

Constantin Beye

Die Klimaschutzgesetze der Bundesländer

Eine rechtliche Analyse und Bewertung der Landesklimaschutz-
gesetze unter besonderer Berücksichtigung des völker-, europa-
und bundesrechtlichen Rahmens



Nomos

Schriften zum Umweltenergierecht

herausgegeben von
Prof. Dr. Helmuth Schulze-Fielitz
Thorsten Müller
Prof. Dr. Sabine Schlacke

in Zusammenarbeit mit der
Stiftung Umweltenergierecht

Band 31

Constantin Beye

Die Klimaschutzgesetze der Bundesländer

Eine rechtliche Analyse und Bewertung der Landesklimaschutzgesetze unter besonderer Berücksichtigung des völker-, europa- und bundesrechtlichen Rahmens



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

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

Zugl.: Jena, Friedrich-Schiller-Univ., Diss., 2020

u.d.T.: Die Klimaschutzgesetze der Bundesländer

ISBN 978-3-8487-8368-7 (Print)

ISBN 978-3-7489-2760-0 (ePDF)

1. Auflage 2021

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2021. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung und Forschungsfrage	19
B. Rechtlicher Rahmen für die Landesklimaschutzgesetze	31
I. Völkerrechtlicher Rahmen	31
1. Allgemeines	31
2. Völkerrechtliche Verträge und Vereinbarungen mit Klimaschutzbezug	32
a) Frühe Ansätze	32
b) Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen	35
c) Kyoto-Protokoll	36
d) Übereinkommen von Paris	38
3. Ergebnis	39
II. Europarechtlicher Rahmen	40
1. Umwelt- und Klimaschutz im europäischen Primärrecht, insbesondere Regelungskompetenzen der europäischen Union	40
2. Klimaschutzrelevante Politikbereiche und Sekundärrechtsetzung der Europäischen Union	44
a) Klimaschutzzielformulierungen	44
b) Klimaschutzrelevante maßnahmenbezogene Sekundärrechtsakte im Rahmen der Umweltpolitik	46
aa) Emissionshandel und Industrieemissionen	49
(1) Inhalt der Emissionshandelsrichtlinie	49
(2) Wertungen der Industrieemissionen-Richtlinie	54
(3) Integration der Schutzverstärkungsklausel	56
bb) Erneuerbare-Energien-Richtlinie und Biokraftstoffe	59
cc) CCS-Richtlinie	64
dd) Sonstige für Treibhausgasemissionen relevante Sekundärrechtsakte im Rahmen der Umweltpolitik	66
c) Klimaschutzrelevante maßnahmenbezogene Sekundärrechtsakte im Rahmen der Energiepolitik, insbesondere zur Energieeffizienz	69

Inhaltsverzeichnis

d) Klimaschutzrelevante maßnahmenbezogene Sekundärrechtsakte im Verkehrsbereich	73
e) Klimaschutzrelevante maßnahmenbezogene Sekundärrechtsakte im Rahmen der Agrarpolitik	78
3. Zwischenergebnis	81
III. Verfassungsrechtlicher Rahmen und verfassungsrechtliche Ausgestaltungsvorgaben	81
1. Gesetzgebungskompetenzen des Bundes und der Länder	82
a) Grundsätze	82
b) Bestimmung der Gesetzgebungskompetenz im Klimaschutzbereich	85
aa) Klimaschutzrelevante Regelungen im Bereich ausschließlicher Gesetzgebungskompetenzen	86
bb) Klimaschutzrelevante Regelungen im Bereich konkurrierender Gesetzgebungskompetenzen	88
(1) Luftreinhaltung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 Alt. 2 GG) und Energiewirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG)	90
(2) Regelungsrahmen des BKSG	93
i. Hintergrund des BKSG	93
ii. Inhalt des BKSG	94
(a) Klimaschutzziele	94
(b) Jahresemissionsmengen und Emissionsquellen	95
(c) Emissionsdaten	97
(d) Klimaschutz- und Sofortprogramme	98
(e) Monitoring und Klimaschutzrat	99
(f) Vorbildfunktion der öffentlichen Hand und Emissionszertifikate	100
iii. Kompetenzrechtliche Fragen	101
(3) Regelungsrahmen des BImSchG	103
(4) Regelungsrahmen des GEG	107
(5) Regelungsrahmen des TEHG	110
2. Klimaschutzaufgaben im Rahmen der Kommunalen Selbstverwaltungshoheit (Art. 28 Abs. 2 GG)	115
IV. Ergebnis	116

C. Inhalt und Ausgestaltung der Landesklimaschutzgesetze	119
I. Zwecksetzungen	120
1. Klimaschutzzwecke	120
2. Energierechtliche Zwecke	124
3. Zweck der Klimawandelfolgenanpassung	127
4. Wirtschaftlichkeit	128
5. Auswertung und vergleichende Betrachtung	129
II. Anwendungsbereiche	132
1. Anwendungsbereich des KSG NRW	132
2. Anwendungsbereich des KSG BW und des KSG RP	133
3. Anwendungsbereich des EWG Bln	134
III. Klimaschutzziele	135
1. Allgemeine Klimaschutzziele	136
a) Quantitative Klimaschutzziele	136
b) Erfasste Treibhausgase	142
c) Klimaschutzziele für Landesliegenschaften	144
d) Energiebezug in den Klimaschutzzielen	145
2. Ziel klimaneutraler Landesverwaltung	147
3. Energiepolitische Ziele	151
4. Klimaschutzziele als Gesetzesziele im BremKEG	153
5. Die Klimaschutzziele in föderalem und internationalem Kontext	156
a) Vergleich zu den Klimaschutzzielen im Mehrebenensystem	156
b) Wirkrichtung der Klimaschutzziele	160
aa) „Verbindliche“ Klimaschutzziele in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein	161
bb) „Soll“-Formulierungen der Klimaschutzziele	162
cc) „Anstreben“ der Klimaschutzziele	166
dd) Einbeziehung privater Dritter	166
c) Einbeziehung des Energiebereichs	168
d) Verfassungsrechtliche Fragen	168
aa) Gesetzgebungskompetenz für Klimaschutzziele	168
bb) Bestimmtheitsgebot	171

Inhaltsverzeichnis

IV. Adressaten: Öffentliche Stellen, die öffentliche Hand und private Dritte	173
1. Die öffentliche Hand und öffentliche Stellen als Adressaten	173
a) Begrifflichkeiten	173
aa) KSG NRW	173
bb) KSG BW	175
cc) KSG RP	176
dd) EWG Bln	177
ee) EWKG SH	177
ff) ThürKlimaG	178
gg) HmbKSG	179
hh) Zwischenfazit	179
b) Die Verpflichtung der öffentlichen Hand als Ganze	180
c) Die Verpflichtung der Landesregierung	181
d) Die Verpflichtung der Kommunen	185
e) Weitere Vorgaben an einzelne Akteure der öffentlichen Hand	186
2. Dritte in den Landesklimaschutzgesetzen	189
a) Allgemeine Appelle	189
b) Konkrete Handlungsanforderungen	191
c) Teilhabemöglichkeiten Dritter	194
3. Auswirkungen und Ergebnis	195
V. Instrumente der Landesklimaschutzgesetze mit Bezug zur öffentlichen Hand	197
1. Systematik	197
2. Klimaschutzplanung	199
a) Normativer Rahmen	200
aa) Formelle Vorgaben	200
(1) Planungsbehörde und beteiligte Öffentlichkeit	200
(2) Beteiligung der Länderparlamente	203
(3) Zeitliche Vorgaben und Fortschreibung	205
(4) Veröffentlichung der Planungsinstrumente	206
(5) Informationsübermittlung durch Energieversorgungsunternehmen	207
bb) Materielle Vorgaben	208
(1) Leitziele der Klimaschutzplanung	208
(2) Konkretisierungsfunktion	210
cc) Elemente der Klimaschutzpläne	211
(1) Strategien und Maßnahmen	211

(2) Differenzierung in Sektoren	215
(3) Energiebezüge	217
(4) Zwischenziele	218
(5) Klimaneutrale Landesverwaltung	219
(6) Planungsrechtliche Bezüge	219
(7) Europa- und bundesrechtliche Bezüge	220
dd) Ermächtigungsgrundlage zu einer Rechtsverordnung	221
ee) Planungsinstrumente des EWKG SH	223
b) Konkrete Umsetzung der Planungsvorgaben	224
aa) Klimaschutzplan NRW	225
(1) Klimaschutzstrategien und -maßnahmen	225
(2) Strategien und Maßnahmen zur Klimafolgenanpassung	234
bb) Integriertes Energie- und Klimaschutzkonzept BW	235
cc) Klimaschutzkonzept RP	239
dd) Zwischenergebnis	241
c) Rechtsnatur der Klimaschutzpläne	242
aa) Rechtsnatur des Klimaschutzplans NRW	243
(1) Handlungsform Plan	243
(2) Rechtsform von Plänen	249
(3) Rechtsform des Klimaschutzplans NRW – normativer Rahmen	252
(4) Rechtsform des Klimaschutzplans NRW – konkrete Ausgestaltung	256
(5) Einordnung der Pflicht zur Durchführung einer strategischen Umweltprüfung	259
(6) Ergebnis der Untersuchung	261
bb) Klimaschutzplanung in den anderen Landesklimaschutzgesetzen	262
cc) Auswirkung auf Rechtsschutzmöglichkeiten	271
dd) Planung zur Klimawandelfolgenanpassung	273
d) Zwischenergebnis	279
3. Anforderungen an die Raumordnung	280
a) Raumordnungsbezug des KSG NRW	281
aa) Normativer Rahmen	281
bb) Problemstellung	282
(1) Einfluss der Klimaschutzziele auf die Raumordnungsplanung	284

Inhaltsverzeichnis

(2) Einfluss des Klimaschutzplans NRW auf die Raumordnung	288
(3) Kommunale Bauleitplanung	290
b) Raumordnungsbezug des KSG BW	290
4. Management- und vertragsbezogene Pflichten	291
a) Abschluss von Klimaschutzvereinbarungen	291
b) Zielkonforme Ausgestaltung von Konzessionsverträgen	294
c) Klimaschutzmanagement Bremens	295
d) Green-IT-Strategie Schleswig-Holsteins	295
5. Vorbildfunktion der Landesregierungen und der öffentlichen Hand	295
a) Allgemeine Vorbildfunktion	296
b) Konkretisierungsmechanismen	299
aa) Berücksichtigungspflichten für öffentliche Stellen	299
bb) Klimaneutrale Organisation der Landesverwaltung	300
cc) Klimaschutzkonzepte öffentlicher Stellen	304
dd) Regulierung des Energiebedarfs öffentlicher Gebäude	306
ee) Energetische Sanierung öffentlicher Gebäude	308
ff) Energiemanagement für öffentliche Liegenschaften	309
gg) Energieziele für Landesliegenschaften	310
hh) Beschaffungsanforderungen	313
ii) Zielkonforme Ausrichtung von Landesförderprogrammen	313
jj) Zielkonforme Ausrichtung von Rechtsakten	314
c) Vorbildfunktion der Gemeinden und Gemeindeverbände	316
d) Zwischenergebnis	319
6. Gesonderte Berücksichtigungspflichten öffentlicher Stellen	321
a) Allgemeine Berücksichtigungspflicht öffentlicher Stellen	321
b) Exponierte Berücksichtigungspflichten der Landeregierung	325
c) Zielkonforme Ausrichtung administrativer Regelungen	326
7. Informations- und akzeptanzbezogene Aufgaben der öffentlichen Hand	327
a) Aufklärungs-, Informations- und Bildungsauftrag	327
aa) Verständnis- und Akzeptanzförderung durch Erziehungs-, Bildungs- und Informationsträger	327

bb)	Bildungs- und Informationsauftrag der Landesregierung Nordrhein-Westfalens	329
cc)	Schulspezifischer Bildungsauftrag im EWG Bln	330
b)	Verbraucherinformation in der Fernwärme- und Fernkälteversorgung	331
c)	Formale Pflicht zur Beteiligung Dritter im ThürKlimaG	332
d)	Publikationspflichten der Landesregierung von Rheinland-Pfalz	332
8.	Förderung und Unterstützung zielförderlicher Maßnahmen	333
a)	Klimaschutzspezifische Fördermaßnahmen	333
b)	Energiespezifische Fördermaßnahmen	334
c)	Neuausrichtung von Landesförderprogrammen	337
d)	Erhalt und Aufbau von CO ₂ -Senken	337
e)	Bereitstellung von Landesflächen für die Windenergienutzung	338
f)	Klimafreundliche Mobilität	340
9.	Kommunale Klimaschutzaufgaben	342
a)	Eigenverantwortliche Aufgabenerfüllung der Kommunen	342
b)	Anpassung städtebaulicher Konzepte der Kommunen Bremens	345
c)	Wärme- und Kältepläne der Kommunen Schleswig-Holsteins	346
d)	Klimaschutzstrategien der Kommunen Thüringens	350
10.	Klimawandelfolgenanpassung	352
11.	Gebäudebezogene Maßnahmen	355
a)	Sanierung öffentlicher Gebäude	355
b)	Verwendung klimafreundlicher Baustoffe	357
c)	Ausweitung der Nutzung regenerativer Energien an öffentlichen Gebäuden und Flächen	358
d)	Anschluss- und Benutzungszwang an ein Nah- und Fernwärmenetz oder Nah- und Fernkältenetz	362
e)	Konkretisierende Rechtsverordnungen des Hamburger Senats	366
aa)	Energiebezogener Anschluss- und Benutzungszwang für Neu- und Bestandsbauten	367
bb)	Regulierung mechanischer Raumkühlungen und Wärmeschutzanforderungen an Gebäude	369

Inhaltsverzeichnis

cc) Umsetzung in der Hamburger Klimaschutzverordnung	372
12. Energiepolitische Handlungsanweisungen	375
a) Zielsetzung zu nachhaltiger Energieversorgung	375
b) Hinwirken auf Ausstieg aus der Kohleverstromung	377
c) Wärme- und Kälteplanung, Wärmekataster	379
13. Vollzugsvorschriften zum EEWärmeG und EnEV im BremKEG	382
14. Beratungsgremien	384
a) Mitgliederzahl und Turnus der Besetzung	384
b) Anforderungen an die Mitglieder	386
c) Funktionen und Aufgaben	389
d) Befugnis zum Handeln in Eigeninitiative	391
e) Zwischenergebnis	393
15. Beteiligung des Regierungspräsidiums bei Zulassungsentscheidungen	394
16. Monitoring-, Berichts- und Überwachungspflichten	396
a) Monitoring	396
aa) Zweck und Bezugspunkt	396
bb) Normativer Rahmen	398
cc) Zu beteiligende Institutionen	402
b) Berichtspflichten	403
c) Pflicht zur Gesetzesevaluierung	405
d) Überwachungspflichten	405
17. Zwischenergebnis und Bewertung	407
a) Regelungsstruktur	407
b) Planungsinstrumente	408
c) Terminologie des KSG NRW und KSG RP	413
d) Vorbildfunktion	413
e) Bezug zu den Klimaschutzzielen	415
f) Kommunen	415
g) Ausgewählte innovative Aspekte	416
h) Energiebezug	417
i) Wirtschaftlichkeitsaspekte	419
VI. Klimaschutzinstrumente mit Drittbezug	420
1. Allgemeine Appelle	421
2. Anschlussverbot von Stromdirektheizungen im HmbKSG	423
3. Anschlussverbot für elektrische Widerstandsheizungen im BremKEG	425
4. Anschlussverbot für bestimmte Heizkessel	428

5. Regulierung von raumlufttechnischen Anlagen, mechanischen Raumkühlungen und Raumkonditionen	429
6. Hamburger Klimaschutzverordnung	433
7. Konzeptualisierungs- und Publikationspflichten von Wärmeversorgungsunternehmen	434
8. Nahezu klimaneutrale Organisation des Gebäudebestands	436
9. Regulierung der Energiebedarfsdeckung der Gebäudeeigentümer	437
10. Pflicht zur Nutzung solarer Strahlungsenergie zur Stromerzeugung	442
11. Klimaschutzplanung	444
12. Mittelbare Inbezugnahmen Dritter	444
13. Restriktive Ansätze Nordrhein-Westfalens, Schleswig-Holsteins und Berlins	445
14. Auswirkungen und Bedeutung für die privaten Adressaten	446
VII. Vergleichende Betrachtung der Landesklimaschutzgesetze und Würdigung	448
1. Regelungskonzept der Landesklimaschutzgesetze	448
2. Einwirkungsbereich der Landesklimaschutzgesetze	454
3. Würdigung und Perspektiven	455
a) Kompetenzrechtliche Erwägungen	456
b) Bestimmtheitsgebot	458
c) Problematik des Steuerungsmodells	460
d) Vorbildfunktion der öffentlichen Hand und konkretisierende Mechanismen	464
e) Einbeziehung der Klimawandelanpassung	465
f) Insbesondere: Klimaschutz durch Vergaberecht	466
g) Vorgaben zu Bildungs-, Informations- und Berichtspflichten	467
h) Gremien	469
i) Pflichten der Kommunen	470
4. Insbesondere: Die Pflichten privater Dritter	471
VIII. Fazit	473
D. Thesen	480
E. Quellenverzeichnis	485
I. Literaturverzeichnis	485

Inhaltsverzeichnis

II. Sonstige Quellen	516
III. Internetquellen	517

A. Einleitung und Forschungsfrage

Das Thema des anthropogen verursachten Klimawandels und damit des durch den Menschen zu leistenden Klimaschutzes erfreut sich aktuell großer gesellschaftlicher und zugleich medialer¹ und politischer² Aufmerksamkeit. Dass der Klimaschutz insofern immer mehr in den Fokus öffentlicher Wahrnehmung rückt, zeigt sich nicht zuletzt in der globalen Mobilisierung Heranwachsender in den Demonstrationen unter dem Titel „Fridays for Future“,³ die damit wachsende Dialogbereitschaft mit den Initiatoren⁴ und die gesteigerte Integration von Klimaschutz in die parlamentarischen Debatten⁵. Symptomatisch ist zudem die Anpassung der Fahrzeugflotten etablierter Automobilkonzerne auf die gesteigerte Nachfrage nachhaltiger Mobilität⁶ sowie der Wahlerfolg der Partei die Grünen

-
- 1 Die Suchliste zum Schlagwort „Klimaschutz“ auf <https://www.faz.net> zeigt für den Zeitraum vom 1.1.2019 bis zum 31.12.2019 1395 Treffer, womit im Schnitt im Jahr 2019 etwa 4 Artikel pro Tag einen Klimaschutzbezug aufwiesen.
 - 2 So findet sich auf der Webseite der CSU und deren Verbandsseiten unter dem Schlagwort „Klimaschutz“ in einer zeitlichen Eingrenzung der Trefferliste zwischen dem 1.1.2012 und dem 1.1.2019 70 Treffer, zwischen dem 01.01.2019 und dem 1.1.2021 hingegen 375 Treffer, vgl. <https://www.csu.de/suche/?sword=klimaschutz>. Vgl. auch neuerdings die Klimastrategie der CSU vom Dezember 2019, abrufbar unter https://www.csu.de/common/csu/content/csu/hauptnavigation/dokumente/2019/Infoblatt_CSU-Klimastrategie.pdf.
 - 3 Vgl. bereits die Aufstellungen in den Hochrechnungen unter <https://fridaysforfuture.org/statistics/list-towns>. Einen Internetauftritt hat der deutsche Ableger der Bewegung unter der Domäne <https://fridaysforfuture.de/>.
 - 4 Die Initiatorin Greta Thunberg sprach etwa vor dem UN-Klimagipfel am 23.9.2019 in New-York, <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/greta-thunberg-wirft-politikern-versagen-beim-klimaschutz-vor-16399416.html>.
 - 5 So wurde das Wort „Klimaschutz“ im Deutschen Bundestag im Jahr 2019 unter 100.000 Wörtern im Schnitt 442 Mal verwendet, wobei das höchste Aufkommen im Jahr 2007 bei 854 Mal auf 100.000 Wörter lag, vgl. *Biermann/Blickle et al.*, Darüber spricht der Bundestag.
 - 6 Vgl. etwa den Internetauftritt der Volkswagen AG unter <https://www.volkswagenag.com/de/sustainability/environment.html>, der Audi AG unter <https://www.audi.com/de/experience-audi/models-and-technology/alternative-drive-systems.html> und der Mercedes-Benz AG unter <https://www.mercedes-benz-frankfurt.de/de/desktop/passenger-cars/vehicle-type/new-cars/alternative-antriebe.html>.

A. Einleitung und Forschungsfrage

bei der Wahl zum Europäischen Parlament im internationalen Kontext⁷. Zugleich wurde die besondere Aufmerksamkeit für das Thema Klimaschutz zuletzt befeuert durch ungewöhnliche Hitzewellen im Sommer⁸ und überdurchschnittlich hohe Jahresmitteltemperaturen,⁹ die mit großer Trockenheit der Böden¹⁰ und Extremwetter-Ereignissen wie Waldbränden ungewöhnlichen Ausmaßes¹¹ einhergingen.

Der Handlungsbedarf in Sachen Klimaschutz besteht nicht erst seit dem Thema in der Öffentlichkeit große Aufmerksamkeit zukommt, sondern schon seit geraumer Zeit. Dabei zeichnet sich der Schutz des Klimas aus durch die langfristig gewährleistete Erhaltung eines bestimmten Zustands der Atmosphäre an einem bestimmten Ort (Mikro- oder Standortklima), in einer Region (Regional- oder Mesoklima) oder in Bezug auf die gesamte Erde (Globalklima). Der Zustand der Atmosphäre wiederum ist durch die abstrahierte Betrachtung des Wetters im Sinne eines kurzzeitigen Zustands von Wärme- und Kälteentwicklung, Niederschlag, Verdunstung und ähnlichem über einen gewissen Zeitraum hinweg charakterisiert.¹² Konterkariert wird die Stabilität des Klimas dabei durch einen Überschuss an Treibhausgasen in der Atmosphäre, was insbesondere mit durch Menschenhand geschaffenen Treibhausgasen seit Beginn der Industrialisierung im 19. Jahrhundert geschieht. Damit kommt es zu einer voranschreitenden Veränderung der stofflichen Zusammensetzung der Atmosphäre und zur Verstärkung eines natürlichen Treibhauseffekts,¹³ was in die negative Beeinträchtigung des Globalklimas mündet, das sich im

7 Vgl. die aktuelle Sitzverteilung im Europäischen Parlament und die nationalen Ergebnisse von Bündnis 90/Die Grünen in Deutschland, abrufbar unter <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/de/deutschland/>.

8 In Deutschland wurden etwa neue Hitzerekorde aufgestellt, vgl. *Bissolli/Deutschländer et al.*, Hitzewelle im Juli 2019, S. 1 ff.

9 So erlebte Deutschland mit dem Jahr 2019 das zweitwärmste Jahr seit Beginn der Wetteraufzeichnung, vgl. *Kaspar/Friedrich*, Rückblick auf die Temperaturen 2019, S. 1 f.

10 Vgl. etwa die chronologische Entwicklung der Dürreperioden, wie sie beim *Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung*, Dürremonitor dargestellt werden. Vgl. auch die extremen Dürreperioden in den USA in den Jahren 2011 und 2012, *The National Drought Mitigation Center*, <https://droughtmonitor.unl.edu/nadm/Statistics.aspx> und <https://droughtmonitor.unl.edu/nadm/Graph.aspx>.

11 Vgl. nur die Waldbrände in Australien Ende 2019, dazu *Cable News Network*, <https://edition.cnn.com/2020/01/01/australia/australia-fires-explainer-intl-hnk-scli/index.html>.

12 *Wustlich*, Atmosphäre, S. 39.

13 Insofern ist der Treibhauseffekt, der natürlichen Ursprungs ist, nicht hinwegzudenken für die Existenz menschlichen Lebens, da dadurch die hierfür erforderli-

Mittel aufheizt.¹⁴ So stellte das IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change – auch Weltklimarat genannt) wiederholt heraus, dass der Großteil der Klimaerwärmung, die im 20. Jahrhundert stattfand, mit hoher Wahrscheinlichkeit auf anthropogene Treibhausgasemissionen zurückzuführen ist und – sofern nicht alsbald Gegenmaßnahmen ergriffen werden – ein Voranschreiten der Klimaerwärmung¹⁵ und signifikante ökologische, ökonomische und anthropologische Folgen¹⁶ zu erwarten sind. Insofern ist Klimaschutz im herkömmlichen Sinne die Verhinderung eines durch Menschenhand beschleunigten und verstärkten Treibhauseffekts,¹⁷ mithin die Zurückdrängung eines anthropogen verstärkten Wandels im Klima.

Die zentralen Treibhausgase sind dabei das bei Verbrennungsprozessen im Industrie- und Verkehrsbereich¹⁸ sowie beim Heizen im Privatbereich¹⁹ freigesetzte Kohlendioxid (CO₂), das etwa durch Gärungsprozesse in der Landwirtschaft entstehende und freigesetzte Methan (CH₄), das mit landwirtschaftlicher Düngung und in bestimmten chemischen Prozessen frei-

che Temperatur der Atmosphäre gewährleistet wird, vgl. *Wustlich*, Atmosphäre, S. 44.

14 *Wustlich*, Atmosphäre, S. 45; *Oschmann/Rastankowski*, ZUR 2010, 59, 59 f.

15 IPCC, Klimaänderung 2007, S. 5 f., 44 f.; IPCC, Klimaänderungen 2014, S. 4 ff.; IPCC, Climate Change and Land, S. 5 ff.; vgl. zur Kritik am 4. Sachstandbericht des IPCC *Schlacke*, ZUR 2010, 225.

16 Vgl. IPCC, Klimaänderungen 2014, S. 6 ff.; IPCC, Climate Change and Land, etwa S. 11 ff.

17 Vgl. *Peine*, NuR 2012, 611 f.

18 *Epiney*, in: Dausen/Ludwigs, Rn. 137.

19 Die CO₂ Produktion, die auf die Warmwasserversorgung von und Raumwärmeverversorgung in Haushalten zurückzuführen ist, beläuft sich auf 15-20% des gesamten CO₂-Aufkommens von Deutschland, vgl. *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*, Energiedaten: Gesamtausgabe, http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/Energiedaten/energiedaten-gesamt-pdf-grafiken.pdf?__blob=publicationFile&v=18, D13; *Umweltbundesamt*, Presseinformation Nr. 14 vom 31.3.2015, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/381/dokumente/pi_2015_31_03_uba-emissionsdaten_2014_zeigen_trendwende_beim_klimaschutz.pdf, S. 3 f. Der Anteil am Gesamtenergieverbrauch der Bundesrepublik beläuft sich auf etwa 32%, vgl. *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*, Energiedaten: Gesamtausgabe, http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/Energiedaten/energiedaten-gesamt-pdf-grafiken.pdf?__blob=publicationFile&v=18, C10. Auf europäischer Ebene ist der Energieanteil bei der Wärme- und Kälteversorgung ebenfalls im Wohnraumbereich mit 45% am höchsten, gefolgt von 37% in der Industrie und 18% bei Dienstleistungen, vgl. *Europäische Kommission*, Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Eine EU-Strategie für die Wärme- und Kälteerzeugung, KOM(2016) 51 endg., S. 4.

A. Einleitung und Forschungsfrage

gesetzte Distickstoffoxid (N₂O, Lachgas), die besonders langlebigen Fluorchlorkohlenwasserstoffe (FCKW), das (indirekt durch den Menschen verursachte) Gas Ozon (O₃) sowie die Gruppe an mit besonderem Treibhausgaspotential ausgestatteten, langlebigen und etwa in der Halbleiterindustrie emittierten halogenierten Gasen der Fluorkohlenwasserstoffe (H-FKW/HFC), der perfluorierten Kohlenwasserstoffe (FKW/PFC) und Schwefelhexafluorid (SF₆).²⁰

Aus dem vorstehend Gesagten ergeben sich für Maßnahmen zum Klimaschutz zwei Dimensionen²¹: einerseits erfordert effektiver Klimaschutz die Eindämmung der laufenden Emissionen. Zum anderen bedarf es dafür der Reduktion der bereits in die Atmosphäre emittierten Treibhausgase.²² Die Reduktion wird durch die Schaffung und Förderung von Treibhausgasenken in Form von die emittierten Treibhausgase bindenden und speichernden Medien ermöglicht,²³ die nicht mit der Luft identisch sind²⁴. Die Eindämmung laufender Emissionen erfolgt durch Mitigation und Adaption. Der Begriff der Mitigation umfasst reaktives Verhalten, um dem Klimawandel präventiv zu begegnen, der Begriff der Adaption hingegen die Anpassung an prognostizierte oder bereits effektiv realisierte Klimabedingungen.²⁵ Wurde die Befassung mit Adaption auch lange Zeit als „politisch inkorrekt“ abgetan,²⁶ sind beide Bereiche jedoch nicht nur begrifflich zu trennen, unterscheiden darüber hinaus vielmehr unterschiedliche²⁷ und mittlerweile angesichts der vielfältigen Auswirkungen des Klimawandels notwendig zu berücksichtigende Materien²⁸. So ist die Adaption insbesondere vor dem Hintergrund sich mittlerweile abzeichnender und der menschlichen Steuerungskraft entzogener tatsächlicher Auswirkungen erforderlich, wie aber gleichzeitig die Notwendigkeit der

20 *Wustlich*, Atmosphäre, S. 45 ff.; *Peine*, NuR 2012, 611 f.

21 So auch *Sailer*, NVwZ 2011, 718, 719 f.; *Koch*, NVwZ 2011, 641, 642 f.

22 *Sailer*, NVwZ 2011, 718, 719 verwendet dort den Begriff der Immissionsreduktion.

23 Zum Potential von Meeressedüngung zur Förderung des Algenwachstums und der damit verbundenen Schaffung einer Treibhausgasenke in diesem Kontext *Ginzky*, ZUR 2009, 480 ff.; *Schlacke/Kenzler*, NuR 2009, 753 ff.; *Wustlich*, Atmosphäre, S. 47.

24 Eine „Senke“ ist insofern „ein Umweltmedium [...], in das Stoffe [...] eingeleitet werden“, qua Definition also auch die Luft selbst, *Peine*, NuR 2012, 611, 612.

25 *Flaskühler*, in: Härtel (Hrsg.), Nachhaltigkeit, 489, 492; *Fischer*, Klimawandelanpassungsrecht, S. 12 f.

26 *Köck*, ZUR 2007, 393, 394.

27 *Fischer*, Klimawandelanpassungsrecht, S. 20 f.; *Köck*, ZUR 2011, 15, 16.

28 *Köck*, ZUR 2007, 393, 394.

Mitigation aufgrund weiterhin emittierter Treibhausgase nicht vernachlässigt werden darf.²⁹

Der Umfang des Handlungsbedarfs wurde indiziell in den wiederkehrenden Berichten des IPCC aufgezeigt. Darin mahnte das IPCC wiederholt zur Eile, Maßnahmen zum Klimaschutz zu ergreifen, sollen nicht drastische Folgen für Mensch und Natur eintreten.³⁰ Dazu zeigte das IPCC in dessen 4. Sachstandsbericht die Notwendigkeit auf, dass die Industriestaaten eine Emissionsreduktion hinsichtlich Treibhausgasen zwischen 50-70% im Vergleich zum Referenzjahr 2000³¹ erreichten, was mit fortschreitender Zeit auf 95% bis zum Jahr 2050 im Vergleich zu den Emissionen von 1990³² korrigiert und schließlich im 5. Sachstandsbericht auf 40-70% an allen anthropogen verursachten Treibhausgasemissionen bis 2050 im Vergleich zum Referenzjahr 2010³³ erhöht wurde. Die sich darin – wenn auch für die variierenden Ziffern nicht alleinig maßgeblich³⁴ – abzeichnende Erhöhung notwendiger Emissionsreduktionen und damit einhergehende

29 So formuliert etwa die EEA: “There is a need to reduce global greenhouse gas emissions substantially to avoid the most adverse impacts of climate change. However, even with substantial reductions in greenhouse gas emissions, the climate will continue to change, and the impacts will be felt across the world“, *European Environment Agency*, Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016, https://www.eea.europa.eu/publications/climate-change-impacts-and-vulnerability-2016/at_download/file, S. 14.

30 IPCC, Climate Change and Land, etwa S. 11 ff.

31 IPCC, Klimaänderung 2007, S. 24.

32 Vgl. IPCC, Klimaänderungen 2014, S. 20; vgl. *Ekardt*, UPR 2011, 371, 373, der diese Reduktionswerte als Mindestanforderungen herausstellt unter Verweis darauf, dass die Entscheidungen des IPCC als konsensuale Entscheidungen bereits einen Mittelwert darstellten, man dort ohnehin bereits von einer unumgänglichen Klimaerwärmung ausgeht und ein Zurückbleiben hinter den Reduktionsanforderungen damit fatale Folgen mit sich bringen könnte. Vgl. auch *Ekardt*, UPR 2011, 371, 373, Fn. 12, der darauf hinweist, dass aus den naturwissenschaftlichen Zielen zur Vermeidung unerwünschter bzw. negativ bewerteter Effekte freilich noch keine normativen Zielvorgaben folgen können und dass es sich bei den Feststellungen der nötigen Emissionsreduktionen nur um einen Minimalkonsens handelt, der von tatsächlichen Gegebenheiten bereits überholt würde, mithin noch am unteren Rand ansetzt.

33 IPCC, Klimaänderungen 2014, S. 22.

34 So wurde im 5. Sachstandsbericht zugleich ein größerer Bestand an Szenarien verwendet, das Konzentrationsniveau von Treibhausgasen statt des Stabilisierungsniveaus zugrunde gelegt und nunmehr der Referenzmaßstab von 2000 auf 2010 verschoben. Zudem finden sich in den fortschreitenden Sachstandsberichten weitere Treibhausgase einbezogen, IPCC, Klimaänderungen 2014, S. 22 Fn. 16. Vgl. auch *Peine*, NuR 2012, 611, 612.

A. Einleitung und Forschungsfrage

Verschärfung der Anforderungen an die Staatengemeinschaft ist bereits symptomatisch für den aufgrund des anthropogen verstärkten Klimawandels stetig steigenden Handlungsbedarf. Die sich darin widerspiegelnde Erforderlichkeit zur Prävention ökologischer und damit zugleich ökonomischer, gesundheitlicher und gesellschaftlicher Katastrophen bedingt, dass der Umweltschutz im Klimaschutzbereich zu einer Frage der Existenzsicherung für künftige Generationen avanciert – nicht nur in ökonomischer, sondern auch in tatsächlicher Hinsicht im Hinblick auf die natürlichen Ressourcen.³⁵

Das größte Potential zur Reduktion von Treibhausgasemissionen wurde entsprechend der Emissionsbeiträge bei der Energieversorgung und -nutzung³⁶, aber auch in industriellen Prozessen gesehen, deren Beitrag in der Vergangenheit global mehr als die Hälfte aller emittierten Treibhausgase ausmachte.³⁷ Insofern können zur Begrenzung des Klimawandels regenerative Energien beitragen, die mittels Substitution im Energiesektor dafür sorgen, dass fossile Primärenergieträger durch erneuerbare und im Mittel emissionsarme Energieträger ersetzt werden.³⁸ Die erneuerbaren Energien stellen insofern einen der zentralen Hoffnungsträger in Sachen Klimaschutz dar.³⁹ Neben der Substitution fossiler Primärenergieträger kann auch die Reduktion von CO₂ auf Seiten sowohl der Energieversorger als auch der -verbraucher zur Abfederung des Treibhauseffekts beitragen, wobei die notwendigen Emissionsreduktionen bezüglich klimaschädigender Gase erst durch ein Zusammenwirken von Substitution und Reduktion im Energiesektor hervorgerufen werden.⁴⁰

35 Zu den Bezügen eingehend *Leisner*, Existenzsicherung im Öffentlichen Recht, S. 451 ff.

36 Das Umweltbundesamt geht davon aus, dass der Energiesektor in Deutschland einen 80%igen und davon die Stromerzeugung einen 40%igen Anteil am Treibhausgasausstoß hat, vgl. *Umweltbundesamt*, Energieziel 2050, S. 4. Vgl. dazu zudem die Tabelle in *Umweltbundesamt*, Berichterstattung unter der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen und dem Kyoto-Protokoll 2014, S. 65, in der der weit überwiegende Teil der Treibhausgasemissionen dem Energiesektor zugeschrieben wird, etwas über 35% davon wiederum der Öffentlichen Elektrizitäts- und Wärmeversorgung, vgl. S. 155.

37 So das *IPCC*, Klimaänderung 2007, S. 77.

38 *Müller*, in: Köck (Hrsg.), Klimaschutz durch Erneuerbare Energien, 15, 28.

39 *Köck*, in: Köck (Hrsg.), Klimaschutz durch Erneuerbare Energien, 145 spricht davon, dass “Erneuerbaren Energien [...] neben dem Einsparen die heute wohl wichtigste Strategie zur Herbeiführung des notwendigen Wandels [sind].“

40 *Müller*, in: Köck (Hrsg.), Klimaschutz durch Erneuerbare Energien, 15, 28 f. m.w.N. und unter Verweis auf die Risiken der Überschneidung und der wechselseitigen Lähmung dieser Handlungsoptionen.

Daran zeigt sich bereits die Dimension der Aufgabe, Existenzsicherung für künftige Generationen zu betreiben: die von den relevanten Akteuren erforderlichen Anpassungen sind immens. Sie münden in der weitgehenden Umstellung zunächst der wirtschaftlichen Verhaltensmuster nicht nur der großen Emittenten im Bereich der Energieumwandlung und der Industrie,⁴¹ sondern vielmehr eines jeden Einzelnen.⁴² Damit ist die Aufgabe, die Existenzsicherung für künftige Generationen zu betreiben, eine profunde und sich stetig erneuernde Gemeinschaftsarbeit.

Zugleich zeichnet sich Klimaschutz primär als globale Aufgabe aus,⁴³ was weitreichende rechtliche und politische Herausforderungen bedingt.⁴⁴ So sind Luftverunreinigungen und mit ihnen klimaschädliche Treibhausgase durch ihren grenzüberschreitenden Charakter geprägt, zeitigen also ihre Auswirkungen global und (auch) an Orten, an denen sie nicht verursacht wurden. Erforderlich wird damit internationales Zusammenwirken auf allen Ebenen, um der Ausbreitung von klimaschädlichen Gasen entgegen zu treten.⁴⁵ Zudem werden die Auswirkungen des Klimawandels in weiten Teilen erst künftige Generationen belasten, was aktuellen klimarelevanten Akteuren ein erhöhtes Maß an Verantwortungsbewusstsein⁴⁶ und einer Klimaschutzgesetzgebung damit einen erhöhten Rechtfertigungsbedarf abverlangt. Umso mehr finden sich in dem Bereich die Staaten zum Handeln berufen, die damit politisch erforderlichen Maßnahmen in rechtliche Formen zu gießen.

Neben der globalen Dimension der Aufgabe Klimaschutz, beinhaltet sie zunächst die tatsächliche Verhaltensanpassung der einzelnen Emittenten. Erforderlich ist damit, dass ebenfalls „vor Ort“ lokale Maßnahmen ergriffen werden. Ist insofern zwar faktisches klimaverträgliches Handeln der jeweiligen Akteure erforderlich, lässt sich dieses jedoch maßgeblich durch staatlich gesetztes Recht steuern, womit die Herausforderung, Klimaschutz

41 *Klinger/Wegener*, NVwZ 2011, 905.

42 Das Erfordernis der Einzelbeiträge zeigt sich schon anschaulich an den kumulierten Emissionen des Verkehrsbereichs und der privaten Haushalte in Deutschland im Jahr 2016 von 29%, vgl. *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit*, Klimaschutzbericht 2018, S. 25 f.

43 Daher auf die Erforderlichkeit internationaler Kooperation hinweisend *Koch/Mielke*, ZUR 2009, 403; *Schlacke*, in: Ewer/Ramsauer/Reese u. a. (Hrsg.), *Methodik - Ordnung - Umwelt*, 417, 418.

44 *Schlacke*, in: *Schlacke* (Hrsg.), *Umwelt- und Planungsrecht im Wandel*, 121, 122 f.

45 *Koch/Mielke*, ZUR 2009, 403; *Schlacke*, in: *Schlacke* (Hrsg.), *Umwelt- und Planungsrecht im Wandel*, 121, 122 f.

46 *Schlacke*, in: *Schlacke* (Hrsg.), *Umwelt- und Planungsrecht im Wandel*, 121, 122 f.

A. Einleitung und Forschungsfrage

zu gewährleisten, in staatliche (Mit-)Verantwortung übergeht. Aufgrund der besonderen lokalen Gegebenheiten lässt sich dabei der jeweilige Handlungsbedarf ungleich besser individuell abgestimmt auf kleinteiliger Ebene zuschneiden. Die Bestimmung des Handlungsbedarfs muss also bereits im Detail ansetzen (können), im föderalen System in den Kommunen und – für die vorliegenden Untersuchungen besonders relevant – auf Länderebene.⁴⁷

In dieses Gefüge an lokal und global erforderlichen Aufgaben reihen sich die Landesklimaschutzgesetze ein,⁴⁸ die Gegenstand dieser Untersuchung sind. Insofern zeichnet sich in den Bundesländern – wenn auch gegen (anhaltenden) Widerstand⁴⁹ – deutlich der politische Wille ab, Klimaschutz durch gesetzliche Regelungen voranzutreiben. Nachdem Hamburg bereits im Jahre 1997 mit dem HmbKSG a.F. ein eigenes Klimaschutzgesetz erlassen hatte,⁵⁰ das seinen Regelungsschwerpunkt in Energieeffizienzmaßnahmen hat, nahm die Entwicklung der Gesetzgebung der Länder zum Klimaschutz seit 2013 mit dem Erlass des KSG NRW für Nordrhein-Westfalen⁵¹ Fahrt auf. Letzteres zeichnet dabei den durch die nachfolgenden Landesklimaschutzgesetze wiederholt gefolgten Weg vor, sektorübergreifende Regelungen in Ansatz zu bringen.⁵² So schreibt § 3 Abs. 1 KSG NRW fest, dass „[d]ie Gesamtsumme der Treibhausgasemissionen in Nordrhein-Westfalen [...] bis zum Jahr 2020 um mindestens 25 Prozent und bis zum Jahr 2050 um mindestens 80 Prozent im Vergleich zu den Gesamtemissionen des Jahres 1990 verringert werden [soll]“⁶ und bündelt damit zugleich vormals politische Zielformulierungen in allgemeingültiger Gesetzesform. Dem Beispiel Nordrhein-Westfalens folgend erließen die

47 Vgl. *Ekardt*, UPR 2011, 371, 374.

48 So konstatiert § 1 KSG NRW, dass mit dem KSG NRW „Beiträge zu den nationalen und internationalen Anstrengungen beim Klimaschutz geleistet werden“ sollen.

49 So sieht der aktuelle Koalitionsvertrag zwischen CDU und FDP noch vor, das KSG NRW in seiner Reichweite deutlich zu beschränken, vgl. *CDU NRW/FDP NRW*, Koalitionsvertrag 2017-2022, S. 37 f.

50 Hamburgisches Gesetz zum Schutz des Klimas durch Energieeinsparung vom 25.6.1997, *HambGVBl.* 1997, S. 261.

51 Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes in Nordrhein-Westfalen vom 29.1.2013, *GVBl.* S. 33.

52 Vgl. *Schlacke*, in: Ewer/Ramsauer/Reese u. a. (Hrsg.), *Methodik - Ordnung - Umwelt*, 417, 422.

Bundesländer Baden-Württemberg mit dem KSG BW⁵³, Rheinland-Pfalz mit dem KSG RP,⁵⁴ Bremen mit dem BremKEG,⁵⁵ Berlin mit dem EWG Bln,⁵⁶ Schleswig-Holstein mit dem EWKG SH⁵⁷ und Thüringen mit dem ThürKlimaG⁵⁸ eigene Klimaschutzgesetze, die unterschiedlich stark energierechtlich ausgeprägt sind, und Hamburg überarbeitete das HmbKSG umfassend⁵⁹. Im Dezember 2019 ist nun auch der Bund nachgezogen und hat ein Bundesklimaschutzgesetz (im Folgenden: BKSG) verabschiedet.⁶⁰ Vorerst gescheitert sind Entwürfe zu Klimaschutzgesetzen in Mecklenburg-Vorpommern, in Sachsen, im Saarland und in Sachsen-Anhalt.⁶¹ Zudem existieren in den Bundesländern weitgehend flächendeckend Klimaschutzpläne und -konzepte.⁶²

Als Erkenntnisgrundlage für die politische Motivation der Landesklimaschutzgesetze⁶³ dienen wiederholt die Berichte des IPCC. Gleichzeitig kommt den Landesklimaschutzgesetzen als charakterisierendes Element von Gesetzgebung⁶⁴ Allgemeinverbindlichkeit zu. Damit vermögen sie das tatsächliche Tätigwerden der Akteure maßgeblich zu steuern. Die Rechtsakte spiegeln damit ebenfalls die Notwendigkeit wider, dass Verantwortliche in Klimaschutzangelegenheiten tätig werden.

-
- 53 Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes in Baden-Württemberg vom 23.7.2013, GBl. S. 229. Die Änderungen des KSG BaWü durch das Gesetz vom 15.10.2020 (GBl. S. 937) wurden in der vorliegenden Arbeit nicht berücksichtigt.
- 54 Landesgesetz zur Förderung des Klimaschutzes vom 19.8.2014, GVBl. S. 188.
- 55 Bremisches Klimaschutz- und Energiegesetz vom 24.3.2015, GBl. S. 124.
- 56 EWG Bln vom 22.3.2016, GVBl. S. 122.
- 57 Gesetz zur Energiewende und zum Klimaschutz in Schleswig-Holstein vom 7.3.2017, GVOBl. 2017, 124.
- 58 Thüringer Gesetz zum Klimaschutz und zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels vom 18.12.2018, GVBl. S. 816.
- 59 Hamburgisches Gesetz zum Schutz des Klimas vom 20.2.2020, HmbGVBl. 2020, S. 148, zul. geändert durch Gesetz vom 12.5.2020, HmbGVBl. 2020, S. 280.
- 60 Gesetz vom 12.12.2019, BGBl. I S. 2513.
- 61 Saarland: Zum Entwurf von Bündnis 90/Die Grünen von 2013 vgl. Saarl. LT-Drucks. 15/545, die Ablehnung erfolgte im September 2013, Saarl. LT PIPr. 15/16 vom 26.6.2013, S. 1252. Sachsen-Anhalt: zum Entwurf von Bündnis 90/Die Grünen von 2013 LT-Drucks. 6/2369, die Ablehnung erfolgte im Dezember 2014, PIPr. 6/80 vom 11.12.2014, S. 6667; Mecklenburg-Vorpommern: zum Entwurf von Bündnis 90/Die Grünen vom Februar 2016 LT-Drucks. 6/5194; Sachsen: zum Entwurf von Bündnis 90/Die Grünen, LT-Drucks. 6/3024.
- 62 Eine Übersicht hierzu findet sich bei *Stäsche*, EnWZ 2017, 446, 451 f.
- 63 Vgl. etwa NRW LT-Drucks. 16/127, S. 17; BaWü LT-Drucks. 15/3465, S. 14 f.
- 64 *Stern*, Staatsrecht, Band I, S. 16 und 20.

A. Einleitung und Forschungsfrage

Zugleich sind die Landesklimaschutzgesetze Teil des Klimaschutzrechts, das sich als eigenständiges (Teil-)Rechtsgebiet etabliert und entwickelt hat⁶⁵ und sich vom allgemeinen Umweltrecht abhebt. Die Fokussierung auf das Schutzgut Klimaschutz, wie sie auch allen nachfolgend untersuchten Landesklimaschutzgesetzen bereits der Zwecksetzung nach eigen ist,⁶⁶ lässt dabei eine hinreichend deutliche Unterscheidung von anderen Rechtsgebieten zu, wenn auch wiederholt gegenständliche Überschneidungen bestehen. So bedarf es etwa zum Klimaschutz in Abgrenzung zum Emissionsschutz einer weiter zugeschnittenen, das globale Gefüge in den Blick nehmenden sowie über den einzelnen Emittenten hinausgehenden Betrachtung und damit Regulierung, wenn auch der Anknüpfungspunkt im Bereich der Luftverunreinigung durch Emissionen der Gleiche ist.⁶⁷ Klimaschutzrecht lässt sich damit eingrenzen als „die Summe derjenigen Rechtsnormen, die das Klima vor anthropogenen Einwirkungen schützen sollen“,⁶⁸ womit die Zuordnung zum Klimaschutzrecht auf einem funktionalen Ansatz basiert⁶⁹. Denkbar ist somit eine Zuordnung eigenständig abgrenzbarer Normenkomplexe zum Klimaschutzrecht. Aufgrund seines besonderen Bezugspunktes bedarf das Klimaschutzrecht gleichzeitig des Zusammenwirkens der Regelungsebenen des Völker-, Europa-, Bundes- und Landesrechts und stellt damit typisches Mehrebenenrecht dar,⁷⁰ wobei aber etwa auf Bundesebene bislang nur das Bundesklimaschutzgesetz (BKSG) abstrakte Klimaschutzziele allgemeinverbindlich festlegt, eine um-

65 Vgl. dazu eingehend *Winkler*, Klimaschutzrecht, S. 39 ff.; *Müller/Schulze-Fielitz*, in: Schulze-Fielitz/Müller (Hrsg.), Europäisches Klimaschutzrecht, 9, 10 ff.; *Gärditz*, JuS 2008, 324 ff.; *Schlacke*, in: Schlacke (Hrsg.), Umwelt- und Planungsrecht im Wandel, 121 ff.; *Koch*, NVwZ 2011, 641, 642 ff.; *Härtel*, NuR 2011, 825, 831.

66 Deren durchgehendes Ziel besteht bereits in der Reduktion von Treibhausgasemissionen und damit im Klimaschutz, § 2 Abs. 1 HmbKSG, § 1 KSG NRW, § 1 Abs. 1 KSG BW, § 1 Abs. 1 KSG RP, § 1 Abs. 1 BremKEG, § 1 EWKG SH, § 1 S. 2 EWG Bln, § 1 Abs. 1 ThürKlimaG.

67 *Gärditz*, JuS 2008, 324 f.; *Schlacke*, in: Schlacke (Hrsg.), Umwelt- und Planungsrecht im Wandel, 121, 124 ff.

68 *Gärditz*, JuS 2008, 324; vgl. auch *Müller/Schulze-Fielitz*, in: Schulze-Fielitz/Müller (Hrsg.), Europäisches Klimaschutzrecht, 9, 12 f.

69 So mit Blick auf die Überschneidungen von Umweltenergie- und Klimaschutzrecht *Kloepfer*, Umweltrecht, 4. Aufl. 2016, § 18 Rn. 8; *Sailer*, NVwZ 2011, 718, 723; (zu) weit *Sina*, EurUP 2018, 314, 315, der daraus die Notwendigkeit der Einbeziehung des hessischen Energiegesetzes in den Kreis der Klimaschutzgesetze fordert.

70 *Gärditz*, JuS 2008, 324, 325 f.; *Koch*, NVwZ 2011, 641, 642; *Flaskühler*, in: Härtel (Hrsg.), Nachhaltigkeit, 489, 491.

fassende Regelungen in der Materie eines „Klimaschutzrechts“ aber gleichsam nicht besteht⁷¹.

Infolgedessen muss sich Landesklimaschutzgesetzgebung zwei zentralen Herausforderungen stellen: zum einen muss den laufenden klimaschädlichen Luftverunreinigungen primär im staatenübergreifenden Kontext begegnet werden, da die Beiträge zum globalen Emissionsaufkommen an Treibhausgasen nicht nur aus Deutschland, sondern auch und vor allem aus anderen Staaten weltweit kommen und der voranschreitende Klimawandel prognostiziert globale Auswirkungen zeitigen wird. Dies generiert bereits ein besonderes Rechtfertigungsbedürfnis für „lokale“ Lösungen⁷² auf Ebene der Bundesländer, da dort aufgrund der geringen Fläche selbst eine spürbare Verhaltensänderung der ansässigen Emittenten an einem global anteilig hohen Reduktionseffekt zweifeln lässt.⁷³ Einen Mehrwert beziehen lokale Klimaschutzmaßnahmen aber zumindest über eine Auf-, Erprobungs-⁷⁴ und Ergänzungsfunktion sowie nicht zuletzt über die gegenüber den eigenen Bürgern entwickelte Vorbildfunktion.⁷⁵ So weist das Klimaschutzrecht im Mehrebenensystem vielerorts Zielverfehlungen begünstigende Vollzugsdefizite auf,⁷⁶ die zugleich Potential für effektive und insofern lückenschließende Landesklimaschutzgesetze eröffnen.

Zum anderen wird auf Landesebene eine besondere Koordination mit den und eine Anpassung an die bestehenden Mechanismen im staatenübergreifenden Gefüge notwendig, um sich zu diesen nicht kompetenziell in Widerspruch zu setzen und um sich in die Mechanismen möglichst effektiv einpassen zu können. Insofern erfordert ein Vorgehen gegen klimaschädliche Luftverunreinigungen auf Landesebene hinreichende kompetenzielle Regelungsspielräume der Bundesländer, von denen dieselben

71 Darauf hinweisend *Klinger/Wegener*, NVwZ 2011, 905, 909; *Knauff*, Die Verwaltung 49 (2016), 233, 236.

72 Zum Bezug von kommunalen Klimaschutzmaßnahmen zur örtlichen Gemeinschaft BVerwG, NVwZ 2006, 690, 692; NVwZ 2017, 61, 62; *Schnutenhaus/Günther*, ZUR 2006, 367 f.; *Manten/Elbel*, LKV 2009, 1, 5; *Faßbender* NuR 2009, 618, 621. Kritisch *Kahl/Schmidtchen*, Kommunalen Klimaschutz, S. 309 f.; *Longo*, Neue örtliche Energieversorgung als kommunale Aufgabe, S. 156; *Battis/Krautberger/Mitschang et al.*, NVwZ 2011, 897, 898.

73 Zweifelnd etwa *Abruzsat*, FDP in der parlamentarischen Debatte um das KSG NRW, LT-NRW PIPr. 15/45 vom 20.10.2011, S. 4580.

74 *Schlacke*, in: Ewer/Ramsauer/Reese u. a. (Hrsg.), Methodik - Ordnung - Umwelt, 417, 421 spricht insofern von einer Pionierfunktion.

75 *Ekardt*, UPR 2011, 371, 374; vgl. auch *Knauff*, Die Verwaltung 49 (2016), 233, 255; *Flaskühler*, LKV 2018, 248, 253.

76 *Ziehm*, ZUR 2010, 411 ff.

A. Einleitung und Forschungsfrage

dann auch Gebrauch machen müssen. Weiterhin birgt ein isoliertes Vorgehen gegen Treibhausgasemissionen auf lokaler Ebene eine umso höhere Gefahr, dass die Bemühungen etwa durch Abwanderung großer Treibhausgasemittenten verpuffen (global leakage), wenn andernorts weniger strenge Emissionsanforderungen gelten. Denn nicht zuletzt korrespondiert aus unternehmerischer Sicht Klimaschutz häufig mit einem mittelfristigen Mehr an Kosten für den Einzelnen.⁷⁷ Damit werden in höherem Maße entsprechende Ausgleichsmaßnahmen wie Investitionsanreize oder gezielte Fördermaßnahmen erforderlich. Zugleich ist damit aber die Frage nach der Effektivität von Klimaschutzmaßnahmen dem Risiko ausgesetzt dazu zu verkommen, dass sie nur solange tatsächlich effektiv sein können, wie sich die Akteure unter dem Klimaschutz(rechts)system nicht durch Verlagerung von Standorten entziehen.

Um insofern den den Bundesländern eröffneten Regelungsbedarf aufzuzeigen, wird im Folgenden zunächst der Rechtsrahmen anderer Regelungsebenen dargestellt und hinsichtlich des Europa- und Bundesrechts auf verbleibende Regelungsspielräume der Bundesländer untersucht. Sodann werden die Regelungsinhalte der Landesklimaschutzgesetze analysiert und einer kritischen rechtlichen Würdigung unterzogen.

⁷⁷ Vgl. *Kloepfer*, Umweltrecht, 3. Aufl., 2004, § 9 Rn. 6.