



*for a living planet*

## Ein Klimaschutzgesetz für Deutschland

---

*Juristisches Kurzgutachten des Ecologic Instituts*



**Herausgeber:** WWF Deutschland, Frankfurt am Main

**Stand:** April 2009

**Autoren:** Dr. Stephan Sina, Dr. Nils Meyer-Ohlendorf, Dr. Ralph Czarnecki,  
L.L.M., Ecologic Institut, Pfalzburger Straße 43/44, 10717 Berlin

**Kontakt:** Brick Medak, WWF Deutschland, brick.medak@wwf.de

**Layout:** astrid ernst, Text- und Webdesign, Bremen

© 2009 WWF Deutschland, Frankfurt am Main

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung des Herausgebers.

**Titelfoto:** © WWF

# Inhalt

Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse .....	4
1 Einleitung .....	5
2 Hintergrund .....	6
3 Bestandsaufnahme zum Klimaschutzrecht in Deutschland .....	8
3.1 Begriff des Klimaschutzrechts und Abgrenzung zu anderen Rechtsgebieten .....	8
3.2 Verpflichtungen aus Klimaschutzrecht .....	9
3.2.1 Verpflichtungen aus Völkerrecht .....	9
3.2.2 Verpflichtungen aus EU-Recht .....	10
3.2.3 Verpflichtungen aus deutschem Recht .....	12
3.3 Ergebnis und Bewertung .....	13
4 Eigenständige Verankerung des Klimaschutzrechts im deutschen Recht .....	14
4.1 Variante 1: Klimaschutzgesetz .....	14
4.1.1 Gesetzgebungszuständigkeit .....	14
4.1.2 Treibhausgasreduktionsziele .....	15
4.1.2.1 Gesetzgebungskompetenz des Bundes für Klimaschutzziele .....	15
4.1.2.2 Vereinbarkeit strengerer Klimaschutzziele mit EU-Recht .....	16
4.1.2.3 Zwischenziele .....	17
4.1.2.4 Festlegung und Änderung von Klimaschutzzielen .....	18
4.1.2.5 Sanktionen .....	20
4.1.2.6 Berichtspflichten .....	22
4.1.3 Einführung einer Klimaschutzkommission .....	22
4.1.3.1 Verfassungsrechtliche Zulässigkeit .....	23
4.1.3.2 Aufgaben und organisatorische Ausgestaltung .....	23
4.1.4 Ermächtigung zu Umsetzungsmaßnahmen .....	24
4.1.5 Ergebnis .....	24
4.2 Variante 2: Klimaschutzgesetzbuch .....	26
4.2.1 Inhalt .....	26
4.2.2 Gesetzgebungskompetenz .....	26
4.2.3 Ausgestaltung eines Klimaschutzgesetzbuchs .....	28
4.2.4 Ergebnis .....	30
4.3 Variante 3: Einfügung eines Klimaschutzkapitels in ein Umweltgesetzbuch .....	30
4.4 Variante 4: Verankerung des Klimaschutzes im Grundgesetz .....	31
4.4.1 Aktuelle Berücksichtigung des Klimaschutzes im GG .....	31
4.4.2 Eigenständige Verankerung des Klimaschutzes im GG .....	32
4.4.3 Formelle Anforderungen an Grundgesetzänderungen .....	32
4.4.4 Ergebnis .....	32
5 Zusammenfassung und Empfehlungen .....	33
5.1 Zusammenfassung .....	33
5.2 Empfehlungen .....	36
Literaturverzeichnis .....	37

## Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse

Aufgrund geltender völkerrechtlicher und europarechtlicher Vorgaben im Rahmen des Kyoto-Protokolls ist Deutschland bereits zur Minderung seiner Treibhausgasemissionen bis 2012 um 21 Prozent gegenüber 1990 verpflichtet. Durch demnächst geltende europarechtliche Vorgaben wird sich diese Verpflichtung auf umgerechnet 33 Prozent bis 2020 erhöhen<sup>1</sup>. Das Ziel der Bundesregierung, die Treibhausgasemissionen bis 2020 um 40 Prozent gegenüber 1990 zu reduzieren, würde über diese bestehenden bzw. bereits beschlossenen Ziele hinausgehen, stellt aber lediglich eine rechtlich unverbindliche politische Vorgabe dar. Die Aufnahme mindestens dieses weitergehenden Ziels in ein Klimaschutzgesetz würde zu einem entsprechenden, rechtlich verbindlichen Reduktionsziel für Deutschland bis 2020 führen. Mit der Aufnahme eines langfristigen gesetzlichen Minderungsziels von 80 bis 95 Prozent bis 2050 in ein solches Gesetz würde Deutschland erst recht anspruchsvollere Ziele als die bestehenden und bereits beschlossenen völker- und europarechtlichen Vorgaben verfolgen.

Zur Festlegung derartiger verbindlicher Klimaschutzziele wäre ein allgemeines Klimaschutzgesetz mit Regelungen zu Klimaschutzziele, Sanktionen bei Zielverfehlungen und anderen Verfahren sowie zur Einrichtung einer Klimaschutzkommission derzeit am besten geeignet. Einem derartigen Gesetz ähnlich dem Climate Change Act in Großbritannien stehen weder verfassungsrechtliche noch europarechtliche Bedenken entgegen.

Der Bund hätte die Gesetzgebungskompetenz für ein solches Gesetz. Auch europarechtlich wäre ein nationales Gesetz mit ambitionierten Reduktionspflichten für den Bereich außerhalb des Emissionshandels zulässig. Für den Bereich des Emissionshandels dürfen dagegen ab 2013 keine nationalen Reduktionsvorgaben mehr gesetzt werden, da es ab diesem Zeitpunkt nur noch eine europaweit geltende Emissionsobergrenze gibt. Möglich sind allenfalls unverbindliche nationale Orientierungswerte, d. h. Minderungsziele, die Deutschland innerhalb des europaweiten Emissionshandels für sich anstreben, aber nicht zwingend erreichen muss.

Zur Erreichung der mittel- und langfristigen Ziele sind Zwischenziele sinnvoll. Aufgrund der Vorgaben der demnächst geltenden Effort-Sharing-Entscheidung der EU müsste es sich dabei ab 2013 für den Bereich außerhalb des Emissionshandels zwingend um jährliche

Zwischenziele handeln. Für den Emissionshandelsbereich kommen allenfalls jährliche Orientierungswerte in Betracht. Die Alternative dazu bestünde darin, die Ziele und Zwischenziele eines Klimaschutzgesetzes auf den Bereich außerhalb des Emissionshandels zu beschränken und Klimaschutzziele innerhalb des Emissionshandels ab 2013 der EU zu überlassen. Zusammen mit den Zwischenzielen sollten auch Teilziele für die relevanten Bundesressorts, die Bundesländer und die einzelnen Wirtschaftssektoren festgelegt werden.

Bei der Verfehlung von Zielen wären in einem Klimaschutzgesetz für den Bereich außerhalb des Emissionshandels die Sanktionen aus der Effort-Sharing-Entscheidung zu übernehmen, d. h. es müsste im nächsten Jahr ein deutlich höheres Ziel erreicht und dazu Verbesserungsmaßnahmen erarbeitet werden. Darüber hinaus wäre eine finanzielle Selbstverpflichtung des Bundes zu höheren Ausgaben für den Klimaschutz im Folgejahr, wenn ein verbindliches Jahresziel verfehlt wird, rechtlich prinzipiell möglich. Für den Bereich des Emissionshandels sollten ähnlich wie im Climate Change Act Berichtspflichten und Verbesserungsvorschläge der Regierung gegenüber dem Bundestag vorgesehen werden.

Ein Klimaschutzgesetz sollte auch regelmäßige Berichtspflichten der Regierung gegenüber dem Bundestag vorsehen. Weiter ist eine unabhängige Klimaschutzkommission ähnlich dem britischen Committee on Climate Change sinnvoll, um die Regierung und ggf. den Bundestag über die Höhe der Klimaschutzziele und Maßnahmen zu ihrer Erreichung zu beraten. Ihre Einrichtung wäre verfassungsrechtlich unbedenklich, soweit ihr keine formellen Entscheidungsbefugnisse, etwa zur Festlegung der Klimaschutzziele, eingeräumt werden. In organisatorischer Hinsicht wäre eine interdisziplinäre Zusammensetzung wünschenswert.

Auch für ein Klimaschutzgesetzbuch, das die wesentlichen klimaschutzrelevanten Vorschriften oder Gesetze zusammenfasst, hätte der Bund grundsätzlich die Gesetzgebungszuständigkeit. Es ist jedoch äußerst schwierig und langwierig, ein derartiges Gesetzbuch sinnvoll zuzuschneiden, da viele klimaschützenden Regelungen zu anderen Rechtsbereichen gehören. Eine schnelle Zusammenfassung einiger wesentlicher Gesetze brächte keinen Gewinn. Einem eigenständigen Klimaschutzgesetzbuch vorzuziehen wäre eine Zusammenfassung klimaschützender Regelungen im Rahmen eines Umweltgesetzbuchs mit einem eigenständigen Klimaschutzkapitel.

<sup>1</sup> Umgerechnetes „nationales Ziel“ aus individueller Verpflichtung außerhalb des Emissionshandels (14 Prozent gegenüber 2005) und anteiliger Verpflichtung am EU-Ziel für den Emissionshandel (21 Prozent gegenüber 2005).

Eine Änderung des Art. 20 a GG zur ausdrücklichen Erwähnung des Klimaschutzes verbessert das geltende Recht nicht. Eine Initiative zur Änderung von Artikel

20 a GG ist problematisch, da sie aufwendig und deren Ausgang unsicher ist.

## 1 Einleitung

Nicht erst seit der Veröffentlichung des Aufsehen erregenden Berichts des UN-Weltklimarats (IPCC) im Jahre 2007<sup>2</sup> rückt die Erkenntnis immer weiter in das Bewusstsein der Öffentlichkeit, dass der Kampf gegen den Klimawandel eine der großen Herausforderungen dieses Jahrhunderts ist. Seitdem werden die Warnungen der Klimaforscher immer dringlicher: der Klimawandel schreitet schneller voran und wird dramatischere Folgen haben als bisher angenommen. Vor allem die Politik ist gefordert, auf diese neuen Erkenntnisse der Klimaforschung zu reagieren.

Die Bundesregierung hat sich deshalb das Ziel gesetzt, die deutschen Treibhausgasemissionen bis 2020 um 40 Prozent gegenüber 1990 zu senken<sup>3</sup>. Doch anders als in Großbritannien, wo man sich in einem Klimaschutzgesetz (Climate Change Act<sup>4</sup>) auf eine verbindliche Senkung der Treibhausgasemissionen um 80 Prozent bis 2050 festgelegt hat, sind die deutschen Klimaziele weder verbindlich geregelt noch reichen sie über 2020 hinaus.

Vor diesem Hintergrund hat der WWF Deutschland das Ecologic Institut beauftragt, in einem Kurzgutachten zu prüfen, ob in Deutschland ein Klimaschutzgesetz ähnlich dem Climate Change Act in Großbritannien auf den Weg gebracht werden könnte.

In diesem Rahmen sollen insbesondere die folgenden Fragen beantwortet werden:

- Wie könnten anspruchsvolle Treibhausgasemissions-Reduktionsziele (mindestens 40 Prozent bis 2020 und 80 bis 95 Prozent bis 2050) am besten gesetzlich verankert werden?

- Welche Vorgaben aus dem britischen Climate Change Act könnten dabei übernommen werden?
- Wie könnte insbesondere ein Sanktionsmechanismus aussehen?
- Welche Gesetze aus den Bereichen Umwelt, Energie, Verkehr und Landwirtschaft sollten in ein Klimaschutzgesetzbuch oder in ein Klimaschutzkapitel innerhalb eines Umweltgesetzbuchs aufgenommen werden?
- Wie könnte der Klimaschutz in das Grundgesetz aufgenommen werden?

Zur Beantwortung dieser Fragen macht das nachstehende Gutachten erste belastbare Aussagen. Im ersten Teil (Kap. 3) erfolgt eine Bestandsaufnahme zum geltenden Klimaschutzrecht in Deutschland einschließlich der völkerrechtlichen und europarechtlichen Vorgaben. In dem nachfolgenden Hauptteil (Kap. 4) werden vier Möglichkeiten zur eigenständigen Verankerung des Klimaschutzrechts im deutschen Recht untersucht:

- ein Klimaschutzgesetz im Sinne eines allgemeinen Rechtsrahmens ähnlich dem Climate Change Act, in welchem Reduktionsziele, Sanktionen und Berichtspflichten sowie eine Klimaschutzkommission geregelt werden
- ein breiter angelegtes Klimaschutzgesetzbuch, das den wesentlichen Bestand an klimaschutzrelevanten Regelungen im deutschen Recht enthält
- die Aufnahme eines eigenständigen Klimaschutzkapitels in ein Umweltgesetzbuch
- die eigenständige Verankerung des Klimaschutzes in das Grundgesetz (GG).

Im letzten Teil (Kap. 5) werden die Kernaussagen des Gutachtens zusammengefasst und Empfehlungen dazu ausgesprochen, welche der untersuchten Möglichkeiten sich am besten für eine Verankerung des Klimaschutzrechts im deutschen Recht eignen.

<sup>2</sup> 4. Sachstandsbericht des Zwischenstaatlichen Ausschusses für Klimaänderungen (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) von 2007, abrufbar unter [www.ipcc.ch](http://www.ipcc.ch).

<sup>3</sup> 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. April 2007 in Berlin, Bulletin der Bundesregierung Nr. 46-1 vom 26. April 2007, [www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2007/04/Anlagen/46-1bmu\\_property=publicationFile.pdf](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2007/04/Anlagen/46-1bmu_property=publicationFile.pdf), S. 4.

<sup>4</sup> Climate Change Act (c. 27) vom 26.11.2008, [www.opsi.gov.uk/acts/acts2008/pdf/ukpga\\_20080027\\_en.pdf](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2008/pdf/ukpga_20080027_en.pdf).

## 2 Hintergrund

Soweit ersichtlich, stellt der Climate Change Act (im Folgenden: CCA) das weltweit erste Gesetz dar, mit dem sich ein Staat zu verbindlichen langfristigen Minderungszielen in Bezug auf Treibhausgasemissionen verpflichtet<sup>5</sup>. Das Gesetz besteht aus sechs Teilen und acht Anhängen. Inhaltlich sieht es im Wesentlichen folgendes vor<sup>6</sup>:

- Mittel- und langfristige Reduktionsziele (mindestens 26 Prozent bis 2020 und 80 Prozent bis 2050, jeweils gegenüber 1990) in Bezug auf alle Treibhausgasemissionen. Als Zwischenziele sieht das Gesetz ab 2008 fünfjährige Emissionsbudgets („carbon budget“) vor, die die zulässige Menge an Treibhausgasemissionen in diesen Zeiträumen begrenzen. Es müssen jeweils drei Budgets im Voraus festgelegt werden. Zur Orientierung gibt der zuständige Minister Bandbreiten für die Nettoemissionen in jedem Jahr des Budgetzeitraums vor.
- Jahresberichte der Regierung über die Treibhausgasemissionen in Großbritannien sowie Jahresberichte des Committee on Climate Change über erzielte Fortschritte, auf die die Regierung erwidern muss.
- Ein neues unabhängiges Beratungsgremium, das Committee on Climate Change, um die Regierung und nachgeordnete Verwaltungsträger über Wege zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen und auf Anfrage über alle Fragen zum Klimawandel zu beraten. Das Committee soll insbesondere Empfehlungen über den optimalen Reduktionspfad bis 2050, die Höhe der Emissionsbudgets und die erforderlichen Anstrengungen der Wirtschaft aussprechen und über Fortschritte berichten.
- Ein Verfahren zur Einschätzung der Risiken der Auswirkungen des Klimawandels für Großbritannien einschließlich Anforderungen an die Regierung, entsprechende Anpassungsprogramme zu entwickeln, sowie Beratungs- und Berichtspflichten des Climate Change Committee.

- Ermächtigungen an die Regierung und die Regionalverwaltungen zur Einführung diverser spezifischer Minderungsmaßnahmen, insbesondere nationaler Emissionshandelssysteme.

Das Committee on Climate Change ist bereits im März 2008 gebildet worden und hat seinen ersten Bericht unmittelbar nach seiner offiziellen Einrichtung am 01.12.2008 veröffentlicht<sup>7</sup>.

In Deutschland hat sich die Bundesregierung in einer Regierungserklärung vom 26.04.2007 zu einer Treibhausgasemissionsminderung von 40 Prozent gegenüber 1990 bis 2020 verpflichtet<sup>8</sup>. Zu diesem Zweck hat die Bundesregierung im August 2007 in Meseberg Eckpunkte für ein „Integriertes Energie- und Klimaprogramm“ beschlossen. In Umsetzung dieses Programms hat der Bundestag zwei umfangreiche Gesetzespakete beschlossen, mit denen eine Minderung von ca. 36 Prozent - im Vergleich zu bisher ca. 18 Prozent - gegenüber 1990 erreicht werden soll.

Auch wenn sich Deutschland damit prinzipiell auf gutem Weg befindet, ist es offen, ob der Sprung von einer derzeit 18-prozentigen Reduktion auf eine 40-prozentige in 2020 gelingen wird. Daher stellt sich die Frage, ob das bisherige Instrumentarium nicht verbessert werden kann, um die Chancen einer Zielerreichung zu erhöhen. Als Beitrag dazu wird ein Klimaschutzgesetz mit rechtsverbindlichen Klimaschutzzielen ähnlich dem Climate Change Act diskutiert<sup>9</sup>. In Österreich haben die Grünen eine Studie zur Übertragbarkeit des britischen Klimaschutzgesetzes auf Österreich und zu anderen Regulativen im Anlagenrecht in Auftrag gegeben und auf deren Grundlage am 18.02.2009 ein Klimaschutzgesetz-Paket vorgestellt<sup>10</sup>.

<sup>5</sup> Vgl. Michael McCarthy, A Bill which makes reducing carbon emissions a legal duty, The Independent, 14.03.2007, [www.independent.co.uk/environment/climate-change/a-bill-which-makes-reducing-carbon-emissions-a-legal-duty-440120.html](http://www.independent.co.uk/environment/climate-change/a-bill-which-makes-reducing-carbon-emissions-a-legal-duty-440120.html).

<sup>6</sup> Siehe auch die Übersicht in den inoffiziellen Explanatory Notes der Regierung zum CCA 2008, [www.opsi.gov.uk/acts/acts2008/en/ukpga\\_20080027\\_en\\_1.htm](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2008/en/ukpga_20080027_en_1.htm), S. 1 f.

<sup>7</sup> Building a low-carbon economy – The UK’s contribution to tackling climate Change, The First Report of the Committee on Climate Change, December 2008, <http://hmcc.s3.amazonaws.com/pdf/TSO-Climate-Change.pdf>.

<sup>8</sup> Hierzu und zum folgenden Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), Umweltgutachten 2008, Umweltschutz im Zeichen des Klimawandels, Juni 2008, [www.umweltrat.de/02gutach/download/02/umweltg/UG\\_2008.pdf](http://www.umweltrat.de/02gutach/download/02/umweltg/UG_2008.pdf) (im Folgenden: SRU (2008)), Rn. 102 ff.

<sup>9</sup> Siehe z. B. BUND, Für ein neues Klimaschutzgesetz: Jährliche Kontrolle statt vager Versprechen, Berlin, 27.02.2008, [www.bund.net/fileadmin/bundnet/publikationen/Klima/20080227\\_Kli-ma-Klimaschutzgesetz\\_skizze.pdf](http://www.bund.net/fileadmin/bundnet/publikationen/Klima/20080227_Kli-ma-Klimaschutzgesetz_skizze.pdf).

<sup>10</sup> Grüne Ideen für ein Klimaschutzgesetz, Präsentation der Studienergebnisse und Grünes Klimaschutzgesetz-Paket, 18.02.2009, mit Zusammenfassung der Studie von Prof. Dr. Rudolf Feik, [www.gruene.at/umwelt/artikel/lesen/40869/PK\\_20090218\\_Klimaschutzgesetz\[1\].pdf](http://www.gruene.at/umwelt/artikel/lesen/40869/PK_20090218_Klimaschutzgesetz[1].pdf).

Schließlich hat auch der Referentenentwurf für ein Umweltgesetzbuch (UGB)<sup>11</sup> Diskussionen zur Integration des Klimaschutzrechts in ein Umweltgesetzbuch aufgeworfen<sup>12</sup>. Nachdem das UGB-Projekt vor kurzem gescheitert ist<sup>13</sup>, stellt sich die Frage, ob nicht das Klimaschutzrecht in einem eigenständigen Klimaschutzgesetzbuch, das über Rahmenregelungen wie im CCA hinausgeht, kodifiziert werden könnte.

---

<sup>11</sup> Letzte Fassung abrufbar unter [www.bmu.de/umweltgesetzbuch/downloads/doc/40448.php](http://www.bmu.de/umweltgesetzbuch/downloads/doc/40448.php).

<sup>12</sup> Siehe Klimaschutz im UGB, Zusammenfassung der Ergebnisse des 3. Workshops des Öko-Instituts, der Deutschen Umwelthilfe und des Unabhängigen Instituts für Umweltfragen zum Umweltgesetzbuch am 6. September 2007 in Berlin, [www.umweltgesetzbuch.org/fileadmin/redakteur\\_uploads/Protokoll\\_SS3\\_Klimaschutz.pdf](http://www.umweltgesetzbuch.org/fileadmin/redakteur_uploads/Protokoll_SS3_Klimaschutz.pdf).

<sup>13</sup> Siehe Presserklärung des BMU vom 01.02.2009, Umweltgesetzbuch ist am Widerstand Bayerns und der Union gescheitert, [www.bmu.de/pressemitteilungen/aktuelle\\_pressemitteilungen/pm/43013.php](http://www.bmu.de/pressemitteilungen/aktuelle_pressemitteilungen/pm/43013.php); Nur eine kleine Lösung im Umweltrecht, FAZ vom 6.3.2009, S. 15.

## 3 Bestandsaufnahme zum Klimaschutzrecht in Deutschland

### 3.1 Begriff des Klimaschutzrechts und Abgrenzung zu anderen Rechtsgebieten

Klimaschutzrecht lässt sich definieren als der Bestand der Rechtsnormen, die das Klima vor anthropogenen Einwirkungen schützen sollen<sup>14</sup>. Da Klimaschutz eine Querschnittsmaterie ist<sup>15</sup>, werden klimarelevante Aspekte bis heute noch überwiegend im Rahmen der traditionellen Teilgebiete des Umweltrechts behandelt, wie etwa der Emissionshandel im Rahmen des Immissionsschutzrechts<sup>16</sup>. Entsprechend der rapide gestiegenen Bedeutung und Wahrnehmung des Klimaschutzes beginnt sich aber inzwischen ein eigenständiges Rechtsgebiet „Klimaschutzrecht“ als neues Teilgebiet des Umweltrechts zu etablieren<sup>17</sup>. Dieses neue deutsche Klimaschutzrecht ist im Zusammenhang mit dem „Klimaschutzrecht“ auf europäischer und völkerrechtlicher Ebene zu betrachten, mit dem es ungeachtet der unterschiedlichen Ausdifferenzierung und rechtlichen Verdichtung eng verzahnt ist<sup>18</sup>.

Vom Immissionsschutzrecht unterscheidet sich das Klimaschutzrecht im Wesentlichen dadurch, dass es sich ausschließlich mit den globalen Umweltbelastungen der Atmosphäre befasst, während das Immissionsschutzrecht der Bewältigung konkreter lokaler Umweltbelastungen zum Zwecke der Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung dient<sup>19</sup>. Als globale Umweltbelastungen erfasst das Klimaschutzrecht sowohl den Treibhauseffekt als auch den Abbau der Ozonschicht<sup>20</sup>.

Dieses Gutachten konzentriert sich auf den Treibhauseffekt, zumal das Problem des Ozonschichtabbaus heute wohl weitgehend als bewältigt gelten kann<sup>21</sup>. Mit dem Energierecht, das auf Grund des hohen CO<sub>2</sub>-Ausstoßes des Energiesektors besonders klimarelevant ist, überschneidet sich das Klimaschutzrecht hinsichtlich derjenigen Normen des Energierechts, denen eine umweltpolitische Zielrichtung zu Grunde liegt („Umweltenergierecht“)<sup>22</sup>.

Die Schwierigkeit der Erfassung des Klimaschutzrechts als eigenes Rechtsgebiet besteht darin, dass es bisher kein „Hauptgesetz“ gibt<sup>23</sup>, wie dies in Großbritannien mit dem CCA und auf völkerrechtlicher Ebene mit der Klimarahmenkonvention<sup>24</sup> und dem Kyoto-Protokoll<sup>25</sup> der Fall ist. Von den „Teilgesetzen“ stellen lediglich die Rechtsakte zur Umsetzung des Emissionshandels und der anderen flexiblen Mechanismen (TEHG<sup>26</sup>, ZuG<sup>27</sup>, ProMechG<sup>28</sup>) mehr oder weniger „originäres“ Klimaschutzrecht dar<sup>29</sup>. Die übrigen klimarelevanten Gesetze lassen sich auch anderen Rechtsgebieten oder Teilrechtsgebieten zuordnen, so dass zumindest ihre ausschließliche Erfassung unter das Klimaschutzrecht problematisch ist<sup>30</sup>.

<sup>14</sup> Vgl. Gärditz, JuS 2008, 324; Kloepfer, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004 (im Folgenden: Kloepfer (2004)), § 17 Rn. 1.

<sup>15</sup> Gärditz, JuS 2008, 325; Wustlich, Die Atmosphäre als globales Umweltgut, 2003, S. 333.

<sup>16</sup> Siehe etwa Sparwasser/Bender/Voßkuhle, Umweltrecht, 5. Aufl. 2003, § 10 Rn. 462 ff.; Schmidt/Kahl, Umweltrecht, 7. Aufl. 2006, § 3 Rn. 148 ff. mit dem Hinweis in Rn. 149, dass die Vorschriften über den Handel mit Emissionszertifikaten Bestandteil des Klimaschutzrechts seien.

<sup>17</sup> Grundlegend Wustlich, a. a. O., S. 319 ff., insb. 326 ff. Siehe auch Kloepfer (2004), § 17; Kloepfer, Umweltschutzrecht, 1. Aufl. 2008 (im Folgenden: Kloepfer (2008)), § 10; Gärditz, JuS 2008, 324; implizit wohl auch Winkler, Klimaschutzrecht, 2005; Müller, Dokumentation zur 31. Wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht, Berlin 2008, S. 191, 194.

<sup>18</sup> Siehe Gärditz, JuS 2008, 325 f.; Müller, a. a. O., S. 194 ff.

<sup>19</sup> Vgl. Kloepfer (2004), § 17 Rn. 14 ff.; Gärditz, JuS 2008, 324 f.; ausführlich Wustlich, a. a. O., S. 328 ff. mit weiteren Abgrenzungskriterien.

<sup>20</sup> Kloepfer (2004), § 17 Rn. 5; Kloepfer (2008), § 10 Rn. 3. A. A. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.), Umweltgesetzbuch (UGB-KomE), Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, 1998 (im Folgenden: UGB-KomE), S. 439: Atmosphärenschtz als Oberbegriff für Klimaschutz und Ozonschutz.

<sup>21</sup> Kloepfer (2008), § 10 Rn. 8.

<sup>22</sup> Siehe Kloepfer (2004), § 16 Rn. 11; Kloepfer (2008), § 10 Rn. 2; Wustlich, a. a. O., S. 334 ff. Zum nicht allgemein üblichen Begriff „Umweltenergierecht“ siehe Kloepfer (2008), § 11 Rn. 1 ff.

<sup>23</sup> Wustlich, a. a. O., S. 333.

<sup>24</sup> United Nations Framework Convention on Climate Change, 31 ILM (1992), S. 849; siehe auch Gesetz zu dem Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen vom 9.5.1992 über Klimaänderungen vom 13.9.1993, BGBl. II, S. 1784.

<sup>25</sup> Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, 37 ILM (1998), S. 22; siehe auch Gesetz zu dem Protokoll von Kyoto vom 11.12.1997 zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen vom 9.5.1992 über Klimaänderungen (Kyoto-Protokoll) vom 27.4.2002, BGBl. II, S. 966. Das Protokoll ist seit dem 16.02.2005 in Kraft.

<sup>26</sup> Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen vom 8.7.2004, BGBl. I, S. 1578, zuletzt geändert am 25.10.2008, BGBl. I, S. 2074.

<sup>27</sup> Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2008 bis 2012 (ZuG 2012) vom 7.8.2007, BGBl. I, S. 1788.

<sup>28</sup> Gesetz über projektbezogene Mechanismen nach dem Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen vom 11. Dezember 1997 vom 22.9.2005, BGBl. I, S. 2826, zuletzt geändert am 25.10.2008, BGBl. I, S. 2074.

<sup>29</sup> In diesem Sinne Kloepfer (2004), § 17 Rn. 89; implizit wohl auch Wustlich, 339; Weinreich, ZUR 2006, 399.

<sup>30</sup> Siehe in Bezug auf das Umweltenergierecht Kloepfer (2004), § 16 Rn. 11.



## 3.2 Verpflichtungen aus Klimaschutzrecht

Als nächstes ist zu klären, welche Verpflichtungen aus dem derzeitigen Klimaschutzrecht resultieren. Dabei ist zwischen den Verpflichtungen aus völkerrechtlichen und europarechtlichen Vorgaben einerseits und den Verpflichtungen aus deutschem Recht andererseits zu unterscheiden.

### 3.2.1 Verpflichtungen aus Völkerrecht

Das heutige Klimaschutzrecht ist im Wesentlichen auf völkerrechtlicher Grundlage entstanden. Die Bundesrepublik Deutschland ist Vertragspartei der wichtigsten völkerrechtlichen Abkommen zum Klimaschutz, insbesondere der Klimarahmenkonvention (im Folgenden: UNFCCC) und des Kyoto-Protokolls (im Folgenden: KP). Das Endziel der UNFCCC besteht darin, die Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre auf einem Niveau zu stabilisieren, das eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems verhindert (Art. 2 UNFCCC). Während die UNFCCC dazu aber lediglich allgemeine Pflichten und Leitlinien enthält, sieht das Kyoto-Protokoll für bestimmte Vertragsparteien, zu denen auch Deutschland gehört, konkrete Reduktionspflichten innerhalb bestimmter Zeiträume vor. Innerhalb des ersten Verpflichtungszeitraums von 2008 bis 2012 müssen diese sog. Anlage-I-Staaten<sup>31</sup> ihre anthropogenen Emissionen an den wichtigsten Treibhausgasen innerhalb der sich aus Anhang B KP zugewiesenen Mengen halten mit dem Ziel, ihre Gesamtemissionen um insgesamt mindestens 5 Prozent unter das Niveau von 1990 zu senken (Art. 3 Abs. 1 KP). Die spezielle Reduktionsquote der Europäischen Gemeinschaft und ihrer seinerzeit 15 Mitgliedstaaten<sup>32</sup> beträgt 8 Prozent (Anlage B zum KP). Die EG hat jedoch von der Möglichkeit in Art. 4 KP Gebrauch gemacht, eine Emissionsgemeinschaft zu bilden, die es ihr erlaubt, gemeinschaftsintern neue Reduktionsquoten festzulegen<sup>33</sup>. Der Anteil Deutschlands beträgt 21 Prozent<sup>34</sup>. Dieses gemeinschaftsinterne „burden sharing“, das dem Sekretariat der Konferenz der Vertragsparteien notifiziert wurde, modifiziert die ursprüngliche völkerrechtliche Reduktionspflicht von 8 Prozent pro Mitgliedstaat. Deutschland ist somit sowohl europarechtlich als

auch völkerrechtlich zu einer Emissionsreduktion von 21 Prozent verpflichtet<sup>35</sup>. Die völkerrechtliche Verpflichtung Deutschlands wird freilich erst relevant, wenn die EG als Emissionsgemeinschaft ihre Reduktionsverpflichtung von 8 Prozent verfehlt<sup>36</sup>. Wie die jeweiligen Reduktionspflichten erfüllt werden sollen, regelt das Kyoto-Protokoll grundsätzlich nicht. Es enthält allerdings drei flexible Mechanismen zur kosteneffizienten Umsetzung, derer sich die Vertragsparteien bedienen können<sup>37</sup>. Die Umsetzung obliegt somit den Vertragsparteien, auf EU-Gebiet der EG und den Mitgliedstaaten.

Der Erfüllungskontrolle nach dem UNFCCC und dem Kyoto-Protokoll dienen zum Einen jährliche Berichtspflichten über die tatsächliche Emissionsentwicklung und die politischen Programme zur Erreichung der Reduktionsziele<sup>38</sup>. Zum Anderen greift seit Beginn des ersten Verpflichtungszeitraums nach dem KP ein spezielles Durchsetzungsverfahren, das als wichtigste Sanktion die Auferlegung eines Wiedergutmachungsfaktors vorsieht<sup>39</sup>. Bei Nichterfüllung der Reduktionspflichten wird die Emissionsmenge, um die die zulässige Emissionsmenge überschritten wird, mit dem Faktor 1,3 multipliziert und von den Emissionsrechten abgezogen, die dieser Vertragspartei in der folgenden Verpflichtungsperiode zustehen. Zudem muss die säumige Vertragspartei detaillierte Aktionspläne aufstellen und dem Erfüllungskontrollausschuss regelmäßig Bericht erstatten. Ferner kann der Vertragspartei das Recht entzogen werden, Emissionsrechte auf dem internationalen Emissionshandelsmarkt zu verkaufen. Voraussetzung für diese im Völkerrecht ungewöhnlich scharfen Sanktionen ist die Feststellung einer Vertragsverletzung durch die Durchsetzungsabteilung des Kontrollausschusses unter Einhaltung einer 3/4-Mehrheit der Mitglieder und einer doppelten Mehrheit aus Annex I-Vertragsparteien und Nicht-Annex I-Parteien. Es bleibt somit abzuwarten, als wie wirksam sich dieser Sanktionsmechanismus in der Praxis erweisen wird<sup>40</sup>.

<sup>35</sup> Vgl. Winkler, a. a. O., S. 65.

<sup>36</sup> Siehe Art. 4 Abs. 6 KP und dazu Oberthür/Ott, a. a. O., S. 197.

<sup>37</sup> Die gemeinsame Umsetzung der Maßnahmen („joint implementation“), der Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung („clean development mechanism“) und der internationale Emissionsrechtehandel („emissions trading“), siehe dazu Kloepper (2004), § 17 Rn. 72 ff.

<sup>38</sup> Siehe Art. 4 und 12 UNFCCC, Art. 7 KP und dazu Kloepper (2004), § 17 Rn. 82.

<sup>39</sup> Dieser Sanktionsmechanismus auf der Grundlage von Art. 18 KP wurde 2005 auf der Vertragsstaatenkonferenz in Marrakesh beschlossen. Siehe dazu und zum folgenden Kloepper (2004), § 17 Rn. 83 f.; Kreuter-Kirchhof, DVBl. 2005, 1552, 1559.

<sup>40</sup> Kritisch Fouquet, Towards a Better Compliance Structure for the European Emission Reduction Policies until 2020, Friends of the Earth Europe, März 2008, S. 21 f.; Müller, a. a. O., S. 195.

<sup>31</sup> Das sind die westlichen Industrieländer/OECD-Staaten einschließlich der EG sowie die Staaten im Übergang zur Marktwirtschaft, die in der Anlage I zur UNFCCC aufgeführt sind, vgl. Kloepper (2004), § 17 Rn. 56 i. V. m. 64.

<sup>32</sup> UNFCCC und KP sind von der EG und ihren Mitgliedstaaten als sog. gemischte Abkommen unterzeichnet worden, dazu näher Oberthür/Ott, Das Kyoto-Protokoll, Opladen 2000, S. 192 f.

<sup>33</sup> Ausführlich zur gemeinsamen Erfüllung der Reduktionspflichten nach Art. 4 KP Oberthür/Ott, a. a. O., S. 191 ff.

<sup>34</sup> Art. 3, 4 der Entscheidung 2002/358/EG des Rates vom 25.4.2002, ABI EG Nr. L 130 vom 15.5.2002, S. 1.

Für die Zeit nach 2012 existieren bisher keine verbindlichen Reduktionsvereinbarungen. Dies soll in den laufenden Klimaverhandlungen bis zur nächsten Vertragsstaatenkonferenz von Kopenhagen im Dezember 2009 erreicht werden<sup>41</sup>. Nach dem derzeitigen Stand der Wissenschaft wird eine erhebliche Verschärfung der Reduktionspflichten der Industrieländer und eine Ausweitung des Kreises der zu Reduktionen verpflichteten Staaten nach dem Grundsatz der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und Fähigkeiten erforderlich sein, um das Endziel einer Vermeidung einer gefährlichen Störung des Klimasystems gemäß Art. 2 UNFCCC nicht zu verfehlen<sup>42</sup>.

### 3.2.2 Verpflichtungen aus EU-Recht

Auf europäischer Ebene existieren zum Einen Vorgaben zum Klimaschutz, die der Umsetzung der völkerrechtlichen Vorgaben dienen. Im Rahmen ihrer Klimaschutzstrategie hat die EU zahlreiche klimaschützende Maßnahmen vor allem in den Bereichen Energie, Verkehr, Industrie und Landwirtschaft ergriffen<sup>43</sup>.

Das zentrale Element zur Umsetzung der Verpflichtungen aus dem KP stellt der Europäische Emissionshandel dar, mit dem ein gemeinschaftsweiter Handel mit Treibhausgaszertifikaten eingeführt wurde, der nach einer „Probephase“ in der ersten Handelsperiode von 2005-2007 seit der zweiten Handelsperiode von 2008-2012 mit dem weltweiten Handel mit Treibhausgaszertifikaten und den projektbezogenen Mechanismen nach dem KP verbunden ist<sup>44</sup>. Mit diesem ökonomischen System eines „Cap and Trade“ werden innerstaatliche Unternehmen bei der Umsetzung von Teilen der Verpflichtungen des KP eingebunden. Stoßen die betroffenen Unternehmen mehr CO<sub>2</sub> aus, als ihnen durch Zertifikate zugewiesen wurde, ohne sich zusätzliche Zertifikate in entsprechender Menge zu kaufen, treffen sie finanzielle Sanktionen von derzeit 100 € pro Tonne CO<sub>2</sub>.

Kommen dagegen die Mitgliedstaaten ihren Umsetzungs- und Befolgungspflichten nach EU-Recht nicht

<sup>41</sup> Siehe Bausch/Mehling, CCLR 2007, 4 und zur Vertragsstaatenkonferenz in Poznan [http://unfccc.int/meetings/cop\\_14/items/4481.php](http://unfccc.int/meetings/cop_14/items/4481.php).

<sup>42</sup> Siehe etwa Kreuter-Kirchhof, DVBI 2005, 1552, 1561.

<sup>43</sup> Siehe näher Mitteilung der Kommission: Fortschritte bei der Umsetzung der Ziele von Kyoto, COM (2007), 757 endg.; ausführlich Bail/Marr/Oberthür, Klimaschutz und Recht, in Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, 2. Aufl. 2003, Band II, § 54 Rn. 100 ff.; Schröder, Klimaschutz durch die Europäische Union, in Hendlar/Marburger/Reinhardt/Schröder (Hrsg.), Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2006, S. 19, 24 ff.

<sup>44</sup> Siehe RL 2003/87/EG vom 13.10.2003, ABI. EG Nr. L 275 v. 25.10.2003, 32 und dazu näher Klopfer (2004), § 17 Rn. 93 ff.

nach, können sie im Rahmen des allgemeinen Vertragsverletzungsverfahrens nach Art. 226-288 EG<sup>45</sup> zu empfindlichen Geldbußen verurteilt werden. Im Bereich des Klimaschutzes wird die Wirksamkeit dieses Sanktionsmechanismus jedoch auf Grund seiner langen Dauer in Frage gestellt<sup>46</sup>.

Für den Zeitraum nach 2012 hat sich die EU eigene Ziele gesetzt, um die Verhandlungen zu einem „Post-2012-Abkommen“ voranzubringen. Auf der Tagung des Europäischen Rates vom März 2007 haben die Staats- und Regierungschefs beschlossen, den gemeinschaftsweiten Ausstoß von Treibhausgasen unabhängig vom Verlauf der Klimaverhandlungen bis 2020 um 20 Prozent und bei einer entsprechenden Verpflichtung anderer Industrieländer und einer angemessenen Beteiligung der Schwellenländer um 30 Prozent gegenüber 1990 zu senken<sup>47</sup>. Für den Zeitraum bis 2050 wird eine Reduktion von 60 bis 80 Prozent angestrebt<sup>48</sup>. Bei dieser Selbstverpflichtung der EU handelt es sich jedenfalls um eine politisch bedeutsame Absichtserklärung<sup>49</sup>. Darüber hinausgehend könnte es sich um eine völkerrechtlich verbindliche einseitige Erklärung handeln<sup>50</sup>. Dafür spricht der Sinn und Zweck der Selbstverpflichtung im Vorfeld der internationalen Klimaverhandlungen, dagegen aber die fehlende völkerrechtliche Handlungsfähigkeit des Europäischen Rates<sup>51</sup>.

Zur Erreichung dieses Ziels hat sich die EU im Dezember 2008 auf ein Klima- und Energiepaket geeinigt<sup>52</sup>. Das Paket besteht aus vier Richtlinien zur Förderung erneuerbarer Energien, zur dritten Phase des Emissionshandels, zur Abtrennung und geologischen Speicherung von CO<sub>2</sub> und zur Qualität von Kraftstoffen, einer Verordnung über CO<sub>2</sub>-Emissionen von Neuwagen und

<sup>45</sup> Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in der Fassung des Vertrags von Nizza vom 26.2.2002, ABI. 2002 Nr. C 325, S. 33.

<sup>46</sup> Vgl. Klopfer (2004), § 17 Rn. 100; Fouquet, a. a. O., S. 19 f.

<sup>47</sup> Rat der EU, Europäischer Rat vom 8./9. März 2007, Schlussfolgerungen des Vorsitzes vom 2. Mai 2007, 7224/1/07 REV 1, Ziff. 31.

<sup>48</sup> Vgl. Rat der EU, Europäischer Rat vom 8./9. März 2007, Schlussfolgerungen des Vorsitzes vom 2. Mai 2007, 7224/1/07 REV 1, Ziff. 30.

<sup>49</sup> In diesem Sinne Bausch/Görlach, La politique climatique de la grande coalition: rétrospective et perspectives, Note du Cerfa 58 (2008), S. 5.

<sup>50</sup> Zu derartigen Rechtsakten siehe Heintschel von Heinegg in Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, 5. Aufl. 2004, § 18.

<sup>51</sup> Zum letztgenannten Kriterium Heintschel von Heinegg, a. a. O., Rn. 8.

<sup>52</sup> Siehe Europäisches Parlament, Angenommene Texte, Mittwoch, 17. Dezember 2008, [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+20081217+TOC+DOC+XML+VO//DE](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+20081217+TOC+DOC+XML+VO//DE).

einer Entscheidung über die Anstrengungen der Mitgliedstaaten, ihre Emissionen in nicht vom Emissionshandel erfassten Sektoren zu reduzieren. Nach der neuen Richtlinie zum Emissionshandel soll es mit der dritten Phase ab 2013 nur noch ein einheitliches, EU-weites Emissionsbudget für die betroffenen Anlagen geben (EU-Cap)<sup>53</sup>. Die Zuteilungsmenge dieser Anlagen wird ab 2010 jährlich um 1,74 Prozent reduziert<sup>54</sup>, so dass das Emissionsbudget 2020 21 Prozent unter dem des neuen Referenzjahres 2005 liegt. Aus der Richtlinie folgt somit, dass der Emissionshandel ab 2013 ein harmonisiertes europäisches Instrument sein wird, dessen zentrale Parameter nicht mehr von den Mitgliedstaaten, sondern von der EU geregelt werden<sup>55</sup>.

Individuelle Treibhausgasemissions-Minderungspflichten der Mitgliedstaaten sieht dagegen die neue Entscheidung zur Aufteilung der Reduktionsverpflichtungen der EU zwischen den Mitgliedstaaten („Effort-Sharing“ statt bisher „Burden-Sharing“, im Folgenden: Effort-Sharing-Entscheidung) für die Emissionen aus Sektoren, die nicht unter den Emissionshandel fallen, vor<sup>56</sup>. In diesem Bereich, der die Sektoren Verkehr, Haushalte, Gewerbe, Dienstleistungen und Landwirtschaft umfasst, soll eine EU-weite Reduzierung von 10 Prozent gegenüber 2005 bis 2020 erreicht werden, wobei die Mitgliedstaaten entsprechend ihrer Wirtschaftskraft unterschiedliche Minderungsverpflichtungen erhalten. Die Minderungsquote für Deutschland beträgt 14 Prozent<sup>57</sup>. Um ihre individuellen Minderungsziele zu erreichen, müssen die Mitgliedstaaten zwischen 2013 und 2020 jährliche Zwischenziele erreichen. Bei Staaten mit einem Emissionsminderungsziel bis 2020 (wie Deutschland) dürfen

die Emissionen in 2013 grundsätzlich nicht höher sein als der Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2010<sup>58</sup>. Die Emissionen der nachfolgenden Jahre müssen bis 2020 in einem linearen Minderungspfad reduziert werden<sup>59</sup>. Dabei dürfen die Mitgliedstaaten verschiedene Flexibilisierungsmechanismen nutzen, insbesondere überschüssige Emissionsminderungen auf das Folgejahr anrechnen lassen („banking“) und bis zu 5 Prozent der Emissionen aus dem jeweiligen Folgejahr borgen („borrowing“)<sup>60</sup>. Wird ein Jahresziel trotz Ausnutzung der flexiblen Mechanismen überschritten, wird die Minderungsverpflichtung (in Tonnen Kohlenstoffdioxidäquivalenten) für das Folgejahr um die überschrittene Menge in Tonnen zuzüglich eines Minderungsfaktors von 1,08 verschärft, ein Teil der flexiblen Mechanismen vorübergehend ausgesetzt und ein Abhilfemaßnahmenplan mit konkreten Maßnahmen und einem Zeitplan verlangt<sup>61</sup>. Die Berichtspflichten der Mitgliedstaaten aus der Burden-Sharing-Entscheidung werden durch die Effort-Sharing-Entscheidung entsprechend erweitert<sup>62</sup>. Im Falle des Abschlusses eines internationalen Klimaschutzabkommens werden die Minderungsverpflichtungen entsprechend verschärft<sup>63</sup>. Als Entscheidung i. S. des Art. 249 Abs. 4 EG tritt die Effort-Sharing-Entscheidung gemäß ihrem Art. 15 20 Tage nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der EU in Kraft und gilt damit in Deutschland unmittelbar.

Durch die Richtlinie über erneuerbare Energien schließlich wird Deutschland dazu verpflichtet, bis 2020 seinen Anteil an Energie aus erneuerbaren Energien am Bruttoendenergieverbrauch auf 18 Prozent und seinen entsprechenden Anteil im Verkehrssektor auf 10 Prozent zu steigern<sup>64</sup>.

Insgesamt soll durch diese Regelungen bis 2020 eine Gesamtmineralölreduzierung von 14 Prozent gegenüber 2005 erreicht werden (entsprechend 20 Prozent gegenüber 1990)<sup>65</sup>. Unter der Voraussetzung, dass der Emissions-

<sup>53</sup> Siehe Standpunkt des Europäischen Parlaments, festgelegt in erster Lesung am 17. Dezember 2008 im Hinblick auf den Erlass der Richtlinie 2009/.../EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Verbesserung und Ausweitung des EU-Systems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten, P6\_TC1-COD(2008)0013, [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0610+0+DOC+XML+V0//DE&language=DE#BKMD-12](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0610+0+DOC+XML+V0//DE&language=DE#BKMD-12), Art. 9 des RL-Entwurfs.

<sup>54</sup> Art. 9 des RL-Entwurfs.

<sup>55</sup> Vgl. Schafhausen, Meseberg und Emissionshandel: Nachhaltiger Klimaschutz in Deutschland und Europa, Präsentation zur Tagung der Evangelischen Akademie Loccum vom 20. bis 22.10.2008, Folie 27, [www.loccum.de/energie/schafhausen.pdf](http://www.loccum.de/energie/schafhausen.pdf); Erling/Waggershauser, UPR 2008, 175, 178.

<sup>56</sup> Siehe Standpunkt des Europäischen Parlaments, festgelegt in erster Lesung am 17. Dezember 2008 im Hinblick auf den Erlass der Entscheidung 2009/.../EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen mit Blick auf die Erfüllung der Verpflichtungen der Gemeinschaft zur Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2020, P6\_TC1-COD(2008)0012, [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0611+0+DOC+XML+V0//DE&language=DE#BKMD-17](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0611+0+DOC+XML+V0//DE&language=DE#BKMD-17).

<sup>57</sup> Siehe Anhang II zum Entscheidungs-Entwurf.

<sup>58</sup> Art. 3 Abs. 2 Unterabs. 1.

<sup>59</sup> Art. 3 Abs. 2 Unterabs. 3.

<sup>60</sup> Siehe Art. 3 Abs. 3 bis 5 sowie Art. 5 Abs. 4 bis 7 zur Verwendung von Gutschriften aus Projektmaßnahmen.

<sup>61</sup> Siehe Art. 7.

<sup>62</sup> Art. 6.

<sup>63</sup> Art. 8.

<sup>64</sup> Siehe Standpunkt des Europäischen Parlaments, festgelegt in erster Lesung am 17. Dezember 2008 im Hinblick auf den Erlass der Richtlinie 2009/.../EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, P6\_TC1-COD(2008)0016, [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0609+0+DOC+XML+V0//DE&language=DE#BKMD-2](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0609+0+DOC+XML+V0//DE&language=DE#BKMD-2), Art. 3 Abs. 1 i. V. m. Anhang I, Art. 3 Abs. 4.

<sup>65</sup> Siehe SRU (2008), Rn. 100.

handel in Deutschland in diesem Zeitraum eine Emissionsminderung in Höhe des EU-Ziels von 21 Prozent gegenüber 2005 erbringt, lässt sich ein „nationales Klimaziel“ für Deutschland bis 2020 von umgerechnet 33 Prozent gegenüber 1990 konstruieren<sup>66</sup>.

Zu ihrer Wirksamkeit müssen die einzelnen Teile des Klima- und Energiepakets nach ihrer formellen Bestätigung durch den Rat am 6. April 2009 noch im Amtsblatt der EU veröffentlicht werden. Nach ihrem Inkrafttreten wird die (politische) Selbstverpflichtung der EU durch konkrete rechtsverbindliche Zielvorgaben an die EU (Emissionshandels-Richtlinie) und die Mitgliedstaaten (insbesondere Effort-Sharing-Entscheidung) ersetzt. Damit und aufgrund der mit dem Klima- und Energiepaket verbundenen erheblichen Kompetenzverlagerung von den Mitgliedstaaten auf die EU-Ebene untermauert die EU ihren Anspruch auf eine Vorreiterrolle im Klimaschutz<sup>67</sup>. Gemessen an den langfristigen Reduktionserfordernissen werden die Zielvorgaben jedoch teilweise als unzureichend kritisiert<sup>68</sup>. Zudem ist bisher noch nicht einmal die Erreichung der Minderungsverpflichtung der EU aus dem Kyoto-Protokoll gesichert, was jedoch Voraussetzung für die Glaubwürdigkeit der EU im internationalen Verhandlungsprozess ist<sup>69</sup>.

### 3.2.3 Verpflichtungen aus deutschem Recht

Als Vertragspartei des KP und Mitgliedstaat der EU ist Deutschland zur Umsetzung der völkerrechtlichen und gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben zum Klimaschutz verpflichtet. Darüber hinaus hat sich die Bundesrepublik eigene Klimaschutzziele gesetzt, um den Prozess auf der internationalen und europäischen Ebene voranzubringen. Eine erste Selbstverpflichtung aus dem Jahre 1990 zur Reduktion von 25 Prozent der energiebedingten Treibhausgasemissionen bis 2005 im Vergleich zu 1990 wurde verfehlt<sup>70</sup>. In einer Regierungserklärung vom 26.04.2007 hat sich die Bundesregierung zur Minderung von Treibhausgasemissionen in Höhe von 40 Prozent gegenüber 1990 bis 2020 verpflichtet<sup>71</sup> und dabei die vormalige Konditionierung des Reduktionsziels von einem EU-weiten Reduktionsziel von 30 Prozent

aufgegeben<sup>72</sup>. Dies entspricht einer Minderung von 26 Prozent gegenüber 2005<sup>73</sup>. Das deutsche Minderungsziel geht somit deutlich über die anstehende Minderungsverpflichtung Deutschlands aus dem EU-Klima- und Energiepaket hinaus. Bei dieser Selbstverpflichtung handelt es sich aber nicht um eine Rechtspflicht, sondern lediglich um eine politische Absichtserklärung<sup>74</sup>. Dementsprechend bleibt eine Zielverfehlung ohne rechtliche Konsequenzen.

Zu Umsetzung der völkerrechtlichen, europarechtlichen und selbstgesetzten Vorgaben hat die Bundesrepublik neben der Umsetzung der Emissionshandelsrichtlinie und der sonstigen flexiblen Mechanismen des KP in TEHG, ZuG und ProjektMechG umfangreiche Maßnahmen ergriffen, etwa im Rahmen des Klimaschutzprogramms vom Oktober 2000<sup>75</sup>. Um das aktuelle Ziel von 40 Prozent zu erreichen, hat die Bundesregierung in den Meseberger Beschlüssen vom August 2007 ein Integriertes Energie- und Klimaprogramm beschlossen, das insgesamt 29 Gesetze bzw. Verordnungen sowie diverse Fördermaßnahmen vorsieht<sup>76</sup>. Im Dezember 2007 sind 14 davon im „Klimapaket I“ in die Wege geleitet worden, weitere 13 im „Klimapaket II“ vom Juni 2008<sup>77</sup>. Damit soll eine Minderung von Treibhausgasemissionen in Höhe von 34 bis 36 Prozent erreicht werden können<sup>78</sup>.

<sup>66</sup> Schafhausen, a. a. O., Folie 33.

<sup>67</sup> Vgl. Oberthür/Roche Kelly, *International Spectator* 43 (2008), 35, 42.

<sup>68</sup> SRU (2008), Rn. 100.

<sup>69</sup> Vgl. SRU (2008), Rn. 101; Oberthür/Roche Kelly, *International Spectator* 43 (2008), 41, jeweils m. w. N.

<sup>70</sup> Vgl. SRU (2008), Rn. 102.

<sup>71</sup> 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. April 2007 in Berlin, a. a. O.

<sup>72</sup> Vgl. SRU (2008), Rn. 104, 107; Winkler, a. a. O., S. 123 f. m. w. N.

<sup>73</sup> SRU (2008), Rn. 104.

<sup>74</sup> Vgl. Winkler, a. a. O., S. 120, 124.

<sup>75</sup> Siehe dazu Bail/Marr/Oberthür, a. a. O., Rn. 126 ff.

<sup>76</sup> Siehe Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, *Das Integrierte Energie- und Klimaprogramm der Bundesregierung, Dezember 2007*, [www.bmu.de/files/pdf/allgemein/application/pdf/hintergrund\\_meseberg.pdf](http://www.bmu.de/files/pdf/allgemein/application/pdf/hintergrund_meseberg.pdf); Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, *Bericht zur Umsetzung der in der Kabinettsklausur am 23./24.08.2007 in Meseberg beschlossenen Eckpunkte für ein Integriertes Energie- und Klimaprogramm, 5.12.2007*, [www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/gesamtbericht\\_iekp.pdf](http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/gesamtbericht_iekp.pdf).

<sup>77</sup> Siehe den Überblick in Bundesumweltministerium, *Den Herausforderungen der Energie- und Klimapolitik erfolgreich begegnen, Hintergrund zur Verabschiedung des zweiten Maßnahmenpaketes des integrierten Energie- und Klimaprogramms der Bundesregierung, 18.06.2008*, [www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/iekp2\\_hintergrund.pdf](http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/iekp2_hintergrund.pdf).

<sup>78</sup> Vgl. SRU (2008), Rn. 105; Schafhausen, a. a. O., Folie 99.

### 3.3 Ergebnis und Bewertung

Das Klimaschutzrecht beginnt sich in Deutschland als eigenständiges Rechtsgebiet zu etablieren, wenn auch seine endgültigen Konturen noch unklar sind. Es umfasst im Prinzip alle klimaschützenden Maßnahmen, die der Umsetzung der völkerrechtlichen und europarechtlichen Vorgaben zum Klimaschutz einerseits und der selbstgesetzten Klimaschutzziele andererseits dienen.

Aufgrund der geltenden völker- und europarechtlichen Vorgaben nach dem Kyoto-Protokoll und der EU-Entscheidung zur Lastenverteilung besteht für Deutschland bereits eine rechtsverbindliche Verpflichtung zur Reduktion der Emissionen an Treibhausgasen in Höhe von 21 Prozent gegenüber 1990 bis 2012. Durch die Vorgaben der neuen Richtlinie für den Emissionshandel und der EU-Entscheidung über die Anstrengungen der Mitgliedstaaten, ihre Emissionen in nicht vom Emissionshandel erfassten Sektoren zu reduzieren, wird es ab 2013 eine individuelle Reduktionspflicht Deutschlands nur noch für den Bereich außerhalb des Emissionshandels in Höhe von 14 Prozent gegenüber dem neuen Basisjahr 2005 bis 2020 geben. Für den Emissionshandel wird es ab 2013 nur noch ein einheitliches EU-Ziel in Höhe von 21 Prozent bis 2020 gegenüber 2005 geben. Unter der Voraussetzung, dass der Emissionshandel in Deutschland in diesem Zeitraum eine Emissionsminderung in Höhe des EU-Ziels erbringt, lässt sich ein „nationales Klimaziel“ für Deutschland bis 2020 von umgerechnet 33 Prozent gegenüber 1990 konstruieren. Die völkerrechtlichen und europarechtlichen Vorgaben sind durch spezielle Durchsetzungsverfahren bzw. das allgemeine Vertragsverletzungsverfahren sanktionsbewehrt, wenn auch die jeweiligen Sanktionsmechanismen in der Praxis letztlich nur begrenzt als effektiv anzusehen sein dürften.

Außerhalb dieser europäischen und internationalen Vorgaben gibt es in Deutschland bisher keine rechtsverbindlichen Klimaschutzziele, sondern lediglich politische Vorgaben. Inhaltlich geht das selbstgesetzte nationale Ziel einer Minderung der Treibhausgasemissionen um 40 Prozent gegenüber 1990 bis 2020 über die genannten Rechtspflichten auf Grund von EU-Vorgaben hinaus. Die Aufnahme mindestens<sup>79</sup> dieses weitergehenden Ziels in ein Klimaschutzgesetz würde zu einem entsprechenden, rechtlich verbindlichen Reduktionsziel für Deutschland bis 2020 führen. Mit der Aufnahme eines langfristigen gesetzlichen Minderungsziels von 80 bis 95 Prozent bis 2050 in ein solches Gesetz würde Deutschland erst recht anspruchsvollere Ziele als die bestehenden und bereits beschlossenen völker- und europarechtlichen Vorgaben verfolgen.

---

<sup>79</sup> Hier und im Folgenden wird von einem mittelfristigen Ziel von „mindestens“ 40 % gesprochen, da Deutschland im Falle eines erfolgreichen völkerrechtlichen Abkommens zum Klimaschutz für die Zeit nach 2012 im Rahmen einer entsprechend modifizierten Effort-Sharing-Entscheidung der EU zu einer Emissionsminderung von über 40 % verpflichtet werden könnte.

## 4 Eigenständige Verankerung des Klimaschutzrechts im deutschen Recht

Um Regelungen zum Klimaschutz im deutschen Recht eigenständig zu verankern, kommen vier Möglichkeiten in Betracht: Die Normierung allgemeiner Regelungen zum Klimaschutz in einem gesetzlichen Rechtsrahmen ähnlich dem CCA (im folgenden: Klimaschutzgesetz) (Variante 1), die Zusammenfassung bestehender und neuer klimarelevanter Regelungen in einem umfassenden Gesetzeswerk (im folgenden: Klimaschutzgesetzbuch) (Variante 2), die Aufnahme eines Klimaschutzkapitels in ein Umweltgesetzbuch (Variante 3) und schließlich die (ausdrückliche) Aufnahme des Klimaschutzes in das Grundgesetz (Variante 4). Dabei stellen die Varianten 1, 2 und 3 Alternativen dar, während die Variante 4 in erster Linie als Ergänzung zu einer der drei anderen Varianten in Betracht kommt.

### 4.1 Variante 1: Klimaschutzgesetz

Durch ein Klimaschutzgesetz könnten erstmals grundlegende Regelungen zum Klimaschutz im deutschen Klimaschutzrecht ausdrücklich niedergelegt werden. Zur Orientierung kann insoweit der CCA herangezogen werden, der im Kern Reduktionsziele, Sanktionen und Berichtspflichten sowie eine Klimaschutzkommission verbindlich regelt. Zu prüfen ist, ob der Bund die Gesetzgebungszuständigkeit für ein derartiges Gesetz hat und welche Regelungen des CCA auf ein deutsches Klimaschutzgesetz übertragen werden könnten.

#### 4.1.1 Gesetzgebungszuständigkeit

Das Grundgesetz enthält keine eigenständige Gesetzgebungskompetenz für den Klimaschutz. Daran hat auch die Föderalismusreform ungeachtet der zunehmenden Bedeutung des Klimaschutzes nichts geändert<sup>80</sup>. Daher sind die vorhandenen Gesetzgebungskompetenzen daraufhin zu untersuchen, ob sie es dem Bund erlauben, ein Klimaschutzgesetz auf den Weg zu bringen.

In Betracht kommt in erster Linie die Luftreinhaltung in Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG. Es handelt sich dabei um eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz, d. h. die Bundesländer können in diesem Bereich tätig werden, solange und soweit der Bund keine Regelung erlässt (Art. 72 Abs. 1 GG).

Voraussetzung ist, dass der Klimaschutz, d. h. im Wesentlichen die Reduzierung von Treibhausgasemissionen, unter den Begriff der „Luftreinhaltung“ fällt.

<sup>80</sup> Kritisch dazu SRU, Der Umweltschutz in der Föderalismusreform, Stellungnahme vom Februar 2006, [www.umweltrat.de/03stellung/download03/stellung/Stellung\\_Foederalismusreform\\_Feb2006.pdf](http://www.umweltrat.de/03stellung/download03/stellung/Stellung_Foederalismusreform_Feb2006.pdf) (im Folgenden: SRU (2006)), Rn. 17; Koch/Krohn, NuR 2006, 673, 676.

Dieser Begriff ist verfassungsrechtlich nicht näher bestimmt. Da die Aufnahme von Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG parallel zum Erlass des Bundesimmissionsschutzgesetzes (BImSchG) erfolgte, ist es aber nach allgemeiner Meinung zulässig, den Gegenbegriff der „Luftverunreinigungen“ in § 3 Abs. 4 BImSchG heranzuziehen<sup>81</sup>. Dieser umfasst „Veränderungen der natürlichen Zusammensetzung der Luft, insbesondere durch Rauch, Ruß, Staub, Gase, Aerosole, Dämpfe oder Geruchsstoffe“. Der Ausstoß von Treibhausgasen, insbesondere von Kohlenstoffdioxid (CO<sub>2</sub>), müsste also die natürliche Zusammensetzung der Luft verändern, und zwar in einem Maße, das über die natürlichen Schwankungen hinausgeht. Nach inzwischen ganz überwiegender Meinung verstärkt der anthropogene Ausstoß von Treibhausgasen die Erwärmung der Erdatmosphäre<sup>82</sup>. CO<sub>2</sub> und andere Treibhausgase sind somit Stoffe, die die natürliche Zusammensetzung der Luft verändern<sup>83</sup>. Dafür spricht auch, dass CO<sub>2</sub> in der Verordnung 166/2006/EG über die Schaffung eines Europäischen Schadstofffreisetzungs- und Verbringungsregisters („PRTR“) als Luftschadstoff eingestuft wird<sup>84</sup>.

Gegen die Subsumierung des Klimaschutzes unter den Begriff der Luftreinhaltung spricht auch nicht, dass der damalige Gesetzgeber den anthropogenen Klimawandel noch nicht im Sinne hatte. Dies zeigt sich bereits daran, dass die potentiellen Schadstoffe nicht abschließend, sondern nur beispielhaft aufgeführt sind<sup>85</sup>. Zudem hat der Gesetzgeber später den Schutz der Atmosphäre als Schutzzweck des BImSchG in § 1 Abs. 1 hinzugefügt und den Immissionsbegriff in § 3 Abs. 2 BImSchG um Luftverunreinigungen erweitert, die auf die Atmosphäre einwirken<sup>86</sup>.

Im Ergebnis wird der Klimaschutz vom Kompetenztitel in Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG erfasst<sup>87</sup>.

<sup>81</sup> Vgl. Söseman, ZNER 2008, 137, 139; Milkau, ZUR 2008, 561, 562, jeweils m. w. N.

<sup>82</sup> Siehe insbesondere den 4. Sachstandsbericht des Zwischenstaatlichen Ausschusses für Klimaänderungen (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) von 2007, abrufbar unter [www.ipcc.ch](http://www.ipcc.ch). Laut dem Sachverständigenrat für Umweltfragen sind seitdem seriöse prinzipielle Zweifel am Klimawandel nicht mehr möglich, siehe SRU (2008), Rn. 89, 96.

<sup>83</sup> Söseman, ZNER 2008, 139; Milkau, ZUR 2008, 562 f.

<sup>84</sup> Siehe Anhang II Nr. 3 der VO 166/2006/EG vom 18.01.2006, ABl. L 33, S. 1.

<sup>85</sup> Vgl. Söseman, ZNER 2008, 140; Winkler, a. a. O., S. 134.

<sup>86</sup> Vgl. Söseman, ZNER 2008, 140.

<sup>87</sup> So auch Söseman, ZNER, 140; Milkau, ZUR 2008, 562 f.; Winkler, a. a. O., S. 134; im Grundsatz auch SRU (2006), Rn. 17: Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 i. V. mit dem Recht der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG); A. A. offenbar Koch/Krohn, NuR 2006, 673, 679: Recht der Wirtschaft.

Problematisch ist jedoch, dass allgemeine Regelungen zum Klimaschutz für eine große Bandbreite von unterschiedlichen Bereichen, die Auswirkungen auf das Klima haben, maßgeblich wären, z. B. die Energiewirtschaft, den Verkehrsbereich, die Landwirtschaft und andere Bereiche (Querschnittscharakter des Klimaschutzes). Fraglich ist, ob auch insoweit die Gesetzgebungskompetenz in Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG ausreicht.

Grundsätzlich muss jede beabsichtigte Regelung mit all ihren Details einem Kompetenztitel zugewiesen werden können<sup>88</sup>. Innerhalb der Bundeskompetenzen kann es dabei auch zu Mehrfachkompetenzen oder „Kompetenzmosaiken“ kommen<sup>89</sup>. Bei Überschneidungen ist auf den primären Normzweck abzustellen<sup>90</sup>. Im Verhältnis zwischen Bund und Ländern muss dagegen stets eine eindeutige Zuordnung erfolgen<sup>91</sup>.

Die Gesetzgebungskompetenz kann folglich nicht abstrakt, sondern nur für die jeweiligen Inhalte eines konkreten Gesetzgebungsvorhabens festgestellt werden. Dementsprechend erfolgt eine abschließende Klärung bei den jeweiligen möglichen Inhalten eines Klimaschutzgesetzes.

#### 4.1.2 Treibhausgasreduktionsziele

Kernelement eines Klimaschutzgesetzes ähnlich dem CCA wäre die Festlegung anspruchsvoller und verbindlicher mittel- und langfristiger Ziele zur Reduktion von Treibhausgasemissionen.

Wie in der Bestandsaufnahme zum derzeitigen Klimaschutzregime dargelegt wurde, beschränken sich die verpflichtenden Vorgaben für Deutschland für den Zeitraum bis 2012 auf die vergleichsweise anspruchslosen Vorgaben aus dem Kyoto-Protokoll i. V. m. der Lastenverteilungsentscheidung der EU (21 Prozent bis 1990). Für den Zeitraum 2013 bis 2020 gelten demnächst die wesentlich anspruchsvolleren Vorgaben aus der Richtlinie über die dritte Phase des europäischen Emissionshandels und der Effort-Sharing-Entscheidung (21 Prozent bis 2005 EU-weit zuzüglich 14 Prozent für Deutschland bis 2005, vorbehaltlich der nachträglichen Feststellung des Beitrags des Emissionshandels zur Emissionsminderung in Deutschland umgerechnet 33 Prozent bis 1990 insgesamt). Diese europäischen

Vorgaben würden im Falle eines internationalen Klimaabkommens, das die Industriestaaten zu Reduktionen von etwa 30 Prozent und die Schwellenländer zu angemessenen Minderungen verpflichtet, entsprechend angehoben werden. Solange dies nicht erfolgt ist, würde eine Ersetzung der bisher nur politischen Absichtserklärung Deutschlands zu 40 Prozent Minderungen bis 2020 gegenüber 1990 durch eine verbindliche Selbstverpflichtung in mindestens dieser Höhe in einem Klimaschutzgesetz in jedem Fall zur Festlegung eines anspruchsvolleren verbindlichen Reduktionsziels für Deutschland führen. Dies würde erst recht für eine langfristige Reduktionsverpflichtung um 80 bis 95 Prozent gegenüber 1990 bis zum Jahr 2050 gelten, für die es auch auf EU-Ebene noch keine Entsprechung gibt. Eine derartige unkonditionierte Vorleistung würde Deutschlands Anspruch auf eine Vorreiterrolle im Klimaschutz untermauern und könnte im Sinne einer Verstärkungswirkung einen Beitrag zur Erreichung eines anspruchsvollen Klimaabkommens bei den Verhandlungen in Kopenhagen im Dezember 2009 leisten<sup>92</sup>. Längerfristig hängen die positiven Effekte einer derartigen Selbstverpflichtung allerdings davon ab, dass die Ziele auch tatsächlich erreicht werden<sup>93</sup>.

In rechtlicher Hinsicht stellt sich erstens die bereits angesprochene Frage, ob der Bund die Gesetzgebungskompetenz für die Festlegung verbindlicher Klimaschutzziele hat. Zweitens ist zu prüfen, ob die Minderungsvorgaben der EU für den Zeitraum von 2013 bis 2020 strengere Minderungsziele in Deutschland überhaupt erlauben.

##### 4.1.2.1 Gesetzgebungskompetenz des Bundes für Klimaschutzziele

Primärer Normzweck der Festlegung von Klimaschutzzielen ist der Klimaschutz. Insoweit könnte ein Klimaschutzgesetz an sich auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG gestützt werden.

Fraglich ist aber, ob die potentiellen Auswirkungen von Klimaschutzzielen auf alle möglichen Sektoren eine breitere Absicherung erfordern. Wenn nämlich eine Regelung unterschiedliche Kompetenzbereiche berührt, reicht der Gesetzeszweck als Abgrenzungskriterium

<sup>88</sup> Gramm, DÖV 1999, 540, 541.

<sup>89</sup> Siehe nur Degenhart in Sachs (Hrsg.), GG, 4. Aufl. 2007, Art. 70 Rn. 58, Art. 72 Rn. 7 m. w. N.

<sup>90</sup> Vgl. Degenhart in Sachs, a. a. O., Art. 70 Rn. 59; Sösemann, ZUR 2008, 137; Milkau, ZNER 2008, 564, jeweils m. w. N.

<sup>91</sup> Degenhart in Sachs, a. a. O., Art. 70 Rn. 59 f.

<sup>92</sup> Vgl. SRU (2008), Rn. 107; Luhmann/Sterk, Klimaschutzziele für Deutschland, Kurzstudie für Greenpeace Deutschland, Wuppertal 2007, [www.greenpeace.de/file-admin/gpd/user\\_upload/themen/klima/Klimaschutzziel\\_40Prozent\\_01.pdf](http://www.greenpeace.de/file-admin/gpd/user_upload/themen/klima/Klimaschutzziel_40Prozent_01.pdf), S. 31 f. Siehe auch in Bezug auf die EU Oberthür/Roche Kelly, International Spectator 43 (2008), 35, 36 ff.

<sup>93</sup> Vgl. SRU (2008), Rn. 107; Oberthür/Roche Kelly, International Spectator 43 (2008), 39.

nicht immer aus; abzustellen ist dann auf den unmittelbaren Regelungsgegenstand, hilfsweise der Schwerpunkt der Regelung bzw. der überwiegende Sachzusammenhang<sup>94</sup>.

Der sicherste Weg bestände darin, die Festlegung verbindlicher Klimaschutzziele zusätzlich auf die Gesamtheit der Bundeskompetenzen in klimarelevanten Bereichen zu stützen, z. B. auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG für die Energiewirtschaft, Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG für den Verkehrsbereich usw. Wie an anderer Stelle ausführlicher dargelegt werden wird, ergibt sich aus der Zusammenschau dieser Kompetenztitel eine weitreichende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Klimaschutz<sup>95</sup>.

Der Nachteil dieses sicheren Wegs, den der Gesetzgeber in Bezug auf einzelne klimarelevante Gesetze bis vor kurzem regelmäßig beschränkt hat, besteht darin, dass der Bund in einigen dieser Kompetenztitel verpflichtet wird, die Erforderlichkeit einer bundesweiten Regelung darzulegen, was angesichts der strengen Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts grundsätzlich eine hohe Hürde darstellt. Von dieser Erforderlichkeitsprüfung ist dagegen Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG seit der Föderalismusreform ausgenommen. Weiter bestehen seit dieser Reform Abweichungsbefugnisse der Bundesländer in Bereichen, die früher zur Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes gehörten (insbesondere im Naturschutzrecht und im Wasserrecht).

Daher bemüht sich der Bund seit einiger Zeit verstärkt, klimarelevante Gesetze ausschließlich auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG zu stützen<sup>96</sup>, z. B. das EEWärmeG<sup>97</sup> und das EEG 2009<sup>98</sup>.

In Bezug auf die Festlegung von allgemeinen Klimaschutzziele erscheint es möglich, allein auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG abzustellen, da sowohl der primäre Zweck als auch der unmittelbare Regelungsgegenstand eindeutig im Bereich des Klimaschutzes liegen, wäh-

rend klimarelevante Sektoren vorerst nur in abstrakter Weise betroffen sind. Je konkreter dagegen klimaschützende Regelungen auf andere Kompetenzbereiche einwirken, umso schwieriger wird die Abstützung allein auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG. Darauf wird noch im Zusammenhang mit der Frage nach der Gesetzgebungszuständigkeit für ein Klimaschutzgesetzbuch zurückzukommen sein. Diese unbefriedigende Situation zeigt, dass de lege ferenda eine ausdrückliche und umfassende Bundeszuständigkeit für den Klimaschutz wünschenswert wäre. Die Gelegenheit dazu ist bei der Föderalismusreform jedoch nicht genutzt worden<sup>99</sup>.

#### **4.1.2.2 Vereinbarkeit strengerer Klimaschutzziele mit EU-Recht**

Nach den Regelungen des Klima- und Energiepakets der EU ist ab 2013 zwischen Klimaschutzmaßnahmen innerhalb und solchen außerhalb des europäischen Emissionshandels zu unterscheiden. Da für den Emissionshandel mit Beginn seiner dritten Phase eine einheitliche, EU-weite Emissionsobergrenze gilt, ist den Mitgliedstaaten die Möglichkeit entzogen, sich über nationale Allokationspläne mit Zustimmung der Kommission eigene Obergrenzen zu setzen. Innerhalb der von der EU vorzugebenden gemeinschaftsweiten Obergrenze besteht aber nach wie vor Spielraum zur Senkung von Treibhausgasemissionen in Deutschland<sup>100</sup>, z. B. durch Effizianzforderungen an Anlagen oder durch Aufkauf und Stilllegung von Emissionszertifikaten<sup>101</sup>.

Außerhalb des Bereichs des Emissionshandels sieht dagegen die Effort-Sharing-Entscheidung individuelle Obergrenzen vor, die im Falle Deutschlands 14 Prozent betragen und von der Kommission unter Mitwirkung des Ausschusses für Klimaänderung im sog. Regelungsverfahren mit Kontrolle sobald wie möglich in Form konkreter Mengenbeschränkungen in Tonnen Kohlenstoffdioxidäquivalenten festgelegt werden (Art. 3 Abs. 2 i. V. m. Art. 13 Abs. 2 und Anhang II). Dabei handelte es sich ausweislich von Art. 3 Abs. 1

<sup>94</sup> Siehe Degenhart in Sachs, a. a. O., Art. 70 Rn. 59 ff. m. w. N.

<sup>95</sup> Siehe Winkler, a. a. O., S. 134 f. und unten unter Kap. 4.2.2.

<sup>96</sup> Siehe dazu Sösemann, ZUR 2008, 137; kritisch Milkau, ZNER 2008, 564.

<sup>97</sup> Gesetz zur Förderung Erneuerbarer Energien im Wärmebereich vom 7.8.2008, in Kraft seit 1.1.2009, BGBl. 2008, Teil I, S. 1658. Siehe zur Gesetzgebungskompetenz S. 6 der Gesetzesbegründung, [www.bmu.de/files/pdf/allgemein/application/pdf/begr\\_ee\\_waerme.pdf](http://www.bmu.de/files/pdf/allgemein/application/pdf/begr_ee_waerme.pdf).

<sup>98</sup> Gesetz für den Vorrang Erneuerbarer Energien vom 25.10.2008, in Kraft seit 1.1.2009, BGBl. 2008, Teil I, S. 2074. Siehe zur Gesetzgebungskompetenz S. 2 f. der Gesetzesbegründung, [www.bmu.de/files/pdf/allgemein/application/pdf/eeg\\_2009\\_begr.pdf](http://www.bmu.de/files/pdf/allgemein/application/pdf/eeg_2009_begr.pdf).

<sup>99</sup> Kritisch dazu SRU (2006), Rn. 17; Koch/Krohn, NuR 2006, 676.

<sup>100</sup> Siehe dazu für die erste Handelsperiode die Auswertungen der Ist-Emissionen des Emissionshandelssektors im Jahr 2006 in Deutschland durch die Deutsche Emissionshandelsstelle, Emissionshandel: CO<sub>2</sub>-Emissionen 2006, [www.dehst.de/cln\\_090/SharedDocs/Downloads/Publikationen/Hintergrundpapier\\_Auswertung\\_Ist-Emissionen\\_VET\\_2006,templateId=raw,property=publication-File.pdf/Hintergrundpapier\\_Auswertung\\_Ist-Emissionen\\_VET\\_2006.pdf](http://www.dehst.de/cln_090/SharedDocs/Downloads/Publikationen/Hintergrundpapier_Auswertung_Ist-Emissionen_VET_2006,templateId=raw,property=publication-File.pdf/Hintergrundpapier_Auswertung_Ist-Emissionen_VET_2006.pdf).

<sup>101</sup> Während die erstgenannte Maßnahme lediglich zu einer Umverteilung der Treibhausgasemissionen innerhalb der EU führen würde, könnte durch die letztgenannte Maßnahme mittels Verknappung der vorhandenen Zertifikate eine Minderung von Treibhausgasemissionen erzielt werden.



um Mindestverpflichtungen. Wie zudem Ziffer 17 der einleitenden Erwägungen ausdrücklich klarstellt, steht die Entscheidung der Festlegung strengerer nationaler Ziele nicht entgegen, sondern honoriert diese dadurch, dass die Begrenzung der Verwendung von Emissionsgutschriften hinsichtlich der zusätzlichen Emissionsreduktionen, die zur Erreichung eines einzelstaatlichen Ziels erforderlich sind, nicht gilt. Vor diesem Hintergrund ist nicht ganz klar, ob strengere Klimaschutzziele eines Mitgliedstaates den Anforderungen an nationale Schutzverstärkungsklauseln in Art. 176 EG genügen müssen oder ob sie von vornherein von der Sperrwirkung der Entscheidung ausgenommen sind. In jedem Fall müssten die sich aus den strengeren Klimaschutzzielen ergebenden zusätzlichen Belastungen für die Grundfreiheiten in den betroffenen Sektoren verhältnismäßig sein<sup>102</sup>, soweit sich dies bei abstrakten Zielvorgaben feststellen lässt. Dabei steht dem Mitgliedstaat freilich ein erheblicher Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum zu<sup>103</sup>. Unter Berücksichtigung des herausragenden Stellenwerts des Klimaschutzes ist davon auszugehen, dass ambitionierte nationale Klimaschutzziele, die auf dem neuesten wissenschaftlichen Stand beruhen, diesen Anforderungen genügen. Eine deutsche Selbstverpflichtung in einem Klimaschutzgesetz, die im Ergebnis (hinsichtlich des nicht vom europäischen Emissionshandel erfassten Bereichs) über die in der Effort-Sharing-Entscheidung festgelegten Reduktionsverpflichtungen hinausgeht, wäre somit grundsätzlich europarechtskonform. Hinsichtlich der konkreten Höhe dürften bei einem mittelfristigen Ziel von mindestens 40 Prozent bis 2020 gegenüber 1990 angesichts der Selbstverpflichtung der EU zu insgesamt 30 Prozent für den Fall eines internationalen Klimaabkommens keine Bedenken bestehen. Hinsichtlich der langfristigen Ziele über 2020 hinaus besteht von vornherein keine Sperrwirkung der Effort-Sharing-Entscheidung. Unabhängig davon darf auch in diesem Fall keine übermäßige Einschränkung der Grundfreiheiten erfolgen. Bei einem Ziel von 80 Prozent bis 2050 gegenüber 1990, wie es der CCA vorsieht und im Maximum bisher auch von der EU angestrebt wird, dürften ebenfalls keine Bedenken bestehen. Ein darüber hinaus gehendes Ziel bedarf demgegenüber einer eingehenderen Rechtfertigung mit entsprechender wissenschaftlicher Untermauerung. Wird dies erbracht, bestehen gegen die Festlegung eines derartigen Ziels keine prinzipiellen Bedenken.

#### 4.1.2.3 Zwischenziele

Zur Erreichung des mittel- und langfristigen Klimaschutzziels erscheint es grundsätzlich sinnvoll, verbindliche Zwischenziele vorzusehen. Im CCA sind hierfür periodische Obergrenzen in Form von fünfjährigen Emissionsbudgets („carbon budget“) vorgesehen, die vom zuständigen Minister als Rechtsverordnung erlassen werden (Teil 1, Ziff. 4 und 8 Abs. 1). Zur Förderung der Investitionssicherheit werden die ersten drei Perioden zugleich festgelegt, die nachfolgenden jeweils mindestens 12 Jahre im Voraus (siehe Ziff. 4 Abs. 2). Für die Jahre innerhalb der jeweiligen Periode muss der zuständige Minister in einem Bericht an das Parlament eine Bandbreite zur Orientierung („indicative range“) angeben (Ziff. 12 Abs. 1 und 2), die als solche kein verbindliches Zwischenziel darstellt. Zwischen aufeinander folgenden Perioden dürfen überschüssige Emissionsminderungen auf das Folgejahr anrechnet werden („banking“) und bis zu 1 Prozent der Emissionen aus dem jeweiligen Folgejahr geborgt werden („borrowing“)<sup>104</sup>.

Für ein deutsches Klimaschutzgesetz werden dagegen verbindliche jährliche Reduktionsziele gefordert<sup>105</sup>. Im Gegensatz zu den mehrjährigen Perioden im CCA würden derart kurzfristige Ziele relativ wenig Flexibilität in Bezug auf längerfristig wirkende Maßnahmen einerseits und unerwartete Ereignisse andererseits erlauben und zudem einen deutlich höheren Verwaltungsaufwand implizieren.

Der dahingehende Spielraum eines Klimaschutzgesetzes wird jedoch dadurch eingeschränkt, dass die Effort-Sharing-Entscheidung die Mitgliedstaaten demnächst für den Zeitraum ab 2013 dazu verpflichtet, ihre Treibhausgasemissionen außerhalb des Emissionshandels jedes Jahr linear zu begrenzen, um ihre jeweiligen Obergrenzen bis 2020 zu erreichen (Art. 3 Abs. 2 Unterabsatz 3). Um ein gewisses Maß an Flexibilität zu ermöglichen, dürfen die Mitgliedstaaten vergleichbar dem CCA insbesondere überschüssige Emissionsminderungen auf das Folgejahr anrechnen lassen („banking“) und bis zu 5 Prozent der Emissionen aus dem jeweiligen Folgejahr borgen („borrowing“). Auch die neue Richtlinie zum Emissionshandel sieht bereits ab 2010 jährliche Reduzierungen der zugelassenen Emissionsmenge um 1,74 Prozent vor.

<sup>102</sup> Vgl. Calliess in Calliess/Ruffert, EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 176 Rn. 10 f. m. w. N.

<sup>103</sup> Calliess in Calliess/Ruffert, a. a. O., Art. 176 Rn. 13 m. w. N.

<sup>104</sup> Siehe Teil 1 Ziff. 17 CCA.

<sup>105</sup> Siehe BUND, a. a. O., S. 2 f.

Dementsprechend müsste auch ein Klimaschutzgesetz mit einem im Vergleich zu dem aktuellen EU-Ziel ambitionierterem Reduktionsziel bis 2020 jährliche Minderungen vorsehen, um den verbindlichen EU-Vorgaben zu genügen. Problematisch ist dabei die Verknüpfung der jeweiligen EU-Vorgaben in Bezug auf die unter den Emissionshandel fallenden und die außerhalb des Emissionshandels stehenden Bereiche, einerseits wegen des ab 2013 bestehenden Unterschieds zwischen einer europaweiten und einer für jeden Mitgliedstaat geltenden Emissionsobergrenze, andererseits wegen der unterschiedlichen Vorgaben hinsichtlich der Höhe der jährlichen linearen Reduzierungen und der flexiblen Mechanismen zu ihrer Erreichung. Eine Möglichkeit bestände darin, auch in einem Klimaschutzgesetz vorzuschreiben, dass die jährlichen Zwischenziele in spezifische Jahresziele für die Bereiche, die unter den Emissionshandel fallen bzw. nicht fallen, unterteilt werden. Im Bereich des Emissionshandels dürfte es sich dabei wegen der einheitlichen, EU-weiten Emissionsobergrenze ab 2013 nicht um nationale Emissionsobergrenzen handeln, sondern allenfalls um nationale Orientierungswerte. Orientierungswerte – auch Richtwerte genannt – sind rechtlich unverbindliche Werte, die zwar angestrebt, im Gegensatz zu Grenzwerten aber nicht zwingend eingehalten werden müssen.<sup>106</sup> Eine Selbstverpflichtung des deutschen Staates, derartige Orientierungswerte anzustreben, beließe ihm im Prinzip die Möglichkeit, im Rahmen seiner Einflussmöglichkeiten auf den Emissionshandel spezifische Klimaschutzziele zu verfolgen, ohne dadurch die rechtsverbindlichen Emissionsobergrenzen der EU zu missachten. Die Alternative zu unterschiedlichen Zwischenzielen für die Bereiche innerhalb und außerhalb des Emissionshandels bestände darin, überhaupt nur noch für den nicht unter den Emissionshandel fallenden Bereich nationale Ziele und Zwischenziele vorzuschreiben und das Verfolgen von Klimaschutzzielen im Bereich des Emissionshandels ab 2013 der EU zu überlassen.

Für die Zeiträume bis 2012 und nach 2020 steht dem Gesetzgeber dagegen ein weiter reichender Gestaltungsspielraum zu, für letztgenannten Zeitraum zumindest bis zu erneuten europäischen Vorgaben.

Für den Zeitraum bis 2012 kommen deshalb sowohl ein einheitliches „Überbrückungsbudget“ als auch von Anfang an lineare Jahresminderungsverpflichtungen in Betracht. Wichtig ist insoweit, dass ein nahtloser

Übergang insbesondere zu den neuartigen Obergrenzen aus der Effort-Sharing-Entscheidung gewährleistet ist. Für die Zeit nach 2020 sollte der für den Zeitraum von 2013 bis 2020 eingeschlagene Minderungspfad entsprechend dem langfristigen Minderungsziel linear fortgeführt werden, insbesondere im Hinblick auf zu erwartende neue EU-Vorgaben<sup>107</sup>. Dabei sollte das Gesetz wie bei der Effort-Sharing-Entscheidung eine Anpassungsklausel im Hinblick auf ein internationales Klimaschutzabkommen vorsehen. Für die Festlegung unterschiedlicher Budgets, wie sie das britische Committee on Climate Change in seinem ersten Bericht vorgeschlagen hat<sup>108</sup>, besteht in Deutschland bei einem Minderungsziel von mindestens 40 Prozent gegenüber 1990 jedoch kein Bedarf.

Zur Steigerung der Effektivität der Zwischenziele ist es ferner empfehlenswert, bei der Festlegung der Zwischenziele eine Verteilung der jeweiligen Mengengerüste auf die relevanten Bundesressorts, die für den Vollzug des Klimaschutzes als Bundesgesetz teilweise zuständigen Bundesländer und die einzelnen Wirtschaftssektoren vorzunehmen<sup>109</sup>.

#### **4.1.2.4 Festlegung und Änderung von Klimaschutzzielen**

Um Rechts- und Planungssicherheit für alle Betroffenen zu ermöglichen, sollten die jährlich einzuhaltenden Obergrenzen in Tonnen Kohlendioxidäquivalenten möglichst frühzeitig festgelegt werden. Nach der Effort-Sharing-Entscheidung sind entsprechende Festlegungen für den Zeitraum 2013 bis 2020 innerhalb von sechs Monaten nach Vorliegen der Daten über die Treibhausgasemissionen für die Jahre 2008 bis 2010 im Rahmen des Komitologieverfahrens einzuleiten

<sup>107</sup> So ist in Art. 9 der neuen Emissionshandels-Richtlinie eine Fortdauer der jährlichen linearen Minderung über die Dauer der dritten Handelsperiode hinaus angelegt.

<sup>108</sup> Die dort vorgeschlagenen „vorläufigen“ bzw. „beabsichtigten“ Budgets sollen zu einer Reduktion von 34 Prozent bzw. 42 Prozent bis 2020 gegenüber 1990 (21 bzw. 31 Prozent gegenüber 2005) führen, siehe Building a low-carbon economy – The UK’s contribution to tackling climate change, The First Report of the Committee on Climate Change, December 2008, <http://hmcc.s3.amazonaws.com/pdf/TSO-Climate-Change.pdf>, S. XX. Der CCA sieht dagegen in Teil 1, Ziff. 5 Abs. 1 nur ein mittelfristiges Ziel von mindestens 26 Prozent vor.

<sup>109</sup> Siehe in diesem Sinne Klinski, Das UGB in seiner Bedeutung für die Klimaschutzpolitik: Möglichkeiten und Grenzen der klimapolitischen Steigerung durch ein Umweltgesetzbuch, Diskussionbeitrag zum 3. Workshops des Öko-Instituts, der Deutschen Umwelthilfe und des Unabhängigen Instituts für Umweltfragen zum Umweltgesetzbuch am 6. September 2007 in Berlin, [www.umweltgesetzbuch.org/fileadmin/redakteur\\_uploads/Vortrag\\_Klinski\\_3\\_UGB\\_Workshop.pdf](http://www.umweltgesetzbuch.org/fileadmin/redakteur_uploads/Vortrag_Klinski_3_UGB_Workshop.pdf), S. 9; BUND, a. a. O., S. 4 in Bezug auf Bundesressorts.

<sup>106</sup> Vgl. „Richtwert“ in <http://de.wikipedia.org/wiki/Richtwert>.

(Art. 3 Abs. 2), nach der neuen Emissionsrichtlinie veröffentlicht die Kommission die absolute gemeinschaftsweite Menge der Zertifikate für 2013 im Juni 2010 (Art. 9). Darauf aufbauend könnte zum Einen die beabsichtigte strengere deutsche Obergrenze für 2013 einschließlich jährlicher linearer Reduktionen bis 2020 festgelegt werden. Darüber hinaus könnten von Anfang an auch weitere jährliche lineare Reduktionen bis 2050 festgelegt werden, verbunden mit einer Anpassungsklausel, um EU-Vorgaben für die Zeit nach 2020 zu berücksichtigen oder sonstige Korrekturen in bestimmten Zeiträumen oder bei Bedarf vorzunehmen. Für die Zeit bis 2012 kann dagegen nur eine kurzfristige Festlegung von einer oder mehreren Obergrenzen erfolgen.

Hinsichtlich der Rechtsform der Festlegung der Obergrenzen in Tonnen Kohlenstoffdioxidäquivalenten sieht der CCA eine Rechtsverordnung des zuständigen Ministers vor, die vor ihrem Inkrafttreten dem Parlament vorgelegt und von diesem durch Beschluss gebilligt werden muss („affirmative resolution procedure“, Teil 1, Ziff. 8 i. V. m. Teil 6, Ziff. 91 Abs. 1). Im deutschen Recht erfolgt bisher die Festlegung einer Obergrenze für alle Treibhausgasemissionen für die jeweiligen Phasen des europäischen Emissionshandels im jeweiligen ZuG auf der Grundlage des jeweiligen Nationalen Allokationsplans (siehe §§ 7,8 TEHG i. V. m. § 4 Abs. 1 ZuG 2012). Durch die Einführung einer EU-weiten Obergrenze für die dritte Phase des Emissionshandels ab 2013 gemäß der neuen Emissionshandels-Richtlinie werden die nationalen Allokationspläne nach der zweiten Handelsperiode jedoch entfallen. In einem Klimaschutzgesetz wäre daher eine Regelung aufzunehmen, in welcher Form die deutsche Obergrenze für die nicht vom Emissionshandel betroffenen Bereiche festgelegt wird, zuzüglich einer Regelung über die Festlegung eines Orientierungswerts für den Bereich des Emissionshandels.

Eine Entsprechung zur „affirmative resolution procedure“ im CCA stellt im deutschen Recht die Rechtsverordnung mit Zustimmungsvorbehalt zugunsten des Bundestages dar. Diese vom Grundgesetz nicht explizit vorgesehene Form der Rechtsverordnung ist verfassungsgemäß, soweit sie ein Minus zum Normalfall der Rechtsverordnung darstellt und nicht dem Bundestag ein eigenes Rechtsverordnungsrecht einräumt<sup>110</sup>. Damit stünde auch im deutschen Recht ein Rechtsinstrument zur Verfügung, um im Rahmen eines Klimaschutzgesetz-

zes Zwischenziele ohne Ausschluss jeglicher parlamentarischer Beteiligung festzulegen. Vorrangig stellt sich aber die Frage, ob der parlamentarische Gesetzesvorbehalt eine derartige Regelung durch Rechtsverordnung überhaupt erlaubt. Dies hängt nach der sog. Wesentlichkeitstheorie vom Grad der Wesentlichkeit des zu regelnden Gegenstandes ab<sup>111</sup>. Insbesondere besonders grundrechtsrelevante Gegenstände bedürfen danach einer Regelung durch Parlamentsgesetz<sup>112</sup>. Grundsätzlich erscheint die Festsetzung von Zwischenzielen infolge eines Klimaschutzgesetzes durch die Regierung zulässig, da es hier anders beim ZuG nicht um eine Verteilung von „Verschmutzungsrechten“ an betroffene Unternehmen geht. Voraussetzung wäre aber auf jeden Fall, dass das Klimaschutzgesetz selbst die wesentlichen Vorgaben für eine derartige Rechtsverordnung regelt, also etwa den jährlichen Reduktionspfad umschreibt und ggf. Vorgaben für Bundesressort-, Länder- und Sektorenquoten festlegt. Durch den Zustimmungsvorbehalt des Bundestages wäre zudem eine Kontrolle durch das Parlament gewährleistet. Der umständlichere, aber sicherere Weg bestände freilich in der Festlegung der Zwischenziele per Gesetz<sup>113</sup>, wodurch jedoch streng genommen keine Festlegung im Rahmen des Klimaschutzgesetzes stattfände.

Nach dem CCA sind auch Änderungen der Klimaschutzziele oder –perioden durch Rechtsverordnung des zuständigen Ministers unter Mitwirkung des Parlaments möglich, und zwar sowohl bezüglich der lang- und mittelfristigen Ziele als auch der Obergrenzen der jeweiligen fünfjährigen Budgets (Teil 1, Ziff. 2 Abs. 2 und 6, Ziff. 6 Abs. 1 und 5, Ziff. 21 Abs. 2, 3 und 5, Ziff. 23 Abs. 1 und 6).

In Bezug auf ein Klimaschutzgesetz sollte eine Änderung der Zwischenziele entsprechend den vorstehenden Ausführungen in Entsprechung zu ihrer Festsetzung vorgenommen werden. Die Änderung der lang- und mittelfristigen Klimaschutzziele eines Klimaschutzgesetzes sollte dagegen angesichts der wesentlichen politischen Bedeutung dieser Ziele durch das Parlament im Wege der Gesetzesänderung erfolgen.

<sup>110</sup> Siehe Lücke/Mann in Sachs, a. a. O., Art. 80 Rn. 39 f. m. Hinweis auf BVerfGE 8, 274, 321 f. und w. N.

<sup>111</sup> Vgl. Lücke/Mann in Sachs, a. a. O., Art. 80 Rn. 20 m. w. N.

<sup>112</sup> Vgl. Lücke/Mann in Sachs, a. a. O., Art. 80 Rn. 20.

<sup>113</sup> In diesem Sinne schlägt der BUND eine Festlegung in „Jahres-Klimaschutzgesetzen“ vor, vgl. BUND, a. a. O., S. 3.

#### 4.1.2.5 Sanktionen

Ein Klimaschutzgesetz mit konkreten Minderungspflichten kann nur dann Anspruch auf Wirksamkeit erheben, wenn es einen möglichst effektiven Abhilfemechanismus für den Fall enthält, dass die Ziele nicht erreicht werden. Dabei kommt es vorrangig darauf an, dass kurzfristig auf die Verfehlung der Zwischenziele reagiert werden kann bzw. muss, um die Erfüllung der eigentlichen mittel- und langfristigen Ziele sicherzustellen.

Nach dem CCA muss der zuständige Minister im Falle der Überschreitung eines Emissionsbudgets dem Parlament die Gründe für die Verfehlung im Rahmen seiner Berichtspflicht zum Ende jeder Budgetperiode darlegen und anschließend dem Parlament schnellstmöglich einen Bericht mit Maßnahmen vorlegen, mit denen die Überschreitung in nachfolgenden Budgetperioden ausgeglichen werden soll (Teil 1, Ziff. 18 Abs. 8 und 19 Abs. 1). Für den Fall der Verfehlung des Ziels für 2050 sind die Gründe für die Zielverfehlung dem Parlament im Abschlussbericht darzulegen (Ziff. 20 Abs. 6).

Der CCA sieht somit keine repressiven Sanktionen für den Fall der Verfehlung von Zwischenzielen vor. Ob derartige Sanktionen im Wege der „judicial review“ gerichtlich durchgesetzt werden könnten, ist skeptisch zu beurteilen, da der CCA selbst die Möglichkeit von Zielverfehlungen vorsieht<sup>114</sup>. Für eine Zurückhaltung der britischen Gerichte, Ziele wie im CCA durchzusetzen, spricht das kürzliche Scheitern des Versuchs von Friends of the Earth und Help the Aged vor dem High Court, die Regierung zu Maßnahmen zur Einhaltung von Zielvorgaben nach dem Warm Homes and Energy Conservation Act 2000 zu verpflichten<sup>115</sup>.

Demgegenüber sieht die Effort-Sharing-Entscheidung zusätzlich zu Berichts- und Aktionspflichten repressive Sanktionen in Form der Verschärfung des Jahresbudgets für das Nachfolgejahr und Einschränkungen der flexiblen Mechanismen des Kyoto-Protokolls vor<sup>116</sup>. Da die Entscheidung mit ihrem Inkrafttreten in Deutschland unmittelbar geltendes Recht darstellt, enthält sie zwingende Mindestvorgaben für einen Sanktionsmechanismus in einem deutschen Klimaschutzgesetz für den Zeitraum 2013 bis 2020 in Bezug auf nicht vom Emissionshandel umfasste Bereiche.

<sup>114</sup> Vgl. Woods/Lloyd, The Climate Change Act: Real Legal Bite?, 18.12.2008, [www.mondaq.com/article.asp?articleid=71768](http://www.mondaq.com/article.asp?articleid=71768).

<sup>115</sup> Siehe den Bericht über die Entscheidung des High Court vom 23.10.2008 unter [www.guardian.co.uk/money/2008/oct/23/fuel-poverty-energy-bills-household-bills](http://www.guardian.co.uk/money/2008/oct/23/fuel-poverty-energy-bills-household-bills).

<sup>116</sup> Siehe näher oben unter Kap.3.2.2.

Für die Einhaltung dieser Sanktionen wiederum steht im EU-Recht im Prinzip das allgemeine Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 226, 228 EG zur Verfügung, das im Falle einer wiederholten Nichtbefolgung zu empfindlichen finanziellen Sanktionen für den betroffenen Mitgliedstaat führen kann. Auf Grund seiner langen Dauer erscheint es jedoch nur begrenzt geeignet, die Verfehlung jährlicher Klimaschutzziele wirksam zu sanktionieren<sup>117</sup>.

Aus diesem Grund wird für ein deutsches Klimaschutzgesetz eine finanzielle Selbstverpflichtung dergestalt vorgeschlagen, dass für jede Tonne CO<sub>2</sub> über dem Jahresziel für das Folgejahr ein bestimmter Betrag für zusätzliche Klimaschutzmaßnahmen aufgebracht werden muss. Zu diesem Zweck soll der Bundestag in dem Gesetz verpflichtet werden, einen Nachtragshaushalt zu verabschieden<sup>118</sup>.

Im Rahmen der in diesem Gutachten nur begrenzt möglichen Tiefe begegnet dieser Vorschlag in haushaltsrechtlicher Hinsicht keinen grundsätzlichen Bedenken. Die Verabschiedung eines Nachtragshaushalts stellt eine in der Staatspraxis häufiger eintretende Ausnahme vom Grundsatz der Vorherigkeit in Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG dar<sup>119</sup>. Auch würde die Zweckbindung der nachträglich beantragten Mittel zu Gunsten verstärkter klimaschützender Maßnahmen eine Ausnahme vom Haushaltsgrundsatz der Gesamtddeckung in § 8 BHO<sup>120</sup> darstellen, wonach alle Einnahmen für alle Ausgaben verwendet werden sollen, wäre aber nach §§ 7 HGrG<sup>121</sup>, 8 Satz 2 BHO zulässig, wenn der Gesetzgeber dies für erforderlich hält und entsprechend begründet. Auch dürften derartige finanzielle „Sanktionen“, die im Ergebnis lediglich eine selbstaufgelegte Verpflichtung der dem Bund im Rahmen seiner Zuständigkeiten zustehenden Gestaltungsbefugnis hinsichtlich des Bundeshaushalts darstellt, keine Zuständigkeitsfragen aufwerfen.

Fraglich ist aber zum Einen, inwieweit eine mögliche finanzielle Doppelsanktionierung infolge eines (zweiten) Vertragsverletzungsverfahrens nach Art. 228 Abs. 2 EG einerseits und einer nationalen Selbstverpflichtung andererseits mit EU-Recht und Verfassungsrecht vereinbar wäre.

<sup>117</sup> Siehe Fouquet, a. a. O., S. 19 f.

<sup>118</sup> Siehe näher BUND, a. a. O., S. 4 f.

<sup>119</sup> Siehe Siekmann in Dreier, a. a. O., Art. 110 Rn. 58 m. N.

<sup>120</sup> Bundeshaushaltsordnung vom 19.08.1969, BGBl. I, S. 1284, zuletzt geändert am 13.12.2007, BGBl. I, S. 2897.

<sup>121</sup> Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder vom 19.08.1969, BGBl. I, S. 1273, zuletzt geändert am 31.10.2006, BGBl. I, S. 2407.

Nach den vorhergehenden Ausführungen gestattet die Effort-Sharing-Entscheidung ausdrücklich nur ambitioniertere nationale Ziele. Schärfere Sanktionen sind somit in jedem Fall an Art. 176 EG zu messen. Da eine finanzielle Selbstverpflichtung des Bundes lediglich den Staat belastet, nicht dagegen die Grundfreiheiten einschränkt, ist als mögliche Unvereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht lediglich der allgemeine Rechtsgrundsatz der Doppelbestrafung (*ne bis in idem*) ersichtlich. Unabhängig von dessen Anwendungsbereich im Einzelnen dürfte auch eine Unvereinbarkeit mit diesem Grundsatz daran scheitern, dass sich der Bund hier freiwillig eine finanzielle Sanktion auferlegt, die zudem im Gegensatz zu Strafzahlungen an die EU zu keiner finanziellen Einbuße führt, sondern lediglich den Bundeshaushalt belastet. Probleme könnten insoweit hinsichtlich des gemeinschaftsrechtlichen Verbots eines übermäßigen öffentlichen Defizits nach Art. 104 EG entstehen, worauf hier aber nicht näher eingegangen werden kann. Abgesehen davon dürfte eine finanzielle Selbstverpflichtung in einem Klimaschutzgesetz mit EU-Recht vereinbar sein.

Zum Anderen stellt sich die Frage, inwieweit eine finanzielle Selbstverpflichtung des Bundes überhaupt geeignet wäre, die Erreichung der Klimaschutzziele zu fördern. Dies gilt erstens für die Ziele, die den Bereich des Emissionshandels betreffen. Da hier ab 2013 keine Verantwortlichkeit des Bundes für die Setzung von Emissionsobergrenzen mehr besteht, kann ein deutsches Klimaschutzgesetz allenfalls unverbindliche Orientierungswerte vorsehen, die der Staat im Rahmen seiner Einflussmöglichkeiten auf den Emissionshandel anstreben, aber nicht zwingend erreichen muss. Eine finanzielle Selbstsanktionierung des Staates bei Verfehlung derartiger Orientierungswerte wäre aber unpassend, gerade weil es sich nicht um verbindliche Ziele handelt. Zweitens stellt sich die Frage nach der Eignung derartiger Sanktionen insoweit, als die Erreichung dieser Ziele teilweise von den Bundesländern abhängt, die die zur Zielerreichung erlassenen Bundesgesetze gemäß Art. 83 GG grundsätzlich als eigene Angelegenheiten vollziehen<sup>122</sup>. Nach dem Prinzip der Konnexität von Verwaltungsaufgaben und -ausgaben in Art. 104 a Abs. 1 GG müssen sie dafür die Ausgaben tragen. Fraglich ist, ob sie auch eine Haftung gegenüber dem Bund träfe, wenn sie die Bundesgesetze nicht ordnungsgemäß vollziehen und dem Bund dadurch finanzielle Nachteile auf Grund seiner Selbstverpflichtung entstünden. Eine

derartige Haftung könnte aus Art. 104 a Abs. 5 Satz 1 Halbsatz 2 GG folgen. Diese Vorschrift bildet eine Anspruchsgrundlage für den Ersatz von Vermögensschäden, die dem Bund oder den Ländern durch fehlerhaftes Verwaltungshandeln zugefügt worden sind<sup>123</sup>. Nach herrschender Meinung ist sie unmittelbar anwendbar, jedoch nur für einen Kernbereich besonders schwerwiegender Verletzungen der dienst- und arbeitsrechtlichen Hauptpflichten<sup>124</sup>. Eine weitergehende Haftung kann durch ein Ausführungsgesetz nach Art. 104 a Abs. 5 Satz 2 GG begründet werden, das jedoch bisher am Widerstand der Länder gescheitert ist<sup>125</sup>.

Für ein Klimaschutzgesetz würde dies bedeuten, dass der Bund in Fällen schwerwiegender Mängel beim Vollzug von Bundesgesetzen zur Erreichung der Klimaschutzziele Rückgriff auf die Bundesländer nehmen könnte, wenn er wegen des Vollzugsdefizits den Bundeshaushalt entsprechend seiner Selbstverpflichtung im Klimaschutzgesetz belasten müsste. Für den Bereich außerhalb des Emissionshandels erscheint die vorgeschlagene finanzielle Selbstsanktionierung des Bundes somit prinzipiell geeignet, das Erreichen der Klimaschutzziele zu fördern. Im Übrigen ist es eine Frage der politischen Bewertung, ob dieser Weg - insbesondere vor dem Hintergrund der damit verbundenen Gefahr der Steigerung der Staatsverschuldung - eingeschlagen werden sollte. Eine Alternative dazu würden schnellere und effektivere finanzielle Sanktionen auf EU-Ebene im Rahmen der Lastenverteilung zwischen den Mitgliedstaaten, z. B. nach dem Vorbild der Sanktionen zur Sicherstellung der Milchquoten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik<sup>126</sup>, darstellen. Auch in einem derartigen Fall bestände ein Rückgriffsrecht des Bundes gegenüber den Bundesländern, in diesem Fall aus Art. 104 a Abs. 6 GG.

Hinsichtlich der Ziele für die Bereiche außerhalb des Emissionshandels könnte ein Klimaschutzgesetz somit über die Sanktionen hinausgehen, die sich aus den

<sup>123</sup> Siekmann in Sachs, a. a. O., Art. 104 a GG Rn. 47 m. w. N.

<sup>124</sup> Siehe nur Siekmann in Sachs, a. a. O., Rn. 52 m. w. N.

<sup>125</sup> Vgl. Hellermann in v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 5. Aufl. 2005, Band 3, Art. 104 a GG Rn. 219 m. w. N.

<sup>126</sup> Dieses Sanktionssystem erlaubt es der Europäischen Kommission, bei Überschreitungen der nationalen Milchquoten Strafzahlungen gegenüber den betreffenden Mitgliedstaaten zu verhängen, und ist daher wesentlich schneller als das allgemeine Vertragsverletzungsverfahren, das zur Verhängung finanzieller Sanktionen eine zweifache Einschaltung des Europäischen Gerichtshofs erfordert. Fouquet zufolge ließen sich die Kernelemente dieses Mechanismus zur Verbesserung der Sanktionsmechanismen nach der neuen Richtlinie zum Emissionshandel und der Effort-Sharing-Entscheidung verwenden, a. a. O., S. 27 ff.

<sup>122</sup> Siehe etwa BMU, Umweltpolitik, Nationales Klimaschutzprogramm 2005, August 2005, Rn. 2.3.

Vorgaben der Effort-Sharing-Entscheidung ergeben. Hinsichtlich der Orientierungswerte für den Bereich des Emissionshandels sollte es bei Berichts- und Nachbesserungspflichten bleiben, wie sie der CCA vorsieht. Bereits dadurch würde sichergestellt, dass das Verfehlen von Klimaschutzzielen nicht wie bei der Selbstverpflichtung der Bundesregierung von 1990 mehr oder weniger stillschweigend übergangen wird<sup>127</sup>.

#### 4.1.2.6 Berichtspflichten

Der CCA sieht zahlreiche Berichtspflichten des zuständigen Ministers gegenüber dem Parlament vor, unter anderem zu umfangreichen Jahresberichten über alle Treibhausgasemissionen in Großbritannien, zu Abschlussberichten für jede Budgetperiode und zu regelmäßigen Berichten über die Auswirkungen des Klimawandels (Teil 1 Ziff. 14, 16 und 18, Teil 4, Ziff. 56). Zudem hat er bis April 2012 eine Regelung über Berichtspflichten von Unternehmen über deren Treibhausgas-Emissionen zu erlassen und zur Unterstützung dieser Berichtspflichten bis Oktober 2009 entsprechende Richtlinien zu erlassen (Teil 5, Ziff. 83 und 85).

In Deutschland erfolgt bisher eine kontinuierliche Berichterstattung über Treibhausgasemissionen nach den Vorgaben der Klimarahmenkonvention und dem Protokoll von Kyoto i. V. m. der EU-Entscheidung 280/2004/EG<sup>128</sup> an das UN-Klimasekretariat und die EU-Kommission. Mit dem Nationalen Inventarbericht zum Deutschen Treibhausgasinventar 1990-2007 vom 15.01.2009 hat Deutschland bereits freiwillig damit begonnen, seiner erst ab 2010 verbindlichen Pflicht zur Vorlage jährlicher Inventare nachzukommen<sup>129</sup>. Das Treibhausgasinventar wird durch das Umweltbundesamt berechnet und zusammengestellt. Ab 2013 umfasst die Berichtspflicht auch die jährlichen Emissionen aus den Bereichen, die nicht unter den Emissionshandel fallen, sowie die verwendeten Gutschriften, erwarteten Fortschritte und vorgesehenen Minderungsmaßnahmen<sup>130</sup>.

<sup>127</sup> Siehe zur stillschweigenden Aufgabe des Klimaschutzziels von 25 Prozent bis 2005 aus 1990 Winkler, a. a. O., S. 122 f.

<sup>128</sup> Entscheidung Nr. 280/2004/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.2.2004 über ein System zur Überwachung der Treibhausgasemissionen in der Gemeinschaft und zur Umsetzung des Kyoto-Protokolls, ABL. L 49 vom 19.2.2004, S. 1.

<sup>129</sup> Siehe Umweltbundesamt, Berichterstattung unter der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen 2009, Nationaler Inventarbericht zum Deutschen Treibhausgasinventar 1990 – 2007, Dessau, 15.01.2009, [www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/treibhausgas-inventar2009\\_de.pdf](http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/treibhausgas-inventar2009_de.pdf), S. 43.

<sup>130</sup> Siehe im Einzelnen Art. 6 der Effort-Sharing-Entscheidung i. V. m. Art. 3 der Entscheidung 280/2004/EG.

Ungeachtet dieser bereits bestehenden, umfangreichen Berichtspflichten sollten im Rahmen eines Klimaschutzgesetzes auch Berichtspflichten der Regierung gegenüber dem Bundestag ähnlich dem CCA vorgesehen werden. Dabei würde der Bericht zu den jährlichen Emissionen in Deutschland mit dem Abschlussbericht über die jeweiligen Jahresziele zusammenfallen. Für den Fall der Nichterreichung sollten gesonderte Berichtspflichten über die Gründe der Zielverfehlung und Maßnahmen zur Kompensation im Folgejahr entsprechend der Effort-Sharing-Entscheidung auch gegenüber dem Bundestag festgelegt werden. Entsprechend der Regelung im CCA könnte es dabei auch erforderlich werden, Berichtspflichten für Treibhausgasemissionen von Unternehmen außerhalb des Emissionshandels vorzusehen<sup>131</sup>.

#### 4.1.3 Einführung einer Klimaschutzkommission

Die Komplexität des Klimawandels und die Vielzahl der durch ihn und seine Bekämpfung berührten Bereiche erfordert in zunehmendem Maße die Einbeziehung von spezialisiertem Sachverstand außerhalb der staatlichen Gesetzgebungs- und Vollzugsorgane<sup>132</sup>.

Vor diesem Hintergrund erscheint die Einrichtung einer Klimaschutzkommission in Form eines ständigen unabhängigen Expertengremiums zur Unterstützung des Staates im Rahmen des CCA konsequent. Prinzipiell kommt damit auch eine Übertragung auf Deutschland im Rahmen eines Klimaschutzgesetzes in Betracht. Voraussetzung dafür ist, dass die Einrichtung eines derartigen Gremiums verfassungsrechtlich zulässig wäre. Ferner stellt sich die Frage, wie eine Klimaschutzkommission im Rahmen eines deutschen Klimaschutzgesetzes in Bezug auf Aufgaben und Organisation auszugestalten wäre.

<sup>131</sup> Für bestimmte Stoffe sieht die bereits erwähnte VO 166/2006/EG über die Schaffung eines Europäischen Schadstofffreisetzungs- und Verbringungsregisters (PRTR) ab einer gewissen Jahresemissionsmenge Berichtspflichten von Unternehmen vor, z. B. 100.000 t für CO<sub>2</sub> gemäß Annex II der Verordnung. Im Übrigen werden derzeit im Rahmen eines weltweiten Projekts zur freiwilligen Registrierung unternehmensbezogener CO<sub>2</sub>-Emissionen auch die 200 größten deutschen Unternehmen befragt, siehe dazu WWF Deutschland, Das Carbon Disclosure Projekt (CDP), Emissionsregister zu unternehmensbezogenen CO<sub>2</sub>-Emissionen, [www.wwf.de/themen/klimaschutz/loesungs-ansaezte/unternehmen/finanzsektor/das-carbon-disclosure-project-cdp](http://www.wwf.de/themen/klimaschutz/loesungs-ansaezte/unternehmen/finanzsektor/das-carbon-disclosure-project-cdp).

<sup>132</sup> Allgemein zum zunehmenden Bedarf des Staates an sachverständiger Beratung Brohm, Sachverständige Beratung des Staates, in Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 2. Aufl. 1998, § 36 Rn. 1 ff. m. w. N.

#### 4.1.3.1 Verfassungsrechtliche Zulässigkeit

Grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Heranziehung externen Sachverständigen bei der Staatsleitung bestehen in Deutschland nicht<sup>133</sup>. Der Staatsleitung steht insoweit eine breite Entscheidungsfreiheit zu, der lediglich äußerste Missbrauchsgrenzen gesetzt sind<sup>134</sup>. Im Zusammenhang mit den Diskussionen um einen Nationalen Ethikrat sind jedoch Bedenken geäußert worden, dass in einem derartigen, nicht parlamentarisch legitimierten Expertengremium Vorentscheidungen ohne ausreichende parlamentarische Partizipation getroffen bzw. notwendige parlamentarische Debatten durch die Einschaltung eines solchen Gremiums unterbunden würden<sup>135</sup>.

Zutreffend an diesen Bedenken ist, dass Beratung bei einer Entscheidung in der Praxis bis zu einem gewissen Grad immer Mitentscheidung ist<sup>136</sup>. In rechtlicher Hinsicht ist jedoch entscheidend, dass die formelle Entscheidungskompetenz beim beratenden Organ verbleibt, die Stellungnahmen des beratenden Gremiums also lediglich die Grundlage für die Entscheidungen der Regierung oder des Parlaments bilden<sup>137</sup>. Bei gesetzlich eingerichteten oder vorgesehenen Gremien wie dem Nachfolger des Nationalen Ethikrats, dem Deutschen Ethikrat, oder einer Klimaschutzkommission gemäß einem Klimaschutzgesetz kommt hinzu, dass diese demokratisch legitimiert sind<sup>138</sup>.

Eine durch ein Klimaschutzgesetz eingerichtete oder vorgesehene Klimaschutzkommission wäre somit grundsätzlich verfassungsgemäß, soweit sich ihre Aufgabe auf beratende und berichtende Tätigkeiten ohne formelle Entscheidungsmacht beschränkt. Dies ist gegeben, solange die Regierung ihre Empfehlungen vor Entscheidungen wie der Änderung von Klimaszustzielen wie in Großbritannien lediglich einzuholen und zu berücksichtigen hat, d. h. sich mit ihnen inhaltlich auseinandersetzen muss.

#### 4.1.3.2 Aufgaben und organisatorische Ausgestaltung

Nach dem CCA bestehen die Aufgaben des Committee on Climate Change im Wesentlichen aus Folgendem:

- Beratung des zuständigen Ministers bei der Festlegung oder Änderung der Klimaschutzziele und Zwischenziele sowie den zu ihrer Erreichung erforderlichen Maßnahmen
- Jährliche Berichterstattung über Fortschritte bei der Erreichung des jeweiligen Emissionsbudgets und Abschlussberichte über die jeweils abgeschlossenen Perioden gegenüber dem Parlament aus Sicht der Kommission
- Auf Anfrage Beratung und Information aller staatlicher Hoheitsträger zu allen klimaschutzrelevanten Angelegenheiten insbesondere unter dem CCA

Im Prinzip erscheinen diese Aufgaben auch für eine Klimaschutzkommission im Rahmen eines deutschen Klimaschutzgesetzes sinnvoll. Im Einzelnen ergeben sich jedoch Unterschiede vor allem daraus, dass die Effort-Sharing-Entscheidung der EU in Bezug auf die nicht vom europäischen Emissionshandel betroffenen Bereiche ab 2013 jährliche Reduktionspflichten vorschreibt. Im Einzelnen folgt daraus:

- Ohne weiteres auf ein deutsches Klimaschutzgesetz übertragbar wäre die zwingende Beratung zur Höhe der mittel- und langfristigen Klimaschutzziele für 2020 bzw. 2050 in Bezug auf einen etwaigen Änderungsbedarf. Da diese Änderungen jedoch durch Parlamentsgesetz vorgenommen werden sollten, empfehlen sich eine Beratung der die Änderung einbringenden Regierung bzw. des dafür zuständigen Ministers und eine Konsultation durch das Parlament. Hinsichtlich der Zwischenziele ist eine Beratung für die Festlegung und Änderung von konkreten Obergrenzen bzw. Orientierungswerten für die Zeiträume bis 2012, von 2013 bis 2020 in Bezug auf die nicht von der EU vorgegebenen Jahresmengen und für die Zeit nach 2020 sinnvoll. Soll die Festlegung und Änderung durch Rechtsverordnung erfolgen, sollte dementsprechend zusätzlich zum Zustimmungsvorbehalt des Bundestages auch ein Konsultations- und Berücksichtigungsvorbehalt<sup>139</sup> zu Gunsten der Klimaschutzkommission aufgenommen werden. Die regelmäßige Beratung der Regierung über die erforderlichen Umsetzungsmaßnahmen im CCA sollte ebenfalls in ein deutsches Klimaschutzgesetz aufgenommen werden.
- Ein jährlicher Fortschrittsbericht aus Sicht der Kommission wäre ohne weiteres auf ein deutsches Klimaschutzgesetz übertragbar. Abschlussberichte müssten dagegen bei einer jährlichen Reduzierungspflicht nach jedem Jahr erfolgen.

<sup>133</sup> Vgl. Brohm, a. a. O., Rn. 41.

<sup>134</sup> Vgl. Brohm, a. a. O., Rn. 45.

<sup>135</sup> Siehe Kreutz, *Recht und Politik* 44 (2008), S. 6, 7 f. m. N.

<sup>136</sup> In diesem Sinne Brohm, a. a. O., Rn. 31 ff. in Auseinandersetzung mit anderen Theorien.

<sup>137</sup> Vgl. Brohm, a. a. O., Rn. 42, 50; Kreutz, a. a. O., S. 10.

<sup>138</sup> Vgl. Kreutz, a. a. O., S. 10 und 14 zum Deutschen Ethikrat gemäß dem Gesetz zur Einrichtung des Deutschen Ethikrates (Ethikratgesetz) vom 16.7.2007, BGBl. I, S. 1385.

<sup>139</sup> Vgl. Lücke/Mann in Sachs, a. a. O., Art. 80 Rn. 38 f. zum Vorbehalt der Anhörung von Sachverständigen und anderen Gremien.

- Eine Beratung auf Anfrage von anderen staatlichen Hoheitsträgern in Bezug auf klimarelevante Fragen wäre ebenfalls im Prinzip auf ein deutsches Klimaschutzgesetz übertragbar. Im Hinblick auf die föderale Struktur Deutschlands sollten jedoch Vorkehrungen getroffen werden, um eine übermäßige Inanspruchnahme der Kommission zu vermeiden. Denkbar wäre z. B. die Bildung von Unterausschüssen für jedes Bundesland.

Im Ergebnis wäre somit auch im Rahmen eines deutschen Klimaschutzgesetzes ein Beratungsbedarf vorhanden, wie ihn das Committee on Climate Change in Großbritannien deckt.

Bei der organisatorischen Ausgestaltung der Klimaschutzkommission könnte sich das Klimaschutzgesetz an den Vorschriften des CCA<sup>140</sup> und vergleichbaren gesetzlichen Regelungen zu ständigen wissenschaftlichen Beratungsgremien in Deutschland orientieren. Wünschenswert wäre insbesondere eine interdisziplinäre Zusammensetzung, wie sie Ziff. 1 Abs. 3 des Anhangs 1 zum CCA vorsieht.

#### 4.1.4 Ermächtigung zu Umsetzungsmaßnahmen

Um die Ziele und Zwischenziele des CCA zu erreichen, wird der zuständige Minister verpflichtet, entsprechende Vorschläge und Politiken vorzubereiten (Teil 1, Ziff. 13). Insbesondere kann er oder die jeweils zuständige Regionalverwaltung die Einrichtung von nationalen Emissionshandelssystemen beschließen (Teil 3, Ziff. 44 Abs. 1 i. V. m. Anhängen 2 und 3).

Auch in ein deutsches Klimaschutzgesetz sollte eine allgemeine Verpflichtung, die zur Erreichung der Ziele und Zwischenziele erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, aufgenommen werden. Eine Verordnungsermächtigung für derart grundrechtsrelevante Maßnahmen wie die Einrichtung nationaler Emissionshandelssysteme dürfte aber im deutschen Recht am Parlamentsvorbehalt scheitern. Ein Klimaschutzgesetz sollte sich daher im Zweifel auf eine allgemeine Verpflichtung des Bundes und der für den Vollzug von Bundesrecht zuständigen Körperschaften, die zur Erreichung der Ziele und Zwischenziele erforderlichen Gesetze und Maßnahmen zu erlassen, beschränken.

#### 4.1.5 Ergebnis

Einem allgemeinen Klimaschutzgesetz mit Regelungen zu Klimaschutzziele, Sanktionen bei Zielverfehlungen und anderen Verfahren sowie zur Einrichtung einer Klimaschutzkommission stehen weder verfassungsrechtliche noch europarechtliche Bedenken entgegen.

Dem Bund steht die Gesetzgebungskompetenz für die verbindliche Festlegung von Klimaschutzziele und anderen allgemeinen Regelungen zum Klimaschutz zu. Diese ergibt sich in jedem Fall aus einer Zusammenschau von Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG und anderen Gesetzgebungskompetenzen, die dem Bund eine weitreichende Befugnis zur Regelung des Klimaschutzrechts geben. Für allgemeine Regelungen, die nicht spezifisch in bestimmte Sektoren eingreifen, für die eine andere Gesetzgebungskompetenz besteht, dürfte aber der Rückgriff auf den Kompetenztitel „Luftreinhaltung“ in Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG ausreichen, der von der Erforderlichkeitsklausel in Art. 72 Abs. 2 GG ausgenommen ist. Die demnächst unmittelbar für Deutschland verbindlichen Zielvorgaben der EU-Entscheidung über die Anstrengungen der Mitgliedstaaten, ihre Emissionen in nicht vom Emissionshandel erfassten Sektoren zu reduzieren, stehen einer ambitionierteren nationalen Emissionsobergrenze ausdrücklich nicht entgegen.

Da diese Effort-Sharing-Entscheidung ab 2013 bis 2020 zu einer jährlichen Reduktion verpflichtet, muss auch ein Klimaschutzgesetz jährliche Zwischenziele vorgeben und kann sich nicht mit mehrjährigen Emissionsbudgets wie im CCA begnügen. Problematisch ist dabei die Verknüpfung mit dem Bereich, der unter den Emissionshandel fällt, insbesondere wegen der ab 2013 geltenden EU-weiten Obergrenze. Dies könnte durch eine Aufspaltung des Gesamtziels auf zwingende jährliche Zwischenziele für den Bereich außerhalb des Emissionshandels und unverbindliche jährliche Orientierungswerte für den Bereich des Emissionshandels berücksichtigt werden. Die Alternative dazu bestände darin, die Ziele und Zwischenziele eines Klimaschutzgesetzes auf den Bereich außerhalb des Emissionshandels zu beschränken und Klimaschutzziele innerhalb des Emissionshandels ab 2013 der EU zu überlassen. Für den Zeitraum bis 2013 besteht dagegen die Wahl zwischen einem Übergangsbudget oder jährlichen Minderungszielen für beide Bereiche, wobei im ersten

<sup>140</sup> Vgl. Lücke/Mann in Sachs, a. a. O., Art. 80 Rn. 38 f. zum Vorbehalt der Anhörung von Sachverständigen und anderen Gremien.



Fall ein nahtloser Übergang zu den Vorgaben der neuen Effort-Sharing-Entscheidung ab 2013 wichtig ist. Für die Zeit nach 2020 sollte der für den Zeitraum von 2013 bis 2020 eingeschlagene Minderungspfad entsprechend dem langfristigen Minderungsziel linear fortgeführt werden. Die Festsetzung der Zwischenziele sollte zur Gewährung von Investitions- und Planungssicherheit frühzeitig erfolgen und könnte wie im CCA durch Rechtsverordnung unter Zustimmungsvorbehalt des Bundestags vorgenommen werden. Dagegen dürfte eine Anpassung der mittel- und langfristigen Klimaschutzziele dem Bundestag vorbehalten sein. Zur Erhöhung der Effektivität der Klimaschutzziele sollten zugleich mit den Zwischenzielen auch Teilziele für die relevanten Bundesressorts, die Bundesländer und die einzelnen Sektoren festgelegt werden.

Bei der Ausgestaltung eines Klimaschutzgesetzes ist weiter der Sanktionsmechanismus der Effort-Sharing-Entscheidung zu beachten. Gegen eine weitergehende Sanktionierung von Zielverfehlungen durch eine finanzielle Selbstverpflichtung des Bundes zur Aufnahme eines Nachtragshaushalts in Höhe jeder überschrittenen Tonne Kohlenstoffdioxidäquivalenten bestehen keine grundsätzlichen haushaltsrechtlichen Bedenken. Für den Bereich des Emissionshandels ist eine derartige Selbstverpflichtung aber unpassend, da Deutschland ab 2013 nicht mehr über das primäre Steuerungsinstrument des Emissionshandels, das Setzen einer Emissionsobergrenze, verfügt. Für den Bereich außerhalb des Emissionshandels erscheint sie prinzipiell geeignet, das Erreichen der Klimaschutzziele zu fördern. In politischer Hinsicht ist dies jedoch insbesondere mit den Nachteilen einer damit eventuell verbundenen weiteren Staatsverschuldung abzuwägen. Anstelle einer entsprechenden Selbstverpflichtung auf nationaler Ebene kommt eine schnellere und damit effektivere Durchsetzung der Klimaschutzziele der Effort-Sharing-Entscheidung auf EU-Ebene in Betracht. Hinsichtlich der Orientierungswerte für den Bereich des Emissionshandels sollte es bei Berichts- und Nachbesserungspflichten ähnlich dem CCA bleiben. Bereits dadurch würde sichergestellt, dass das Verfehlen von Klimaschutzzielen nicht wie bei der Selbstverpflichtung der Bundesregierung von 1990 mehr oder weniger stillschweigend übergangen wird.

Zusätzlich zu den bereits bestehenden, umfangreichen Berichtspflichten aus völker- und europarechtlichen Vorgaben sollten ein Klimaschutzgesetz auch regelmäßige Berichtspflichten der Regierung gegenüber dem Bundestag ähnlich dem CCA vorsehen.

Die Einrichtung einer unabhängigen Klimaschutzkommission ähnlich dem britischem Committee on Climate Change ist sinnvoll und verfassungsrechtlich unbedenklich, soweit ihr keine formellen Entscheidungsbefugnisse, etwa zur Festlegung der Klimaschutzziele, eingeräumt werden. Ihre Aufgaben sollte im Wesentlichen in der Beratung der Regierung über die Höhe der Klimaschutzziele, die über die EU-Vorgaben hinausgehen, Maßnahmen zu ihrer Erreichung und ggf. über die Folgen des Klimawandels sowie in Jahresberichten an das Parlament über Fortschritte und zukünftige Maßnahmen bestehen. In der organisatorischen Ausgestaltung der Klimaschutzkommission könnte sich das Klimaschutzgesetz an den Vorschriften des CCA und vergleichbaren gesetzlichen Regelungen zu ständigen wissenschaftlichen Beratungsgremien in Deutschland orientieren. Wünschenswert wäre insbesondere eine interdisziplinäre Zusammensetzung, wie sie Ziff. 1 Abs. 3 des Anhangs 1 zum CCA vorsieht.

Ein Klimaschutzgesetz sollte im Zweifel keine Ermächtigungsverordnungen für spezifische Maßnahmen zur Zielerreichung vorsehen, sondern sich auf eine allgemeine Verpflichtung des Bundes und der für den Vollzug von Bundesrecht zuständigen Körperschaften, die zur Erreichung der Ziele und Zwischenziele erforderlichen Gesetze und Maßnahmen zu erlassen, beschränken.

## 4.2 Variante 2: Klimaschutzgesetzbuch

Die Alternative zu einem Klimaschutzgesetz, das lediglich allgemeine Regelungen zum Klimaschutz enthält, besteht in einem Klimaschutzgesetzbuch, das die Gesamtheit oder wenigstens eine Vielzahl klimaschutzrelevanter Rechtsbereiche oder Gesetze zusammenfasst. Auf den ersten Blick läge darin prinzipiell ein Zugewinn an Einheitlichkeit und Transparenz für das entstehende Rechtsgebiet des Klimaschutzrechts als Teilgebiet des Umweltrechts<sup>141</sup>. In Anlehnung an die Systematik des Referentenentwurfs zum UGB bietet es sich an, übergreifende Regelungen zum Klimaschutz wie die Regelungen des oben beschriebenen Klimaschutzgesetzes als ersten, allgemeinen Teil und die speziellen Rechtsbereiche oder Gesetze als Bestandteile der nachfolgenden, besonderen Teile bzw. Bücher eines Klimaschutzgesetzbuchs aufzunehmen. Ein Klimaschutzgesetzbuch ist jedoch nur sinnvoll, wenn sich ein kohärenter und abgrenzbarer Bestand an klimaschutzrelevanten Rechtsbereichen oder Gesetzen ausmachen lässt, dessen Einbeziehung in ein derartiges Gesetzbuch verfassungsrechtlich möglich ist und rechtspolitisch sinnvoll erscheint.

### 4.2.1 Inhalt

Als Bestandteile eines Klimaschutzgesetzbuchs kommen grundsätzlich alle Rechtsbereiche bzw. Gesetze in Betracht, die zur Reduzierung von Treibhausgasen beitragen. Als Bereiche, die zur Emission von Treibhausgasen beitragen, benennt der Nationale Inventarbericht des Umweltbundesamtes zum Deutschen Treibhausgasinventar 1990-2007 die folgenden Hauptsektoren:

- Energie
- Industrieprozesse
- Lösemittel und andere Produktverwendungen
- Landwirtschaft
- Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft
- Abfall und Abwasser

Entsprechend dem Gutachtenauftrag wird nachfolgend eine pauschalere Einteilung in die Bereiche Energie, Verkehr, Landwirtschaft und Umwelt im Allgemeinen vorgenommen.

Zu prüfen ist zunächst, ob dem Bund für Regelungen in diesen Bereichen eine Gesetzgebungskompetenz zukommt.

<sup>141</sup> Vgl. für das UGB Kloepfer, UPR 2007, 161, 164 ff. mit Aufzählung weiterer Vorteile einer Kodifizierung.

### 4.2.2 Gesetzgebungskompetenz

Nach den Ausführungen zur Gesetzgebungszuständigkeit für ein allgemein gehaltenes Klimaschutzgesetz ähnlich dem CCA gilt hinsichtlich der Gesetzgebungszuständigkeit für die einzelnen Bereiche eines Klimaschutzgesetzbuchs im Grundsatz Folgendes:

- Wenn eine Regelung in erster Linie den Schutz des Klimas bezweckt, kann sie auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG (Luftreinhaltung) gestützt werden.
- Wenn der primäre Normzweck einer Regelung (auch) ein anderer ist, für diesen Zweck bzw. Regelungsgegenstand aber eine andere Bundesgesetzgebungskompetenz besteht, kann die Regelung auf diese, ggf. i. V. m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG, gestützt werden.
- Lediglich dann, wenn eine Regelung zu einem Zweck bzw. für einen Bereich erlassen werden soll, der zur ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder gehört, besteht keine Bundeskompetenz.

Für den Energiebereich besteht eine umfassende konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft), der sowohl die Energieerzeugung als auch ihren Verbrauch umfasst<sup>142</sup>.

Für den Verkehrsbereich sieht Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes vor. Diese umfasst unter anderem den Straßenverkehr, das Kraftfahrwesen und die Erhebung von Gebühren oder Entgelten für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Kraftfahrzeugen. Erfasst sind damit z. B. Bau- und Betriebsvorschriften für Kraftfahrzeuge oder die Erhebung von Mautgebühren<sup>143</sup>.

Für den Bereich der Landwirtschaft besteht eine konkurrierende Bundeszuständigkeit insbesondere nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 (Förderung der landwirtschaftlichen Erzeugung, Ein- und Ausfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse) und Nr. 20 GG (Schutz beim Verkehr mit landwirtschaftlichem Saat- und Pflanzgut, Schutz der Pflanzen gegen Schädlinge)<sup>144</sup>.

Für den Umweltbereich schließlich besteht nach der Föderalismusreform eine nahezu umfassende konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes, die sich im Wesentlichen aus der Zusammenschau

<sup>142</sup> Siehe Degenhart in Sachs, a. a. O., Art. 74 Rn. 46 m. w. N.

<sup>143</sup> Siehe Degenhart in Sachs, a. a. O., Art. 74 Rn. 97.

<sup>144</sup> Näher dazu in Bezug auf das Umweltagrarrecht Kloepfer (2004), § 11 Rn. 418.

folgender Kompetenznormen zusammensetzt: Art. 73 Abs. 1 Nr. 6, 6a, 11 und 14 GG (ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit); Art. 74 Abs. 1 Nr. 1, 11, 12, 17-19, 20-24 GG (konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit)<sup>145</sup>.

Ausschließliche Gesetzeskompetenzen der Bundesländer sind in den genannten Bereichen – wie im gesamten umweltbezogenen Bereich – selten. Ihre klimapolitischen Aktivitäten erstrecken sich daher in erster Linie auf die Umsetzung klimaschutzrelevanter Vorschriften aus EU- und Bundesrecht<sup>146</sup>. Mit der zunehmenden Relevanz des Klimaschutzrechts für eine immer größere Zahl von Bereichen nimmt aber tendenziell auch die Bedeutung der geringfügigen ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen der Länder zwangsläufig zu. Somit ist es dem Bund grundsätzlich möglich, in diesen oben genannten Bereichen klimaschutzrelevante Regelungen auf eine Zusammenschau von Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG und einer oder mehreren der genannten Kompetenzvorschriften zu stützen. Wie bereits erwähnt, kann diese Zusammenschau aber dazu führen, dass der Bund die hohe Hürde der Erforderlichkeit einer bundesweiten Regelung nach Art. 72 Abs. 2 GG nehmen muss, so insbesondere beim Recht der Wirtschaft nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG. Zudem bestehen in den prinzipiell klimarelevanten<sup>147</sup> Bereichen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, der Raumordnung und des Wasserhaushalts nach Art. 72 Abs. 3 GG Abweichungsbefugnisse der Bundesländer, die den Bestand der bundesrechtlichen Regelung gefährden.

Diese Probleme ließen sich vermeiden, wenn sich der Bund wie bei den allgemeinen Regelungen in einem Klimaschutzgesetz allein auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG stützen könnte. Dies erscheint aber bei der Konzeption eines Klimaschutzgesetzbuchs aus mehreren Gründen problematisch. Zum Einen wird wie bereits erwähnt der Klimaschutz teilweise zumindest nicht allein in Art. 74 Abs. 1 Nr. 24, sondern zumindest auch in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG verankert<sup>148</sup>. Unabhängig davon ist es beispielweise im Bereich des Energierechts umstritten, ob Regelungen zum Klimaschutz nicht zwangsläufig gleichermaßen der Versorgungssicherheit dienen mit der Folge, dass diese Regelungen wiederum auf eine

Zusammenschau von Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 und 11 GG gestützt werden müssten<sup>149</sup>. Ein Indiz dafür stellt die Praxis vor der Föderalismusreform dar, klimaschutzrelevante Gesetze mit Bezügen zum Energiebereich auf beide Bestimmungen zu gründen, z. B. das EEG 2004<sup>150</sup> und sogar das TEHG als der bisher eindeutigste Fall eines Klimaschutzgesetzes<sup>151</sup>.

Vor allem aber besteht die Gefahr, dass eine allein auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG gestützte umfassende Regelung des Klimaschutzrechts unter Einbeziehung von Rechtsbereichen oder Gesetzen, die herkömmlicherweise auf andere Kompetenzgrundlagen gestützt werden, die besonderen Anforderungen dieser Grundlagen (Erforderlichkeitsklausel oder Abweichungsbefugnis) unzulässigerweise unterlaufen würde. Das wäre dann der Fall, wenn eine allein auf die Luftreinhaltungskompetenz gestützte Regelung in einem überwiegenden Sachzusammenhang mit einer anderen Kompetenzgrundlage stünde<sup>152</sup>.

Diese Gefahr würde sich z. B. realisieren, wollte der Gesetzgeber das gesamte EnWG<sup>153</sup>, d. h. das zentrale Gesetz der Energiewirtschaft einem Klimaschutzgesetzbuch auf der Grundlage von Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG einverleiben. In weniger eindeutigen Fällen kann diese Frage mitunter nur schwer zu beantworten sein, so dass eine erhebliche Rechtsunsicherheit bestünde<sup>154</sup>.

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für ein Klimaschutzgesetzbuch wird sich somit schwerlich allein auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG stützen lassen, und zwar umso weniger, je mehr und je intensiver Rechtsbereiche bzw. Gesetze aus unterschiedlichen Rechtsbereichen einbezogen werden. Sie lässt sich dagegen prinzipiell aus einer Zusammenschau unterschiedlicher Kompetenzgrundlagen aus den Bereichen Energie, Verkehr, Landwirtschaft und Umwelt herleiten. In diesem Fall muss aber ggf. die Erforderlichkeit einer bundeseinheitlichen

<sup>145</sup> Siehe näher Kloepfer (2008), § 2 Rn. 29 und 31.

<sup>146</sup> Siehe z. B. die Übersicht in BMU, *Umweltpolitik, Nationales Klimaschutzprogramm 2005*, August 2005, S. 28 ff.

<sup>147</sup> Siehe die Aufnahme des Klimas als Schutzgut in §§ 2 Abs. 1 Nr. 6, 10 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG, § 2 Abs. 2 Nr. 3 Satz 2 ROG und § 1a Abs. 1 Satz 3 WHG und dazu Gärditz, *JuS* 2008, 326, 328.

<sup>148</sup> So SRU (2006), Rn. 5, 17; Koch/Krohn, *NuR* 2006, 679.

<sup>149</sup> Dafür Milkau, *ZNER* 2008, 564. A. A. der Gesetzgeber zum EEG 2009 und zum EEWärmeG, zust. Söseemann, *ZUR* 2008, 140.

<sup>150</sup> Gesetz zur Neuregelung des Rechts der Erneuerbaren Energien im Strombereich vom 21.7.2004, *BGBI. I*, S. 1918. Zur Gesetzgebungskompetenz siehe S. 3 der Gesetzesbegründung, [www.bmu.de/files/pdfs/allge-mein/application/pdf/eeg\\_begrueundung.pdf](http://www.bmu.de/files/pdfs/allge-mein/application/pdf/eeg_begrueundung.pdf).

<sup>151</sup> Siehe S. 6 der Gesetzesbegründung, [www.emissionsrechte-handel.de/doc/emr\\_l\\_begr\\_17\\_12\\_2003.pdf](http://www.emissionsrechte-handel.de/doc/emr_l_begr_17_12_2003.pdf). Nach Wustlich stellt das TEHG den Wendepunkt hin zu einem eigenständigen Klimaschutzrecht dar, a. a. O., S. 339.

<sup>152</sup> Vgl. Degenhart in Sachs, a. a. O., Art. 70 Rn. 60.

<sup>153</sup> Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz) vom 7.7.2005, *BGBI. I*, S. 1970, zuletzt geändert am 25.10.2008, *BGBI. I*, S. 2101.

<sup>154</sup> Vgl. SRU (2006), Rn. 17.

Regelung dargelegt werden, d. h. letztlich die Erforderlichkeit eines derart gestalteten Klimaschutzgesetzbuchs. Bei einem einigermaßen kohärenten Gesetzbuch lässt sich diese Hürde wie beim UGB<sup>155</sup> bewältigen. Bei einer Einbeziehung von Regelungen aus den Bereichen Naturschutz und Landschaftspflege, Raumordnung oder Wasser beständen aber Abweichungsbefugnisse der Bundesländer, soweit nicht ausschließlich abweichungsfeste Kernbereiche betroffen sind. Die „UGB-Schonfrist“ in Art. 125 b GG, die die Abweichungsbefugnisse der Bundesländer bis Ende 2009 suspendiert, würde für ein Klimaschutzgesetzbuch realistischerweise nicht mehr genutzt werden können<sup>156</sup>.

Welche Rechtsbereiche oder Gesetze in ein Klimaschutzgesetzbuch konkret einbezogen werden dürften, müsste jedoch im Einzelfall untersucht werden<sup>157</sup>.

### 4.2.3 Ausgestaltung eines Klimaschutzgesetzbuchs

Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung eines Klimaschutzgesetzbuchs stellt sich zunächst die rechtspolitische Frage, ob es überhaupt sinnvoll ist, eine Querschnittsmaterie wie das Klimaschutzrecht zu regeln. Dafür spricht grundsätzlich das Beispiel des Umweltrechts als solches, das ebenfalls eine Querschnittsmaterie darstellt, dessen Kodifikation in einem UGB jedoch seit Jahrzehnten überwiegend befürwortet wird<sup>158</sup>. Ein wichtiger Unterschied besteht freilich darin, dass das Umweltrecht ein etabliertes Rechtsgebiet ist, während das Klimaschutzrecht zum Einen lediglich ein Teilgebiet des Umweltrechts darstellt, zum Anderen sich erst im Entstehen befindet<sup>159</sup>. Daher ist eine Regelung des Klimaschutzrechts im Rahmen der Kodifikation eines Umweltgesetzbuchs einer separaten Kodifikation unter Einbeziehung von Elementen aus anderen Teilgebieten des Umweltrechts vorzuziehen. Die aktuellen Bemühungen um ein UGB sind jedoch

kürzlich gescheitert<sup>160</sup>. Unabhängig davon stellt die bisher unklare Konturierung des Klimaschutzrechts eine Kodifikation vor besondere Herausforderungen. Eine weitere Besonderheit der Klimaschutzgesetzgebung besteht darin, dass sie tendenziell final und maßnahmenorientiert ist, während das deutsche Umweltrecht – im Gegensatz zum EU-Umweltrecht<sup>161</sup> – tendenziell aus klassischen, konditionalen Gesetzen besteht<sup>162</sup>. Ein anspruchsvolles Klimaschutzgesetzbuch mit stimmigen Teilbereichen, die durch übergreifende allgemeine Regelungen miteinander verbunden werden, bedürfte somit umfangreicher Vorarbeiten.

Ein erster Schritt könnte darin bestehen, bereits vorhandene klimaschutzrelevante Gesetze einem allgemeinen Klimaschutzgesetz, wie es vorstehend skizziert worden ist, als besonderen Teil hinzuzufügen. Als Vorbild ließe sich die geplante weitgehend unveränderte Aufnahme des TEHG und des EEG als Bücher V und VI im UGB-Entwurf heranziehen, die zusammen mit der Aufnahme des Klimas als Schutzgut im ersten Buch die klimaschützenden Vorschriften im UGB-Entwurf bilden<sup>163</sup>.

Als grundlegende klimaschutzrelevante Gesetze aus den Bereichen Umwelt, Energie, Verkehr und Landwirtschaft kommen z. B. in Betracht:

- Energiebereich: EEG, KWKG<sup>164</sup>, EEWärmeG, EnEG<sup>165</sup>, EnVKG<sup>166</sup>
- Verkehr: BiokraftQuG<sup>167</sup>, KraftStG<sup>168</sup>

<sup>160</sup> Siehe Pressemitteilung des BMU vom 01.02.2009, Umweltgesetzbuch ist am Widerstand Bayerns und der Union gescheitert, [www.bmu.de/pressemitteilungen/aktuelle\\_pressemitteilungen/pm/43013.php](http://www.bmu.de/pressemitteilungen/aktuelle_pressemitteilungen/pm/43013.php); Nur eine kleine Lösung im Umweltrecht, FAZ vom 6.3.2009, S. 15.

<sup>161</sup> Siehe Breuer, Umweltrecht, in Schmidt-Aßmann/Schoch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 14. Aufl. 2008, Kap. 5 Rn. 55.

<sup>162</sup> Vgl. Weinreich, Bisheriger rechtlicher Rahmen des Klimaschutzes und mögliche Weiterentwicklung, Präsentation im Rahmen des 3. Workshops des Öko-Instituts, der Deutschen Umwelthilfe und des Unabhängigen Instituts für Umweltfragen zum Umweltgesetzbuch am 06.09.2007 in Berlin, [http://www.umweltgesetzbuch.org/fileadmin/redakteur\\_uploads/Vortrag\\_Weinreich\\_\\_3\\_UGB\\_Workshop.pdf](http://www.umweltgesetzbuch.org/fileadmin/redakteur_uploads/Vortrag_Weinreich__3_UGB_Workshop.pdf), 9. Folie.

<sup>163</sup> Vgl. Klopfer 2008, § 10 Rn. 40.

<sup>164</sup> Gesetz für die Erhaltung, die Modernisierung und den Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung vom 19.3.2002, BGBl. I, S. 1092, zuletzt geändert am 25.10.2008, BGBl. I, S. 2101.

<sup>165</sup> Gesetz zur Einsparung von Energie in Gebäuden vom 22.7.1976 in der Fassung vom 1.9.2005, BGBl. I, S. 2684.

<sup>166</sup> Gesetz zur Umsetzung von Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaften auf dem Gebiet der Energieeinsparung bei Geräten und Kraftfahrzeugen vom 30.1.2002, BGBl. I, S. 570, zuletzt geändert am 31.10.2006, BGBl. I, S. 2407.

<sup>167</sup> Gesetz zur Einführung einer Biokraftstoffquote durch Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes und zur Änderung energie- und stromsteuerrechtlicher Vorschriften vom 18.12.2006, BGBl. I, S. 3180.

<sup>168</sup> Kraftfahrzeugsteuergesetz vom 21.12.1927 in der Fassung vom 26.9.2002, BGBl. I, S. 3818, zuletzt geändert am 21.12.2008, BGBl. I, S. 2896.

<sup>155</sup> Siehe die Begründung zum 1. Buch des UGB-Referentenentwurfs vom 04.12.2008, [www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/ugb1\\_allgem\\_vorschriften.pdf](http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/ugb1_allgem_vorschriften.pdf), S. 38, 39 und 41.

<sup>156</sup> Allerdings bemüht sich die Regierung derzeit darum, innerhalb dieser Frist wenigstens die Bücher zur Wasserwirtschaft, zu Naturschutz und Landschaftspflege und zu nichtionisierender Strahlung zu verabschieden, siehe Pressemitteilung des BMU vom 01.02.2009, Umweltgesetzbuch ist am Widerstand Bayerns und der Union gescheitert, [www.bmu.de/pressemitteilungen/aktuelle\\_pressemitteilungen/pm/43013.php](http://www.bmu.de/pressemitteilungen/aktuelle_pressemitteilungen/pm/43013.php); Nur eine kleine Lösung im Umweltrecht, FAZ vom 6.3.2009, S. 15.

<sup>157</sup> Vgl. die differenzierte Begründung zu den Gesetzgebungskompetenzen für das 1. Buch des UGB-Referentenentwurfs vom 04.12.2008, [www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/ugb1\\_allgem\\_vorschriften.pdf](http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/ugb1_allgem_vorschriften.pdf), S. 37 ff.

<sup>158</sup> Siehe dazu zusammenfassend Klopfer, UPR 2007, 163 f.

<sup>159</sup> Siehe oben unter Kap.3.1.

- Landwirtschaft: Gesetze aus dem Bereich des Umweltagrarrechts, durch die zukünftig der Ausstoß von Methan und Lachgas begrenzt werden könnte, z. B. DüngemittelG<sup>169</sup>
- Umwelt: TEHG, BImSchG<sup>170</sup>, BNatSchG<sup>171</sup>, BWaldG<sup>172</sup>

Wie bereits diese beispielhafte Aufzählung verdeutlicht, ist es äußerst schwierig, eine kohärente Zusammenfassung wesentlicher Klimaschutzgesetze als Bestandteile eines Klimaschutzgesetzbuchs vorzunehmen. Insbesondere stellen sich dabei die folgenden Probleme eines sinnvollen Zuschnitts:

- Eine Beschränkung auf grundlegende Gesetze würde im Regelfall Verordnungen ausschließen. Häufig enthalten aber erst Verordnungen die eigentlichen, konkreten Regelungsgehalte. Eine Einbeziehung klimaschützender Verordnungen würde aber den Umfang der einzubeziehenden Gesetzesregelungen erheblich vergrößern und damit die Übersichtlichkeit verringern. Außerdem würde eine Aufnahme von klimaschutzrelevanten Verordnungen, die auf Grund eines Gesetzes erlassen wurden, das selbst nicht schwerpunktmäßig den Klimaschutz bezweckt, entweder zu einem Auseinanderreißen von zusammenhängenden Materien führen oder zur Aufnahme eigentlich unpassender Gesetze. Als Beispiel sei hier die Chemikalien-Klimaschutzverordnung, die infolge des IKEP erlassen werden soll<sup>173</sup>, in ihrem Verhältnis zum ChemG<sup>174</sup> genannt.
- Eine Reihe klimarelevanter Gesetze insbesondere im Umweltbereich dienen nicht in erster Linie dem Klimaschutz und werden herkömmlicherweise anderen Rechtsgebieten oder anderen Teilgebieten des Umweltrechts zugeordnet, z. B. das BImSchG, das BNatSchG oder das KrW-/AbfG<sup>175</sup>. Eine Einbeziehung dieser Gesetze würde die Konturen eines

Klimaschutzgesetzbuchs verwässern und die Systematik des Klimaschutzrechts als Teilgebiet des Umweltrechts auf den Kopf stellen. Ähnliches gilt für zentrale Gesetze des Energiewirtschaftsrechts wie das EnWG. Eine Beschränkung auf besonders klimaschutzrelevante Verordnungen, die auf Grundlage dieser Gesetze erlassen sind, z. B. die für die Reduzierung von Methanemissionen wichtige AbfAbIV<sup>176</sup>, würde wiederum den Zusammenhang zwischen Verordnung und ermächtigendem Gesetz auseinanderreißen.

- Eine kohärente Zusammenfassung klimaschutzrelevanter Gesetze müsste an sich auch unmittelbar wirkende EU-Verordnungen umfassen, z. B. die anstehende Verordnung über die Begrenzung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes von Kfz<sup>177</sup>. In einer nationalen Gesetzeskodifikation erschiene die unveränderte Einbeziehung von EU-Recht aber als Fremdkörper<sup>178</sup>.
- Der derzeitige Instrumentenmix zum Klimaschutz erfasst auch Selbstverpflichtungsvereinbarungen und Anreizprogramme<sup>179</sup>, so dass eine Beschränkung auf Gesetze nur einen instrumentellen Teilbereich des Klimaschutzrechts erfasst. Ihre Berücksichtigung in einem Klimaschutzgesetzbuch wäre jedoch systemfremd und würde den Rahmen eines derartigen Gesetzbuchs sprengen.

Aus den beiden erstgenannten Gründen erscheint auch eine vollständige Einbeziehung der Gesetze und Verordnungen, die infolge des IKEP erlassen sind und noch ergehen, nicht sinnvoll.

Vor diesem Hintergrund wird der restriktive Ansatz im UGB-Entwurf verständlich, mit dem TEHG und dem EEG zunächst nur zwei klimaschützende Kerngesetze als Gesetzesbücher zu übernehmen. In Entsprechung dazu könnte sich ein Klimaschutzgesetzbuch auf

<sup>169</sup> Düngemittelgesetz vom 15.11.1977, BGBl. I, S. 2134, zuletzt geändert am 9.12.2006, BGBl. I, S. 2819, berichtigt 2007, BGBl. I, S. 195.

<sup>170</sup> Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge vom 26.9.2002, BGBl. I, S. 3830, zuletzt geändert am 23.10.2007, BGBl. I, S. 2470.

<sup>171</sup> Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege vom 25.3.2002, BGBl. I, S. 1193, zuletzt geändert am 8.4.2008, BGBl. I, S. 686.

<sup>172</sup> Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft vom 2.5.1975, BGBl. I, S. 1037, zuletzt geändert am 31.10.2006, BGBl. I, S. 2407, berichtigt 2007, BGBl. I, S. 2149.

<sup>173</sup> Siehe den Entwurf unter [www.bmu.de/chemikalien/downloads/doc/40511.php](http://www.bmu.de/chemikalien/downloads/doc/40511.php).

<sup>174</sup> Gesetz zum Schutz vor gefährlichen Stoffen in der Fassung der Bekanntmachung vom 2.7.2008, BGBl. I, S. 1146.

<sup>175</sup> Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen vom 27.9.1994, BGBl. I, S. 2705, zuletzt geändert am 19.7.2007, BGBl. I, S. 1462.

<sup>176</sup> Verordnung über die umweltverträgliche Ablagerung von Siedlungsabfällen vom 20.2.2001, BGBl. I, S. 305, zuletzt geändert am 13.12.2006, BGBl. I, S. 2860.

<sup>177</sup> Siehe Standpunkt des Europäischen Parlaments, festgelegt in erster Lesung am 17. Dezember 2008 im Hinblick auf den Erlass der Verordnung 2009/.../EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festsetzung von Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen im Rahmen des Gesamtkonzepts der Gemeinschaft zur Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen, [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0614+0+DOC+XML+V0//DE&language=DE#BKMD-34](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0614+0+DOC+XML+V0//DE&language=DE#BKMD-34).

<sup>178</sup> Siehe aber Winter, ZUR 2007, 298, 299 mit dem Hinweis auf den französischen Ansatz, unmittelbar wirksame EG-Verordnungen in nationalen Kodifikationen nachrichtlich mitabzudrucken.

<sup>179</sup> Siehe den Überblick bei Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Klimaschutzpolitik in Deutschland, Dezember 2007, [www.bmu.de/klimaschutz/nationale\\_klimapolitik/doc/5698.php](http://www.bmu.de/klimaschutz/nationale_klimapolitik/doc/5698.php); ausführlich Winkler, a. a. O., S. 135 ff.

einige wenige grundlegende Gesetze vor allem aus dem Energiebereich beschränken, etwa neben TEHG und EEG das EEWärmeG, das KWKG, das EnEG und das EnVKG. Im Rahmen eines UGB mit ausführlicher gehaltenen vorausgehenden Büchern ist eine solche Beschränkung aber eher zu rechtfertigen als im Rahmen eines eigenständigen Klimaschutzgesetzbooks. Der sachliche Gewinn einer derartig losen Zusammenführung weniger Gesetze erscheint auch unter Berücksichtigung einer potentiellen Anstoßfunktion für die weitere Klimaschutzgesetzgebung zweifelhaft. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der bisher mangelnden Abstimmung der einzelnen Instrumente des Klimaschutzrechts aufeinander<sup>180</sup>.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass eine Kodifikation des Klimaschutzrechts in einem Klimaschutzgesetzbuch auf erhebliche Schwierigkeiten hinsichtlich eines kohärenten Zuschnitts stößt. Ob eine eigenständige Kodifikation außerhalb eines UGB einen ausreichenden Gewinn an Einheitlichkeit und Transparenz hervorbringen könnte, lässt sich in grundsätzlicher Weise bezweifeln. Jedenfalls bedürfte es für eine anspruchsvolle Kodifikation ausführlicher und längerfristiger Vorarbeiten, um einen kohärenten und abgrenzbaren Bestand an klimaschutzrelevanten Regelungen zu erarbeiten. Eine pragmatische vorläufige Beschränkung auf wenige zentrale klimaschützende Gesetze nach dem Vorbild des UGB-Entwurfs dürfte keinen sachlichen Gewinn hervorbringen.

#### 4.2.4 Ergebnis

Dem Bund steht grundsätzlich die Gesetzgebungskompetenz für ein Klimaschutzgesetzbuch aus einer Zusammenschau von Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG und den Gesetzgebungstiteln für andere klimaschutzrelevante Bereiche zu. Soweit die Inanspruchnahme der Gesetzgebungskompetenz des Bundes wie beim Recht der Wirtschaft von der Erforderlichkeit einer bundeseinheitlichen Regelung abhängt, wird sich diese wie bei der Kodifikation eines UGB prinzipiell bejahen lassen. Ein Abstellen allein auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG, um diese Erforderlichkeitshürde zu vermeiden, kommt umso weniger in Betracht, je intensiver andere Rechtsbereiche oder Gesetze einbezogen werden sollen, und bietet deshalb insgesamt keine Rechtssicherheit. Bei der deshalb vorzuziehenden Herleitung der Bundesgesetzkompetenz aus einem Kompetenzmosaik ist weiter zu beachten, dass für einige klimaschutzrelevante Be-

reiche eine Abweichungskompetenz der Bundesländer besteht, die ab 2010 ausgeübt werden kann.

In rechtspolitischer Hinsicht ist festzustellen, dass ein kohärenter Zuschnitt eines Klimaschutzgesetzbooks auf Grund des Querschnittscharakters des Klimaschutzrechts äußerst schwer zu bewerkstelligen ist. Ob eine eigenständige Kodifikation außerhalb eines UGB einen ausreichenden Gewinn an Einheitlichkeit und Transparenz hervorbringen könnte, lässt sich in grundsätzlicher Weise bezweifeln. Jedenfalls bedürfte es für eine anspruchsvolle Kodifikation ausführlicher und längerfristiger Vorarbeiten, um einen kohärenten und abgrenzbaren Bestand an klimaschutzrelevanten Regelungen zu erarbeiten. Auch eine Beschränkung auf die Zusammenfassung grundlegender klimaschützender Gesetze erweist sich wegen des Querschnittscharakters des Klimaschutzrechts als sehr schwierig. Eine vorläufige Einbeziehung weniger zentraler klimaschützender Gesetze lässt sich im Rahmen des gescheiterten UGB-Entwurfs rechtfertigen, dürfte aber als eigenständige Klimaschutzkodifikation keinen sachlichen Gewinn hervorbringen.

#### 4.3 Variante 3: Einfügung eines Klimaschutzkapitels in ein Umweltgesetzbuch

Wie bereits erwähnt, ist das Projekt eines Umweltgesetzbooks vor kurzem (wieder) gescheitert, so dass sich die Frage nach einer Einfügung eines Klimaschutzkapitels in ein UGB vorerst nicht mehr stellt. Daher beschränken sich die nachfolgenden Ausführungen auf wenige Überlegungen.

Der derzeitige Referentenentwurf zu einem UGB sieht kein eigenständiges Kapitel zum Klimaschutz vor. Klimaschützende Regelungen beschränken sich auf die Aufnahme des Klimas als Schutzgut im ersten Buch und die geplante, weitgehend unveränderte Aufnahme des TEHG und des EEG als Bücher V und VI<sup>181</sup>. Dies könnte freilich als erster Schritt in Richtung eines eigenen Abschnitts über den Klimaschutz angesehen werden<sup>182</sup>. Ein eigenständiges Kapitel zum Klimaschutz war im Sachverständigen-Entwurf zu einem UGB noch ausdrücklich abgelehnt worden, da es dadurch unweigerlich zu systematisch unbefriedigenden Verdopplungen und Unstimmigkeiten käme<sup>183</sup>. Eine weitere

<sup>180</sup> Vgl. Müller, a. a. O., S. 219 f.; Gräbitz, JuS 2008, 328 f.

<sup>181</sup> Vgl. Klopfer 2008, § 10 Rn. 40.

<sup>182</sup> In diesem Sinne Klopfer, UPR 2007, 170; Winter, ZUR 2007, 299.

<sup>183</sup> Vgl. UGB-KomE, S. 92.

Schwierigkeit wird darin gesehen, dass das UGB eher auf klassische konditionale Gesetzgebung ausgerichtet ist, Klimaschutzgesetzgebung dagegen eher final und maßnahmenorientiert ist.<sup>184</sup>

Ungeachtet dieser grundsätzlichen Bedenken wäre die Integration des Klimaschutzrechts in ein UGB in Form eines eigenen Kapitels auf Grund der zunehmenden Bedeutung dieses Teilrechtsgebiets des Umweltrechts auf Dauer wünschenswert<sup>185</sup>. Eine anspruchsvolle, aber aufwändige und zeitintensive Möglichkeit bestände in der bei der Diskussion um ein Klimaschutzgesetzbuch angesprochenen Erarbeitung eines eigenen Klimaschutzgesetzbuchs, das über die Zusammenfassung klimaschutzrelevanter Gesetze hinausgeht. Auf Grund des ausgeprägten Querschnittscharakters des Klimaschutzrechts ist eine kohärente, mit den allgemeinen Prinzipien des Umweltrechts und dessen anderen Teilbereichen abgestimmte Kodifizierung dieses Teilbereichs des Umweltrechts aber äußerst schwierig. Eine leichter zu erreichende Alternative bestände darin, dem Klimaschutzrecht ein eigenes Kapitel innerhalb der allgemeinen Umweltrechtsbestimmungen im ersten Buch des UGB-Entwurfs einzuräumen. Darin könnten allgemeine Vorgaben für die anderen Teilgebiete sowie prozedurale Vorgaben zum Reduktionsprogramm aufgenommen werden<sup>186</sup>. Wesentliche Elemente eines oben diskutierten Klimaschutzgesetzes ähnlich dem CCA ließen sich in ein derartiges Kapitel übernehmen. Diesem allgemeinen Kapitel zum Klimaschutz könnte eine Zusammenfassung wesentlicher klimaschutzrelevanter Gesetze, insbesondere aus dem Emissionshandel und dem Umweltenergierecht, in einem eigenen Klimaschutzbuch im besonderen Teil des UGB zur Seite gestellt werden. Wie bereits erwähnt, erscheint die bloße Zusammenfassung bestehender Gesetze im Rahmen eines UGB sinnvoller als im Rahmen eines eigenständigen Klimaschutzgesetzbuchs. Wichtiger wäre aber, dass bestimmte klimaschutzrelevante Teilrechtsbereiche überhaupt in das Konzept eines UGB einbezogen werden, etwa das Umweltagrarrecht, der umweltrelevante Verkehrsbereich und das Umweltenergierecht über das EEG hinaus<sup>187</sup>.

## 4.4 Variante 4: Verankerung des Klimaschutzes im Grundgesetz

Wie bereits einleitend bemerkt, stellt die Verankerung des Klimaschutzes im Grundgesetz weniger eine Alternative als eine Ergänzung zu einem Klimaschutzgesetz, einem Klimaschutzgesetzbuch oder einem Klimaschutzkapitel in einem UGB dar. Vorrangig stellt sich jedoch die Frage, inwieweit der Klimaschutz vom Grundgesetz bereits berücksichtigt wird.

### 4.4.1 Aktuelle Berücksichtigung des Klimaschutzes im GG

Eine ausdrückliche Erwähnung des Klimaschutzes findet sich im Grundgesetz nicht. Implizit könnte das Klima von Art. 20 a GG umfasst sein. Danach schützt der Staat auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung. Nach allgemeiner Meinung entspricht der Begriff der natürlichen Lebensgrundlagen dem Begriff der Umwelt<sup>188</sup>. Zu den natürlichen Lebensgrundlagen zählt auch das Klima<sup>189</sup>. Besonderes Gewicht erhält das Schutzgut Klima ferner durch den intergenerationellen Auftrag des Art. 20 a GG<sup>190</sup>, der einen Ausdruck des Nachhaltigkeitsprinzips darstellt<sup>191</sup>.

Art. 20 a GG ist eine Staatszielbestimmung, d. h. eine an den Staat gerichtete objektive Verpflichtung mit Rechtsverbindlichkeit<sup>192</sup>. Sie enthält einen gesetzlichen Gestaltungsauftrag an die Staatsgewalten, das Regelungsziel in größtmöglichem Maße innerhalb der Rechtsordnung umzusetzen<sup>193</sup>. Dagegen lässt sich Art. 20 a GG weder ein konkretes gesetzliches Umweltprogramm noch ein einklagbares Recht entnehmen<sup>194</sup>. Dementsprechend steht dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der Schutzziele ein weiter Gestaltungsspielraum zu<sup>195</sup>, der durch das Untermaßverbot begrenzt wird<sup>196</sup>.

<sup>188</sup> Murswiek in Sachs, a. a. O., Art. 20 a Rn. 27; Casper in Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2. Aufl. 2007, § 2 Rn. 97, jeweils m. w. N.

<sup>189</sup> Murswiek in Sachs, a. a. O., Rn. 30; Casper, a. a. O.; w. N. bei Winkler, a. a. O., S. 109.

<sup>190</sup> Vgl. Casper, a. a. O., Rn. 100; Winkler, a. a. O., S. 110.

<sup>191</sup> Murswiek in Sachs, a. a. O., Rn. 32.

<sup>192</sup> Casper, a. a. O., Rn. 94 m. w. N.

<sup>193</sup> Casper, a. a. O., Rn. 94.

<sup>194</sup> Casper, a. a. O., Rn. 103.

<sup>195</sup> Vgl. Murswiek in Sachs, a. a. O., Rn. 60; Winkler, S. 110 f., jeweils m. w. N.

<sup>196</sup> Vgl. Winkler, a. a. O., S. 111 m. w. N.

<sup>184</sup> Weinreich, a. a. O., 10. Folie.

<sup>185</sup> In diesem Sinne auch Kloepfer, UPR 2007, 170.

<sup>186</sup> In diesem Sinne Weinreich, a. a. O., 11. Folie; für ein „übergeordnetes Zielkoordinatensystem“ innerhalb oder außerhalb des UGB Klinski, a. a. O., S. 9.

<sup>187</sup> Vgl. Klinski, a. a. O., S. 8 und 9.

Für das Klima als mit geschütztes Gut bedeutet dies im Einzelnen, dass sein Schutz von Verwaltung und Rechtsprechung bei der Auslegung von unbestimmten Rechtsbegriffen und Generalklauseln, bei Abwägungs- und Planungsentscheidungen und bei der Abwägung widerstreitender Verfassungsgüter zu berücksichtigen ist<sup>197</sup>. Für den Gesetzgeber wird Art. 20 a GG teilweise ein Verschlechterungsverbot im Sinne eines ökologischen Rückschrittverbots<sup>198</sup> und damit zusammenhängend eine Nachbesserungspflicht bei fortschreitenden wissenschaftlichen Entwicklungen<sup>199</sup> entnommen.

Außerhalb von Art. 20 a GG wird Umwelt- und Klimaschutz durch die Grundrechte, insbesondere als Schutzpflichten des Staates aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG (Leben und Gesundheit) und Art. 14 Abs. 1 GG (Eigentum) gewährleistet<sup>200</sup>.

#### 4.4.2 Eigenständige Verankerung des Klimaschutzes im GG

Da das Klima somit bereits implizit von Art. 20 a GG als Bestandteil der natürlichen Lebensgrundlagen geschützt wird, verbleiben als Möglichkeiten zur Steigerung seiner Bedeutung im Grundgesetz im Wesentlichen seine ausdrückliche Hervorhebung in Art. 20 a GG und eine Konkretisierung oder Erweiterung des damit verbundenen Schutzzumfangs. Eine ausdrückliche Nennung des globalen Klimas im Rahmen der natürlichen Lebensgrundlagen würde die herausragende Bedeutung des Klimaschutzes innerhalb des Umweltschutzes unterstreichen. Sie hätte zur Folge, dass dem Klimaschutz in Art. 20 a GG eine hervorgehobene Bedeutung bei den einzelnen Ausprägungen des Ausgestaltungsauftrags an die einzelnen Staatsgewalten einzuräumen wäre. Fraglich ist jedoch, ob eine derartige Stufung umweltpolitischer Anliegen tatsächlich sinnvoll ist.

Eine über die bloße Nennung des Klimas hinausgehende Konkretisierung oder Erweiterung seines Schutzzumfangs in Art. 20 a GG könnte von der Einfügung eines allgemeinen Verbesserungsgebots zu Gunsten des Klimas bis zur Aufnahme einer Verpflichtung des Staates reichen, im Rahmen seiner Möglichkeiten darauf hinzuwirken, dass es zu keiner gefährlichen Störung

des Klimasystems kommt. Zu letzterem ist der deutsche Staat aber bereits durch Art. 2 UNFCCC verpflichtet. Entscheidend für den Klimaschutz ist letztlich, mit welchen konkreten Schritten der Gesetzgeber dieses Ziel im Rahmen seines Gestaltungsspielraums verfolgt. Diese konkreten Ziele können im Rahmen des Grundgesetzes aber nicht vorgegeben werden. Aus diesem Grund sollte die praktische Bedeutung einer Staatszielbestimmung nicht überbewertet werden<sup>201</sup>.

Zu beachten ist im Übrigen, dass die Formulierung des Art. 20 a GG in einem mühsamen Kompromiss zustande gekommen ist<sup>202</sup>. Eine Konkretisierung des Art. 20 a GG auf den Klimaschutz liefe Gefahr, diese Kompromissformulierung im Gesetzgebungsverfahren zu schwächen.

#### 4.4.3 Formelle Anforderungen an Grundgesetzänderungen

Für eine entsprechende Grundgesetzänderung wäre nach Art. 79 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. Abs. 2 GG eine qualifizierter Mehrheit von jeweils zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestags und des Bundesrats erforderlich. Dieses Erfordernis bezieht sich lediglich auf den eigentlichen Beschluss über das Gesetz bzw. die Zustimmung dazu, nicht auf vorbereitende Beschlüsse<sup>203</sup>.

#### 4.4.4 Ergebnis

Im Grundgesetz wird das Klima im Rahmen der Staatszielbestimmung des Art. 20 a GG bereits geschützt. Daraus ergeben sich Mindestanforderungen an den Staat zum Klimaschutz in Gesetzgebung, Verwaltungstätigkeit und Rechtsprechung. Diese Ausprägungen des staatlichen Gestaltungsauftrags ließen sich durch eine ausdrückliche Erwähnung des Klimas in Art. 20 a GG rechtspolitisch steigern. Für eine derartige Hervorhebung lässt sich die herausragende Bedeutung des Klimaschutzes innerhalb des Umweltschutzes anführen, wobei allerdings die Frage offen bleibt, ob eine derartige Stufung umweltpolitischer Anliegen tatsächlich sinnvoll ist. Eine ausdrückliche Konkretisierung des Artikel 20 a GG auf den Klimaschutz brächte keinen praktischen Nutzen und liefe Gefahr, die Kompromissformulierung des Art. 20 a GG im Gesetzgebungsverfahren zu schwächen. Für eine Änderung des Grundgesetzes ist eine 2/3-Mehrheit in Bundestag und Bundesrat erforderlich.

<sup>197</sup> Siehe dazu im Einzelnen Murswiek in Sachs, a. a. O., Rn. 61, 63; Casper, a. a. O., Rn. 105 ff.; Winkler, S. 112 ff.

<sup>198</sup> So Murswiek in Sachs, a. a. O., Rn. 43 f.; Kloepfer (2004), § 3 Rn. 25; kritisch dazu Winkler, a. a. O., S. 118.

<sup>199</sup> So Winkler, a. a. O., S. 112; tendenziell auch Kloepfer (2004), § 3 Rn. 26.

<sup>200</sup> Siehe dazu näher Casper, a. a. O., Rn. 113, 119 ff.; Winkler, a. a. O., S. 78 ff.

<sup>201</sup> Siehe z. B. Breuer in Schmidt-Aßmann/Schoch, a. a. O., 5. Kap. Rn. 34.

<sup>202</sup> Siehe dazu Murswiek in Sachs, a. a. O., Rn. 10 m. w. N.

<sup>203</sup> Lücke/Sachs in Sachs, a. a. O., Art. 79 Rn. 24.



## 5 Zusammenfassung und Empfehlungen

### 5.1 Zusammenfassung

Das Klimaschutzrecht beginnt sich in Deutschland als eigenständiges Rechtsgebiet zu etablieren, wenn auch seine endgültigen Konturen noch unklar sind. Es umfasst im Prinzip alle klimaschützenden Maßnahmen, die der Umsetzung der völkerrechtlichen und gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben zum Klimaschutz einerseits und der selbstgesetzten Klimaschutzziele andererseits dienen.

Aufgrund der geltenden völkerrechtlichen und europarechtlichen Vorgaben nach dem Kyoto-Protokoll und der EU-Entscheidung zur Lastenverteilung besteht für Deutschland bereits eine rechtsverbindliche Verpflichtung zur Reduktion der Emissionen an Treibhausgasen um 21 Prozent gegenüber 1990 bis 2012. Durch die Vorgaben der neuen Richtlinie für den Emissionshandel und der EU-Entscheidung über die Anstrengungen der Mitgliedstaaten, ihre Emissionen in nicht vom Emissionshandel erfassten Sektoren zu reduzieren, wird es ab 2013 eine individuelle Reduktionspflicht Deutschlands nur noch für den Bereich außerhalb des Emissionshandels in Höhe von 14 Prozent gegenüber dem neuen Basisjahr 2005 bis 2020 geben. Für den Emissionshandel wird es ab 2013 nur noch ein einheitliches EU-Ziel in Höhe von 21 Prozent bis 2020 gegenüber 2005 geben. Unter der Voraussetzung, dass der Emissionshandel in Deutschland in diesem Zeitraum eine Emissionsminderung in Höhe des EU-Ziels erbringt, lässt sich ein „nationales Klimaziel“ für Deutschland bis 2020 von umgerechnet 33 Prozent gegenüber 1990 konstruieren. Die völker- und europarechtlichen Vorgaben sind durch spezielle Durchsetzungsverfahren bzw. das allgemeine Vertragsverletzungsverfahren sanktionsbewehrt, wenn auch die jeweiligen Sanktionsmechanismen in der Praxis letztlich nur begrenzt als effektiv anzusehen sein dürften.

Außerhalb dieser europäischen und internationalen Vorgaben gibt es in Deutschland bisher keine rechtsverbindlichen Klimaschutzziele, sondern lediglich politische Vorgaben. Inhaltlich geht das selbstgesetzte nationale Ziel einer Minderung der Treibhausgasemissionen um 40 Prozent gegenüber 1990 bis 2020 über die genannten Rechtspflichten auf Grund von EU-Vorgaben hinaus. Die Aufnahme mindestens dieses weitergehenden Ziels in ein Klimaschutzgesetz würde zu einem entsprechenden, rechtlich verbindlichen Reduktionsziel für Deutschland bis 2020 führen. Mit der Aufnahme eines langfristigen gesetzlichen Minderungsziels von 80 bis 95 Prozent bis 2050 in ein solches Gesetz würde Deutschland erst recht anspruchsvollere Ziele als die

bestehenden und bereits beschlossenen völker- und europarechtlichen Vorgaben verfolgen.

Zur Festlegung derartiger verbindlicher Klimaschutzziele wäre ein allgemeines Klimaschutzgesetz mit Regelungen zu Klimaschutzziele, Sanktionen bei Zielverfehlungen und anderen Verfahren sowie zur Einrichtung einer Klimaschutzkommission derzeit am besten geeignet. Einem derartigen Gesetz ähnlich dem Climate Change Act in Großbritannien stehen weder verfassungsrechtliche noch europarechtliche Bedenken entgegen.

Für die verbindliche Festlegung von Klimaschutzziele und anderen allgemeinen Regelungen zum Klimaschutz im Rahmen eines Klimaschutzgesetzes steht dem Bund die Gesetzgebungskompetenz zu. Diese ergibt sich in jedem Fall aus einer Zusammenschau von Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG und anderen Gesetzgebungskompetenzen, die dem Bund eine weitreichende Befugnis zur Regelung des Klimaschutzrechts geben. Für allgemeine Regelungen, die nicht spezifisch in bestimmte Sektoren eingreifen, für die eine andere Gesetzgebungskompetenz besteht, dürfte aber der Rückgriff auf den Kompetenztitel „Luftreinhaltung“ in Art. 74 Abs. 1 Nr. 74 GG ausreichen, der von der Erforderlichkeitsklausel in Art. 72 Abs. 2 GG ausgenommen ist. Die demnächst unmittelbar für Deutschland verbindlichen Zielvorgaben der EU-Entscheidung über die Anstrengungen der Mitgliedstaaten, ihre Emissionen in nicht vom Emissionshandel erfassten Sektoren zu reduzieren, stehen einer ambitionierteren nationalen Obergrenze ausdrücklich nicht entgegen.

Da diese Effort-Sharing-Entscheidung im Zeitraum 2013 bis 2020 zu einer jährlichen Reduktion von Treibhausgasemissionen verpflichtet, muss auch ein Klimaschutzgesetz jährliche Zwischenziele vorgeben und kann sich nicht mit mehrjährigen Emissionsbudgets wie im Climate Change Act begnügen. Problematisch ist dabei die Verknüpfung mit dem Bereich, der unter den Emissionshandel fällt, insbesondere wegen der ab 2013 geltenden EU-weiten Obergrenze. Dies könnte durch eine Aufspaltung des Gesamtziels auf zwingende jährliche Zwischenziele für den Bereich außerhalb des Emissionshandels und unverbindliche jährliche Orientierungswerte für den Bereich des Emissionshandels berücksichtigt werden. Die Alternative dazu bestände darin, die Ziele und Zwischenziele eines Klimaschutzgesetzes auf den Bereich außerhalb des Emissionshandels zu beschränken und Klimaschutzziele innerhalb des Emissionshandels ab 2013 der EU zu überlassen.

Für den Zeitraum bis 2013 besteht dagegen die Wahl zwischen einem Übergangsbudget oder jährlichen Minderungszielen für beide Bereiche, wobei im ersten Fall ein nahtloser Übergang zu den Vorgaben der neuen Effort-Sharing-Entscheidung ab 2013 wichtig ist. Für die Zeit nach 2020 sollte der für den Zeitraum von 2013 bis 2020 eingeschlagene Minderungspfad entsprechend dem langfristigen Minderungsziel linear fortgeführt werden. Die Festsetzung der Zwischenziele sollte zur Gewährung von Investitions- und Planungssicherheit frühzeitig erfolgen und könnte wie im Climate Change Act durch Rechtsverordnung unter Zustimmungsvorbehalt des Bundestags vorgenommen werden. Dagegen dürfte eine Anpassung der mittel- und langfristigen Klimaschutzziele dem Bundestag vorbehalten sein. Zur Erhöhung der Effektivität der Klimaschutzziele sollten zugleich mit den Zwischenzielen auch Teilziele für die relevanten Bundesressorts, die Bundesländer und die einzelnen Wirtschaftssektoren festgelegt werden.

Bei der Ausgestaltung eines Klimaschutzgesetzes ist weiter der Sanktionsmechanismus der Effort-Sharing-Entscheidung zu beachten. Gegen eine weitergehende Sanktionierung von Zielverfehlungen durch eine finanzielle Selbstverpflichtung des Bundes zur Aufnahme eines Nachtragshaushalts in Höhe jeder überschrittenen Tonne Kohlenstoffdioxidäquivalente bestehen keine grundsätzlichen haushaltsrechtlichen Bedenken. Für den Bereich des Emissionshandels ist eine derartige Sanktion aber unpassend, da Deutschland ab 2013 nicht mehr über das primäre Steuerungsinstrument des Emissionshandels, das Setzen einer Emissionsobergrenze, verfügt. Für den Bereich außerhalb des Emissionshandels erscheint sie prinzipiell geeignet, das Erreichen der Klimaschutzziele zu fördern. In politischer Hinsicht ist dies jedoch insbesondere mit den Nachteilen einer damit eventuell verbundenen weiteren Staatsverschuldung abzuwägen. Anstelle einer entsprechenden Selbstverpflichtung auf nationaler Ebene kommt eine schnellere und damit effektivere Durchsetzung der Klimaschutzziele der Effort-Sharing-Entscheidung auf EU-Ebene in Betracht. Hinsichtlich der Orientierungswerte für den Bereich des Emissionshandels sollte es bei Berichts- und Nachbesserungspflichten ähnlich dem CCA bleiben. Bereits dadurch würde sichergestellt, dass das Verfehlen von Klimaschutzzielen nicht wie bei der Selbstverpflichtung der Bundesregierung von 1990 mehr oder weniger stillschweigend übergangen wird.

Zusätzlich zu den bereits bestehenden, umfangreichen Berichtspflichten aus völker- und europarechtlichen Vorgaben sollte ein Klimaschutzgesetz auch regelmäßige Berichtspflichten der Regierung gegenüber dem Bundestag ähnlich dem Climate Change Act vorsehen.

Die Einrichtung einer unabhängigen Klimaschutzkommission ähnlich dem britischem Committee on Climate Change ist sinnvoll und verfassungsrechtlich unbedenklich, soweit ihr keine formellen Entscheidungsbefugnisse, etwa zur Festlegung der Klimaschutzziele, eingeräumt werden. Ihre Aufgaben sollte im Wesentlichen in der Beratung der Regierung über die Höhe der Klimaschutzziele, die über die EU-Vorgaben hinausgehen, Maßnahmen zu ihrer Erreichung und ggf. über die Folgen des Klimawandels sowie in Jahresberichten an das Parlament über Fortschritte und zukünftige Maßnahmen bestehen. In der organisatorischen Ausgestaltung der Klimaschutzkommission könnte sich das Klimaschutzgesetz an den Vorschriften des Climate Change Act und vergleichbaren gesetzlichen Regelungen zu ständigen wissenschaftlichen Beratungsgremien in Deutschland orientieren. Wünschenswert wäre insbesondere eine interdisziplinäre Zusammensetzung, wie sie Ziff. 1 Abs. 3 des Anhangs 1 zum Climate Change Act vorsieht.

Ein Klimaschutzgesetz sollte im Zweifel keine Ermächtigungsverordnungen für spezifische Maßnahmen zur Zielerreichung vorsehen, sondern sich auf eine allgemeine Verpflichtung des Bundes und der für den Vollzug von Bundesrecht zuständigen Körperschaften, die zur Erreichung der Ziele und Zwischenziele erforderlichen Gesetze und Maßnahmen zu erlassen, beschränken.

Auch für ein über allgemeine Regelungen zum Klimaschutz hinausgehendes Klimaschutzgesetzbuch steht dem Bund grundsätzlich die Gesetzgebungskompetenz zu, und zwar aus einer Zusammenschau von Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG und den Gesetzgebungstiteln für andere klimaschutzrelevante Bereiche. Soweit die Inanspruchnahme der Gesetzgebungskompetenz des Bundes wie beim Recht der Wirtschaft von der Erforderlichkeit einer bundeseinheitlichen Regelung abhängt, wird sich diese wie bei der Kodifikation eines UGB prinzipiell bejahen lassen. Ein Abstellen allein auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG, um diese Erforderlichkeitshürde zu vermei-

den, kommt umso weniger in Betracht, je intensiver andere Rechtsbereiche oder Gesetze einbezogen werden sollen, und bietet deshalb insgesamt keine Rechtssicherheit. Bei der deshalb vorzuziehenden Herleitung der Bundesgesetzkompetenz aus einem Kompetenzmosaik ist weiter zu beachten, dass für einige klimaschutzrelevante Bereiche eine Abweichungskompetenz der Bundesländer besteht, die ab 2010 ausgeübt werden kann.

In rechtspolitischer Hinsicht ist festzustellen, dass ein kohärenter Zuschnitt eines Klimaschutzgesetzbuchs auf Grund des Querschnittscharakters des Klimaschutzrechts äußerst schwer zu bewerkstelligen ist. Ob eine eigenständige Kodifikation außerhalb eines UGB einen ausreichenden Gewinn an Einheitlichkeit und Transparenz hervorbringen könnte, lässt sich in grundsätzlicher Weise bezweifeln. Jedenfalls bedürfte es für eine anspruchsvolle Kodifikation ausführlicher und längerfristiger Vorarbeiten, um einen kohärenten und abgrenzbaren Bestand an klimaschutzrelevanten Regelungen zu erarbeiten. Auch eine Beschränkung auf die Zusammenfassung grundlegender klimaschützender Gesetze erweist sich wegen des Querschnittscharakters des Klimaschutzrechts als sehr schwierig. Eine vorläufige Einbeziehung weniger zentraler klimaschützender Gesetze lässt sich im Rahmen des gescheiterten UGB-Entwurfs rechtfertigen, dürfte aber als eigenständige Klimaschutzkodifikation keinen sachlichen Gewinn hervorbringen.

Im Rahmen der Kodifikation eines Umweltgesetzbuchs, wie ihn der kürzlich gescheiterte UGB-Entwurf bezweckte, wäre die Einbeziehung eines eigenen Klimaschutzkapitels grundsätzlich wünschenswert. Einfacher als ein eigenständiges Klimaschutzgesetzbuch innerhalb eines UGB wäre ein Klimaschutzkapitel innerhalb der allgemeinen Vorschriften eines UGB zu bewerkstelligen, in das wesentliche Elemente eines Klimaschutzgesetzes ähnlich dem Climate Change Act aufgenommen werden könnten. Diesem allgemeinen Kapitel zum Klimaschutz könnte eine Zusammenfas-

sung zentraler klimaschutzrelevanter Gesetze in einem eigenen Klimaschutzbuch im besonderen Teil des UGB zur Seite gestellt werden. Vorrangig erscheint aber, dass besonders klimaschutzrelevante Teilrechtsbereiche auf Dauer überhaupt in ein UGB einbezogen werden.

Im Grundgesetz wird das Klima im Rahmen der Staatszielbestimmung des Art. 20 a GG bereits geschützt. Daraus ergeben sich Mindestanforderungen an den Staat zum Klimaschutz in Gesetzgebung, Verwaltungstätigkeit und Rechtsprechung. Diese Ausprägungen des staatlichen Gestaltungsauftrags ließen sich durch eine ausdrückliche Erwähnung des Klimas in Art. 20 a GG rechtspolitisch steigern. Für eine derartige Hervorhebung lässt sich die herausragende Bedeutung des Klimaschutzes innerhalb des Umweltschutzes anführen, wobei allerdings die Frage offen bleibt, ob eine derartige Stufung umweltpolitischer Anliegen tatsächlich sinnvoll ist. Eine ausdrückliche Konkretisierung des Artikel 20 a GG auf den Klimaschutz brächte keinen praktischen Nutzen und liefe Gefahr, die Kompromissformulierung des Art. 20 a GG im Gesetzgebungsverfahren zu schwächen. Für eine Änderung des Grundgesetzes ist eine 2/3-Mehrheit in Bundestag und Bundesrat erforderlich.

## 5.2 Empfehlungen

1. Verbindliche und ambitionierte deutsche Klimaschutzziele von mindestens 40 Prozent bis 2020 und 80 bis 95 Prozent bis 2050 lassen sich im deutschen Recht derzeit am besten durch ein Klimaschutzgesetz ähnlich dem Climate Change Act verankern.
2. Um die mittel- und langfristige Reduktionsziele zu erreichen, sollte das Gesetz Zwischenziele vorsehen. Auf Grund der Vorgaben der demnächst geltenden EU-Regelung über die Lastenteilung („Effort-Sharing“) für den Zeitraum 2013 bis 2020 sollten im Bereich außerhalb des Emissionshandels zwingend einzuhaltende Jahresziele vorgesehen werden. Im Bereich des Emissionshandels können auf Grund der Vorgaben der demnächst geltenden EU-Richtlinie über den Emissionshandel in der Periode von 2013 bis 2020 allenfalls unverbindliche Orientierungswerte festgelegt werden. Die Festlegung der konkreten Zwischenziele sollte möglichst frühzeitig erfolgen und auch Teilziele für die relevanten Bundesressorts, die Bundesländer und die betroffenen Wirtschaftssektoren umfassen.
3. Im Bereich außerhalb des Emissionshandels muss ein Klimaschutzgesetz zwingend der Sanktionsmechanismus der Effort-Sharing-Entscheidung übernehmen. Soweit dieser EU-Sanktionsmechanismus Verpflichtungen gegenüber der Kommission begründet, sollten entsprechende Pflichten gegenüber dem Bundestag aufgenommen werden. Darüber hinaus könnte sich der Bund in einem Klimaschutzgesetz grundsätzlich dazu verpflichten, für jede Tonne in Kohlenstoffdioxidäquivalenten über den jährlichen Zwischenzielen einen bestimmten Betrag für das Folgejahr in einen Nachtragshaushalt aufzunehmen. Für den Bereich des Emissionshandels sollten Berichtspflichten und Verbesserungsvorschläge der Regierung gegenüber dem Bundestag vorgesehen werden.
4. Es sollten umfassende und regelmäßige Berichtspflichten der Regierung gegenüber dem Bundestag aufgenommen werden.
5. Zur ständigen wissenschaftlichen Beratung der Regierung und ggf. des Bundestags, insbesondere zur Höhe von Klimaschutzzielen und der zu ihrer Erreichung zu ergreifenden Maßnahmen, sollte eine unabhängige Klimaschutzkommission vorgesehen werden. Ihre organisatorische Ausgestaltung kann sich an dem britischen Committee on Climate Change und vergleichbaren deutschen Beratungsgremien orientieren.
6. Eine Änderung des Art. 20 a GG zur ausdrücklichen Erwähnung des Klimaschutzes verbessert das geltende Recht nicht. Eine Initiative zur Änderung von Artikel 20 a GG ist problematisch, da sie aufwendig und deren Ausgang unsicher ist.
7. Langfristig ist die Verankerung des Klimaschutzes in einem eigenständigen Klimaschutzkapitel im Rahmen eines Umweltgesetzbuchs erstrebenswert.

## Literaturverzeichnis

- Bail, Christoph / Marr, Simon / Oberthür, Sebastian, Klimaschutz und Recht, in Rengeling, Hans-Werner (Hrsg.), *Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht*, 2. Aufl., Köln Berlin Bonn München 2003, Band II, § 54
- Bausch, Camilla / Görlach, Benjamin, *La politique climatique de la grande coalition: rétropective et perspectives*, Note du Cerfa 58, Paris Brüssel 2008
- Bausch, Camilla / Mehling, Michael, *Tracking Down the Future Climate Regime – An Assessment of Current Negotiations under the U.N.*, Carbon & Climate Law Review (CCLR) 2007, 4
- Breuer, Rüdiger, Umweltrecht, Kap. 5 in Schmidt-Aßmann, Eberhard / Schoch, Friedrich (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, 14. Aufl., Berlin 2008
- Brohm, Winfried, Sachverständige Beratung des Staates, in Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band II, 2. Aufl., Heidelberg 1998, § 36
- Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND), *Für ein neues Klimaschutzgesetz: Jährliche Kontrolle statt vager Versprechen*, Berlin, 27.02.2008, [www.bund.net/fileadmin/bundnet/publikationen/Klima/20080227\\_Klima\\_Klimaschutzgesetz\\_skizze.pdf](http://www.bund.net/fileadmin/bundnet/publikationen/Klima/20080227_Klima_Klimaschutzgesetz_skizze.pdf)
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.), Umweltgesetzbuch (UGB-KomE), *Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit*, Berlin 1998
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, *Umweltpolitik, Nationales Klimaschutzprogramm 2005*, Berlin, August 2005
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, *Das Integrierte Energie- und Klimaprogramm der Bundesregierung*, Dezember 2007, [www.bmu.de/files/pdf/allgemein/application/pdf/hintergrund\\_meseberg.pdf](http://www.bmu.de/files/pdf/allgemein/application/pdf/hintergrund_meseberg.pdf)
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, *Bericht zur Umsetzung der in der Kabinettsklausur am 23./24.08.2007 in Meseberg beschlossenen Eckpunkte für ein Integriertes Energie- und Klimaprogramm*, 5.12.2007, [www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/gesamtbericht\\_iekp.pdf](http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/gesamtbericht_iekp.pdf)
- Bundesumweltministerium, *Den Herausforderungen der Energie- und Klimapolitik erfolgreich begegnen, Hintergrund zur Verabschiedung des zweiten Maßnahmenpaketes des integrierten Energie- und Klimaprogramms der Bundesregierung*, 18. 06.2008, [www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/iekp2\\_hintergrund.pdf](http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/iekp2_hintergrund.pdf)
- Calliess, Christian, Art. 176 EGV in Calliess, Christian / Ruffert, Matthias, *EUV/EGV, Kommentar*, 3. Aufl., München 2007, Art. 176
- Casper, Johannes, *Europäisches und nationales Umweltverfassungsrecht*, § 2 in Koch, Hans-Joachim (Hrsg.), *Umweltrecht*, 2. Aufl., Köln Berlin Bonn München 2007
- Committee on Climate Change, *Building a low-carbon economy – The UK's contribution to tackling climate change, The First Report of the Committee on Climate Change*, December 2008, <http://hmcc.s3.amazonaws.com/pdf/TSO-Climate-Change.pdf>
- Degenhart, Christoph, Artikel 70, 72 und 74 in Sachs, Michael (Hrsg.), *Grundgesetz, Kommentar*, 4. Aufl., München 2007
- Die Grünen (Österreich), *Grüne Ideen für ein Klimaschutzgesetz, Präsentation der Studienergebnisse und Grünes Klimaschutzgesetz-Paket*, 18.02.2009, mit Zusammenfassung der Studie von Prof. Dr. Rudolf Feik, [www.gruene.at/umwelt/artikel/lesen/40869/PK\\_20090218\\_Klimaschutzgesetz \[1\].pdf](http://www.gruene.at/umwelt/artikel/lesen/40869/PK_20090218_Klimaschutzgesetz_[1].pdf)
- Erling, Uwe M. / Wagershauser, Stephan Patrick, *Novellierung der EU-Emissionshandels-Richtlinie (EH-RL)*, UPR 2008, 175
- Fouquet, Dörte, *Towards a Better Compliance Structure for the European Emission Reduction Policies until 2020, A legal Evaluation, a Direct Penalty Proposal and a Call for an Independent European Emission Abatement Agency*, Friends of the Earth Europe, Brüssel, März 2008
- Gärditz, Ferdinand, *Schwerpunkt – Einführung in das Klimaschutzrecht*, Juristische Schulung (JuS) 2008, 324
- Gramm, Christof, *Zur Gesetzgebungskompetenz des Bundes für ein Umweltgesetzbuch – Zugleich ein Beitrag zur Auslegung von Art. 75 Abs. 2 GG*, Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 1999, 540
- Heintschel von Heinegg, Wolff, *Einseitige Rechtsakte*, § 18 in Ipsen, Knut (Hrsg.), *Völkerrecht*, 5. Aufl. 2004
- Hellermann, Johannes, Art. 104 a GG in von Mangoldt, Hermann / Klein, Friedrich / Starck, Christian (Hrsg.), *Kommentar zum Grundgesetz*, 5. Aufl., Band 3, München 2005
- Intergovernmental Panel on Climate Change, 4. *Sachstandsbericht 2007*, abrufbar unter [www.ipcc.ch](http://www.ipcc.ch)
- Klinski, Stefan, *Das UGB in seiner Bedeutung für die Klimaschutzpolitik: Möglichkeiten und Grenzen der klimapolitischen Steigerung durch ein Umweltgesetzbuch*, Diskussionbeitrag zum 3. Workshop des Öko-Instituts, der Deutschen Umwelthilfe und des Unabhängigen Instituts für Umweltfragen zum Umweltgesetzbuch am 6. September 2007 in Berlin, [http://www.umweltgesetzbuch.org/fileadmin/redakteur\\_uploads/Vortrag\\_Klinski\\_3.\\_UGB\\_Workshop.pdf](http://www.umweltgesetzbuch.org/fileadmin/redakteur_uploads/Vortrag_Klinski_3._UGB_Workshop.pdf)
- Kloepfer, Michael, *Umweltrecht*, 3. Aufl., München 2004
- Kloepfer, Michael, *Umweltschutzrecht*, 1. Aufl., München 2008

- Kloepfer, Michael, *Sinn und Gestalt des kommenden Umweltgesetzbuchs*, Umwelt- und Planungsrecht (UPR) 2007, 161
- Koch, Hans-Joachim / Krohn, Susan, *Umwelt in schlechter Verfassung? Der Umweltschutz nach der Verfassungsreform*, Natur und Recht (NuR) 2006, 673
- Kreuter-Kirchhof, Charlotte, *Die Weiterentwicklung eines internationalen Klimaschutzregimes*, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl) 2005, 1552
- Kreutz, Marcus, *Das neue Ethikratgesetz – Zwischen Prometheus und Cassandra*, Recht und Politik 44 (2008), 6
- Lücke, Jörg / Mann, Thomas, Art. 79 und 80 in Sachs, Michael (Hrsg.), *Grundgesetz, Kommentar*, 4. Aufl., München 2007
- Luhmann, Hans-Jochen / Sterk, Wolfgang, *Klimaschutzziele für Deutschland, Kurzstudie für Greenpeace Deutschland Energiebereich*, Wuppertal, Februar 2007, [http://www.greenpeace.de/fileadmin/gpd/user\\_upload/themen/klima/Klimaschutzziel-40Prozent\\_01.pdf](http://www.greenpeace.de/fileadmin/gpd/user_upload/themen/klima/Klimaschutzziel-40Prozent_01.pdf)
- Milkau, Alexander, *Bundeskompetenzen für ein Umweltenergierecht – dargestellt am Beispiel des Erneuerbare-Energien-Wärmegesetzes*, Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 2008, 561
- Müller, Thorsten, *Klimawandel als Herausforderung der Rechtsordnung*, S. 191 in Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.), *Dokumentation zur 31. Wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht*, Berlin 2008
- Murswiek, Dietrich, Art. 20 a in Sachs, Michael (Hrsg.), *Grundgesetz, Kommentar*, 4. Aufl., München 2007
- Oberthür, Sebastian / Ott, Hermann E., *Das Kyoto-Protokoll, Internationale Klimapolitik für das 21. Jahrhundert*, Opladen 2000
- Oberthür, Sebastian / Roche Kelly, Claire, *EU Leadership in International Climate Policy: Achievements and Challenges*, International Spectator 43 (2008), 35
- Schafhausen, Franzjosef, *Meseberg und Emissionshandel: Nachhaltiger Klimaschutz in Deutschland und Europa*, Präsentation zur Tagung der Evangelischen Akademie Loccum vom 20. bis 22.10.2008, [www.loccum.de/energie/schafhausen.pdf](http://www.loccum.de/energie/schafhausen.pdf)
- Schröder, Meinhard, *Klimaschutz durch die Europäische Union*, S. 19 in Hendler, Reinhard / Marburger, Peter / Reinhardt, Michael / Schröder, Meinhard (Hrsg.), *Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts* 2006, Berlin 2006
- Siekman, Helmut, Art. 110 in Sachs, Michael (Hrsg.), *Grundgesetz, Kommentar*, 4. Aufl., München 2007
- Schmidt, Reiner / Kahl, Wolfgang, *Umweltrecht*, 7. Aufl., München 2006
- Sparwasser, Reinhard / Engel, Rüdiger / Voßkuhle, Andreas, *Umweltrecht, Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts*, 5. Aufl., Heidelberg 2003
- Sösemann, Fabian, *Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG (Luftreinhaltung) als Kompetenzgrundlage für EEG und EEWärmeG*, Zeitschrift für Neues Energierecht (ZNER) 2008, 137
- Sachverständigenrat für Umweltfragen, *Der Umweltschutz in der Föderalismusreform*, Stellungnahme vom Februar 2006, [www.umweltrat.de/03stellung/download03/stellung-/Stellung\\_Foederalismusreform\\_Feb2006.pdf](http://www.umweltrat.de/03stellung/download03/stellung-/Stellung_Foederalismusreform_Feb2006.pdf)
- Sachverständigenrat für Umweltfragen, *Umweltgutachten 2008, Umweltschutz im Zeichen des Klimawandels*, Juni 2008, [www.umweltrat.de/02gutach/download02/umweltg/UG\\_2008.pdf](http://www.umweltrat.de/02gutach/download02/umweltg/UG_2008.pdf)
- Umweltbundesamt, *Berichterstattung unter der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen 2009, Nationaler Inventarbericht zum Deutschen Treibhausgasinventar 1990 – 2007*, Dessau, 15.01.2009, [www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/treibhausgas-inventar2009\\_de](http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/treibhausgas-inventar2009_de)
- Weinreich, Dirk, *Klimaschutzrecht in Deutschland, Stand und Entwicklung der nationalen Gesetzgebung zum Klimaschutz*, Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 2006, 399
- Weinreich, Dirk, *Bisheriger rechtlicher Rahmen des Klimaschutzes und mögliche Weiterentwicklung*, Präsentation im Rahmen des 3. Workshops des Öko-Instituts, der Deutschen Umwelthilfe und des Unabhängigen Instituts für Umweltfragen zum Umweltgesetzbuch am 06.09.2007 in Berlin, [http://www.umweltgesetzbuch.org/fileadmin/redakteur\\_uploads/Vortrag\\_Weinreich\\_3\\_UGB\\_Workshop.pdf](http://www.umweltgesetzbuch.org/fileadmin/redakteur_uploads/Vortrag_Weinreich_3_UGB_Workshop.pdf)
- Winkler, Martin, *Klimaschutzrecht, Völker-, europa- und verfassungsrechtliche Grundlagen sowie instrumentelle Umsetzung der deutschen Klimaschutzpolitik unter besonderer Berücksichtigung des Emissionshandels*, Studien zur Gerechtigkeit, Verfassung und Steuerung, Band 3, Münster 2005
- Winter, Gerd, *Umweltgesetzbuch oder Allgemeines Umweltgesetz?*, Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 2007, 298
- Woods, Michael / Lloyd, Anita, *The Climate Change Act: Real Legal Bite?*, 18.12.2008, [www.mondaq.com/article.asp?articleid=71768](http://www.mondaq.com/article.asp?articleid=71768)
- Wustlich, Guido, *Die Atmosphäre als globales Umweltgut, Rechtsfragen ihrer Bewirtschaftung im Wechselspiel von Völker-, Gemeinschafts- und nationalem Recht*, Schriften zum Umweltrecht, Band 130, Berlin 2003





Der WWF Deutschland ist Teil des World Wide Fund For Nature (WWF) - einer der größten unabhängigen Naturschutzorganisationen der Welt. Das globale Netzwerk des WWF ist in mehr als 100 Ländern aktiv. Weltweit unterstützen uns über fünf Millionen Förderer.

Der WWF will der weltweiten Naturzerstörung Einhalt gebieten und eine Zukunft gestalten, in der Mensch und Natur in Harmonie leben. Deshalb müssen wir gemeinsam

- die biologische Vielfalt der Erde bewahren,
- erneuerbare Ressourcen naturverträglich nutzen und
- die Umweltverschmutzung verringern und verschwenderischen Konsum eindämmen.

#### **WWF Deutschland**

Rebstöcker Straße 55  
60326 Frankfurt am Main

Tel.: 069 / 7 91 44 - 0

Fax: 069 / 61 72 21

E-Mail: [info@wwf.de](mailto:info@wwf.de)

