärung von BMU, BMBF und UBA v. 27.9.2013, <http://www.umweltbundesamt.de/presse/presseinformationen/weltklimarat-legt-bericht-klimawandel-vor> (Stand: 31.8.2014).

Klimaschutzanstrengungen deutlich verstärken müssen, um das 2-Grad-Ziel zu halten und die Folgen der Erderwärmung zu minimieren. Die Höhe der von der Bundesregierung anvisierten Reduktionsverpflichtungen, insbesondere für 2030 bis 2050, begegnet daher verstärkt Einwänden: Während das 2020-Ziel eher vereinzelt als zu wenig ambitioniert betrachtet⁸²⁸ und mehrheitlich bestätigt⁸²⁹ wird, mehren sich die Stimmen derer, die unter Verzicht auf eine prozentuale Spanne für eine Anhebung des langfristigen deutschen Reduktionsziels bis 2050 auf 95 %, teilweise auch auf 90 % eintreten, wie das Öko-Institut⁸³⁰, Prognos AG/Öko-Institut/Ziesing⁸³¹, WWF⁸³², DUH⁸³³ und klima-allianz⁸³⁴ sowie von Seiten der Politik Bündnis90/Die Grünen⁸³⁵, der SPD⁸³⁶, die Vorstehenden gemeinsam⁸³⁷ und Die Linke⁸³⁸. Ein ähnlich ambitioniertes Ziel verfolgt auch Schweden, allerdings ohne dies gesetzlich festzuschreiben.⁸³⁹ Auch Bundesumweltministerin Hendricks sieht Deutschland 2050 eher bei 95 als bei 80 %.⁸⁴⁰

Auch vor dem Hintergrund, dass sich die 95 % am oberen Rand des von der Bundesregierung bestimmten 2050-Ziels befinden, ist ein strengeres Ziel durchaus überlegenswert. Unabhängig

⁸²⁸ 56 % befürwortend, *WBGU*, Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation, 2011, S. 17; 50 % befürwortend, *Die Linke*, 100 % sozial. Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2013, S. 60.

⁸²⁹ *Rodi/Sina/Gerstetter/Bausch/Görlach/Neubauer*, Klimaschutzrecht des Bundes, 2011, S. 307; *Sina/Meyer-Ohlendorf/Czarnecki*, Klimaschutzgesetz in Deutschland, 2009, S. 15; *Matthes/Barth/Acker*, Eckpunkte Klimaschutzgesetz, 2010, S. 7; *Prognos AG/Öko-Institut/Ziesing*, Modell Deutschland, Klimaschutz bis 2050, 2009, S. 4, 409; *WWF*, Forderungspapiere v. 18.12.2012, <http://www.wwf.de/suche/publikationen/?q=klimaschutzgesetz> (Stand: 31.8.2014) und v. 28.2.2013, S. 8, http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/Gesamtforderungen_des_WWF_zur_Bundestagswahl.pdf (Stand: 31.8.2014); *SPD und Bündnis90/Die Grünen*, BT-Drucks, 17/11651, S. 8. Deutlich auch die CDU/CSU in ihrem Wahlprogramm: „Deshalb setzen wir uns für eine Anhebung des europäischen Klimaziels ein: Wir wollen erreichen, dass der Ausstoß klimaschädlicher Treibhausgase in Europa bis 2020 um 30 Prozent gegenüber 1990 vermindert wird. Da die technischen Voraussetzungen dafür innerhalb der EU sehr unterschiedlich sind, wollen wir, dass Deutschland als Hochtechnologieland seine größeren technischen Möglichkeiten voll ausschöpft und mit einem nationalen Minderungsziel von 40 Prozent einen größeren Beitrag dazu leistet.“ *CDU/CSU*, Gemeinsam erfolgreich für Deutschland, Regierungsprogramm 2013-2017, S. 81 f.

⁸³⁰ *Matthes/Barth/Acker*, Eckpunkte Klimaschutzgesetz, 2010, S. 7.

⁸³¹ Modell Deutschland, Klimaschutz bis 2050, 2009, S. 409.

⁸³² *WWF*, Forderungspapiere v. 18.12.2012, <http://www.wwf.de/suche/publikationen/?q=klimaschutzgesetz> (Stand: 31.8.2014) und v. 28.2.2013, S. 3, http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/Gesamtforderungen_des_WWF_zur_Bundestagswahl.pdf (Stand: 31.8.2014).

⁸³³ *DUH*, Stellungnahme v. 20.7.2011 zum Entwurf des Klimaschutzgesetzes NRW, http://www.duh.de/uploads/media/DUH-Stellungnahme_Klimaschutzgesetz_NRW_07-2011.pdf (Stand: 31.8.2014).

⁸³⁴ Forderungen v. 30.1.2013, <http://www.die-klima-allianz.de/forderungen-der-klima-allianz-zur-bundestagswahl-2013-veroeffentlicht/> (Stand: 31.8.2014).

⁸³⁵ Art. 1 Abs. 1 KSG-E, BT-Drucks, 17/13757, BT-Drucks, 18/1612.

⁸³⁶ *SPD*, Das Wir entscheidet. Das Regierungsprogramm 2013-2017, S. 91; gemeinsamer Antrag mit *Bündnis90/Die Grünen*, BT-Drucks, 17/13758, S. 2; siehe bereits BT-Drucks. 17/3172, S. 2 f. und *AG Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit der SPD-Fraktion*, Eckpunktepapier für ein Klimaschutzgesetz, S. 2.

⁸³⁷ *Bündnis90/Die Grünen und SPD*, BT-Drucks. 17/11651, S. 8.

⁸³⁸ *Die Linke*, 100 % sozial. Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2013, S. 60.

⁸³⁹ Dazu Kap. C. II. 4. a).

⁸⁴⁰ *Hendricks*, Rede v. 2.4.2014 vor dem Deutschen Bundestag.

davon aber, ob das 80 bis 95 %-Ziel oder ein 90 oder 95 %-Ziel gewählt wird, ist festzuhalten, dass Deutschland seine Vorreiterrolle für den Klimaschutz in Europa nachhaltig stärken würde, würde es das langfristige Ziel für 2050 rechtsverbindlich in einem Gesetz ausgestalten. Wird aber das 2050-Ziel auf 90 bzw. 95 % heraufgehoben, so sind auch die langfristigen Ziele für 2030 und 2040 anzuheben, um einen gleichmäßig ambitionierten Minderungspfad zu schaffen. Für 2030 werden hier mindestens 60 %⁸⁴¹, für 2040 mindestens 80 %⁸⁴² gefordert. Fällt die Entscheidung für strengere nationale Ziele aus, ist es grundlegend, eine breite politisch-gesellschaftliche Akzeptanz für diesen Weg zu schaffen.

(3) Empfehlung

Es ist zu empfehlen, den in Variante 2 vorgestellten ambitionierteren Minderungspfad für das KSG zu wählen.

b) Auflösung des Spannungsverhältnisses zwischen ETS/Nicht-ETS

Entsprechend dem Untersuchungsergebnis zur Vereinbarkeit eines verbindlichen, ambitionierten Klimaschutzziels, das auch die Sektoren innerhalb des Emissionshandels einbezieht, mit dem europäischen Recht, bietet sich aus den dargelegten Gründen vor allem Ansatz 2 – die rein bilanzielle Einbeziehung des Emissionshandels in das mittelfristige Ziel bis 2020 – an (Kap. E. IV. 3. b). Rechtlich zulässig sind daneben aber auch die Ansätze 1 und 3. Der für das mittelfristige Ziel gewählte Ansatz ist entsprechend dem für die Gesamtziele gewählten Ansatz für die langfristigen Ziele entsprechend fortzuführen.

c) Regelungsform und Festlegung

Im Folgenden werden in die Untersuchung der für die mittel- und langfristigen Klimaschutzziele zu wählenden Regelungsform aktuelle Entwicklungen auf Bundes- und Bundesländerebene einbezogen.

⁸⁴¹ § 1 Abs. 1 KSG-E; *Bündnis90/Die Grünen und SPD*, BT-Drucks, 17/11651, BT-Drucks. 18/1612; *Matthes/Barth/Acker*, Eckpunkte Klimaschutzgesetz, 2010, S. 7

⁸⁴² § 1 Abs. 1 KSG-E, *Matthes/Barth/Acker*, Eckpunkte Klimaschutzgesetz, 2010, S. 7.

aa) Klimaschutzplanung: Eckpunkte für ein „Aktionsprogramm Klimaschutz 2020“

Die Koalitionsvereinbarung vom Dezember 2013 sieht vor, die Klimaschutzziele der Bundesregierung für die Zeit nach 2020 „festzuschreiben und (...) mit Maßnahmen (zu) unterlegen (Klimaschutzplan)“⁸⁴³. Nach der derzeitigen bundespolitischen Entwicklung scheint eine bundesgesetzliche Festschreibung der deutschen Klimaschutzziele politisch nicht beabsichtigt. Der bundespolitische Focus liegt vielmehr auf Maßnahmen zur Zielerreichung im Wege der Klimaschutzplanung.

In diesem Sinne kündigte Bundesumweltministerin Hendricks Ende Januar 2014 an, kurzfristig ein ressortübergreifendes Sofortprogramm für das Erreichen des 2020-Ziels aufzulegen und einen nationalen Klimaschutzplan mit klaren Zwischenzielen für die nächsten Jahrzehnte vorzulegen.⁸⁴⁴ Drei Monate später veröffentlichte das BMU Eckpunkte⁸⁴⁵ für das nun als „Aktionsprogramm Klimaschutz 2020“ bezeichnete Sofortprogramm (Kap. A. III).⁸⁴⁶

Das Aktionsprogramm ist zum einen der Klimaschutzplan der Bundesregierung für das Erreichen des 2020-Ziels und damit die Grundlage für das hier angekündigte konkrete Maßnahmenprogramm und zum anderen der Einstieg in den nationalen „Klimaschutzplan 2050“. Sowohl das „Aktionsprogramm Klimaschutz 2020“ als auch der „Klimaschutzplan 2050“ sollen in einem breiten Dialogprozess entwickelt werden; für die Klimaschutzpläne ist die kontinuierliche Fortschreibung vorgesehen. Während das Aktionsprogramm bis Herbst erarbeitet und im November 2014 per Kabinettsbeschluss verabschiedet werden soll, ist der Beschluss des „Klimaschutzplans 2050“ für 2016 anvisiert.

Ein Kabinettsbeschluss für das „Aktionsprogramm Klimaschutz 2020“ dürfte wegen der aus dem Prinzip des einheitlichen Auftretens der Bundesminister folgenden Bindung⁸⁴⁷ dieser an die im Beschluss niedergelegte Auffassung der Bundesregierung sinnvoll sein. Gleichzeitig ermöglicht die mit dem Kabinettsbeschluss verbundene Flexibilität, auf neue Entwicklungen und die Ergebnisse der Monitoringprozesse zu reagieren und in Folge Umsetzungsmaßnahmen in der gebotenen Zeit anzupassen. Es ist zu erwarten, dass auch der „Klimaschutzplan 2050“ in

⁸⁴³ CDU/CSU/SPD, Koalitionsvertrag. Deutschlands Zukunft gestalten, S. 36 f.

⁸⁴⁴ Rede v. 31.1.2014 vor dem Deutschen Bundestag,

<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2014/01/10-2-bmu-bt.html> (Stand: 31.8.2014).

Diesen Weg bekräftigte sie im April 2014, Rede v. 2.4.2014 vor dem Deutschen Bundestag,

<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2014/04/36-2-bmub-bt.html> (Stand: 31.8.2014).

⁸⁴⁵ Dazu und im Folgenden *BMUB*, Aktionsprogramm Klimaschutz 2020, 2014; *BMUB*, Pressemitteilung Nr. 071/14 v. 28.4.2014, <http://www.bmub.bund.de/presse/pressemitteilungen/pm/artikel/hendricks-legt-eckpunkte-fuer-br-aktionsprogramm-klimaschutz-2020-vor/> (Stand: 31.8.2014).

⁸⁴⁶ Zur Analyse *Stäsche*, EnWZ 2014, 291, 294 ff.

⁸⁴⁷ § 28 II Geschäftsordnung der Bundesregierung (GO BReg.).

der Form des Kabinettsbeschlusses verabschiedet wird. Für die Umsetzung der Klimaschutzziele der Bundesregierung erscheint der Kabinettsbeschluss somit als adäquates Instrument.

Eine rechtsverbindliche Festlegung der Klimaschutzziele der Bundesregierung ist mit den zu erwartenden Verweisen auf die Ziele im „Aktionsprogramm Klimaschutz 2020“ wie im „Klimaschutzplan 2050“ nicht verbunden. Selbst wenn es gelingt, mit den Klimaschutzplänen die Minderungspotentiale der einzelnen Sektoren tatsächlich zu heben,⁸⁴⁸ und damit ein grundlegender Schritt in Richtung Mengensteuerung der deutschen Treibhausgasemissionen getan würde, bleibt es für die Klimaschutzziele beim Status quo: Auch wenn die Klimaschutzziele, indem auf sie verwiesen wird, bestätigt werden, werden sie nicht in die gesetzliche Form überführt. Hingegen werden sie als Elemente des Kabinettsbeschlusses dessen Charakter als organschaftliches Innenrecht teilen. Damit nehmen sie ebenfalls an der Flexibilität des Kabinettsbeschlusses teil, die, wie dargelegt, für die notwendigen Anpassungen der konkreten Umsetzungsmaßnahmen sinnvoll ist, aber für die Klimaschutzziele weniger geeignet scheint. Insoweit dürfte hier kein großer Unterschied zwischen in Kabinettsbeschlüssen niedergelegten Klimaschutzzielen und zum derzeitigen Status quo der politischen Absichtserklärungen bestehen. Nicht absehbar ist hier generell, ob künftige Bundeskabinette den deutschen Klimaschutzzielen einen gleichermaßen hohen Stellenwert wie die derzeitige Bundesregierung einräumen werden. Es kann somit nicht ausgeschlossen werden, dass von nur politischen Klimaschutzzielen auch wieder Abstand genommen wird. Demgegenüber erzeugen Wirkungen von Festlegungen gesetzlicher Art einen hohen Argumentationsdruck für ein eventuell gewünschtes Abweichen von den Zielen, was einen deutlichen Mehrwert der gesetzlichen Zielfestlegung darstellt. Flankierend zu den gesetzlich verankerten Zielen sollten Zielverfehlungs- und Monitoringsmechanismen (Kap. E. VIII. und IX.) bestimmt werden.

Die Entwicklung auf Länderebene verläuft erwartungsgemäß unterschiedlich: Während es in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg KSGs mit verbindlichen Zielen gibt (Kap. C. I.) und derartige Gesetze in Berlin, im Saarland und in Bremen in Planung sind, wurden entsprechende Gesetzesentwürfe in Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen in die jeweiligen Landtage eingebracht. In Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt sind derzeit keine Gesetze geplant; Bayern und Sachsen haben ihre Landesklimaschutzziele in Klimaprogrammen integriert.

Fraglich ist, ob die teilweise in den Bundesländern verfolgte Politik, weniger auf den Weg der Zielerreichung als auf das Ziel zu schauen, auf die Bundesebene übertragen werden kann. Eine

⁸⁴⁸ Dahingehend für das „Aktionsprogramm Klimaschutz 2020“ Bundesumweltministerin Hendricks, *BMUB*, Pressemitteilung Nr. 071/14 v. 28.4.2014, *BMUB*, Aktionsprogramm Klimaschutz 2020, 2014, S. 5.

bspw. in Bayern erfolgreiche Klimaschutzpolitik, die vor allem auf Zusammenarbeit, freiwillige Maßnahmen und ökonomische Anreize setzt und die Landesklimaschutzziele nicht gesetzlich verankert, sondern in einem Klimaprogramm⁸⁴⁹ integriert, kann für ein einzelnes Bundesland ein guter Weg sein, wenn es gelingt, die relevanten Akteure einzubinden und wenn alle Beteiligten tatsächlich gemeinsam an einem Strang ziehen. In Anbetracht der globalen Herausforderung des Klimawandels und der Signalwirkung, die von einem nationalen KSG mit verbindlichen Zielen europaweit und international ausgehen würde, angesichts der Funktionen eines KSG als Rahmen für die Querschnittsmaterie Klimaschutzrecht und als „Motor“ zur Nachsteuerung der fachgesetzlichen Regelungen, mit Blick auf die herausgehobene Platzierung des Ziels der Senkung der inländischen Treibhausgasemissionen und nicht zuletzt auf die Institutionalisierung eines direkt auf Klimaschutz ausgerichteten Prozesses scheint aber für den Gesamtstaat das Gesetz der bessere Weg zu sein. Zu bedenken ist ferner generell, dass auch wenn freiwillige Selbstverpflichtungen der Wirtschaft zur Erreichung umwelt- und klimapolitischer Ziele⁸⁵⁰ wichtig sind und bleiben, nicht wenige Beispiele⁸⁵¹ davon zeugen, dass sie nicht immer zum gewünschten Erfolg führen.

bb) Mehrwert und Notwendigkeit gesetzlicher Ziele

Nicht nur die bereits ausgeführten Gründe sprechen für die Festlegung rechtsverbindlicher und klarer Dekadenziele (dazu Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse, Kap. F.). Die Festlegung der Gesamt-Klimaschutzziele dürfte auch eine dem Gesetzgeber vorbehaltene Entscheidung sein. Nach der sogenannten Wesentlichkeitstheorie hat dieser in den grundlegenden normativen Bereichen das Wesentliche selbst im Gesetz zu regeln und darf es nicht auf die Exekutive delegieren.⁸⁵² Mit Blick auf die demokratische Dimension der „Wesentlichkeit“ dürfte angesichts der herausragenden Bedeutung des Klimaschutzes in Deutschland, Europa und auf internationaler Ebene viel dafür sprechen, dass der Gesetzgeber die quantitativen deutschen Klimaschutzziele für 2020, 2030, 2040 und 2050 selbst festlegen muss⁸⁵³ und Deutschland auf diese Weise seine erklärte Vorreiterrolle im Klimaschutz sichtbar ausfüllt. Die allein im verfassungsmäßigen Gesetzgebungsverfahren zwingende Beteiligung

⁸⁴⁹ „Klimaprogramm Bayern 2020“, <http://www.bayern.de/Anlage2093555/KlimaprogrammBayern2020.pdf> (Stand: 31.8.2014). Das „Klimaschutzprogramm Bayern 2050“ soll alsbald im Kabinett verabschiedet werden.

⁸⁵⁰ Zu den aktuellen bundesweiten Selbstverpflichtungen <http://www.bmub.bund.de/themen/wirtschaft-produkte-ressourcen/wirtschaft-und-umwelt/selbstverpflichtungen/selbstverpflichtungen-aktuell/> (Stand: 31.8.2014).

⁸⁵¹ Zur Selbstverpflichtungen der europäischen Automobilindustrie, die CO₂-Emissionen im Kfz-Verkehr zu senken, Kap. B. I. 3.

⁸⁵² BVerfGE 49, 89, 126 f.; 57, 295, 327; 83, 130, 142, 152; 101, 1, 34.

⁸⁵³ *Stäsche*, EnWZ 2014, 291, 294; so für die Klimavereinbarung zwischen Deutschland und der deutschen Wirtschaft v. 9.11.2000 bereits *Winkler*, Klimaschutzrecht, Münster 2005, S. 225 f. m.w.N.

des Bundestages käme auch bei einer gewünschten Änderung der Ziele zur Anwendung, hingegen nicht bei einer Änderung nur politischer Klimaschutzziele.

Somit ist die bundesgesetzliche Festlegung der mittel- und langfristigen Klimaschutzziele zu empfehlen. Da sie die eigentlichen Kernelemente darstellen, sollten sie im KSG an erster Stelle geregelt werden. Von grundlegender Bedeutung ist hier die Vorgabe klarer, verpflichtender Zielvorgaben anstelle von „Soll-Vorschriften“. Auch wenn Soll-Vorschriften eine vollumfängliche Bindung bewirken und regelmäßig rechtlich zwingend sind,⁸⁵⁴ eröffnen sie ein – wenn auch intendiertes – Ermessen, das in Ausnahmefällen ein Abweichen erlaubt. Will Deutschland aber ein klares, unzweifelhaftes Signal für den Klimaschutz aussenden, sind zwingende Bestimmungen erforderlich. Zudem bieten eindeutig verpflichtende Formulierungen wie „ist...verpflichtet...“ oder „...sind zu verringern...“ Rechtssicherheit und unterstreichen die Ernsthaftigkeit des Anspruchs der Bundesregierung.

d) Adressaten und Anpassung

Verpflichtete der Klimaschutzziele sollte in erster Linie die Bundesregierung sein. Als weiterer Adressat sollte die öffentliche Hand in Verantwortung genommen werden, indem die Vorbildfunktion der Bundesregierung und der Bundesbehörden für ihre eigenen Liegenschaften konkretisiert wird. So wird auch in Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und im KSG-E der Grünen verfahren, § 5 KSG NRW, § 7 Abs. 1 KSG BW, § 12 Abs. 1 KSG-E⁸⁵⁵.

Wie im britischen *Climate Change Act*⁸⁵⁶ ist die Möglichkeit vorzusehen, die mittel- und langfristigen Klimaschutzziele und die jeweiligen Emissionsbudgets anzupassen. Dies erfordert ihre Ausgestaltung als Mindestziele. Spiegelbildlich zu der gesetzlichen Festlegung der Ziele selbst sollte die Zielanpassung ebenfalls durch Parlamentsgesetz im KSG⁸⁵⁷ erfolgen. Materielle Anpassungsgründe sollten entsprechend der britischen Regelung neue wissenschaftliche Erkenntnisse sein *oder* internationale oder europäische Verpflichtungen, die eine Anpassung als angemessen erscheinen lassen. Formell sollte das Anpassungsverfahren wie folgt ausgestaltet werden: Die Klimaschutzkommission überprüft unmittelbar nach ihrer

⁸⁵⁴ Für Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg Kap. C. I. 5. b).

⁸⁵⁵ BT-Drucks, 17/13757, BT-Drucks, 18/1612.

⁸⁵⁶ Dazu Kap. C. II. 3. a).

⁸⁵⁷ So auch *Rodi/Sina/Gerstetter/Bausch/Görlach/Neubauer*, Klimaschutzrecht des Bundes, 2011, S. 333; *Sina/Meyer-Ohlendorf/Czarnecki*, Klimaschutzgesetz in Deutschland, 2009, S. 19, 34; *AG Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit der SPD-Fraktion*, Eckpunktepapier für ein Klimaschutzgesetz, S. 3.

Einrichtung die Höhe der Zielvorgaben, und nachfolgend initiiert die Bundesregierung gegebenenfalls eine Anpassung durch den Bundestag.⁸⁵⁸

e) Begriffsbestimmungen und Umrechnung

In einem zentralen Paragraphen sollten die sechs schädlichsten Treibhausgase entsprechend der Definition nach § 3 Abs. 4 TEHG bzw. dem KP zur KRK sowie „inländische“ Emissionen definiert und die bei der Bestimmung der Treibhausgase entscheidenden Basisjahre bestimmt werden.⁸⁵⁹

Die mittel- und langfristigen Klimaschutzziele sind aus Gründen der Rechts- und Planungssicherheit in Tonnen CO₂-Äquivalenten anzugeben. Für die Erfassung der Treibhausgasemissionen selbst kommen verschiedene Möglichkeiten in Betracht. Die Umrechnungsfaktoren für die einzelnen Treibhausgase könnten z.B. in eine Anlage zum KSG aufgenommen werden, wobei die Vorgaben des IPCC für Treibhausgasemissionsinventare gemäß ihrem jeweiligen Treibhausgaspotential zugrunde zulegen sind. Neben eigenständigen Regelungen im Gesetz ist auch eine Regelung durch Rechtsverordnung denkbar. In Anbetracht der bereits bestehenden Strukturen zur Erfassung von Treibhausgasemissionen ist eine enge Anknüpfung an diese zu empfehlen (Kap. E. IX. 1.).

2. Zwischenziele

Infolge des weiten Abstandes der Dekadenziele ist die Festlegung kürzerer Zwischenziele für die Bundesregierung sinnvoll. Für die Einsparungen, die Deutschland nach der ESD erzielen muss, ist ein jährlicher Minderungspfad für Zwischenziele vorgegeben. Zu untersuchen ist, welches zeitliche Intervall für darüber hinausgehende zusätzliche Emissionseinsparungen infolge strengerer deutscher Gesamtziele anzulegen ist.

⁸⁵⁸ Rodi/Sina/Gerstetter/Bausch/Görlach/Neubauer, a.a.O., S. 305 ff.

⁸⁵⁹ Siehe auch § 13 KSG-E, § 3 KSG BW, § 2 KSG NRW.

a) Intervall

Über das anzulegende zeitliche Intervall bestehen unterschiedliche Auffassungen. Häufig werden jährliche⁸⁶⁰, vereinzelt auch zweijährige⁸⁶¹, nationale Zwischenziele zur Verringerung der Treibhausgase empfohlen. Denkbar ist zunächst, dass die Zwischenziele für zusätzliche Einsparungen ebenfalls dem jährlichen Minderungspfad folgen. Denn die deutschen Treibhausgasemissionen werden ohnehin bereits jährlich gemessen und nach Brüssel gemeldet, vgl. Art. 6 ESD. Insofern wäre es praktikabel, hier eine einheitliche Regelung zu wählen. Auch im französischen *Loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique* ist in Art. 2 eine jährliche Reduktion der Treibhausgase um 3 % als Priorität der Energiepolitik bestimmt.⁸⁶² Jährliche Zwischenziele ab 2015 sieht auch § 1 Abs. 2 i.V.m. Anlage 1 des KSG-E von Bündnis90/Die Grünen vor. Auf Grundlage der Gesamt-Dekadenziele werden hier gleichmäßige, jährlich um jeweils 2 % linear absteigende Emissionsminderungen vorgegeben, die in Tonnen CO₂-Äquivalent ausgedrückt sind. Diese verhältnismäßig kurze Zeitspanne wird damit begründet, dass so der Gefahr des Aufschiebs notwendiger Maßnahmen bis zum Ende langfristiger Budgetperioden vorgebeugt, ein durchgehend hoher Handlungsdruck etabliert und eine kontinuierliche Ergebnisüberprüfung ermöglicht werde.⁸⁶³ Allerdings würde ein zwingender jährlicher Minderungspfad für die ESD-Verpflichtungen überschießende Einsparungen den Gestaltungsspielraum Deutschlands stark einengen, was die Staaten, wie bereits ausgeführt, bei Erlass der ESD wohl kaum im Blick hatten (Kap. E. IV. 2. c). Da der jährliche ESD-Minderungspfad für ambitioniertere nationale Zwischenziele jedenfalls nicht rechtsverbindlich ist,⁸⁶⁴ verfügt der Gesetzgeber hier über einen Gestaltungsspielraum.

Ein zwei- oder auch ein dreijähriger Turnus dürfte einen relativ großen Verwaltungsaufwand und hohe Kosten nach sich ziehen nicht nur im Hinblick auf das Messen der Emissionen selbst, sondern auch hinsichtlich des nachfolgenden notwendigen Zielmonitorings.

Im *Climate Change Act* wurde ein Budgetansatz in Gestalt fünfjähriger Emissionsbudgets gewählt.⁸⁶⁵ Dieser ist insoweit vorteilhaft, als mit ihm mehr Flexibilität für längerfristige Maßnahmen und weniger Verwaltungsaufwand einhergehen.⁸⁶⁶ Wie in der ESD sind hier zudem die Möglichkeiten des „Banking“ und „Borrowing“ eröffnet: Zwischen aufeinander

⁸⁶⁰ BUND, Für ein neues Klimaschutzgesetz, 2008, S. 5; SPD-Fraktion, BT-Drucks. 17/3172, S. 2 f.; AG Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit der SPD-Fraktion, Eckpunktepapier für ein Klimaschutzgesetz, S. 2 ff.

⁸⁶¹ Die Linke, BT-Drucks. 17/1475, S. 3.

⁸⁶² Dazu Kap. C. II. 2. a) (1).

⁸⁶³ BT-Drucks, 17/13757, S. 9, BT-Drucks, 18/1612, S. 11.

⁸⁶⁴ Dazu Kap. E. IV. 2. c).

⁸⁶⁵ Dazu und im Folgenden Kap. C. II. 3. a) u. c).

⁸⁶⁶ Dazu Rodi/Sina/Gerstetter/Bausch/Görlach/Neubauer, Klimaschutzrecht des Bundes, 2011, S. 319; Sina/Meyer-Ohlendorf/Czarnecki, Klimaschutzgesetz in Deutschland, 2009, S. 17.

folgenden Budget-Perioden dürfen quantitativ unbegrenzt überschüssige Emissionsminderungen auf das Folgejahr angerechnet werden („Banking“) und ein geringfügiger Teil (maximal 1 %) der zulässigen Emissionen vorgezogen werden („Borrowing“). Ein derartiger Mechanismus ist auch für das KSG empfehlenswert.⁸⁶⁷

Daneben ist es in Parallele zur Legislaturperiode des Bundestages ebenfalls denkbar, Zwischenziele im Abstand von vier Jahren festzulegen.

Das auch bei den Zwischenzielen auftretende Spannungsverhältnis zwischen ETS- und Nicht-ETS-Bereichen ist entsprechend der Empfehlung für die Gesamtziele aufzulösen.

b) Regelungsform, Festlegung und Anpassung

Fraglich ist, ob die vier- oder fünfjährigen Zwischenziele im Wege der Rechtsverordnung der Bundesregierung oder durch Parlamentsgesetz festzulegen sind. Die hier zugrunde zulegende sogenannte Wesentlichkeitstheorie verlangt, dass der Gesetzgeber in grundlegenden normativen Bereichen das Wesentliche selbst im Gesetz regelt und es nicht durch eine pauschale gesetzliche Ermächtigungsregelung auf die Exekutive delegieren darf.⁸⁶⁸ Für die Ermittlung der Wesentlichkeit einer Angelegenheit wurden bestimmte Kriterien⁸⁶⁹ ermittelt; insbesondere ergibt sich die Wesentlichkeit aus der Grundrechtsrelevanz. Nach diesen Kriterien würde hier wohl zwar eine Rechtsverordnung ausreichen.⁸⁷⁰ Da hier anders als beim ZuG nicht eine Verteilung von „Verschmutzungsrechten“ an betroffene Unternehmen in Rede steht, bedarf es jedenfalls mangels potentieller Grundrechtsverletzungen vorliegend keiner Regelung durch Parlamentsgesetz, weshalb die Wahl einer Rechtsverordnung in Betracht kommt. Gegen diese spricht aber, dass sie ihrer Konzeption nach gerade auf Außenwirkung gerichtet ist. Die Zwischenziele verpflichten jedoch die Bundesregierung selbst und wirken damit allein nach innen; zudem würde bei Wahl der Rechtsverordnung der Zweck des Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG – die Rechtssicherheit des Bürgers – ins Leere laufen (s. dazu eingehend Kap. E. VII. 1.).

⁸⁶⁷ SPD-Fraktion, BT-Drucks. 17/3172, S. 2.

⁸⁶⁸ BVerfGE 49, 89, 126 f.; 57, 295, 327; 83, 130, 142, 152; 101, 1, 34.

⁸⁶⁹ *Kriterien für die Wesentlichkeit einer Angelegenheit*: ihre Grundrechtsrelevanz, die Größe des Adressatenkreises, die Langfristigkeit einer Festlegung, gravierende finanzielle Auswirkungen, erhebliche Auswirkungen auf das Staatsgefüge, Konkretisierungen offenen Verfassungsrechts sowie – möglicherweise – die politische Wichtigkeit oder Umstrittenheit; *Kriterien gegen die Wesentlichkeit einer Angelegenheit*: die Erforderlichkeit flexibler Regelungen, das Vorliegen entwicklungsöffener Sachverhalte, die Entlastung des Parlaments, das Bedürfnis nach dezentraler Regelung und bundesstaatlicher Koordinierung, das Einräumen von Beteiligungsrechten für die von der Regelung Betroffenen sowie – möglicherweise – die Grenzen des Sachverständnisses des Parlaments. Herzog/Grzeszick, in: Maunz/Dürig, GG, 2013, 69. EL, Art. 20 Rn. 107.

⁸⁷⁰ So Rodi/Sina/Gerstetter/Bausch/Görlach/Neubauer, Klimaschutzrecht des Bundes, 2011, S. 332 f., 337; Sina/Meyer-Ohlendorf/Czarnecki, Klimaschutzgesetz in Deutschland, 2009, S. 19.

Daher ist für die Zwischenziele eine gesetzliche Regelung vorzuziehen. Sie bietet neben der höheren demokratischen Legitimation zudem die Möglichkeit, Druck aufrechtzuerhalten. Auch gelangt bei einer gesetzlichen Festlegung der Grundsatz der Diskontinuität bei Neuwahlen nicht zur Anwendung. Entscheidend dürfte aber Folgendes sein: Eine Schwäche der bisherigen Klimaschutzpolitik besteht gerade darin, dass die Gesamtziele – politisch gesehen – „weit weg“ sind. Mit der Festlegung von Zwischenzielen im KSG selbst wird aber das zeitlich entfernt liegende Ziel in der aktuellen Politik sichtbar und eine Politik der Vertagung verhindert, was einen deutlichen Mehrwert bildet. Zeigen die Klimaschutzberichte, dass der durch die Zwischenziele vorgegebene Entwicklungspfad verlassen wird, gibt es eine gesetzliche Legitimation und Notwendigkeit für – idealiter bereits im Klimaschutzplan angelegte – Klimaschutz-Aktionsprogramme (Kap. E. VIII. 3.), das heißt über das „Ob“ muss nicht mehr diskutiert werden, sondern nur noch über die Ausgestaltung.

Folglich ist zu empfehlen, die Zwischenziele ebenfalls gesetzlich anzupassen, wobei dieselben materiellen Anpassungsgründe wie bei den mittel- und langfristigen Zielen anzulegen sind (Kap. E. V. 1. e).

VI. Treibhausgasreduktionsziele für Sektoren und Verantwortung der Bundesressorts

Uta Stäsche (IKEM), Jens Nusser (Rechtsanwalt, Berlin), Michael Halstenberg (HFK)

Wesentlich sind die Bestimmung sogenannter Sektorziele und ihre Zuweisung zu den Verantwortungsbereichen der Bundesressorts.

1. Sektorziele

Bei der Festlegung von Sektorzielen handelt es sich technisch gesehen nicht um die Festlegung eigener Ziele, sondern um eine Aufteilung der Mengengerüste aus den Gesamt- und Zwischenzielen auf die relevanten Sektoren. Dies geht auch aus den Klimaschutzgesetzentwürfen bzw. -gesetzen für den Bund und die Landesebene hervor: So definiert § 6 Abs. 2 UAbs. 1 Nr. 1 KSG BW Sektorziele zwar als „Minderungsziele für die Treibhausgasemissionen verschiedener Emittentengruppen“, wobei aber in den §§ 6 Abs. 1 S. 1, 4 Abs. 1 KSG BW eine direkte Rückkopplung zu den mittel- und langfristigen Gesamtzielen vorgenommen wird. In § 6 Abs. 4 UAbs. 1 Nr. 3 KSG NRW werden Sektorziele als „Potentiale und Beiträge für die einzelnen Sektoren“ begriffen, die zur Erreichung der Gesamtklimaschutzziele erforderlich sind, § 6 Abs. 2 S. 1, § 3 KSG NRW. Auch der KSG-E von Bündnis90/Die Grünen versteht Sektorziele als „Ziele für die Höchstmenge der Treibhausgasemissionen und zwar „in Übereinstimmung mit den nationalen Klimaschutzziele“.

a) Sektorenbildung und Festlegung

Vor der Festlegung von Sektorzielen sind bestimmte Sektoren zu bilden. Mangels allgemein anerkannter Sektorendefinitionen ist im Folgenden zu untersuchen, in Orientierung an welches Regelungsregime Sektoren am besten gebildet werden können.

1. Zunächst bietet sich die Übernahme der fünf großen Sektoren aus Art. 3 i.V.m. Anlage A des KP an, die ihrerseits detailliert untergliedert sind:

- Energie
 - Verbrennung von Brennstoffen (Energiewirtschaft, Verarbeitendes Gewerbe und Baugewerbe, Verkehr, Andere Sektoren, Sonstige)
 - Flüchtige Emissionen aus Brennstoffen (Feste Brennstoffe, Öl und Erdgas, Sonstige),
- Produktionsprozesse (Mineralerzeugnisse, Chemische Industrie, Metallherzeugung, Sonstige Erzeugung, Erzeugung von Halogenkohlenwasserstoffen und Schwefelhexafluorid, Verbrauch von Halogenkohlenwasserstoffen und Schwefelhexafluorid, Sonstige)
- Verwendung von Lösungsmitteln und anderen Erzeugnissen,
- Landwirtschaft (Enterische Fermentation, Düngewirtschaft, Reisanbau, Landwirtschaftliche Böden, Traditionelles Abbrennen von Grasland, Offene Verbrennung landwirtschaftlicher Rückstände, Sonstige),
- Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft⁸⁷¹ und
- Abfälle (Entsorgung fester Abfälle, Abwasserbehandlung, Müllverbrennung, Sonstige).

Auf die vorstehende Aufteilung verweist ebenfalls Art. 2 Abs. 1, Anhang I ESD i.V.m. der Entscheidung der Kommission 2005/166/EG. Sie ist insofern vorteilhaft, als sie auch im Nationalen Inventarbericht⁸⁷² zugrundegelegt wird, den das UBA zur Erfüllung der völker- und europarechtlichen Berichtspflichten Deutschlands erstellt. Die Sektorenaufteilung des KP bzw. das nationale Treibhausgasinventar wurden auch in den Monitoring-Berichten zur Energie der Zukunft⁸⁷³ und im „Modell Deutschland, Klimaschutz bis 2050“⁸⁷⁴ verwendet.

2. Eigene, größere Sektoren sind im nationalen Zuteilungsgesetz 2007⁸⁷⁵ und in den nationalen Allokationsplänen I und II (NAP I und II)⁸⁷⁶ abgebildet. Innerhalb dieser Sektoren, für die ausdrücklich zwischen ETS- und Nicht-ETS-Bereich differenziert wird, sind Subsektoren vorgesehen:

⁸⁷¹ Art. 3 Abs. 3, 4, 7 KP.

⁸⁷² UBA, Nationaler Inventarbericht Deutschland – 2013. Unterschiede sind im Wesentlichen lediglich terminologischer Natur: Anstelle des Sektors „Produktionsprozesse“ wird der gängigere Terminus „Industrieprozesse“ verwendet, anstelle von „Verwendung von Lösungsmitteln und anderen Erzeugnissen“ tritt „Lösemitteln und andere Produktverwendung“. Der Sektor Abfall wird um Abwasser erweitert.

⁸⁷³ BMWi/BMU, Monitoring-Bericht: Energie der Zukunft, 2012, S. 80; BMWi, Monitoring-Bericht: Energie der Zukunft, 2014, S. 85.

⁸⁷⁴ Prognos AG/Öko-Institut/Ziesing, a.a.O., S. 11 ff.

⁸⁷⁵ ZuG 2007 v. 26.8.2004, BGBl. I S. 2211, zul. geändert durch Gesetz v. 7.8.2013, BGBl. I S. 3154.

⁸⁷⁶ NAP I, S. 15, http://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Emissionshandel/nap_kabinettsbeschluss.pdf (Stand: 31.8.2014); NAP II, S. 16, http://www.bmu.de/fileadmin/bmu-import/files/emissionshandel/downloads/application/pdf/nap_2008_2012.pdf (Stand: 31.8.2014).

- ETS
 - Energie (Kraftwerke, Heizkraftwerke/Fernheizwerke und übrige Umwandlungsbereiche) und
 - Industrie (Industrie [energiebedingt], Industrieprozesse)
- Nicht-ETS
 - Verkehr
 - Private Haushalte
 - Gewerbe/Handel/Dienstleistungen (GHD)

3. Auch im KSG-E von Bündnis90/Die Grünen und in neueren wissenschaftlichen Studien herrscht eine weitgehend an das KP und die nationale Berichterstattung angelehnte, aber vereinfachte Sektorenbildung vor. So sieht § 3 KSG-E Ziele für sechs Sektoren vor: Stromerzeugung, Wärme- und Kälteerzeugung, Verkehr, Industrieprozesse, Abfall und Abwasser und Landwirtschaft. Ein ebenfalls breiterer Ansatz wurde für die 2013 veröffentlichten „Politikszenerarien für den Klimaschutz VI“⁸⁷⁷ und im Papier „Eckpunkte Klimaschutzgesetz“⁸⁷⁸ gewählt. Dem KSG-E vorangegangen waren Forderungen der Bundestagsfraktionen von Grünen und SPD⁸⁷⁹ nach verbindlichen Sektorzielen u.a. für den Verkehrs-, Wärme- und Strombereich. Der SRU⁸⁸⁰ spricht sich wiederum ausdrücklich für Sektorziele in den Sektoren Verkehr, Landwirtschaft, Industrie, GHD und Wärme aus.

Teilweise werden Sektorziele auf die nicht dem Emissionshandel unterliegenden Sektoren beschränkt.⁸⁸¹ Konkrete Sektorziele für die außerhalb des Emissionshandelssystems befindlichen Sektoren sieht auch das KSG Österreichs⁸⁸² vor: Anlage 2 legt für die Jahre 2013 bis 2020 jährliche Höchstmengen von Treibhausgasemissionen für die Sektoren Abfallwirtschaft, Energie und Industrie (Nicht-Emissionshandel), Fluorierte Gase, Gebäude, Landwirtschaft sowie Verkehr fest. Diese betreffen allein die auf der europäischen Ebene bereits zugesicherten Einsparungen von 16 % im Rahmen der ESD; die Sektoren innerhalb des Emissionshandels sind nicht umfasst.

⁸⁷⁷ *Matthes/Busche/Döring/Emele/Gores/Harthan/Hermann/Jörß/Loreck/Scheffler (Öko-Institut)/Hansen (IEK-STE)/Diekmann/Horn (DIW Berlin)/Eichhammer/Elstrand/Fleiter/Schade/Schlomann/Sensfuß/Ziesing, a.a.O., S. 227: Energiesektoren, Industrie, GHD, Verkehr, Flüchtige Emissionen aus Energiesektoren, Industrieprozesse, Produktverwendung, Landwirtschaft und Abfallwirtschaft.*

⁸⁷⁸ *Matthes/Barth/Acker, a.a.O., S. 7: Gebäude, Straßen- und Luftverkehr, Stromerzeugung, Industrieprozesse, Landwirtschaft sowie Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft.*

⁸⁷⁹ BT-Drucks. 17/11651, S. 8.

⁸⁸⁰ SRU, Den Strommarkt der Zukunft gestalten, Eckpunktepapier, 2013, S. 10.

⁸⁸¹ So noch SPD-Bundestagsfraktion, BT-Drucks. 17/3172, S. 3; AG Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit der SPD-Bundestagsfraktion, Eckpunktepapier für ein Klimaschutzgesetz, S. 3 f.; Die Linke, BT-Drucks. 17/1475, S. 3.

⁸⁸² Dazu Kap. C. II. 1. a).

4. Unter Berücksichtigung des vorstehenden Spektrums wird die Bildung der folgenden Sektoren favorisiert⁸⁸³:

- Energie (innerhalb/außerhalb des Emissionshandels),
- Industrie (innerhalb/außerhalb des Emissionshandels),
- GHD,
- Private Haushalte (einschließlich Gebäude),
- Verkehr,
- Landwirtschaft,
- Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft und
- Abfälle.

Diese übergreifende Sektorenbildung für die Festlegung von Sektorzielen hat den Vorzug, dass sich mit ihr besser arbeiten lässt. Für die erfassten Sektoren selbst schafft sie Transparenz sowie Planungs- und Investitionssicherheit.

Die eigenständigen Sektoren GHD, Private Haushalte und Verkehr sind ebenfalls kompatibel mit der Sektorenbildung, die der nationalen Berichterstattung zugrunde liegt: Hier wie im KP sind sie Subsektoren des Sektors Energie, können jedoch auch gesondert ausgewiesen werden.⁸⁸⁴

Die Festlegung von Zielen für die dem Emissionshandel unterfallenden Bereiche der Sektoren Energie und Industrie dürfte mit der EH-RL vereinbar sein, da diese zwar eine verbindliche europaweite Emissionsobergrenze vorgibt, den Mitgliedstaaten aber Handlungsspielraum bei der gezielten Senkung der nationalen Emissionen in den vom Emissionshandel betroffenen Sektoren belässt.⁸⁸⁵ Die Unterscheidung zwischen Bereichen innerhalb und außerhalb des Emissionshandels kann dabei wie vorliegend im Rahmen der Sektoren Energie und Industrie erfolgen. Ein anderer gangbarer Weg wäre der im nationalen Zuteilungsgesetz 2007 und in den NAP I und II gewählte.

⁸⁸³ So bereits *Rodi/Sina/Gerstetter/Bausch/Görlach/Neubauer*, Klimaschutzrecht des Bundes, 2011, S. 324.

⁸⁸⁴ So auch *BMUB*, Aktionsprogramm Klimaschutz 2020, 2014, S. 6 f.

⁸⁸⁵ Begründung KSG-E von *Bündnis 90/Die Grünen*, BT-Drucks. 17/13757, S. 10.

Für ausreichende Rechts- und Planungssicherheit sollten die Sektoren im KSG selbst vorgesehen werden. Dies sieht auch § 3 Abs. 1 KSG-E vor; in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg sind demgegenüber Sektoren gesetzlich nicht bestimmt. Eine gesetzliche Ausgestaltung trägt auch der besonderen Stellung des Parlaments Rechnung.

b) Regelungsform und Festlegung der Sektorziele

Um einerseits ausreichend Rechts- und Planungssicherheit zu gewährleisten und andererseits Anpassungen an künftige Entwicklungen – insbesondere die des Emissionshandels – zu ermöglichen, ist für die Dekadenziele ein zeitlich differenziertes Vorgehen⁸⁸⁶ sinnvoll: Während die Sektorziele für 2020 und 2030 bereits jetzt vorgesehen werden sollten, können die Ziele für 2040 und 2050 erst später, und zwar 2020 und 2030, eingefügt werden.

Für die Festlegung der Dekadenziele kommen zwei Regelungsformen in Betracht:

(1) Variante 1: Gesetzliche Festlegung

Die Festlegung der Sektorziele kann durch Gesetz erfolgen, wenngleich dies nicht zwingend ist. So ist für die Aufteilung der Mengengerüste aus den Gesamt- und Zwischenzielen auf die relevanten Sektoren nach der sogenannten Wesentlichkeitstheorie (Kap. E. V. 2. b) ein formelles Gesetz wohl nicht erforderlich. Dies gilt für die bloße Schätzung des deutschen Anteils am Emissionshandel. Ebenfalls nicht grundrechtsrelevant dürfte die Zuweisung von Sektorzielen für die nicht dem ETS unterliegenden Sektoren sein. So steht noch nicht fest, mit welchen Instrumenten das Ziel erreicht werden soll, und auch der Umstand, dass die Sektorziele als Grundlage für spätere potentiell grundrechtsrelevante Gesetze⁸⁸⁷ dienen könnten, dürfte letztlich zu abstrakt sein, um den Gesetzesvorbehalt auszulösen.⁸⁸⁸ Grundrechtsrelevanz entsteht erst durch die Umsetzung der Klimaschutzziele: Werden im Klimaschutzplan als dem maßgeblichen Umsetzungsinstrument konkrete Maßnahmen und Gesetze resp. Gesetzesänderungen festgelegt, sind erst diese nach der Wesentlichkeitstheorie grundrechtsrelevant.

Um verfassungsrechtlich aber „auf der sicheren Seite zu sein“ und angesichts der politischen und wirtschaftlichen Bedeutung der Sektorziele, ist gut vertretbar, sie dennoch im KSG selbst

⁸⁸⁶ Rodi/Sina/Gerstetter/Bausch/Görlach/Neubauer, a.a.O., S. 334.

⁸⁸⁷ So auch Diskussionsbeitrag von Sieberg zum Workshop des IKEM, BBH und HFK am 22.4.2013 in Berlin.

⁸⁸⁸ Rodi/Sina/Gerstetter/Bausch/Görlach/Neubauer, Klimaschutzrecht des Bundes, 2011, S. 331.

festzuschreiben.⁸⁸⁹ Hinzu kommt, dass mit einer gesetzlichen Festlegung der Grundsatz der Diskontinuität bei Neuwahlen nicht zur Anwendung gelangt. Zu erwarten ist jedoch ebenfalls, dass sich das Gesetzgebungsverfahren für das KSG infolge der stärkeren demokratischen Beteiligung hinauszögern dürfte.

(2) Variante 2: Regierungsbeschluss

Einen anderen Weg geht der KSG-E von Bündnis90/Die Grünen: § 3 Abs. 1 KSG-E bestimmt, dass die Bundesregierung die Sektorziele im Klimaschutzplan beschließt und sieht mithin von einer gesetzlichen Absicherung ab.⁸⁹⁰ Ähnlich ist die Lage in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg: Auch hier werden die Sektorziele im Klimaschutzplan⁸⁹¹ vorgesehen; dieser wiederum wird durch die Landesregierung bzw. den Landtag erstellt bzw. beschlossen, § 6 Abs. 4 UAbs. 1 Nr. 3 KSG NRW, § 6 Abs. 2 UAbs. 1 Nr. 1 i.V.m. Abs. 1 KSG BW. Wird die Festlegung der Sektorziele der Bundesregierung zugewiesen, bringt dies größere Flexibilität wie z.B. die Möglichkeit einer jährlichen Neujustierung mit sich; dafür spricht ferner die zeitliche Komponente. Das Parlament wiederum könnte über Berichtspflichten bzw. die Zustimmung von Bundestagsausschüssen eingebunden werden.

(3) Empfehlung

Es wird empfohlen, im allgemeinen KSG zu regeln, dass die Sektorziele durch Kabinettsbeschluss im Klimaschutzplan (Kap. E. VII.) festzulegen sind.

⁸⁸⁹ Ebd.

⁸⁹⁰ So auch *Matthes/Barth/Acker*, Eckpunkte Klimaschutzgesetz, 2010, S. 7 f.

⁸⁹¹ Im KSG BW bezeichnet als „integriertes Energie- und Klimaschutzkonzept“.

2. Ressortverantwortung: Zuordnung der Sektorziele zu den Bundesressorts

a) Regelungsform und Festlegung

Da der Bund mit seinen gesetzlichen Steuerungsmöglichkeiten die Hauptverantwortung für das Erreichen der Klimaschutzziele trägt, sind die Sektorziele des Bundes einem oder mehreren jeweils zuständigen Bundesressorts zuzuordnen (sogenannte Ressortziele).⁸⁹² Das erlaubt, die Ressorts stärker als bisher in die Verantwortung zu nehmen. Sind, wie häufig, mehrere Ressorts für einen Sektor verantwortlich, müssen diese gemeinsam in die Pflicht genommen werden. Damit sind sie angehalten, eng zusammenzuarbeiten, was der Idee der Ressortzuweisung gerade zugrunde liegt. Der Preis dafür mag in einem eingeschränkten Blick der Ressorts für die Klimaschutz-Gesamtstrategie liegen; für diese ist allerdings auch die Klimaschutzkommission⁸⁹³ verantwortlich. Eine Lockerung des Ressortprinzips würde demgegenüber dazu führen, dass es Bereiche gibt, für die sich niemand originär zuständig fühlt, mit der Folge, dass dort keine Anstrengungen unternommen werden – was keinesfalls zielführend ist.

Mangels Grundrechtsrelevanz der Zuweisung von Sektorzielen an die jeweiligen Bundesressorts – hier gilt letztlich dasselbe wie bei den Sektorzielen – bedarf es hier keiner formellen Rechtsgrundlage. Grundrechtsrelevant sind erst die konkreten, im Klimaschutzplan aufgeführten Umsetzungsmaßnahmen.

Der Zeitpunkt der Zuweisung der Sektorziele an die jeweiligen Ressorts sollte parallel zur Festlegung der Sektorziele erfolgen. Somit sind die Ziele für 2020 und 2030 zeitnah, die Ziele für 2040 und 2050 dann 2020 und 2030 zu formulieren. Daneben sind im Klimaschutzplan ressortspezifische Zwischenziele zu definieren.

b) Ressortübergreifende Koordinierung innerhalb der Bundesregierung

Die Klimaschutzpolitik des Bundes kann angesichts ihrer Ziele nur aus einem Guss sein. Die einzelnen Maßnahmen der Bundesregierung müssen daher in hohem Maße koordiniert und zusammengeführt werden. Ein KSG sollte daher den Rahmen, speziell die Ziele für die Exekutive gesetzgeberisch vorgeben, Abläufe in Form von Prüf- und Berichtspflichten

⁸⁹² Rodi/Sina/Gerstetter/Bausch/Görlach/Neubauer, Klimaschutzrecht des Bundes, 2011, S. 324 ff.; SPD-Bundestagsfraktion, BT-Drucks. 17/3172, S. 3.

⁸⁹³ Zu dieser Kap. C. III. 7. b).

gestalten und auch Handlungsmöglichkeiten beschreiben. Daneben werden der Exekutive die erforderlichen Mittel im Rahmen des Haushalts zur Verfügung gestellt. Der Gesetzgeber führt und kontrolliert die Exekutive damit über Zielvorgaben, Gremien und Kontrollinstrumente. Lassen die Berichte der Exekutive erkennen, dass die Vorgaben nicht erreicht werden, kann der Gesetzgeber, gegebenenfalls auf der Grundlage der Empfehlungen der Exekutive, einschreiten und eine Neujustierung insbesondere auf der Zielebene, oder in Bezug auf die Maßnahmen und der Mittelbereitstellung vornehmen. Die gesamte Umsetzung der Maßnahmen verbleibt aber bei der Bundesregierung und fächert sich breit über die Ressorts und deren nachgeordnete Behörden auf. Hieraus resultiert ein erheblicher Koordinierungsaufwand, den die Bundesregierung zu leisten hat. Entscheidet sich der Bundesgesetzgeber zudem für ein System der schnellen, jährlichen Kontrolle und Nachsteuerung und nicht für einen bloßen zeitlich großzügig bemessenen Ablauf von Klimaschutzplänen, steht die Bundesregierung vor einem erheblichen zeitlichen Problem. Monitoring und Nachsteuerung bilden dann gleichsam einen laufenden Prozess, der zu einem jährlichen Abschluss gebracht werden muss, um dem Gesetzgeber die ins Auge gefassten kurzfristigen Korrekturen zu ermöglichen. Das ist einer der Gründe, warum von formal aufwändigen Verfahrensalternativen (zur Rechtsverordnung s.u.) Abstand genommen werden sollte. Vielmehr gilt es, auf bewährte, organisatorische Abläufe und Handlungsformen zurückzugreifen, die auf Schnelligkeit sowie Koordinierung abzielen und damit eine beschleunigte einvernehmliche Abstimmung innerhalb der Bundesregierung gewährleisten.

Die Frage wie und auf welcher Ebene zu koordinieren ist, hängt maßgeblich vom politischen Stellenwert der Aufgabe ab. Es ist davon auszugehen, dass die Klimapolitik und die damit verbundene „Energiewende“ einen hohen politischen Stellenwert haben und einer der Schwerpunkte der laufenden Legislaturperiode darstellen. Die Koordinierung der Klimapolitik ist mithin Angelegenheit der politischen Führungsebene der Bundesregierung.

(1) Regelungen in den bestehenden KSGs

In den KSGs der Länder Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg finden sich verschiedene Aussagen, wie eine Koordinierung innerhalb der Landesregierungen zu erfolgen hat.

Die Bestimmungen zum Klimaschutzplan und zur Berichtspflicht lassen deutlich erkennen, dass die Landesgesetzgeber von den jeweiligen Landesregierungen eine straffe Koordinierung und Abstimmung der einzelnen Maßnahmen gleichsam erwarten und voraussetzen. Auch ist Adressat der jeweiligen Regelungen „die Landesregierung“. Verpflichtet wird also im Ergebnis das Kabinett als Kollegialorgan. Deutlich wird dies insbesondere in § 4 KSG NRW. Danach

sind die Klimaschutzziele für die Landesregierung verbindlich. Diese wird verpflichtet und hat den Klimaschutzplan (als gemeinsame Aufgabe) zu erstellen (§ 6 Abs. 1 KSG NRW). Die Berichtspflichten obliegen ebenfalls der Landesregierung (§ 10 KSG NRW).

Auch das KSG BW adressiert die entsprechenden Pflichten an die Landesregierung (§ 4 Abs. 2, § 6 Abs. 1, § 7 Abs. 3 KSG BW). Das KSG BW geht allerdings insoweit über die Regelungen im KSG NRW hinaus, als es (neben Sachverständigengremien) konkret die Einrichtung einer Stabsstelle für Klimaschutz beim Umweltministerium vorsieht, die die Koordinierung der ressortübergreifenden Aufgaben nach diesem Gesetz leisten soll. Damit wird nicht nur die Federführung des Umweltministeriums für die Koordinierung festgeschrieben. Es wird auch eine Organisationseinheit bestimmt, die gem. § 11 Abs. 1 KSG BW für die Koordinierung der Erstellung und Fortschreibung des IEKK sowie der Konzepte für die nachgeordneten Behörden der Landesregierung und das Monitoring zuständig ist. Für die Erstellung der Monitoringberichte bleiben zwar die einzelnen Ressorts zuständig. Diese haben sich dabei jedoch an einer einheitlichen Struktur zu orientieren. Auch der KSG-E der BT-Fraktion Bündnis 90/Die Grünen adressiert die wesentlichen Pflichten an die Bundesregierung. Das gilt namentlich für die Erstellung des Klimaschutzplans (§§ 2, 6 KSG-E) und die damit zusammenhängenden Berichtspflichten (§ 7 KSG-E). Außer einer Erwähnung des UBA (§ 5 KSG-E) in Bezug auf die Ermittlung der inländischen Emissionen enthält der Gesetzentwurf aber keine Festlegungen organisatorischer Art. Gleichwohl lässt er erkennen, dass er von einer effizienten Koordinierung innerhalb der Bundesregierung ausgeht, zumal die Berichtspflichten in Form eines jährlichen Klimaschutzberichts in Bezug auf die erforderlichen Abstimmungsprozesse innerhalb der Bundesregierung deutlich anspruchsvoller sind als auf Landesebene.

(2) Verteilung der Verantwortlichkeiten innerhalb der Bundesregierung

Klimaschutz ist eine Aufgabe, die – wenn auch mit unterschiedlichem Umfang und Intensität – in eine Vielzahl von Bereichen der einzelnen Ressorts eingreift. Angesichts der Tatsache, dass der Klimaschutz eine breit angelegte Querschnittsaufgabe darstellt, bietet es sich an, dass der Bundesgesetzgeber die wesentlichen Aufgaben der Bundesregierung möglichst als Ganzes auferlegt. Darüber hinaus können einzelne Aufgaben, wie z.B. der Bereich der Investitionen (Beschaffung, Dienstwagen etc.), auch den einzelnen Ressorts unmittelbar zugewiesen werden (vgl. § 12 KSG-E, Vorbildfunktion von Bundesregierung und Bundesbehörden).

Durch ein KSG würde zwar die Bundesregierung als Kollegialorgan verpflichtet. Das entbindet sie jedoch nicht von der Aufgabe, die Abstimmungs- und Umsetzungsprozesse einer konkreten Bearbeitungsstruktur zuzuweisen und (regierungsinterne) Arbeitsabläufe und Zuständigkeiten

festzulegen. Dabei darf nicht übersehen werden, dass neben einer organisatorischen Zuordnung vor allem auch der konkrete Inhalt des Klimaschutzplans seitens der Bundesregierung festzulegen ist. Der Zuständigkeitsverteilung kommt also faktisch auch eine erhebliche Bedeutung in Bezug auf die Verteilung der Aufgaben innerhalb der Regierung zu.

Richtlinienkompetenz des/der Bundeskanzlers/in gem. Art. 65 GG: Als Ausgangspunkt entsprechender Überlegungen bietet sich Art. 65 GG an, der die Verteilung der Verantwortlichkeit innerhalb der Bundesregierung regelt. Diese Bestimmung eröffnet und begrenzt letztlich das Spektrum der möglichen Abläufe und Zuständigkeiten.

Gem. Art. 65 S. 1 GG bestimmt der/die Bundeskanzler(in) die Richtlinien der Politik. Diese aus der besonderen politischen Verantwortung der Bundeskanzlerin resultierende Richtlinienkompetenz wird in der Literatur mittlerweile sehr weit ausgelegt. So ist ohnehin unstrittig, dass es sich um politische Führungsentscheidungen und Grundsatzentscheidungen der Bundeskanzlerin handeln kann. Im Hinblick auf eine denkbare politische Bedeutung von Einzelentscheidungen wird der Bundeskanzlerin überwiegend aber auch die Kompetenz zugestanden, Einzelfallentscheidungen zu treffen, soweit diesen nicht eine politisch völlig untergeordnete Bedeutung zukommt.⁸⁹⁴

Eine andere Frage ist, wie die Ausübung dieser Kompetenz erfolgen kann. Das GG legt insoweit keinerlei (Form-) Vorgaben fest, so dass der Wille der Bundeskanzlerin, nur hinreichend zum Ausdruck kommen muss, die Willensäußerung also nur deutlich als politische Führungsentscheidung gekennzeichnet sein muss.⁸⁹⁵

Für die Praxis ist jedenfalls festzustellen, dass die Richtlinienkompetenz nicht in Form von schriftlichen Richtlinien praktiziert wird, sondern dem gesprochenen Wort eine deutlich höhere Bedeutung zukommt.⁸⁹⁶ Das kann sich in Kabinettsprotokollen ebenso niederschlagen wie in förmlichen Regierungserklärungen oder in einfachen (Bundestags-) Reden.

Wichtiger ist in diesem Zusammenhang die Feststellung, dass die Fixierung einer solchen Richtlinie für jeden Bundesminister gem. Art. 65 Abs. 1 GG eine verbindliche Wirkung entfaltet.⁸⁹⁷ Er ist folglich an diese „Weisung“ der Regierungschefin gebunden und muss die Vorgaben in seinem Ressortbereich umsetzen, was die Bundeskanzlerin (meist durch das

⁸⁹⁴ Vgl. Epping, in: Epping/Hillgruber: Beck'scher Online-Kommentar zum GG, 2013, Art. 65 Rn. 3; Herzog, in: Maunz/Dürig, GG, 2013, 69. EL, Art. 65 Rn. 6 ff.; Busse, Geschäftsordnung der Bundesregierung, 2013, § 1 Rn. 6.

⁸⁹⁵ Vgl. Epping, a.a.O., Art. 65 Rn. 5. Herzog, a.a.O., Art. 65 Rn. 16; Busse, a.a.O., § 1 Rn. 8.

⁸⁹⁶ Vgl. dazu Herzog, a.a.O.

⁸⁹⁷ Herzog, a.a.O., Art. 65 Rn. 17.

Bundeskanzleramt) gem. § 1 Abs. 2 Geschäftsordnung der Bundesregierung (GO-BReg)⁸⁹⁸ zu überwachen hat.

Das kann eine programmatische Zielvorgabe ebenso betreffen wie eine Präzisierung und Ausfüllung einer Aufgabe, so dass auch auf diesem Weg die Ressortbefugnisse eines Kabinettsmitglieds programmatisch überlagert werden können.⁸⁹⁹ Insoweit ist zwar Art. 65 S. 2 GG zu beachten, wonach jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung leitet, allerdings mit der Einschränkung „innerhalb der Richtlinien“ der Bundeskanzlerin.

Eine Grenze dieser Kompetenz ergibt sich damit nur aus der Erkenntnis, dass eine Richtlinienkompetenz dem einzelnen Bundesminister schon dem Wortlaut nach „auf das Ganze gesehen“ einen Freiraum für eigenes Handeln und Entscheiden belassen muss. Dabei geht es weniger um die Frage, ob dem Bundesminister im Einzelfall noch nennenswerter Gestaltungsspielraum verbleibt, sondern ob die Vorgaben für seine Amtsführung insgesamt noch einen relevanten Spielraum für eine eigenständige Ressortpolitik zulassen.⁹⁰⁰ Des Weiteren ist kaum davon auszugehen, dass im Rahmen der Richtlinienkompetenz auch Vorgaben zur organisatorischen Umsetzung und zur Ausgestaltung einzelner Rechtssetzungsakte oder Verfahren erfolgen, so dass diese Umsetzungsaufgabe jedem Bundesminister in aller Regel vollumfänglich verbleibt.

Diese Einschätzung wird auch durch die „Ausführungsbestimmungen“ zu Art. 65 GG in Form der GO-BReg bestätigt (Art. 65 S. 4 GG).

Im Ergebnis hat die Bundeskanzlerin damit die Möglichkeit, im Rahmen ihrer Richtlinienkompetenz gegenüber den Ressortministern verbindliche Festlegungen zu den Klimaschutzzielen, insbesondere zum Klimaschutzplan, zu treffen (Kap. E. V.).

Koordinierung zwischen den Ressorts: Schwieriger gestaltet sich bei Querschnittsaufgaben das Verhältnis der Ressorts untereinander. Denn hier treffen sich die Diskussionspartner auf Augenhöhe. Streitige Ressortabstimmungen über ressortübergreifende Fragen sind daher nicht selten von Forderungen, Gegenforderungen, taktischen Finessen und zahlreichen Vermittlungsgesprächen gekennzeichnet, die oft auf der Referatsebene beginnen und dann eskalieren.

⁸⁹⁸ Geschäftsordnung der Bundesregierung v. 11.5.1951, GMBI. S. 137, zuletzt geändert durch Änderungsbekanntmachung v. 21.11.2002, GMBI. S. 848, Verkündungsstand: 19.11.2013.

⁸⁹⁹ Vgl. *Epping*, in: Epping/Hillgruber: Beck'scher Online-Kommentar zum GG, 2013, Art. 65 Rn. 5, 2, 6.

⁹⁰⁰ Vgl. *Herzog*, in: Maunz/Dürig, GG, 2013, 69. EL, Art. 65 Rn. 9.

Das beruht letztlich auch auf der Tatsache, dass Kabinettsbeschlüsse Entscheidungen des Kabinetts in seiner Gesamtheit sind, also von dem Kollegialkollegium nach Möglichkeit insgesamt getragen werden sollen (Kabinetts-/Kollegialprinzip).⁹⁰¹ Um darauf hinzuwirken sieht das GG prinzipiell keine Abstimmungen nach dem Mehrheitsprinzip vor, sondern setzt auf Vermittlung. Dementsprechend bestimmt Art. 65 S. 3 GG, dass über Meinungsverschiedenheiten zwischen den Bundesministern die Bundesregierung insgesamt entscheidet.

Hierzu bestimmt § 17 Abs. 1 GO-BReg, dass Meinungsverschiedenheiten zunächst im Rahmen eines persönlichen Verständigungsversuchs unter Vorsitz der Bundeskanzlerin zwischen den beteiligten Bundesministern beigelegt werden sollen.⁹⁰² Im Ergebnis kommt eine Entscheidung des Kabinetts als ultima ratio in der Praxis weniger vor, zumal damit auch ein politischer Gesichtsverlust der unterliegenden Partei verbunden wäre. Erfolg versprechender ist ein zähes und finnenreiches Verhandeln und Blockieren auf vorgeschalteten Arbeitsebenen und in Abstimmungsgesprächen.

Damit wird das Problem der ressortübergreifenden Abstimmung und Koordinierung beim Klimaschutz deutlich. Während ein zuständiger „Klimaminister“ das gesamte Ziel im Auge haben muss, dürften sich die Anstrengungen des einzelnen Ressortministers an den Belangen des von ihnen vertretenen Ressortbereichs orientieren und daher auch Beschlussfassungen anderer Minister verhindert werden (§ 19 Abs. 2 S. 2 GGO⁹⁰³). Da die Interessen der Ressorts aber gegenläufig sein können, stellt sich die Koordinierung zumindest beim Vollzug eines ambitionierten KSG angesichts politischer und möglicherweise auch gesetzlicher Vorgaben als Problemfall dar. Geht man von dem KSG-E der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen aus, ließen sich die geforderten Klimaschutzberichte in einer dichten jährlichen Abfolge kaum erstellen. Insoweit ist zu berücksichtigen, dass es dabei nicht nur um eine Bestandsaufnahme und Evaluierung bisheriger Maßnahmen geht, sondern auch noch Vorschläge zum weiteren Vorgehen erfolgen sollen. Laufen die Maßnahmen aber nicht wie geplant, müssen Rückschläge und Versagen erklärt, bewertet und letztlich auch Verantwortung verteilt werden. Dass es dabei zwischen den Ressorts kaum einvernehmlich zugehen wird, liegt auf der Hand. Trotz dieser „Ressortinteressen“ müssen die Bewertungen und Entscheidungen im Interesse des Ganzen zügig erfolgen. Dazu sind die allgemeinen Streitbeilegungsmechanismen aber nur bedingt geeignet.

⁹⁰¹ Vgl. *Epping*, in: Epping/Hillgruber: Beck'scher Online-Kommentar zum GG, 2013, Art. 65 Rn. 10.

⁹⁰² Vgl. dazu *Herzog*, in: Maunz/Dürig, GG, 2013, 69. EL, Art. 65 Rn. 56 f., 75 f.

⁹⁰³ Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien v. 1.9.2000, GMBL. S. 529 i. d. F. der Bekanntmachung v. 1.9.2011, GMBL. S. 576.

Beratungsgremien: In Kabinettsitzungen lassen die Notwendigkeiten der Tagespolitik keine vertiefte Befassung mit einzelnen Themen zu, zumal wenn diese sich wiederholt auf der Tagesordnung finden. Hier geht es vielmehr darum festzustellen, dass die einmal getroffenen Vorgaben zuverlässig und zeitgerecht abgearbeitet worden sind. Daher kann in diesem Gremium keine Koordinierung erfolgen.

Die Regelung in § 11 Abs.1 KSG BW (Stabsstelle für Klimaschutz) zeigt, dass der Landesgesetzgeber daher an sonstige Koordinierungsstellen bzw. -gremien gedacht hat, um die Schwierigkeiten einer gewöhnlichen Ressortabstimmung zu umgehen, zumindest aber abzuschwächen.

Generell kommen aber durchaus unterschiedliche Lösungen in Betracht:

Zunächst könnte daran gedacht werden, den Umweltminister als „geborenen“ Klimaminister zur koordinierenden Stelle zu erklären. Indes steht zu befürchten, dass ihm eine solche Festlegung allenfalls zu einer ohnehin wohl unumstrittenen Federführung verhilft, ohne dass er damit an Durchsetzungskraft gewinnt. Eine solche Koordinierungsstelle im „übergeordneten“ Bundeskanzleramt anzusiedeln, bedeutet hingegen, eine für die Schichtung geeignete Stelle bereits in die Vorbereitung der Entscheidungsfindung hineinzuziehen und damit zu verbrauchen.

Sinnvoller erscheint es daher, die beteiligten Ressorts, die für wesentliche Teile der Umsetzung Verantwortung tragen, in einem Gremium zu vereinigen und diesem die Verantwortung für die Gesamtkoordinierung zu geben. Dafür bietet sich vor allem das Instrument eines Kabinettausschusses an.

Anders als z.B. Klausurtagungen, die von Zeit zu Zeit dazu genutzt werden können, bestimmte Themen vertieft zu beraten und damit auch die Grundlage für Richtlinien der Bundeskanzlerin zu liefern,⁹⁰⁴ dienen Kabinettausschüsse dazu, ein bedeutsames und dauerhaftes Thema laufend zu strukturieren und so vorzubereiten, dass zügige Kabinetttbefassungen ermöglicht werden.⁹⁰⁵ Dabei wird in einem Kabinettausschuss der Sachverstand mehrerer Minister und damit

⁹⁰⁴ So hat die Bundesregierung am 23.8.2007 im Rahmen einer Klausurtagung in Schloss Meseberg Eckpunkte eines Integrierten Energie- und Klimaprogramms beschlossen. Diese Eckpunkte konkretisieren die in der Regierungserklärung vom 26.4.2007 dargestellten Maßnahmen und tragen damit zu zusätzlichen Minderungen der Treibhausgasemissionen Deutschlands bis 2020 bei. Vgl.: <http://www.bmu.de/service/publikationen/downloads/details/artikel/wirkung-der-meseberger-beschluesse-vom-23082007-auf-die-treibhausgasemission-in-deutschland-im-jahr-2020/> (Stand: 31.8.2014).

⁹⁰⁵ Busse, Geschäftsordnung Bundesregierung, 2013, Einleitung Rn. 13 f.

mehrerer Ressorts gebündelt.⁹⁰⁶ Die gemeinsame Arbeit zwingt die Beteiligten zu einer Zusammenarbeit und zur Präsentation gemeinsamer Ergebnisse. Anders als bei einer Ressortabstimmung liegt der Schwerpunkt der Arbeit dieses Gremiums auch auf Grund der organisatorischen Verdichtung stärker auf einem gemeinsamen Abschluss. Damit ist keine Beschlussfassung, erst recht keine verbindliche Entscheidung gemeint, denn Kabinettausschüsse können die nach dem Grundgesetz erforderlichen Beschlüsse des Gesamtkabinetts nicht ersetzen.⁹⁰⁷ Der Wert eines Kabinettausschusses liegt mithin genau dort, wo für die Abstimmungsprozesse des KSG ansonsten Ungemach droht: in einem zielgerichteten Abstimmungsprozess.

Es sollte daher in Erwägung gezogen werden, im Rahmen der Umsetzung eines KSG einen Kabinettausschuss mit Aufgaben der Koordinierung des Klimaschutzplans zu befassen. Dabei besteht die Möglichkeit, einen der Bundesminister, an erster Stelle den Umweltminister, mit dem Vorsitz des Kabinettausschusses zu betrauen, da dessen Ressortzuständigkeit durch den Auftrag des Kabinettausschusses am meisten berührt ist. Die Einzelheiten sind im Übrigen bereits durch die Rahmenregelungen für den Geschäftsablauf der Kabinettausschüsse der Bundesregierung geregelt.⁹⁰⁸

Daneben können die Erfahrungen der sogenannten integrierten Regierungspolitik⁹⁰⁹ nutzbar gemacht werden, die aus einer immer häufigeren Koordinierungsnotwendigkeit ressortübergreifender Querschnittsaufgaben resultieren.⁹¹⁰ Auch diese Form der politischen Planung beruht letztlich auf den grundgesetzlichen Vorgaben des Art. 65 GG, auch wenn die Verfasser des GG die Notwendigkeit einer solchen Entwicklung in dieser Form nicht hervorgesehen haben. Ungeachtet dessen erfordern die Notwendigkeiten einer (schnellen) Entscheidungsfindung Lösungen, die dem politischen Auftrag des Parlaments gerecht werden.

Die Komplexität einer derartigen integrierten Regierungsplanung lässt sich dadurch entzerren, dass man die Stufen des Prozesses auffächert. Am Anfang steht demnach die Zielplanung, die allerdings bereits durch ein KSG vorgegeben werden sollte. Gleichwohl bleibt auch insoweit

⁹⁰⁶ Vgl. zum Kabinettausschuss *Herzog*, in: Maunz/Dürig, GG, 2013, 69. EL, Art. 64 Rn. 39 ff.

⁹⁰⁷ *Herzog*, a.a.O., Art. 64 Rn. 14.

⁹⁰⁸ In der Fassung der Bekanntmachung v. 24.2.1993, GMBI. S. 181. § 1 Abs. 2 ist mit Wirkung vom 16.12.1998 dahingehend geändert worden, dass statt eines Mitglieds der BReg. auch ein Staatsminister beim Bundeskanzler den Vorsitz führen kann.

⁹⁰⁹ Ressortübergreifende Themen, wie die Klimapolitik, können nicht mehr durch isoliertes Handeln einzelner Ressorts gestaltet werden. Vielmehr muss dem Regierungshandeln ein interner Abstimmungsprozess vorausgehen, der gestalterische Elemente aller Ressorts zusammenführt. Auf diese Weise sollen die Kohärenz und Effektivität von Regierungshandeln gestärkt, seine Anwendung erleichtert und bestehende Ansätze und Instrumente zusammengeführt und weiterentwickelt werden, vgl. hierzu etwa <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Europa/bessere-rechtsetzung.html> und das „refit-programm“ der EU <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0746:FIN:DE:PDF> (Stand: 31.8.2014).

⁹¹⁰ Zum Folgenden vgl. *Herzog*, in: Maunz/Dürig, GG, 2013, 69. EL, Art. 65 Rn. 81 ff.

Spielraum, weil auch Teilziele, etwa Ressortziele, in eine Regierungsplanung Eingang finden können.

Einen Schwerpunkt hätte die Planung im Bereich der Maßnahmen zu leisten, das heißt der Festlegung, mit welchen konkreten Maßnahmen die festgelegten Ziele in welchen Zeiträumen erreicht werden sollen. Schließlich bedarf es einer Festlegung und Zuordnung der zur Verfügung stehenden Mittel und Ressourcen einschließlich der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel, so dass im Rahmen einer integrierten Planung selbst eine Abstimmung mit der (regierungsinternen) Finanzplanung gewährleistet werden kann.

Einführung eines Initiativrechts des Umweltministeriums: In der Regel wird das Kabinett durch den zuständigen Bundesminister mit der Beratung und Beschlussfassung von Angelegenheiten befasst. Erstmals 1986 wurde dieser Grundsatz dadurch durchbrochen, dass das Frauenministerium ein Initiativrecht dergestalt erhielt, dass – im Einvernehmen mit der Bundeskanzlerin – Angelegenheiten von frauenpolitischer Bedeutung dem Kabinett zur Beratung und Beschlussfassung auf Verlangen unterbreitet werden müssen (§ 15a GO-BReg). 2001 wurde das Initiativrecht auf das Verbraucherministerium in Bezug auf verbraucherpolitische Angelegenheiten erweitert (§ 15a Abs. 3 GO-BReg). Da Verbraucherschutz und Frauenpolitik Querschnittsthemen sind, kann so sichergestellt werden, dass Ressorts eine Diskussion und Beschlussfassung im Einzelfall nicht einfach dadurch verhindern können, dass sie das Kabinett mit der Angelegenheit nicht befassen. Es könnte überlegt werden, auch dem Umweltministerium ein Initiativrecht in Bezug auf Angelegenheiten zuzubilligen, die sich auf die Erstellung des Klimaschutzplans beziehen, um so sicherzustellen, dass auch solche Themen einbezogen werden können, die das zuständige Ressort nicht auf die Tagesordnung setzen will.

Darstellung von Gesetzesfolgen: In § 44 GGO ist geregelt, dass (voraussichtliche) Gesetzesfolgen i.S.v. wesentlichen Auswirkungen eines Gesetzes sowohl in Form von beabsichtigten Wirkungen als auch unbeabsichtigten Nebenwirkungen in Gesetzesvorlagen unter bestimmten Voraussetzungen darzustellen sind. Dabei ist darzustellen, ob die Wirkungen des Vorhabens einer nachhaltigen Entwicklung entsprechen, insbesondere welche langfristigen Wirkungen des Vorhabens zu erwarten sind (§ 44 Abs. 1 S. 3 GGO). Es ist künftig sicherzustellen, dass dies explizit auch die Folgen für das Klima umfasst, zumal Anforderungen an andere Folgenabschätzungen in der GGO wesentlich genauer geregelt sind. Dies kann durch eine (klarstellende) Bestimmung in der GGO erfolgen oder auch im Rahmen

des KSG selbst, damit sichergestellt ist, dass eine Deckungsgleichheit zu den Festlegungen im Klimaschutzplan besteht.

VII. Umsetzungsmechanismus: Klimaschutzplan

Jens Nusser (Rechtsanwalt, Berlin), Michael Halstenberg (HFK)

Klimaschutzgesetze legen keine konkreten Maßnahmen fest. Stattdessen verweisen die KSGs auf Landesebene darauf, dass die Landesregierung durch untergesetzliche Bestimmungen festzulegen hat, welche Maßnahmen zu ergreifen sind. So bestimmt das KSG BW, dass die wesentlichen Ziele, Strategien und Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele durch die Landesregierung in Form eines Integrierten Energie- und Klimaschutzkonzepts (IEKK) zu benennen sind (§ 6 KSG BW).

Das KSG NRW sieht vor, dass die Landesregierung einen Klimaschutzplan zu erstellen hat, der durch den Landtag zu beschließen ist. Dieser hat die notwendigen Maßnahmen zu konkretisieren, die zur Erreichung der Klimaschutzziele erforderlich sind.

Auch nach § 2 des KSG-E der BT-Fraktion Bündnis 90/Die Grünen hat die Bundesregierung dem Bundestag alle vier Jahre einen Klimaschutzplan vorzulegen, der die notwendigen Maßnahmen zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele beschreibt und die Zeiträume angibt, in denen diese Maßnahmen umgesetzt werden sollen, welches Bundesministerium jeweils federführend ist und welche Minderungen an Treibhausgasemissionen durch die Maßnahmen bis zu welchem Zeitpunkt erzielt werden sollen. Daneben sollen im Klimaschutzplan durch die Bundesregierung sektorale Klimaschutzziele ebenso festgelegt werden (§ 3 KSG-E) wie weitere Ziele, z.B. für die Bereiche Energieeinsparung und Energieeffizienz (§ 4 KSG-E).

Der Klimaschutzplan/IEKK stellt damit faktisch das inhaltliche Herzstück eines KSG bzw. einer Klimaschutzstrategie und das maßgebliche Instrument der Umsetzung dar.

1. Exkurs: Verordnung als denkbare Regelungsform im KSG

Ein KSG ist notwendigerweise an vielen Stellen durch konkretisierende Regelungen und Instrumente näher auszuführen. So müssen bspw. der Klimaschutzplan erstellt und Sektor- und Ressortziele festgelegt (Kap. E. VI.) werden. Insbesondere beim Klimaschutzplan bietet es sich

an, lediglich die Grundzüge des Plans im KSG selbst zu regeln. Für seine erforderliche Ausgestaltung kommt es zumindest in Betracht, diese in Form einer Rechtsverordnung vorzunehmen. Voraussetzung wäre dafür zunächst, eine entsprechende Verordnungsermächtigung im KSG zu schaffen. Im Ergebnis begegnet die Wahl der Rechtsform „Rechtsverordnung“ für entsprechende Konkretisierungen jedoch verschiedenen Bedenken, die nachfolgend dargestellt werden.

a) Rechtsverordnung versus Verwaltungsverordnung/Verwaltungsvorschrift

Durch Rechtsverordnungen werden Rechte oder Pflichten begründet, geändert oder aufgehoben. Es handelt sich um abstrakt-generelle Regelungen, die sich an einen unbestimmten Kreis von Personen wenden.⁹¹¹ Es ist zwar nicht erforderlich, dass sie die Gesamtheit der Bürger betreffen, die bereits vom ermächtigenden Gesetz erfasst werden; es genügt, dass sie für eine nach abstrakten Merkmalen umschriebene Gruppe von Bürgern verbindlich sind.⁹¹²

Im Gegensatz dazu ergehen im Wege von Verwaltungsverordnungen bzw. Verwaltungsvorschriften dienstliche Anordnungen an unterstellte Behörden, die ausschließlich für diese bindend sind. Verwaltungsvorschriften sind somit abstrakt-generelle Anordnungen einer Behörde an nachgeordnete Behörden. Grundsätzlich handelt es sich um sogenanntes Innenrecht. Außenwirkung kommt ihm jedoch über eine einheitliche Verwaltungspraxis zu, von der die Behörde wegen Art. 3 Abs. 1 GG nicht ohne sachlichen Grund abweichen darf.⁹¹³ Soll einem weiteren Kreis über den innerdienstlichen Bereich hinaus der Inhalt einer Verwaltungsverordnung zur Kenntnis gebracht werden, wird sie bekannt gemacht. Auch in diesem Fall ist sie für die Allgemeinheit grundsätzlich nicht bindend, sondern hat lediglich informatorische Ziele.⁹¹⁴ Lediglich normenkonkretisierenden Verwaltungsvorschriften kommt eine beschränkte Außenwirkung zu, deren dogmatische Begründung im Einzelnen hoch umstritten ist.⁹¹⁵

Die Klimaschutzziele verpflichten die Bundesregierung selbst. Auch Inhalte und festzulegende Maßnahmen des Klimaschutzplans sind unmittelbar nur an die Bundesregierung adressiert. Eine Außenwirkung der Regelungen oder gar das Herleiten subjektiver Rechte des einzelnen

⁹¹¹ Maunz, in: Maunz/Dürig, GG, 2013, 69. EL, Art. 80 Rn. 15.

⁹¹² Maunz, in: Maunz/Dürig, a.a.O., mit Verweis auf BVerfGE 1, 261 (Tarifordnungen); BayVerfGH 16, 18 (Unterhaltszuschüsse an Widerrufsbeamte); 17, 46 (Laufbahnwesen); 20, 1 (Schulstrafen).

⁹¹³ Vgl. zu dieser Selbstbindung der Verwaltung *Peine*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 3 Rn. 56, S. 35 ff.; Maurer, Verwaltungsrecht AT, 17. Aufl. 2009, § 24 Rn. 20 ff., S. 632 ff.

⁹¹⁴ Maunz in Maunz/Dürig, GG, 2013, 69. EL, Art. 80 Rn. 16.

⁹¹⁵ Vgl. hierzu BVerwGE 55, 250, 256; Wahl, NVwZ 1991, 409, 414; Sendler, UPR 1993, 321 ff.

Bürgers ist in einem KSG, welches eine integrativ-planende Komponente in den Vordergrund stellt, nur schwer zu verwirklichen. Entsprechend können auch unmittelbar aus einem KSG abgeleitete Rechtsakte keine unmittelbare Außenwirkung entfalten. Da Rechtsverordnungen aber auf Außenwirkung zielen, erscheint es schon aus diesem Grund fraglich, ob die Rechtsform der Rechtsverordnung überhaupt zulässig wäre.

b) Bestimmtheitsgrundsatz

Für den Erlass von Rechtsverordnungen delegiert der Gesetzgeber seine Rechtsetzungsbefugnisse an die Exekutive, das heißt der Gesetzgeber behält sein Zugriffsrecht auf die jeweilige Materie.⁹¹⁶ Dies geschieht durch Erlass einer Rechtsnorm in einem entsprechenden verfassungsmäßigen Bundes- oder Landesgesetz. Diese Ermächtigungsgrundlage wiederum hat die Vorgaben des Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG zu erfüllen. Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigungen müssen im Gesetz hinreichend bestimmt werden. Dies hat den Sinn, dass der Gesetzgeber selber hinreichend genau festlegt, welchem Zweck die Verordnung dienen soll, wie dieser Zweck zu erreichen ist und welche Grenzen dabei durch den Ordnungsgeber zu beachten sind.⁹¹⁷ Der betroffene Bürger soll so die Möglichkeit erhalten, schon aus der jeweiligen Ermächtigungsgrundlage zu erkennen, in welchem Regelungsspielraum sich die Exekutive bewegen muss, weswegen Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG der Rechtssicherheit des Bürgers dient.⁹¹⁸ Dieses Ziel würde bei einer Rechtsverordnung, der keine unmittelbare Außenwirkung zukommt, schlicht ins Leere laufen. Wenn aber der Bürger selbst nicht Adressat einer entsprechenden Regelung ist, ist – neben der Frage der grundsätzlichen Zulässigkeit einer entsprechenden Konkretisierung des KSG im Wege der Rechtsverordnung – kein Grund ersichtlich, warum sich die Bundesregierung die Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG auferlegen sollte. Das gilt auch für Sektor- und Ressortziele, die nicht die Allgemeinheit verpflichten, sondern bei denen Mengengerüste aus den Gesamt- und Zwischenzielen auf die relevanten Sektoren aufgeteilt und einem oder mehreren jeweils zuständigen Bundesressorts zugeordnet werden.

c) Mangelnde Flexibilität einer Regelung durch Rechtsverordnung

Sinn und Zweck des Klimaschutzplans besteht auch darin, dass dessen Inhalte flexibel angepasst und fortgeschrieben werden können. Dies lässt sich so auch der Gesetzesbegründung

⁹¹⁶ *Bryde*, in: v. Münch/Kunig, GG, 6. Aufl. 2012, Art. 80 Rn. 1 u. 5.

⁹¹⁷ BVerfGE 7, 282, 301; 58, 257, 277.

⁹¹⁸ *Degenhart*, Staatsrecht I, § 3 Rn. 274.

des KSG NRW entnehmen. Nach § 6 Abs. 2 KSG NRW ist die Landesregierung verpflichtet, einen Klimaschutzplan nach § 6 KSG NRW zu erstellen, der die notwendigen Maßnahmen der Klimaschutzziele nach § 3 KSG NRW konkret benennt und der regelmäßig fortgeschrieben wird. Die konzeptionelle Erarbeitung und Fortschreibung entsprechender Klimaschutzmaßnahmen wird so in einen kontinuierlichen Prozess eingebettet. Dieser soll dazu beitragen, die Klimaschutzpolitik in Nordrhein-Westfalen zu verstetigen.⁹¹⁹

Hinzu kommt, dass für jede vorzunehmende Anpassung von Maßnahmen im Klimaschutzplan das formelle Verfahren zum Erlass einer Rechtsverordnung durchlaufen werden müsste, also die Abstimmung und Erstellung eines Referentenentwurfs, Behandlung des Entwurfs im Kabinett, seine Übermittlung an den Bundesrat, das jeweilige Verfahren im Bundesrat selbst, sowie Ausfertigung und Verkündung. Entsprechend zeitaufwendig ist dieses Verfahren. Es ist deshalb möglich, wenn nicht gar absehbar, dass der Sinn und Zweck des Instruments Klimaschutzplan, dessen Wesen darin besteht, auch auf klimapolitische, rechtliche sowie tatsächliche Veränderungen flexibel reagieren zu können, nicht effektiv erreicht werden würde.

d) Vergleich mit den Regelungen des KSG NRW und des KSG BW

Das KSG BW enthält keine Verordnungsermächtigungen und sieht somit auch keinen Erlass von Rechtsverordnungen auf Grundlage des Gesetzes vor. Das KSG NRW hingegen enthält in § 6 Abs. 6 eine Verordnungsermächtigung. Hierin heißt es:

„Die Landesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung Vorgaben des Klimaschutzplans nach § 6 Abs. 4 Nr. 2, 4 und 6 für öffentliche Stellen für verbindlich zu erklären.“

Zu diesen Vorgaben gehört u.a., durch sektorspezifische Strategien und Maßnahmen die negativen Auswirkungen des Klimawandels zu begrenzen, vgl. § 6 Abs. 4 Nr. 6 KSG NRW. Die Verordnungsermächtigung umfasst jedoch nicht die Aufstellung des Klimaschutzplans selbst, sondern kann nur für einen eingeschränkten Adressatenkreis bestimmte Vorgaben des Klimaschutzplans für verbindlich erklären. Details und Ausgestaltungen der Anforderungen insbesondere an kommunale Unternehmen i.S.d. § 2 Abs. 2 S. 2 KSG NRW werden dabei im Verfahren zur Rechtsverordnung erarbeitet.⁹²⁰

⁹¹⁹ Vgl. Gesetzesentwurf der Landesregierung eines Gesetzes zur Förderung des Klimaschutzes in Nordrhein-Westfalen, S. 16.

⁹²⁰ Vgl. Gesetzesbegründung des KSG NRW, S. 21.

e) Ergebnis

Im Ergebnis ist bereits fraglich, ob eine Regelung in Rechtsform der Rechtsverordnung für die Festsetzung des Klimaschutzplans bzw. der Sektor- und Ressortziele zulässig ist. Rechtsverordnungen wenden sich grundsätzlich zumindest auch an den Bürger, sie schreiben demnach kein reines Innenrecht fest. Unabhängig davon sollte der Klimaschutzplan als flexibles dynamisches Instrument ausgestaltet werden, dem die Rechtsform der Rechtsverordnung auf Grund des durchzuführenden formellen Regelungsverfahrens widerspräche. Es wird daher empfohlen, von der Rechtsform „Rechtsverordnung“ für die Erstellung des Klimaschutzplans oder einzelner Teile des Klimaschutzplans (wie Sektor- oder Ressortziele) abzusehen.

2. Rechtsnatur des Klimaschutzplans

Die KSGs in Baden-Württemberg und Nordrhein Westfalen und der KSG-E von Bündnis 90/Die Grünen sehen unterschiedliche Formen der Erstellung des Klimaschutzplans vor.

In Baden-Württemberg ist festgelegt, dass die Landesregierung das IEKK nach Stellungnahme durch den Landtag beschließt (§ 6 Abs. 1 KSG BW). Sodann dient das IEKK als Entscheidungsgrundlage der Landesregierung für das Erreichen der Klimaschutzziele (§ 6 Abs. 3 KSG BW). Diese Regelung ist an Verfahren zum Erlass von Rechtsverordnungen angelehnt, aber insoweit atypisch, als der (gesamte) Landtag Gelegenheit zu einer Stellungnahme erhält. Fast ist man versucht zu fragen, warum dann der Landtag nicht gleich selbst über das IEKK entscheidet, zumal nur schlecht vorstellbar ist, dass die Landesregierung eine Stellungnahme des Landtags außer Acht lässt. Unklar bleibt auch, wie konkret die Landesregierung an das von ihr selbst beschlossene IEKK gebunden ist. Zum einen soll das IEKK als „Entscheidungsgrundlage“ dienen, muss also in Entscheidungsprozesse einbezogen werden. Andererseits kann es kaum die einzige Entscheidungsgrundlage darstellen, so dass die Regelung letztlich nur dazu führt, dass das IEKK in Entscheidungen als Abwägungsmaterial einzubeziehen ist, ohne dass ihm zwingend eine entscheidende Bedeutung zukommt. Insoweit ist auch zu berücksichtigen, dass das IEKK letztlich „nur“ ein Beschluss der Landesregierung ist und daher formal auch nur solchen Entscheidungen vorgehen kann, die in der Wertigkeit nachgeordnet sind. Dagegen haben gesetzliche Regelungen gegenüber dem IEKK in jedem Fall Vorrang. Auch kann die Landesregierung Festlegungen des IEKK durch (gleichrangige) Kabinettsbeschlüsse inzident zumindest partiell wieder aufheben oder (vorübergehend) außer Kraft setzen. Die Rechtsnatur des IEKK ist damit trotz der Regelungen im KSG BW von der eines sonstigen Kabinettsbeschlusses nicht zu unterscheiden. Der Beschluss bindet mithin als „Innenrecht“ vor allem die Landesverwaltung, entfaltet jedoch keine Außenwirkung.

Das KSG NRW geht einen anderen Weg. Danach hat die Landesregierung den Klimaschutzplan zwar zu erstellen. Dieser wird vom Landtag aber beschlossen und ist damit als Entscheidung des Gesetzgebers einer Änderung durch die Landesregierung nicht mehr zugänglich. Vielmehr sieht § 6 Abs. 6 KSG NRW vor, dass der Klimaschutzplan durch Rechtsverordnung der Landesregierung für die (sonstigen) öffentlichen Stellen des Landes für verbindlich erklärt werden kann. Damit wird erkennbar, dass der Gesetzgeber die Landesregierung durch den Beschluss des Landtags über den Klimaschutzplan rechtlich binden will. Mit anderen Worten, der Beschluss des Landtags über den Klimaschutzplan enthält einen verbindlichen Auftrag des Gesetzgebers an die Landesregierung, den beschlossenen Klimaschutzplan umzusetzen. Das ist nichts Außergewöhnliches, da die Exekutive ohnehin gehalten ist, Gesetze auszuführen und der Klimaschutzplan durch den Beschluss des Landtags auf der Grundlage des KSG NRW faktisch Teil dieses Gesetzes wird. Mit der Realisierung des Klimaschutzplans erfüllt die Landesregierung mithin einen fest umrissenen gesetzlichen Auftrag des Parlaments.

Der KSG-E sieht wiederum vor, dass die Bundesregierung dem Bundestag einen Klimaschutzplan vorzulegen hat. Im Kern erstattet die Bundesregierung dem Bundestag damit einen Bericht, wie sie sich die Umsetzung der gesetzlich verankerten Klimaschutzziele vorstellt, ohne dass der Klimaschutzplan eine gesetzliche Verbindlichkeit erfährt. Die Vorlage ist mehr oder weniger eine reine Information des Bundestags über geplantes Regierungshandeln, das zuvor im Bundeskabinett beschlossen worden ist. Der Klimaschutzplan muss lediglich die inhaltlichen Mindestanforderungen des KSG-E erfüllen, etwa sektorale Klimaschutzziele festlegen (§ 3 KSG-E). Damit wird der gesamte Vollzug einschließlich der zeitlichen Planung der Maßnahmen und der Untergliederung der Ziele der Exekutive zugeordnet. Dies hat allerdings zur Folge, dass das Bundeskabinett auch Änderungen des Klimaschutzplans beschließen kann. Dies kann auch in der Form geschehen, dass sie Beschlüsse fasst, die im Gegensatz zu den Festlegungen des Klimaschutzplans stehen, denn eine absolute Selbstbindung kann der Klimaschutzplan als bloßer Kabinettsbeschluss nicht entfalten. Eine Verbindlichkeit besteht jedoch gegenüber der Bundesverwaltung einschließlich der Bundesressorts und den einzelnen Kabinettsmitgliedern.⁹²¹ Im Kern ist der Klimaschutzplan aber dem reinen „Innenrecht“ der Bundesregierung zuzuordnen, was im Übrigen zeigt, dass ein Klimaschutzplan nicht notwendigerweise eines KSG als Rechtsgrundlage bedarf.

Die Tatsache, dass es sich um Innenrecht der Bundesregierung handelt, darf nicht zu der Annahme führen, dass der Vollzug des Klimaschutzplans im Belieben der Bundesregierung stünde. Denn ihre Verpflichtung zur Umsetzung des KSG bleibt davon unberührt. Außerdem würde der Bundestag die Bundesregierung auch bei einer solchen Lösung weiterhin über die

⁹²¹ Busse, Geschäftsordnung Bundesregierung, 2013, § 15 Rn. 3.

verbindliche Festlegung von Zielen sowie über Kontrollgremien und Berichtspflichten, spricht eine Erfolgskontrolle, lenken können. Die Bundesregierung könnte also nur darüber entscheiden, mit welchen Mitteln sie diese Ziele zu erreichen gedenkt. Der Bundestag nimmt zudem, sozusagen vor Arbeitsbeginn, nur eine Plausibilitätskontrolle vor, indem er sich den „Arbeitsplan“ zur Kenntnis geben lässt. Damit unterliegt auch der Klimaschutzplan faktisch einer parlamentarischen Kontrolle, auch wenn die politische Verantwortung für die (erfolgreiche) Umsetzung allein bei der Bundesregierung verbleibt. Aus diesen Gründen ist die auch im KSG-E beschriebene Form des Klimaschutzplans zu empfehlen.

3. Klimaschutzplan als Ergebnis einer „integrierten Regierungsplanung“

Stellt man die Erfordernisse eines Klimaschutzplans in Beziehung zu den Möglichkeiten einer integrierten Regierungspolitik (Kap. E. VI. 2. b), ist feststellen, dass diese Form der Planung den Anforderungen des Klimaschutzplans gerecht wird. Mit anderen Worten, ein Klimaschutzplan kann als Ergebnis eines in integriertes Regierungshandeln eingebetteten Abwägungs- und Entscheidungsprozesses angesehen werden.

Vergleicht man die Anforderungen der KSG der Länder und des KSG-E mit den Möglichkeiten dieses Instruments, stellt man fest, dass sich sämtliche Anforderungen in diese Form der integrierten Regierungsplanung einpassen ließen. Das gilt auch für die vor allem im KSG-E angesprochene Vorbereitung der Etablierung von Haushaltsmitteln und die einer Kabinettsentscheidung folgende Vorbereitung der erforderlichen Parlamentsbeschlüsse.⁹²²

Selbst die Möglichkeiten bzw. Notwendigkeiten der Ausübung der Richtlinienkompetenz lassen sich ohne Weiteres in einen solchen Ablauf integrieren, da das politische Gewicht des Themas auch eine Richtlinie der Bundeskanzlerin zulässt, die in den Bereich mehrerer Ressorts hineinreicht⁹²³ und die Arbeit des Gremiums sogar insoweit deutlich erleichtern kann, als möglicherweise strittige Fragen nicht mehr erörtert werden müssen, da sie bereits entschieden sind. Aber auch den einzelnen Bundesministern verbleiben die erforderlichen Spielräume, da mit einem vom Kabinett verabschiedeten Klimaschutzplan ja noch keine Umsetzung der erforderlichen Maßnahmen verbunden ist. Diese verbleibt als Planungsvollzug einschließlich der Ausgestaltung der Details vielmehr in der alleinigen Zuständigkeit des jeweiligen Ressorts.

Im Ergebnis bietet es sich an, vor allem den laufenden Monitoringprozess einschließlich des damit verbundenen Erstellens von Klimaschutzberichten einem Gremium, vorzugsweise einem Kabinettsausschuss, zuzuweisen und den Verfahrensablauf stark an den Grundsätzen eines

⁹²² Vgl. *Herzog*, in: Maunz/Dürig, GG, 2013, 69. EL, Art. 65 Rn. 87.

⁹²³ *Ders.*, a.a.O. Art. 65 Rn. 88.

integrierten Regierungshandelns zu orientieren und weniger an klassischen Ressortabstimmungen.

4. Inhalte des Klimaschutzplans

Der Klimaschutzplan stellt sowohl in Bezug auf die Umsetzung eines KSG als auch für die generelle Klimapolitik das operative Kernelement dar. Im Rahmen des Klimaschutzplans beschreibt die Bundesregierung hierdurch, wie sie sich den Vollzug des gesetzlichen Auftrags bzw. der politischen Klimaschutzziele vorstellt. Sie gibt sich damit ein Arbeitsprogramm. Bewertet man den Klimaschutzplan in dieser Weise, wird deutlich, dass es sich um eine klassische Aufgabe der Exekutive handelt, so dass es eine Präferenz für eine Lösung gibt, wie sie auch der Konzeption des KSG-E zugrunde liegt. Die Regierung behält damit die Verantwortung für den operativen Teil der Klimaschutzpolitik. Mit der Verantwortung geht die Möglichkeit von Kurskorrekturen einher. Legt die Bundesregierung die Inhalte des Klimaschutzplans fest, kann sie ihn auch nach Bedarf ändern, wenn sie merkt, dass sie auf dem geplanten Weg nicht zum Ziel kommt. Diese Flexibilität ist angesichts der Komplexität des Vorgangs auch erforderlich.

Der Gesetzgeber hat dadurch keinen Nachteil, da seine Kontrolltätigkeit durch diese Art der Einordnung nicht leidet. Durch ein jährliches Monitoring und die Bereitstellung der erforderlichen Mittel im Rahmen der jährlichen Haushaltsgesetze kann der Bundestag den Erfolg des Klimaschutzplans zeitnah verfolgen und gegebenenfalls auch Einfluss nehmen.

a) Laufzeit eines Klimaschutzplans

Für die Festlegung der Laufzeit sind folgende Überlegungen maßgeblich: Zunächst ist festzustellen, dass allein die Erstellung des Klimaschutzplans einen erheblichen Zeitraum in Anspruch nimmt, der mindestens sechs bis acht Monate in Anspruch nehmen dürfte. Dabei sind zeitlich aufwändige Anhörungsprozesse nicht eingerechnet. Diese führen in den Ländern Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg jedenfalls zu erheblichen Verzögerungen, so dass zu befürchten ist, dass die Erstellung jedenfalls der ersten Klimaschutzpläne in den Ländern in keinem Fall innerhalb eines Jahres gelingen wird. Für die Bundesebene ist in Bezug auf eine „Bürgeranhörung“ indes zu beachten, dass ein wesentlicher Teil der Instrumente, wie etwa das EEG, das EEWärmeG oder die EnEV, bereits eingeführt ist und bei deren Erlass eine Beteiligung der betroffenen Wirtschaftskreise, Länder, NGOs und gesellschaftlichen Gruppen bereits erfolgt ist. Auch gewährleistet der laufende Monitoring Prozess, der sich wiederum in

Anpassungen des Klimaschutzplans niederschlägt, dass gleichsam ein begleitender Dialog mit den wesentlichen Akteuren außerhalb der Bundesregierung und der Politik stattfindet. Gleichwohl zeigt der geschilderte Aufwand, dass Klimaschutzpläne nicht laufend und in kurzen Zeitabständen erstellt werden können.

Ein weiterer Gesichtspunkt ist die Tatsache, dass der Klimaschutzplan auch gesetzgeberische Maßnahmen beinhalten wird. Für die Umsetzung dieser Maßnahmen bedarf es wiederum Zeit, die sich eher in Jahren als in Monaten bemisst.

Es bietet sich daher an, für den Klimaschutzplan eine möglichst lange Laufzeit vorzusehen. Der Einwand, dass der Klimaschutzplan dann schnell veraltet, kann nicht erhoben werden, weil die Form seines Zustandekommens als Regierungsbeschluss es ermöglicht, ihn zeitnah und dynamisch auch in Teilen anzupassen. Insoweit hat der Klimaschutzplan auch keine Laufzeit in dem Sinn, dass er mit Ablauf dieses Zeitpunkts endet bzw. außer Kraft tritt. Die Laufzeit beschreibt vielmehr die Zeiträume, nach deren Ablauf er einer generellen Bewertung und gegebenenfalls auch Neujustierung unterzogen werden sollte.

Gleichwohl gibt es eine „natürliche“ Zäsur für die vorzusehende „Laufzeit“. Denn der Klimaschutzplan spiegelt auch die Präferenzen der jeweiligen Regierung wider. So ist durchaus denkbar, dass eine neue Regierung sich den Vollzug des KSG anders vorstellt. In diesem Fall kann es sogar zu einem „Strategiewechsel“ kommen. Die neue Regierung kann auf ganz andere Konzepte zurückgreifen wollen, insbesondere wenn es hierzu in einem Koalitionsvertrag politische Vereinbarungen gegeben hat. Daher macht es Sinn, die Laufzeit der Klimaschutzpläne an der Legislaturperiode auszurichten. Das kann, muss aber nicht dazu führen, dass der Klimaschutzplan völlig verändert wird. Auch eine neue Regierung kann auf Bewährtem aufbauen und den Klimaschutzplan gleichsam bestätigen. Gleichzeitig erfährt das Parlament durch die dann ausgelöste Berichtspflicht, wie sich die neue Regierung die Umsetzung eines KSG bzw. das Erreichen der Klimaziele vorstellt. Die Orientierung an die Legislaturperiode entspricht auch den Lösungen, die die bestehenden KSG der Länder und der KSG-E vorsehen.

Für den Bund würde dies bedeuten, dass der Klimaschutzplan (zu Beginn einer Wahlperiode) alle vier Jahre neu zu erstellen bzw. zu überprüfen ist. Dabei könnte es sinnvoll sein, den Monitoringprozess nicht gleich im ersten Jahr zu beginnen, sondern das Erstellungsjahr hiervon auszunehmen, zumal eine Umsetzung Zeit braucht. Klimaschutzberichte würden dann drei Mal in einer Legislaturperiode zu erstellen sein, wobei der erste Bericht zwei Jahreszeiträume abdecken würde.

b) Umfassende Bestandsaufnahme

Der Klimaschutzplan soll die notwendigen Maßnahmen, die zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele notwendig sind, beschreiben. So sieht es das KSG-E in § 2 vor. Ähnlich lauten auch die Formulierungen im KSG NRW (§ 6 Abs. 2) und im KSG BW (§ 6 Abs. 1). Dabei soll sich das IEKK in Baden-Württemberg sogar auf die Darstellung der wesentlichen Maßnahmen beschränken.

Eine solche Festlegung führt aber dazu, dass nur die Maßnahmen genannt werden, die die Regierung in Betracht zieht. Maßnahmen, die sie hingegen nicht für erforderlich hält, bräuchten dann im Klimaschutzplan keine Erwähnung finden. Dies ist zunächst zwar kaum vorstellbar, da die Ziele äußerst anspruchsvoll sind, so dass davon auszugehen ist, dass die Bundesregierung nahezu jedes Potential ausschöpfen muss. Gleichwohl kann nicht ausgeschlossen werden, dass Maßnahmen auch aus politischen Gründen außen vor gelassen werden sollen, ohne dass dies dann im Klimaschutzplan deutlich wird. Der Klimaschutzplan wäre dann als reine „Positivliste“ konzipiert.

Das ist allerdings unter zwei Gesichtspunkten zu kritisieren. Zum einen wird damit das gesamte Potential für Einsparmaßnahmen nicht erkennbar. Zum anderen wird nicht deutlich, welche Alternativen die Bundesregierung hätte. Dies wäre auch im Hinblick auf ein „Nachbessern“, z.B. in Form von Klimaschutz-Aktionsplänen, zu bedauern. Schließlich erschwert es die parlamentarische Kontrolle, da das Parlament nicht über Alternativen und damit das Spektrum der Möglichkeiten informiert würde.

Daher sollte der Klimaschutzplan auch eine (Gesamt-) Bestandsaufnahme, das heißt einen Überblick über denkbare Maßnahmen enthalten und damit das gesamte Minderungspotential aufzeigen und welche Potentiale hiervon auf welche Weise sinnvollerweise erschlossen werden könnten bzw. sollen. Dies ermöglicht es auch, bereits darzustellen, wie Alternativen und Optionen („Plan-B“) aussehen, falls die geplanten Maßnahmen nicht greifen. Schließlich wird auf diese Weise verhindert, dass Ressorts sich aus dem Thema verabschieden. Denn im Rahmen einer Gesamtbestandsaufnahme sind sie gezwungen, sich mit der Frage des Klimaschutzes aktiv auseinanderzusetzen. Eine solche Gesamtbestandsaufnahme macht darüber hinaus deutlich, welchen Maßnahmen die Regierung den Vorzug einräumt, so dass auch Abwägungsprozesse transparent werden.

c) Sektor- und Ressortziele

Neben den operativen Inhalten in Form von Maßnahmen bedarf es einer „Verknüpfung“ mit den im Gesetz genannten nationalen Klimaschutzziele. Dies kann aber nur gelingen, wenn diese Ziele auf die Sektoren und möglicherst auch Ressorts „heruntergebrochen“ werden. Nur so lassen sich die Erfolge aber auch die Schwachstellen zuverlässig identifizieren. Dabei ist diese Form der Zuordnung als Verteilung der Aufgaben zu begreifen, so dass diese Form der „Zielsetzung“ tatsächlich Bestandteil der operativen Umsetzung ist. Das wird auch deutlich, wenn auf Grund der tatsächlichen Gegebenheiten ein Umsteuern erforderlich wird. Dann müssen gegebenenfalls auch die „Verteilungsschlüssel“ geändert werden, was wiederum Rückwirkungen auf den Ressourceneinsatz haben kann.

Für ein KSG würde es sich daher empfehlen, zu regeln, dass der Klimaschutzplan auch sektorale Klimaschutzziele zu benennen hat (vgl. § 3 KSG-E) und auch eine Zuordnung zu den Ressorts beinhalten sollte.

d) Arbeitsprogramm

Neben einer Benennung von Maßnahmen und einer Zuordnung der Ziele ist der zeitliche Ablauf von erheblicher Bedeutung, da es gilt, die Klimaschutzziele in einem bestimmten Zeitrahmen zu erreichen. Schon aus diesem Grund muss die Bundesregierung in dem Klimaschutzplan auch zeitliche Festlegungen treffen.

Die Darstellung besteht im Detail also in

- einer Benennung der jeweiligen (Einzel-) Maßnahme,
- einer organisatorischen Zuordnung (z.B. Bundesressort),
- der Mitteilung, welche Veränderungen geplant sind,
- welche Mittel hierfür erforderlich sind (insbesondere Haushaltsmittel),
- Benennung wesentlicher Aspekte, z.B. Mitwirkungserfordernis der Länder,
- einer Darstellung des Ablaufs und des Zeitrahmens zur Umsetzung der Maßnahme,
- einer Abschätzung der dadurch zu erreichenden Minderung an Treibhausgasemission,
- einer Angabe, bis wann die Minderung erreicht wird und
- dem Aufzeigen möglicher Alternativen, falls das Ziel verfehlt wird, z.B. Verschärfung von Sanktionen, Kontrollen etc.

Fasst man diese Angaben zu Gruppen zusammen und ordnet diese den sektoralen Klimaschutzzielen zu, ergibt sich im Ergebnis ein transparenter, übersichtlicher Arbeits- und Sanierungsfahrplan, an dessen Systematik man bei der Evaluierung gut anknüpfen kann.

In Betracht kommt – zumindest nachrichtlich – auch eine alternative Untergliederung, die nach strategischen Gesichtspunkten gegliedert wird (vgl. § 4 KSG-E), z.B. eine Zuordnung zu den Themen „Energieeinsparung“ und „Energieeffizienz“, eine Darstellung des Entwicklungspfads des Ausbaus der erneuerbaren Energien sowie eine Veränderung von Sachverhalten, die für das Klima von Bedeutung sind (Veränderung von Verkehrsströmen, Flächen, Energiegewinnung etc.).

e) Sonstige Einzelziele

Ein Klimaschutzplan sollte sinnvollerweise nicht ohne Weiteres in andere Strategien und Programme eingreifen, die ebenfalls dem Klimaschutz dienen. Schon aus diesem Grund müssen diese in einen Klimaschutzplan einfließen. Daher bietet es sich an, bestehende Themen und Aktivitäten, die im Zusammenhang mit der aktuellen Klimaschutzpolitik stehen, von vorneherein einzubeziehen. Auch das gehört zu einer vollständigen Bestandsaufnahme.

Dies gilt z.B. für die Anstrengungen, die von der Bundesregierung selbst erwartet werden („Vorbildfunktion“), z.B. im Bereich des Bundesbaus, der Bewirtschaftung der bundeseigenen und angemieteten Liegenschaften und der Beschaffung (z.B. von Strom oder Fahrzeugen). Dabei sollten aber keine zweite Ebene von flankierenden Klimaschutzplänen eingeführt werden, wie z.B. ein „energetischer Sanierungsfahrplan Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA)“. Vielmehr handelt es sich auch insoweit um Maßnahmen, die auf den Klimaschutz ausgerichtet sind und im unmittelbaren Einflussbereich der Bundesregierung liegen. Daher sollte eine Lösung, wie die in § 12 KSG-E vorgeschlagene isolierte Beschlussfassung über vorbildhafte Maßnahmen der Bundesregierung, nicht gewählt werden. Soweit sich hierdurch Probleme wegen der Übersichtlichkeit ergeben, besteht die Möglichkeit, entsprechende Planungen als Anlagen dem Klimaschutzplan beizufügen.

Im Übrigen bleibt dem Gesetzgeber unbenommen, in Bezug auf die Vorbildfunktion der Bundesregierung eigene verbindliche Ziele gesetzlich vorzugeben.

Schließlich könnte die Frage aufgeworfen werden, inwieweit ein Klimaschutzplan Gegenstand einer strategischen Umweltprüfung (SUP) sein sollte, wie sie die Richtlinie 2001/42/EG⁹²⁴ für die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme vorsieht.⁹²⁵ Die SUP dient dazu, lange vor der Entscheidung über konkrete Einzelprojekte Strategien und Planungen hinsichtlich ihrer Umweltverträglichkeit zu bewerten. So können unter Festlegung von Entwicklungszielen verschiedene strategische Handlungsalternativen erfasst und bewertet werden. Unter Plänen und Richtlinien i.S.d. Richtlinie sind allerdings nur Pläne und Programme gemeint, die von einer Behörde für die Annahme durch das Parlament oder die Regierung im Wege eines Gesetzgebungsverfahrens ausgearbeitet werden und die auf Grund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen (Art. 2 SUP-Richtlinie). Gem. § 2 Abs. 5 UVPG sind Pläne und Programme i.S.d. Gesetzes bundesrechtlich oder durch Rechtsakte der EU vorgesehene Pläne und Programme, zu deren Ausarbeitung, Annahme oder Änderung eine Behörde durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften verpflichtet ist. Daher ist zunächst fraglich, ob ein Klimaschutzplan, zumal einer, der nicht in einem KSG verankert ist, überhaupt unter die Begriffsbestimmung der SUP-Richtlinie fällt. Darüber hinaus gilt es festzuhalten, dass der Klimaschutzplan keine Planung in dem genannten Sinn, sondern letztlich ein verbindliches (politisches) Arbeitsprogramm ist, das Grundlage für die Durchführung derartiger SUP-pflichtiger Pläne und Planungen sein kann. So ist die SUP bei wichtigen umweltbedeutsamen Planungsverfahren durchzuführen, wie etwa der Bundesverkehrswegeplanung, der Raumordnungs- und Bauleitplanung oder Planungen im Bereich der Wasser- und Abfallwirtschaft, der Luftreinhaltung und des Lärmschutzes. Der Klimaschutzplan setzt aber „oberhalb“ dieser Planungen an. Es ist im Übrigen auch kaum vorstellbar, wie das zentrale Element des SUP, der Umweltbericht, im Hinblick auf einen Klimaschutzplan vernünftig erstellt werden kann, da in diesem Bericht die zu erwartenden Umweltauswirkungen des Plans oder Programms sowie vernünftige Planungsalternativen unter Beteiligung von Umweltbehörden und Öffentlichkeit beschrieben und bewertet werden müssten. Schon daraus wird deutlich, dass eine derartige Überprüfung eines politischen Programms nicht zum Gegenstand einer SUP gemacht werden sollte.

⁹²⁴ Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (Strategische Umweltprüfung bzw. Planumweltprüfung – PlanUP), AbIEU2001 Nr. L 197, S. 30 ff.

⁹²⁵ Umgesetzt durch das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) v. 24.2.2010, BGBl. I S. 94, zuletzt geändert durch Gesetz v. 25.7.2013, BGBl. I S. 2749.

VIII. Konsequenzen bei Zielverfehlung

Jens Nusser (Rechtsanwalt, Berlin), Michael Halstenberg (HFK)

Die in einem Gesetz oder Klimaschutzplan formulierten Ziele können nur realisiert werden, wenn Deutschland es schafft, einen kontinuierlichen Reduzierungspfad zu beschreiten. Neben einer laufenden Evaluierung der umgesetzten Maßnahmen stellt sich die Frage, wie zu verfahren ist, wenn absehbar wird, dass die (Zwischen-) Ziele nicht erreicht werden. Dies gilt umso mehr, als eine Zielverfehlung bedeutet, dass in den verbleibenden Zeiträumen größere Anstrengungen unternommen werden müssen. Hinzu kommt die Zeit, die für das Umsteuern erforderlich ist. Da die Maßnahmen vielfach eine gesetzgeberische Umsetzung erfordern, sind diese Zeiträume auch nicht unerheblich.

1. Regelungen in den KSGs der Länder

Die KSGs der Länder Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg regeln eine solche Korrektur im Ergebnis nicht.

Das KSG BW enthält zwar eine Reihe von Regelungen zu den Klimaschutzzielen (§ 4, § 6 Abs. 2 KSG BW), zu Umsetzungsmechanismen (§§ 6 ff. KSG BW: Integriertes Energie- und Klimaschutzkonzept-IEKK, Vorbildfunktion der öffentlichen Hand, allgemeine Verpflichtung zum Klimaschutz) und zum Monitoring (§ 9 KSG BW). Zu den Konsequenzen bei Verfehlung der angestrebten Ziele bestimmt § 9 Abs. 2 Nr. 2e KSG BW aber nur, dass im Rahmen des Monitoring auch über „Vorschläge zur Weiterentwicklung des integrierten Energie- und Klimaschutzkonzeptes“ zu berichten ist. Der alle drei Jahre vorzulegende Bericht ist einschließlich einer Stellungnahme des Beirats für Klimaschutz nach Beschlussfassung der Landesregierung dem Landtag zuzuleiten. Er dient sodann als Grundlage für die Fortschreibung des IEKK.

Zeichnet sich nach Bewertung der Ergebnisse eine Zielverfehlung ab, müssen Landtag und Landesregierung das IEKK entsprechend anpassen, das heißt verschärfen. Dieses Verfahren ist abstimmungs- und damit zeitintensiv, zumal das geplante Konzept sehr umfangreich ist.⁹²⁶ Zur Erstellung des ersten IEKK haben zunächst 120 Vertreterinnen und Vertreter wichtiger Verbände und 180 Bürger in 29 Sitzungen ein Dokument mit 1.082 Empfehlungen erarbeitet.

⁹²⁶ *Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft des Landes Baden-Württemberg*, <http://www.um.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/103570/?print=true> (Stand: 31.8.2014).

Da die verstärkte Beteiligung der Menschen an wichtigen politischen Entscheidungen ein zentrales Anliegen der Landesregierung Baden-Württemberg darstellt, wurde der IEKK-Arbeitsentwurf einer frühzeitigen, weitreichenden und ergebnisoffenen Beteiligung (BEKO) unterzogen.⁹²⁷ Nach Mitteilung der Landesregierung⁹²⁸ enthält das geplante Konzept aktuell rund 100 unterschiedlichste Strategien und Maßnahmen.⁹²⁸ Im Ergebnis soll das IEKK spätestens 2014 beschlossen und – nach Mitteilung des Umweltministeriums Baden-Württembergs – spätestens alle fünf Jahre auf Basis der Monitoring Berichte fortgeschrieben werden, um rechtzeitig Maßnahmen zur Kurskorrektur einzuleiten. In der Praxis wäre mit ersten Korrekturen angesichts der bisherigen Zeitabläufe frühestens in sechs Jahren zu rechnen.

Das KSG NRW sieht ebenfalls verbindliche dezidierte Klimaschutzziele vor (§ 3 KSG NRW). Die Umsetzung ist durch einen Klimaschutzplan zu konkretisieren (§ 4 Abs. 1, § 6 KSG NRW), der erstmals 2013 erstellt werden sollte. Dieser soll sodann alle fünf Jahre fortgeschrieben werden (§ 6 Abs. 2 S. 2 KSG NRW).

Dieser Zeitplan lässt sich vermutlich nicht halten. Zum Stichtag 1. Dezember 2013 hatten im Rahmen eines Dialog- und Beteiligungsverfahrens⁹²⁹ zwar über 400 Akteure aus Unternehmen, Verbänden, Kommunen, Wissenschaft, Kirchen, Gewerkschaften und weiteren gesellschaftlichen Gruppen im Rahmen der ersten Phase des Klimaschutzplans eine Grundlage erarbeitet, die seitens des Umweltministeriums NRW als Herzstück und „Road-Map“ für die Klimaschutz- und Energiepolitik „made in NRW“ bezeichnet wird.⁹³⁰ Für die Erstellung des Klimaschutzplans ist aber noch ein Partizipationsprozess vorgesehen. Dieser soll Kommunen, Unternehmen sowie Bürger im Rahmen spezieller Beteiligungsformate die Möglichkeit zur Rückmeldung und Einbringung ihrer Interessen bieten. Die Landesregierung hat anschließend die Aufgabe, die Konkretisierung von sektoralen und regionalen Reduktionsbeiträgen und die konkreten Maßnahmen und Strategien festzulegen. Nach Erstellung des Klimaschutzplans, der bis Oktober 2014 vorliegen soll⁹³¹, muss dieser noch vom Landtag verabschiedet werden.

⁹²⁷ Lt. Aussage der Vertreterin der Landesregierung Baden-Württemberg auf der Fachtagung „Klimaschutzziele verankern – Programm, Plan, Gesetz?“ am 18.3.2014 in Berlin sind in der Folge rund 7.000 Kommentare und 300 Empfehlungen an die Landesregierung herangetragen worden.

⁹²⁸ Baden-Württemberg.de: „So funktioniert das neue Klimaschutzgesetz“; <http://www.baden-wuerttemberg.de/de/bw-gestalten/nachhaltiges-baden-wuerttemberg/energie/klimaschutzgesetz/> (Stand: 31.8.2014).

⁹²⁹ Zum geplanten Ablauf des einjährigen Prozesses zur Erstellung des Klimaschutzplans: http://www.umwelt.nrw.de/klima/pdf/eckpunkte_klimaschutzplan.pdf (Stand: 31.8.2014).

⁹³⁰ <http://www.nrw.de/landesregierung/klimaschutzplan-nrw-stoesst-bei-klimakonferenz-in-warschau-auf-internationales-interesse-15120/> (Stand: 31.8.2014).

⁹³¹ Vorstellung des Sachstandes auf dem NRW-Unternehmenskongress des Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen am 24.3.2014 in Düsseldorf. Angesichts der Tatsache, dass rund 50 % der Maßnahmen mit den Akteuren einvernehmlich besprochen wurden, ist der Zeitplan anspruchsvoll.

Im Rahmen des Monitoring der Umsetzung der Maßnahmen des Klimaschutzplans sollen auch Vorschläge für eine Fortschreibung des Klimaschutzplans sowie für die Festlegung neuer Zwischenziele und sektoraler Ziele erfolgen (§ 8 Abs. 2 Nr. 5 KSG NRW).

Eine zügige Kurskorrektur lässt sich auf die im KSG NRW und im KSG BW vorgesehene Weise kaum erreichen, zumal die Maßnahmen gegebenenfalls nicht nur fortgeschrieben, sondern möglicherweise (erheblich) verschärft werden müssen. Damit besteht die Gefahr, dass eine Kurskorrektur nicht rechtzeitig erfolgt, so dass die Klimaschutzziele verfehlt werden.

Ein solches System ist kaum geeignet, bei einer Zielverfehlung schnell Konsequenzen zu ziehen. Stattdessen ist eine Anpassung des Klimaschutzplans bzw. des IEKK in der Form vorgesehen, dass diese erneut (politisch) ausgehandelt und konzipiert werden müssen. Die Konsequenz einer Zielverfehlung ist somit eine „Kurskorrektur“ durch einen neuen Plan. Kurzfristige Maßnahmen scheiden damit praktisch aus. Insbesondere gibt es auch keine Sanktionsmöglichkeiten, zumal das Parlament in einer Legislaturperiode nur einmal über den Klimaschutzplan bzw. das IEKK debattieren kann. Damit besteht die Gefahr, dass bei einer Zielverfehlung praktisch nicht mehr wirksam gegengesteuert werden kann.

2. Gesetzentwurf der Bundestags-Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (17. Wahlperiode)

Der Entwurf für ein KSG der Bundestags-Fraktion Bündnis 90/Die Grünen⁹³² geht daher einen anderen Weg. Zwar sieht auch dieser Entwurf vor, dass ein Klimaschutzplan nur alle vier Jahre vorzulegen ist (§ 2 KSG-E). Gleichwohl ist die „Kontrolldichte“ wesentlich größer.

So wird bestimmt, dass festzulegen ist, in welchem Zeitraum die Maßnahmen des Klimaschutzplans umgesetzt werden sollen und welche Minderungen an Treibhausgasemissionen durch die Maßnahmen bis zu welchem Zeitpunkt erzielt werden sollen. Des Weiteren soll das UBA die Gesamtmenge der inländischen Emissionen von Treibhausgasen jährlich ermitteln und damit zugleich feststellen, ob das für das betreffende Jahr geltende nationale Klimaschutzziel erreicht wurde oder ob und um wie viele Tonnen CO₂-Äquivalente das Ziel verfehlt wurde (§ 5 KSG-E). Dementsprechend hat die Bundesregierung dem Bundestag und dem Bundesrat jährlich im Rahmen eines Klimaschutzberichtes über die Entwicklung der Treibhausgasemissionen zu berichten (§ 6 Abs. 1 KSG-E). Parallel soll auch eine unabhängige Klimaschutzkommission Bundesregierung und Bundestag jährlich einen Bericht zur Lage des Klimaschutzes in Deutschland vorlegen. Hierdurch würde gewährleistet,

⁹³² BT-Drucks. 17/13757, BT-Drucks. 18/1612.

dass zwar kein umfassendes Monitoring erfolgt, die Wirkungen der Maßnahmen aber ergebnisorientiert in kurzen Zeiträumen abgeschätzt werden. Damit wird eine Grundlage geschaffen, um gegebenenfalls schnell einzugreifen, um die Einhaltung der Vorgaben des KSG zu gewährleisten.

Folgerichtig ist im KSG-E vorgesehen, dass schnell zu reagieren ist, wenn das UBA feststellt, dass das nationale Klimaschutzziel des Vorjahres nicht erreicht oder das Emissionsbudget überschritten wurde. Folge ist nämlich, dass die Bundesregierung dem Bundestag ein „Klimaschutz-Aktionsprogramm“ vorzulegen hat (§ 9 Abs. 1 KSG-E). Dieses muss geeignet sein, spätestens im dritten auf die Zielverfehlung folgenden Kalenderjahr das Klimaschutzziel zu erfüllen und das Emissionsbudget wieder auszugleichen. Hierzu nennt der Gesetzentwurf einen Katalog von vier Maßnahmen (§ 9 Abs. 3 KSG-E):

1. Ordnungsrechtliche Regelungen,
2. Änderungen im Steuerrecht, insbesondere im Energiesteuerrecht,
3. Abbau umweltschädlicher Subventionen und
4. Klimaschutz-Investitionen oder Förderprogramme im Bundeshaushalt.

Des Weiteren ist in § 10 KSG-E geregelt, dass Maßnahmen des Klimaschutzaktionsprogramms mit Auswirkungen auf den Bundeshaushalt spätestens im nächsten auf die Beschlüsse folgenden Haushaltsverfahren zu berücksichtigen sind. Darüber hinaus sind zusätzliche Mittel bereitzustellen, das heißt mehr Mittel als die in der (ursprünglichen) Finanzplanung für den Klimaschutz vorgesehenen Mittel.

3. Bewertung eines Klimaschutz-Aktionsprogramms

Diese Regelungen des KSG-E machen deutlich, dass für den Fall einer drohenden Zielverfehlung sofort Konsequenzen gezogen werden müssen. Nur durch kurzfristig wirkende Maßnahmen kann langfristig eine Zielerreichung gewährleistet werden. Denn die ehrgeizigen Klimaschutzziele bedingen bereits erhebliche Anstrengungen, die nicht beliebig gesteigert werden können. Wird der Entwicklungspfad dauerhaft oder nachhaltig verlassen, ist damit zu rechnen, dass auch das Gesamtziel verfehlt werden wird.⁹³³

⁹³³ Vgl. Begründung des KSG-E zu § 1 Abs. 2.

Die im KSG-E aufgelisteten Mittel spiegeln dabei ein Spektrum von Maßnahmen wider, die auch für einen Klimaschutzplan in Betracht kommen. Im Kern ist ein Klimaschutz-Aktionsprogramm damit ein „besonderer“ Klimaschutzplan, der vorübergehend zusätzliche Maßnahmen bzw. eine Verschärfung von bestehenden Maßnahmen vorsieht. Er wirkt damit – anders als bei den KSGs der Länder – nicht im Anschluss an den jeweils aktuellen Klimaschutzplan, sondern zeitlich parallel.⁹³⁴

Das bringt allerdings insofern Probleme mit sich, als Maßnahmen eines Klimaschutz-Aktionsplans in den bestehenden Klimaschutzplan eingreifen können und daher ein besonderer Koordinierungsaufwand entsteht. In vielen Fällen wird ein „Eingreifen“ in den Klimaschutzplan auch von vornherein ausscheiden. Denn die Umsetzung der im Klimaschutzplan vorgesehenen Maßnahmen wird oftmals einen Zeitraum erfordern, der eine weitere Verschärfung der Maßnahme im Rahmen eines Aktionsprogramms praktisch ausschließt. Das gilt insbesondere für gesetzliche Maßnahmen. Im Ergebnis wird das Klimaschutz-Aktionsprogramm daher auf zusätzliche Maßnahmen hinauslaufen.

Doch auch im Hinblick auf zusätzliche Maßnahmen bestehen Probleme. Denn angesichts der ehrgeizigen Klimaschutzziele wird der Klimaschutzplan praktisch sämtliche in Betracht kommende Maßnahmen erfassen und auch einbeziehen müssen. Werden diese sämtlich in Angriff genommen, bleibt für ein zusätzliches Klimaschutz-Aktionsprogramm nur wenig Spielraum, zumal es unwahrscheinlich ist, dass Bunderegierung oder Bundestag noch zusätzliche Maßnahmen gleichsam entdecken, an die bis dahin niemand gedacht hatte.

Denkbar ist vielmehr, dass im Rahmen eines Klimaschutzplans Maßnahmen insbesondere aus politischen Gründen zurückgestellt werden. Diese Maßnahmen würden dann praktisch den Rahmen eines künftigen Aktionsprogramms beschreiben und könnten in einem Klimaschutzplan auch entsprechend gekennzeichnet werden. Mit anderen Worten: Der Klimaschutz-Aktionsplan ist praktisch schon im Klimaschutzplan angelegt und sollte darin idealerweise schon vorgezeichnet sein. Der Klimaschutzplan würde damit auch das noch zur Verfügung stehende Potential zusätzlicher Maßnahmen und Verschärfungen beinhalten und damit de facto auch die Konsequenzen für den Fall beschreiben, dass die eingeleiteten Maßnahmen nicht zu den geplanten Einsparungen führen.

Ein solches Szenario darf aber nicht als Drohkulisse verstanden werden. Vielmehr führt diese Vorgehensweise dazu, dass mögliche Inhalte eines Klimaschutzprogramms frühzeitig kommuniziert und damit berechenbar werden. Mit anderen Worten: Wirtschaft und Verbraucher können sich frühzeitiger auf Regelungen einstellen. Gleichzeitig setzt ein bereits im Klimaschutzplan skizziertes Klimaschutz-Aktionsprogramm auch Anreize. Soll eine

⁹³⁴ Vgl. Begründung zu § 9 KSG-E.

weitere Verschärfung durch ein Aktionsprogramm verhindert werden, müssen die eingeleiteten Schritte des Klimaschutzplans schnell und konsequent umgesetzt werden.

Auch für die Bundesressorts erleichtert ein „Stufenplan“ die Planung und Umsetzung der Maßnahmen, da sie diese bei der Umsetzung des Klimaschutzplans bereits einplanen können.

Werden die im KSG-E aufgeführten möglichen Bestandteile eines Klimaschutz-Aktionsprogramms betrachtet, wird deutlich, dass es sich bei ordnungsrechtlichen Regelungen, Änderungen im Steuerrecht und dem Abbau umweltschädlicher Subventionen nur um aufgeschobene Maßnahmen handeln kann, die durch ein Klimaschutz-Aktionsprogramm „scharf gestellt“ werden, nachdem die Bundesregierung bzw. der Bundestag diese zunächst nicht für erforderlich gehalten haben.⁹³⁵

Etwas anders verhält es sich mit Klimaschutz-Investitionen und Förderprogrammen. Zwar können auch diese zunächst zurückgestellt werden. Allerdings ist hier ein „Nachsteuern“, z.B. durch eine Veränderung von Förderkonditionen oder Förderzeiträumen, deutlich einfacher zu bewerkstelligen. Das Problem derartiger Fördermaßnahmen liegt eher in der Finanzierung. Dies mag die herausgehobene Erwähnung „zusätzlicher Mittel für den Klimaschutz“ in § 10 KSG-E erklären.

Trotzdem ist die Regelung im KSG-E insofern überraschend, als es die Bereitstellung zusätzlicher Mittel für „Maßnahmen, die Auswirkungen auf den Bundeshaushalt haben“ im Ergebnis zwingend vorsieht. Zunächst ist festzustellen, dass sich ein Klimaschutz-Aktionsprogramm faktisch auf alle (denkbaren) Maßnahmen erstrecken kann. Denkbar ist also auch ein Klimaschutz-Aktionsprogramm, das nur auf ordnungsrechtliche Regelungen und/oder den Abbau umweltschädlicher Subventionen setzt. Dann würde sich möglicherweise gar kein Bedarf an zusätzlichen Mitteln ergeben.

Kommt die Bundesregierung aber zu dem Ergebnis, dass die erforderliche Korrektur zur Erreichung der Einsparungen nur mit Maßnahmen zu bewerkstelligen ist, die zusätzliche Investitionen und/oder Fördermittel erfordern, so wäre durch das KSG gesetzlich festgelegt, dass die dafür erforderlichen Mittel im Haushalt einzuplanen und bereit zu stellen wären. Damit würde im Hinblick auf den Bundeshaushalt faktisch eine Vorfestlegung erfolgen, deren quantitative Auswirkung allein von den Erfordernissen der Klimaschutzziele abhinge und damit auch der Höhe nach nicht zuverlässig zu kalkulieren wäre.

⁹³⁵ Vielfach werden kurzfristigen Änderungen im Bereich von Subventionen Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes entgegenstehen, insbesondere wenn im Vertrauen auf bewilligte Darlehen oder Zuschüsse Investitionen getätigt worden sind.

a) Grundsätzliche Bewertung haushaltsrechtlicher Steuerungsmaßnahmen

Da zusätzliche Maßnahmen in Form von ordnungsrechtlichen Regelungen und gesetzlichen Änderungen kurzfristig nur sehr eingeschränkt in Betracht kommen, besteht faktisch eine Präferenz für die Einführung, verbesserte Ausstattung oder Verlängerung von Fördermaßnahmen oder Investitionen. Dafür sind Haushaltsmittel erforderlich. Dies führt erfahrungsgemäß zu (haushaltspolitischen) Problemen, da zusätzliche Haushaltsmittel nicht ohne Weiteres zur Verfügung stehen.

Daher ist auch im Rahmen eines Klimaschutzplans und/oder Klimaschutz-Aktionsprogramms primär die Effektivität des bisherigen Mitteleinsatzes zu thematisieren. Dabei ist zu vergegenwärtigen, dass durch den Klimaschutzplan faktisch eine Zuordnung von (Haushalts-) Mitteln mit dem Ziel erfolgt, eine größtmögliche Wirkung im Hinblick auf den Klimaschutz zu erreichen. Um einen effektiven Mitteleinsatz zu gewährleisten sind mithin folgende Maßnahmen unerlässlich:

1. Erfassung und Kennzeichnung der Haushaltsmittel, die für Maßnahmen des Klimaschutzes eingesetzt werden.⁹³⁶
2. Eine Messbarkeit des „Outputs“, das heißt die Implementierung von Fortschrittsindikatoren bezogen auf die einzelnen Maßnahmen des Klimaschutzplans.

Dadurch würde der Einsatz von Haushaltsmitteln für den Klimaschutz transparent.⁹³⁷ Zugleich würde politisch deutlich, welche „Klimaschutzmittel“ ein Ressort zum Zweck des Klimaschutzes erhält⁹³⁸. Dies ermöglicht im Übrigen eine Steuerung des Mitteleinsatzes über Zielvorgaben und Evaluierung. Faktisch würde der Bundestag als Haushaltsgesetzgeber damit auch in die Lage versetzt, im Rahmen des jährlichen Haushaltsplans den Mitteleinsatz der Klimaschutzmittel durch Umschichtung effektiver zu steuern und gegebenenfalls auch eine Steigerung der Effizienz des Mitteleinsatzes zu erreichen.

⁹³⁶ § 6 Abs. 2 KSG-E sieht vor, dass der Klimaschutzbericht der Bundesregierung auflistet, welche Mittel für welche Projekte in Erfüllung der internationalen Zusagen im jeweiligen Vorjahr zur Verfügung gestellt wurden.

⁹³⁷ Der Haushaltsplan hat auch die Funktion der Information, vgl. v. *Lewinski/Burbat*, Haushaltsgrundsatzgesetz, 2013, § 2 Rn. 12.

⁹³⁸ Da es sich beim Klimaschutz um eine „Querschnittsaufgabe“ handelt, ist es politisch auch wünschenswert, wenn deutlich wird, wie viele Mittel für das Politikfeld „Klimaschutz“ insgesamt eingesetzt werden.

Damit kommt es im Kern allerdings zu einem „impliziten Ressortwettbewerb“, wobei Maßstab eine im Hinblick auf den Klimaschutz möglichst effektive Mittelverwendung wäre. Ressorts, die die Mittel effizient einsetzen, würden bei der Zuweisung von Mitteln im jeweils kommenden Haushaltsjahr mithin profitieren können. Dabei steht weniger der Gedanke einer „Bestrafung“ oder „Belohnung“ im Vordergrund, da die Effizienz des Mitteleinsatzes vor allem auch von dem dem Ressort jeweils zur Verfügung stehenden Instrumentenkasten abhängt. Vielmehr steht der haushaltsrechtliche „Grundsatz der Notwendigkeit“ im Vordergrund, wonach die Erfüllung einer bestimmten Aufgabe – konkret des Klimaschutzes – mit einem möglichst geringen Mitteleinsatz erreicht werden soll. Zudem sind alle staatlichen Stellen dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verpflichtet und daher gehalten, die bestmögliche Nutzung der öffentlichen Ressourcen sicherzustellen.⁹³⁹ Mittel, die für den Klimaschutz zur Verfügung gestellt werden, werden zwar in sehr unterschiedlichen Bereichen und in unterschiedlicher Form eingesetzt. Sie dienen letztlich aber alle dem gemeinsamen Zweck des Klimaschutzes, so dass es durchaus gerechtfertigt ist, die besagten Grundsätze über Einzelpläne und Programme hinweg zur Anwendung zu bringen.

Im Rahmen der Berichterstattung wäre die Bundesregierung mithin gehalten, auch zur Frage des effizienten Mitteleinsatzes zu berichten und gegebenenfalls Vorschläge zu Umschichtungen zu machen.

Dies würde – vor allem politisch – leichter fallen, wenn die Mittel den Ressorts nicht allein unter Bezug auf fachspezifische Aufgaben des Ressorts zugewiesen würden. Vielmehr sollte deutlich werden, dass das Ressort die Mittel zusätzlich und vor dem Hintergrund seiner Mitwirkung bei der Umsetzung der Querschnittsaufgabe Klimaschutz erhält. Die Mittel wären dann gleichsam zusätzliche Mittel für eine zusätzliche, nicht primär fachspezifische Aufgabe. Folglich könnten die betroffenen Ressorts die Mittel nicht allein für ihre ureigenen Aufgaben reklamieren, sondern müssten die Mittelverwendung auch unter Bezug auf ihren Beitrag zum Erreichen der Klimaschutzziele rechtfertigen. Eine stärkere „Ergebnisorientierung“ des Haushalts ist ohnehin ein Ziel der angestrebten Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens.⁹⁴⁰

⁹³⁹ V. Lewinski/Burba, Haushaltsgrundsatzgesetz, 2013, § 6 Rn. 2 f.

⁹⁴⁰ Vgl. hierzu Abschlussbericht der Projektgruppe des BMF „Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens (MHR)

http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Bundshaushalt/Projekt-MHR/2014_09_05_Anlage.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (Stand: 31.8.2014).

So verstanden wäre über die Verteilung der Klimaschutzmittel⁹⁴¹ jährlich neu zu entscheiden, was erfahrungsgemäß den „Erfolgsdruck“ bei den Ressorts erhöht und einer „Zweckentfremdung“ der Mittel vorbeugt.

b) Rechtliche Zulässigkeit haushaltsrechtlicher Eingriffe durch ein KSG

Zur Finanzierung des Klimaschutzes zeichnet sich durchaus eine Präferenz für die Einbeziehung der „regulären“ Haushaltsfinanzierung ab.⁹⁴² Das ist im Prinzip unproblematisch, soweit der Haushaltsgesetzgeber der Bundesregierung im Rahmen des jährlichen Haushaltsplans die entsprechenden Mittel zuweist.

Fraglich ist, ob eine Regelung einem KSG in Betracht käme, wonach Mittel für einen Klimaschutzplan und/oder ein Klimaschutz-Aktionsprogramm (zwingend) zur Verfügung zu stellen sind. Eine solche Regelung darf jedenfalls nicht gegen einen der sogenannten Haushaltsgrundsätze verstoßen, die vor allem im Haushaltsgrundsätzegesetz festgelegt sind.⁹⁴³

Zwar ist in den letzten Jahren eine Entwicklung hin zu einer stärkeren Flexibilität bei der Haushaltsbewirtschaftung zu beobachten. Gleichwohl darf nicht verkannt werden, dass die Haushaltsführung sich weiterhin am Prinzip der Bedarfsdeckung durch die zur Verfügung stehenden Einnahmen orientiert. So besagt die Bedarfsdeckungsfunktion, dass der Finanzbedarf, der zur Erfüllung der Aufgaben im Bewilligungszeitraum voraussichtlich notwendig ist, bei Aufstellung und Feststellung des Haushaltsplans nur insoweit berücksichtigt werden darf, wie zur Deckung dieses Bedarfs voraussichtlich Einnahmen des Bundes zur Verfügung gestellt werden.⁹⁴⁴ Bedarf und Deckungsmöglichkeit müssen folglich in Einklang gebracht werden.

Zudem dürfen nur Mittel veranschlagt werden, die zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung (tatsächlich) erforderlich sind. „Sicherheitsreserven“ darf der Haushalt mithin nicht enthalten.⁹⁴⁵ Die Vorbelastung künftiger Haushalte und die Beeinträchtigung künftiger Beschlussfassungen in Bezug auf den Haushalt sind jedenfalls nur durch eine Beteiligung des Parlaments zu erreichen.⁹⁴⁶

⁹⁴¹ Die Mittel wären im Haushaltsplan entsprechend ihrer Klimaschutzfunktion auszuweisen.

⁹⁴² Vgl. Antrag von SPD und Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drucks. 17/13758.

⁹⁴³ Die Grundsätze haben zwar keinen „Absolutheitsanspruch“ und dürfen im Einzelfall durchbrochen werden. Gleichwohl bedarf es hierzu eines sachgerechten Grundes, vgl. v. *Lewinski/Burbach*, Haushaltsgrundsätzegesetz, 2013, Vorbemerkungen, Rn. 7.

⁹⁴⁴ V. *Lewinski/Burbach*, a.a.O., § 2 Rn. 4.

⁹⁴⁵ *Dies.*, a.a.O., § 5 Rn. 2.

⁹⁴⁶ Vgl. *dies.*, a.a.O., § 5 Rn. 10.

Vor diesem Hintergrund ist zwar grundsätzlich denkbar, dass der Bundesgesetzgeber beschließt, dass gewisse Vorfestlegungen in Bezug auf den Haushalt erfolgen, so wie dies durch entsprechende gesetzliche Förderprogramme auch geschieht. Allerdings ist festzustellen, dass der Gesetzgeber mit der Bereitstellung der Mittel, die zur Finanzierung der im KSG bzw. Klimaschutzplan enthaltenen Maßnahmen erforderlich sind, davon ausgeht, dass sich damit die vorgegebenen Ziele verlässlich erreichen lassen. Damit verfügt die Bundesregierung praktisch über die erforderlichen Mittel, so dass sich eine Aufstockung der Mittel zunächst (auch haushaltsrechtlich) als nicht erforderlich darstellt.

Mit einem in seiner Reichweite letztlich unklaren Beschluss, zusätzlich erforderliche Mittel zur Verfügung zu stellen, würde die aktuelle Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers in gewisser Weise auch konterkariert. Denn eine entsprechende Entscheidung würde nichts anderes als eine „Reserve“ an Mitteln für den Fall vorsehen, dass die Bundesregierung versagt bzw. unzutreffende Annahmen getroffen hat. Tatsächlich besteht aber keine Notwendigkeit, schon im Vorgriff eine Entscheidung dahin gehend zu treffen, zusätzliche Mittel (in unbekannter) Höhe bei einem partiellen Versagen der Planung „automatisch“ zur Verfügung zu stellen, zumal der jährlich von der Bundesregierung zu erstellende Situationsbericht gegebenenfalls auch finanzielle Maßnahmen vorzuschlagen hätte, die in einer Umschichtung oder auch Aufstockung von Mitteln bestehen kann. Es ist auch kein Grund ersichtlich, warum diese Vorschläge nicht in die jährlichen parlamentarischen Haushaltsberatungen einbezogen werden sollten. Einer letztlich auch unkonkreten gesetzlichen „Vorfestlegung“ bedarf es insoweit jedenfalls nicht.

IX. Erfolgskontrolle: Monitoring und Evaluierung

Uta Stäsche (IKEM), Ulf Jacobshagen, Markus Kachel (BBH)

1. Erfassung von Treibhausgasemissionen, Politiken und Maßnahmen

Die hinreichend genaue Erfassung des tatsächlichen Ausstoßes von Treibhausgasen ist Grundvoraussetzung für die Überwachung der im Rahmen einer Klimaschutzgesetzgebung aufgestellten Ziele. Zur rechtlich-institutionellen Verankerung dieser Ziele gehört somit die Gewährleistung des Rechtsrahmens für die methodisch konsistente Erhebung der Daten über die Treibhausgasemissionen in Deutschland. Dieser sollte zugleich eine hinreichend trennscharfe Erfassung für die einzelnen Teilsektoren ermöglichen. Soweit möglich, sollte dabei zur Vermeidung von Doppelstrukturen auf den bestehenden rechtlichen und institutionellen Rahmen für die Erstellung des nationalen Treibhausgasinventars zurückgegriffen werden. Zu prüfen ist sodann – gegebenenfalls im Rahmen einer laufenden Evaluierung der Gesetzesanwendung –, inwieweit die spezifischen Ziele des KSG die Ergänzung des bestehenden Rechtsrahmens erforderlich machen.

a) Erstellung des Treibhausgasinventar aufgrund völkerrechtlicher und europarechtlicher Pflichten

Deutschland ist als Vertragsstaat der Klimarahmenkonvention und des KP⁹⁴⁷, jeweils i.V.m. der Verordnung Nr. 525/2013 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 21. Mai 2013⁹⁴⁸ dazu verpflichtet, dem UN-Klimasekretariat und der Europäischen Kommission über die in Deutschland ausgestoßenen Emissionen detailliert zu berichten.

Die folgende Abbildung zeigt die Zyklen, das Abgabedatum sowie den Adressaten des jeweiligen Berichts nach der Verordnung. Hieran können die Berichtspflichten eines nationalen KSG angelehnt werden. Zu beachten ist dabei, dass sich die Inventarberichte nicht einheitlich auf ein einziges Bezugsjahr beziehen, sondern diese zum Teil Daten aus verschiedenen Jahren aggregieren.

⁹⁴⁷ Art. 4, 12 UNFCCC, Art. 7 KP, siehe *Sina/Meyer-Ohlendorf/Czarneck*, Klimaschutzgesetz in Deutschland, 2009, S. 9; im Überblick *Weinreich*, ZUR 2006, 399, 404.

⁹⁴⁸ Verordnung (EU) Nr. 525/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 21.5.2013 über ein System für die Überwachung von Treibhausgasemissionen sowie für die Berichterstattung über diese Emissionen und über andere klimaschutzrelevante Informationen auf Ebene der Mitgliedstaaten und der Union und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 280/2004/EG, ABl. 2013 Nr. L 165, S. 13.

Zyklus	Datum	Bericht der Mitgliedstaaten (in Deutschland durch das UBA)	VO (EU) 525/2013	Adressat
Jährlich	15.1. Jahr X	Bericht über Treibhausgasinventar für Jahr X -2	Art. 7 Abs. 1	Kommission
Jährlich	15.3.	Bericht über Daten für LULUCF-Konto für Jahr X -2	Art. 7 Abs. 2	Kommission
Jährlich	15.3.	Nationaler Inventarbericht (als Aktualisierung des Berichts nach Art. 7 Abs. 1) für Jahr X -2	Art. 7 Abs. 3	Kommission
alle 2 Jahre	15.3.	Bericht über Politiken und Maßnahmen (= Projektionsbericht)	Art. 13	Kommission
alle 2 Jahre	15.3.	Bericht über Prognosen (= Projektionsbericht)	Art. 14	Kommission
alle 4 Jahre	15.3.	Bericht über nationale Anpassungsmaßnahmen	Art. 15	Kommission
Jährlich	15.4.	Nationaler Inventarbericht (entspricht dem an die Kommission übermittelten Inventarbericht nach Art. 7 Abs. 3) für Jahr X -2	Art. 7 Abs. 4	UNFCCC-Sekretariat
jährlich	31.7.	Bericht über vorläufiges Treibhausgasinventar für Jahr X -1	Art. 8 Abs. 1	Kommission

jährlich	31.7.	Bericht über die Verwendung von Versteigerungseinkünften und Projektgutschriften	Art. 17 Abs. 1	Kommission
alle 2 Jahre		Zweijahresbericht gemäß Beschluss 2/CP.17	Art. 18	UNFCCC-Sekretariat

Ca. alle 3-4 Jahre: Nationalberichte (National Communications)

Die mit der Erstellung des Inventarberichts betraute Inventarbehörde ist das UBA. Die Berechnung der Treibhausgase erfolgt in CO₂-Äquivalenten, wie es die internationalen Guidelines of Reporting and Review (FCCC/CP/2002/8) vorsehen. Im Übrigen ergibt sich die Grundlage für die Methodik der Emissionserfassung aus den – fortlaufend überprüften und fortentwickelten – IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories.⁹⁴⁹ Diese sehen insbesondere eine nach Sektoren differenzierte Erfassung der Treibhausgasemissionen vor.

Besondere Regelungen für die Erhebung von Daten über Treibhausgasemissionen bestehen für die am europäischen Emissionshandel teilnehmenden Anlagen. Die europäische Monitoring-VO – auf die auch Teil 2 von Anhang 2 zum deutschen TEHG verweist –, trifft detaillierte Bestimmungen zur Ermittlung der Treibhausgasemissionen, die zur Abgabe von Emissionszertifikaten verpflichten. Die nach Maßgabe dieser Vorschriften ermittelten Emissionen werden anlagenscharf im europäischen Emissionshandelsregister veröffentlicht.⁹⁵⁰ Die Anlagen werden dort mit der jeweiligen Länderkennung geführt. Die DEHSt im UBA verwaltet die deutschen Anlagenkonten. Ungeachtet der zentralen Erfassung aller emissionshandelspflichtigen europäischen Anlagen im Unionsregister ist somit die transparente Erfassung der auf die Anlagen in Deutschland entfallenden Emissionen sichergestellt. Zum

⁹⁴⁹ 19/CMP.1 Guidelines for national systems under Article 5, paragraph 1 of the Kyoto Protocol <http://unfccc.int/resource/docs/2005/cmp1/eng/08a03.pdf#page=14> Revised (Stand: 31.8.2014); 1996 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories (3 Volumes), <http://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/gl/invs1.html> (Stand: 31.8.2014); Good Practice Guidance and Uncertainty management in National Greenhouse Gas Inventories, <http://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/gp/english/> (Stand: 31.8.2014); Good Practice Guidance for Land Use, Land-Use Change and Forestry, <http://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/gpglulucf/gpglulucf.html> (Stand: 31.8.2014).

⁹⁵⁰ Gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1193/2011 der Kommission v. 18.11.2011 zur Festlegung eines Unionsregisters für den am 1.1.2013 beginnenden Handelszeitraum des EU-Emissionshandelssystems und die darauffolgenden Handelszeiträume gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Entscheidung Nr. 280/2004/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 2216/2004 und (EU) Nr. 920/2010, ABl. 2011 Nr. L 315, S. 1.

Unionsregister gehört auch das Deutsche Nationalkonto. Mit dessen Hilfe werden alle in Deutschland ausgestoßenen Emissionen in Emissionseinheiten des KP (AAUs) umgerechnet.

Für den Inventarbericht bezieht das UBA die für die Emissionsberechnung erforderlichen Daten, also insbesondere die Aktivitätsraten, aus verschiedenen Quellen. Im Bereich Energie stammen die Daten vom Statistischen Bundesamt, aus Verbandsstatistiken und vom Bundesamt für Wirtschaft- und Ausfuhrkontrolle, das Statistiken über die Mineralölwirtschaft führt. Zur Ermittlung der Aktivitätsdaten im Rahmen von Industrieprozessen bestehen zum Teil Selbstverpflichtungen der Industrie zur Weitergabe ihrer Produktionszahlen. Auch in anderen Bereichen, wie der Land- und Forstwirtschaft, stammen die Daten in erster Linie aus Statistiken, die von anderen Behörden oder von Verbänden erstellt wurden. Es besteht hier also nicht in gleichem Maße eine einheitliche Methode der Datenerhebung durch das UBA wie bei den emissionshandelspflichtigen Anlagen.

b) Evaluation des Rechtsrahmens für die Emissionserfassung

Das Erfassungssystem zur Überprüfung der Ziele des KSG sollte an das entsprechend internationaler Vorgaben geführte System zur Erfassung der gesamtdeutschen Emissionen anknüpfen und sich an der bestehenden Praxis des UBA orientieren. Es muss auch weiterhin gewährleistet werden, dass eine qualitative und quantitative Definition der Treibhausgase, die Umrechnungsmöglichkeit in eine vergleichbare Einheit (z.B. CO₂-Äquivalent) sowie die Berechnung der prozentualen Entwicklung zu einem Basiszeitpunkt erfolgen. Die Ermittlung des tatsächlichen Ausstoßes von Treibhausgasen im gesamten Bundesgebiet sowie in einzelnen Sektoren muss auch zukünftig sichergestellt sein.

Jedenfalls hinsichtlich der Teilnehmer am europäischen Emissionshandel dürfte auch ohne ergänzende Regelungen eine für die Zwecke des KSG hinreichend genaue Erfassung der Treibhausgasemissionen gewährleistet sein. In Bezug auf die Treibhausgasemissionen außerhalb des Emissionshandelssektors bestehen einfachgesetzliche Regelungen, auf deren Grundlage die Datenerhebung bei Privaten für die Zwecke der Erstellung des nationalen Treibhausgasinventars erfolgt.⁹⁵¹ Soweit diese Daten auch im Rahmen der Anwendung des KSG Verwendung finden sollen, sind diese Rechtsgrundlagen um eine entsprechende Erweiterung der Zweckbindung anzupassen. Eine ergänzende Regelung ist hier insofern erforderlich, als die erhobenen Daten, soweit sie Rückschlüsse auf einzelne Personen oder Unternehmen zulassen, dem Geheimnisschutz unterliegen, § 203 StGB und § 16

⁹⁵¹ Gesetz über Energiestatistik (Energiestatistikgesetz - EnStatG) v. 26.7.2002, BGBl. I S. 2867, zuletzt geändert durch Gesetz v. 20.12.2012, BGBl. I S. 2730.

Bundesstatistikgesetz.⁹⁵² Eine Zweckbindung der Datenerhebung zur Gewährleistung des Datenschutzes könnte auch unmittelbar im KSG geregelt werden. Vorbild für eine solche Regelung können § 51 Abs. 3 S. 2 und 3 EEG sowie § 8 Abs. 5 KWKG sein. Regelungen, die die Erfassung, Nutzung und Weitergabe von Daten in ähnlicher Weise beschränken, finden sich z.B. auch in §§ 12f Abs. 2, 35 Abs. 1 Nr. 4, 58 Abs. 4 EnWG.

Darüber hinaus ist zu evaluieren, ob ein Verweis auf die bestehenden Rechtsgrundlagen für die Datenerhebung zu Treibhausgasemissionen für die Zwecke des KSG ausreichend ist. In diesem Fall könnte sich die Regelung im KSG im Übrigen auf die Zuweisung der Zuständigkeit für die Datenerhebung an das UBA beschränken,⁹⁵³ dem – ebenso wie im Zusammenhang mit der Erstellung des nationalen Treibhausgasinventars – die Aufgabe zukäme, die aus den verschiedenen Quellen stammenden Daten über Treibhausgasemissionen zusammenzutragen.⁹⁵⁴ Da die Vorgaben für die Erfassung der Treibhausgasemissionen nach Maßgabe der Klimarahmenkonvention einerseits und dem KP nicht ganz deckungsgleich sind, wäre eine klarstellende Regelung zu erwägen, welche Vorgaben als maßgeblich anzusehen sind.

Alternativ könnten in das KSG eigenständige Regelungen über die Erfassung der Treibhausgasemissionen aufgenommen werden. Denkbar wäre auch eine Verordnungsermächtigung. In Anbetracht der bestehenden Strukturen zur Erfassung von Treibhausgasemissionen erscheint es jedoch vorzugswürdig, in das Gesetz zunächst lediglich den Auftrag an die Bundesregierung aufzunehmen, die Emissionserfassung fortlaufend zu evaluieren und bei Bedarf einen Gesetzesentwurf zur Verbesserung der Datenerfassung einzubringen.⁹⁵⁵ Hierdurch wäre gewährleistet, dass nur solche neuen Pflichten zur Datenerhebung geschaffen werden, die für die Kontrolle der Zielerreichung i.S.d. KSG tatsächlich erforderlich sind.

⁹⁵² Das Bundesdatenschutzgesetz ist soweit nicht anwendbar, als in aller Regel keine Treibhausgasdaten bei (bzw. über konkrete) natürlichen Personen erhoben werden (vgl. § 1 Abs. 1 Bundesdatenschutzgesetz). Etwas anderes kann z.B. bei Hausbesitzern gelten, jedoch ist davon auszugehen, dass bspw. der Heizölverbrauch eher über die Daten des Heizölhandels zu bewerten sein wird als über Informationspflichten von Hausbesitzern. Für juristische Personen gilt aber nach Art. 19 Abs. 3 GG das Recht der informationellen Selbstbestimmung entsprechend, so dass auch hier eine gesetzliche Grundlage für die Pflicht zur Preisgabe von Daten und die anschließende Weitergabe und Nutzung erforderlich ist.

⁹⁵³ So z.B. § 5 KSG-E von Bündnis 90/Die Grünen. Hiernach soll das UBA auf wissenschaftlicher Grundlage die Treibhausgasmenge ermitteln und mit dem jeweiligen Minderungsziel abgleichen. Die Ergebnisse sind jeweils zum 31. Mai eines Jahres im Bundesanzeiger zu veröffentlichen.

⁹⁵⁴ Vgl. Weinreich, ZUR 2006, 399, 404.

⁹⁵⁵ Rodi/Sina/Gerstetter/Bausch/Görlach/Neubauer, Klimaschutzrecht des Bundes, 2011, S. 350.

2. Einbindung unabhängigen Sachverständs: Klimaschutzkommission

In Anbetracht der Komplexität des Weges zur Erreichung der Klimaschutzziele ist es grundlegend, ähnlich dem britischen *Committee on Climate Change* eine neutrale und interdisziplinäre Klimaschutzkommission für die objektive Analyse, Bewertung und Prognose der Arbeit der Bundesregierung zu institutionalisieren. Darüber hinaus sollte dieser eine unabhängige, nicht interessengeleitete Beratungsposition gegenüber der Bundesregierung zukommen. Beratungsadressat kann neben der Regierung gegebenenfalls auch der Bundestag sein.

a) Aufgaben und verfassungsrechtliche Zulässigkeit

Grundlegende Aufgaben der Klimaschutzkommission bestehen in der Analyse, Bewertung und Prognose zu der Höhe der Klimaschutzziele und den Maßnahmen zu ihrer Erreichung.⁹⁵⁶

(1) Evaluierung der Klimaschutzziele

Die Klimaschutzkommission soll die Arbeit der Bundesregierung zur Erreichung der Klimaschutzziele kontinuierlich analysieren und bewerten. Diese Evaluierung umfasst zum einen Stellungnahmen zu den jährlichen Monitoring-Berichten⁹⁵⁷ der Bundesregierung, die sodann gemeinsam mit dem Monitoring-Bericht der Bundesregierung dem Bundestag weitergeleitet werden. Zum anderen sollte die Klimaschutzkommission tiefere Einschätzungen zum Stand der Emissionen und zum Stand der konkreten Maßnahmen zur Erreichung der mittel- und langfristigen Gesamt- und Zwischenziele vornehmen sowie Empfehlungen für Maßnahmen zur Zielerreichung sowie eine mögliche Korrektur der Zielhöhe abgeben. Dafür verfasst sie umfassende Klimaschutzberichte. Das UBA, das die Treibhausgasemissionen buchhalterisch erfasst, stellt der Klimaschutzkommission die erforderlichen Daten zur Verfügung.

Die Klimaschutzkommission soll evaluieren, inwieweit die Bundesressorts die ihnen zugeordneten sogenannten Sektorziele erreicht haben. Grundlage für diese objektive Bewertung sind die von den Ressorts anzufertigenden Klimaschutzberichte. In diesen legen die Klimaschutzbeauftragten der Ressorts die jeweiligen Maßnahmen – wie Konzeptvorlagen oder Gesetzentwürfe – fest, mit denen sie ihre ressortspezifischen Zwischenziele zu erreichen gedenken. Stellt die Klimaschutzkommission fest, dass diese Ziele verfehlt wurden, kann sie

⁹⁵⁶ Sina/Meyer-Ohlendorf/Czarnecki, Klimaschutzgesetz in Deutschland, 2009, S. 4.

⁹⁵⁷ Dazu. Kap. E. IX. 3. b).

entsprechende Maßnahmen für die ressortspezifischen Klimaschutzberichte empfehlen, die in den Klimaschutzgesamtplan der Bundesregierung einfließen. Auch diese Erkenntnisse gehen in die Klimaschutzberichte und die jährlichen Stellungnahmen der Klimaschutzkommission ein.

Die Empfehlungen für das anzulegende Berichtsintervall reichen von einem Jahr⁹⁵⁸ bis zu zwei⁹⁵⁹, vier⁹⁶⁰ bzw. fünf⁹⁶¹ Jahren. Teilweise wird hier auch danach differenziert, ob es sich um Fortschritts- oder Abschlussberichte über die abgeschlossene Emissionsperiode handelt.

Eine relativ kurze Berichtsspanne von einem Jahr für die Monitoring-Berichte der Bundesregierung und die dazu ergehenden Stellungnahmen der Klimaschutzkommission ermöglicht, die Belange des Klimaschutzes bei der Verabschiedung des Haushalts sachlich fundiert zu berücksichtigen, auch wenn einzelne Maßnahmen nicht immer schon nach einem Jahr greifen werden. Zudem wird ein permanenter Druck aufgebaut. Bei der Erstellung der jährlichen Stellungnahmen können die wissenschaftlich begleiteten jährlichen Monitoringberichte der Bundesregierung zur „Energie der Zukunft“⁹⁶² herangezogen werden.

Neben dieser jährlichen Stellungnahme sollten von der Klimaschutzkommission in Anlehnung an das für die Zwischenziele zu wählende Intervall von vier oder von fünf Jahren (s. Kap. E. V. 2. a)⁹⁶³ ein umfassender Klimaschutzbericht über die Erreichung der Zwischenziele bzw. im Intervall von zehn Jahren ein Klimaschutzbericht über die Erreichung der Dekadenziele erstellt werden.

Für die Klimaschutzberichte in Abgrenzung zu den jährlichen Stellungnahmen der Klimaschutzkommission wird das folgende Verfahren vorgeschlagen: Der jeweilige Klimaschutzbericht ist im *ersten Schritt* zunächst der Bundesregierung vorzulegen.⁹⁶⁴ Hier ist gleichzeitig seine Veröffentlichung angezeigt, um die notwendige Transparenz herzustellen.

⁹⁵⁸ § 8 Abs. 3 S. 3 KSG-E; *Sina/Meyer-Ohlendorf/Czarnecki*, Klimaschutzgesetz in Deutschland, 2009, S. 23; *Rodi/Sina/Gerstetter/Bausch/Görlach/Neubauer*, Klimaschutzrecht des Bundes, 2011, S. 363.

⁹⁵⁹ *Matthes/Barth/Acker*, Eckpunkte Klimaschutzgesetz, 2010, S. 12.

⁹⁶⁰ *Held/Däuper/Bosch/Helbach*, KENRAG, 2013, S. 27.

⁹⁶¹ § 9 Abs. 3 KSG NRW.

⁹⁶² Diese vermögen die Fortschrittsberichte der Klimaschutzkommission jedoch nicht zu ersetzen. So evaluiert der aktuelle Bericht zwar auch die Entwicklung der Treibhausgasemissionen, ist aber vergleichsweise allgemein und knapp gehalten; er nimmt dazu lediglich fünf Seiten ein. *BMWi/BMU*, Monitoring-Bericht: Energie der Zukunft, 2012, S. 78 ff.

⁹⁶³ Bei einem vierjährigen Turnus in Anlehnung an die Wahlperiode des Bundestages sollte der Abschlussbericht für die Zwischenziele am Ende der jeweiligen Wahlperiode erfolgen.

⁹⁶⁴ Vgl. § 9 Abs. 3 KSG NRW für die Landesregierung; § 8 Abs. 3 KSG-E;

Rodi/Sina/Gerstetter/Bausch/Görlach/Neubauer, Klimaschutzrecht des Bundes, 2011, S. 362; *Sina/Meyer-Ohlendorf/Czarnecki*, Klimaschutzgesetz in Deutschland, 2009, S. 24, 34; *SPD-Fraktion*, BT-Drucks. 17/3172, S. 4; *AG Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit der SPD-Bundestagsfraktion*, Eckpunktepapier für ein Klimaschutzgesetz, S. 4; § 8 Abs. 3 KSG-E ohne Differenzierung zwischen Fortschritts- und Abschlussbericht. Als weitere Adressaten der Fortschrittsberichte werden der Bundesrat, der Bundestag und die Umweltministerkonferenz der Länder genannt. *SPD-Fraktion*, a.a.O., S. 4; *AG Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit der SPD-Bundestagsfraktion*, a.a.O., S. 4.

Damit kann einerseits eine gewisse „Prangerwirkung“ verbunden sein, da die Öffentlichkeit umfassend über die Klimaschutzpolitik der Bundesregierung und eventuelle Zielverfehlungen informiert wird. Ein damit verbundener potentieller Sanktionscharakter der Veröffentlichung ist also nicht zu unterschätzen. Bei Erreichung der Klimaschutzziele wird andererseits der Erfolg der Bundesregierung deutlich sichtbar. Im *zweiten Schritt* leitet die Bundesregierung dann innerhalb von drei Monaten den Klimaschutzbericht dem Bundestag zu und nimmt gleichzeitig dazu Stellung⁹⁶⁵; in diesem Rahmen begründet sie eventuelle Abweichungen vom Klimaschutzbericht. Im *dritten Schritt* folgt der Beschluss des Bundestages über den Klimaschutzbericht bzw. eine im parlamentarischen Verfahren angepasste Fassung des Berichts, um eine abschließende Positionierung des Bundestages über den Klimaschutzbericht nebst Stellungnahme der Bundesregierung für weiteres Regierungshandeln bei der Ausgestaltung des Klimaschutzplans zu erzielen.

(2) Anhörung bei ressortspezifischen Klimaschutzberichten

Über ihr Vorschlagsrecht im Rahmen des Klimaschutzberichts hinaus sollte die Klimaschutzkommission bereits bei Erstellung der jeweiligen ressortspezifischen Klimaschutzberichte angehört werden.

(3) Wissenschaftliche Beratungsaufgabe

Des Weiteren sollte sie eine wissenschaftliche Beratungsaufgabe gegenüber der Bundesregierung erhalten und sich auf eigene Initiative oder auf Anregung des Bundestages resp. der Bundesregierung mit spezifischen Themen der Klimaschutzpolitik in Form von Gutachten und Stellungnahmen befassen können.⁹⁶⁶

⁹⁶⁵ Vgl. § 8 Abs. 3 S. 2 KSG-E; § 9 Abs. 4 KSG NRW.

⁹⁶⁶ Vgl. § 9 Abs. 2 S. 2 KSG NRW.

(4) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit

Verfügt die Klimaschutzkommission nicht über formelle Entscheidungskompetenzen wie z.B. die Festlegung von Klimaschutzzielen, ist ihre Einrichtung verfassungsrechtlich unbedenklich.⁹⁶⁷

b) Institutionalisierung

Für die Gründung der Klimaschutzkommission kommen drei Varianten in Betracht: die Gründung einer neuen Institution, die Aufgabenübertragung an bereits vorhandene Institutionen oder – als Kompromiss – die Einbindung der bestehenden Institutionen in die Aufgabenwahrnehmung der Klimaschutzkommission.

(1) Variante 1: Gründung einer neuen Institution

Die Klimaschutzkommission könnte zunächst als gänzlich unabhängige Einrichtung ausgestaltet werden. Diskutiert wird in diesem Zusammenhang u.a., ein neues „Nationales Forum Energiewende“ (NFE) einzurichten, als dessen Teil die Klimaschutzkommission als unabhängiges wissenschaftliches Kuratorium wirkt, das beim Bundestag angesiedelt wird.⁹⁶⁸ Auch wenn generell der administrative, zeitliche und finanzielle Gründungsaufwand für ein neues Gremium nicht zu unterschätzen ist, ist dies einer Neugründung von Institutionen letztlich regelmäßig immanent. Das Für und Wider einer neuen Institution ist daher an weiteren Kriterien auszurichten.

(2) Variante 2: Anbindung an bestehende Institutionen

In Deutschland gibt es bereits namhafte Institute mit ausgewiesenen Klimaschutzexperten, die Beratungsaufgaben für die Bundesregierung wahrnehmen. Daher mehren sich die Stimmen derer, die die einer Klimaschutzkommission zugeordneten Aufgaben den vorhandenen Institutionen übertragen möchten: Neben dem SRU⁹⁶⁹ werden in diesem Zusammenhang der

⁹⁶⁷ Rodi/Sina/Gerstetter/Bausch/Görlach/Neubauer, Klimaschutzrecht des Bundes, 2011, S. 360 f.; Sina/Meyer-Ohlendorf/Czarnecki, Klimaschutzgesetz in Deutschland, 2009, S. 4.

⁹⁶⁸ Held/Däuper/Bosch/Helbach, KENRAG, 2013, S. 26, 28. Das NFE soll in der Rechtsform einer Stiftung des Öffentlichen Rechts gegründet werden. Dies., a.a.O., S. 29.

⁹⁶⁹ BUND, Für ein neues Klimaschutzgesetz, 2008, S. 3.

WBGU⁹⁷⁰ und der Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE)⁹⁷¹ genannt. Die Anbindung an bestehende Institutionen ist insoweit empfehlenswert, als hier der Gründungsaufwand geringer als bei der Gründung einer neuen Institution ist. Der entscheidende Vorteil gegenüber einer Neugründung ist aber, dass bei sämtlichen drei Einrichtungen eine ausgewiesene langjährige Fachexpertise im Bereich des Klimaschutzes nutzbar gemacht werden kann.

Allerdings gestaltet sich die Auswahl der einen unter den drei Institutionen schwierig. So ist zu berücksichtigen, dass die drei Gremien den Klimawandel in dem Blickwinkel ihres jeweiligen Hauptberatungsgegenstandes – Umwelt, globale Umweltveränderungen und Nachhaltigkeit – untersuchen. Ferner sind sie in ihren für die Hauptgutachten frei gewählten Themen auf allgemeine, entscheidungsunabhängige Beratung ausgerichtet – daher ist nicht anzunehmen, dass sie die einer Klimaschutzkommission zugeordneten Aufgaben ohne große Anstrengungen zusätzlich zu ihrem Hauptauftrag ausfüllen könnten.⁹⁷² Auch unterscheiden sich die drei Gremien in ihrer personellen Zusammensetzung: Während in SRU und WBGU ausschließlich Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler vertreten sind, sind im RNE Personen des öffentlichen Lebens Mitglieder.

(3) Variante 3: Einbindung bestehender Institutionen in Aufgabenwahrnehmung

Als Mittelweg zwischen den beiden vorgestellten Varianten bietet sich damit die Gründung einer neuen externen, unabhängigen Institution an, in deren Aufgabenwahrnehmung die vorhandenen Institutionen SRU, WBGU und RNE eingebunden werden. Auf diese Weise können der Klimawandel und der Weg zur Erreichung der Klimaschutzziele nicht aus einer, sondern aus verschiedenen Perspektiven betrachtet werden. Ferner wird ein umfassender Wissenstransfer zwischen den drei Gremien ermöglicht. Sodann sind nicht ausschließlich Wissenschaftler eingebunden, sondern es werden ebenfalls gesellschaftliche Gruppen repräsentiert.⁹⁷³

Für die nähere Ausgestaltung sind zwei Optionen denkbar: Die erste besteht in einem direkten Sitz- und Stimmrecht je eines Mitglieds von SRU, RNE und WBGU.⁹⁷⁴ In der zweiten Option erhalten die drei Gremien ein Vorschlagsrecht: So sieht das KSG-E von Bündnis90/Die

⁹⁷⁰ Rodi/Sina/Gerstetter/Bausch/Görlach/Neubauer, Klimaschutzrecht des Bundes, 2011, S. 364.

⁹⁷¹ Vgl. dies., a.a.O., S. 363.

⁹⁷² Dies., a.a.O., 365 f.

⁹⁷³ Rodi/Sina/Gerstetter/Bausch/Görlach/Neubauer, a.a.O., S. 365; für die Einbindung auch gesellschaftlicher Gruppen auch Matthes/Barth/Acker, Eckpunkte Klimaschutzgesetz, 2010, S. 12.

⁹⁷⁴ SPD-Fraktion, BT-Drucks. 17/3172, S. 4; AG Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit der SPD-Bundestagsfraktion, Eckpunktepapier für ein Klimaschutzgesetz, S. 4; Rodi/Sina/Gerstetter/Bausch/Görlach/Neubauer, Klimaschutzrecht des Bundes, 2011, 365 f.

Grünen vor, dass je ein Kommissionsmitglied auf ihren Vorschlag hin berufen wird, § 8 Abs. 2 S. 2. Um den Gremien hier mehr Spielraum zu ermöglichen, scheint die zweite Option vorzugswürdig: Sie schließt nicht aus, dass die Mitglieder der Gremien selbst Mitglieder der Klimaschutzkommission werden, ist aber auch für andere Personen offen.

c) Zusammensetzung und Verfahren

In Orientierung an die drei bestehenden Gremien könnten der Klimaschutzkommission sieben (SRU, § 8 Abs. 1 KSG-E von Bündnis90/Die Grünen), neun (WBGU) oder fünfzehn (RNE) Mitglieder angehören; die Entscheidung darüber ist eine politische. Grundlegend ist jedenfalls die interdisziplinäre Ausrichtung der Kommission, um den unterschiedlichen Erwartungen an die Klimaschutzpolitik des Bundes Rechnung zu tragen. Die Kommission sollte sich aus Vertretern von Wissenschaft und Zivilgesellschaft zusammensetzen, um verschiedene Perspektiven einzubringen.

Ihre Mitglieder sind von der Bundesregierung zu ernennen;⁹⁷⁵ für die nicht von SRU, WBGU und RNE vorgeschlagenen Mitglieder könnte dem BMUB als dem sachnahesten Ressort ein Vorschlagsrecht eingeräumt werden. Bedenkenswert ist hier allerdings der alternative Vorschlag ihrer Einberufung durch den Bundestag – sowohl im Hinblick auf ihre damit verbundene direkte demokratische Legitimation als auch ihre Unabhängigkeit von der primär zu kontrollierenden Regierung.⁹⁷⁶

Die Amtszeit der Mitglieder könnte sich an der Amtszeit bestehender Institutionen orientieren und danach drei (RNE) oder vier (SRU und WBGU) Jahre betragen. Unter Praktikabilitätsgesichtspunkten ist auch eine Orientierung an ihren Aufgaben sinnvoll. Danach ist eine Amtszeit von entweder vier oder fünf Jahren zu empfehlen, die sich an dem empfohlenen Intervall für die Zwischenziele⁹⁷⁷ orientiert. So besteht eine grundlegende Aufgabe der Klimaschutzkommission darin zu analysieren, ob die Ressorts die Zwischenziele erreicht haben (Kap. E. V. 2.). Eine Amtszeit von fünf Jahren ist auch in Nordrhein-Westfalen und im KSG-E von Bündnis90/Die Grünen vorgesehen (§ 9 Abs. 1 S. 2 KSG NRW, § 8 Abs. 2 S. 1 KSG-E). Daneben sollte eine einmalige Wiederberufung der Mitglieder vorgesehen werden.

⁹⁷⁵ So § 8 Abs. 2 S. 1 KSG-E; so auch bei SRU, WBGU und RNE.

⁹⁷⁶ So auch *Held/Däuper/Bosch/Helbach*, KENRAG, 2013, S. 28.

⁹⁷⁷ Dazu Kap. E. V. 2. a).

3. Berichtspflichten der Bundesregierung

Für eine effektive Erfolgskontrolle ist eine regelmäßige Berichterstattung erforderlich. Hierbei muss die Exekutive gegenüber anderen staatlichen Organen über die Entwicklung des Treibhausgasausstoßes, die Umsetzung der Klimaschutzplanung und die Prognose über die Zielerreichung berichten.⁹⁷⁸ Neben dem Adressaten der Berichtspflicht und dem Empfänger der Berichte ist in einem KSG zu regeln, wie häufig die Berichte abgefasst werden sollen und insbesondere, ob neben regelmäßigen auch außerordentliche Berichtspflichten bestehen sollen. Schließlich ist zu klären, inwiefern öffentliche und private Unternehmen in die Berichterstattung eingebunden werden.

a) Adressat der Berichtspflichten und Empfänger der Berichte

Da die hier erörterten gesetzlichen Pflichten in erster Linie die Bundesregierung treffen, sollte sie zugleich für die Berichterstattung verantwortlich sein. Zusätzlich besteht die Möglichkeit gesetzlich festzulegen, wer innerhalb der Regierung für die Erstellung des Berichts zuständig ist, also etwa immer ein bestimmter Minister – so der britische *Climate Change Act*⁹⁷⁹ – oder die Bundesregierung als Ganzes. Denkbar ist es auch, die Berichtspflicht jeweils nach der Ressortzuständigkeit zu bestimmen, die für den Sektor gilt, der untersucht werden soll.⁹⁸⁰ Die Aufgabe der Koordinierung und der Zusammenführung in einen Bericht könnte dann beim BMUB selbst liegen, etwa durch eine spezielle Stabsstelle für Klimaschutz beim BMUB, oder direkt im Kanzleramt erfüllt werden.⁹⁸¹

Als Empfänger der Berichte kommt neben der Allgemeinheit vorrangig der Bundestag in Betracht. Dieser ist nach dem Grundgesetz insgesamt zur Kontrolle der Regierung berufen. Zudem muss das Parlament auf Grundlage des Klimaschutzplanes regelmäßig gesetzgeberisch tätig werden und ist somit für den Umsetzungserfolg mitverantwortlich.⁹⁸² Der Bundesrat kontrolliert nach seiner verfassungsmäßigen Stellung nicht die Arbeit der Bundesregierung, ist von ihr jedoch „über die Führung der Geschäfte“ auf dem Laufenden zu halten (Art. 53 S. 2 GG). Auch der Bundesrat kommt somit jedenfalls sekundär als Empfänger der Berichte in

⁹⁷⁸ Held/Däuper/Bosch/Helbach, KEnRaG, 2013, S. 25; vgl. mit Bezug auf die internationalen Verpflichtungen Weinreich, ZUR 2006, 399, 404.

⁹⁷⁹ Hier der Secretary of State for Energy and Climate Change, vgl. sec. 16-20 Climate Change Act.

⁹⁸⁰ So § 11 Abs. 1 S. 1 KSG BW. Denkbar wäre also, die Umsetzung einer bestimmten Infrastruktur- oder Verkehrsstrategie zum Klimaschutz durch das Verkehrsministerium auswerten zu lassen, während das regelmäßige Treibhausgas-Monitoring regelmäßig durch das BMUB/UBA durchgeführt wird.

⁹⁸¹ So wieder die Landesgesetze, vgl. etwa § 11 Abs. 1 S. 2 KSG BW.

⁹⁸² Vgl. Held/Däuper/Bosch/Helbach, KEnRaG, 2013, S. 26; Rodi/Sina/Gerstetter/Bausch/Görlach/Neubauer, Klimaschutzrecht des Bundes, 2011, S. 347.

Betracht. Eine Berichtspflicht auch gegenüber dem Bundesrat liegt auch beim Vergleich mit anderen Gesetzen aus dem Umweltbereich nahe: so sind etwa die vierjährigen Berichte zur Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung auch dem Bundesrat vorzulegen (vgl. § 37f Abs. 2 BImSchG).

Die beiden bereits in Kraft getretenen KSGs auf Landesebene, das Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes in Nordrhein-Westfalen (NRW-KSG)⁹⁸³ und das Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes in Baden-Württemberg (KSG BW)⁹⁸⁴ sehen ebenfalls eine Berichtspflicht der Landesregierung gegenüber dem Landtag vor.⁹⁸⁵ Auch die Einbindung der Klimaschutzkommission ist denkbar und sinnvoll, bspw. durch ihr Recht zur Stellungnahme vor Weiterleitung an den Empfänger.⁹⁸⁶ Im KSG könnten hierzu bereits die Zuständigkeiten und das genaue Verfahren geregelt werden.

Um den Bericht, insbesondere im Hinblick auf die Allgemeinheit als Adressaten neben dem Bundestag anschaulicher, verständlicher und transparenter zu machen, ist die Einführung eines Ampelsystems denkbar. Mit einer Ampel könnte dargestellt werden, ob und in welchem Maß die Ziele des Klimaschutzplans erreicht worden sind oder in welchem Umsetzungsstand sich die geplanten Maßnahmen befinden. Möglich wäre eine Einteilung der Farben Grün, Gelb und Rot in die Kategorien „Maßnahme umgesetzt“, „Maßnahme teilweise umgesetzt“ und „Maßnahme nicht umgesetzt“ oder „Ziel erreicht“, „Ziel teilweise erreicht“ und „Ziel nicht erreicht“. Allerdings könnte es zu undifferenziert sein, den Fortschritt in lediglich drei oder eine nur geringfügig höhere Zahl⁹⁸⁷ von Kategorien einzuteilen. Im Übrigen ist eine Grenzziehung der jeweiligen Kategorien, auch im Hinblick auf die sehr unterschiedlichen Schwierigkeiten bei der Umsetzung von Maßnahmen und Zielen, mit einer Vielzahl weiterer Fragen verbunden.

b) Regelmäßige Monitoringberichte

Wiederkehrende Monitoringberichte über den Stand des Treibhausgasausstoßes und die Umsetzung der Klimaschutzplanung sollen eine kontinuierliche Selbst- und

⁹⁸³ NWGVBl 2013, 33.

⁹⁸⁴ BWGBl 2013, 229. Fast wortgleich übernommen von der SPD-Fraktion im Bayerischen Landtag (Vorschlag für ein bayrisches Klimaschutzgesetz, nicht angenommen, BL-Drucks. 16/16927).

⁹⁸⁵ Auch Hamburg hat bereits seit 1997 ein „Klimaschutzgesetz“ (HHGVBl. 1997, 261), dieses befasst sich jedoch nicht mit Treibhausgasemission, sondern setzt den Fokus auf Maßnahmen zum Energiesparen und enthält daher keine vergleichbaren Berichtspflichten.

⁹⁸⁶ So etwa das KSG BW und der – insgesamt nahezu wortgleiche – Vorschlag der SPD für ein bayrisches KSG (nicht angenommen, BL-Drucks. 16/16927).

⁹⁸⁷ Das EU-Energie-Label für Elektrogeräte sieht nach Art. 10 Abs. 4 d) der Richtlinie 2010/30/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 19.5.2010 sieben Kategorien von Dunkelgrün bis Rot vor.

Fremdüberwachung durch den Berichtsverpflichteten sicherstellen. In einem KSG sollte die Berichtspflicht daher parallel zur Plan- und Umsetzungspflicht ausgestaltet werden und alle bewertungsrelevanten Informationen bündeln. Die Berichte sollten öffentlich sein, um eine Kontrolle durch die Öffentlichkeit und einen entsprechenden Rechtfertigungsdruck zu erzeugen. Zudem kommt es für den Erfolg von Klimaschutzmaßnahmen auch auf deren Akzeptanz in der Bevölkerung und deren Mitwirkung an.

Es bietet sich an, die Berichte sowohl inhaltlich als auch zeitlich in Einklang mit bestehenden europa- und völkerrechtlichen Berichtspflichten⁹⁸⁸ zu gestalten. So könnte der jährliche Monitoring-Bericht zu Emissionen und Zielerreichungsmaßnahmen in Deutschland mit dem nationalen Inventarbericht zusammenfallen. Die bislang verabschiedeten Landesklimaschutzgesetze (LKSG) sehen zum Teil die Erstellung eines jährlichen Kurzberichts vor (etwa nur zur Entwicklung der Treibhausgasemissionen und zu den energiewirtschaftlichen und energiepolitischen Rahmenbedingungen, vgl. § 9 Abs. 2 Nr. 1 KSG BW) sowie in größeren Abständen (etwa alle vier Jahre) eine zusammenfassende Berichterstattung, in der dann auch auf längerfristige Entwicklungen und Zielerreichungen eingegangen wird. Gerade im Bereich des Klimaschutzes, wo die langfristige Entwicklung von besonderem Interesse ist, scheinen neben den jährlichen Berichten eine umfassendere Zusammenfassung und Evaluierung in größeren Abständen sinnvoll, das heißt die Bundesregierung sollte zu den Klimaschutzberichten der Klimaschutzkommission, die jeweils zur Überprüfung der Zwischen- und Dekadenziele – somit im Intervall von vier bzw. fünf Jahren sowie zehn Jahren – erstellt werden, eine Stellungnahme verfassen, die gemeinsam mit dem Klimaschutzbericht an den Bundestag zur Beschlussfassung weitergeleitet wird (s. Kap. E. IX. 2. a).

c) Außerordentliche Berichtspflichten

Neben den regelmäßigen Berichten kommt in geeigneten Fällen eine außerordentliche Pflicht zur Berichterstattung insbesondere für den Fall der Zielverfehlung in Betracht. Derartige Berichte sind etwa in Art. 7 Abs. 2 ESD vorgesehen. Demnach müssen die Mitgliedstaaten innerhalb von drei Monaten eine Bewertung und einen Abhilfeplan mit geeigneten Maßnahmen übermitteln.

⁹⁸⁸ Z.B. Art. 6 ESD i.V.m. Art. 3 der Entscheidung 280/2004/EG.

d) Einbindung öffentlicher und privater Unternehmen

Schon jetzt sind Unternehmen, die Tätigkeiten im Anwendungsbereich des TEHG ausüben, verpflichtet, über die hierbei entstehenden Emissionen nach § 5 TEHG i.V.m. Anhang 2 Teil 2 zu berichten. Ein KSG könnte eine darüber hinausgehende Mitwirkungspflicht privater und öffentlicher Unternehmen vorsehen.

Denkbar ist einerseits, Unternehmen ab einer bestimmten Größe zur Vorlage von Daten über die eigenen Emissionen zu verpflichten. Diese Informationen können die durch den Emissionshandel vorliegenden Daten vervollständigen und in den Bericht aufgrund des KSG einfließen. Hiergegen bestehen jedoch insoweit Bedenken, als – jedenfalls vorbehaltlich der zukünftigen Entwicklung – die bestehenden Instrumente wohl ausreichend sein dürften, um die umfassende Erfassung der Treibhausgase zu gewährleisten. Zudem wären im Falle der Datenerhebung bei Unternehmen die Vorgaben des Datenschutzes zu berücksichtigen. Insbesondere müsste klargestellt werden, zu welchem Zweck die Daten (ausschließlich) erfasst werden und es muss sichergestellt sein, dass sensible Unternehmensdaten grundsätzlich nicht an die Öffentlichkeit gelangen.

Denkbar ist andererseits auch, die Unternehmen selbst zu verpflichten, Klimaschutzberichte zu verfassen, die neben der Emissionsentwicklung auch Bemühungen zur Emissionsminderung darstellen. Fraglich ist, ob solche Berichtspflichten sinnvoll sind. Zum einen sollte nach der Systematik eines KSG die Berichtspflicht mit der Zielerreichungspflicht korrespondieren. Da diese in erster Linie den Bund trifft, wird die Effektivität des KSG auch in erster Linie durch Berichte des Bundes sichergestellt. Zum anderen macht eine umfassende Berichtspflicht aus Sicht des Klimaschutzerfolgs allenfalls dann Sinn, wenn hierdurch weitergehende Pflichten kontrolliert werden. In Betracht kommen insofern bspw. eine prozentuale Einsparpflicht oder die Pflicht, wirksame Klimaschutzmaßnahmen zu ergreifen oder Ausgleichsmaßnahmen durchzuführen. Sinnvollerweise würde derartige aber im Fachrecht – z.B. BImSchG, TEHG, EnEV – geregelt. Andernfalls drohen eine Überfrachtung des allgemeinen KSG, gezielter politischer Widerstand und die Beanstandung möglicher Grundrechtsverletzungen.

e) Weitere Kriterien und Indikatoren

Im Klimaschutzplan können auch Maßnahmen aufgenommen werden, für die nicht die absolute Treibhausgasemission festzustellen ist (z.B. die Senkung des CO₂-Ausstoßes pro Fahrgast im ÖPNV). Um die Wirksamkeit und den Fortschritt solcher Maßnahmen zu bewerten, müssen gegebenenfalls andere Kriterien oder Indikatoren für das Monitoring festgelegt werden. Möglicherweise werden auch Maßnahmen ohne jegliche Messgrundlage

(z.B. Verringerung des Fleischkonsums) geplant. Diese können anhand der verschiedenen Aspekte, die bei der Umsetzung klima- und energiepolitischer Maßnahmen von Bedeutung sind, beurteilt werden. Dazu zählen die Auswirkungen auf Natur und Umwelt, Kosten, Nutzen, Innovationsaspekte, soziale Auswirkungen und gesamtwirtschaftliche Wechselwirkungen.⁹⁸⁹

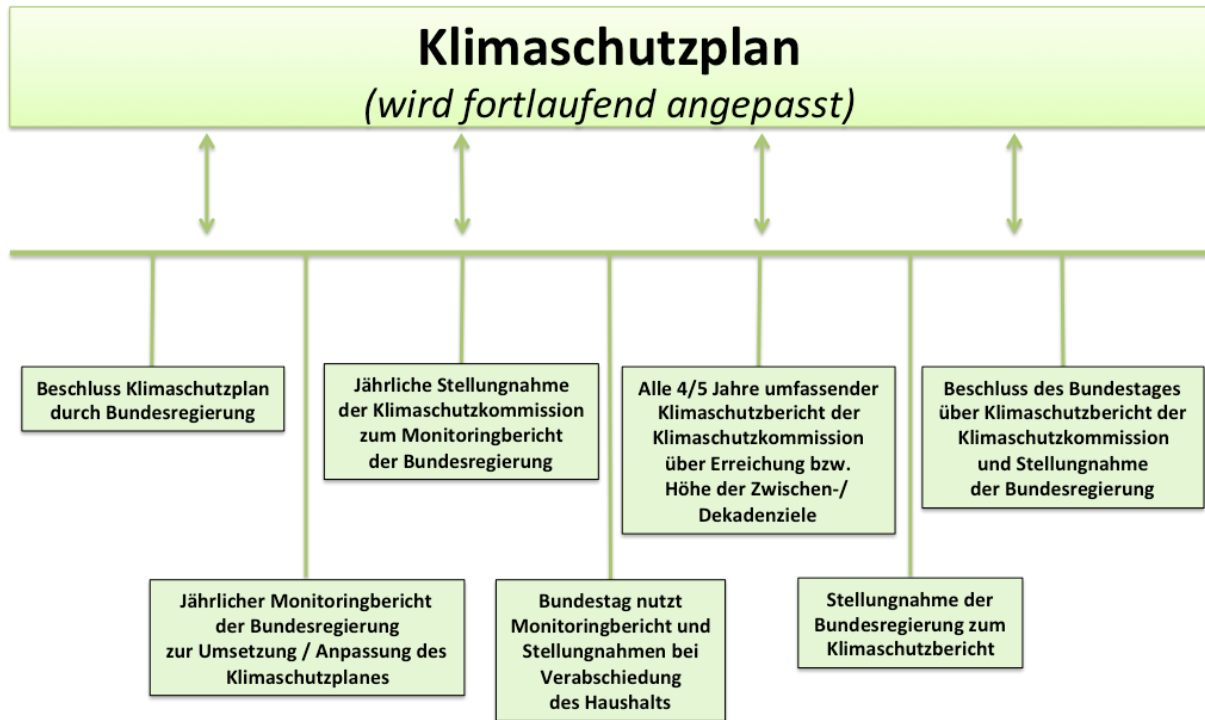
4. Empfehlung

Im KSG sollte ein Rechtsrahmen für eine methodisch konsistente Erfassung der Treibhausgasemissionen in den einzelnen Teilsektoren in Deutschland geschaffen werden. Hier sollte mindestens der Auftrag an den Gesetz- oder Verordnungsgeber eingefügt werden, die erforderlichen Regelungen im Detail auf den Weg zu bringen. Auf dieser Grundlage sind bestehende Erfassungssysteme wie bspw. im Bereich des Emissionshandels zu nutzen, zu ergänzen und zu koordinieren. Hierzu können im KSG auch bereits konkrete Einzelregelungen bspw. über Zuständigkeiten oder die Zweckbindung der Daten verankert werden.

Für eine effektive Erfolgskontrolle ist eine neutrale und interdisziplinäre Klimaschutzkommission zu institutionalisieren, die die Arbeit der Bundesregierung kontinuierlich analysiert und bewertet und die Erreichung der Klimaschutzziele evaluiert. Des Weiteren sind regelmäßige Berichte der für den Klimaschutz vorrangig verantwortlichen Bundesregierung konkret vorzusehen. Als Empfänger kommt in erster Linie der Bundestag in Betracht, daneben auch der Bundesrat und die Klimaschutzkommission. Außerordentliche Berichte können für den Fall vorgesehen werden, dass die Zielerreichung in Zweifel steht und zusätzliche Anstrengungen erforderlich sind.

Im Einzelnen könnten die Berichtspflichten wie folgt ausgestaltet werden:

⁹⁸⁹ Vgl. § 9 Abs. 2 Nr. 3 KSG NRW.



Quelle: eigene Darstellung

X. Wechselbeziehungen zwischen Bund und Ländern sowie zwischen Bund und Kommunen

Ulf Jacobshagen, Markus Kachel (BBH)

1. Wechselbeziehungen zwischen Bund und Ländern

a) Verhältnis zu bestehenden Landesklimaschutzgesetzen

(1) Reichweite der Kompetenz des Bundes aus Art. 72 Abs. 1 Nr. 24 GG

Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG steht dem Bund für die Luftreinhaltung – und damit für den Klimaschutz – die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zu (dazu eingehend Kap. E. III., Kap. C. I. 2.) Aufgrund dieser Kompetenz hat der Bund das Recht, sämtliche Fragen zu regeln, die zum Gegenstand des Kompetenztitels Luftreinhaltung gehören (Vollkompetenz). Darunter fallen alle gesetzlichen Regelungen, die nach ihrem primären Normzweck dem Klimaschutz dienen.⁹⁹⁰

Von der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes erfasst ist daher zum einen das Aufstellen von materiellen Klimaschutzziele für das Bundesgebiet, also insbesondere von quantitativen Vorgaben für die Reduktion der Treibhausgasemissionen. Zum anderen sind gesetzliche Regelungen von Verfahren zulässig, in denen Maßnahmen zum Klimaschutz geplant und ihre Auswirkungen evaluiert werden. Der Kompetenztitel der Luftreinhaltung erfasst auch Regelungen über die zur Zielerreichung erforderliche Planung und Überwachung von Klimaschutzmaßnahmen, solange es sich um Verfahrensregelungen handelt, die dem Erlass des jeweiligen Fachrechts vorgelagert sind und dieses inhaltlich noch nicht vorwegnehmen. Auch bei diesen Regelungen liegt der primäre Normzweck allein bei der Luftreinhaltung; weitere Kompetenztitel sind hierfür nicht erforderlich.

Gem. Art. 72 Abs. 1 GG haben die Länder im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung die Befugnis zur Gesetzgebung nur, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. Der Erlass eines KSG

⁹⁹⁰ Statt vieler: BVerfGE 8, 143, 149 ff.; ausführlich *Sösemann*, ZNER 2008, 137, 139 f., Entscheidend für die kompetenzrechtliche Zuordnung ist der primäre Normzweck. Zu beachten ist dabei nicht nur der mittelbare Zweck, sondern vor allem die unmittelbare Wirkung des Gesetzes, BVerfGE 36, 314, 319.

auf Bundesebene führt daher zur Nichtigkeit von Landesgesetzen, soweit das KSG eine abschließende Regelung darstellt.

(2) Grundsätzliche Gestaltungsvarianten für den Bund im Hinblick auf Landesklimaschutzgesetze

Vor diesem Hintergrund bestehen für den Bund aus verfassungsrechtlicher Sicht unterschiedliche Gestaltungsvarianten im Zusammenhang mit dem geplanten KSG:

Dem Bund steht es einerseits frei, eine abschließende Regelung in Bezug auf Klimaschutzziele und -planung zu treffen, die es den Ländern verwehrt, eigene Gesetze in Bezug auf das Setzen von Klimaschutzziele und Verfahren zur Zielerreichung zu erlassen. In diesem Fall würden die bestehenden LKSG unwirksam; künftige LKSG könnten nicht erlassen werden.

Der Bund kann den Ländern aber andererseits auch Gestaltungsspielräume zur Setzung eigener Klimaschutzziele und zur Regelung von Klimaschutzplanung einräumen. Die Gestaltungsspielräume können wiederum unterschiedlich bemessen sein. Der Bund könnte zum einen Landesregelungen über Klimaschutzziele und -planung unconditioniert zulassen (weite Öffnungsklausel). In diesem Fall würden die bestehenden LKSG erhalten bleiben und künftige LKSG könnten erlassen werden. Zum anderen wäre es auch zulässig, konkrete Vorgaben für Landesklimaschutzziele und -planungen aufzustellen (Mindestvorgaben mit Ausgestaltungsauftrag).

b) Zusammenarbeit von Bund und Ländern

Die Bundesländer können und müssen einen wichtigen Beitrag für den Klimaschutz leisten, wenn die nationalen Klimaschutzziele, die im Bundesklimaschutzgesetz (BKSG) normiert werden, erreicht werden sollen. Die Länder haben sowohl über die ihnen zustehenden Fachgesetzgebungskompetenzen als auch über ihre Verwaltungskompetenzen erheblichen Einfluss auf das Gelingen des Klimaschutzes in Deutschland. Im Bereich der Gesetzgebung können die Länder bspw. klimaschützende Regelungen im Bauordnungs-, Kommunal- und Landesplanungsrecht verankern, soweit das Bundesrecht dies zulässt. Im Rahmen der Verwaltung können die Länder z.B. durch Energieeffizienzmaßnahmen in Landesliegenschaften, durch ein klimafreundliches öffentliches Beschaffungswesen, durch

Förderprogramme oder klimafreundliche Planungsentscheidungen i.S.d. Klimaschutzes tätig werden.⁹⁹¹

Konkrete Beispiele für die umfangreichen Gestaltungsmöglichkeiten der Bundesländer finden sich etwa im Arbeitsentwurf für ein Integriertes Energie- und Klimaschutzkonzept (IEKK) in Baden-Württemberg,⁹⁹² das aufgrund von § 6 KSG BW entwickelt wurde und dessen endgültige Fassung derzeit noch aussteht. Das IEKK steckt zunächst das in § 4 KSG BW grob festgelegte Klimaschutzziel konkreter ab, indem es fünf energie- und klimapolitische Ziele der Landesregierung benennt: Sichere Versorgung, Kostensicherheit, Klimaschutz, Regionale Wertschöpfung und Bürger-Engagement. Diese Ziele sollen in fünf verschiedenen Handlungsbereichen erreicht werden, nämlich Strom, Wärme, Verkehr, Landnutzung und Stoffströme. Für die Erreichung jedes einzelnen Ziels in jedem der fünf Handlungsbereiche führt das IEKK wiederum fünf Instrumente an, die die Zielerreichung sicherstellen sollen: Einsparung und Effizienz, erneuerbare Energien, Modernisierung der Infrastruktur, Forschung und Entwicklung sowie Beteiligung und Dialog. Nach diesen allgemeinen Richtungsvorgaben folgen eine Vielzahl konkreter Vorschläge für Maßnahmen der Länder, etwa zur Förderung der Stromerzeugung auf Basis erneuerbarer Energien durch die Bereitstellung landeseigener Grundstücke für Windenergieanlagen oder zur Effizienzsteigerung des Stromverbrauchs durch den Ausbau von Energieberatungsangeboten für private Haushalte und Unternehmen.

Auch NRW entwickelt derzeit im Rahmen umfassender Beteiligung der Zivilgesellschaft einen sogenannten Klimaschutzplan, der die notwendigen Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele konkretisieren soll (vgl. § 6 KSG NRW).⁹⁹³

Da demnach auch die Länder ganz erhebliche Einflussmöglichkeiten auf den Klimaschutz haben, besteht zum einen der Bedarf nach einem koordinierten Vorgehen in den Ländern selbst. Zum anderen ist auch eine enge Abstimmung mit dem Bund erforderlich. Die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit auf den verschiedenen Staatsebenen wird auch im 28. Erwägungsgrund der ESD angesprochen. Danach sollen die Mitgliedstaaten die Zusammenarbeit zwischen den Staatsorganen und den lokalen und regionalen Behörden sicherstellen, da die Verpflichtung der Gemeinschaft zur Emissionsreduktion alle vor neue Aufgaben stellt.

⁹⁹¹ Zum Potential insbesondere des kommunalen Klimaschutzes siehe *Rodi/Sina/Gerstetter/Bausch/Görlach/Neubauer*, Klimaschutzrecht des Bundes, 2011, S. 439 m.w.N.

⁹⁹² *Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg*, Arbeitsentwurf für ein Integriertes Energie- und Klimaschutzkonzept (IEKK), Stand 17.12.2012.

⁹⁹³ Die Ausarbeitung ist derzeit noch nicht abgeschlossen. Die Ergebnisse der verschiedenen Arbeitsgruppen sind abrufbar unter <http://www.klimaschutz.nrw.de/klimaschutz-in-nrw/klimaschutzplan/> (Stand: 31.8.2014).

Vor diesem Hintergrund sollte das KSG Regelungen enthalten, die sowohl zu einem effektiveren Klimaschutz in den Ländern führen, als auch die Kooperation zwischen Bund und Ländern verbessern. Es besteht daher – erstens – ein Bedürfnis nach effektiver Klimaschutzplanung auch in den Ländern, die im Hinblick auf das einzuhaltende Verfahren gewissen Mindeststandards entspricht. Zweitens ist eine Mitwirkung der Länder in den Planungsverfahren auf Bundesebene sinnvoll, damit der Standpunkt der Länder im Hinblick auf die geplanten Maßnahmen des Bundes frühzeitig eingeholt wird. Drittens sollten Bund und Länder auch unabhängig von laufenden Planungsverfahren in Fragen des Klimaschutzes eng kooperieren. Ein ständiger Erfahrungsaustausch zwischen Bund und Ländern sollte daher institutionalisiert werden.

(1) Vorgaben im allgemeinen KSG des Bundes für Klimaschutz in den Ländern

Für das KSG des Bundes wird in der vorliegenden Studie vorgeschlagen, Klimaschutzziele rechtlich verbindlich zu verankern und ein wirksames Verfahren zu regeln, in dem die Zielerreichung geplant, vollzogen und kontrolliert werden kann. Es handelt sich hierbei letztlich um die Einführung eines rationalen Planungs- und Umsetzungsverfahrens für eine wirksame Klimaschutzpolitik des Bundes.

Aus den gleichen grundsätzlichen Erwägungen scheint es aus unserer Sicht sinnvoll, dass auch die Länder ihre Klimaschutzpolitik nach ähnlichen rationalen Verfahren koordinieren. Die amtliche Begründung des Gesetzes zur Förderung des Klimaschutzes in Baden-Württemberg stellt zu Recht fest:

„Angesichts der weitreichenden Veränderungen, die in allen Lebensbereichen erforderlich sind, insbesondere im Hinblick auf Energieeinsparung, die effiziente Nutzung von Energie sowie die Nutzung erneuerbarer Energien, ist die Schaffung eines rechtlichen Rahmens für den Klimaschutz auf Basis verbindlicher Klimaschutzziele notwendig, um die erforderliche Kontinuität sowie die notwendige Effizienz bei der Umsetzung der Klimaschutzmaßnahmen zu gewährleisten. Die Erfahrungen auf allen politischen Ebenen haben gezeigt, dass die Verbindlichkeit von Klimaschutzziele eine wichtige Voraussetzung für den Umsetzungserfolg der Klimaschutzpolitik ist.“⁹⁹⁴

⁹⁹⁴ Gesetzesentwurf der Landesregierung, Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes in Baden-Württemberg, Drucks. 15/3465.

Ein solches Gesamtkonzept für die Maßnahmen des Landesklimaschutzes ist darüber hinaus auch aus rechtlicher Sicht von Bedeutung für die Zulässigkeit konkreter Klimaschutzmaßnahmen, die Belastungen für die Betroffenen mit sich bringen und im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit einer Rechtfertigung bedürfen. Diese Rechtfertigung wird eher gelingen, wenn die belastende Maßnahme in ein übergeordnetes Konzept eingebunden ist, mit Hilfe dessen sich nachweisen lässt, wie einzelne Klimaschutzmaßnahmen in ihrem Zusammenwirken zu einer relevanten Reduktion der Treibhausgasemissionen beitragen können.⁹⁹⁵

Vor diesem Hintergrund erscheinen Vorgaben für das Verfahren der Klimaschutzplanung in den Ländern sinnvoll, durch die Mindestanforderungen an das einzuhaltende Verfahren in den Ländern aufgestellt werden. Der Bund sollte daher im Bundes-KSG die Länder auffordern mindestens:

- in Anlehnung an die jeweilige Legislaturperiode Klimaschutzpläne aufzustellen, die alle wesentlichen Maßnahmen enthalten, die das Land als Beitrag zur Erreichung der nationalen Klimaziele ergreifen möchte,
- eine unabhängige Klimaschutzkommission einzurichten, die die Pläne und ihren Erfolg regelmäßig evaluiert und
- das Nähere durch Landesrecht zu regeln (vgl. § 6 KHG).

Fast alle Landesregierungen haben im vergangenen Jahrzehnt eigene politische Klimaschutzprogramme verabschiedet.⁹⁹⁶ Darin legen sie unverbindliche Klimaschutzziele fest und koordinieren ihre Klimaschutzmaßnahmen. Eine gesetzliche Verankerung von Klimaschutzzielen ist auf Ebene der Bundesländer bislang jedoch nur in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg erfolgt. Durch die genannten Vorgaben würde sichergestellt, dass sämtliche Bundesländer über einen koordinierenden Mechanismus verfügen, der sicherstellt, dass die Länder den erforderlichen Beitrag zur Erreichung der nationalen Ziele leisten. Durch eine Klarstellung im BKSG, wonach die bestehenden LKSG unberührt bleiben, könnte ferner zum Ausdruck gebracht werden, dass die genannten beiden KSGs diesen Anforderungen genügen.

Die beschriebenen Vorgaben sind auf Grund der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes möglich. Aus der Gesetzgebungskompetenz für die Luftreinhaltung folgt – wie

⁹⁹⁵ So zu Recht *Wickel*, DVBl 2013, 77, 79 mit Nachweisen aus der Rechtsprechung.

⁹⁹⁶ Vgl. als Übersicht mit Stand von April 2011 *Biedermann*, Klimaschutzziele in den deutschen Bundesländern, 2011, S. 37 ff.

oben erläutert – u.a. die Zuständigkeit des Bundes, durch Gesetz Verfahren zu normieren, in denen die staatlichen Maßnahmen für den Klimaschutz geplant werden. Dazu gehört auch die Befugnis, den Ländern Planungspflichten für ihre klimaschutzrelevanten Maßnahmen aufzuerlegen. Denn auch bei der gesetzlichen Vorgabe von Planungspflichten für die Länder handelt es sich um gesetzliche Maßnahmen, deren primärer Normzweck allein der Klimaschutz ist, und die deshalb allein auf den Kompetenztitel der Luftreinhaltung für den Bund gestützt werden können. Die Luftreinhaltung erfasst – wie erläutert – auch die zur Zielerreichung erforderliche Planung und Überwachung von Klimaschutzmaßnahmen, solange diese dem Erlass des jeweiligen Fachrechts vorgelagert sind und dieses inhaltlich nicht vorwegnehmen.

Es ist ferner kein Grund ersichtlich, warum die Länder kein zulässiger Verpflichtungsadressat gesetzlicher Regelungen sein sollten, für die dem Bund eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zusteht. Nichts anderes kann für die Normierung einer Planungspflicht einschließlich deren Mindestinhalte gelten. Denn aus dem Recht, eigene Planungspflichten des Bundes zu etablieren, folgt auch die Kompetenz zu entscheiden, inwiefern bei der Planung die sachnäheren Länder einzubeziehen sind.

Es gibt zudem verschiedene Vorbilder für solche Regelungen. Bspw. ist der Bund auch im Bereich der Krankenhausplanung auf Grund einer konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für den Erlass von Gesetzen zuständig. In § 6 Abs. 1 KHG⁹⁹⁷ verpflichtet der Bund die Länder zur Verwirklichung der gesetzlichen Ziele, Pläne und Programme aufzustellen und regelt in § 6 Abs. 2 und 3 KHG bestimmte Vorgaben für die Planungen der Länder. Gem. § 6 Abs. 4 KHG wird das Nähere dann durch Landesrecht bestimmt. Ein weiteres Beispiel findet sich im Raumordnungsrecht in §§ 6 ff. ROG⁹⁹⁸. Diese Vorschriften enthalten als Bundesgesetz sowohl eine Planungspflicht der Länder als auch inhaltliche Vorgaben für die zu treffenden Festlegungen. Ob der Bund durch ein Bundes-KSG die Länder dazu auffordert bzw. die Pflicht normiert, dass sich jedes Bundesland selbst langfristige und verbindliche Mindestziele für die Reduktion von Treibhausgasen bis 2050 setzt, kann von der zukünftigen Entwicklung der Klimaschutzanstrengungen der Länder abhängig gemacht werden. Verfassungsrechtlich wäre dies zumindest zulässig.

Soweit der Bund durch die beschriebenen Mindestvorgaben für die Länder das Verwaltungsverfahren und die Einrichtung von Behörden regelt, sind die Vorgaben des Art. 84 Abs. 1 GG zu beachten. Danach kommt dem Bund im vorliegende Fall als Annex zu seiner materiellen Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG gem. Art. 84 Abs. 1 S. 2

⁹⁹⁷ Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhausfinanzierungsgesetz - KHG) v. 10.4.1991, BGBl. I S. 886, zuletzt geändert durch Gesetz v. 21.7.2014, BGBl. I S. 1133.

⁹⁹⁸ Raumordnungsgesetz (ROG) v. 22.12.2008, BGBl. I S. 2986, zuletzt geändert durch Gesetz v. 31.7.2009, BGBl. I S. 2585.

GG auch die Kompetenz zu, die Einrichtung von Behörden und das Verwaltungsverfahren für die Länder zu regeln. Allerdings lässt Art. 84 Abs. 1 GG im Grundsatz zu, dass die Länder dann nach Maßgabe des Art. 84 Abs. 1 S. 2 und 3 GG abweichende Regelungen treffen.

Die „Einrichtung von Behörden“ i.S.v. Art. 84 Abs. 1 S. 1 GG umfasst neben der Errichtung (Gründung und Bildung) und Einrichtung (Ausgestaltung und Organisation) auch die Festlegung des Aufgabenkreises bestimmter Behörden.⁹⁹⁹ Das „Verwaltungsverfahren“ i.S.d. Norm betrifft das „Wie“, also die Art und Weise sowie die Form des Verwaltungshandelns.¹⁰⁰⁰ Demnach bezieht sich im vorliegenden Fall die Vorgabe, eine eigenständige Klimaschutzkommission mit definierten Aufgaben zu bilden, auf die Einrichtung einer bestimmten Behörde i.S.v. Art. 84 Abs. 1 GG. Die Vorgaben, in Anlehnung an die jeweilige Legislaturperiode Klimaschutzpläne aufzustellen, aber auch die Vorgabe einer regelmäßigen Evaluierung der Pläne und ihrer Erfolge, betreffen hingegen das Verwaltungsverfahren. Im Hinblick auf die Regelungen des Verwaltungsverfahrens dürfte dem Bund im vorliegenden Fall wiederum nach Art. 84 Abs. 1 S. 5 GG die Möglichkeit zustehen, das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder zu regeln, da ein besonderes Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung des Verwaltungsverfahrens gegeben ist. An das Vorliegen eines solchen Bedürfnisses sind keine hohen Anforderungen zu stellen; bereits vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls genügen.¹⁰⁰¹ Da im vorliegenden Fall die bundeseinheitlichen Mindestvorgaben zur Verbesserung des Klimaschutzes der Länder und damit auch zur Erreichung der Bundesziele dienen, liegen solche Gründe vor. Nach Art. 84 Abs. 1 S. 6 GG bedarf das Bundesgesetz dann aber der Zustimmung des Bundesrates.

(2) Mitwirkung der Länder bei der Klimaschutzplanung auf Bundesebene

Ferner ist eine Mitwirkung der Länder in den Planungsverfahren auf Bundesebene sinnvoll, damit der Standpunkt der Länder im Hinblick auf die geplanten Maßnahmen des Bundes frühzeitig eingeholt wird. Das KSG sollte daher vorsehen, dass der Entwurf des Klimaschutzplanes der Bundesregierung den Ländern frühzeitig vor seiner Verabschiedung zur Stellungnahme zugeleitet wird. Dies kann zumindest als freiwillige Kooperation auf Seiten der Bundesländer ausgestaltet werden, indem die Bundesregierung verpflichtet wird, den Landesregierungen rechtzeitig Gelegenheit zur Äußerung zu geben. Im Gesetz kann dies an entsprechender Stelle in den Vorschriften zum Klimaschutzplan bspw. durch den Zusatz „nach Anhörung ...“ erreicht werden.

⁹⁹⁹ Vgl. *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 12. Aufl. 2012, Art. 84 Rn. 3 m.w. N.

¹⁰⁰⁰ Vgl. *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 12. Aufl. 2012, Art. 84 Rn. 4 m.w.N.

¹⁰⁰¹ Vgl. *Broß/Mayer*, in: von Münch/Kunig, GG, 6. Aufl. 2012, Art. 84 Rn. 21 m.w.N.

(3) Erfahrungsaustausch zwischen Bund und Ländern

Auch unabhängig von laufenden Planungsverfahren sollten Bund und Länder in Fragen des Klimaschutzes eng kooperieren und Erfahrungen austauschen. Das KSG sollte daher vorgeben, dass sich Bund und Länder in Fragen des Klimaschutzes eng abstimmen und ihre Erfahrungen regelmäßig austauschen.

Das KSG könnte die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe regeln, in der sich Bund und Länder regelmäßig über Fortschritte und Probleme beim Klimaschutz austauschen. Vorbild kann insofern die Zusammenarbeit in der bestehenden Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Klima, Energie, Mobilität, Nachhaltigkeit (BLAG KliNa) sein.¹⁰⁰² Die Arbeitsgemeinschaft ist ein Arbeitsgremium der Umweltministerkonferenz, das zweimal jährlich tagt. Für die Themenbereiche Umweltinformationssysteme sowie Anpassung an die Folgen des Klimawandels bestehen ständige Ausschüsse, wobei letzterer insbesondere mit der Erstellung von Monitoringberichten zu den Folgen des Klimawandels in den Bundesländern befasst ist. Daneben hat die BLAG-KliNa insgesamt 215 Best-Practice-Beispiele zur Klimapolitik der Länder zusammengetragen, um so zum besseren Informationsaustausch zwischen den Ländern beizutragen. Nach diesem Vorbild könnte das KSG Auftrag und Arbeitsweise einer gemeinsamen Arbeitsgruppe von Bund und Ländern zum Thema Klimaschutz näher regeln und so die Zusammenarbeit institutionalisieren und verstärken.

Darüber hinausgehend kommt auch eine regelmäßige nationale Klimaschutzkonferenz in Betracht, bei der Bund, Länder und Kommunen ihre Klimaschutzbemühungen abstimmen und Erfahrungen austauschen.¹⁰⁰³ Eine solche Konferenz könnte, im Unterschied zu einer bloßen Arbeitsgemeinschaft der Umweltministerkonferenz, für eine breitere Resonanz in der Öffentlichkeit sorgen. Zudem könnten hier die Kommunen, denen ebenfalls eine wichtige Rolle im Rahmen des Klimaschutzes zukommt (dazu sogleich), direkt als Teilnehmer eingebunden werden.

2. Wechselbeziehungen zwischen Bund und Kommunen

Eine erfolgreiche Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen muss notwendigerweise die besondere Bedeutung von Kommunen und kommunalen Verbänden berücksichtigen. Ihr Einfluss in den Sektoren Energie, Verkehr, Stadtplanung und Stadtentwicklung auf

¹⁰⁰² Vgl. <http://www.blag-klina.de> (Stand: 31.8.2014).

¹⁰⁰³ So ein Vorschlag der SPD-Fraktion in ihrem Antrag „Die richtigen Lehren aus Kopenhagen ziehen“, BT-Drucks. 17/522.

klimaschutzpolitische Ziele ist kaum zu überschätzen. Es erscheint deshalb unabdingbar, die Kommunen in eine bundesweite Koordination derartiger Maßnahmen einzubeziehen.

Der Klimaschutz in den Kommunen ist bislang wesentlich eine freiwillige Aufgabe. Die Intensität der Wahrnehmung hängt daher nicht zuletzt von der Haushaltslage ab. Allgemein sind die Kommunen als Teil der vollziehenden Gewalt schon durch Art. 20a GG zum Klimaschutz verpflichtet. Gleichwohl lassen sich hieraus noch keine rechtlich bestimmbareren Aufgaben ableiten. Sofern die Landesverfassungen den Klimaschutz regeln, richten sie sich auch an die jeweiligen Kommunen. Auch die LKSG in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg legen den Klimaschutz in die eigene Verantwortung der Kommunen. Das KSG NRW erlaubt es allerdings, den Kommunen bei gleichzeitiger Sicherstellung der Finanzierung Pflichten aufzuerlegen. Einzelne klimaschutzrelevante Aufgaben ergeben sich im Übrigen aus materiellem Landesrecht oder den landesrechtlichen Aufgabenzuweisungen beim Vollzug von Bundesrecht.

Allerdings ist fraglich, inwieweit der Bund rechtliche Vorgaben im Rahmen eines umfassenden BKSG gegenüber Gemeinden machen kann. Zentrales Problem hierbei ist das Verbot der direkten Aufgabenübertragung durch den Bund auf die Gemeinden.

Seit der Föderalismusreform 2006 verbieten Art. 84 Abs. 1 S. 7, 85 Abs. 1 S. 2 GG jedwede Aufgabenzuweisung durch den Bund an die Gemeinden. Für die Frage, welche konkreten klimaschutzpolitischen Maßnahmen in einem KSG verankert werden können, sind insbesondere der Aufgabenbegriff und die genaue Reichweite des Übertragungsverbotes relevant. Die Vorschriften waren bislang nur indirekt Gegenstand von Entscheidungen des BVerfG¹⁰⁰⁴, sodass an dieser Stelle derzeit noch Auslegungsspielräume und Rechtsunsicherheiten bestehen.

Anhand der Stellung in den Art. 83 ff. GG („*Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung*“) muss der Begriff der Aufgabe nach der weit überwiegend vertretenen Auffassung in der Literatur¹⁰⁰⁵ so ausgelegt werden, dass nicht jede materielle Rechtspflicht gemeint sein kann, sondern nur eine solche, die ein Tätigwerden des jeweiligen Normadressaten als Verwaltungsträger voraussetzt. Die Entscheidung darüber, „ob“ der Normadressat tätig werden muss, muss sich aus dem Bundesrecht ergeben. Normen, welche eine Zuständigkeit von Kommunen begründen, begründen demnach stets Aufgaben. Eine gesetzliche Pflicht, welche sich an jedermann richtet und damit *auch* die Kommunen betrifft, ist hingegen keine spezifische Aufgabe gem. Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG.

¹⁰⁰⁴ Siehe bspw. BVerfGE 119, 331, zur Verfassungsmäßigkeit von Hartz 4-Arbeitsgemeinschaften nach Art. 84 GG a.F.

¹⁰⁰⁵ Ingold, DÖV 2010, 134, 135; Schoch, DVBl 2007, 261, 263; Burgi, DVBl 2007, 71, 77; Knitter, S. 101, jeweils m.w.N.

Auf die umstrittene Frage, in welchem Umfang die Änderung bzw. Erweiterung bestehender Aufgaben eine Aufgabenübertragung i.S.d. Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG sein kann,¹⁰⁰⁶ kommt es an dieser Stelle nicht an, da im Bereich des Klimaschutzes – wie ausgeführt – auf kommunaler Ebene bislang keine bundesgesetzlich begründeten Pflichten bestehen.

Fraglich ist, welche Reichweite dieses Durchgriffsverbot im Einzelnen aufweist. Der Wortlaut ist insoweit strikt und lässt kaum Spielraum für Ausnahmen zu.¹⁰⁰⁷

Ausgenommen vom Anwendungsbereich des Durchgriffsverbots sind nach dem Willen der am grundgesetzändernden Gesetzgebungsverfahren beteiligten Bundestagsausschüsse¹⁰⁰⁸ allerdings solche Aufgaben, denen die Gemeinden im Rahmen ihrer Selbstverwaltung gem. Art. 28 Abs. 2 GG nachkommen¹⁰⁰⁹. Dies betrifft insbesondere die Bereiche Planungshoheit, Finanzhoheit, Organisationshoheit, Haushaltshoheit der Gemeinde, die keine finanziellen Pflichten der Gemeinde gegenüber Dritten begründen, bspw. die durch das BauGB den Gemeinden zugewiesene Bauleitplanung im Gemeindegebiet.¹⁰¹⁰ Hierfür lässt sich auch der Schutzzweck des Verbots anführen. Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG sollte in erster Linie die finanziellen Belange der Gemeinden vor der Umgehung des landesverfassungsrechtlich geregelten Finanzausgleichs für neue Aufgaben (Konnexitätsprinzip) schützen. Es gäbe daher keinen Grund, dass der Bund innerhalb seiner Gesetzgebungskompetenz nicht alle solche Belange, die ohnehin nur den Gemeinden übertragen werden können, gerade diesen auferlegt.

Vor dem Hintergrund dieser rechtlichen Maßstäbe ist nunmehr zu untersuchen, welchen Spielraum der Bundesgesetzgeber für die Einbeziehung von Kommunen in ein umfassendes Klimaschutzpolitisches Vorhaben hat.

Eine direkte Verpflichtung der Kommunen ist nach dem oben Dargestellten nur insofern zulässig, als diese zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft i.S.v. Art. 28 Abs. 2 GG und damit zu den Selbstverwaltungsangelegenheiten der Kommune zählen. Dies sind nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG¹⁰¹¹ „diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindeeinwohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der Gemeinde betreffen; auf die Verwaltungskraft der Gemeinde kommt es hierfür nicht an“. Entscheidend für die Einordnung ist nicht, welches Ziel verfolgt

¹⁰⁰⁶ Siehe dazu zusammenfassend *Schoch*, DVBl 2007, 261, 263 f.

¹⁰⁰⁷ Vgl. BVerfGE, 119, 331, 395: „absolutes Verbot der Aufgabenzuweisung auf die kommunale Ebene“.

¹⁰⁰⁸ BT-Drucks. 16/2069, S. 4, 13.

¹⁰⁰⁹ Siehe im Einzelnen auch *Ingold*, DÖV 2010, 134, 137f.

¹⁰¹⁰ Vgl. *Kahl/Schmidtchen*, Kommunaler Klimaschutz durch Erneuerbare Energien, 2013, S. 133.

¹⁰¹¹ BVerfGE 8, 122, 134; BVerfGE 50, 195, 201; BVerfGE 52, 95, 120; BVerfGE 79, 127, 151 f.; BVerfGE 110, 370, 400.

wird, sondern ob die Handlung der Gemeinde im Rahmen ihrer Selbstverwaltungshoheiten liegt.

Ob hierunter auch die Klimaschutzplanung fällt, ist angesichts ihres mindestens überregionalen Charakters zu bezweifeln. Örtlicher Bezug besteht allenfalls zu den CO₂-Emittenten auf dem Gemeindegebiet. Eingeschränkt ist dies wegen des Gemeinschaftsbezugs zudem auf solche Emittenten, die sich dauerhaft im Gemeindegebiet aufhalten, also insbesondere Anlagen und Gebäude. Des Weiteren liegt ein Fall der Planungshoheit nur dann vor, wenn die Planung zur Entwicklung der örtlichen Gemeinschaft beitragen kann. Der Sinn und Zweck der kommunalen Planung liegt nämlich gerade darin, dass eine individuelle Entwicklung gefördert werden soll. Hier zeigt sich, dass die Klimaschutzplanung keine Selbstverwaltungsangelegenheit ist. Auch wenn die Folgen des Klimawandels im Einzelnen regional und auch lokal spürbar sein können (z.B. beim Küstenschutz), so ist das Ziel des Klimaschutzes notwendig global. Für den Klimaschutz ist der Ursprungsort der Emissionen ohne Belang. Der Erfolg einer kommunalen Klimaschutzplanung wird sich nicht unmittelbar für das Gemeindegebiet auswirken. Eine unmittelbare Verpflichtung der Gemeinden zur Ergreifung klimaschützender Maßnahmen durch den Bund ist damit unzulässig.

Denkbar ist allerdings eine *mittelbare* Einflussnahme auf klimaschützende Maßnahmen von Kommunen über die Einbeziehung der Länder in den Pflichtenumfang nach einem KSG des Bundes.¹⁰¹² Eine Verpflichtung der Länder kann mittelbaren Einfluss auf die Tätigkeiten der Kommunen haben, da die Länder den Vollzug oder Teile davon auf diese übertragen können. Nach Landesrecht sind diese sodann verpflichtet, die Kostendeckung zu regeln und bei Bedarf einen finanziellen Ausgleich zu bewirken.

Fraglich ist zunächst, ob die Länder durch Bundesgesetz zu einer solchen Übertragung verpflichtet werden können. Beispielhaft könnte eine Formulierung wie die folgende erwogen werden:

„Die Länder stellen sicher, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände Klimaschutzpläne erstellen“.

Im Ergebnis dürfte ein solches Vorgehen als Umgehung des Aufgabenübertragungsverbots nach Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG unzulässig sein. Zwar kann der Bund den Ländern in den Grenzen der Art. 84 bzw. 85 GG die Einrichtung von Behörden vorgeben. Vor der Föderalismusreform

¹⁰¹² Zu den Fragen der rechtlichen Wechselbeziehung zwischen Bund und Ländern im Einzelnen Kap. E. X.

wurde hierunter auch die Zuweisung von Aufgaben an die Kommunen gefasst. Nach Einführung von Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG kann eine solche Zuweisung nunmehr nur durch die Länder erfolgen. Nach dem Sinn und Zweck der Vorschrift darf der Bund sie hierzu jedoch nicht verpflichten. Zwar wird durch eine solche Umgehung einer der Zwecke des Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG tatsächlich erreicht, nämlich dass der neuen kommunalen Aufgabe ein Finanzausgleich durch die Länder gegenübersteht. Die beiden anderen Zwecke des Aufgabenübertragungsverbot es würden hingegen verfehlt, nämlich der Schutz der Autonomie der Länder und der Schutz der kommunalen Selbstverwaltung vor bundesgesetzlichem Zugriff. Eine Ermächtigung an die Länder bleibt demgegenüber zulässig. Der Bund kann insbesondere eine Verordnungsermächtigung i.S.v. Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG mit einem solchen Inhalt erlassen. Sie ist auf die Appellwirkung beschränkt, da die Zuweisung im Ermessen der Länder steht. Die Zuweisung muss zudem mit dem Grundgesetz und der jeweiligen Landesverfassung in Einklang stehen. Beispielhaft könnte demzufolge eine Formulierung wie

„Die Länder können den Gemeinden und Gemeindeverbänden durch Landesgesetz/Rechtsverordnung auferlegen, Klimaschutzpläne zu erstellen. Diese müssen/können beinhalten: ...“.

in ein KSG aufgenommen werden.

Demnach bleibt dem Bund nur der Weg, den Vollzug der Bundesgesetze den Ländern aufzugeben und darauf zu vertrauen, dass diese sie den Kommunen übertragen. Dieser vom Grundgesetz vorgesehene Umweg soll die Autonomie von Ländern und Kommunen sichern und zudem den Kommunen den finanziellen Ausgleich durch die Länder garantieren. Nach der Ratio ist jede Bundesnorm, also auch eine Rechtsverordnung, vom Durchgriffsverbot erfasst. Es bleibt dem Bund aber unbenommen, nach Art. 80 Abs. 1 GG die Länder zum Erlass einer Verordnung auch mit Wirkung für die Kommunen zu ermächtigen, solange dadurch keine Pflicht zur Übertragung gerade auf die Kommunen begründet wird.

Angesichts der restriktiven grundgesetzlichen Vorgaben an eine Übertragung von klimaschützenden Aufgaben auf Gemeinden müssen auch gesetzliche Gestaltungsmöglichkeiten des Bundes, die keinen unmittelbar verpflichtenden Charakter haben, in den Blick genommen werden.

Ein Bundesgesetz könnte die Klimaschutzaufgaben der Kommunen zunächst als Appell ausgestalten. Eine solche Vorschrift könnte den Kommunen nahelegen, dass sie eigene

Klimaschutzpläne aufstellen und bei ihrem Handeln die Klimaschutzplanung des Bundes oder der Länder beachten sollten. Ebenso können die Kommunen an der Planung durch eigene Vorschläge mitwirken oder aufgefordert werden, eigene Klimaschutzmaßnahmen zu ergreifen. Ein solcher Appell hätte keinen Regelungscharakter und würde schon deshalb nicht unter das Verbot des Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG fallen.

Soweit der Bund für die Gesetzgebung zuständig ist, kann er die Kommunen zu klimaschutzrelevanten Handlungen auch ermächtigen. Der jeweiligen Kommune bliebe so ein Wahlrecht, ob sie die zugestandene Handlung durchführt. In Betracht kommen auch hier sowohl planerische Elemente als auch unmittelbar klimaschützende Maßnahmen. Zu unterscheiden ist, ob die Ermächtigung eine Handlung betrifft, die den Kommunen andernfalls verschlossen wäre oder eine solche, die sie ohnehin aus eigenem Recht vornehmen könnte. Eigene Handlungsmöglichkeiten der Kommunen können sich insbesondere aus dem Selbstverwaltungsrecht oder dem daraus folgenden Aufgabenfindungsrecht ableiten. Hierunter kann auch die Klimaschutzplanung fallen, da die Kommunen in den örtlich geprägten Bereichen – in denen sie überhaupt nur sinnvoll eigene Planungen anstellen können – Planungshoheit besitzen. Eine Ermächtigung ist aber auch in solchen Fällen aufgrund der deklaratorischen und Appellwirkung sinnvoll, zumal sie für Rechtssicherheit sorgt. Rechtlich erforderlich ist sie für alle anderen Handlungen, in denen sich eine Zuständigkeit allein aus Art. 74 ff. GG ergibt. In Betracht kommt eine gesetzliche Ermächtigung daneben vor allem dann, wenn sie mit einem Eingriff in Grundrechte oder andere subjektive Rechte Dritter verbunden ist. Das dürfte bei einer kommunalen Klimaschutzplanung oder der Mitwirkung an überregionaler Planung nicht der Fall sein. Rechte Dritter können aber betroffen sein, wenn die Ermächtigung erlaubt, Private zur Mitwirkung an der Planung zu verpflichten. Dies stellt jedenfalls einen Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit dar, dessen gesetzliche Grundlage zuerst im KSG zu suchen wäre.

Schließlich müssen auch finanzielle Anreize zur Ergreifung klimaschützender Maßnahmen durch den Bund in Betracht gezogen werden. Die Kommunen sind Teil der Landesverwaltung. Die Bundesländer müssen ihnen nach dem jeweiligen Landesrecht finanzielle Mittel zur Verfügung stellen, wenn sie ihnen neue Aufgaben übertragen oder bestehende Aufgaben erweitern. Die Länder können im Rahmen ihrer Gesetzgebungszuständigkeit auch freiwilliges Handeln der Kommunen durch finanzielle Anreize fördern. Sobald die Länder den Kommunen Aufgaben übertragen, sind sie landesrechtlich verpflichtet, einen finanziellen Ausgleich zu schaffen.

Fraglich ist daher, ob der Bund finanzielle Anreize schaffen kann, damit die Kommunen freiwillig in seinem Sinne tätig werden. Gem. Art. 104a Abs. 1 und 5 GG kommen Bund und Länder grundsätzlich getrennt für die Kosten ihrer Aufgabenwahrnehmung auf. Im

Umkehrschluss ist daher eine – auch auf freiwilliger Basis erfolgende – Aufgabenfinanzierung unzulässig, soweit sich nicht aus dem Grundgesetz etwas anderes ergibt. Die Kosten der Ausführung eines BKSG müsste folglich der Bund nur tragen, wenn die Länder es in seinem Auftrag ausführen (Art. 104a Abs. 2 GG).

Abweichend davon sieht Art. 104b GG nur für besondere Fälle eine Finanzierung für Länder und Gemeinden durch den Bund vor. Diese sind aber auf wirtschaftspolitische Ziele beschränkt. Zu beachten ist auch, dass nach dem eindeutigen Wortlaut von Art. 104b Abs. 1 GG eine direkte Finanzhilfe an die Kommunen unzulässig ist. Die Vorschrift sieht ausdrücklich vor, das Geld den Ländern zu gewähren (die dies dann gegebenenfalls an die Kommunen weiterreichen müssen). Weitere Voraussetzungen sind zum einen die – hier gegebene – Gesetzgebungszuständigkeit und zum anderen die Erforderlichkeit der Finanzhilfe. Es dürfte jedoch zweifelhaft sein, ob der Klimaschutz eine der dort genannten Tatbestandsalternativen erfüllt (Erforderlichkeit zur Abwehr der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, zum Ausgleich der unterschiedlichen Wirtschaftskraft oder zur Förderung der Wirtschaftskraft, sowie Katastrophenfälle). Andere grundgesetzlich geregelte Fälle der Finanzierung durch den Bund sind nicht einschlägig (z.B. direkte Übernahme der Gemeindeausgaben nach Art. 91e Abs. 2 GG).

In Betracht kommt eine Kooperation auf Grundlage des Art. 104b GG, die allerdings erheblichen Einschränkungen unterliegt. Sofern die Voraussetzungen des Art. 104b GG eingehalten werden, können auch in einem wirtschaftsbezogenen Finanzierungsgesetz klimarelevante Leistungen oder Bedingungen festgesetzt werden. Zwar dürfen die Zuschüsse ihren Ausnahmecharakter nicht verlieren, allerdings unterliegen die unbestimmten Rechtsbegriffe des Art. 104b GG einer eingeschränkten verfassungsgerichtlichen Kontrolle.¹⁰¹³ Daneben bestehen punktuelle Ansätze für eine finanzielle Förderung durch den Bund, etwa die Änderung des Verteilungsschlüssels bei der Gewerbesteuer in Bezug auf Windparks, soweit die Betreiber nicht in den Kommunen ansässig sind.¹⁰¹⁴

3. Empfehlung

Nicht nur der Bund sollte ein wirksames Verfahren regeln, in dem die Erreichung der Ziele geplant, vollzogen und kontrolliert werden kann. Auch für die Bundesländer sollte das Bundes-KSG durch entsprechende Mindestvorgaben sicherstellen, dass sich jedes Bundesland ein rationales Planungs- und Umsetzungsverfahren für eine wirksame Klimaschutzpolitik

¹⁰¹³ *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 12. Aufl. 2012, Art. 104b Rn. 3.

¹⁰¹⁴ *Rodi*, IR 2012, 242, 245.

normieren muss. Derartige Mindestvorgaben für einen koordinierten Klimaschutz in den Ländern sind verfassungsrechtlich zulässig. Darüber hinaus kann der Bund verbindliche Klimaschutzziele verankern und durch entsprechende Mindestvorgaben sicherstellen, dass sich jedes Bundesland bindende Klimaschutzziele setzt. Ob der Bund von dieser Möglichkeit Gebrauch macht, sollte von der zukünftigen Entwicklung der Klimaschutzanstrengungen der Länder abhängig gemacht werden.

Um die Abstimmung der Klimaschutzanstrengungen zwischen Bund und Ländern zu verbessern, sollte das KSG die Mitwirkung der Länder bei den Maßnahmen des Bundes und hier insbesondere an dessen Klimaschutzplanung vorsehen. Darüber hinaus sollte ein ständiger Erfahrungsaustausch institutionalisiert werden, indem bspw. eine Arbeitsgemeinschaft von Bund und Ländern oder eine ständige Klimaschutzkonferenz eingerichtet wird.

Die Kommunen können hingegen nur eingeschränkt im KSG einbezogen werden. Wegen des Durchgriffsverbots des Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG kann der Bund ihnen keine Aufgaben übertragen. Eine unmittelbare Pflicht der Kommunen zur Klimaschutzplanung dürfte deshalb im KSG unzulässig sein. Wegen Art. 104a f. GG sind zudem direkte finanzielle Förderungen kommunaler Klimaschutzprojekte nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig, etwa wenn Förderprojekte allgemein zugänglich gemacht werden. Der Klimaschutz in den Kommunen lässt sich jedoch mittelbar über die Länder steuern. Diese können bspw. ermächtigt werden, den Kommunen die Erstellung von Plänen mit festgelegten Inhalten aufzuerlegen.

XI. Verhältnis KSG – Fachrecht

Jens Nusser (Rechtsanwalt, Berlin), Michael Halstenberg (HFK)

Zu beurteilen ist schließlich der Einfluss des Klimaschutzplans und seiner Inhalte als Instrument des KSG für Novellierungen des Fachrechts auf Bundesebene, insbesondere durch den Erlass von Gesetzen und Verordnungen, aber auch hinsichtlich des Vollzugs der Fachgesetze im Rahmen von Auslegung- sowie Ermessens- und Abwägungsentscheidungen. Ein Klimaschutzplan, der hingegen nicht in einem KSG verankert ist, bei dem es sich also um eine politische Planung handelt, kann von vornherein keine unmittelbare rechtliche Wirkung gegenüber dem Fachrecht entfalten.

1. Grundsätzliche Erwägungen zur Verbindlichkeit der Vorgaben des Klimaschutzplans als Instrument eines KSG für Novellierungen des Fachrechts

In einem allgemeinen KSG ist zwischen dem Zweck des Gesetzes (§ 1), den qualitativen und quantitativen Zielen sowie den Maßnahmen zur Zweck- und Zielerreichung zu unterscheiden. Insbesondere die Maßnahmen zur Zweck- und Zielerreichung werden im Klimaschutzplan konkretisiert.

Als „staatsintern“ wirkendes Recht können das allgemeine KSG und der Klimaschutzplan in verschiedener Hinsicht mit der Staatszielbestimmung Umweltschutz nach Art. 20a GG verglichen werden (zu den wesentlichen Unterschieden sogleich im folgenden Absatz). Die Staatszielbestimmung Umweltschutz richtet sich als Adressaten ebenfalls nur an die Staatsgewalt¹⁰¹⁵, allerdings an die gesamte Staatsgewalt und nicht nur an die Bundesregierung. Das Staatsziel Umweltschutz wird als permanenter Konkretisierungsauftrag, als gestaltungsmäßig offene Verfassungsgewährleistung qualifiziert. Die Staatsgewalt ist in all ihren Entscheidungen dem Ziel Umweltschutz verpflichtet.¹⁰¹⁶ Die natürlichen Lebensgrundlagen, das Schutzobjekt des Art. 20a GG, umfassen auch das (Welt-)Klima.¹⁰¹⁷ Als Verfassungsprinzip ist die Staatszielbestimmung Umweltschutz im Sinne eines Optimierungsgebotes mit anderen Verfassungsprinzipien u.a. den Grundrechten in Einklang zu

¹⁰¹⁵ Scholz, in: Maunz/Dürig, GG, 2013, 69. EL, Art. 20a Rn. 35, 44 u. 53 ff.

¹⁰¹⁶ Kloepfer, DVBl 1996, 73, 75; Sommermann, in: v. Münch/Kunig, GG, 6. Aufl. 2012, Art. 20a Rn. 7 f.; Scholz, in: a.a.O., Art. 20a Rn. 35; Murswiek, in: Sachs, Grundgesetz, 6. Aufl. 2011, Art. 20a Rn. 13.

¹⁰¹⁷ Huster/Rux, in: Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar, GG, Stand: 15.5.2013, Edition 18, Art. 20a Rn. 13; Groß, ZUR 2009, 364, 366 f.

bringen.¹⁰¹⁸ Daneben wird aus Art. 20a GG zumindest ein generelles¹⁰¹⁹, teilweise sogar ein Verschlechterungsverbot in jedem Einzelfall¹⁰²⁰ hergeleitet.

Wesentlicher Unterschied zu Art. 20a GG ist jedoch, dass ein KSG gegenüber anderen Bundesgesetzen kein höherrangiges, sondern gleichrangiges Recht darstellt, auch wenn es einen starken Querschnittscharakter besitzt. Während die verfassungsrechtliche Vorgabe des Art. 20a GG bindende Wirkung für die gesamte Staatsgewalt erlangt und auch den Gesetzgeber im Rahmen des Optimierungsgebots und Verschlechterungsverbots bindet, kann ein allgemeines KSG keine vergleichbare Wirkung gegenüber anderen relevanten Bundesgesetzen wie dem BImSchG, dem EEG, dem KWKG, dem EEWärmeG oder dem KrWG entfalten.

2. Funktion und Wirkung der Vorgaben des Klimaschutzplans als Instrument eines KSG gegenüber dem Fachrecht

Dem Klimaschutzplan als Instrument und Bestandteil des KSG und den in ihm geregelten Maßnahmen kommen dennoch verschiedene Funktionen und Wirkungen gegenüber dem Fachrecht zu. Einerseits besteht eine edukatorische Funktion sowie eine Informationsfunktion, darüber hinaus eine Funktion als allgemeine Leitlinie. Auch eine Funktion als Auslegungs- und Ermessensleitlinie dürfte gegeben sein. Ob ein verbindliches Berücksichtigungsgebot bzw. noch hierüber hinausgehende Bindungswirkungen für das Fachrecht bestehen, muss jedoch – jedenfalls wenn der Klimaschutzplan isoliert betrachtet wird – bezweifelt werden. Im Einzelnen:

a) Edukatorische Funktion/Informationsfunktion

Ähnlich wie Zweck- und Zielbestimmungen kommt den Vorgaben eines Klimaschutzplans zunächst eine edukatorische Funktion und Informationsfunktion zu.¹⁰²¹ Gerade auf Grund der Verschiedenheit der potentiell in einem Klimaschutzplan geregelten Maßnahmen ist die

¹⁰¹⁸ Sommermann, in: v. Münch/Kunig, GG, 6. Aufl. 2012, Art. 20a Rn. 27.

¹⁰¹⁹ Steinberg, Der ökologische Verfassungsstaat, S. 143; Behrendt, Die Bedeutung von Zweck- und Zielbestimmungen für die Verwaltung, S. 79; Nusser, Zweckbestimmungen in Umweltschutzgesetzen, S. 128.

¹⁰²⁰ Vgl. Murswiek, in: Sachs, Grundgesetz, 6. Aufl. 2011, Art. 20a Rn. 44; Waechter, NuR 1996, 321, 326; Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Art. 20a Rn. 40 u. 58.

¹⁰²¹ Vgl. insoweit für Zweckbestimmungen BMU, UGB-KomE, S. 451; Murswiek, in: Sachs, Grundgesetz, 6. Aufl. 2011, Art. 20a Rn. 25; Schink, DÖV 1997, 221, 224 f.; vgl. für die Informationsfunktion bspw. die Zweckbestimmungen des BBodSchG Nieß, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2012, 66. EL, § 1 BBodSchG Rn. 2.

informativische Funktion des Klimaschutzplans nicht zu unterschätzen. Eine edukatorische Funktion für den Bürger in dem Sinne, dass ein allgemeiner Verhaltensmaßstab vorgegeben wird, kann einem Klimaschutzplan, vorbehaltlich seines konkreten Inhalts, jedoch nur dann zukommen, wenn im KSG keine eigene Normierung einer allgemeinen Verhaltenspflicht enthalten ist.¹⁰²² Die edukatorische Funktion im Rahmen des Gesetzes zur Förderung des Klimaschutzes in Baden-Württemberg wird daher bspw. bereits durch die Regelung in § 8 Abs. 1 KSG BW erfüllt.

b) Funktion als allgemeine Leitlinie

Eine Funktion als allgemeine Leitlinie staatlichen Handelns ist rechtlich unverbindlich und kann für Vorhaben des Fachrechts keine besondere Bedeutung entfalten. Sie ist eher von politischer Natur. Zusammen mit der Informationsfunktion und der edukatorischen Funktion bildet sie eine Art Mindestgehalt eines KSG bzw. eines Klimaschutzplans als Instrument eines KSG. Unmittelbare verbindliche Wirkungen gegenüber dem Fachrecht bestehen aufgrund dieses Regelungsgehalts nicht.

c) Funktion als Auslegungs- und Ermessensleitlinie

Da der Klimaschutzplan als Instrument des KSG primär die Bundesregierung in ihrem Handeln selbst bindet, erscheint ein Vergleich mit einer Verwaltungsvorschrift zumindest nicht fernliegend. Die Wirkung von Verwaltungsvorschriften kann, je nachdem um welche Art Verwaltungsvorschriften es sich handelt, u.a. in einer norminterpretierenden oder ermessenslenkenden Wirkung bestehen. Entsprechende Wirkung ist dem Klimaschutzplan und seinen Inhalten zuzuschreiben. Es könnte daher möglich und sinnvoll sein, ein Optimierungsgebot, ein Förderungsgebot oder ein Verschlechterungsgebot im KSG selbst oder in einem allgemeinen Teil des Klimaschutzplans aufzunehmen. Denn diesen Vorgaben würden insoweit bei Auslegungs- und Ermessensentscheidungen im Fachrecht entsprechend norminterpretierende bzw. ermessenslenkende Funktion zukommen können.

¹⁰²² Nusser, Zweckbestimmungen in Umweltschutzgesetzen, S. 173.

d) Verbindliches Berücksichtigungsgebot bzw. noch darüber hinausgehende Verpflichtungen

Eine verbindliche Berücksichtigung des Klimaschutzplans bzw. der in ihm enthaltenen Maßnahmen kann im allgemeinen KSG im Hinblick auf die Anwendung der Fachgesetze nicht angeordnet werden.

In der Gesetzesbegründung zum KSG BW heißt es bezogen auf das Verhältnis des KSG zum Fachrecht, dass die materiellen Vorgaben zum Klimaschutz nach dem KSG BW „unter Berücksichtigung der fachgesetzlichen Abwägungssystematik des jeweiligen Fachrechts ergänzende Anwendung“¹⁰²³ finden. Dies bedeutet, dass die Frage, ob und wie materielle Vorgaben des Klimaschutzes verbindlich in anderen Fachgesetzen zu berücksichtigen sind, sich nach den Vorschriften des jeweiligen Fachrechts richtet. Folgerichtig führt die Gesetzesbegründung zu § 5 KSG BW aus, dass der in § 5 enthaltene Klimaschutzgrundsatz neben den Klimaschutzziele auch bei der Auslegung von Fachgesetzen zu berücksichtigen ist, sofern diese im Einzelfall offen für die Einstellung klimabezogener Erwägungen sind.¹⁰²⁴ Gleichzeitig ist es sinnvoll, eine Pflicht von Anforderungen aus anderen Fachgesetzen bzw. deren Berücksichtigung auch im KSG zu verankern. Dementsprechend enthält § 4 Abs. 5 KSG NRW die Vorgabe, dass bei der Erstellung des Klimaschutzplans Maßnahmen aus anderen Fachplanungen, die zur Erreichung der Klimaschutzziele nach § 3 geeignet sind, zu berücksichtigen sind.

Dieses Berücksichtigungsgebot führt jedoch nicht dazu, dass die im Klimaschutzplan genannten Maßnahmen verbindlich umzusetzen wären. Vielmehr würden, so entsprechende Berücksichtigungsgebote im jeweiligen Fachrecht bestehen oder durch den Gesetzgeber implementiert werden, entsprechende Maßnahmen bzw. Belange des Klimaschutzes in Abwägungs- und Ermessensentscheidungen eingestellt.¹⁰²⁵ Inwieweit sie inhaltlich zu berücksichtigen sind, richtet sich nach den Erfordernissen des Einzelfalls.

Hieraus folgt schließlich auch, dass aufgrund der Inhalte des Klimaschutzplans keine Rechtspflicht besteht, diese Vorgaben im sektoralen Fachrecht umzusetzen. Dementsprechend enthalten die KSGs Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg in ihren jeweiligen Artikeln 2 bspw. Vorgaben an die Landesplanung, wie vorliegende Fachbeiträge und Konzepte bei der Erarbeitung von Raumordnungsplänen zu berücksichtigen sind, vgl. Art. 2 des Gesetzes zur Förderung des Klimaschutzes in Nordrhein-Westfalen zur Änderung des § 12 Abs. 3 LPiG

¹⁰²³ Begründung des Gesetzesentwurfs der Landesregierung des Gesetzes zur Förderung des Klimaschutzes in Baden-Württemberg, Drucks. 15/3465, S. 21 f.

¹⁰²⁴ A.a.O., S. 25.

¹⁰²⁵ Vgl. etwa zur Berücksichtigung von Belangen im Rahmen der Bauleitplanung *Krautzberger*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB*, 11. Aufl. 2009, § 1 Rn. 87 ff.

NRW. Auch sind die Klimaschutzziele als raumbezogene Ziele und ansonsten als Grundsätze in der Raumordnung umzusetzen; zudem sind nachgeordneten Planungsebenen entsprechende räumliche Konkretisierungsaufträge zu erteilen, vgl. Änderung des § 12 Abs. 6 LPlG NRW durch Art. 2 des Gesetzes zur Förderung des Klimaschutzes in Nordrhein-Westfalen.

3. Zwischenergebnis

Unmittelbare Eingriffe in das Fachrecht aufgrund eines Klimaschutzplans oder des KSG bestehen nicht. Die Maßnahmen zur Zielerreichung werden vielmehr von jedem Ressort selbst bestimmt. Eine Berücksichtigung der Klimaschutzziele und des Klimaschutzplans im jeweiligen Fachrecht ist in dem Fachrecht selbst zu regeln. Eine politische Pflicht, bei künftigen Novellierungen des relevanten Fachrechts entsprechende Regelungen aufzunehmen, ergibt sich aus der Beteiligung der Ressorts bei der Aufstellung des Klimaschutzplans. Sie ist Voraussetzung für eine kohärente Klimaschutzpolitik.

F. Fazit: Mehrwert und wesentliche Elemente eines allgemeinen KSG mit rechtsverbindlichen Klimaschutzzielen

Projektkonsortium

Wir empfehlen, die Klimaschutzziele der Bundesregierung in einem allgemeinen KSG zu verankern. Ein derartiges Gesetz wäre eine der effektivsten Möglichkeiten für mehr Klimaschutz und hätte sichtbaren Mehrwert gegenüber politischen Absichtserklärungen:¹⁰²⁶

Die Bekämpfung des Klimawandels ist ein zentrales und gemeinsames Ziel Deutschlands, der EU und der Vereinten Nationen. In Anbetracht der nach dem fünften Sachstandsbericht des IPCC drohenden Verfehlung des Zwei-Grad-Ziels sind glaubhafte Anstrengungen der Staaten und insbesondere Deutschlands umso wichtiger. Es bedarf somit einer ambitionierten deutschen Klimaschutzpolitik, die mit einem klaren Signal verbunden ist, das zeigt: Deutschland ist Vorreiter im Klimaschutz. Das bedeutet: Deutschland geht einen Schritt voran, es nimmt seine Klimaschutzziele ernst und legt sie rechtlich verbindlich in einem allgemeinen KSG fest. Die damit verbundene Signalwirkung nach außen auf europäischer und internationaler Ebene und nach innen auf nationaler Ebene kann nicht hoch genug eingeschätzt werden. Tritt Deutschland sodann auf europäischer Ebene für bindende europäische Klimaschutzziele ein, so ist es konsequent, auf nationaler Ebene ebenfalls rechtsverbindliche Ziele zu verabschieden.

Entscheidend ist ferner: Das verfassungsmäßige Gesetzgebungsverfahren unter Beteiligung des Bundestages würde sowohl bei der Verabschiedung eines BKSG als auch bei einer eventuell gewünschten Gesetzesänderung zur Anwendung gelangen. Ein Tätigwerden des Parlaments dürfte auch die demokratische Dimension der „Wesentlichkeit“ gebieten.

Ein übergreifendes KSG ist als Chance zu begreifen. Es würde eine tatsächliche und wirksame sektorenübergreifende Mengensteuerung der inländischen Treibhausgasemissionen ermöglichen und damit eine Kernaufgabe wahrnehmen, die der derzeitige, eher fragmentierte Rechtsrahmen nur punktuell erfüllt. Begleitend sind neben den gesetzlichen Zielen eine ressortübergreifende Koordinierung innerhalb der Bundesregierung, Umsetzungsinstrumente

¹⁰²⁶ Dazu ausführlich Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse u. Kap. E. V. 1. c).

für die gesetzlichen Ziele, bei Zielverfehlung zu ergreifende Maßnahmen und eine wirksame Erfolgskontrolle vorzusehen.

Ein KSG würde den erforderlichen Rahmen für die Querschnittsmaterie Klimaschutzrecht bilden und ordnend nach innen wirken. Der übergreifende Ansatz kann ein „Motor“ für die Verbesserung und Nachsteuerung der fachgesetzlichen Regelungen sein. Darüber hinaus würde das eigentliche Ziel der Treibhausgasreduzierung an herausgehobener und angemessener Stelle platziert. Einhergehend würde ein direkt auf Klimaschutz und Senkung der deutschen Treibhausgasemissionen ausgerichteter Prozess mit Maßnahmen und Regelungen zu Zielerreichung und Monitoring institutionalisiert. Im Weiteren würde ein KSG Rechtssicherheit und Berechenbarkeit über Ziele und Maßnahmen schaffen und damit langfristige Planungssicherheit für Investitionen gewährleisten.

Das grundsätzlich höhere Potential rechtsverbindlicher und klarer Klimaschutzziele bestätigen auch die Untersuchungen der Landes-Klimaschutzgesetze in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg und der klimaschutzrelevanten Rechtssysteme ausgewählter EU-Mitgliedstaaten.

Die Verabschiedung eines allgemeinen KSG mit rechtsverbindlichen Klimaschutzziele wäre auch mit Verfassungs- und Europarecht vereinbar und sollte von wirksamen Umsetzungs-, Zieleinhaltungs- und Monitoringmaßnahmen begleitet werden:

Der Bund besitzt die Gesetzgebungskompetenz für ein allgemeines KSG aus dem Kompetenztitel der Luftreinhaltung gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG. Auch die europarechtlichen Vorgaben der ESD und des Emissionshandels erlauben grundsätzlich die Festlegung strengerer nationaler Klimaschutzziele. Insbesondere dürfte – bei entsprechender Ausgestaltung im KSG – ein Gesamtminderungsziel rechtlich möglich sein, in dem die Emissionsminderungen aus dem Emissionshandel entweder rein rechnerisch bilanziert werden (Ansatz 2) oder in dem die Bereiche, die dem Emissionshandel unterstehen, außen vorgelassen werden (Ansatz 3). Aber auch die generelle Einbeziehung des Emissionshandels in ein Gesamtminderungsziel (Ansatz 1) ist rechtlich zulässig.

Es ist zu empfehlen, die mittel- und langfristigen Gesamtdekadenziele ab 2020 bis 2050 als klare verpflichtende Zielvorgaben bundesgesetzlich festzulegen und sie ab 2030 der Höhe nach noch ambitionierter auszugestalten. Außerdem sind gesetzliche Zwischenziele im Intervall von vier oder fünf Jahren zu bestimmen. Die Mengengerüste aus den Gesamt- und Zwischenzielen sind auf die Sektoren aufzuteilen, die den jeweiligen Bundesressorts zugeordnet werden, um originär Verantwortung für die Erreichung dieser Ressortziele herzustellen. Die konkrete Regelung der Sektorziele sollte im Klimaschutzplan vorgenommen werden.

Für die erforderliche ressortübergreifende Koordinierung der Bundesregierung sollte ein Kabinettausschuss unter Federführung der Bundesumweltministerin eingerichtet werden; der Ablauf sollte den Grundsätzen integrierter Regierungsplanung folgen. Die Bundeskanzlerin kann aufgrund ihrer Richtlinienkompetenz verbindliche Vorgaben erlassen. Flankierend sind ein Initiativrecht der Umweltministerin im Rahmen der Geschäftsordnung der Bundesregierung und eine Erweiterung der Gesetzesfolgenabschätzung in Bezug auf den Klimaschutz durch ein KSG zu erwägen.

Neben dem KSG ist ein Klimaschutzplan als operativer Arbeitsplan aufzulegen, der die konkreten Umsetzungsmaßnahmen enthält. Der Klimaschutzplan ist als „Innenrecht“ für die Kabinettsmitglieder und die Bundesverwaltung verbindlich und gewährleistet gleichzeitig die erforderliche Flexibilität für notwendig werdende Kurskorrekturen. Neben den Umsetzungsmaßnahmen sollte der Klimaschutzplan spezifische Sektorziele festlegen. Im Hinblick auf (drohende) Zielverfehlungen sollten bereits im Klimaschutzplan (zusätzliche) Maßnahmen eingeplant werden, die schnell aktiviert werden können. Obgleich ein Klimaschutzplan auch unabhängig von einem allgemeinen KSG funktionieren kann, ist ein Klimaschutzplan auf Grundlage eines KSG die bessere Wahl für mehr Klimaschutz.

Für eine methodisch konsistente Erfassung der Treibhausgasemissionen in den einzelnen Teilsektoren ist ein Rechtsrahmen zu schaffen, wobei die bestehenden Erfassungssysteme zu berücksichtigen sind. Um eine effektive Erfolgskontrolle zu gewährleisten, ist die Einrichtung einer unabhängigen interdisziplinären Klimaschutzkommission grundlegend, die den Stand der Treibhausgasemissionen und der Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele evaluiert. Des Weiteren sollte die für das Erreichen der Klimaschutzziele primär verantwortliche Bundesregierung regelmäßige Monitoringberichte in erster Linie an den Bundestag vorlegen, daneben auch an den Bundesrat und die Klimaschutzkommission.

Da die Bundesländer und die Kommunen ganz erheblichen Einfluss auf das Gelingen des Klimaschutzes in Deutschland haben, sollte das KSG dazu beitragen, die Klimaschutzanstrengungen sowohl innerhalb der Länder als auch zwischen Bund und Ländern zu koordinieren und auf ein rationales Planungs- und Umsetzungsverfahren für eine wirksame Klimaschutzpolitik in den Ländern hinwirken.

Die gesetzliche Regelung der Klimaschutzziele ist eine der effektivsten Möglichkeiten für mehr Klimaschutz. Zusätzlich zu dem allgemeinen KSG ist ein Klimaschutzplan mit konkreten Umsetzungsmaßnahmen aufzulegen. Daher wird ein Nebeneinander der beiden Instrumente empfohlen: ein allgemeines KSG mit verbindlichen Klimaschutzzielen und flankierenden Regelungen sowie ein Klimaschutzplan als Umsetzungsinstrument. Beide sind eng miteinander zu verzahnen.

Literatur- und Quellenverzeichnis

AG Energiebilanzen e.V. (AGEB), Energieverbrauch in Deutschland im Jahr 2012

AG Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit der SPD-Bundestagsfraktion, Eckpunktepapier für ein Klimaschutzgesetz, http://www.spdfraktion.de/sites/default/files/ag_umwelt_ag_umwelt_entwurf_eckpunkte_klimaschutzgesetz.pdf (Stand: 31.8.2014)

Altrock, Martin/Oschmann, Volker/Theobald, Christian, EEG, Kommentar, 4. Aufl., München 2013

Assmann, Martin, Plädoyer für energetische Sanierung, Deutsches Ingenieurblatt 2014, 58 f.

Battis, Ulrich/Krautzberger, Michael/Löhr, Rolf-Peter, Baugesetzbuch, Kommentar, 11. Aufl., München 2009

Beckmann, Martin, Rechtsgutachten Klimaschutz in Nordrhein-Westfalen, Münster, Juli 2011, <http://www.unternehmer nrw.net/dateien/publikationen/Rechtsgutachten-Klimaschutzgesetz.pdf> (Stand: 31.8.2014)

Behrendt, Patrick, Die Bedeutung von Zweck- und Zielbestimmungen für die Verwaltung - dargestellt am Beispiel der §§ 1 f. BNatSchG, Baden-Baden 2001

Berliner Energieagentur/prognos im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), Zwischenüberprüfung zum Gesetz zur Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung, September 2011, http://www.prognos.com/fileadmin/pdf/aktuelles/110929_Zwischenbericht_KWK-Gesetz.pdf (Stand: 31.8.2014)

Biedermann, Anna, Klimaschutzziele in den deutschen Bundesländern, UBA Climate Change 15/2011, Dessau, April 2011, <http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/461/publikationen/4146.pdf> (Stand: 31.8.2014)

Björkman, Thomas, Long-Term Agreements - Experiences for Future use, Dublin 2012, http://www.seai.ie/News_Events/Previous_SEAI_events/Creating_the_Right_Environment_for_ISO_50001/Thomas%20Bjorkman.pdf (Stand: 31.8.2014)

Brinktrine, Ralf, Das Recht der Biokraftstoffe, EurUP 2010, 2 ff.

Brot für die Welt/Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND)/Germanwatch/Greenpeace/Misereor/World Wide Fund For Nature (WWF), Energiewende für Europa: Ein ehrgeiziges 2030-Klima- und Energieziel der EU für Klimaschutz, Investitionssicherheit und Kosteneffizienz, 2014, <http://biwaanaa.de/DE/wp-content/uploads/2014/02/Positionspapier-Energiewende-fuer-Europa.pdf> (Stand: 31.8.2014)

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND), Für ein neues Klimaschutzgesetz: Jährliche Kontrolle statt vager Versprechen, 2008

Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA), Rahmenbedingungen der Energieeffizienz in Deutschland, http://www.bfee-online.de/bfee/energieeffizienz_in_deutschland/rahmenbedingungen/index.html (Stand: 31.8.2014)

Bundesministerium der Finanzen (BMF), Untersuchung des Energiesparpotentials für das Nachfolgemodell ab dem Jahr 2013 ff. zu den Steuerbegünstigungen für Unternehmen des Produzierenden Gewerbes sowie der Land- und Forstwirtschaft bei der Energie- und Stromsteuer, 2011, http://www.diw.de/sixcms/detail.php?id=diw_01.c.418486.de; <https://www.yumpu.com/de/document/view/6574100/gutachten-des-deutschen-institut-fur-wirtschaftsforschung-pdf-1> (Stand: 31.8.2014)

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB), Aktionsprogramm Klimaschutz 2020, Eckpunkte, 2014, http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/klimaschutz_2020_aktionsprogramm_eckpunkte_bf.pdf (Stand: 31.8.2014)

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), Sixth National Communication under the United Nations Framework Convention on Climate Change – Report by the German Federal Government, December 2013, https://unfccc.int/files/national_reports/annex_i_natcom/submitted_natcom/application/pdf/6th_national_communication%5B1%5D.pdf (Stand: 31.8.2014)

dass., Erfahrungsbericht zum Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz, Dezember 2012, http://www.erneuerbare-energien.de/EE/Redaktion/DE/Downloads/Berichte/erfahrungsbericht_der_bundesregierung_zum_erneuerbare_energien_waermegesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (Stand: 31.8.2014)

dass., Erneuerbare Energien in Zahlen. Nationale und internationale Entwicklung, Juli 2012, <http://www.eta-energieberatung.de/upload/downloads/Erneuerbare%20Energien%20in%20Zahlen%20-%20Nationale%20und%20internationale%20Entwicklung%20-%20BMU%202012.pdf> (Stand: 31.8.2014)

dass., Klimaschutz und Wachstum. Deutschlands Aufbruch ins Zeitalter der erneuerbaren Energien, Oktober 2011, http://www.brose-partner.de/7/2012-01_Klimaschutz_und_Wachstum.pdf (Stand: 31.8.2014)

dass., Entwurf des EEG-Erfahrungsbericht 2011, Juni 2011, https://www.clearingstelle-eeg.de/files/EEG_Erfahrungsbericht_2011_Entwurf.pdf (Stand: 31.8.2014)

dass., Der Weg zur Energie der Zukunft – sicher, bezahlbar und umweltfreundlich, 2011, <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Energie/energiepolitik,did=405004.html> (Stand: 31.8.2014).

dass., Langfristszenarien und Strategien für den Ausbau der erneuerbaren Energien in Deutschland bei Berücksichtigung der Entwicklung in Europa und global „Leitstudie 2010“, Dezember 2010, http://www.fvee.de/fileadmin/publikationen/Politische_Papiere_anderer/10.12.BMU_Leitstudie/10_bmu_leitstudie2010.pdf (Stand: 31.8.2014)

dass., Biodiversitätsstrategie (Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt), 2007, http://www.biologishevielefalt.de/fileadmin/NBS/documents/broschuere_biolog_vielefalt_strategie_bf.pdf (Stand: 31.8.2014)

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU)/Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV), Nitratbericht 2012, September 2012, http://www.bmu.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/nitratbericht_2012_bf.pdf (Stand: 31.8.2014)

dies., Nationaler Biomasseaktionsplan für Deutschland, 2010, http://www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Broschueren/BiomasseaktionsplanNational.pdf?__blob=publicationFile (Stand: 31.8.2014)

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), Energieeffizient Bauen und Modernisieren, Ratgeber für private Bauherren, Berlin, Januar 2013

dass., Planung neuer Wohngebäude nach der Energieeinsparungsverordnung 2009 und Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz, Berlin, Dezember 2010

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi), Zweiter Monitoring-Bericht „Energie der Zukunft“, März 2014, <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/zweiter-monitoring-bericht-energie-der-zukunft,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf> (Stand: 31.8.2014)

dass., Energie in Deutschland – Trends und Hintergründe zur Energieversorgung, Februar 2013, <http://www.bmwi.de/Dateien/Energieportal/PDF/energie-in-deutschland,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf> (Stand: 31.8.2014)

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi)/Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), Erster Monitoring-Bericht „Energie der Zukunft“, Dezember 2012, <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/erster-monitoring-bericht-energie-der-zukunft,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf> (Stand: 31.8.2014)

dies., Zwischenüberprüfung des Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes, November 2011, <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/novelle-des-kraft-waerme-kopplungsgesetzes,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf> (Stand: 31.8.2014)

dies., Eckpunkte für ein integriertes Energie- und Klimaprogramm, 2007,
<http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/E/eckpunkt-fuer-ein-integriertes-energie-und-klimaprogramm,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf> (Stand: 31.8.2014)

dies., Bericht zur Umsetzung der in der Kabinettsklausur am 23./24.08.2007 in Meseberg beschlossenen Eckpunkte für ein Integriertes Energie- und Klimaprogramm, 5.12.07,
http://www.bmu.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/gesamtbericht_iekp.pdf (Stand: 31.8.2014)

Bundesregierung, Nationale Nachhaltigkeitsstrategie, Fortschrittsbericht 2012, 31.10.2011,
http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Publikation/Bestellservice/2012-05-08-fortschrittsbericht-2012.pdf?__blob=publicationFile (Stand: 31.8.2014)

dies., Zweiter Nationaler Energieeffizienz-Aktionsplan der Bundesrepublik Deutschland v. 2.9.2011, <http://www.bmwi.de/Dateien/BMWi/PDF/zweiter-nationaler-energieeffizienz-aktionsplan-der-brd> (Stand: 31.8.2014)

dies., Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung, 28.9.2010, http://www.bundesregierung.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/_Anlagen/2012/02/energiekonzept-final.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (Stand: 31.8.2014)

dies., Nationaler Aktionsplan für erneuerbare Energie gemäß der Richtlinie 2009/28/EG zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, 4.8.2010,
http://www.erneuerbare-energien.de/EE/Redaktion/DE/Downloads/Broschuere/nationaler_aktionsplan.pdf;jsessionid=191BF7CFE5C0EE11171B946072240860?__blob=publicationFile&v=4 (Stand: 31.8.2014)

Bund-Länder-Arbeitsgruppe (BLAG), Evaluierung der Düngeverordnung – Ergebnisse und Optionen zur Weiterentwicklung, Abschlussbericht, Braunschweig November 2012,
http://www.ti.bund.de/fileadmin/dam_uploads/vTI/Bilder/Aktuelles/Downloads_2011/121217_Bericht_Evaluierung_D%C3%BCV.pdf (Stand: 31.8.2014)

Burger, Simon/Faber, Michael, Art. 84 I 7 GG vor weiterer Bewährungsprobe – Zur Vereinbarkeit des EAG EE mit dem Verbot der Aufgabenübertragung vom Bund auf die Kommunen, *KommJur* 2011, 161 ff.

Burgi, Martin, Künftige Aufgaben der Kommunen im sozialen Bundesstaat, *DVBl* 2007, 71 ff.

Busse, Volker, Geschäftsordnung Bundesregierung, Kommentar, Baden-Baden 2013

Calliess, Christian/Ruffert, Matthias, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta – EUV/EGV, Kommentar, 4. Aufl., München 2011

CDU/CSU, Gemeinsam erfolgreich für Deutschland, Regierungsprogramm 2013-2017, <http://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/regierungsprogramm-2013-2017-langfassung-20130911.pdf> (Stand: 31.8.2014)

dies./FDP, „Wachstum. Bildung. Zusammenhalt.“ Koalitionsvertrag, 2009, http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Ministerium/koalitionsvertrag.pdf?__blob=publicationFile (Stand: 31.8.2014)

CDU/CSU/SPD, Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag, 2013, <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf> (Stand: 31.8.2014)

Danner, Wolfgang/Theobald, Christian, Energierecht, Kommentar, 76. EL, München 2013

Degenhart, Christoph, Staatsrecht I, Staatsorganisation, 29. Aufl., Heidelberg 2013

ders., Die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen durch die Föderalismusreform, NVwZ 2006, 1209 ff.

Delzeit, Ruth/Klepper, Gernot/Lange, Mareike, (Kiel Institute for the World Economy), Review of IFPRI study: “Assessing the Land Use Change Consequences of European Biofuel policies and its uncertainties.” Study on behalf of the European Biodiesel Board, 2011, http://www.ebb-eu.org/EBBpressreleases/Review_iLUC_IfW_final.pdf (Stand: 31.8.2014)

die klima-allianz, Mehr Klimaschutz durch nachhaltige Landwirtschaft in Deutschland, 16.11.2010, <http://www.die-klima-allianz.de/wp-content/uploads/2010/12/Mehr-Klimaschutz-durch-nachhaltige-Landwirtschaft-in-Deutschland.pdf> (Stand: 31.8.2014)

Die Linke, 100 % sozial. Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2013, http://www.die-linke.de/fileadmin/download/wahlen2013/bundestagswahlprogramm/bundestagswahlprogramm2013_langfassung.pdf (Stand: 31.8.2014)

Dietrich, Sascha/Akkermann, Floris, EU-Ökodesign-Richtlinie, ZUR 2013, 274 ff.

Doll, Claus/Eichhammer, Wolfgang/Fleiter, Tobias/Jochem, Eberhard/Köhler, Jonathan/Peters, Anja/Sensfuss, Frank/Wietschel, Martin/Matthes, Felix/Hanse, Patrick/Roser, Annette/Reitze, Felix/Köwener, Dirk/Ziesing, Hans-Joachim (Fraunhofer Institut/Öko-Institut/FZ Jülich/IREES), Ermittlung der Klimaschutzwirkung des Integrierten Energie- und Klimaschutzrahmenprogramms der Bundesregierung IEKP und Vorschlag für ein Konzept zur kontinuierlichen Überprüfung der Klimaschutzwirkung des IEKP, Arbeitspaket 1: Qualitative Einschätzung der Instrumente im Integrierten Energie- und Klimaschutzprogramm (IEKP), Februar 2012, http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/461/publikationen/4253_0.pdf (Stand: 31.8.2014)

Dreier, Horst, Grundgesetz, Tübingen 2004

Eisenkopf, Alexander, Das Autobahnmautgesetz – (k)ein Baustein für eine schlüssige Verkehrspolitik?, Wirtschaftsdienst 2001/IX, 525 ff.

Ekardt, Felix, Zur Vereinbarkeit eines Landesklimaschutzrechts mit dem Bundes-, Verfassungs- und Europarecht, UPR 2011, 371 ff.

Ekardt, Felix/Heitmann, Christian, Energetische Sanierung im Altbestand und das EEWärmeG: Kann das Investor-Nutzer-Dilemma ökologisch-sozial aufgelöst werden?, RdE 2009, 118 ff.

dies., Probleme des EEWärmeG bei Neubauten, ZNER 2009, 346 ff.

Epiney, Astrid, Zur Entwicklung des Emissionshandels in der EU, ZUR 2010, 236 ff.

dies., Föderalismusreform und Europäisches Umweltrecht, Bemerkungen zur Kompetenzverteilung Bund – Länder vor dem Hintergrund der Herausforderungen des europäischen Gemeinschaftsrechts, NuR 2006, 403 ff.

Epping, Volker/Hillgruber, Christian (Hrsg.) Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, Stand: 15.5.2013

Erbguth, Wilfried/Schlacke, Sabine, Umweltrecht, 4. Aufl., Baden-Baden 2012

Ernst, Christian Simon/Eckstein, Lutz/Olschewski, Ingo (ika/RWTH Aachen University), CO₂-Reduzierungspotentiale bei Pkw bis 2020, <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/Studien/co2-reduzierungspotenziale-bei-pkw-bis-2020-abschlussbericht,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf> (Stand: 31.8.2014)

Flessa, Heinz/Müller, Daniela/Plassmann, Katharina/Osterburg, Bernhard/Techen, Anja-Kristina/Nitsch, Heike/Nieberg, Hiltrud/Sanders, Jörn/Meyer zu Hartlage, Olaf/Beckmann, Elisabeth/Anspach, Victor (vTI), Studie zur Vorbereitung einer effizienten und gut abgestimmten Klimaschutzpolitik für den Agrarsektor, Sonderheft 361, Braunschweig 2012, http://www.ti.bund.de/fileadmin/dam_uploads/Institute/AK/PDFs/lbf_sh361.pdf (Stand: 31.8.2014)

Frenz, Walter, Emissionshandelsrecht, Kommentar zum TEHG und ZuV 2020, 3. Aufl., Berlin 2012

Fritsche, Uwe R./Hennenberg, Klaus J./Hermann, Andreas/Hünecke, Katja/Herrera, Rocio (Öko-Institut)/Fehrenbach, Horst/Roth, Elvira/Hennecke, Anna/Giegrich, Jürgen (IFEU), Entwicklung von Strategien und Nachhaltigkeitsstandards zur Zertifizierung von Biomasse für den internationalen Handel, Dessau November 2010, <http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/461/publikationen/3960.pdf> (Stand: 31.8.2014)

- Gawel, Erik*, CO₂-basierte KFZ-Steuer – eine Klimaschutzsteuer?, ZUR 2010, 3 ff.
- Geden, Oliver*, Die Modifikation des 2-Grad-Ziels. Klimapolitische Zielmarken im Spannungsfeld von wissenschaftlicher Beratung, politischen Präferenzen und ansteigenden Emissionen, SWP-Studie 12/2012, Berlin, http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2012_S12_gdn.pdf (Stand: 31.8.2014)
- Geipel, Martin/Schmidt, Tina Ines*, Novelle des Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes 2012 – ein Überblick, Versorgungswirtschaft 2012, 173 ff.
- Giesberts, Ludger*, Konkurrenz um Abfall: Rechtsfragen der Abfallverbringung in der Europäischen Union, NVwZ 1996, 949 ff.
- Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin*, Das Recht der Europäischen Union, EUV/AEUV, 49. EL, München 2012
- Gramm, Christof*, Zur Gesetzgebungskompetenz des Bundes für ein Umweltgesetzbuch – Zugleich ein Beitrag zur Auslegung von Art. 75 Abs. 2 GG –, DÖV 1999, 540 ff.
- Groß, Thomas*, Klimaschutzgesetze im europäischen Vergleich, ZUR 2011, 171 ff.
- ders.*, Die Bedeutung des Umweltstaatsprinzips für die Nutzung erneuerbarer Energien, NVwZ 2011, 129 ff.
- ders.*, Welche Klimaschutzpflichten ergeben sich aus Artikel 20a GG?, ZUR 2009, 364 ff.
- Hebeler, Timo*, Ist der Gesetzgeber verfassungsrechtlich verpflichtet, Gesetze zu begründen? – Grundsätzliche Überlegungen anlässlich des Bundesverfassungsgerichtsurteils zur Leistungsgestaltung im SGB II, DÖV 2010, 754 ff.
- Heil, Michael*, Beck'sches Steuer- und Bilanzrechtslexikon, Edition 1/13
- Held, Christian/Däuper, Olaf/Bosch, Klaas/Helbach, Clemens (BBH)*, Klimaschutz- und Energiewenderahmengesetz (KENRAG), 2013, http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/Gutachten_Klimaschutz_und_Energiewenderahmengesetz_KEnRaG.pdf (Stand: 31.8.2014)
- Heß, Julian/Kachel, Markus/Lange, Sebastian*, Das Klimaschutzgesetz Nordrhein-Westfalen, EnWZ 2013, 155 ff.

Hofmann, Frank/Schimschar, Sven/Bettgenhäuser, Kjell/Weissleder, Ursel/Fröhlich, Jochen (Ecofys)/Horst, Juri/Hoffmann, Patrick/Mahler, Michael (IZES)/Breitschopf, Barbara/Steinbach, Jan/Ragwitz, Mario (ISI)/Bürger, Veit/Becker, Liv (Öko-Institut)/Klinski, Stefan (HWR), Vorbereitung und Begleitung bei der Erstellung eines Erfahrungsberichtes gemäß § 18 Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz,
http://www.izes.de/cms/upload/pdf/Vorbereitung_und_Begleitung_bei_der_Erstellung.pdf
(Stand: 31.8.2014)

Ingold, Albert, Das Aufgabenübertragungsverbot aus Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG als Hindernis für die bauplanungsrechtliche Gesetzgebung des Bundes, DÖV 2010, 134 ff.

Intergovernmental Panel of Climate Change (IPCC), Working Group III AR5, Contribution to the Fifth Assessment Report: Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change, 2014,
<http://www.bmub.bund.de/themen/klima-energie/klimaschutz/klima-klimaschutz-download/artikel/fuenfter-sachstandsbericht-des-ipcc/> (Stand: 31.8.2014)

dass., Working Group II AR5, Contribution to the Fifth Assessment Report: Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability, 2014, <http://ipcc-wg2.gov/AR5/report/final-drafts/> (Stand: 31.8.2014)

dass., Working Group I AR5, Contribution to the Fifth Assessment Report: Climate Change 2013: The Physical Science Basis, 2013, http://www.climatechange2013.org/images/uploads/WGIAR5_WGI-12Doc2b_FinalDraft_All.pdf (Stand: 31.8.2014)

dass., Working Group III, Contribution to the Fourth Assessment Report: Mitigation of Climate Change, 2007, http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_ipcc_fourth_assessment_report_wg3_report_mitigation_of_climate_change.htm (Stand: 31.8.2014)

dass., Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, 2007, http://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/wg3/en/contents.html (Stand: 31.8.2014)

International Energy Agency (IEA), Redrawing the Energy-Climate Map, Juni 2013, <http://www.worldenergyoutlook.org/media/weowebseite/2013/energyclimatemap/RedrawingEnergyClimateMap.pdf> (Stand: 31.8.2014)

International Food Policy Institute (IFPRI), Assessing the Land Use Change Consequences of European Biofuel Policies. Final Report, October 2011, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2011/october/tradoc_148289.pdf (Stand: 31.8.2014)

Jarass, Hans D., Bundes-Immissionsschutzgesetz, Kommentar, 7. Aufl., München 2007

ders., Die neuen Regelungen zur Biokraftstoffquote, ZUR 2007, 518 ff.

Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo, Grundgesetz, Kommentar, 12. Aufl., München 2012

Jespen, Dirk/Sprengler, Laura/Reintjes, Norbert/Rubik, Frieder/Schomerus, Thomas, Produktbezogenes Top-Runner-Modell auf der EU-Ebene, Konzeptpapier Juni 2011
<http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/461/publikationen/k4122.pdf>
(Stand: 31.8.2014)

Kachel, Markus, Das Energieeffizienzgesetz – Scheitern als Chance, ZUR 2009, 281 ff.

Kachel, Markus/Krüger, Aline, Chancen kommunaler Kraft-Wärme-Kopplung nach der KWKG-Novelle 2012, Chanc/ge 3/2012, 10 f.

Kahl, Wolfgang, Klimaschutz durch die Kommunen – Möglichkeiten und Grenzen, ZUR 2010, 395 ff.

Ders./Schmidtchen, Marcus, Kommunaler Klimaschutz durch Erneuerbare Energien, Tübingen, 2013

Dies., Obligatorische Wärmeerzeugung durch erneuerbare Energien in kommunalen Bestandsgebäuden – ein Verstoß gegen Art. 84 I 7 GG?, LKV 2011, 439 ff.

Kämper, Norbert, Biokraftstoffe auf dem Rückzug?, UPR 2010, 365 ff.

Kapoor, Arun/Klindt, Thomas, „New Legislative Framework“ im EU-Produktsicherheitsrecht – Neue Marktüberwachung in Europa?, EuZW 2008, 649 ff.

Klaus, Thomas/Vollmer, Carla/Werner, Kathrin/Lehmann, Harry/Müschen, Klaus, Energieziel 2050, <http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3997.pdf> (Stand: 31.8.2014)

Kleemann, Manfred/Hansen, Patrik, Evaluierung der CO₂-Minderungsmaßnahmen im Gebäudebereich, Studie im Auftrag des Bundeamtes für Bauwesen und Raumordnung, Jülich 2005

Klinger, Remo/Wegener, Heike, Klimaschutzziele in der Raumordnung, NVwZ 2011, 905 ff.

Klinski, Stefan, Rechtskonzepte zur Beseitigung des Staus energetischer Sanierungen im Gebäudebestand, Oktober 2009, <http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3862.pdf> (Stand: 31.8.2014)

ders./Diekmann, Laura/Gerhards, Eva/Meyer, Bettina/Schmidt, Sebastian/Thöne, Michael (Prof. Klinski/FiFO Köln/FÖS), Steuerliche Behandlung von Firmenwagen in Deutschland, FiFo-Berichte, Nr. 13, Köln, 2011, http://www.foes.de/pdf/2011_Firmenwagenbesteuerung_lang.pdf (Stand: 31.8.2014)

Klocke, Ulrike, Klimaschutz durch ökonomische Instrumente: finanzverfassungsrechtliche, europarechtliche und ökonomische Aspekte einer CO₂-Abgabe, Baden-Baden 1995

Kloepfer, Michael, Umweltrecht, 3. Aufl., München 2004

ders., Umweltschutz als Verfassungsrecht: Zum neuen Art. 20a GG, DVBl 1996, 73 ff.

Knitter, Jana, Das Aufgabenübertragungsverbot des Art. 84 Abs.1 Satz 7 GG: Eine Untersuchung der Regelungskompetenzen des Bundesgesetzgebers in Bezug auf die Neufälle und die Altfälle, Dissertation, 2008

Knoche, Guido/Lünenburger, Benjamin/Hain, Benno/Müschen, Klaus, Konzeption des Umweltbundesamtes zur Klimapolitik, Dessau 2009

Knopp, Lothar/Piroch, Ingmar, Umweltschutz und Wirtschaftskrise – Verschärfung des Spannungsverhältnisses Ökonomie-Ökologie?, ZUR 2009, 409 ff.

Koch, Hans-Joachim, Ziele, Instrumente und Strukturen eines neuen Rechtsgebiets, NVwZ 2011, 641 ff.

ders./Krohn, Susan, Umwelt in schlechter Verfassung? Der Umweltschutz nach der Föderalismusreform, NuR 2006, 673 ff.

Koch, Hans-Joachim/Wieneke, Anette, Klimaschutz durch Emissionshandel – Das deutsche und europäische Anlagengenehmigungsrecht als Ordnungsrahmen, DVBl 2001, 1085 ff.

Kreft, Sönke/Weischer, Lutz/Bals, Christoph/Eckstein, David/Gerber, Kristin/Grießhaber, Linde/Junghans, Lisa/Kaloga, Alpha/Schwarz, Rixa/Sett, Dominic/Treber, Manfred, Schwaches Ergebnis trotz Verlängerung beim Klimagipfel im Warschauer Stadion, 2013, <https://germanwatch.org/de/download/8696.pdf> (Stand: 31.8.2014)

Laschet, Carsten, „Rückrufpflicht für Umweltschutz? Anmerkungen zum Pflichtenkonzept des EBPG“, Produkthaftung International, Phi 2008, 212 f.

Levermann, Anders/Clark, Peter U./Marzeion, Ben/Milne, Glenn A./Pollard, David/Radic, Valentina/Robinson, Alexander (PIK/Institute of Physics, Potsdam/College of Earth, Ocean, and Atmospheric Sciences, Oregon/Center for Climate and Cryosphere, Institute for Meteorology and Geophysics, Innsbruck/Department of Earth Sciences, Ottawa/Earth and Environmental Systems Institute, Pennsylvania/University of British Columbia, Vancouver), The multimillennial sea-level commitment of global warming, Proceedings of the National Academy of Sciences (PNAS) 2013, <http://www.pnas.org/content/early/2013/07/10/1219414110.full.pdf+html> (Stand: 31.8.2014)

Loritz, Oliver, Neue Steuerungsformen – Die Emissionshandelsrichtlinie, 2004

Löschel, Andreas/Erdmann, Georg/Stajß, Frithjof/Ziesing, Hans-Joachim, Stellungnahme zum ersten Monitoring-Bericht der Bundesregierung für das Berichtsjahr 2011, Berlin 2012, http://www.ecologic.eu/files/publication/2013/ziesing_12_stellungnahme%20der%20expertenkommission_Monitoring_Energie_der_Zukunft.pdf (Stand: 31.8.2014)

Ludwig, Grit, Nachhaltigkeitsanforderungen beim Anbau nachwachsender Rohstoffe im europäischen Recht, ZUR 2009, 317 ff.

Lustermann, Henning, Klimaschutz durch integrierte Produktpolitik – die neue EuP-Richtlinie, NVwZ 2007, 896 f.

Maaß, Christian, Landesgesetze zum Klimaschutz: Mehr Substanz, bitte!, ZUR 2012, 265 f.

Malins, Chris, Indirect land use change in Europe – considering the policy options. Assessing the 2011 IFPRI MIRAGE ILUC modeling for the European Commission and possible policy alternatives, icct working paper 2011-9, http://www.theicct.org/sites/default/files/publications/ICCT_iLUC-EU-options_Nov2011-1.pdf (Stand: 31.8.2014)

Martin, Bénédicte, Die Energieeffizienzrichtlinie, EnWZ 2012, 62 ff.

Matthes, Felix/Barth, Regine/Acker, Hendrick (Öko-Institut), Eckpunkte für ein Klimaschutzgesetz für Deutschland, Mai 2010, <http://www.oeko.de/oekodoc/1019/2010-077-de.pdf> (Stand: 31.8.2014)

Matthes, Felix/Busche, Julia/Döring, Ulrike/Emele, Lukas/Gores, Sabine/Harthan, Ralph O./Hermann, Hauke/Jörß, Wolfram/Loreck, Charlotte/Scheffler, Margarethe (Öko-Institut)/Hansen, Patrick (IEK-STE)/Diekmann, Jochen/Horn, Manfred (DIW Berlin)/Eichhammer, Wolfgang/Elsland, Rainer/Fleiter, Tobias/Schade, Wolfgang/Schlomann, Barbara/Sensfuß, Frank/Ziesing, Hans-Joachim (FhG-ISI), Politiksznarien für den Klimaschutz VI. Treibhausgas-Emissionsszenarien bis zum Jahr 2030, Dessau März 2013, <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/461/publikationen/4412.pdf> (Stand: 31.8.2014)

Maunz, Theodor/Dürig, Günter, Grundgesetz, Kommentar, 69. EL, München 2013

Maurer, Hartmut, Verwaltungsrecht AT, 17. Aufl., München 2009

Mechel, Friederike, Immobilien und Klimaschutz – Wärmeschutz und Erneuerbare Energien, ZUR 2011, 184 ff.

Meßerschmidt, Klaus, Europäisches Umweltrecht, München 2011

Milkau, Alexander, Bundeskompetenzen für ein Umweltenergierecht – dargestellt am Beispiel des Erneuerbare-Energien-Wärmegesetzes, ZUR 2008, 561 ff.

Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg, Arbeitsentwurf für ein Integriertes Energie- und Klimaschutzkonzept (IEKK), Stand 17.12.2012, c/sites/default/files/IEKK_Arbeitsentwurf_6_Stand_2012-12-17a_Lesemodus.pdf (Stand: 31.8.2014)

Molitor, Ludger, Einführung der LKW-Maut in Deutschland. Das Autobahnmautgesetz und seine Verordnungen, Vortrag v. 30.6.2004, http://tu-dresden.de/die_tu_dresden/fakultaeten/vkw/iwv/kom/alcatel_sel/veranstaltungen/Maut%20in%20Europa/Molitor_Maut_gesetzl_Regelungen.pdf (Stand: 31.8.2014)

Naess-Schmidt, Sigurd/Winiarczyk, Marcin, Company car taxation- subsidies, welfare and environment”, Copenhagen Economics, 2009, http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_papers/taxation_paper_22_en.pdf (Stand: 31.8.2014)

Naumann, Sandra/Frelih-Larsen, Ana (Ecologic Institut), Klimaschutz in der Landwirtschaft. Ziele und Anforderungen zur Senkung von Treibhausgasemissionen, Berlin 2010, <http://imperia.verbandsnetz.nabu.de/imperia/md/content/nabude/landwirtschaft/klimaschutz-landwirtschaft-web.pdf> (Stand: 31.8.2014)

Neumann, Dieter/Kocken, Petra, Rechtsentwicklungen bei der Mauterhebung auf deutschen Bundesautobahnen, NVwZ 2009, 940 ff.

Nissler, Diana/Wachsmann, Ulrike, Statusbericht zur Umsetzung des Integrierten Energie- und Klimaschutzprogramms der Bundesregierung, April 2011, <http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/461/publikationen/3971.pdf> (Stand: 31.8.2014)

Nusser, Jens, Die EnEV 2014 – Wesentliche Neuerungen, offene Rechtsfragen und praktische Auswirkungen, ZUR 2014, 67 ff.

Ders, Zwei Jahre EBPB – Erste Erfahrungen mit der Umsetzung der Ökodesign-Richtlinie, ZUR 2010, 130 ff.

Ders., Zweckbestimmungen in Umweltschutzgesetzen – Grundlagen, rechtliche Bedeutung und gesetzliche Umsetzungen, Baden-Baden 2007

Ders./Reintjes, Norbert, Das neue Recht der Energieverbrauchskennzeichnung für energieverbrauchsrelevante Produkte, EuZW 2012, 446 ff.

Oehme, Ines/Jespen, Dirk/Halatsch, Andreas/Reintjes, Norbert/Schuberth, Jens, Positionierung des Blauen Engel im Verhältnis zu weiteren Instrumenten im produktbezogenen Umweltschutz, Strategiepapier, Schwerpunkt: Energiebetriebene Produkte Schwerpunkt energiebetriebene Produkte vom Umweltbundesamt, <http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3697.pdf> (Stand: 31.8.2014)

Öko-Institut e.V./ Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung-Fraunhofer-ISI, Projektionsbericht 2013 gemäß Entscheidung 280/2004/EG im Auftrag des BMU, http://cdr.eionet.europa.eu/de/eu/ghgpro/envuucoda/130313_Projektionsbericht_DE_final.doc/manage_document (Stand: 31.8.2014)

Öko-Institut e.V./Institut für Verkehrsforschung des Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt-DLR/Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung-Fraunhofer-ISI, Renewbility II, Oktober 2012, http://www.renewbility.de/fileadmin/download/brosch_renewb_2.pdf (Stand: 31.8.2014)

Oschmann, Volker, Neues Recht für Erneuerbare Energien, NJW 2009, 263 ff.

ders./Rostankowski, Anke, Das internationale Klimaschutzrecht nach Kopenhagen, ZUR 2010, 58 ff.

Oschmann, Volker/Sösemann, Fabian, Erneuerbare Energien im deutschen und europäischen Recht – Ein Überblick, ZUR 2007, 1 ff.

Pahlke, Armin/Koenig, Ulrich, Abgabenordnung, Kommentar, 2. Aufl., München 2009

Paintner, Thomas, Das Gesetz zur Umsetzung der Amtshilferichtlinie sowie zur Änderung steuerlicher Vorschriften im Überblick Teil 1: Die Änderungen im Bereich des Ertragssteuerrechts, DStR 2013, 1629 ff.

Peine, Franz-Joseph, Landwirtschaft und Klimaschutz, NuR 2012, 611 ff.

ders., Allgemeines Verwaltungsrecht, 10. Aufl., Heidelberg 2011

Peters, Glen/Andrew, Robbie/Boden, Tom/Canadell, Josep/Ciais, Philippe/Le Quéré, Corinne/Marland, Gregg/Raupach, Michael/Wilson, Charlie (Center for International Climate and Environmental Research – CICERO; Carbon Dioxide Information Analysis Center – CDIAC; Global Carbon Project, CSIRO Marine and Atmospheric Research; Laboratoire des Sciences du Climat et de l'Environnement – CAE, CNRS, UVSQ; Tyndall Centre for Climate Change Research; Research Institute for Environment, Energy, and Economics – RIEEE), The challenge to keep global warming below 2 °C, Nature Climate Change 3/2013, 4 ff.

Piorr, Hans-Peter, Biokraftstoffe – Lösung, Problem oder nur Teil der Landschaft? Bilanzen, Potenziale und Szenarien bis 2050, WISO Diskurs Juli 2010, Bonn 2010, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/07320.pdf> (Stand: 31.8.2014)

Prognos AG/Öko-Institut/Ziesing, Hans-Joachim, Modell Deutschland, Klimaschutz bis 2050, 2009 – bisher nur mit Kurzfassung. gearbeitet, Langfassung mit 500 S., http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/WWF_Modell_Deutschland_Endbericht.pdf (Stand: 31.8.2014)

Rebentisch, Manfred, Die immissionsschutzrechtliche Genehmigung - ein Instrument integrierten Umweltschutzes?, NVwZ 1995, 949 ff.

Regierung des Landes Sachsen-Anhalt, Klimaschutzprogramm 2020 des Landes Sachsen-Anhalt, http://www.mlu.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MLU/MLU/Master-Bibliothek/Landwirtschaft_und_Umwelt/K/Klimaschutz/Klimaschutzprogramm_2020/Klimaschutzprogramm2020.pdf (Stand: 31.8.2014)

Rehn, Erich/Cronauge, Ulrich/von Lennep, Hans G./Knirsch, Hanspeter, Gemeindeordnung für Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 38. EL, Siegburg 2012

Repenning, Julia/Emele, Lukas/Braungardt, Sibylle/Eichhammer, Wolfgang (Öko-Institut/Fraunhofer ISI), Klimaschutzszenario 2050, 2014, <http://www.oeko.de/oekodoc/2019/2014-604-de.pdf> (Stand: 31.8.2014)

Rodi, Michael, Kommunale Handlungsmöglichkeiten in der Energie- und Klimaschutzpolitik – Status quo und Reformansätze, IR 2012, 242 ff.

ders./Sina, Stephan/Gerstetter, Christiane/Bausch, Camilla/Görlach, Benjamin/Neubauer, Alexander (Universität Greifswald/Ecologic Institut), Das Klimaschutzrecht des Bundes – Analyse und Vorschläge zu seiner Weiterentwicklung, Dessau September 2011, <http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/461/publikationen/4166.pdf> (Stand: 31.8.2014)

Rommerskirchen, Stefan/Rothengatter, Werner/Greinus, Anne/Leypoldt, Patrick/Liedtke, Gernot/Scholz, Aaron (IWW/ProgTrans AG), Endbericht, Aktualisierung der Wegekostenrechnung für die Bundesfernstraßen in Deutschland, 31.12.2007, <http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/27780/publicationFile/54/wegekostengutachten-2007.pdf> (Stand: 31.8.2014)

Sachs, Michael, Grundgesetz, 6. Aufl., München 2011

Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), Den Strommarkt der Zukunft gestalten, Eckpunktepapier, Oktober 2013, http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2013_10_SG_Strommarktdesign_Eckpunktepapier.pdf?__blob=publicationFile (Stand: 31.8.2014)

ders., An ambitious triple target for 2030. Comment to the Commission's green paper „A 2030 framework for climate and energy policies“ (COM(2013) 169 final), June 2013, http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/05_Kommentare/2012_2016/2013_07_KzU_12_An_Ambitious_Triple_Target_for_2030.pdf?__blob=publicationFile (Stand: 31.8.2014)

ders., Verantwortung in einer begrenzten Welt, Umweltgutachten 2012, Juni 2012, http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2012_06_04_Umweltgutachten_HD.pdf?__blob=publicationFile (Stand: 31.8.2014)

ders., Verantwortung für Europa wahrnehmen, Jahresgutachten 2011/12, 2011, http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/gutachten/ga11_ges.pdf (Stand: 31.8.2014)

ders., Umweltgutachten 2008, http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2008_Umweltgutachten_HD_Kap11.pdf?__blob=publicationFile (Stand: 31.8.2014)

ders., Klimaschutz durch Biomasse, Sondergutachten, Juli 2007, http://www.umweltrat.de/cae/servlet/contentblob/467474/publicationFile/34339/2007_SG_Biomasse_Buch.pdf (Stand: 31.8.2014)

ders., Der Umweltschutz in der Föderalismusreform, Stellungnahme Nr. 10, Februar 2006, http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/04_Stellungnahmen/2006_Der_Umweltschutz_in_der_Foederalismusreform.pdf;jsessionid=7D8E12D09F52B00416E6CAF7FC82EFCB.1_cid325?__blob=publicationFile#page=1&zoom=auto,0,849 (Stand: 31.8.2014)

ders., Umwelt und Straßenverkehr. Hohe Mobilität – Umweltverträglicher Verkehr, Sondergutachten, Juli 2005, http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2005_SG_Umwelt_und_Strassenverkehr.pdf?__blob=publicationFile (Stand: 31.8.2014)

Sailer, Frank, Klimaschutzrecht und Umweltenergierecht – Zur Systematisierung beider Rechtsgebiete, NVwZ 2011, 718 ff.

Schallaböck, Karl Otto (Wuppertal Institut-WPI), Klimaschutz und PKW-Verkehr – Einordnung aktuell diskutierter Ansätze, April 2007, http://wupperinst.org/uploads/tx_wupperinst/klimaschutz-pkw.pdf (Stand: 31.8.2014)

ders./Fischedick, Manfred/Brouns, Bernd/Luhmann, Hans-Jochen/Merten, Frank/Ott, Hermann E./Pastowski, Andreas/Venjakob, Johannes (Wuppertal Institut-WPI), Klimawirksame Emissionen des PKW-Verkehrs und Bewertung von Minderungsstrategien, November 2006, <http://www.econstor.eu/bitstream/10419/59274/1/522401481.pdf> (Stand: 31.8.2014)

Schink, Alexander, Zum Entwurf des nordrhein-westfälischen Klimaschutzgesetzes, NWVB 2012, 41 ff.

ders., Regelungsmöglichkeiten der Länder im Klimaschutz, UPR 2011, 91 ff.

ders., Umweltschutz als Staatsziel, DÖV 1997, 221 ff.

Schmidt, Maïke/Staiß, Frithjof/Salzer, Johannes/Nitsch Joachim (Zentrum für Sonnenenergie- und Wasserstoff-Forschung Baden-Württemberg, ZSW), Gutachten zur Vorbereitung eines Klimaschutzgesetzes, Dezember 2011, http://www.zsw-bw.de/infoportal/downloads/studien.html?eID=nfcmedialibrary&tx_nfcmedialibrary_pi1%5Buid%5D=1591&tx_nfcmedialibrary_pi1%5Bdownuid%5D=1591 (Stand: 31.8.2014)

Schneider, Jens-Peter/Theobald, Christian, Recht der Energiewirtschaft, Praxishandbuch, 3. Aufl., München 2011

Schoch, Friedrich, Verfassungswidrigkeit des bundesgesetzlichen Durchgriffs auf Kommunen, DVBl 2007, 261 ff.

Schomerus, Thomas, Der Top-Runner-Ansatz als Instrument zur Steigerung der Endenergieeffizienz, EurUP 2008, 130 ff.

Schönke, Adolf/Schröder, Horst, Strafgesetzbuch, Kommentar, 28. Aufl., München 2010

Schulze-Fielitz, Helmuth, Umweltschutz im Föderalismus – Europa, Bund und Länder, NVwZ 2007, 249 ff.

Schwarze, Jürgen, EU Kommentar, 3. Aufl., Freiburg 2012

Sendler, Horst, Normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften im Umweltrecht, UPR 1993, 321 ff.

Sina, Stephan/Meyer-Ohlendorf, Nils/Czarnecki, Ralph (Ecologic Institut), Ein Klimaschutzgesetz für Deutschland, 2009, http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publicationen-PDF/WWF_Studie_Klimaschutzgesetz.pdf (Stand: 31.8.2014)

Sölch, Otto/Ringleb, Karl, Umsatzsteuergesetz, Kommentar, 69. EL, München 2013

Sösemann, Fabian, Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG (Luftreinhaltung) als Kompetenzgrundlage für EEG und EEWärmeG, ZNER 2008, 137 ff.

SPD, Das Wir entscheidet. Das Regierungsprogramm 2013 – 2017, http://www.spd.de/linkableblob/96686/data/20130415_regierungsprogramm_2013_2017.pdf (Stand: 31.8.2014)

SPD, Landesorganisation Bremen/Bündnis 90/Die Grünen, Landesverband Bremen, Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 18. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft 2011-2015, Juni 2011, http://bremen.de/fastmedia/36/110628%20KoaV%20Gesamt_ENDGueLTIG.pdf (Stand: 31.8.2014)

SPD, Landesverband Niedersachsen/Bündnis 90/Die Grünen, Landesverband Niedersachsen, Erneuerung und Zusammenarbeit. Nachhaltige Politik für Niedersachsen, Koalitionsvertrag für die 17. Wahlperiode des Niedersächsischen Landtages 2013 bis 2018, http://www.spdnds.de/imperia/md/content/landesverbandniedersachsen/ltw2013/koalitionsvereinbarung_der_jahre_2013-2018.pdf (Stand: 31.8.2014)

SPD, Landesverband Rheinland-Pfalz/Bündnis 90/Die Grünen, Landesverband Rheinland-Pfalz, Koalitionsvertrag. Den sozial-ökologischen Wandel gestalten, http://gruene-rlp.de/userspace/RP/lv_rlp/pdfs/gruene_dokumente/Koalitionsvertrag.pdf (Stand: 31.8.2014)

SPD, Landesverband Schleswig-Holstein/Bündnis 90/Die Grünen, Landesverband Schleswig-Holstein/Südschleswigscher Wählerverband, Landesverband, Bündnis für den Norden. Neue Horizonte für Schleswig-Holstein, Koalitionsvertrag 2012 bis 2017, <http://www.spd-schleswig-holstein.de/de/koalitionsvertrag> (Stand: 31.8.2014)

Stätsche, Uta, Entwicklungen des Klimaschutzrechts und der Klimaschutzpolitik 2013/14, EnWZ 2014, 291 ff.

dies., Europäischer Klimaschutz und Europäischer Rat – Rechtsnatur und Entwicklung der Treibhausgasminderungsziele auf europäischer Ebene, NuR 2014, 246 ff.

dies., Die Entscheidungsproduktivität des Europäischen Rates. Rechtliche und empirische Untersuchung vom Europäischen Währungssystem bis zum Vertrag von Lissabon, Berlin 2011

Statistisches Bundesamt, Nachhaltige Entwicklung in Deutschland, Indikatorenbericht 2012, Wiesbaden Februar 2012, http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/Nachhaltigkeit-wiederhergestellt/2012-02-14-indikatorenbericht-2012.pdf?__blob=publicationFile (Stand: 31.8.2014)

Steinberg, Rudolf, Der ökologische Verfassungsstaat, Frankfurt a.M. 1998

Stelkens, Paul/Bonk, Heinz Joachim/Sachs, Michael, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 7. Aufl., München 2008

Thole, Christian/Kachel, Markus, Zahnloser Tiger Energieeffizienzgesetz – Handlungsspielräume für Energieversorgungsunternehmen, IR 2010, 122 ff.

Umweltbundesamt (UBA), Nationaler Inventarbericht zum Deutschen Treibhausgasinventar 1990-2012, Berichterstattung unter der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen und dem Kyoto-Protokoll 2014. EU-Submission 15.1.2014, http://cdr.eionet.europa.eu/de/eu/ghgmm/envutt6ka/2014-01-15_NIR_2014_EU-Submission.pdf (Stand: 31.8.2014)

dass., Hintergrundpapier, Treibhausgasausstoß in Deutschland 2012 – vorläufige Zahlen aufgrund erster Berechnungen und Schätzungen des Umweltbundesamtes, Februar 2013, http://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/hintergrund_treibhausgasausstoss_d_2012_bf.pdf (Stand: 31.8.2014)

dass., Nationaler Inventarbericht zum Deutschen Treibhausgasinventar 1990-2011, Berichterstattung unter der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen und dem Kyoto-Protokoll 2013. EU-Submission 15.1.2013, http://cdr.eionet.europa.eu/de/eu/ghgmm/envuppzuq/NIR_2013_EU-Submission_de.pdf (Stand: 31.8.2014)

dass., Klimaschutz und Emissionshandel in der Landwirtschaft, Januar 2013, <http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/461/publikationen/4397.pdf> (Stand: 31.8.2014)

dass., Globale Landflächen und Biomasse nachhaltig und ressourcenschonend nutzen, Positionspapier, Oktober 2012, http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/globale_landflaechen_biomasse_bf_klein.pdf (Stand: 31.8.2014)

dass., Daten zum Verkehr, Oktober 2012, <http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/4364.pdf> (Stand: 31.8.2014)

dass., Klimaneutral leben: Verbraucher starten durch beim Klimaschutz, September 2010, http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/web_klimaneutral_leben.pdf (Stand: 31.8.2014)

dass., CO₂-Emissionsminderung im Verkehr in Deutschland. Mögliche Maßnahmen und ihre Minderungspotentiale. Ein Sachstandsbericht des Umweltbundesamtes, März 2010, <http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/461/publikationen/3773.pdf> (Stand: 31.8.2014)

dass., Konzeption des Umweltbundesamtes zur Klimapolitik, Notwendige Weichenstellungen 2009, Oktober 2009, <http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3762.pdf> (Stand: 31.8.2014)

dass., Umweltgerechte Gestaltung energiebetriebener Produkte – Der Beitrag der Ökodesign-Richtlinie zu den Energieeffizienzzielen der EU, Juli 2009, <http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3823.pdf> (Stand: 31.8.2014)

dass., Hintergrundpapier zu einer multimedialen Stickstoff-Emissionsminderungsstrategie, April 2009, <http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3982.pdf> (Stand: 31.8.2014)

dass. Meseberger Beschlüsse, Oktober 2007, <http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3525.pdf> (Stand: 31.8.2014)

dass., CO₂-Emissionsminderung im Verkehr in Deutschland. Beschreibung von Maßnahmen und Aktualisierung von Potenzialen, September 2003, [http://pinae.net/verkehrspolitik/CO₂_Minderung_im_Verkehr.pdf](http://pinae.net/verkehrspolitik/CO2_Minderung_im_Verkehr.pdf) (Stand: 31.8.2014)

dass., Was ist Ecodesign? Ein Handbuch für ökologische und ökonomische Gestaltung, Frankfurt a.M. 2000

dass./Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt), Deutsche Versteigerungen von Emissionsberechtigungen, Periodischer Bericht: Drittes Quartal 2013, http://www.dehst.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Auktionierung_2013_Quartal_03.pdf?__blob=publicationFile (Stand: 31.8.2014)

Verkehrsclub Deutschland e.V. (VCD), Klimawandel und Verkehr, VCD-Materialien 03/2007, März 2007, http://www.vcd.org/fileadmin/user_upload/redakteure/presse/070503_VCD_Klimawandel_Verkehr.pdf (Stand: 31.8.2014)

von Landmann, Robert/Rohmer, Gustav, Umweltrecht, Kommentar, 66. EL, München 2012

von Lewinski, Daniela/Burbat, Kai, Haushaltsgrundsätzegesetz, Kommentar, 1. Aufl., München 2013

von Münch, Ingo/Kunig, Philip, Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl., München 2012

Wackerbauer, Johann/Albrecht-Saavedra, Jutta/Gronwald, Marc/Ketterer, Janina/Lippelt, Jana/Pfeiffer, Johannes/Röpke, Luise/Zimmer, Markus (Institut für Wirtschaftsforschung-ifo), Bewertung der klimapolitischen Maßnahmen und Instrumente, Juli 2011, München

Waechter, Kay, Umweltschutz als Staatsziel, NuR 1996, 321 ff.

Wegener, Bernhard W., Die Novelle des EU-Emissionshandelssystems, ZUR 2009, 283 ff.

Wegener, Jens/Theuvsen, Ludwig (World Wide Fund for Nature – WWF – Deutschland), Handlungsempfehlungen zur Minderung stickstoffbedingter Treibhausgasemissionen in der Landwirtschaft, Juli 2010, Berlin 2010, http://www.uni-goettingen.de/de/document/download/9fd9831506d1021458b96370775b432e.pdf/100720_Stickstoffbroschuere.pdf&sa=U&ei=fEVeU67yEcOGtAaImYHABA&ved=0CCMQFjAA&usg=AFQjCNGSvLflszBNgv5LxT16MUxq8Pخالg (Stand: 31.8.2014)

Weinreich, Dirk, Klimaschutzrecht in Deutschland, ZUR 2006, 399 ff.

Wickel, Martin, Mögliche Inhalte von Klimaschutzgesetzen auf Länderebene, DVBl 2013, 77 ff.

Winkler, Martin, Klimaschutzrecht: Völker-, europa- und verfassungsrechtliche Grundlagen sowie instrumentelle Umsetzung der deutschen Klimaschutzpolitik unter besonderer Berücksichtigung des Emissionshandels, Dissertation, Münster 2005

Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU), Welt im Wandel, Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation, Berlin 2011, http://www.wbgu.de/fileadmin/templates/dateien/veroeffentlichungen/hauptgutachten/jg2011/wbgu_jg2011.pdf (Stand: 31.8.2014)

ders., Klimapolitik nach Kopenhagen, Auf drei Ebenen zum Erfolg, Politikpapier, April 2010 Berlin, http://www.wbgu.de/fileadmin/templates/dateien/veroeffentlichungen/politikpapiere/pp2010-pp6/wbgu_pp2010.pdf (Stand: 31.8.2014)

ders., Welt im Wandel: Zukunftsfähige Bioenergie und nachhaltige Landnutzung, Berlin 2009, http://www.wbgu.de/fileadmin/templates/dateien/veroeffentlichungen/hauptgutachten/jg2008/wbgu_jg2008.pdf (Stand: 31.8.2014)

Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik (WBA)/Wissenschaftlicher Beirat für Düngungsfragen (WBD)/Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), Novellierung der Düngeverordnung: Nährstoffüberschüsse wirksam begrenzen, Kurzstellungnahme, 2013, http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/04_Stellungnahmen/2012_2016/2013_08_AS_Novellierung_Duengeverordnung.pdf?__blob=publicationFile (Stand: 31.8.2014)

Witzke, Harald von/Noleppa, Steffen/Zhirkova, Inga (World Wide Fund for Nature – WWF), Meat eats land, 2011, http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/Meat_eats_land.pdf (Stand: 31.8.2014)

Wooley, David/Pugh-Smith, John/Langham, Richard/Upton, William (Hrsg.), Environmental Law, 2. Aufl., Oxford 2009

Wustlich, Guido, Öffentliche Gebäude als Vorbilder für Erneuerbare Energien, DVBl 2011, 525 ff.

ders., Das Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz – Ziel, Inhalt und praktische Auswirkungen, NVwZ 2008, 1041 ff.

ders., Die Atmosphäre als globales Umweltgut: Rechtsfragen ihrer Bewirtschaftung im Wechselspiel von Völker-, Gemeinschafts- und nationalem Recht, Berlin 2003

Zeddies, Jürgen/Bahrs, Enno/Schönleber, Nicole/Gamer, Wilhelm (Universität Hohenheim), Bericht. Globale Analyse und Abschätzung des Biomasse-Flächennutzungspotentials, Februar/August 2012, Hohenheim 2012

Ziehm, Cornelia, Vollzugsdefizite im Bereich des Klimaschutzrechts, ZUR 2010, 411 ff.

Zimmer, Wiebke/Hülsmann, Friederike (Öko-Institut), 25 Jahre Carsharing, Vortrag v. 26.11.2013, Berlin, <http://www.oeko.de/uploads/oeko/oekodoc/1844/2013-513-de.pdf> (Stand: 31.8.2014)