

Die deutsche Klimaschutzplanung im Lichte einer internationalen „best practice“ Analyse von Klimaschutzgesetzgebung

Michael Rodi

Nach hartem Ringen hat sich die deutsche Bundesregierung im November 2016 auf einen „Klimaschutzplan 2050“ geeinigt.¹ Sie blieb damit ihrer Linie treu, den allgemeinen Rahmen für die Klimapolitik im Wege exekutiver Planung und nicht im Wege parlamentarischer Gesetzgebung festzulegen. Im Folgenden soll nicht auf die Kontroverse darüber eingegangen werden, ob die im Klimaschutzplan 2050 festgesetzten Maßnahmen ausreichen, um die ehrgeizigen Klimaschutzziele der Europäischen Union und Deutschlands² zu erreichen.³ Vielmehr wird der nicht minder wichtigen Frage nachgegangen, ob die gewählte Methode der exekutiven Planung problemangemessen ist oder nicht besser der Weg der parlamentarischen Klimaschutzgesetzgebung eingeschlagen werden sollte.⁴ Diese Frage soll vor dem Hintergrund eines internationalen und intraföderalen Rechts- und Politikvergleichs im Sinne einer „best-practice“-Analyse beantwortet werden. Dabei soll im Einzelnen herausgearbeitet werden, welchen „Mehrwert“ ein Klimaschutzgesetz gegenüber einem Klimaschutzplan für eine effektive Zielerreichung haben könnte.

Dieses Ansinnen fügt sich gut in das wissenschaftliche Schaffen des Jubilars Christoph Vedder ein. Ihn haben von Anfang an Fragestellungen

1 Unterrichtung der Bundesregierung: Klimaschutzplan 2050 – Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung, BT-Drs. 18/10370 vom 18.11.2016.

2 Zu den Klimaschutzzielen Deutschlands und zur Entwicklung der deutschen Klimaschutzstrategie vgl. etwa *Rodi/Stäsche*, Rechtlich-institutionelle Verankerung der Klimaschutzziele der Bundesregierung, Berlin, 2015, S. 52 ff. (zitiert als: *Rodi/Stäsche*).

3 Zu dieser Diskussion vgl. etwa SRU, Kommentar des Sachverständigenrates für Umweltfragen zum Klimaschutzplan 2050, September 2016, http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/06_Hintergrundinformationen/2016_2020/2016_10_Kommentar_Klimaschutzplan2050.pdf (zuletzt aufgerufen am 10.1.2017).

4 Vgl. dazu grdl. *Rodi/Stäsche*.

fasziniert, die Ausdruck einer engen Verflechtung von nationalem Recht, Europarecht und Völkerrecht sind. Das waren zunächst Themen in den Bereichen der Außenpolitik und der Handelspolitik, später auch des internationalen Sportbetriebs. Aus eigener Erfahrung weiß ich, dass Christoph Vedder heute Fragen des Klimaschutzes in diesem Kontext sieht. Aber auch methodisch kann ich an seinem Werk anknüpfen – mit der Habilitationsschrift „Intraföderale Staatsverträge: Instrumente der Rechtsetzung im Bundesstaat“ von 1989 ist auch er den Zusammenhängen von Völkerrecht, föderalen Strukturen und Gesetzgebung auf Bundesebene nachgegangen. Über derartige Fragen konnten wir in den Weiten des Münchner Instituts für Völkerrecht von Bruno Simma diskutieren, wo wir uns erstmals begegneten – Christoph Vedder als Assistent und Habilitand, ich als interessierter Student des Völker- und Europarechts.

*I. Klimaschutzgesetzgebung und Klimaschutzplanung als
Herausforderung für nationale Rechtsordnungen*

Das internationale Klimaschutzrecht beruht auf dem Gedanken, dass die Staaten ihre als verbindlich abgegebenen Zusagen auch einhalten und durch entsprechende Klimaschutzmaßnahmen realisieren.⁵ Zu diesem Zweck müssen sie einen passenden problemadäquaten Rechtsrahmen schaffen. Dafür mag es entsprechend der traditionellen Herangehensweise ausreichen klimaschutzrelevante Gesetze in den Bereichen der Förderung erneuerbarer Energien, der Energieeffizienz, Energiesteuergesetze oder das Immissionsschutzrecht etc. anzupassen. Dies gilt insbesondere für den Fall, dass lediglich spezifische Maßnahmen zugesagt wurden. Werden aber weitergehend umfassende Dekarbonisierungsziele angestrebt und möglicherweise auch international zugesagt, kann dieser Ansatz auf Grenzen stoßen. Zunehmend entscheiden sich daher Staaten für eine umfassende strategische Regulierung des Transformationsprozesses durch Klimaschutzgesetze.

Abstrakt gesprochen stehen die politischen Akteure – in Deutschland wie auch in anderen Ländern – dabei vor drei grundlegenden Herausforderungen: (1.) Wie kann der Planungsprozess rechtlich mit hinreichender

⁵ Vgl. für eine Darstellung des wesentlichen Inhalts etwa *Böhringer*, Eine Kommisslösung mit Symbolkraft und Verhaltenssteuerungspotenzial, *ZaöRV* 2016, 753 ff.

Verlässlichkeit ausgestaltet werden? Problematisch ist dabei insbesondere, wie und mit welcher Wirksamkeit sich der Staat selbst verpflichten kann; dies bezieht sich sowohl auf das Innenverhältnis des Staates (rechtsrelevante Pflichten der Regierung und/oder einzelner Ministerien sowie anderer staatlicher Hoheitsträger wie Bundesländer, Regionen oder Kommunen) als auch auf das Außenverhältnis zum Bürger. Sind hier etwa Sanktionsmöglichkeiten und Rechtsmittel denkbar? (2.) Weiter stellt sich die Frage, wie in diesen Planungsprozess wissenschaftlicher Sachverstand einbezogen werden kann; dies erscheint angesichts der Komplexität der Energiewende als umfassender Transformationsprozess von Wirtschaft und Gesellschaft unerlässlich. (3.) Schließlich ist zu klären, ob und wie die unterschiedlichen politischen und gesellschaftlichen Stakeholder dieses Transformationsprozesses einbezogen werden können, um deren Akzeptanz und gegebenenfalls erforderliche Mitwirkung sicherzustellen. Es geht also prozessual um die Organisation eines transparenten politischen Diskurses, der den Transformationsprozess zureichend demokratisch legitimiert sowie materiell um dessen Optimierung.

Ein Sonderproblem stellt sich für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union: Diese müssen einerseits die Klimaschutzgesetzgebung der Europäischen Union umsetzen (Emissionshandels-Richtlinie, Energieeffizienz-Richtlinie, Erneuerbare-Energien-Richtlinie etc.) und sind andererseits in die Verwirklichung der Klimaschutzziele der Europäischen Union eingebunden. Diese beruhen im Wesentlichen auf Beschlüssen des Europäischen Rates: für 2020 die 20-20-20-Zielsetzung⁶, die Klima- und Energieziele von 2030 (Senkung der Treibhausgasemissionen um 40% im Vergleich zu 1990; 27% EE am gesamten Energieverbrauch)⁷ sowie die Zielsetzungen für 2050 (Senkung der Treibhausgasemissionen um 80 bis 95% im Vergleich zu 1990)⁸. Für die nationale Klimaschutzgesetzgebung müssen die Mitgliedstaaten entscheiden, ob sie sich auf eine 1:1-Umsetzung

6 Vgl. dazu zunächst die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 8./9.3.2007, 7224/07, III; Mitteilung der Kommission „Begrenzung des globalen Klimawandels auf 2 Grad Celsius – der Weg in die Zukunft bis 2020 und darüber hinaus“, KOM(2007) 2; Bericht der Kommission „20 und 20 bis 2020 – die Chance Europas im Klimawandel“, KOM(2008), 30; Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 25./26.3.2010, EUCO 7/10.

7 Schlussfolgerungen des Europäischen Rates zur Klima- und Energiepolitik von 2030 vom 23./24.10.2014, SN 79/14.

8 Europäischer Rat vom 29./30.10.2009, 15265/09, unter II.7.; Mitteilung der Kommission, Energiefahrplan 2050, KOM(2011) 885 endg.

der europäischen Klimaschutzgesetzgebung beschränken oder insoweit verstärkte Maßnahmen für erforderlich halten.

II. Rechtsnatur und Defizite der gegenwärtigen Klimaschutzplanung

Die bisherige Klimaschutzstrategie der Bundesregierung basiert auf Kabinettsbeschlüssen, die gleichsam ein Dach über die spezifischen fachgesetzlichen Maßnahmen bilden („Aktionsprogramm Klimaschutz 2020“, „Klimaschutzplan 2050“). Es handelt sich hier um organschaftliches Innenrecht, das nach außen lediglich als politische Absichtserklärung dient.⁹ Es kann damit durch nachfolgende Kabinettsbeschlüsse fortgeschrieben, modifiziert und im Extremfall auch aufgehoben werden. Rechtlich bindende Verpflichtungen oder gar Rechtsschutzmöglichkeiten resultieren daraus nicht.

Dieser Planungsansatz hat gegenüber einem Klimaschutzgesetz allein schon wegen seiner Rechtsform gravierende Nachteile: (1.) Er beschränkt sich in seiner Bindungswirkung auf den Bund. Damit stößt er immer dann auf Grenzen, wenn die zur Zielerreichung relevanten Kompetenzen auf verschiedene staatliche Einheiten verteilt sind. Internationale Verantwortung des Bundes kann hier mit innerstaatlich aufgeteilten Kompetenzen in Konflikt geraten. (2.) Reine Klimaschutzplanung steht im Rang unter allen einfachen klimarelevanten Gesetzen und kann von vornherein kein Bindeglied für klimarelevante Rechtsakte darstellen. (3.) Ebenso kann sie keine Ausstrahlungswirkung auf die übrige Rechtsordnung entfalten, etwa als Referenzmaßstab im Rahmen von Planungsermessen. (4.) Dem Planungsansatz kommt eine geringere demokratische Legitimation zu als einem Parlamentsgesetz; dies erscheint angesichts der gesellschaftlichen Bedeutung der Klimapolitik als unangemessen. Das demokratische Verfahren beim Zustandekommen von Parlamentsgesetzen führt auch zu mehr Transparenz. (5.) Gesetze bewirken für private Akteure mehr Rechtssicherheit; ihre Änderung ist nicht nur prozedural schwieriger; sie wird auch immer stärker politischen Debatten ausgesetzt sein als eine Änderung des Regierungshandelns. (6.) Aus ähnlichen Gründen führt das Vorgehen durch Parlamentsgesetze auch zu größerer Glaubwürdigkeit im Rahmen des internationalen Klimaschutzprozesses.

⁹ Rodi/Stäsche, S. 264.

III. Klimaschutzgesetzgebung der internationalen Staatengemeinschaft –
eine „best-practice“-Analyse

Die Frage, wie die allgemeine Klimaschutzpolitik, insbesondere die Klimaschutzziele sowie institutionelle und instrumentelle Vorkehrungen zu ihrer Erreichung, auf nationaler Ebene rechtlich verankert werden sollten, stellt sich für andere EU-Mitgliedstaaten ebenso wie für Deutschland. Deshalb erscheint es angebracht zu diesem Zwecke einen Blick auf die einschlägigen Erfahrungen europäischer Nachbarländer zu werfen.¹⁰ Ansätze, die weiterreichen als die eher minimalistische Vorgehensweise Deutschlands finden sich in Dänemark¹¹, Finnland¹², Frankreich¹³, Großbritannien¹⁴, Irland¹⁵ und Österreich¹⁶. In allen diesen Ländern wurden die Grundlagen des klimapolitischen Transformationsprozesses in formellen parlamentarischen Gesetzen normiert. Regelmäßig enthalten diese Gesetze selbst die wesentlichen Grundlagen der allgemeinen Klimaschutzpolitik; eine Besonderheit stellt das französische Energiewendegesetz (TECV) als ein umfassendes Artikelgesetz dar (215 Artikel ändern mehr als 30 Gesetze, insbesondere das Umweltgesetzbuch).

Überwiegend legen diese Klimaschutzgesetze eigenständige nationale Klimaschutzziele fest (alle bezogen auf das Basisjahr 1990): Frankreich: mindestens 75% Reduktion des Treibhausgasausstoßes bis 2050; Finnland: mindestens 80% Reduktion bis 2050, es sei denn, Finnland wird durch weitergehende völker- oder europarechtliche Pflichten gebunden;¹⁷ ähnlich Großbritannien¹⁸, das dem zuständigen Minister eine Verstärkung

10 Vgl. hierzu *Rodi/Stäsche*, S. 195 ff.

11 Danish Climate Change Act 2014 vom 11.6.2014.

12 Finnish Climate Change Act 2015 vom 5.6.2015.

13 French Energy Transition Law 2015 (Law N° 2015-992 on Energy Transition for Green Growth - TECV).

14 Climate Change Act 2008; zur Frage der rechtlichen Bindungswirkung vgl. jüngst *Church*, Enforcing the Climate Change Act, *UCL Journal of Law and Jurisprudence* 4 (2015), 109 ff.; die tatsächlichen Bindungswirkungen für nachfolgende Regierungen untersucht *Lockwood*, The political sustainability of climate policy: The case of the UK Climate Change Act, *Global Environmental Change* 23, 2013, pp. 1339 ff.

15 Climate Action and Low Carbon Development Act 2015.

16 Österreichisches Klimaschutzgesetz – KSG – 2011/2015 (BGBl. I, Nr. 106/2011, 94/2013, 128/2015).

17 Section 6(3) Climate Change Act 2015.

18 Section 1(1) Climate Change Act 2008.

dieses Ziels gerade auch unter Berücksichtigung internationaler Verpflichtungen ermöglicht¹⁹. Weitergehend legt sich Dänemark auf 80 – 95% Reduktion bis 2050 fest. Der irische Gesetzgeber beschreibt das Ziel („national transition objective“) für 2050 in Worten („transition to a low carbon, climate resilient and environmentally sustainable economy“).²⁰ Einen anderen Ansatz wählt das Klimaschutzgesetz in Österreich: Es bezieht sich von vornherein nur auf die Umsetzung der völker- und unionsrechtlichen Verpflichtungen Österreichs.²¹ Bindende gesetzliche Zwischenziele sind in den Klimaschutzgesetzen dieser Länder regelmäßig nicht festgelegt; eine Ausnahme hierzu bildet Frankreich (mit einem 40%-Ziel für 2030).

Ein weiteres zentrales Kernelement der Klimaschutzgesetze ist die Einrichtung eines Planungsprozesses zur Erreichung der festgelegten Ziele. Teilweise wird dabei ein Klimaanpassungsplan von einem Treibhausgas-minderungsplan unterschieden (z.B. Finnland, Großbritannien und Irland). Die Planung kann einstufig (so etwa die Klimaschutzplanung in Großbritannien oder Irland mit einem Fünfjahresrhythmus) oder mehrstufig (so etwa in Finnland mit einem „long term climate change policy plan“ alle zehn Jahre sowie einen „medium-term climate change policy plan“) sein. Eine sowohl horizontal als auch vertikal umfassendere Planung führt Frankreich ein, mit einer nationalen Treibhausgas-minderungsplanung²² sowie einer mehrjährigen Energieplanung²³, jeweils in einem Fünfjahresrhythmus; hinzu tritt eine regionale Klima-, Luft- und Energieplanung²⁴. Die Klimaschutzgesetze Frankreichs und Großbritanniens weichen von dem traditionellen Planungsansatz insofern ab, als sie ganz wesentlich auf eine Konkretisierung durch exekutive Rechtsakte angelegt sind (in Frankreich Dekrete der Regierung, in Großbritannien Verordnungen („order“) des zuständigen Ministers). Das österreichische Klimaschutzgesetz ersetzt – seiner föderalen Tradition entsprechend – eine zentrale nationale Klimaschutzplanung durch einen Bund-Länder-Verhandlungsprozess.

Teilweise enthalten die Klimaschutzgesetze Vorgaben für die Aufteilung der Minderungsziele nach Sektoren. Besonders weit geht hier das österreichische Klimaschutzgesetz, das für die ersten zwei Planungsperioden

19 Section 2 Climate Change Act 2008.

20 Section 3(1) Climate Action and Low Carbon Development Act 2015.

21 § 3 Abs. 1 S. 1 KSG.

22 Stratégie nationale bas carbone (SNBC) gemäß Article 173 TECV.

23 Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) gemäß Article 176 TECV.

24 Les Plans climat, air, énergie territoriaux (PCAET) gemäß Article 188 TECV.

den (2008-2012 und 2013-2020) konkrete Ziele nach Sektoren festlegt, in der zweiten Periode sogar bezogen auf einzelne Jahre und Sektoren.²⁵ In Frankreich und Großbritannien ist diese Aufteilung durch entsprechende Rechtsakte der Regierung bzw. des Ministers festzuschreiben.

Erheblich unterscheiden sich die Klimaschutzgesetze bei der Beantwortung der Frage, ob und inwieweit die nationale Klimaschutzgesetzgebung bereits verbindliche Maßnahmen vorsieht oder diese der Klimaschutzplanung überlässt. Die Klimaschutzgesetze von Dänemark, Finnland, Irland und Österreich enthalten keine konkreten Maßnahmen und stellen damit allgemeine Klimaschutzgesetze in Reinform dar, also Rahmengesetze zur Festlegung einer institutionellen Strategie. Das französische Energiewendegesetz wählt als reines Artikelgesetz den entgegengesetzten Weg und implementiert unzählige konkrete Maßnahmen in Fachgesetze. Einen Mittelweg geht der britische Climate Change Act, der sich zunächst wie ein Klimaschutzgesetz in Reinform liest und anschließend sehr konkrete Maßnahmen benennt (Zertifikateregime, Abfallminderung, Plastiktüten...).

Ein relativ einheitliches Bild ergibt sich bei den untersuchten Klimaschutzgesetzen hinsichtlich der Einbeziehung von Sachverstand. Die Klimaschutzgesetze von Dänemark²⁶, Finnland²⁷, Großbritannien²⁸ und Irland²⁹ sehen dafür einen wissenschaftlichen Klimarat vor; im Falle Irlands werden dabei die Direktoren einschlägiger staatlicher Agenturen (Energie, Landwirtschaft, ökonomisches und soziales Forschungsinstitut) von Amts wegen hinzugezogen. Besonderheiten sehen die ohnehin in ihrer Funktion abweichenden Gesetze in Frankreich und Österreich vor: hier wird der Akzent auf die pluralistische Integration von Verwaltung und Interessenvertretern gelegt (in Frankreich nur auf regionaler Ebene). Das österreichische Klimaschutzgesetz sieht in § 4 ein Nationales Klimaschutzkomitee vor, in dem auf Bundesebene hochrangige Vertreter der Bundesministerien und Interessenvereinigungen vertreten sind, sowie nach § 5 einen beratenden Nationalen Klimaschutzbeirat, der auch Vertreter von Parteien und Bundesländern umfasst.

Alle Klimaschutzgesetze sehen ein Berichts- und Monitoring-System vor. Zielverfehlungen führen aber grundsätzlich nicht zu Sanktionen für

25 Vgl. dazu die Anlagen 1 und 2 des KSG (i.V.m. § 3 Abs. 1 KSG).

26 Dänischer Klimarat.

27 Finnish Climate Panel nach Section 16.

28 Committee on Climate Change nach Section 32 ff.

29 Climate Change Advisory Council nach Section 8 ff.

den Staat oder staatliche Untereinheiten. Gleichwohl erscheint es denkbar, dass die im Rahmen der Klimaschutzplanung vorgenommenen Konkretisierungen Rechtsfolgen nach sich ziehen. Spektakulär war insoweit eine Entscheidung des britischen High Courts vom 26. März 2010 zu den Planungen für eine dritte Startbahn des Flughafens Heathrow.³⁰ Dieser hat der Planungsbehörde aufgegeben, den seit 2003 andauernden Planungsprozess auch in Hinblick auf die Zielsetzungen des Climate Change Act und die entsprechenden Konkretisierungen des zuständigen Ministers zu überarbeiten; nach dem vorliegenden Stand der Dinge ergäbe sich hier ein Widerspruch.

Zusammenfassend ergibt der internationale Rechtsvergleich eine klare Tendenz in Richtung einer allgemeinen Klimaschutzgesetzgebung.

IV. Klimaschutzgesetzgebung der Bundesländer

Als zweite Perspektive für die Beantwortung der Frage, ob Deutschland ein allgemeines Klimaschutzgesetz erlassen sollte, dient der intraföderale Vergleich entsprechender Aktivitäten deutscher Bundesländer. Diese lassen sich als ein Ausprobieren im Sinne eines funktionierenden „laboratory federalism“ begreifen.³¹

Da der Bund bisher seine weite Kompetenz zur Klimaschutzgesetzgebung³² nicht abschließend im Sinne eines umfassenden Klimaschutzgesetzes genutzt hat, verbleibt den Ländern erheblicher Spielraum für eine eigene Klimaschutzgesetzgebung. Sie haben dabei lediglich die Vorgaben klimaschutzrelevanter Spezialgesetze des Bundes wie etwa das TEHG, das EEWärmeG oder das EEG zu beachten. An die (bisher nur exekutiv festgelegten) Zielsetzungen des Bundes zur Reduktion von Treibhausgasemissionen sind die Länder ohnehin nicht gebunden. Auch aus dem durch § 1 Abs. 2 EEG festgelegten Ziel „den Anteil des aus erneuerbaren Energien

30 England and Wales High Court (Administrative Court), London Borough of Hillington & Ors v. Secretary of State for Transport & Onor [2010] EWHC 626 (Admin), [2010] ACD 64, [2010] JPL 976.

31 *Knauff*, Klimaschutzgesetzgebung auf Landesebene: Placebo oder effektives Instrument des Klimaschutzes durch Recht?, *Die Verwaltung* 49 (2016), 233, 238; zum „laboratory federalism“ vgl. *Rodi*, *Ökonomische Analyse des Öffentlichen Rechts*, Heidelberg, 2014, S. 88 (zitiert als: *Rodi*).

32 Zur Klimaschutzgesetzgebungskompetenz des Bundes vgl. *Rodi/Stäsche*, S. 231 ff. sowie unten VI.

erzeugten Stroms am Bruttostromverbrauch stetig und kosteneffizient auf mindestens 80 Prozent bis zum Jahr 2050 zu erhöhen“ (mit Zwischenzielen für 2020, 2025 sowie 2035 in § 1 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 EEG) ergeben sich keine konkreten Bindungen der Bundesländer; ihre eigenen Klimaschutzrechtlichen Festlegungen dürfen im Rahmen ihrer Pflicht zur Bundestreue zu diesen Vorgaben nur nicht im Widerspruch treten.

Von dieser Möglichkeit einer allgemeinen Landesklimaschutzgesetzgebung haben bisher die Länder Baden-Württemberg (2013)³³, Berlin (2016)³⁴, Bremen (2015)³⁵, Hamburg (1997)³⁶, Hessen (2012)³⁷, Nordrhein-Westfalen (2013)³⁸ sowie Rheinland-Pfalz (2014)³⁹ Gebrauch gemacht. In Schleswig-Holstein befindet sich ein Regierungsentwurf⁴⁰, in Thüringen ein Entwurf der Regierungsfraktion Bündnis 90/Die Grünen⁴¹ im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren. Aus der Tatsache, dass diese teilweise als „Energiegesetz“ (Hessen) oder „Energiewendegesetz“ (Berlin) bezeichnet werden bzw. den zusätzlichen Hinweis „Energiegesetz“ (Bremen) oder „Energieeinsparung“ (Hamburg) enthalten, folgen per se keine Konsequenzen für den klimaschutzrechtlichen Teil der Gesetze; es handelt sich regelmäßig nur um Hinweise, dass die Gesetze zusätzlich auch energierechtliche Maßnahmen enthalten.⁴² Für den vorliegenden Zusammenhang soll außer Betracht bleiben, dass manche Gesetze zusätzlich auch ein Regelungsregime für Fragen der Klimaanpassung enthalten (Berlin, Bremen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein (E) und Thüringen

33 Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg (KSG BW) vom 23.7.2013, GBl. 2013, 229.

34 Berliner Energiewendegesetz (EWG Bln) vom 22.3.2016, GVBl. 2016, 122.

35 Bremisches Klimaschutz- und Energiegesetz (BremKEG) vom 24.3.2015, Brem.GBl. 2015, 124.

36 Hamburgisches Gesetz zum Schutz des Klimas durch Energieeinsparung (Hamburgisches Klimaschutzgesetz – HmbKliSchG) vom 25.6.1997 (HmbGVBl. 1997, 261), in der Fassung des Gesetzes vom 17.12.2013 (HmbGVBl. 503, 531).

37 Hessisches Energiegesetz (HEG) vom 21.11.2012, GVBl. 2012, 444.

38 Klimaschutzgesetz Nordrhein-Westfalen (Klimaschutzgesetz NRW) vom 29.1.2013, GV NRW 2013, 33.

39 Landesgesetz zur Förderung des Klimaschutzes (Landesklimaschutzgesetz – LKSG -) vom 19.8.2014, GVBl. 2014, 188.

40 Entwurf eines Gesetzes zur Energiewende und zum Klimaschutz vom 5.7.2016, LT-Drs. 18/4388.

41 LT-Drs. 5/7145 vom 15.1.2014.

42 Dagegen sieht *Knauff*, Die Verwaltung 49 (2016), 233 (239), hierin bereits eine rechtliche Relativierung des klimaschutzrechtlichen Regelungsgehalts.

(E)); es handelt sich hier regelmäßig nur um ein rudimentäres Regelungsregime, das keine Wechselwirkungen zum Treibhausgasreduktionsregime aufweist und deshalb analytisch abtrennbar ist.

Bis auf das Hamburgische Klimaschutzgesetz stellen alle anderen Ziele für die Senkung des Treibhausgasausstoßes auf (die Klimaschutzgesetze von Bremen und Berlin beziehen die konkreten Ziele nur auf Kohlendioxid).⁴³ Hessen (§ 1 Abs. 1) beschränkt die Zielsetzung auf die Deckung des Energieverbrauchs zu 100% aus Erneuerbaren Energien in 2050. Zumeist werden Ziele (alle bezogen auf das Referenzjahr 1990) lediglich für 2020 und 2050 aufgestellt, Berlin und Schleswig-Holstein (E) beziehen 2030 ein (mit 60 bzw. 55%), Schleswig-Holstein (E) setzt sich als einziges Bundesland ein Ziel auch für 2040 (70%). Im Übrigen betragen die Ziele für 2020 25% (Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen), 30% (Thüringen (E)) sowie 40% (Berlin, Bremen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein (E)). Es fällt auf, dass die Zielsetzungen teilweise erheblich unter den Zielen des Bundes liegen. Solange der Bund seine Zielsetzungen nicht verbindlich auf die Länder „runterbricht“, ist das rechtlich nicht zu beanstanden; keinesfalls kollidiert ein niedriges Niveau von Mindestzielen mit dem Grundsatz der Bundestreue.⁴⁴

Wie bereits auf internationaler Ebene zu beobachten, enthalten die Landesklimaschutzgesetze teilweise ebenfalls bereits auf Gesetzesebene weitere konkrete Zielvorgaben für die Energiewende. Diese beziehen sich auf den Anteil erneuerbarer Energien (Bremen und Hessen 100% im Bereich Strom und Wärme in 2050; Schleswig-Holstein (E) 300% des Bruttostromverbrauchs sowie 22% des Endenergieverbrauchs bei Wärme in 2025). Eine Zielsetzung für die energetische Sanierungsquote des Gebäudebestandes findet sich in Hessen (jährlich mindestens 2,5 bis 3%). Nordrhein-Westfalen weist nur allgemein auf die Bedeutung der Steigerung des Ressourcenschutzes, der Ressourcen- und Energieeffizienz, der Energieeinsparung und des Ausbaus Erneuerbarer Energien hin.⁴⁵

Einen ausgeprägten Regelungsschwerpunkt haben die Landesklimaschutzgesetze in Bezug auf die Vorbildfunktion der öffentlichen Hand.⁴⁶ Überwiegend wird dabei eine klimaneutrale Landesverwaltung angestrebt (Ausnahmen: Bremen, Hamburg und Hessen), und zwar bis 2030 (Berlin,

43 Vgl. hierzu im näher *Knauff*, Die Verwaltung 49 (2016), 233 (240).

44 Zutreffend *Knauff*, Die Verwaltung 49 (2016), 233 (241).

45 § 3 Abs. 2 Klimaschutzgesetz Nordrhein-Westfalen.

46 Vgl. dazu im Überblick *Knauff*, Die Verwaltung 49 (2016), 233 (243 f.).

Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz), 2040 (Baden-Württemberg) bzw. 2050 (Schleswig-Holstein (E) und Thüringen (E)). Eine Besonderheit enthält das Berliner Energiewendegesetz, das in § 8 Sanierungsfahrpläne für öffentliche Gebäude vorsieht, mit denen eine umfassende energetische Sanierung bis 2050 angestrebt wird.

Im Mittelpunkt des Regelungsregimes der Landesklimaschutzgesetze steht – wie auch bei den nationalen Klimaschutzgesetzen – die Klimaschutzplanung der Regierung, die als Klimaschutzplan, -konzept, -programm oder -strategie bezeichnet wird, sowie ein darauf bezogenes Monitoringsystem.⁴⁷ Die Klimaschutzgesetze in Hamburg, Hessen und Schleswig-Holstein (E) enthalten kein Planungskonzept. Das Hamburgische Klimaschutzgesetz sieht stattdessen eine Reihe von Verordnungsermächtigungen vor; das Hessische Energiegesetz beschränkt sich im Wesentlichen auf Appelle an die Regierung. Der Gesetzentwurf in Schleswig-Holstein beschränkt sich auf eine jährliche Berichtspflicht der Regierung. Der Planungszeitraum beläuft sich im Übrigen auf drei (Thüringen (E))⁴⁸, vier (Bremen und Rheinland-Pfalz) oder fünf Jahre (Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen). Interessant ist der Ansatz des Berliner Energiewendegesetzes; dort ist das Energie- und Klimaschutzprogramm zukünftig jeweils innerhalb eines Jahres nach Konstituierung des Abgeordnetenhauses fortzuentwickeln; so kann und muss jede Regierung ihre spezifischen Schwerpunkte setzen.

In Bezug auf das Monitoring und die Evaluation der Zielerreichung lassen sich die Klimaschutzgesetze der Länder in zwei Gruppen aufteilen: Auf der einen Seite stehen die Länder, die sich auf eine schlichte Berichterstattung durch die Regierung bzw. den Senat beschränken (Berlin, Bremen, Hessen und Schleswig-Holstein (E)). Auf der anderen Seite stehen die Länder, die hierfür ein wissenschaftlich fundiertes Vorgehen vorsehen (Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Thüringen (E)); letzteres betont mit der Bezeichnung „wissenschaftliche Begleitung“ den Prozesscharakter).

47 Besonderheiten weisen Länder durch die zusätzliche Integration der Energieplanung auf, so das „Integrierte Energie- und Klimaschutzkonzept“ in Baden-Württemberg (§ 6), das Energie- und Klimaschutzprogramm in Berlin (§ 4) oder das Klimaschutz- und Energieprogramm in Bremen (§ 4).

48 Dies ergibt sich hier allerdings nur indirekt daraus, dass die Regierung nach § 8 alle drei Jahre einen Bericht vorlegen muss.

Auch hinsichtlich der Etablierung beratender Gremien lassen sich zwei Gruppen von Klimaschutzgesetzen erkennen: Baden-Württemberg (§ 10), Rheinland-Pfalz (§ 8) und Schleswig-Holstein (E) (§ 6) sehen einen pluralistisch zusammengesetzten „Klimaschutzrat“ vor; Bremen, Nordrhein-Westfalen und Thüringen (E) haben sich für ein wissenschaftliches Sachverständigengremium entschieden, Bremen (§ 6) für einen wissenschaftlichen Beirat, Nordrhein-Westfalen (§ 9) für einen Sachverständigenbeirat Klimaschutz und Thüringen (E) (§ 7) für einen Klimaschutzrat. In Berlin gibt es einen vom Senat eingesetzten Klimaschutzrat (§ 11), dessen Zusammensetzung im Gesetz nicht geregelt wird. Die Entscheidung für eine wissenschaftliche Evaluation deckt sich also nicht mit der Entscheidung für die Einsetzung eines wissenschaftlichen Sachverständigengremiums.

Eher zurückhaltend wird die Stellung von Privaten in den Landesklimatechutzgesetzen adressiert. Überwiegend werden sie überhaupt nicht oder nur im Rahmen allgemeiner Programmaussagen berücksichtigt (Bildungsauftrag; Förderung von Akzeptanz). Konkreter wird es dort, wo Fördermaßnahmen vorgesehen werden (etwa in Abschnitt 4 des Bremischen Klimaschutz- und Energiegesetzes). Direkt adressiert werden Private von Gesetzen, die konkrete Maßnahmen und im Rahmen dessen Rechtspflichten Privater oder Befugnisse der Verwaltung vorsehen: Verbot elektrischer Heizungen (in Bremen und Hamburg), Anschluss- und Benutzungszwang (Hamburg), Wärmeschutzvorgaben bei Gebäuden (Hamburg). Um Symbolpolitik handelt es sich bei der Statuierung einer allgemeinen Bürgerpflicht zum Klimaschutz (§ 8 Abs. 1 Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg).⁴⁹ Interessant ist insofern § 10 des Berliner Energiewendegesetzes, der Klimaschutzvereinbarungen mit juristischen Personen und Personengesellschaften des Privatrechts vorsieht, insbesondere (aber nicht nur) denen, an denen das Land Berlin beteiligt ist.

Landesspezifisch – und somit nicht auf den Bund übertragbar – sind Vorschriften, die die Kommunen in die Pflicht nehmen. So werden kommunale Klimaschutzkonzepte in Hessen (§ 7) und Thüringen (E) (§ 5) sowie kommunale Kälte- und Wärmepläne in Schleswig-Holstein (E) (§ 7) vorgesehen; Nordrhein-Westfalen schreibt dies für alle öffentlichen Stellen vor (§ 5). Eine planerische Besonderheit sind die städtebaulichen Konzepte im Bremischen Klimaschutz- und Energiegesetz (§ 13). Ebenfalls als

⁴⁹ Dagegen sieht *Knauff*, Die Verwaltung 49 (2016), 233 (241 f.), hierin einen grundsätzlich anderen Zugang zum Klimaschutz.

landesspezifisch und nicht auf den Bund übertragbar stellen sich die Klimaschutzgesetze der Länder dar, deren Funktion sich wesentlich auf eine Füllung der verbleibenden (konkurrierenden) Klimaschutzgesetzgebung durch gesetzlich angeordnete Maßnahmen oder Verordnungsermächtigungen erschöpft (wie insbesondere in Hamburg und Hessen).

V. Notwendigkeit eines Klimaschutzgesetzes des Bundes

Die oben abstrakt skizzierten Argumente für die Einführung allgemeiner Klimaschutzgesetze⁵⁰ sehen sich vor dem Hintergrund des internationalen und interföderalen Rechtsvergleichs bestätigt und sprechen für die Schaffung eines allgemeinen Klimaschutzgesetzes des Bundes. Dies entspricht auch der rechtspolitischen Forderung von bedeutenden Akteuren, allen voran dem WBGU⁵¹, dem Umweltbundesamt⁵², dem WWF⁵³, der „Klima-Allianz Deutschland“ (ein Zusammenschluss von mehr als 110 Umwelt- und Entwicklungsorganisationen)⁵⁴ sowie der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“.⁵⁵

Der Bund hat insbesondere mit Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG (Luftreinhaltung) sowie daneben mit Nr. 11 (Recht der Wirtschaft) sowie Nr. 22 (Straßenverkehr) eine weite Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet des Klimaschutzes; eine Zuordnung ist notwendig, da das Recht der Wirtschaft

50 Vgl. dazu oben II.

51 Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU), Hauptgutachten: Welt im Wandel. Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation, 2011, S. 221 f.

52 UBA, Konzeption des Umweltbundesamtes zur Klimapolitik. Notwendige Weichenstellungen 2009 (Publikationen 14/2009).

53 *Matthes/Barth/Acker*, Eckpunkte für ein Klimaschutzgesetz in Deutschland. Kurzanalyse für die Umweltstiftung WWF, 2010.

54 Klima-Allianz Deutschland, Kernforderungen der Klima-Allianz Deutschland zur Bundestagswahl 2017 “Taten statt Worte – Klimaschutzversprechen national umsetzen (www.die-klima-allianz.de/wp-content/uploads/KA_Forderungspapier_BT_W_2017.pdf, zuletzt aufgerufen am 10.1.2017).

55 BT-Drs. 17/13300, S. 501.

sowie des Straßenverkehrs der Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG unterliegt.⁵⁶

Die Forderung nach einem allgemeinen Klimaschutzgesetz des Bundes lässt sich allein schon auf das Argument stützen, dass die Festlegung von Klimaschutzzielen eine fundamentale gesellschaftliche und staatliche Entscheidung darstellt, die nicht exekutiven Beschlüssen überlassen bleiben sollte. Dazu muss man gar nicht die Wesentlichkeitstheorie bemühen: Es geht schlicht darum, dass diese Entscheidung vom direkt demokratisch legitimierten Parlament getroffen werden sollte. Nur die parlamentarische Debatte bietet die Gewähr für eine transparente Entscheidung. Dies gilt gerade auch für mögliche künftige Abänderungen der Zielfestlegung. Die Erfahrung mit dem ältesten und wegweisenden Klimaschutzgesetz, dem britischen Climate Change Act von 2008, hat gezeigt, dass wohl kein Klimaschutzgesetz einen künftigen politischen Umschwung vermeiden kann, dass aber die rechtliche Institutionalisierung von Zielen und einem darauf bezogenen Planungsprozess (mit Berichtspflichten und Monitoring) gleichwohl nicht unerheblich dazu beitragen können den Prozess unumkehrbar zu machen.⁵⁷

Für ein allgemeines Klimaschutzgesetz des Bundes spricht weiter, dass nur durch ein Parlamentsgesetz die notwendige Bindung aller staatlichen Ebenen sichergestellt werden kann. Dieser Gedanke lässt sich gut am österreichischen Klimaschutzgesetz verdeutlichen, das ganz wesentlich dem Ziel einer föderalen Koordination dient. Für Österreich und Deutschland als Bundesstaaten gilt, dass der Bund nach außen für die Einhaltung der völkerrechtlichen Pflichten im Bereich des Klimaschutzes einzustehen hat. Als Kehrseite liegt es nahe, dass die dazu erforderlichen Maßnahmen und Beiträge von Bund, Länder und Kommunen sowie der selbständigen Verwaltungsträger einheitlich verbindlich festgelegt werden. Das schließt nicht aus, dass diese Regelungen auch verfahrensrechtliche Vorgaben für eine zunächst ergebnisoffene Koordination enthalten.

56 Zu Einzelheiten vgl. *Rodi/Stäsche*, S. 231 ff.; *Knauff*, Die Verwaltung 49 (2016), 233 (237 f.).

57 Vgl. dazu die politökonomische Analyse von *Lockwood*, Global Environmental Change 23 (2013), 1339 ff.

VI. Mögliche Inhalte eines Klimaschutzgesetzes des Bundes

Der Trend im internationalen und intraföderalen Vergleich bestätigt das Anliegen eines allgemeinen Klimaschutzgesetzes des Bundes. Es lässt sich dafür ein Kernbestand an Regelungen als „best practice“ identifizieren. Damit wird der klimapolitische Prozess rechtlich eingeehgt und die parlamentarische Verantwortung der Regierung gestärkt.

Eine wichtige Vorfrage für die Kodifizierung des deutschen Klimaschutzrechts liegt in der Unterscheidung, die man schlagwortartig mit „Klimaschutzgesetz vs. Klimaschutzgesetzbuch“ umschreiben kann. Unter einem Klimaschutzgesetzbuch soll hier die Zusammenführung aller wesentlichen klimaschutzrelevanten Normkomplexe verstanden werden; das betrifft insbesondere auch das (nationale) Recht des Treibhausgasemissionshandels, das Recht der Erneuerbaren Energien, das Energieeffizienzrecht, das Recht einer klimaverträglichen Landwirtschaft oder Verkehrs etc. Es wurde an anderer Stelle ausführlich dargelegt, dass dies nicht ratsam ist.⁵⁸ Dazu müssten nämlich klimarelevante Regelungen aus ihrem Regelungszusammenhang herausgerissen werden und es ist fraglich, ob eine einheitliche sachliche Klammer gefunden werden kann, die dies zu rechtfertigen vermag. Damit bleibt es bei der Empfehlung ein allgemeines Klimaschutzgesetz zu schaffen, das den Rahmen für die Klimaschutzplanung vorgibt.

Es ist weder notwendig noch ratsam, dass der Bundesgesetzgeber seine Kompetenz so umfassend ausübt, dass er damit die Klimaschutzgesetzgebung der Länder vollständig verdrängt. Er sollte Spielräume für die Länder bestehen lassen oder sogar im Wege einer „Öffnungsklausel“ positiv definieren.⁵⁹ Ohnehin verbleiben den Ländern Handlungsspielräume in Bezug auf Kommunen oder die Landesplanung.

Die Festsetzung von konkreten Klimaschutzzielen ist Kernbestandteil (fast) aller Klimaschutzgesetze. Zumindest innerhalb der Europäischen Union hat sich dabei das Referenzjahr 1990 durchgesetzt. Weitgehend etabliert hat sich auch das Jahr 2050 als eine Art Endpunkt des Dekarbonisie-

58 Rodi/Sina, Das Klimaschutzrecht des Bundes – Analyse und Vorschläge zu seiner Weiterentwicklung, 2011 (UBA-Publikationen 17/2011), S. 381 ff. (zitiert als: Rodi/Sina).

59 In diesem Sinne WWF, Vorschlag Klimaschutz- und Energiewenderahmengesetz (KENRAG), Gutachten erstellt durch Becker Büttner Held (BBH), Oktober 2013, S. 14 f. (zitiert als: WWF).

rungsprozesses. Das numerische Ziel schwankt, je nach politischem Ehrgeiz, zwischen 75 und 100%. Überwiegend wird auch ein zeitnahes Ziel gesetzlich festgeschrieben, etwa die Jahre 2020 oder 2025; dafür spricht, dass hier die Entwicklungen, mögliche Maßnahmen sowie deren prognostizierte Auswirkungen auf die Zielerreichung schon absehbar sind. Manche Gesetze zeichnen den Dekarbonisierungsprozess bereits mit Zwischenzielen für alle zehn Jahre vor.⁶⁰ Man kann darüber streiten, ob so nicht der exekutive Planungsprozess zu starr gebunden wird; man könnte aber – unter Bezugnahme auf den britischen Climate Change Act - daran denken, dafür ein transparentes Zielanpassungsverfahren vorzusehen. Die Festlegung sektoraler Ziele sollte jedenfalls der Exekutive überlassen werden.⁶¹ Da die Fernziele des Klimaschutzes rechtsverbindlich sind, unterliegt die Regierung beim Setzen von Zwischen- und Sektorenzielen ohnehin einer Ermessenskontrolle.⁶²

Ein besonderes Problem bei der Ausgestaltung von Klimaschutzzielen stellt sich in Europa in Bezug auf den europäischen Emissionshandel, da dieser in seinem Anwendungsbereich ein Dekarbonisierungsziel umfasst. Die besseren Gründe sprechen dafür, dass nationale Klimaschutzgesetze ein einheitliches Gesamtziel festlegen und sich nicht auf die Sektoren außerhalb des Emissionshandels beschränken.⁶³ Letzteres wäre der Öffentlichkeit kaum zu vermitteln. Zudem gehört die Veränderung (und Verbesserung) des europäischen Emissionshandels ebenso auf die politische Agenda wie die Frage nach ergänzenden nationalen Maßnahmen. Als Vorbild dient dabei häufig der Carbon Price Floor in Großbritannien, also die Setzung eines Mindestpreises für Treibhausgaszertifikate; dies haben etwa Die Grünen in ihrem Entwurf eines Klimaschutzgesetzes vorgesehen.⁶⁴ Allerdings wirft dieses Instrument in Deutschland verfassungsrechtliche Probleme auf. Eine Rechtfertigung als CO₂-Steuer hängt von der bisher verfassungsgerichtlich noch nicht geklärten Frage ab, ob sich die Gesetz-

60 In diesem Sinne WWF, S. 4 (17 f.).

61 So auch WWF, S. 18 f.

62 So *Church*, UCL Journal of Law and Jurisprudence 4 (2015), 109 ff., zur britischen Rechtslage.

63 So aber etwa das Eckpunktepapier der SPD-Bundestagsfraktion, S. 3 f. (www.spdfraktion.de/system/files/documents/ag_umwelt_entwurf_eckpunkte_Klimaschutzgesetz.pdf, zuletzt aufgerufen am 10.1.2017).

64 § 11 des Entwurfs eines Gesetzes zur Festlegung nationaler Klimaschutzziele und zur Förderung des Klimaschutzes (Klimaschutzgesetz), BT-Drs. 18/1612 vom 3.6.2014.

gebungskompetenz des Art. 105 Abs. 2 GG nur auf Steuern beschränkt, für die Art. 106 GG eine Ertragsverteilung vorsieht.⁶⁵ Diese auch unter dem Stichwort „Steuererfindungsrecht“ diskutierte Frage könnte demnächst vom Bundesverfassungsgericht entschieden werden, sollte dieses die Brennelementesteuer nicht als Verbrauchssteuer im Sinne von Art. 106 GG ansehen.⁶⁶ Ansonsten müsste versucht werden einen Carbon Price Floor als (lenkende) Sonderabgabe zu rechtfertigen.

Ein weiterer zentraler Bestandteil der Klimaschutzgesetze ist ein exekutiver Klimaschutzplan mit einem gesetzlich festgelegten Verfahren. Dies entspricht einer fast einheitlichen „best practice“ im nationalen und internationalen Bereich. Dabei sollte ein Mindestinhalt definiert werden, der jedenfalls die Festlegung sektoraler Ziele sowie einen Maßnahmenkatalog umfassen sollte; dabei ist entscheidend, dass die Maßnahmen nach den Verantwortungsbereichen der Bundesministerien zugeordnet werden.⁶⁷ Zudem sollte das Verfahren der Planerstellung präzise festgelegt werden;⁶⁸ nur so wird Transparenz und ein politischer Diskurs ermöglicht. Es spricht viel dafür andere Ziele der Energiewende – zumindest im Rahmen eines Klimaschutzgesetzes – als Mittel zum Zweck der Dekarbonisierung anzusehen und der exekutiven Planung zu überantworten; der Gesetzentwurf der Grünen bezieht das auf Ziele für 1. Energieeinsparung und Energieeffizienz, 2. den Ausbau der erneuerbaren Energien, 3. den Anteil des Schienenverkehrs und der Binnenschifffahrt am Personen- und Güterverkehr, 4. den Anteil des ökologischen Landbaus an der landwirtschaftlich genutzten Fläche, 5. die Speicherung von Kohlenstoff im Bereich Landnutzung, Landnutzungsveränderungen und Forstwirtschaft. In zeitlicher Dimension erscheint ein Rhythmus von vier oder fünf Jahren für die Vorlage neuer Klimaschutzpläne angemessen; man könnte erwägen, dass sie in der Zwischenzeit, etwa jährlich angepasst und fortgeschrieben werden, was eine zusätzliche Dynamik in den Planungsprozess bringen würde. Überzeugend ist der Gedanke des Berliner Energiewendegesetzes, die Vorlage neuer Klimaschutzpläne innerhalb des ersten Jahres einer neuen Legislaturperiode vorzusehen;⁶⁹ dann würde die Klimaschutzplanung stär-

65 Rodi, Der Rechtsrahmen für den Einsatz ökonomischer Instrumente in der Ressourcenschutzpolitik, ZUR 2016, 231 (232 ff.).

66 Anhängiges Verfahren beim BVerfG 12.1.2016 - 2 BvL 6/13.

67 Rodi/Sina, S. 341; WWF, S. 21.

68 WWF, S. 22.

69 Ebenso WWF, S. 4, mit einer kürzeren Frist von 9 Monaten.

ker demokratisch legitimiert und mit der politischen Verantwortung rückgekoppelt werden. Aus dem gleichen Grund ist eine Berichterstattung der Regierung vor dem Parlament und eine parlamentarische Beschlussfassung zwingend vorzusehen.

Bedeutsames Gegenstück der Klimaschutzplanung ist ein Monitoring- und Evaluationsprozess. Man wird der Bedeutung der Klimaschutzplanung nur gerecht werden können, wenn man hier eine wissenschaftlich fundierte Evaluation vorsieht (das ist ohnehin eine erkennbare Tendenz guter Gesetzgebung bei wichtigen Vorhaben, insbesondere bei großer Prognoseunsicherheit).⁷⁰ Interessant ist insoweit der Ansatz des Gesetzentwurfs der Grünen, die Feststellung der tatsächlichen Entwicklung des Treibhausgasausstoßes dem Umweltbundesamt zu überantworten. Erwägenswert ist zudem der Vorschlag, dass der Evaluierungsbericht neun Monate vor Ende der Legislaturperiode vorliegen soll, damit er auch als Grundlage für den Wahlkampf dienen kann;⁷¹ allerdings wird das Planungs-, Umsetzungs- und Auswertungsverfahren dadurch zeitlich extrem gedrängt.

Ein weiteres Element einer gesetzgeberischen „best practice“ im Bereich der Landesklimaschutzgesetze ist die gesetzliche Konturierung einer Vorbildfunktion der öffentlichen Hand. Überall dort, wo diese die Durchführung von Klimaschutzmaßnahmen „selbst in der Hand hat“, sollten besonders ehrgeizige Ziele gelten. Innovativ ist dabei der Gedanke des Berliner Energiewendegesetzes Klimaschutzvereinbarungen mit juristischen Personen des Privatrechts und Personengesellschaften vorzusehen, insbesondere, aber nicht ausschließlich, mit solchen, an denen die öffentliche Hand beteiligt ist. Zudem sollte die Erarbeitung von Klimaschutzkonzepten für alle Träger öffentlicher Verwaltung zwingend vorgeschrieben werden.

Als beratendes Gremium sollte jedenfalls ein sachverständiger Klimaschutzrat vorgesehen werden. Seine Unabhängigkeit von der Regierung würde gestärkt, wenn die Mitglieder vom Bundestag (eventuell zusätzlich auch vom Bundesrat) gewählt werden würden; jedenfalls sollte das Gremium beim Bundestag ressortieren. Dem Beispiel des irischen Klimaschutz-

70 Vgl. hierzu allg. *Rodi*, S. 146 f.; zu einem interessanten Anwendungsfall *Ziekow*, *Bewährung und Fortentwicklung des Informationsfreiheitsrechts. Evaluierung des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes im Auftrag des Deutschen Bundestags*, 2013.

71 *WWF*, S. 4 f.

gesetzes folgend überzeugt auch hier die Überlegung, dass die Leiter wichtiger Sachverständigengremien mit Kompetenzen im Bereich des Klimaschutzes zwingend beteiligt sein sollten (etwa WBGU, Rat für Nachhaltige Entwicklung, Sachverständigenrat für Umweltfragen etc.)⁷² Pluralistisch zusammengesetzte Gremien können dieser Aufgabe nicht gleichermaßen gerecht werden; deren Sinn könnte - neben einer parlamentarischen Beteiligung - allenfalls darin bestehen, die Akzeptanz des Transformationsprozesses zu erhöhen. Deshalb könnte daran gedacht werden ein solches Gremium (nach dem Vorbild Österreichs) zusätzlich zu installieren.

Deutlich schwieriger fällt die Antwort auf die Frage, ob und inwieweit das Gesetz Sanktionen enthalten sollte. Zunächst können sich indirekte Sanktionen ohnehin dadurch ergeben, dass andere staatliche Planungen auf ihre Vereinbarkeit mit der Klimaschutzplanung überprüft werden könnten;⁷³ aus Gründen der Rechtssicherheit sollte diese Bindung ausdrücklich im Gesetz festgeschrieben werden. Verstärkt würde die Bindungswirkung, wenn für den Fall der Zielverfehlung zwingend ein Klimaschutz-Aktionsprogramm mit spezifischen Handlungsanforderungen vorgeschrieben wird.⁷⁴ Ein weiterer Vorschlag geht dahin, eine Kompatibilitätsprüfung für klimarelevante Gesetze vorzuschreiben;⁷⁵ hier könnte der Normenkontrollrat mit dem Klimaschutzrat zusammenwirken.

Zur Diskussion steht weiter, ob und inwieweit auf gesetzlicher Ebene bereits konkrete Klimaschutzmaßnahmen vorgesehen werden sollten. Dabei ist zunächst zu berücksichtigen, dass dies im Rahmen von Spezialgesetzen ohnehin erfolgt, etwa im Rahmen eines Fördersystems für Erneuerbare Energien oder der Energieeffizienzgesetzgebung. Eine Aufnahme in ein allgemeines Klimaschutzgesetz sollte nur dann erfolgen, wenn ein enger Zusammenhang zu dessen Regelungsinhalt besteht. Ein interessanter Gedanke ist dabei etwa die Festlegung eines Carbon Price Floors (Gesetzesentwurf der Grünen). Im Übrigen sprechen gerade auf Bundesebene die besseren Argumente dafür, das Klimaschutzgesetz als strategisches Rahmengesetz für den Transformationsprozess zu konzipieren.⁷⁶

72 WWF, S. 26 ff.

73 So zum Beispiel High Court London (o. Fn. 30).

74 So § 9 des Gesetzesentwurfs der Grünen (o. Fn. 64); WWF, S. 30.

75 WWF, S. 30.

76 In diesem Sinne *Wickel*, Mögliche Inhalte von Klimaschutzgesetzen auf Länderebene, DVBl 2013, 77 f., auch bezogen auf die Landesebene.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass ganz erhebliche rechtliche und politische Argumente für den Erlass eines allgemeinen Klimaschutzgesetzes sprechen. Betrachtet man die Erfahrungen anderer Länder sowie der Bundesländer, zeichnet sich dafür recht deutlich eine „best practice“ ab. Es ist zu hoffen, dass sich die ansonsten doch ambitionierte deutsche Klimaschutzpolitik von dieser Notwendigkeit überzeugen lässt.