



WWF

GUTACHTEN

D

2018

Vorschlag

KLIMASCHUTZ UND ENERGIEWENDERAHRAMENGESETZ 2017 (KENRAG)

Erarbeitet von Becker · Büttner · Held



Erarbeitet durch BECKER BÜTTNER HELD

Impressum

Herausgeber

Stand

Autoren

Kontakt

Produktion

WWF Deutschland

April 2018

Dr. Olaf Däuper, Dr. Peter Gailhofer, Christian Held, Jana V. Nysten

Michael Schäfer (michael.schaefer@wwf.de), Erika Bellmann

Maro Ballach/WWF

GUTACHTEN

Vorschlag für ein Klimaschutz- und Energiewende- Rahmen-Gesetz 2017

im Auftrag des

WWF Deutschland
Reinhardtstraße 18, 10117 Berlin

A. Zusammenfassung	4
B. Reformbedarf im deutschen Klimaschutzrecht	6
I. Bestandsaufnahme klimaschützender Normen im deutschen Recht	7
1. Bundesrecht	8
a) Energiewirtschaft	8
b) Gebäude	8
c) Verkehr	10
d) Industrie	10
e) Landwirtschaft	11
2. „Innenrecht“ der Bundesregierung: Klimaschutzplan 2050	11
3. Klimaschutzrelevante Normen auf Landesebene	12
a) Klimaschutzgesetze auf Landesebene	12
b) Sonstiges Landesrecht	12
c) Bewertung bestehendes Landesrecht	13
II. Bezug zum Europarecht	13
1. Emissionshandel	13
2. Vorgaben außerhalb des Emissionshandels	14
3. EU Klima- und Energiepolitik nach 2020 – weitere Vorschläge des Winterpakets ...	14
4. Mögliche nationale Regelungen als Ergänzung/Alternative zum EU-Recht	15
III. Bezug zum Völkerrecht	15
1. Klimaschutzziele und ihre Implementierung im Pariser Abkommen	15
2. Rechtliche Verbindlichkeit des Pariser Abkommens	16
IV. Fazit	17
C. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit und Inhalte des KEnRaG	18
I. Die Gesetzgebungskompetenz und ihre Reichweite	18
1. Klimaschutz als Gegenstand konkurrierender Gesetzgebung zwischen EU und Mitgliedstaaten	18
2. Klimaschutz als Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung zwischen Bund und Ländern	19
3. Reichweite des Kompetenztitels und Möglichkeit direkter Gesetzesänderungen	20
II. Materielle Ausgestaltung des KEnRaG	20
1. Instrumente zur Erreichung der Klimaschutzziele	21
a) Implementierung der Klimaschutzziele durch das KEnRaG	21
aa) Gesetzliche Integration und Implementierung eines Zielerreichungsplans	21
bb) Maßnahmenprogramm 2018: Implementierung von Klimaschutzmaßnahmen durch das KEnRaG	23
b) Eine kohärente und fokussierte Ausgestaltung der Sektorenkopplung – integrierte sektorale Klimaschutzziele	23
aa) Ressortspezifische Verantwortung für die Einhaltung der Klimaschutzziele	24
bb) Ressortübergreifende Koordinierung	24
c) Normativer Rahmen für die kompetenzrechtliche Abstimmung der Klimaschutzpolitiken zwischen Bund, Ländern und Kommunen	24
aa) Koordination Bund-Länder durch ein KEnRaG	25

bb)	Koordination Bund-Kommunen durch ein KEnRaG	25
d)	Verankerung des Kohleausstiegs im KEnRaG	25
e)	Anpassungsplan der Bundesregierung.....	26
f)	Vorbildfunktion des Bundes	26
g)	Allgemeine Verpflichtungen zum Klimaschutz.....	27
2.	Überwachung der Klimaschutzpolitik	27
a)	Berichterstattungspflichten.....	27
b)	Schaffung von Institutionen für den Klimaschutz.....	28
aa)	Kompetenzen einer Klimaschutzkommission.....	28
bb)	Rechtsnatur und Zusammensetzung einer Klimaschutzkommission	29
cc)	Anbindung.....	30
dd)	Arbeitsweise	30
c)	Besondere Prüfungsvorschriften für Entwürfe klimaschutzrelevanter Gesetze	30
3.	Aktionsprogramm bei Zielverfehlung.....	31
4.	Datenverarbeitung	31

A. Zusammenfassung

Das deutsche Klimaschutzrecht besteht aus einer Vielzahl von Einzelregelungen in ganz unterschiedlichen Gesetzen. Die verschiedenen Fachgesetze mögen ihre spezifischen Ziele mehr oder weniger gut erreichen. Es fehlt jedoch ein rechtsförmiger, koordinierender Mechanismus, der sicherstellt, dass insgesamt ausreichend wirksame Maßnahmen ergriffen werden, um die langfristigen Ziele für die Reduktion der Treibhausgasemissionen zu erreichen.

Das am 04. November 2016 in Kraft getretene Pariser Abkommen verpflichtet die Bundesrepublik völkerrechtlich zur Umsetzung ambitionierter CO₂-Minderungsziele. Diese sehen eine Beschränkung der Erderwärmung auf „deutlich unter 2 °C“ vor, was eine Erhöhung des Ambitionsniveaus im Vergleich zum Energiekonzept der Bundesregierung aus 2010 bedeutet. Darin wurde noch von einer Minderung der Treibhausgasemissionen von 80 % bis 2050 ausgegangen.¹ Als Beitrag Deutschlands nach dem Pariser Abkommen könnte dies jedoch nicht ausreichend sein. In der Vorbereitung der Verhandlungen für die Weltklimakonferenz in Paris hatte die Bundesregierung daher bereits die Zielsetzung und Möglichkeiten eines deutschen Beitrags noch einmal überdacht. Im Koalitionsvertrag von 2013 wurde so bereits von Treibhausgasminderungen von 80 bis 95 % ausgegangen. Im November 2015 wurde dann der neue „Klimaschutzplan 2050“ angenommen.² In diesem werden nun das langfristige Ziel von „nahezu treibhausgasneutral“ bestätigt, erstmalig Sektorenziele für 2030 formuliert und die Erarbeitung eines Maßnahmenprogramms zur Erreichung dieser Ziele in Aussicht gestellt. Der Treibhausgasmindepfungspfad nach dem Energiekonzept scheint damit ein Mindestpfad geworden zu sein.

Als nur politisches Programm entfaltet der Klimaschutzplan 2050 aber keine rechtliche Verbindlichkeit, effektive Monitoring-Mechanismen und Vorgaben für den Fall der Zielverfehlung sind (noch) nicht vorhanden. Es fehlen damit wesentliche Voraussetzungen für die Um- und Durchsetzung des Plans. Die Notwendigkeit rechtsverbindlicher Rahmenbedingungen für den Klimaschutz und wirksamer Mechanismen zu deren Um- und Durchsetzung erweist sich aktuell etwa vor dem Hintergrund der trotz des Klimaschutzaktionsprogramms 2020 des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit drohenden Verfehlung der Klimaschutzziele 2020.³ Die unzureichende Effektivität der klimaschutzrechtlichen Durchsetzungsmechanismen ist auch beim Nationalen Aktionsplan Energieeffizienz des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie zu beobachten, der voraussichtlich weder die Ziellücke zum deutschen noch zum europäischen Energieeffizienzziel schließen wird. Dadurch wird der Beitrag der Energieeffizienz zum Klimaschutz nicht in vollem Umfang gesichert.

Auch das Europarecht vermag die notwendige Gesamtsteuerung nicht zu leisten. Hinzu kommt, dass das Emissionshandelssystem als wesentliches Klimaschutzinstrument derzeit wegen des gravierenden Überangebots von Zertifikaten und des damit verbundenen Verfalls der Zertifikatspreise quasi wirkungslos bleibt und auch perspektivisch nicht die Lenkungswirkung entfaltet. Es bedarf zusätzlich alternativer Lösungswege, die auch die einzelnen Mitgliedstaaten vorantreiben können müssen, wie beispielsweise einen CO₂-Mindestpreis.

Der Klimaschutz hängt in weiten Teilen vom Gelingen der Energiewende ab. Um die langfristige und weitreichende Entwicklung von Klimaschutz und Energiewende zu steuern, aber gleichzeitig auch transparent und demokratisch legitimiert zu gestalten, sollten integrierende Zielbestimmungen und besondere Verfahrensregeln zur Verfügung stehen. Nur eine Strategie, die alle wesentlichen Schrauben abgestimmt aufeinander in den Blick nimmt, kann erfolgreich sein.

Vor diesem Hintergrund schlagen wir ein Klimaschutz- und Energiewenderahmengesetz (KENRaG) vor, das im Wesentlichen auf zwei Säulen ruht: Zum einen soll das Gesetz einen langfristigen und verbindlichen Entwicklungspfad für die vorgesehene Reduktion von Treibhausgasemissionen, den Ausbau der erneuerbaren Energien und die Steigerung der Energieeffizienz bis 2050 in rechtsverbindlicher Form vorgeben. Ausgehend von den Verpflichtungen nach dem Pariser Abkommen sollen bis 2050 Budgets (gemessen in Tonnen CO₂-Äquivalent) für die gesamten Treibhausgasemissionen gesetzlich vorgeschrieben werden. Zum anderen soll das KENRaG ein verbindliches Verfahren vorgeben, das die staatlichen Klimaschutzbemühungen koordiniert und für eine wirksame Kontrolle sorgt. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für ein solches Gesetz folgt aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG.

Die Klimaschutz- und Energiewendeziele sollen im KENRaG sowohl langfristig für das Jahr 2050 als auch mittelfristig für die Jahre 2020, 2030 und 2040 als Zwischenziele normiert werden. Aus dem Ambitionsniveau des Pariser Abkommens („deutlich unter 2 °C“) abgeleitete deutsche Emissionsbudgets sollen dabei in Treibhausgasminderungsziele übersetzt werden, wobei die Ziele aus dem Aktionsprogramm 2020 und dem Klimaschutzplan 2050 als Mindestziele gelten werden. Diese Treibhausgasminderungsziele sollen dann in das KENRaG überführt und damit verbindlich in einem Gesetz festgelegt werden. Somit ergibt sich für die Minderung von Treibhausgasemissionen eine gesetzlich verbindliche Zielsetzung von mindestens 40 % bis 2020, mindestens 55 % bis 2030, mindestens 70 % bis 2040 und mindestens 95 % bis 2050 im Vergleich zum Jahr 1990. Eine im Gesetz vorzunehmende Definition der verschiedenen für Treibhausgasemissionen verantwortlichen Sektoren ermöglicht außerdem die rechtsverbindliche Festlegung von sektorspezifischen Zielen, die jedoch einem späteren auf Basis des Gesetzes zu erstellenden „Zielerreichungsplan“ vorbehalten bleiben soll.

Ein solcher Zielerreichungsplan soll das wesentliche Instrument zur Erreichung der festgeschriebenen Klimaschutz- und Energiewendeziele sein. Durch das KENRaG werden wesentliche Regelungen zu seiner Erstellung und Implementierung rechtsverbindlich geregelt – wir schlagen zudem notwendige zusätzliche Inhalte und eine konsequentere Regelung von den bislang wenig konkreten Mechanismen des Klimaschutzplans 2050 vor. Auch der schrittweise Kohleausstieg bis 2035 sollte in Anbetracht seiner überragenden Bedeutung für die Erreichung der Dekarbonisierungsziele zumindest hinsichtlich seiner Etappen im KENRaG festgelegt werden. Weiterhin soll das KENRaG Regelungen zur Klimaneutralität von Einrichtungen des Bundes enthalten, damit eine Vorbildfunktion für die private Wirtschaft erzeugt wird. Eine allgemeinverbindliche Verpflichtung zur Berücksichtigung des Klimaschutzes als Verhaltensmaxime für jedermann rundet das Instrumentenportfolio ab.

Der Zielerreichungsplan nach dem KENRaG wird alle vier Jahre von der Bundesregierung vorgelegt. Seine Erstellung soll an die jeweilige Legislaturperiode gekoppelt sein. Er sollte zudem im Sinne einer größeren Legitimität zukünftig vom Bundestag beschlossen werden. Er soll neben der Festlegung von Sektorenzielen alle zur Erreichung der Ziele vorzunehmenden Maßnahmen enthalten und dabei nicht nur seinen Geltungszeitraum, sondern auch die im KENRaG vorgeschriebenen langfristigen Ziele berücksichtigen. Zudem legt die Bundesregierung – in Entsprechung zum langfristigen Emissionsbudget bis 2050 im KENRaG – im Zielerreichungsplan das für die jeweilige Planperiode (vier Jahre) geltende Emissionsbudget fest.

In einem parallel zum Zielerreichungsplan vorzulegenden Anpassungsplan, der nicht der Zustimmung des Bundestags bedarf, sollten ferner die Anpassungsnotwendigkeiten in Deutschland in Bezug auf die Folgen des Klimawandels auf wissenschaftlicher Basis dargestellt werden.

Um die Verwirklichung der Ziele und die Beachtung der Verfahrensvorgaben des KEnRaG zu gewährleisten, wird die mit dem Klimaschutzaktionsprogramm 2020 eingeführte Pflicht der Bundesregierung, die Fortschritte in Klimaschutz und Energiewende in jährlichen Klimaschutzberichten darzustellen, dauerhaft gesetzlich geregelt. Zweijährlich soll die Bundesregierung zudem eine Prognose über die zu erwartenden Wirkungen der Maßnahmen des aktuellen Zielerreichungsplans abgeben. Als unabhängige Institution mit Überwachungs- und Beratungsfunktion soll eine Klimaschutzkommission, bestehend aus zehn Wissenschaftlern verschiedener Fachrichtungen, berufen werden. Die Kommission evaluiert den Zielerreichungsplan und die ergriffenen Maßnahmen jeweils bis spätestens neun Monate vor der nächsten Bundestagswahl. Die Mitglieder der Klimaschutzkommission werden vom Bundestag ernannt und diese soll auch beim Bundestag angesiedelt sein. Die Arbeit der Klimaschutzkommission sollte dabei eingebettet sein in einen gesamtgesellschaftlichen Prozess, der breit aufgestellt und überparteilich ist und in dem alle politischen und gesellschaftlichen Akteure (Wirtschaft, Zivilgesellschaft etc.) auf den unterschiedlichen Ebenen (Bund, Länder, Kommunen etc.) beteiligt werden.

Als weiteres Kontrollinstrument soll das KEnRaG festlegen, dass jeder Gesetzesentwurf auf seine Vereinbarkeit mit der aktuellen Klimaschutz- und Energiewendepolitik überprüft wird – ähnlich der Überprüfung der finanziellen Folgen eines Gesetzes durch den Normenkontrollrat.

Für den Fall der Verfehlung eines festgelegten Zieles soll die Verpflichtung der Bundesregierung zur Aufstellung eines Sofortprogramms normiert werden, das den aktuellen Zielerreichungsplan ergänzen und darstellen soll, wie die Klimaschutz- und Energiewendeziele für die Zukunft – ggf. durch zusätzliche Maßnahmen – sichergestellt werden können.

Schließlich bedarf auch die Handhabe des insbesondere für das Monitoring erforderlichen umfassenden Datenbestands (Erfassung, Weitergabe, Dokumentation, Archivierung) einer gesetzlichen Regelung durch das KEnRaG.

B. Reformbedarf im deutschen Klimaschutzrecht

Die Rufe nach einem allgemeinen Klimaschutzgesetz des Bundes sind in den letzten Jahren lauter geworden.⁴ Dies liegt vor allem daran, dass das deutsche Klimaschutzrecht nach wie vor aus einer Vielzahl unkoordinierter Einzelregelungen in verschiedenen Gesetzen besteht.⁵ Darüber hinaus fehlt es an einheitlichen verbindlichen Zielsetzungen zum Klimaschutz, wie eine Bestandsaufnahme der klimaschützenden Normen des deutschen Rechts belegt (dazu sogleich). Der rechtlich unverbindliche und in Teilen unvollständige Klimaschutzplan 2050 der Bundesregierung kann dieses Defizit nicht kompensieren (s. dazu unten B.I.2). Der Umstand, dass die bislang ohne die Verbindlichkeit und die Legitimität eines Gesetzes in politischen Programmen festgeschriebenen Zielsetzungen und Maßnahmenpläne der Bundesregierung zur Bewältigung der Transformationsaufgabe Dekarbonisierung ungenügend sind, wird durch die nach weitgehend unbestrittener Einschätzung drohende Verfehlung der CO₂-Reduktionsziele für das Jahr 2020 eindrücklich belegt.⁶

Ein Klimaschutz- und Energiewenderahmengesetz (KEnRaG) könnte einen Rahmen für die einzelnen nationalen Maßnahmen zum Klimaschutz bilden und den Verpflichtungen Deutschlands nach dem Pariser Abkommen entsprechenden Treibhausgasemissionsminderungsziele nach einer Budget-Logik (d.h. maximal zulässige Emissionen) rechtsverbindlich und langfristig festschreiben. Eine Orientierung sämtlicher Hoheitsakte an diesem Rahmen kann eine Harmonisierung und dadurch eine wesentliche Verbesserung der Erfolgsaussichten von Klimaschutzbestrebungen sicherstellen.

Der im Jahr 2016 verabschiedete Klimaschutzplan 2050 der Bundesregierung und das Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 haben nicht die Verbindlichkeit eines Gesetzes. Ferner ist es fraglich, ob sie für die Einhaltung der Verpflichtungen Deutschlands nach dem Pariser Abkommen ausreichen. Ein KEnRaG könnte diese Lücke schließen und einerseits gesetzlich verbindliche, gemäß dem Pariser Abkommen ausreichend ambitionierte Ziele normieren und andererseits den rechtlichen Rahmen schaffen, diese Ziele über Instrumente wie einen Zielerreichungsplan oder Aktionsprogramme zu erreichen. Der vorliegende Vorschlag gibt zunächst einen knappen Überblick über den Normenbestand im deutschen Klimaschutzrecht (dazu unter B.I) und stellt anschließend den Bezug zum Europa- und Völkerrecht her (dazu unter B.II und B.III), um den soeben skizzierten Reformbedarf zu belegen. Im Anschluss werden die verfassungsrechtliche Zulässigkeit und die Inhalte des KEnRaG dargestellt (dazu unter Teil C).

I. Bestandsaufnahme klimaschützender Normen im deutschen Recht

Im Folgenden soll ein knapper Überblick über den Normenbestand des deutschen Klimaschutzrechts gegeben werden. Für die Entwicklung der Treibhausgasemissionen sind maßgeblich die Sektoren Energiewirtschaft, Gebäude, Verkehr, Industrie und Landwirtschaft verantwortlich; Klimaschutz betrifft somit die gesamte Volkswirtschaft.

Die Zusammenschau bestätigt die These, dass das deutsche Klimaschutzrecht eine fragmentarisch geregelte Querschnittsmaterie darstellt, die einer übergreifenden und koordinierenden gesetzlichen Regelung bedarf.

Handlungsfeld	1990 (in Mio. t CO ₂ -Äq.)	2014 (in Mio. t CO ₂ -Äq.)	2030 (in Mio. t CO ₂ -Äq.)	2030 (Minderung in % ggü. 1990)
Energiewirtschaft	466	358	175 – 183	62 – 61 %
Gebäude	209	119	70 – 72	67 – 66 %
Verkehr	163	160	95 – 98	42 – 40 %
Industrie	283	181	140 – 143	51 – 49 %
Landwirtschaft	88	72	58 – 61	34 – 31 %
Teilsumme	1209	890	538 – 557	56 – 54 %
Sonstige	39	12	5	87%
Gesamtsumme	1248	902	543 – 562	56 – 55 %

Quelle: Klimaschutzplan 2050

1. Bundesrecht

a) Energiewirtschaft

Vorschriften mit jedenfalls mittelbar klimaschützender Funktion finden sich in verschiedenen Gesetzen des Energiesektors. Die Politik hat anscheinend erkannt, dass dieser Bereich großes Einsparpotenzial, aber auch großen Einsparbedarf besitzt. Regelungen, in denen Klimaschutzziele verankert sind oder zum Ausdruck kommen, enthalten

- das Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz (KWKG), § 1: Dieser sieht die Erhöhung der Nettostromerzeugung aus Kraft-Wärme-Kopplung auf 110 Terawattstunden bis zum Jahr 2020 sowie 120 Terawattstunden bis zum Jahr 2025 vor,
- das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG), § 1 Abs. 2: Der Anteil des aus erneuerbaren Energien erzeugten Stroms am Bruttostromverbrauch ist auf 40 bis 45 % bis zum Jahr 2025, 55 bis 60 % bis 2035 und mindestens 80 % bis 2050 zu steigern. § 1 Abs. 3: Steigerung des Anteils Erneuerbarer Energien am gesamten Bruttoendenergieverbrauch bis zum Jahr 2020 auf mindestens 18 %,
- die Biomassestrom-Nachhaltigkeitsverordnung (BioSt-NachV): Biomasse, die zur Erzeugung von EEG-Strom eingesetzt wird, muss ein Treibhausgasminderungspotenzial von mindestens 35 % erreichen, um in den Genuss der EEG-Vergütung zu kommen, §§ 3 Abs. 1, 8 Abs. 1 BioSt-NachV. Dieser Wert steigert sich am 1. Januar 2017 auf mindestens 50 % und am 1. Januar 2018 auf mindestens 60 %.

b) Gebäude

Der Gesetzgeber hat auch im Hinblick auf den Gebäudebereich und den Endenergieverbrauch von (Privat-)Haushalten verschiedene Vorschriften erlassen. Hierzu gehören beispielsweise:

- das Erneuerbare-Energien-Wärme-Gesetz (EEWärmeG), § 1 Abs. 2: Anteil erneuerbarer Energien am Endenergieverbrauch für Wärme und Kälte bis 2020 auf 14 % erhöhen,
- das Energieeinspargesetz (EnEG) und die dazugehörige Energieeinsparverordnung (EnEV), die die Gebäudeeffizienz-Richtlinie⁷ der EU in nationales Recht umsetzt: Konkrete Vorgaben für die Einhaltung von Höchstwerten für den Jahres-Primärenergiebedarf und den Wärmeverlust neuer Wohngebäude bzw. die Festlegung von Nachrüstpflichten für bereits bestehende Gebäude; für die Gebäudeeffizienzrichtlinie ist von der Kommission eine Änderung vorgeschlagen worden, um die fehlende Energieeffizienz bei der Gebäudesanierung voranzutreiben,⁸
- das Energiedienstleistungsgesetz (EDL-G): Mit dem Energiedienstleistungsgesetz (EDG-L) wird die Energieeffizienz-Richtlinie⁹ in deutsches Recht umgesetzt. Es soll dafür sorgen, den Energieverbrauch innerhalb der EU bis zum Jahr 2020 um insgesamt 20 % zu senken. Die Bundesregierung wird verpflichtet, dem Bundestag regelmäßig Energieeffizienz-Aktionspläne vorzulegen. Weitere Rechtsquellen mit Klimarelevanz.

Im Übrigen finden sich Klimaschutzbezweckende Normen mit sektorübergreifendem Charakter in den folgenden Gesetzen:

- Stromsteuer-Gesetz (StromStG) und Energiesteuergesetz (EnergieStG): Lenkungseffekt von Steuern und Anreiz zur Energieeinsparung,
- Energieverbrauchsrelevante-Produkte-Gesetz (EVPG), Energieverbrauchskennzeichnungsgesetz (EnVKG) und Energieverbrauchskennzeichnungsverordnung (EnVKV): Anforderungen an den Marktzugang energieverbrauchsrelevanter Produkte sowie Kennzeichnung des Energieverbrauchs bestimmter Produktgruppen,
- Baugesetzbuch (BauGB), § 1 Abs. 5 S. 2, Abs. 6 Nr. 7a, e und f: Pflicht zur Berücksichtigung des Klimas bei Aufstellung der Bauleitpläne,
- Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (UVPG), § 3 Abs. 1 i. V. m. Anlage 1: Größere (und damit klimarelevante) Vorhaben (etwa im Bereich Kraftwerksbau, Verkehrswege, Abfallanlagen, Wasserwerke, Bergwerke, Energie- und Rohrleitungen), die einen Planfeststellungsbeschluss erfordern, unterliegen der Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) nach dem UVPG; hierbei sind nach § 2 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 UVPG Klimaschutzbelange zwingend zu beachten,
- Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und einige Vergabegesetze der Länder sowie Verordnungen, etwa Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (VgV): Auftraggeber kann Anforderungen an Umweltverträglichkeit und Energieeffizienz der angebotenen Leistung stellen bzw. muss ökologische Kriterien bei Vergabe zwingend berücksichtigen,
- Raumordnungsgesetz (ROG), § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG: Pflicht, den räumlichen Erfordernissen des Klimaschutzes Rechnung zu tragen, sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen,
- Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG): § 1: Zur dauerhaften Sicherung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts sind insbesondere auch Luft und Klima durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu schützen,
- Gesetz zur Entwicklung und Förderung der Windenergie auf See (WindSeeG): § 1: Zweck des Gesetzes ist es, insbesondere im Interesse des Klima- und Umweltschutzes die Nutzung der Windenergie auf See auszubauen,
- Gesetz zur Demonstration der dauerhaften Speicherung von Kohlendioxid (Kohlendioxid-Speicherungsgesetz – KSpG): Erprobung der CCS zur Reduktion der CO₂-Emissionen,
- Gesetz zur Bevorrechtigung der Verwendung elektrisch betriebener Fahrzeuge (Elektromobilitätsgesetz – EmoG): § 1: Regelt Maßnahmen zur Bevorrechtigung der Teilnahme elektrisch betriebener Fahrzeuge am Straßenverkehr, um deren Verwendung zur Verringerung insbesondere klima- und umweltschädlicher Auswirkungen des motorisierten Individualverkehrs zu fördern.

c) Verkehr

Für den Verkehrssektor bestehen insbesondere folgende klimaschützende Gesetze bzw. Verordnungen:

- Bundesfernstraßenmautgesetz (BFStrMG), § 3 Abs. 1: Mautpflicht für LKW; für die Berechnung des Mautsatzes wird der Grad der verursachten Luftverschmutzungskosten herangezogen. Diese Kosten bestimmen sich nach Anlage 1 zum BFStrMG. So soll ein Anreiz zu klimaschonenderem Transport gesetzt werden,
- Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG), § 37 a Abs. 3, Abs. 4: Treibhausgasemissionen von Otto- und fossilen Dieselkraftstoffen zuzüglich der Treibhausgasemissionen der Biokraftstoffe müssen um einen festgelegten Prozentsatz gegenüber dem Referenzwert gemindert werden. Ab dem Jahr 2015 beträgt er 3,5 %, ab dem Jahr 2017 4 % und ab dem Jahr 2020 6 %,
- die Verordnung zur Kennzeichnung des Energieverbrauchs von PKW (PKW-EnVKV) und das Gesetz zur Kennzeichnung energieverbrauchsrelevanter Produkte (EnVKG): Pflicht zur Information von Verbrauchern über Energieverbrauch und CO₂-Effizienz von PKW; hierdurch soll ein Anreiz zum Kauf bzw. zur Produktion energie- und schadstoffarmer PKW geschaffen werden.
- das Kraftfahrzeugsteuergesetz (KraftStG): Lenkungseffekt von Steuern und Anreiz zur Energieeinsparung. Die Steuer bemisst sich seit dem 1. Juli 2009 bei Erstzulassung gem. § 8 nach den Kohlendioxidemissionen und dem Hubraum.

d) Industrie

Die wesentlichen Rechtsquellen zur Verminderung von Emissionen des Industriesektors sind:

- das Treibhausgasemissionshandelsgesetz (TEHG)¹⁰, die Emissionshandelsrichtlinie¹¹, die Europäische Versteigerungsverordnung¹², der Beschluss der EU-Kommission zur Anpassung der gemeinschaftsweiten Menge der im Rahmen des EU-Emissionshandelssystems zu vergebenden Zertifikate¹³ und der Beschluss der EU-Kommission über europaweit einheitliche Zuteilungsregeln¹⁴: Pflicht v. a. für produzierende Industrie und Energieproduzenten, für jede Tonne Emissionen von Treibhausgasen ein Emissionsrecht erwerben zu müssen; das Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG): Beschränkung schädlicher Umwelteinwirkungen durch Verpflichtung von Anlagenbetreibern zu effizienter Energienutzung, klimaschützende Wirkung v. a. für nicht dem TEHG unterfallende Anlagen,
- die Chemikalien-Klimaschutzverordnung (ChemKlimaschutzV), § 3: Normierung bestimmter Grenzwerte, die ein Emittent von fluorierten Treibhausgasen einhalten soll und deren Überschreitung gemäß § 8 i. V. m. § 26 des Chemikaliengesetzes bzw. § 69 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes bußgeldbewährt ist.

Das deutsche Abfallrecht wird zudem durch Regelungen der EU, des Bundes, der Länder sowie der Gemeinden (Satzungen der kommunalen Entsorgungsträger) determiniert. Übergeordnetes Ziel der verschiedenen Rechtsvorschriften ist die Schonung der natürlichen Ressourcen und die möglichst umweltverträgliche und damit auch klimaschonende Erzeugung und Bewirtschaftung von Abfällen. Einschlägige Vorschriften enthalten vor allem:

- Das Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG), § 1: Schonung der natürlichen Ressourcen und Schutz von Mensch und Umwelt bei der Erzeugung und Bewirtschaftung von Abfällen; § 13: Verweis auf BImSchG, Pflichten zu abfallarmer Errichtung und abfallarmem Betrieb von Anlagen,
- die EU-Abfallrahmenrichtlinie (Richtlinie 2008/98/EG zuletzt geändert durch Richtlinie (EU) 2015/1127 der Kommission vom 10. Juli 2015 über Abfälle),
- die Abfallgesetze der Länder,
- zahlreiche bundes- und landesrechtliche Rechtsverordnungen.

e) Landwirtschaft

Im Jahr 2015 war die deutsche Landwirtschaft für die Emission von insgesamt rund 67 Millionen Tonnen (Mio. t) Kohlendioxid (CO₂)-Äquivalenten verantwortlich, was 7,4 % der gesamten Treibhausgasemissionen dieses Jahres entspricht¹⁵. Abgesehen von ordnungsrechtlichen Vorgaben und Fördermaßnahmen sind vor allem die folgenden Rechtsquellen klimarelevant:

- Das Düngegesetz (DüngeG) und
- die Düngeverordnung (DÜV), die die Nitratrichtlinie¹⁶ der EU in nationales Recht umsetzen: Festlegung von Grenzwerten für die Verwendung von Dünger tierischer Herkunft sowie zur Absenkung einzelbetrieblicher Stickstoffüberschüsse.

2. „Innenrecht“ der Bundesregierung: Klimaschutzplan 2050

Nach längeren Debatten hat die Bundesregierung in Fortsetzung ihres Kabinettsbeschlusses zu einem „Aktionsprogramm Klimaschutz 2020“ aus dem Jahr 2014 und dem Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode folgend Ende 2016 den Klimaschutzplan 2050 verabschiedet. Dieser enthält eine Reihe der Vorgaben, die von Parteien und Umweltverbänden seit längerem gefordert worden waren:¹⁷

- Eine **Zielbestimmung und Pfadbeschreibung** zur Dekarbonisierung bis zu den Jahren 2030 (55 % gegenüber 1990), 2040 (70 % gegenüber 1990) und 2050 (80–95 % gegenüber 1990; Leitbild einer weitgehenden Treibhausgasneutralität bis 2050),¹⁸
- Die **sektorspezifische** Festschreibung von Reduktionszielen und Maßnahmen für die Energiewirtschaft, den Gebäudebereich, die Mobilität, Industrie und Landwirtschaft,
- **Übergreifende Ziele und Maßnahmen**, wie etwa der Vorsatz zur Herstellung einer klimafreundlichen Fortentwicklung des Steuer- und Abgabensystems und die Artikulation der notwendigen Vorbildfunktion des Bundes beispielsweise durch die Dekarbonisierung der Bundesverwaltung, eine nachhaltige Beschaffungspraxis,
- Ansätze zur **Überprüfung und Fortschreibung des Klimaschutzplans 2050**: Die Etablierung eines breiten gesellschaftlichen und institutionellen „Diskursprozesses“ zur Fortschreibung und Umsetzung des Klimaschutzplans 2050 und seiner Maßnahmenprogramme; die Einrichtung einer „Wissenschaftsplattform“ ausgewählter natur- und sozialwissenschaftli-

cher Forschungseinrichtungen zur wissenschaftsbasierten Begleitung und Kontrolle der eingeschlagenen Pfade und Maßnahmen; die Fortführung der bereits im „Aktionsprogramm Klimaschutz 2020“ vorgesehenen jährlichen Erstellung von Klimaschutzberichten zur regelmäßigen Prüfung der Umsetzung und Zielerfüllung auch über 2020 hinaus.

Zu beachten ist dabei jedoch, dass es sich beim Klimaschutzplan 2050 – wie angesprochen – um reines „Innenrecht“ der Bundesregierung handelt, welches jederzeit durch die Exekutive, das Bundeskabinett, selbst veränderbar ist und keinerlei rechtliche Verbindlichkeit besitzt. Dies betrifft sowohl den Vollzug, die zeitliche Planung und die Untergliederung der Ziele des Plans als auch die inhaltlichen Mindestanforderungen zur Dekarbonisierung. Dem Klimaschutzplan 2050 kommt damit eher der Charakter eines politischen Programms als einer verbindlichen Zielsetzung zu. Ob der gesellschaftlichen Bedeutung der Energiewende und dem Klimaschutz und dem kaum zu überschätzenden Umfang der gesellschaftlichen Aufgabe, diese umzusetzen, damit Genüge getan wird, darf bezweifelt werden.

3. Klimaschutzrelevante Normen auf Landesebene

a) Klimaschutzgesetze auf Landesebene

Eine Reihe von Bundesländern hat in den vergangenen Jahren Klimaschutzgesetze erlassen. Aktuell sind dies:

- Hamburg (HmbKliSchG),
- Baden-Württemberg (KSG BW),
- Nordrhein-Westfalen (KSG NRW),
- Rheinland-Pfalz (LKSG),
- Bremen (BremKEG),
- Schleswig-Holstein (EWKG) und
- Berlin (EWG Bln).

Im Gesetzgebungsverfahren befinden sich Klimaschutzgesetze in Thüringen (ThürKliG) und Niedersachsen (Nds. KlimaG).

b) Sonstiges Landesrecht

Die Landesbauordnungen in Bayern, Baden-Württemberg, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen sowie die Musterbauordnung 2002 enthalten die Verpflichtung, bauliche Anlagen so anzuordnen, zu errichten, zu ändern und instand zu halten, dass u. a. natürliche Lebensgrundlagen, zu denen auch das Klima gehört, nicht gefährdet werden (Musterbauordnung 2002, § 3 Abs. 1).

c) **Bewertung bestehendes Landesrecht**

Zwar bestehen auf Landesebene in Deutschland teils Klimaschutzgesetze und Vorgaben, die dem Klimaschutz dienen. Allerdings sind diese bislang nicht koordiniert. Insbesondere fehlt es einer Zusammenschau der jeweiligen Zielstellungen und Maßnahmen auf Länderebene, die es ermöglichen würde festzustellen, mit welchen Beiträgen der Bundesländer zu den Verpflichtungen der Bundesregierung nach dem Pariser Abkommen zu rechnen ist. Ein KEnRaG könnte und würde genau diese Koordinierungsfunktion übernehmen und eine effizientere Herangehensweise erlauben: So könnte etwa im Rahmen des Verfahrens zur Verabschiedung zukünftiger Klimaschutzpläne nach dem KEnRaG eine Berücksichtigung des Landesrechts vorgeschrieben werden. Ferner könnten verpflichtende Konsultationen zwischen Bund und Ländern eine Koordination erleichtern.

II. **Bezug zum Europarecht**

Eine umfassende Darstellung des europäischen Normenbestands zum Klimaschutz kann an dieser Stelle nicht erfolgen. Es soll jedoch ein Blick auf die europäischen Vorschriften zur Einsparung von Treibhausgasemissionen als wichtigstes klimarelevantes Regelwerk geworfen werden, um zu illustrieren, dass der Erlass des KEnRaG trotz der bestehenden europarechtlichen Regelungen angezeigt ist.

Die europäischen Regelungen zur Einsparung von Treibhausgasemissionen können in Vorgaben bezüglich des Emissionshandels (1.) und Vorgaben außerhalb des Emissionshandels (2.) eingeteilt werden.

1. **Emissionshandel**

Im Rahmen des Emissionshandels besteht für die derzeitige dritte Handelsperiode ein EU-weites Emissionsbudget, dessen jährliche Reduzierung um 1,74 % zu einer Gesamteinsparung von Treibhausgasemissionen i. H. v. 21 % im Jahr 2020 gegenüber 2005 führen soll.

Das System des Emissionshandels kämpft allerdings schon seit Jahren mit einer „Zertifikateschwemme“, also einem Überangebot an Emissionsberechtigungen, das einen Verfall der Zertifikatspreise zur Folge hat. Der niedrige Preis der Zertifikate behindert die Funktionsfähigkeit des Emissionshandels und vermag es nicht ausreichend, Bestrebungen zur Investition in klimaschonende Technologien anzureizen.

Die Europäische Kommission (Kommission) hatte entsprechend bereits zu Beginn der dritten Handelsperiode 2013 Vorschläge unterbreitet, die die Probleme des Emissionshandels adressieren sollten. Insbesondere wurden zwei Maßnahmen getroffen, wovon eine Maßnahme Sofortwirkung und eine weitere Langzeitwirkung entfalten soll:

- „Backloading“: 900 Millionen Zertifikate, die eigentlich in den Jahren 2014–2016 ausgegeben werden sollten, wurden „zurückgestellt“ für die Jahre 2019–2020, um eine kurzfristige Verknappung zu schaffen, die den Preis der Zertifikate anheben sollte.¹⁹
- Einführung einer Marktstabilitätsreserve: 2015 wurde beschlossen, dass die zurückgehaltenen Zertifikate nicht wieder dem Markt zurückgeführt werden, sondern in einer 2019 zu errichtenden Marktstabilitätsreserve hinterlegt werden sollen. Dort sollen auch Zertifikate gelagert werden, die in der dritten Handelsperiode nicht ausgegeben wurden, um eine Übertragung in die nächste Handelsperiode zu vermeiden.²⁰

Mit der Festlegung des EU-Ziels, bis 2030 mindestens 40 % der Treibhausgasemissionen gegenüber 1990 einsparen zu wollen, wurden 2015 weitere Vorschläge zur Reform des Emissionshandelssystems unterbreitet,²¹ die derzeit im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren behandelt werden.²²

Laut den Vorschlägen der Kommission sollen aus den Sektoren, die unter das Emissionshandelssystem fallen, ihre Treibhausgasemissionen gegenüber 2005 um 43 % verringern. Für die Zahl der jährlich auszugebenden Zertifikate bedeutet dies eine jährliche Minderung um 2,2 % anstatt der derzeitigen 1,74 %.

Die Kommission schlägt außerdem vor, mehrere Mechanismen zu schaffen, die der Industrie und dem Energiesektor helfen sollen, die Innovations- und Investitions Herausforderungen zu bewältigen, die aus der Reduktion von Treibhausgasemissionen erwachsen. Dazu gehören insbesondere ein Innovations- sowie ein Modernisierungsfonds.

2. Vorgaben außerhalb des Emissionshandels

Abzugrenzen von diesem EU-weit geltenden Einsparziel sind die individuell durch die Mitgliedstaaten einzuhaltenden Begrenzungen für Treibhausgasemissionen aus Sektoren, die nicht dem Emissionshandel unterfallen (wie etwa der Straßenverkehr oder private Haushalte). Solche Vorgaben wurden – je nach Wirtschaftskraft des jeweiligen Mitgliedstaates in unterschiedlicher Höhe – in der sog. Effort-Sharing-Entscheidung²³ gemacht. EU-weit soll die Reduzierung im Jahr 2020 10 % gegenüber dem Referenzjahr 2005 betragen, für Deutschland ergibt sich laut Anhang II eine Einsparverpflichtung von 14 %. Zudem gilt es, bestimmte Zwischenziele zu erreichen.

Mit Blick auf das EU-Ziel für 2030 legte die Kommission auch einen Vorschlag für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen für die Bereiche außerhalb des Emissionshandels vor:²⁴ Dieser übersetzt das EU-Ziel von mindestens 40 % Minderung (ggü. 1990) in nationale Ziele, welche für die Mitgliedstaaten verbindlich gelten sollen. Für Deutschland ist eine Minderung von 38 % gegenüber 2005 vorgesehen.

Anzumerken ist, dass im Rahmen der Effort-Sharing-Entscheidung sowie auch nach dem Vorschlag für die Zeit nach 2020 den Mitgliedstaaten weitestgehend freigestellt ist, wie sie ihre Ziele erreichen. Anders als der Emissionshandel, welcher auf EU-Ebene als Instrument funktionieren soll, sind hier keine besonderen Maßnahmen vorgegeben.

3. EU Klima- und Energiepolitik nach 2020 – weitere Vorschläge des Winterpakets

Neben den Bestimmungen zum Emissionshandel und der Effort-Sharing-Entscheidung bestehen etwa mit der Energieeffizienzrichtlinie oder der Erneuerbare-Energien-Richtlinie auf europäischer Ebene bereits heute noch weitere Vorgaben, die die Klima- und Energiepolitik der EU festlegen.

Diese sind jedoch bislang wenig integriert. Entsprechend schlug die Kommission im November 2016 umfassende Änderungen vor.²⁵ Insbesondere soll statt einer fragmentierten Zielsetzung und Berichterstattung der Mitgliedstaaten ab 2018 ein integrierter Ansatz über sogenannte „Integrierte Klima- und Energiepläne“ (IKEP) verfolgt werden.²⁶ Darin sollen die Mitgliedstaaten sich selbst bestimmte Ziele setzen, etwa für den Ausbau der erneuerbaren Energien, welche zur Erreichung der EU Ziele beitragen. Auch sollten die Maßnahmen, die zur Zielerreichung auf Mitgliedstaatsebene führen sollen, beschrieben und ihre zu erwartenden Ergebnisse beziffert werden.

Dieser Vorschlag der Kommission spielt dem Ansatz, durch ein KEnRaG eine integrierte deutsche Klimapolitik zu erreichen, in die Hand. So könnte das nach dem Klimaschutzplan 2050 für 2018 geplante Maßnahmenprogramm mit dem der Kommission 2018 vorzulegenden IKEP einhergehen. Auch die regelmäßige Revision ist im vorgeschlagenen EU-Rahmen vorgesehen, wobei diese bezüglich der zu erreichenden Beiträge zu den EU-Zielen jedoch nur eine Korrektur zu einem ambitionierteren Beitrag zulässt. Eine solche Bestimmung könnte auch in ein KEnRaG aufgenommen werden, um Änderungen und Rückschritte etwa durch zukünftige Regierungen zumindest zu erschweren.

4. Mögliche nationale Regelungen als Ergänzung/Alternative zum EU-Recht

Vor dem Hintergrund des gegenwärtig nicht funktionierenden Emissionshandelssystems werden bereits seit Jahren verschiedene Lösungsansätze diskutiert. Die Implementierung eines „CO₂-Mindestpreises“ etwa nach dem Vorbild des „carbon price floor“ in Großbritannien²⁷ könnte der negativen Entwicklung Einhalt gebieten. Dort hat der Mindestpreis für CO₂-Emissionen bereits dazu geführt, dass Kohlekraftwerke im Sommer den Betrieb zurückfahren oder einstellen; dieser soll das Potenzial haben, Großbritannien den Ausstieg aus der Kohleverstromung bis 2025 zu ermöglichen.²⁸

Zwar sind die auf EU-Ebene harmonisierten Bestimmungen zum Emissionshandel dazu gedacht, Bedingungen für alle Teilnehmer zu schaffen. Allerdings ist es keinesfalls klar, ob die Maßnahmen zur Stabilisierung des Emissionshandels genügen werden, um einen ausreichend hohen Preis für CO₂ zu generieren und damit eine Abkehr von CO₂-intensiven Technologien zu erwirken. Sollte sich herausstellen, dass dies nicht der Fall ist, könnte Deutschland die Möglichkeit einer Neueinführung eines CO₂-Mindestpreises, wie im Gesetzesentwurf der Fraktion Die Grünen²⁹ prüfen und ggf. umsetzen. Ferner sind jedoch auch andere Lösungswege denkbar, die einzelne Mitgliedstaaten vorantreiben können müssten, ohne den EU-rechtlichen Rahmen zu verletzen (dazu mehr unter C.I.1). Dazu könnte eben auch die Einführung eines CO₂-Mindestpreises zählen.

Hinzu kommt, dass das europäische Ambitionsniveau und Tätigkeitslevel auf Ebene der nicht dem Emissionshandel unterliegenden Sektoren sehr begrenzt ist: Zwar werden den Mitgliedstaaten Emissionseinsparungsziele vorgegeben, wie diese jedoch erreicht werden sollen, bleibt offen. Hier bleibt entsprechend Raum und Bedarf für umfassende Regelungen auf nationaler Ebene.

Alles in allem ist das Europarecht – wie das derzeitige nationale Recht – nicht in der Lage, einen koordinierenden Rahmen für Maßnahmen zu Klimaschutz und Energiewende in Deutschland bereitzustellen. Damit die langfristigen Klimaschutzziele trotz der bestehenden Defizite der europäischen Vorgaben erreicht werden, bedarf es einer koordinierten Gesamtstrategie, die diese Defizite ausgleichen kann. Hierfür stellt das KEnRaG ein Verfahren zur Verfügung.

III. Bezug zum Völkerrecht

1. Klimaschutzziele und ihre Implementierung im Pariser Abkommen

Auch auf internationaler, völkerrechtlicher Ebene besteht ein Klimaschutzrahmen. Hier ist insbesondere das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (englisch United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) zu nennen. Mit diesem wird das Ziel verfolgt, gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems zu verhindern und die globale Erwärmung zu verlangsamen sowie ihre Folgen zu mildern. Das Rahmenübereinkommen wurde im Mai 1992 in New York City verabschiedet und im selben Jahr auf der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (UNCED) in Rio de Janeiro von 154 Staaten unterschrieben. Es trat

zwei Jahre darauf, am 21. März 1994, in Kraft, und zählt heute 195 Vertragsstaaten, die sich jährlich zu einer Weltklimakonferenz treffen.³⁰

Im Rahmen der Weltklimakonferenz in Paris in 2015 haben sich die teilnehmenden Länder darauf geeinigt, die Erderwärmung auf deutlich unter 2° Celsius beschränken zu wollen, besser auf 1,5° Celsius.

Allerdings wurde mehr als nur ein Ziel beschlossen. Vielmehr hat man sich auf ein Zusatzprotokoll geeinigt, nachdem konkrete Maßnahmen zur Erreichung dieses Ziels zu treffen sind. All dies wurde festgelegt im sogenannten Pariser Abkommen.

Nach Art. 3 des Pariser Abkommens „sind von allen Vertragsparteien als national festgelegte Beiträge zu der weltweiten Reaktion auf Klimaänderungen ehrgeizige Anstrengungen im Sinne der Artikel 4, 7, 9, 10, 11 und 13 zu unternehmen und zu übermitteln“. Die Anstrengungen aller Vertragsparteien sollen dabei im Laufe der Zeit eine Steigerung darstellen. Nach Art. 4 des Pariser Abkommens legen die Vertragsparteien nationale Beiträge („Intended nationally determined contributions“, „INDC“) fest, und übermitteln diese alle fünf Jahre, wobei diese jeweils eine Steigerung im Vergleich zur vorherigen Periode erfahren sollen. Die ersten nationalen Beiträge wurden von den meisten Vertragsparteien bereits 2015 übermittelt. Im Jahr 2018 dann bereits ein erstes „stock taking“ stattfinden, d. h., es soll überprüft werden, ob die national festgelegten Beiträge dem gemeinschaftlichen Ziel, die Erderwärmung auf 2° Celsius, besser auf 1,5° Celsius zu beschränken, gerecht werden können.

2. Rechtliche Verbindlichkeit des Pariser Abkommens

Nach Art. 25 GG sind die allgemeinen Regeln des Völkerrechts unmittelbar in der deutschen Rechtsordnung anwendbar und haben Vorrang vor deutschen Gesetzen. Von diesen allgemeinen Regeln zu unterscheiden sind völkerrechtliche Verträge, die u. U. eines Zustimmungsgesetzes bedürfen. So bestimmt Art. 59 II GG, dass völkerrechtliche Verträge, die die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, Deutschland nicht ohne Einbeziehung des Bundestags über ein Zustimmungsgesetz binden können. Man spricht auch von Ratifizierung. Ist ein solches Zustimmungsgesetz erlassen, erhalten diese Verträge dann den gleichen Rang wie das sie in Vollzug setzende Bundesgesetz. Das Völkerrecht hat also im Allgemeinen keinen Vorrang vor Bundesrecht, jedoch wird deutsches Recht in der Praxis regelmäßig so ausgelegt, dass es den völkerrechtlichen Bestimmungen gerecht wird.

Das Pariser Abkommen ist ein solcher völkerrechtlicher Vertrag und nach Art. 59 II GG zustimmungspflichtig. Die Bundesregierung hat ein entsprechendes Zustimmungsgesetz am 06.07.2016 bereits vorgeschlagen und damit den Ratifizierungsprozess in Deutschland gestartet. Dieser wurde am 22.09.2016 durch den Bundestag einstimmig beschlossen.

Allerdings hatten die Staaten der Weltklimakonferenz für das Inkrafttreten des Pariser Abkommens noch eine Bedingung beschlossen: Es solle erst verbindlich werden, wenn von den 197 Nationen, die der Weltklimakonferenz angehören, mindestens 55 Länder, die zugleich für mindestens 55 % der weltweiten CO₂-Emissionen verantwortlich sind, das Abkommen im eigenen Parlament ratifizieren. Diese Hürde wurde Anfang Oktober 2016 genommen, und so trat das Pariser Abkommen am 4.11.2016 tatsächlich in Kraft.

Damit sind dessen Bestimmungen in Deutschland rechtlich verbindlich und haben denselben Status wie ein Bundesgesetz.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass das Pariser Abkommen auch von der Kommission – stellvertretend für die EU – unterzeichnet wurde. Diese hat sich also auch zur Umsetzung der Ziele des Abkommens verpflichtet.

IV. Fazit

Die vorstehenden Ausführungen offenbaren die Defizite des deutschen Klimaschutzportfolios. Zwar wurden mit dem Klimaschutzplan 2050 langfristige Klimaschutz- und Energiewendeziele festgelegt. Allerdings sind bereits in Anbetracht dessen, dass es sich bei diesem lediglich um ein politisches Programm der Bundesregierung handelt, dem es an rechtlicher Verbindlichkeit fehlt, erhebliche Zweifel daran angebracht, ob damit die Fragmentierung des deutschen Klimaschutzrechts überwunden werden kann. Es fehlt daher weiterhin an einer effektiven Abstimmung der Gesetze und Einzelmaßnahmen, die aus dem „Nebeneinander“ vieler klimaschützender Bestimmungen ein kohärentes Ganzes machen und so den einheitlichen Rahmen zu einer nachhaltigen Klimaschutz- und Energiewendepolitik legen könnte.

Auch ist das europäische Recht nicht darauf ausgelegt, den Klimaschutz in der EU abschließend zu regeln. Vielmehr werden den Mitgliedstaaten Verpflichtungen auferlegt, zu deren Einhaltung i. d. R. eine Festlegung durch den nationalen Gesetzgeber notwendig sein dürfte, gerade weil das europäische Recht nicht darauf ausgelegt ist und sein darf, jedes Detail vorzugeben.

1. Das KEnRaG sollte rechtlich verbindliche Klimaschutz- und Energiewendeziele festlegen, die an den Verpflichtungen Deutschlands nach dem Pariser Abkommen orientiert sind und das Ziel, bis 2050 nahezu treibhausgasemissionsneutral zu sein, auffangen. Ein Zielpfad könnte einen progressiven Rückgang der Treibhausgasemissionen um mindestens 95 % in 2050 aufzeigen. Eine Berechnung von Treibhausgasemissionsobergrenzen nach einer Budget-Logik würde für die Adressaten des KEnRaG – u. a. auch Bundesregierung und Bundestag – Orientierung und für die Akteure Planungssicherheit schaffen.

2. Dabei kann und sollte das KEnRaG Deutschlands Verpflichtungen nach dem Pariser Abkommen umsetzen. Hier wurden immerhin die Beschränkungen der globalen Erderwärmung auf „deutlich unter 2 °C“ beschlossen. Auch mit Hinblick darauf, dass etwa das Ziel einer Treibhausgasemissionsminderung um 40 % bis 2020 voraussichtlich verfehlt werden wird, sollte das KEnRaG einen Zielpfad mit Emissionsbudgets normieren, die den notwendigen Beitrag Deutschlands zum Pariser Abkommen sichern.

3. Neben der verbindlichen Festlegung von langfristigen Klimaschutz- und Energiewendezielen sollte das KEnRaG ein Verfahren normieren, Klimaschutzmaßnahmen zu erarbeiten und zu finanzieren, die in Summe ihren Beitrag zur Erreichung der gesetzlich festgelegten Ziele leisten.

4. Ferner könnte das KEnRaG zu einer besseren **Koordinierung von Klimaschutzmaßnahmen** führen. Es könnte eine Regelung einführen, nach der im Rahmen der Erarbeitung von Gesetzen und Verordnungen stets deren mögliche Auswirkungen auf den Klimaschutz – mit dem besonderen Blick auf das Ziel der Emissionsreduzierung – geprüft werden müssten. Das KEnRaG könnte so etwa bei einer prinzipiell klimafördernden Maßnahme in einem Sektor kontraproduktive Auswirkungen dieser Maßnahme auf einen anderen Sektor dadurch „auffangen“, dass die Adressaten des KEnRaG zur Beachtung beider Seiten der Medaille und gegebenenfalls zur Ergreifung entsprechender Maßnahmen mit Blick auf das Gesamtziel der größtmöglichen Emissionsminderung verpflichtet werden.

5. Eine Orientierung der Politik an **gesetzlich fixierten langfristigen Klimaschutzzielen** könnte zudem „lock-in-Effekte“ verhindern, die der Ausbau einer energieintensiven Infrastruktur mit sich zu bringen droht. Dabei sollte ein regelmäßiges Monitoring die nötige Kontrolle und auch Weitsicht einzelner (gesetzgeberischer oder ordnungsrechtlicher) Entscheidungen gewährleisten (s. im Einzelnen sogleich unter C.II.1).

6. Ferner könnte ein KEnRaG die Generationenprojekte Klimaschutz und Energiewende in einem gemeinsamen, verbindlichen Rahmen zusammenführen. Diese umfassende Sichtweise erfordert es, dass das KEnRaG auch Ziele für erneuerbare Energien für den *gesamten* Energiesektor sowie Energieeffizienzziele rechtsverbindlich normiert, die den Klimaschutz- und Energiewendeprozess weiter vorantreiben könnten. Ein solches Vorgehen würde sich auch mit dem Vorschlag der Kommission decken, der für die Zeit ab 2018 eine integrierte Klima- und Energiepolitik vorsieht, mit IKEP alle Ziele der Energieunion adressieren und eine ganzheitliche Betrachtung und Behandlung möglich machen sollen.

7. Mit Blick auf die aktuell stockende Entwicklung des Klimaschutzes auf europäischer Ebene könnte ein KEnRaG schließlich als komplementäre bzw. alternative Rechtsquelle vorherrschende Defizite ausgleichen helfen. Es könnte zur Umsetzung EU-rechtlicher Vorgaben dienen, etwa was die Emissionsersparungen außerhalb des Emissionshandels betrifft und/oder diese flankieren, wo entsprechender Raum für mitgliedstaatliche Regelungen ist. Darüber hinaus könnte es einen Rahmen bilden, der nicht nur zur Einhaltung aller europäischen Mindestvorgaben führt, sondern auch weitere Anstrengungen unterstützt, um den Klimaschutz in Deutschland – und damit letztendlich auch innerhalb der EU – voranzutreiben.

C. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit und Inhalte des KEnRaG

In dritten Teil des Gutachtens sollen zunächst Fragen der völkerrechtlichen Klimaschutzverpflichtungen der Bundesrepublik geklärt (dazu unter I.1.) und sodann die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das KEnRaG erörtert (dazu unter I.2.) werden. Sodann werden diejenigen Inhalte eines solchen Gesetzes erläutert, die aus unserer Sicht Bestandteil des KEnRaG werden sollten (dazu unter II).

I. Die Gesetzgebungskompetenz und ihre Reichweite

1. Klimaschutz als Gegenstand konkurrierender Gesetzgebung zwischen EU und Mitgliedstaaten

Art. 192 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ARUV) verleiht dem EU-Gesetzgeber eine weitreichende Kompetenz auf dem Gebiet des Klimaschutzes. Diese inkludiert insbesondere Aktivitäten zur „Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme und insbesondere zur Bekämpfung des Klimawandels“. ³¹

Auf dieser Basis sind dann auch etwa die Regelungen zum Emissionshandel eingeführt worden.

Bei der Kompetenz auf dem Gebiet des Umweltschutzes handelt es sich um eine sogenannte geteilte Kompetenz. ³² Generell gilt dann für die Tätigkeiten der Union und der Mitgliedstaaten Art. 2 Abs. 2 AEUV, d. h., dass die Union und die Mitgliedstaaten beide tätig werden können. Allerdings ist die Kompetenz der Mitgliedstaaten der EU-Kompetenz unterstellt. So heißt es: „Die Mitgliedstaaten nehmen ihre Zuständigkeit wahr, sofern und soweit die Union ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat.“

Die Mitgliedstaaten nehmen ihre Zuständigkeit erneut wahr, sofern und soweit die Union entschieden hat, ihre Zuständigkeit nicht mehr auszuüben.“

In der Praxis bedeutet dies, dass man sich die Frage stellen muss, ob von den EU-rechtlichen Regelungen eine „Sperrwirkung“ ausgeht, die ein mitgliedstaatliches Handeln untersagt.

Zwar besteht im Falle einer Sperrwirkung durch EU-Recht auf dem Gebiet der Umwelt ein Caveat, dass die Mitgliedstaaten stets schutzverstärkende Maßnahmen treffen können.³³ Doch diese Kompetenz ist ausdrücklich einer Vereinbarkeit mit den EU-Verträgen unterstellt und wird zudem nur dann angenommen, wenn die mitgliedstaatliche Maßnahme in dieselbe Richtung zielt wie die Unionsgesetzgebung, diese systematisch weiterentwickelt und zum Erreichen der Ziele des Art. 191 AEUV beiträgt.³⁴

Auf dem Gebiet Energie teilen EU und Mitgliedstaaten ebenso die Kompetenz. In Art. 194 AEUV wird dabei etwa neben dem Funktionieren des Energiemarkts auch die „Förderung der Energieeffizienz und von Energieeinsparungen sowie Entwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen“ ausdrücklich als Ziel der EU-Energiepolitik genannt. Hier gilt es also wieder zu fragen, ob von EU-rechtlichen Bestimmungen eine Sperrwirkung ausgeht, die eine mitgliedstaatliche Regelung verhindert.

Für das KEnRaG und dessen Regelungsinhalte, wie etwa bestimmte Klima- und Energieziele und Maßnahmen zu deren Erreichung, wie etwa ein CO₂-Mindestpreis, ist also jeweils zu prüfen, ob EU-Recht hier noch Raum für mitgliedstaatliches Auftreten gelassen hat, oder, sollte eine Sperrwirkung bestehen, ob die Regelungen als schutzverstärkende Maßnahmen angesehen werden könnten. Dies bedarf aber einer Einzelfallbetrachtung und kann nicht pauschal beantwortet werden.³⁵

Fest steht jedoch, dass das EU-Recht, inklusive der Vorschläge der Kommission aus dem Winterpaket, einem KEnRaG nicht prinzipiell im Weg steht. Vielmehr dürfte – gerade mit Hinblick auf die Vorschläge für die IKEP nach 2018 – das KEnRaG als Instrument zur Umsetzung und ggf. Ergänzung dessen betrachtet werden können.

2. Klimaschutz als Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung zwischen Bund und Ländern

Das KEnRaG soll vorrangig den Anforderungen des Klimaschutzes im Rahmen der Umgestaltung der deutschen Wirtschaft – und hier insbesondere der Energiewende – durch Reduzierung von Treibhausgasemissionen gerecht werden. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes in diesem Bereich folgt aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG. Diese Vorschrift schreibt der konkurrierenden Gesetzgebung u. a. das Gebiet der „Luftreinhaltung“ zu, welches nach herrschender Ansicht auch die Reduzierung von Treibhausgasemissionen im Interesse des Klimaschutzes zum Gegenstand hat.³⁶ Nach Art. 72 Abs. 1 GG haben im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung zwar grundsätzlich die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung. Dies gilt jedoch nur, solange und soweit der Bund nicht von seiner Gesetzgebungszuständigkeit durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. Den oben (unter B.I.3.a) angeführten Klimaschutzgesetzen der Länder kommt insoweit keine Sperrwirkung zu. Umgekehrt kann ein Bundesgesetz allerdings im Hinblick auf eine bestimmte Materie für Ländergesetze eine Sperrwirkung entfalten, soweit der Bundesgesetzgeber diese Materie erschöpfend geregelt hat.³⁷ Nimmt der Bund seine Kompetenz nur teilweise in Anspruch, verbleibt die Regelungskompetenz für den nicht geregelten Teil bei den Ländern.³⁸

Vor diesem Hintergrund sollte das KEnRaG weitere Klimaschutzgesetze der Länder ausdrücklich zulassen, um komplementäre Klimaschutzbestrebungen auf Landesebene zu ermöglichen. Gesetzgebungstechnisch kann dies durch eine sog. „Öffnungsklausel“ erfolgen, die ausdrücklich die Befugnis zur Schaffung eigener Klimaschutzgesetze der Länder einräumt.

Solche Regelungen auf Landesebene können zu einem wirksamen Ineinandergreifen der Klimaschutzmaßnahmen von Bund und Ländern beitragen. Denn auch den Ländern stehen im Bereich des Klimaschutzes weitreichende Gestaltungsmöglichkeiten offen, deren Wahrnehmung durch Landesklimagesetze verbessert werden kann. Im Bereich der Gesetzgebung können die Länder beispielsweise Energiesparvorschriften im Bauordnungs-, Kommunal- und Landesplanungsrecht verankern, soweit das Bundesrecht dies zulässt. Im Rahmen der Verwaltung können die Länder z. B. durch Energieeffizienzmaßnahmen in Landesliegenschaften, durch eine klimafreundliche öffentliche Beschaffung, durch Förderprogramme oder durch klimafreundliche Planungsentscheidungen im Sinne des Klimaschutzes tätig werden.³⁹ Insbesondere können Landesgesetze die Schlüsselrolle der Kommunen beim Klimaschutz berücksichtigen, da sie diesen – im Gegensatz zum Bund – Aufgaben rechtlich übertragen können. Ein KEnRaG des Bundes kann den Anstrengungen auf allen politischen Ebenen den integrierenden Rahmen geben und ermöglicht damit eine kohärente und aufeinander abgestimmte Klimaschutz- und Energiepolitik (s. dazu unten, unter C. II. 1.).

3. Reichweite des Kompetenztitels und Möglichkeit direkter Gesetzesänderungen

Gerade auf dem Gebiet des Klimaschutzes besteht das Problem, dass es sich dabei um eine Querschnittsmaterie handelt. Für das Setzen von Zielen und Verfahrensregeln zur Koordinierung und Kontrolle der Klimaschutzpolitik – wie im KEnRaG vorgesehen – ist der Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG jedoch ausreichend.

Sobald Fachgesetze erlassen bzw. geändert werden sollen, in deren Rahmen der Klimaschutz nicht (allein) im Vordergrund steht, sind jedoch weitere Kompetenztitel erforderlich. Im Bereich der Wirtschaft, der gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG einen eigenen Kompetenztitel darstellt und u. a. die Bereiche Bergbau, Industrie, Energiewirtschaft, Handwerk oder Gewerbe betrifft, hat der Bund etwa nach Art. 72 Abs. 2 GG die Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung nachzuweisen, sog. Erforderlichkeitsklausel. Gleiches gilt für den Bereich Straßenverkehr, vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 22. Sieht also der Zielerreichungsplan (Klimaschutzplan) der Bundesregierung (dazu sogleich unter C. II. 1.) Gesetzesänderungen etwa im Bereich der Wirtschaft vor, müssen die jeweiligen verfassungsrechtlichen Voraussetzungen von Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 bzw. Art. 72 Abs. 2 GG für jede vorzunehmende Gesetzesänderung vorliegen.

II. Materielle Ausgestaltung des KEnRaG

Vor der Darstellung der Inhalte des KEnRaG soll kurz erläutert werden, warum es sich bei diesem Gesetz um ein Rahmengesetz handelt. Die Charakteristik eines Rahmengesetzes ist es, eine Rechtsmaterie nicht abschließend und erschöpfend zu regeln, sondern für Einzelmaßnahmen, die durch dieses Gesetz ermöglicht werden sollen, einen verbindlichen Rahmen zu setzen. Wie in Teil B erläutert, ist es genau dieser ordnende Rahmen, der dem deutschen Klimaschutzrecht fehlt. Da darüber hinaus die Projekte Klimaschutz und Energiewende nicht abschließend in einem Gesetz geregelt werden können, bietet sich diese Form der Gesetzgebung für die vorliegende Thematik besonders an.

Die Bestandsaufnahme des gegenwärtigen Klimaschutzrechts des Bundes zeigt, dass eine gesetzliche Normierung langfristiger und übergreifender Ziele für den Klimaschutz und die Energiewende fehlt.

Zu den Strukturelementen des KEnRaG gehören daher zunächst Regelungen über Ziele für den Klimaschutz und die Energiewende durch grundsätzliche eigene Vorgaben und die Integration und Implementierung des detaillierteren Zielerreichungsplans der Bundesregierung (dazu C.II.1.a).

Das deutsche Klimaschutzrecht besteht zudem aus einer Vielzahl von Einzelregelungen in ganz unterschiedlichen Gesetzen. Es fehlt jedoch ein koordinierender Mechanismus, der die verschiedenen Maßnahmen aufeinander abstimmt und in rechtsverbindlicher Weise sicherstellt, dass insgesamt ausreichend wirksame Maßnahmen ergriffen werden, um die langfristigen Klimaschutz- und Energiewendziele zu erreichen. Um den langfristigen und weitreichenden Veränderungsprozess zu steuern, aber gleichzeitig auch transparent und demokratisch legitimiert zu gestalten, sollten sich die beteiligten staatlichen Stellen besondere Verfahrensregeln geben. Nur eine Strategie, die alle wesentlichen Stell-schrauben aufeinander abgestimmt in den Blick nimmt, kann erfolgreich sein. Das KEnRaG sollte daher transparente Regelungen vorgeben, um die staatlichen Klimaschutzbemühungen zu koordinieren (dazu 1.). Um eine wirksame Kontrolle der Fortschritte zu ermöglichen, sind ferner Vorschriften über Monitoring und Evaluierung (dazu 2.) sowie über ein Aktionsprogramm bei Zielverfehlung (dazu 3.) geboten. Schließlich sollte das KEnRaG auch den Umgang mit den insbesondere für ein umfassendes Monitoring erforderlichen Daten regeln (dazu 4.).

1. Instrumente zur Erreichung der Klimaschutzziele

a) Implementierung der Klimaschutzziele durch das KEnRaG

Wie dargelegt, besteht mit dem Klimaschutzplan 2050 der Bundesregierung seit Ende 2016 eine – worauf im Folgenden in Ansätzen einzugehen ist – zwar in Teilen ergänzungsbedürftige, grundsätzlichen Anforderungen⁴⁰ aber entsprechende Planung und Pfadbeschreibung der Bundesregierung zur Erreichung der Klimaschutzziele. Die Regelung konkreter Pläne und detaillierter Maßnahmen in einem Zielerreichungsplan (Klimaschutzplan) ist auch nach Erlass eines KEnRaG notwendig – Klimaschutzgesetze legen demgegenüber keine konkreten Maßnahmen fest.⁴¹ Durch das KEnRaG werden die langfristigen Dekarbonisierungsziele und wesentliche Regelungen zu deren Um- und Durchsetzung rechtsverbindlich geregelt – der Zielerreichungsplan dient der detaillierten und auf seinen konkreten Geltungszeitraum fokussierten Ausgestaltung der Maßnahmen zu deren Umsetzung dieser Ziele und Vorgaben. Dadurch wird zum einen das zentrale Defizit der fehlenden Verbindlichkeit der Klimaschutzziele der Bundesregierung beseitigt. Zum anderen kann durch den gesetzlichen Wirkmechanismus eines Rahmengesetzes und die konkret vorgesehenen Verfahrensregeln und Kontrollmechanismen die erforderliche Integration und Koordinierung der bislang fragmentierten Klimaschutzgesetzgebung erreicht werden.

aa) Gesetzliche Integration und Implementierung eines Zielerreichungsplans

Der Zielerreichungsplan sollte im Zusammenspiel mit den rechtsverbindlichen Regelungen des KEnRaG wie folgt erlassen und ausgestaltet werden:

- Das KEnRaG nimmt langfristige Klimaschutzziele als rechtlich verbindliche Orientierung mit auf. Unter Berücksichtigung der wissenschaftlichen Erkenntnisse sollte das deutsche Minderungsziel dementsprechend bis 2050 mindestens 95 % gegenüber 1990 betragen. Dabei werden jedoch die Verpflichtungen Deutschlands nach dem Pariser Abkommen („deutlich unter 2° C“) aufgegriffen und die Ziele entsprechend den dafür benötigten Emissionseinsparungen in Deutschland angepasst. Die Werte aus dem Aktionsprogramm 2020 und dem Klimaschutzplan 2050 von 40 % Treibhausgas-Reduktion bis 2020, mindestens 55 % bis zum Jahr 2030

und mindestens 70 % bis 2040 gegenüber dem Referenzjahr 1990 sollten als Mindestwerte gelten. Die Umsetzung dieser Zielsetzungen wird bezüglich einiger zentraler Weichenstellungen auch im KEnRaG selbst konkretisiert: So wird die ressortspezifische Verantwortung für sektoral im Zielerreichungsplan festzulegende Ziele ebenso mit in das Gesetz aufgenommen wie eine Verankerung des Kohleausstiegs und die Vorbildfunktion des Bundes (dazu unten, C. II. b), c) und f)).

- Der Zielerreichungsplan wird alle vier Jahre von der Bundesregierung vorgelegt und ist an die jeweilige Legislaturperiode gekoppelt. Ein kürzerer Zeitraum scheint hier nicht zweckmäßig, da ein solcher zu kurz scheint für eine ausreichende Umsetzung und Evaluierung der mit dem Zielerreichungsplan einhergehenden Maßnahmen. Er sollte im Sinne einer größeren Legitimität zukünftig von der Regierung erarbeitet und vom Bundestag beschlossen werden. Zwar wäre sowohl ein Erlass als „Innenrecht“ unabhängig von einer solchen Zustimmung aus rechtlicher Sicht ebenso möglich wie der förmliche Erlass als Verordnung.⁴² Die Lösung einer eigenständigen Erstellung durch die Exekutive mit anschließender Verabschiedung durch den Bundestag bietet nach der hier vertretenen Auffassung aber einige Vorzüge: Die Verabschiedung durch das Parlament bietet zum einen den Vorteil einer höheren Legitimität des Plans. Zudem wird der Zielerreichungsplan regelmäßig zahlreiche Gesetzesänderungen oder den Neuerlass von Gesetzen vorsehen, so dass zu deren späterer Umsetzung ohnehin das Parlament tätig werden muss. Der Beschluss des Zielerreichungsplans durch das Parlament trägt vor diesem Hintergrund dazu bei, dass auch die im Plan vorgesehenen gesetzgeberischen Maßnahmen später eine Mehrheit im Parlament finden. Die Erstellung unabhängig von einem formellen Verfahren, das etwa zum Erlass einer Rechtsverordnung zu beachten wäre, ermöglicht andererseits eine höhere Flexibilität, die zur Anpassung des Plans an veränderte Umstände oder neue Erkenntnisse erforderlich ist. Die rechtliche Verbindlichkeit der wesentlichen Dekarbonisierungsziele folgt, dieser Konfiguration entsprechend, aus dem KEnRaG selbst.⁴³
- Der Zielerreichungsplan soll neben der Festlegung von Sektorenzielen nach der Budget-Logik alle zur Erreichung der Ziele vorzunehmenden Maßnahmen enthalten und dabei nicht nur seinen Geltungszeitraum, sondern auch die im KEnRaG vorgeschriebenen, langfristigen Ziele für 2030, 2040 und 2050 berücksichtigen. Zudem legt die Bundesregierung – in Entsprechung zu den (langfristigen) Emissionsbudgets bis 2050 im KEnRaG – im Zielerreichungsplan das für die jeweilige Planperiode (d. h. für die jeweilige Legislaturperiode) geltende Emissionsbudget in Übereinstimmung mit den Vorgaben des Pariser Abkommens fest.
- Wie sich aus den bisherigen Ausführungen ergibt, gilt der Zielerreichungsplan bis zum Ablauf der jeweiligen Legislaturperiode. Da eine effektive Klimaschutz- und Energiepolitik jedoch auch längerfristige Maßnahmen erfordert, sollte das KEnRaG die Bundesregierung verpflichten, im Zielerreichungsplan darzulegen, wie sich die im Plan enthaltenen Maßnahmen auf die Erreichung des nächsten und auch des übernächsten Zehnjahreszieles auswirken. Die Maßnahmen des Zielerreichungsplans sollten sich also nicht nur an der Geltungsdauer des Planes, sondern auch an den nächsten und übernächsten Dekadenzielen orientieren.
- Regelmäßig wird ein mehrjähriger Zielerreichungsplan zahlreiche gesetzgeberische Maßnahmen, also die Änderung bestehender oder den Erlass neuer klimaschutzrelevanter Rechtsnormen, vorsehen. Bei der anschließenden gesetzgeberischen Umsetzung besteht dann die Gefahr, dass die diversen Gesetzgebungsvorhaben sich anders als im Plan vorgesehen entwickeln.

Die Gesetzgebungsvorhaben, die der Zielerreichungsplan enthält, sollten daher möglichst weitgehend in Artikelgesetzen zur Umsetzung des mehrjährigen Zielerreichungsplans zusammengefasst werden. So kann sichergestellt werden, dass der Plan möglichst weitgehend umgesetzt wird. Das KEnRaG sollte insofern die Vorgabe enthalten, dass die Bundesregierung binnen einer bestimmten Frist nach Beschluss des Zielerreichungsplans den Entwurf eines Artikelgesetzes vorlegt, das die gesetzgeberischen Maßnahmen des Plans so weit wie möglich zusammenfasst.

bb) Maßnahmenprogramm 2018: Implementierung von Klimaschutzmaßnahmen durch das KEnRaG

Der Zielerreichungsplan der Bundesregierung sieht für 2018 die Erstellung eines Maßnahmenprogrammes vor. Dieses soll darstellen, wie sichergestellt werden kann, dass die Klimaschutzziele für 2030 erreicht werden können, was die Erstellung von konkreten Impact Assessments für einzelne Maßnahmen einschließen soll.⁴⁴

Wie im Vorangegangenen erwähnt (dazu oben B.II.3) sieht auch die Kommission mit den IKEP konkrete Pläne mit Maßnahmen und die Bezifferung dieser Maßnahmen vor.

Sicherlich sollten die jeweils durch die Bundesregierung zu treffenden Maßnahmen in einem Plan festgestellt werden. Allerdings soll dies nach unserem Vorschlag bereits im Zielerreichungsplan für die jeweilige Legislaturperiode selbst geschehen. Ein zusätzliches Maßnahmenprogramm wäre damit redundant.

Ob und inwieweit man hier Synergien nutzen und Darstellungen aus dem Zielerreichungsplan nach KEnRaG für die EU-Berichterstattung in den IKEP nutzen kann, dürfte sich zeigen.

b) Eine kohärente und fokussierte Ausgestaltung der Sektorenkopplung – integrierte sektorale Klimaschutzziele

Für die Einhaltung der Verpflichtungen aus dem Abkommen von Paris spielen die – aktuell unter dem Stichwort „Sektorenkopplung“ vielfach diskutierte – Dekarbonisierung insbesondere des Wärme- und Verkehrssektors sowie die Emissionsminderungen für die Industrie, eine überaus bedeutende Rolle.⁴⁵ Die Umsetzung der Energiewende dürfte sich damit immer komplexer gestalten: Die sektorenübergreifende Nutzung erneuerbarer Energien etwa durch die Elektrifizierung von Fahrzeugen und Heizungen oder durch die Nutzung alternativer Technologien, wie Power-to-Gas oder Power-to-Heat, erfordern eng aufeinander abgestimmte Strategien vormals relativ unabhängig operierender Politik- und Wirtschaftsbereiche. So wurde in der Vergangenheit etwa parallel die Notwendigkeit zunehmender, „grüner“ Elektrifizierung im Verkehrssektor anerkannt und zum politischen Ziel erhoben, während gleichzeitig energiepolitisch das Ausbautempo erneuerbarer Energien durch die letzte EEG-Reform abgeschwächt wurde. Derartigen hinsichtlich der Dekarbonisierungsziele kontraproduktiven Inkohärenzen soll das KEnRaG entgegenwirken, indem es Verfahren normiert, die eine iterative Entwicklung von sinnvollen Sektorzielen gemäß der Budget-Logik erlauben, die die Zielerreichung der übergeordneten Treibhausgasemissionsminderungsziele gewährleisten. Dies ermöglicht aufeinander abgestimmte Maßnahmen der einzelnen Ressorts und eine fokussierte Ausgestaltung der sektorenübergreifenden Energiewende.

aa) Ressortspezifische Verantwortung für die Einhaltung der Klimaschutzziele

Integrierte Klimaschutzziele erfordern zunächst eine **Festlegung der sektoralen CO₂-Minderungsziele** und deren Zuordnung zu dem diesbezüglich **verantwortlichen Ressort**. Der Klimaschutzplan 2050 der Bundesregierung enthält zwar bereits sektorspezifische Ziele und Zwischenziele. Allerdings steht insbesondere eine konkrete Zuordnung der Sektorziele zu diesbezüglich verantwortlichen Bundesressorts noch aus. Im Rahmen des KEnRaG sollte daher die Verpflichtung zu einer solchen ressortspezifischen Zuordnung festgeschrieben und die Ressorts damit stärker in die Verantwortung genommen werden. Die sektorspezifischen Ziele und Zwischenziele sollten jedoch auch zukünftig in einem Zielerreichungsplan (Klimaschutzplan) verortet werden. Bei einer – im Rahmen einer Querschnittsmaterie wie dem Klimaschutz notwendigerweise regelmäßig auftretenden – Überschneidung von Verantwortlichkeiten für einen Sektor, müssen die Ressorts gemeinsam verpflichtet werden.⁴⁶

bb) Ressortübergreifende Koordinierung

Zum anderen ist die Abstimmung der Klimaschutzpolitik der Ressorts, also eine ressortübergreifende Koordinierung notwendig. Die Notwendigkeit einer kohärenten, in sich stimmigen Klimaschutzpolitik des Bundes erfordert eine enge und effektive Abstimmung zwischen den einzelnen Ressorts. Querschnittsaufgaben wie die Klimaschutzpolitik sind durch ein isoliertes Handeln der einzelnen Ministerien nicht zu bewältigen. Ein KEnRaG sollte daher den gesetzlichen und institutionellen Rahmen für eine in diesem Sinne „integrierte Regierungspolitik“⁴⁷ festlegen. Eine grundlegende Abstimmung der Klimaschutzpolitik zwischen den Ressorts erfolgt durch die gesetzliche Fixierung der Zielplanung für die Jahre 2030, 2040 und 2050 durch ein KEnRaG sowie die darin zu normierenden, einheitlichen Überwachungs- und Berichtspflichten (dazu unten C.II.2.). Zudem sind institutionelle Mechanismen zur Schaffung von Kohärenz denkbar, die ggf. in einem KEnRaG geregelt und anderenorts konkretisiert werden könnten: So könnte überlegt werden, dem Umweltministerium ein Initiativrecht in Bezug auf Angelegenheiten zuzubilligen, die sich auf die Erstellung des Zielerreichungsplans beziehen, um so sicherzustellen, dass auch solche Themen einbezogen werden können, die das zuständige Ressort nicht auf die Tagesordnung setzen will.⁴⁸ Konkret wäre eine solche Kompetenz in der Geschäftsordnung der Bundesregierung zu regeln.⁴⁹

c) Normativer Rahmen für die kompetenzrechtliche Abstimmung der Klimaschutzpolitiken zwischen Bund, Ländern und Kommunen

Das verfassungsrechtliche Verhältnis zwischen landes- und bundespolitischen Klimaschutzgesetzen wurde bereits dargelegt (dazu oben C.I.2.). Neben dieser Frage nach der Zuständigkeit der landes- beziehungsweise bundespolitischen Legislative stellt sich die grundsätzliche Problematik der klimaschutzpolitischen Abstimmung zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Die Erreichung ambitionierter Dekarbonisierungsziele ist ohne erhebliche Anstrengungen auf sämtlichen Staatsebenen nicht denkbar; gerade den Kommunen kommt eine Schlüsselrolle beim Klimaschutz zu. Ohne eine Koordinierung des klimaschutzpolitischen Handelns von Bund, Ländern und Kommunen besteht wiederum das Risiko, durch inkompatible Regelungen oder Maßnahmen Potenziale für Synergien ungenutzt zu lassen oder die Wirksamkeit politischen Handelns zu verringern. In einem KEnRaG bietet sich eine Reihe von Möglichkeiten zur Abstimmung der Klimaschutzpolitiken von Bund, Ländern und Kommunen. So können zum einen konkrete Vorgaben für den Klimaschutz in den Ländern aufgenommen und die Institutionalisierung von Foren angelegt werden, in denen eine Zusammenarbeit und ein Erfah-

rungsaustausch zwischen Bund und Ländern verstetigt wird. Auch hinsichtlich der – aus verfassungsrechtlicher Sicht komplizierteren – Normierung klimapolitischer Verpflichtungen der Kommunen kann ein KEnRaG Regelungen treffen.

aa) Koordination Bund-Länder durch ein KEnRaG

Eine Reihe von Bundesländern hat, wie dargelegt, bereits Klimaschutzgesetze erlassen oder Klimaschutzprogramme aufgelegt.⁵⁰ Um die weitere gesetzliche Verankerung von Klimaschutzziele auf der Landesebene zu fördern und sicherzustellen, dass in den Ländern Mechanismen zur Planung und Koordinierung der Klimaschutzpolitik eingeführt werden, sollte ein KEnRaG die gesetzliche Verpflichtung der Länder normieren, Klimaschutz- und Maßnahmenpläne aufzustellen. Zudem sollte die Einrichtung einer Klimaschutzkommission auf Landesebene zur Evaluation des Erfolgs der Pläne vorgesehen und eine Klausel aufgenommen werden, die die Länder dazu anhält, das Weitere landesrechtlich zu regeln.⁵¹

Das KEnRaG sollte des Weiteren eine Institutionalisierung der laufenden Abstimmung zwischen Bund und Ländern in ihren Klimaschutzbemühungen fixieren. Es könnte etwa die Einrichtung einer gemeinsamen Arbeitsgruppe nach dem Vorbild der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Klima, Energie, Mobilität, Nachhaltigkeit (BLAG KliNa)⁵² und eine regelmäßige Klimaschutzkonferenz vorsehen, bei der Bund, Länder und Kommunen sich über ihre Erfahrungen austauschen und ihre Programme koordinieren.⁵³

bb) Koordination Bund-Kommunen durch ein KEnRaG

Die Kommunen führen die Bundesgesetze im Rahmen ihrer Zuständigkeiten aus. Wo der Bund, auch aufgrund der in einem KEnRaG zu regelnden Klimaschutzziele, Normen mit Klimaschutzrelevanz erlässt, werden diese damit regelmäßig auch für die Kommunen relevant.⁵⁴ Eine bundesrechtliche Verpflichtung der Kommunen zum Erlass von Klimaschutzplänen dürfte allerdings gegen das Durchgriffsverbot aus Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG verstoßen: Danach dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden durch Bundesgesetz keine Aufgaben übertragen werden, die diesen nicht bereits aufgrund ihrer Selbstverwaltungshoheit gemäß Art. 28 Abs. 2 GG zukommen.⁵⁵ Bundesgesetze können aber landesrechtliche Befugnisse im Sinne des Klimaschutzes erweitern, so dass den Ländern bessere Möglichkeit zur Einwirkung auf klimarelevante Bereiche der kommunalen Rechtspraxis gegeben wird.⁵⁶ Es ist daher möglich, die Einflussnahme auf klimaschützende Maßnahmen von Kommunen mittelbar über die Einbeziehung der Länder in den Pflichtenumfang eines KEnRaG einzubeziehen. Möglich wäre also etwa eine Klausel, welche die Länder dazu ermächtigt, die Kommunen zum Erlass von Klimaschutzplänen zu verpflichten, z. B.:

„Die Länder können den Gemeinden und Gemeindeverbänden durch Landesgesetz/Rechtsverordnung auferlegen, eigene Klimaschutzpläne zu erstellen. Diese können/müssen beinhalten ...“⁵⁷

d) Verankerung des Kohleausstiegs im KEnRaG

Auch ein beschleunigter Kohleausstieg stellt sich als eine notwendige Bedingung für eine effiziente und effektive Dekarbonisierung im Sinne der Klimaschutzziele der Bundesregierung sowie der Einhaltung der feststehenden Emissionsbudgets nach dem Pariser Abkommen dar.⁵⁸ Allerdings sind die komplexen politischen und (verfassungs)rechtlichen Problemstellungen eines Kohleausstiegs im Rahmen ei-

nes KEnRaG kaum unterzubringen – auch an dieser Stelle fehlt der Raum für eine eingehende Auseinandersetzung mit der Problematik.⁵⁹ Die einzelnen Schritte zur Umsetzung, etwa immissionschutz- oder bergrechtliche Gesetzesänderungen, ebenso wie Details zur Ausgestaltung von Restlaufzeiten oder Entschädigungen der Betreiber, dürften sinnvollerweise in einem Artikelgesetz oder einem eigenständigen Kohleausstiegsgesetz umfassend zu regeln sein.⁶⁰ Freilich könnte – und sollte – auch der Zielerreichungsplan der Bundesregierung konkrete Vorgaben zum Ausstieg aus der Kohle enthalten.

Als Rahmengesetz könnte das KEnRaG aber die grundsätzliche Verpflichtung zur abgestuften Vollziehung des Kohleausstiegs in rechtsverbindlicher Form normieren und diesem einen konkreten zeitlichen Horizont vorgeben.⁶¹ Insbesondere könnte hier ein Ausstiegspfad festgelegt werden, der sich am verbleibenden Emissionsbudget des Stromsektors bemisst und der vorgibt, welche Kraftwerke bis zu welchem Zeitpunkt stillgelegt werden müssen, sowie ein definitives Enddatum für die Kohleverstromung in Deutschland setzt. Dies würde nicht nur Planungs- und Rechtssicherheit für die Adressaten des KEnRaG schaffen, also auch für die betroffenen Unternehmen.⁶²

Das KEnRaG sollte ferner einen verbindlichen Plan vorsehen für eine weitere gesetzliche Konkretisierung des Kohleausstiegs, und damit einen Prozess in Gang setzen, im Rahmen dessen auch die Antworten auf Fragen wie zu Abschaltreihenfolgen, Berücksichtigung von Sondersituationen wie bei Kohlekraftwerken mit Wärmeauskopplung, mögliche Ausgleichspflichten des Staates, Maßnahmen zur Vermeidung von Strukturbrüchen in den Braunkohlerevieren, Maßnahmen zur Sicherstellung der Finanzierungsvorsorge für die Renaturierung von Tagebauen etc. angelegt werden können.

e) Anpassungsplan der Bundesregierung

Das KEnRaG sollte die Bundesregierung darüber hinaus dazu verpflichten, parallel zum Zielerreichungsplan dem Bundestag einen Anpassungsplan vorzulegen, der u. a. den aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnisstand zu den Anpassungsnotwendigkeiten in Deutschland in Bezug auf den Klimawandel darstellt. Diesbezügliche Schadenspotenziale sollen mit den entsprechenden Wahrscheinlichkeiten und Unsicherheiten erörtert sowie Grundsätze und Kriterien für die Priorisierung der Handlungserfordernisse für die verschiedenen im Zielerreichungsplan vorgegebenen Zeithorizonte aufgestellt werden.⁶³ So werden – neben konkreten Zielen und Strategien für Klimaschutz im Zielerreichungsplan – auch die Folgen des Klimawandels in der Klimapolitik berücksichtigt. Der Anpassungsplan dient der Ergänzung des Zielerreichungsplans (Klimaschutzplans) und bedarf im Gegensatz zu diesem keiner bestätigenden Beschlussfassung durch den Bundestag.

f) Vorbildfunktion des Bundes

Ein weiteres Strukturelement des künftigen KEnRaG ist eine gesetzliche Verpflichtung der öffentlichen Hand, eine Vorbildfunktion in Sachen Klimaschutz einzunehmen.

Dazu sollte das KEnRaG die öffentliche Hand verpflichten, ihren eigenen Ausstoß von Treibhausgasen schneller abzubauen, als sich aus den übergeordneten Klimaschutzzielen zwingend ergeben würde. Eine entsprechende Regelung sieht beispielsweise § 7 KSG NRW vor. Danach setzt sich das Land das Ziel, bis zum Jahr 2030 eine insgesamt klimaneutrale Landesverwaltung zu erreichen. Dafür legt die Landesregierung für die Behörden, Einrichtungen, Sondervermögen und Hochschulen des Landes sowie die Landesbetriebe ein verbindliches Konzept als Teil des Zielerreichungsplans vor. Eine ähnliche Regelung enthält § 7 KSG BW.

Dementsprechend könnte das KEnRaG auch die Bundesregierung verpflichten, dass die Bundesverwaltung eine Vorbildfunktion einzunehmen hat. Durch derartige Vorgaben im Bereich des Klimaschutzes für die öffentliche Verwaltung würde die öffentliche Hand eine wichtige Vorbildfunktion für die private Wirtschaft übernehmen. Der Zielerreichungsplan (Klimaschutzplan) der Bundesregierung enthält ein Konzept für eine insgesamt klimaneutrale emissionsfreie Bundesverwaltung.⁶⁴ Es erscheint sinnvoll, im KEnRaG selbst den Anwendungsbereich für die damit umschriebene Vorbildfunktion des Bundes klar und rechtsverbindlich zu definieren. Auch insofern können die Regelungen in § 7 KSG BW und § 7 KSG NRW als Beispiel dienen.

g) Allgemeine Verpflichtungen zum Klimaschutz

Nach dem Vorbild des § 8 KSG BW sollte zunächst eine allgemeine Verpflichtung zum Klimaschutz in das künftige KEnRaG aufgenommen werden. Nach dieser Vorschrift soll jeder nach seinen Möglichkeiten zur Verwirklichung der Klimaschutzziele, insbesondere durch Energieeinsparung, effiziente Bereitstellung, Umwandlung, Nutzung und Speicherung von Energie sowie Nutzung erneuerbarer Energien beitragen.

Eine derartige gesetzliche Verpflichtung verdeutlicht, dass der Klimaschutz nicht nur eine Aufgabe der öffentlichen Hand ist, sondern die Mitwirkung aller erforderlich ist, um die Klimaschutzziele zu erreichen. Eine solche Regelung würde zwar noch keine konkreten Handlungspflichten begründen, die ohne weiteres ordnungsrechtlich durchsetzbar wären. Sie kann aber als Verhaltensmaßstab bei der Anwendung und Auslegung anderer Vorschriften rechtliche Bedeutung entfalten, insbesondere bei Planungs- und Ermessensentscheidungen der Verwaltung.⁶⁵

Ferner sollte das KEnRaG für staatliche Planungs- und Investitionsentscheidungen eine Verpflichtung vorsehen, die externen Kosten von Treibhausgasemissionen bei der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zu berücksichtigen.⁶⁶

Schließlich sollte das KEnRaG die Bundesregierung ausdrücklich verpflichten, in der Europäischen Union und auf internationaler Ebene für den Klimaschutz einzutreten.

2. Überwachung der Klimaschutzpolitik

Verbindlich vorgegebene Klimaschutzziele und ein mehrjähriger integrierter Gesamtplan zur Erreichung der gesetzten Ziele bilden die Grundlage für eine wirksame Überwachung der Klimaschutzpolitik. Eine solche Überwachung kann insbesondere durch die Exekutive selbst, durch die Legislative, durch besonders zu schaffende, unabhängige Institutionen oder die Öffentlichkeit erfolgen. Im Folgenden werden die einzelnen Überwachungsinstrumente vorgestellt, die Eingang in das KEnRaG finden sollten.

a) Berichterstattungspflichten

Ein wichtiger Baustein wirksamer Kontrolle ist zunächst eine regelmäßige Berichterstattung der Exekutive über die Entwicklung des Klimaschutzes. Die jährlichen Klimaschutzberichte der Bundesregierung nach dem Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 sollen gemäß Klimaschutzplan 2050 der Bundesregierung auch über 2020 hinaus fortgeführt werden. Darüber hinaus bestehen EU-rechtliche Verpflichtungen zur Berichterstattung, denen die Bundesregierung bislang alle zwei Jahre entsprechen

muss.⁶⁷ Mit den Vorschlägen der Kommission aus dem Winterpaket sollen diese Verpflichtungen gebündelt werden: Die Berichterstattung soll für alle Ziele und Maßnahmen der IKEP gemeinsam alle zwei Jahre erfolgen.⁶⁸

Die EU-Vorgaben zur Berichterstattung sind dabei umfassend: Neben etwa der tatsächlichen Entwicklung der Treibhausgasemissionen außerhalb des Emissionshandels oder dem Ausbau der Erneuerbaren Energien sind auch etwa Fortschritte bei der Umsetzung von Maßnahmen zur Zielerreichung vorgesehen. Die Berichte der Mitgliedstaaten werden durch die Kommission bewertet, u. a. um festzustellen ob zusätzlicher Regelungsbedarf auf EU-Ebene besteht. Ferner werden die Berichte i. d. R. auf der Internetseite der Kommission veröffentlicht.⁶⁹

Auch nach den Vorschlägen der Kommission soll dieses System für den Zeitraum nach 2020 beibehalten werden, wobei auch ein Dialogprozess vorgesehen ist, sollte ein Mitgliedstaat von seinen Zielen und Maßnahmen abweichen.⁷⁰

Das KEnRaG könnte darüber hinaus die im Aktionsprogramm 2020 und dem Klimaschutzplan 2050 angelegte nationale Berichtspflicht rechtlich normieren. Eine solche nationale Berichtspflicht an den Bundestag scheint – neben der Öffentlichkeitswirkung und einem gewissen Rechtfertigungsdruck – insbesondere aus dem Grunde sinnvoll, da das Parlament im Bereich des Klimaschutzes auf der Grundlage des Zielerreichungsplans regelmäßig gesetzgeberisch tätig werden wird. Eine regelmäßige Berichtspflicht an das Parlament hat den Vorteil, dass sich der Bundestag nicht nur aus Anlass der Gesetzgebungsvorhaben, sondern kontinuierlich mit der Klimaschutzpolitik befassen muss.⁷¹

Um eine Berichterstattung über die beschriebenen Gegenstände zu ermöglichen, sollte das KEnRaG differenzierte Berichtspflichten vorsehen. Zunächst sollte die Bundesregierung dem Bundestag jährlich über die Entwicklung der Treibhausgasemissionen und die Umsetzung der Maßnahmen des Zielerreichungsplans berichten. Alle zwei Jahre sollte dieser Bericht ergänzt werden um eine vorausschauende Einschätzung der Wirkung der Maßnahmen des Zielerreichungsplans im Hinblick auf die geltenden Klimaschutz- und Energiewendeziele. Das KEnRaG könnte dabei die EU-rechtlichen Vorgaben aufgreifen, zentralisieren und fortschreiben. Sinnvolle Anhaltspunkte könnten die Vorschläge der Kommission aus dem Winterpaket liefern, zumal dann Synergien für die Berichterstattung auf nationaler Ebene zu der Berichterstattung auf EU-Ebene genutzt werden könnten.

Die Berichterstattungspflichten der Bundesregierung werden dann idealerweise noch ergänzt durch eine umfassende Evaluierung der Klimaschutz- und Energiepolitik durch die Klimaschutzkommission.

b) Schaffung von Institutionen für den Klimaschutz

Ein weiterer Eckpfeiler des KEnRaG ist die Schaffung einer Institution, die den Prozess der klimaschützenden Energiewende begleitet, effektiv kontrolliert und mitgestaltet. Im Folgenden werden die aus unserer Sicht vorzugswürdigen Alternativen im Hinblick auf die Kompetenzen, die Rechtsnatur, die organisatorische Anbindung, die Zusammensetzung sowie die Arbeitsweise einer solchen „Klimaschutzkommission“ vorgestellt.

aa) Kompetenzen einer Klimaschutzkommission

Die Kompetenzen der Klimaschutzkommission sollen insbesondere in der Evaluierung der Klimaschutzpolitik des Bundes, der Vorarbeit für den Zielerreichungsplan sowie in wissenschaftlicher Beratung bestehen.

- **Evaluierung der Klimaschutzpolitik des Bundes:** Zentrale Aufgabe der Klimaschutzkommission soll die Kontrolle und Bewertung des Klimaschutzes sein, indem die Institution die Zielsetzungen, Umsetzungsmaßnahmen und Ergebnisse der Klimaschutzpolitik des Bundes überprüft. Zentrales Instrument hierfür ist ein Evaluierungs-Bericht, den die Klimaschutzkommission alle vier Jahre und spätestens neun Monate vor der jeweils nächsten Bundestagswahl vorlegt und der konkrete Verbesserungs- bzw. Änderungsvorschläge enthält. Die Klimaschutzkommission kann dabei die jährlichen Monitoringberichte der Bundesregierung sowie die alle zwei Jahre abzugebende Prognose berücksichtigen (zu den Berichten der Bundesregierung siehe oben B.I).

Ähnlich wie es bereits in § 9 Abs. 4 KSG NRW vorgesehen ist, sollte zudem geregelt werden, dass die Bundesregierung zu dem Evaluierungsbericht der Klimaschutzkommission gegenüber dem Bundestag Stellung beziehen und eventuelle Abweichungen zum eigenen Monitoringbericht bzw. zur Prognose erklären muss. Dies dient einerseits der Selbstkontrolle, andererseits – im Hinblick auf die seitens der Klimaschutzkommission unterbreiteten Vorschläge – auch als Grundlage für den nächsten zu erstellenden Zielerreichungsplan bzw. das Ergreifen oder Nichtergreifen von Sofortmaßnahmen in einem Klimaschutz-Aktionsprogramm (dazu unten C. II.3.).

Um die Informationsbasis für ihre Kontrolle zu erhalten, soll die Klimaschutzkommission mit entsprechenden Informationsrechten gegenüber dem Umweltbundesamt, aber vor allem auch – zur Gewährleistung eines „unabhängigen“ Datenbestands – mit dem Recht ausgestattet werden, wissenschaftliche Gutachten in Auftrag zu geben bzw. anderweitig eigene Forschungen anzustrengen.

- **Vorarbeit für Zielerreichungsplan:** Das KEnRaG soll ferner vorsehen, dass die Klimaschutzkommission an den Vorarbeiten für den alle vier Jahre aufzustellenden Zielerreichungsplan, der sämtliche Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele enthält, beteiligt wird. Neben dem Vorschlagsrecht im Rahmen des Evaluierungsberichts soll die Klimaschutzkommission vor der Verabschiedung eines jeden Zielerreichungsplans angehört werden, um die Regierung zur Berücksichtigung auch aktueller Vorschläge und Meinungen der Klimaschutzkommission anzuhalten.
- **Wissenschaftliche Beratung der Exekutive:** Der Klimaschutzkommission soll ferner die Aufgabe der wissenschaftlichen Beratung der Bundesregierung zugewiesen werden. Die Klimaschutzkommission soll sich auf eigene Initiative, auf Anregung des Bundestages oder auf Anfrage der Bundesregierung mit spezifischen Themen der Klima- und Energiepolitik befassen.⁷² Sie könnte die im Klimaschutzplan 2050 der Bundesregierung vorgesehene Wissenschaftsplattform koordinieren.

bb) Rechtsnatur und Zusammensetzung einer Klimaschutzkommission

Die Spannweite der rechtlichen Ausgestaltungsmöglichkeiten geht von einer im Geschäftsbereich eines Bundesministeriums angesiedelten Arbeitsgruppe über eine eigenständige Bundesoberbehörde bis hin zu einer unabhängigen Klimaschutzkommission.

Wir schlagen vor, die unabhängige Klimaschutzkommission als Teil des von WWF und bdew vorgeschlagenen „Nationalen Forums Energiewende“ (NFE) einzurichten.⁷³ Alternativ könnte auch etwa auf die Expertenkommission im Monitoring-Prozess „Energie der Zukunft“ aufgebaut werden. Sie soll aus

zehn Wissenschaftlern verschiedener Fachdisziplinen bestehen und vom Bundestag berufen werden und erfährt dadurch einerseits demokratische Legitimation, andererseits Unabhängigkeit von der primär zu kontrollierenden Regierung.

Die Mitglieder der Klimaschutzkommission sollen für eine Amtszeit von fünf Jahren mit einmaliger Verlängerungsmöglichkeit ernannt werden, um einerseits eine gewisse Kontinuität und Expertise, andererseits – angesichts einer langfristigen Ausrichtung der Klimaschutzpolitik und der Beschränkung auf eine einmalige Wiederbenennung – auch eine vielseitige Zusammensetzung der Kommission zu ermöglichen.

cc) Anbindung

Die Klimaschutzkommission soll – als Teil des NFE – beim Deutschen Bundestag eingerichtet werden – ähnlich wie die Bund-Länder-Kommission im Rahmen des Standortauswahlgesetzes. Dies hat den Vorteil der Nähe zur Politik und zu den Entscheidungsträgern. Zudem wird hierdurch die (öffentliche) Wahrnehmbarkeit der Klimaschutzkommission erhöht und einem „Schattendasein“ dieses Gremiums vorgebeugt.

dd) Arbeitsweise

Die Arbeitsweise der Klimaschutzkommission soll in einer Geschäftsordnung bzw., im Falle der Gründung des NFE als Stiftung, in einer Satzung geregelt werden, die der Zustimmung des Bundestages bedarf. Hier sollen u. a. Tagungsort und -zeiten, der Modus der Beschlussfassung und Entschädigungsregeln festgelegt werden.

Wesentlich bei der Arbeit der Klimaschutzkommission ist jedoch der Prozess: Dieser sollte sicherstellen, dass eine überparteiliche Diskussion mit maximaler Inklusion aller Akteure (Politik, Wirtschaft etc.) auf allen Ebenen (Bund, Länder, Kommune, Bürger etc.) stattfindet.

c) Besondere Prüfungsvorschriften für Entwürfe klimaschutzrelevanter Gesetze

Als weiteres Kontrollinstrument schlagen wir eine institutionalisierte Prüfung von Gesetzesentwürfen auf ihre Vereinbarkeit mit der Klimaschutzpolitik vor. Als Vorbild kann insofern die Prüfung der finanziellen Folgen von Gesetzesentwürfen durch die betreffenden Ministerien und den unabhängigen Normenkontrollrat dienen:

Nach der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) sind die Ressorts schon jetzt verpflichtet, bei der Konzeption von Gesetzen die Gesetzesfolgen darzustellen. Dadurch sollen die Auswirkungen eines Gesetzes auf Wirtschaft, Bürger und Verwaltung frühzeitig transparent gemacht werden, um eine sachgerechte Diskussion zu ermöglichen.

Im Hinblick auf die finanziellen Folgen von Gesetzen sieht § 44 GGO umfangreiche Pflichten zur Ermittlung und Darstellung im Gesetzesentwurf vor. Der Normenkontrollrat (NKR) prüft gemäß § 1 Abs. 3 NKR-Gesetz insbesondere die Darstellung des Erfüllungsaufwandes neuer Regelungen für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und öffentliche Verwaltung auf ihre Nachvollziehbarkeit und Methodengerechtigkeit sowie die Darstellung der sonstigen Kosten der Wirtschaft. Der NKR prüft somit die finanziellen Auswirkungen von gesetzgeberischen Maßnahmen.

Auch für die Auswirkungen von Gesetzen auf den Klimaschutz soll eine entsprechend detaillierte Ermittlungs- und Begründungspflicht für Gesetzesentwürfe normiert werden. Im KEnRaG soll nach dem Vorbild des NKR-Gesetzes eine Überprüfung der Gesetze durch die zu schaffende Klimaschutzinstitution vorgesehen werden. Wie der Normenkontrollrat kann auch die zu schaffende Klimaschutzinstitution bei der Abstimmung neuer Regelungsvorhaben der Bundesregierung wie ein Ressort beteiligt werden. Die Klimaschutzinstitution überprüft also die Regelungsentwürfe der Bundesministerien vor deren Vorlage an das Bundeskabinett auf ihre Konformität mit Klimaschutzbelangen.

3. Aktionsprogramm bei Zielverfehlung

Als weiteres Strukturelement neben Regelungen über die Klimaschutzziele, die Umsetzungsmaßnahmen und die Erfolgskontrolle sind Vorgaben über Sanktionen bei Verfehlung der Ziele von besonderer Bedeutung. Eine folgenlose Zielverfehlung würde das Gesetz letztlich wirkungslos machen. Neben der im Folgenden beschriebenen Sanktion eines Aktionsprogramms ist zu beachten, dass auch die schon beschriebenen Überwachungsmaßnahmen teilweise Sanktionscharakter haben. Insbesondere können Berichtspflichten einen erheblichen politischen Öffentlichkeitsdruck erzeugen.

Für den Fall, dass sich im Rahmen der Überwachung der Klimaschutzpolitik des Bundes herausstellt, dass die jeweils einschlägigen Klimaschutzziele – also Zwischen- oder Teilziele (s. o.) – nicht erreicht werden, sollte das KEnRaG die Pflicht der Bundesregierung normieren, durch ein gesondertes Aktionsprogramm auf die Zielverfehlung zu reagieren. Einem solchen Aktionsprogramm käme neben dem jeweils geltenden Zielerreichungsplan eine eigenständige Bedeutung zu, da das Aktionsprogramm gezielt auf die aktuell bekannt gewordene Zielverfehlung reagieren soll und insofern die Regelungen im geltenden Zielerreichungsplan ergänzt bzw. verändert. Das KEnRaG sollte ferner Regeln über das Verfahren der Aufstellung und den Inhalt eines Aktionsprogramms vorsehen. Die im Aktionsprogramm vorgesehenen Maßnahmen würden dann wieder separat nach Beschluss des Programms durch den Bundestag umgesetzt.

Sollte absehbar sein, dass die Ziele verfehlt werden, die dem europäischen Verantwortungsbereich unterliegen, so ist zeitnah zu prüfen, welche nationalstaatlichen Maßnahmen – wie bspw. ein CO₂-Mindestpreis – implementiert werden müssen, um die fehlenden Emissionsminderungen zu erreichen.

4. Datenverarbeitung

Insbesondere zur umfassenden Berichterstattung durch die Bundesregierung (dazu oben C.III.2.), aber auch für die Arbeit der Klimaschutzkommission (dazu oben C.III.2.aa).) ist eine große Bandbreite an Daten erforderlich, deren Erfassung, Weitergabe, Dokumentation und Archivierung unter Festlegung der jeweiligen Zuständigkeiten durch das KEnRaG geregelt werden sollte. In diesem Zusammenhang sollten vor allem auch Vorgaben zur Datengeheimhaltung gemacht werden. Zudem sollte eine nationale Koordinierungsstelle bzw. ein Koordinierungsausschuss als institutioneller Rahmen für die Berichterstattung gebildet werden.⁷⁴

-
- ¹ Vgl. Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung 28. September 2010, abrufbar unter https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/energiekonzept2010.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (letzter Aufruf: 21.06.2017), S. 5.
- ² Klimaschutzplan 2050 Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung, 14. November 2015, abrufbar unter http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/klimaschutzplan_2050_bf.pdf (letzter Aufruf: 21.06.2017).
- ³ Siehe Öko-Institut/Fraunhofer ISI, Umsetzung Aktionsprogramm 2020, 1. Quantifizierungsbericht 2016, S. 220, abrufbar unter <https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/APK-2020-Quantifizierungsbericht-2016.pdf> (letzter Abruf am 06.06.2017); auch: IZES gGmbH, Reichen die beschlossenen Maßnahmen der Bundesregierung aus, um die Klimaschutzlücke 2020 zu schließen?, November 2016, abrufbar unter http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/IZES_Klimaschutzluecken_2020.pdf (letzter Abruf 21.06.2017).
- ⁴ Vgl. etwa *Groß*, ZUR 2011, 171 (176); *Maaß*, ZUR 2012, 265 (266); *Thomas*, NVwZ 2013, 679 (682); *Schlacke*, Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes zur Förderung des Klimaschutzes in Nordrhein-Westfalen, LT-Drs. 15/2953, S. 3; s. a. Gesetzesentwurf der Fraktion Die Grünen für ein Klimaschutzgesetz vom 03.06.2014, abrufbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/016/1801612.pdf>, sowie den Antrag der Fraktion der Grünen Klimaschutzplan 2050 – Echter Klimaschutz beginnt heute <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/088/1808876.pdf> (letzter Abruf am 02.06.2017).
- ⁵ S. hierzu C; vgl. A. *Schlacke*, Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes zur Förderung des Klimaschutzes in Nordrhein-Westfalen, NRW LT-Drs. 15/2953, S. 3.
- ⁶ Etwa: IZES gGmbH, Reichen die beschlossenen Maßnahmen der Bundesregierung aus, um die Klimaschutzlücke 2020 zu schließen?, November 2016, abrufbar unter http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/IZES_Klimaschutzluecken_2020.pdf (letzter Abruf 21.06.2017).
- ⁷ Richtlinie 2010/31/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.05.2010, ABl. 2010 Nr. L 140/16.
- ⁸ COM/2016/0765 final – 2016/0381; abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1493116093483&uri=CELEX:52016PC0765>.
- ⁹ Richtlinie 2012/27/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 zur Energieeffizienz, zuletzt geändert durch Richtlinie 2013/12/EU des Rates vom 13. Mai 2013.
- ¹⁰ Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz vom 21. Juli 2011 (BGBl. I S. 1475), zuletzt geändert durch Artikel 4 Absatz 27 des Gesetzes vom 18. Juli 2016 (BGBl. I S. 1666).
- ¹¹ Richtlinie 2009/29/EG v. 23.04.2009, zuletzt geändert am 06.10.2015 durch Beschluss 2015/1814 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union.
- ¹² Verordnung der Kommission vom 12.11.2010 Nr. 1031/2010, ABl. 2010 L 302/1.; zuletzt geändert durch Verordnung (EU) Nr. 176/2014 der Kommission vom 25. Februar 2014.
- ¹³ Beschluss 2013/448/EU der Kommission vom 5. September 2013 über nationale Umsetzungsmaßnahmen für die übergangsweise kostenlose Zuteilung von Treibhausgasemissionszertifikaten gemäß Artikel 11 Absatz 3 der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, zuletzt geändert durch Beschluss (EU) 2017/126 der Kommission vom 24. Januar 2017.
- ¹⁴ Beschluss 2011/278/EU der Kommission vom 27.04.2011 zuletzt geändert durch 2014/9/EU: Beschluss der Kommission vom 18. Dezember 2013.
- ¹⁵ Umweltbundesamt, Treibhausgas-Emissionen der Landwirtschaft nach Kategorien (2016).
- ¹⁶ Richtlinie des Rates v. 12.12.1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen, RL 91/676/EWG.
- ¹⁷ So etwa in der Vorversion dieses Vorschlags zu einem Klima- und Energiewenderahmengesetz aus dem Jahr 2013.
- ¹⁸ Das Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 sah bereits die CO₂-Reduktion um 40 % gegenüber dem Referenzjahr 1990 bis zum Jahr 2020 vor.
- ¹⁹ Verordnung (EU) Nr. 176/2014 der Kommission vom 25. Februar 2014 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1031/2010, insbesondere zur Festlegung der im Zeitraum 2013–2020 zu versteigernden Mengen Treibhausgasemissionszertifikate, OJ L 56, 26.2.2014.

-
- ²⁰ Beschluss (EU) 2015/1814 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Oktober 2015 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG, OJ L 264, 9.10.2015, p. 1–5.
- ²¹ Vorschlag zur Änderung der Richtlinie über das Emissionshandelssystem der EU (EU EHS) zwecks Verbesserung der Kosteneffizienz von Emissionsminderungsmaßnahmen und zur Förderung von Investitionen in CO₂-effiziente Technologien (2015/148 (COD)).
- ²² Der Rat hat am 28.02.2017 hierzu Stellung bezogen und das Dossier erwartet nun die Behandlung im Parlament in erster Lesung. Vgl. Übersicht im Legislative Observatory: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/po-pups/ficheprocedure.do?reference=2015/0148%28COD%29&l=en> (letzter Abruf: 19.05.2017).
- ²³ Entscheidung Nr. 406/2009/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009.
- ²⁴ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021–2030 zwecks Schaffung einer krisenfesten Energieunion und Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates über ein System für die Überwachung von Treibhausgasemissionen sowie für die Berichterstattung über diese Emissionen und über andere Klimaschutzrelevante Informationen, 2016/0231 (COD).
- ²⁵ Vgl. <https://ec.europa.eu/energy/en/news/commission-proposes-new-rules-consumer-centred-clean-energy-transition> (letzter Abruf: 22.05.2017).
- ²⁶ Art. 3, Vorschlag für eine Verordnung des Parlaments und des Rates über das Governance-System der Energieunion zur Änderung der Richtlinie 94/22/EG, der Richtlinie 98/70/EG, der Richtlinie 2009/31/EG, der Verordnung (EG) Nr. 663/2009, der Verordnung (EG) Nr. 715/2009, der Richtlinie 2009/73/EG, der Richtlinie 2009/119/EG des Rates, der Richtlinie 2010/31/EU, der Richtlinie 2012/27/EU, der Richtlinie 2013/30/EU und der Richtlinie (EU) 2015/652 des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013, COM/2016/0759 final/2 – 2016/0375 (COD).
- ²⁷ Vgl. HM Revenue & Customs, Carbon price floor: reform and other technical amendments, abrufbar auf https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/293849/TIIN_6002_7047_carbon_price_floor_and_other_technical_amendments.pdf (letzter Abruf: 22.05.2017).
- ²⁸ Vgl. Policy Exchange, The next steps for the carbon price floor, abrufbar auf: <https://policy-exchange.org.uk/wp-content/uploads/2016/11/Carbon-Price-Floor-Research-Note-FINAL-2.pdf> (letzter Abruf: 22.05.2017).
- ²⁹ Abrufbar im Internet unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/016/1801612.pdf> (letzter Abruf: 02.06.2017).
- ³⁰ Für weitergehende Informationen: http://unfccc.int/essential_background/convention/status_of_ratification/items/2631.php (letzter Abruf: 01.06.2017).
- ³¹ Art. 191 Abs. 1 AEUV.
- ³² Art. 4 Abs. 2 AEUV.
- ³³ Art. 193 AEUV.
- ³⁴ Vgl. Callies, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Auflage (2016), Art. 193 AEUV Rn. 10 ff.
- ³⁵ Für eine ausführlichere Diskussion, vgl. IKEM/BBHi et al. a. a. O. Rechtlich-institutionelle Verankerung der Klimaschutzziele der Bundesregierung, abrufbar auf: http://www.ikem.de/wp-content/uploads/2016/08/Gutachten_Rechtlich-institutionelle_Verankerung_der_Klimaschutzziele_der_Bundesregierung.pdf (letzter Abruf: 22.05.2017), S. 242 ff.
- ³⁶ Vgl. Milkau, ZUR 2008, 561 (562) m. W. n.
- ³⁷ Degenhart, in: Sachs, GG, 7. Auflage (2014), Art. 72 Rn. 27; Haratsch, in: Sodan, GG, 3. Auflage (2015), Art. 72 Rn. 8.
- ³⁸ Haratsch, in: Sodan, GG, 3. Auflage 2015, Art. 72 Rn. 8.
- ³⁹ Zum Potenzial des kommunalen Klimaschutz siehe Rodi/Sina, Das Klimaschutzrecht des Bundes – Analyse und Vorschläge zu seiner Weiterentwicklung, Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes, 2010 (im Folgenden: Rodi/Sina, Klimaschutzrecht des Bundes), S. 439 f. mit weiteren Nachweisen.
- ⁴⁰ In seinen Grundzügen ähnelt der Klimaschutzplan u. a. auch dem, was in der Vorgängerversion dieses Gutachtens aus dem Jahr 2013 angeregt wurde.
- ⁴¹ Vgl. IKEM/BBH et al., a. a. O., S. 286.
- ⁴² S. dazu IKEM/BBH et al., a. a. O., S. 286 ff.
- ⁴³ Ibid.
- ⁴⁴ Klimaschutzplan 2050, S. 83.

-
- ⁴⁵ Siehe dazu etwa http://www.enervis.de/images/stories/enervis/pdf/publikationen/gutachten/170321_enervis_Studie_Klimaschutz_durch_Sektorenkopplung.pdf, https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2016/Sektoruebergreifende_EW/Waermewende-2030_WEB.pdf.
- ⁴⁶ Zum Ganzen siehe IKEM, BBH et al., a.a.O., S. 277.
- ⁴⁷ Ibid.
- ⁴⁸ Siehe IKEM, BBH, et al, a. a. O., S. 285.
- ⁴⁹ Siehe etwa das ressortübergreifende Initiativrecht für frauen- bzw. verbraucherpolitische Angelegenheiten in § 15 a Abs. 2 bzw. Abs. 3 GO-BReg.
- ⁵⁰ Zu den Plänen und Programmen siehe etwa https://www.foederal-erneuerbar.de/uebersicht/bundeslaender/BW|BY|B|BB|HB|HH|HE|MV|NI|NRW|RLP|SL|SN|ST|SH|TH|D/kategorie/politik/auswahl/318-klimaschutzziele_4ot/#goto_318 (Stand 07/2016).
- ⁵¹ Vgl. dazu im Einzelnen, IKEM, BBH et al., a. a. O., S. 330.
- ⁵² <https://www.blag-klina.de/Willkommen.html>.
- ⁵³ IKEM, BBH et al., a. a. O., S. 333.
- ⁵⁴ Vgl. *Kahl/Schmidtchen*, Kommunaler Klimaschutz durch Erneuerbare Energien, S. 133.
- ⁵⁵ Siehe *Ingold*, DÖV 2010, S. 134, 137 f.
- ⁵⁶ Vgl. die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu § 16 EEWärmeG, BVerwG 10 CN 1.15 v. 10.09.2016, S. 6 f.
- ⁵⁷ *Rodi, Stäsche, Jacobshagen*, Bund-Länder Erfahrungsaustausch: Klimaschutzziele vermitteln, verankern und erreichen, https://www.blag-klina.de/documents/140703_IKEM.pdf, S. 33.
- ⁵⁸ Vgl. WWF, Zukunft Stromsystem, Kohleausstieg 2035, Vom Ziel Her Denken, Januar 2017, abrufbar unter https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/WWF-Studie_Zukunft_Stromsystem_-_Kohleausstieg_2035.pdf, S. 92f (letzter Abruf 21.06.2017).
- ⁵⁹ S. dazu im Einzelnen, *Däuper, Michaels*, EnWZ 2017, Der gesetzliche Ausstieg aus der Kohle in Anbetracht des Bundesverfassungsurteils zum Atomausstieg.
- ⁶⁰ *Däuper, Michaels*, a. a. O.
- ⁶¹ Vgl. etwa § 15 Abs. 1 des am 18.05.2017 in das Abgeordnetenhaus Berlin eingebrachten Änderungsgesetzes zum Berliner Energiewendegesetz, (EWG Bln.), der den Ausstieg aus der Energieerzeugung und -versorgung aus Braunkohle bis zum 31. 12.2017 sowie aus Steinkohle bis zum 31.12.2030 festschreibt, <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-0329.pdf> (letzter Abruf am 01.06.2017).
- ⁶² Vgl. WWF, Zukunft Stromsystem, Kohleausstieg 2035, Vom Ziel Her Denken, Januar 2017, abrufbar unter https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/WWF-Studie_Zukunft_Stromsystem_-_Kohleausstieg_2035.pdf, S. 92 f (letzter Abruf 21.06.2017).
- ⁶³ Zum Konzept eines Anpassungsplans s. im Einzelnen die Kurzanalyse für WWF „Eckpunkte für ein Klimaschutzgesetz für Deutschland“ des Öko-Instituts, S. 9, abrufbar unter <http://www.oeko.de/oeko-doc/1019/2010-077-de.pdf> (letzter Abruf: 02.06.2017).
- ⁶⁴ Vgl. § 6 Abs. 4 Nr. 5 KSG NRW.
- ⁶⁵ Vgl. Begründung zu § 8 KSG BW, Landtag Baden-Württemberg, Drs. 15/3465, S. 29.
- ⁶⁶ So empfiehlt das Umweltbundesamt die Verwendung eines einheitlichen Kostensatzes von 80 € / t CO₂, siehe Umweltbundesamt, Methodenkonvention 2.0., Anhang B, „Schätzung externer Umweltkosten und Vorschläge zur Kosteninternalisierung in ausgewählten Politikfeldern“, 2012 aktualisierte Fassung 2014, S. 5, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/uba_methodenkonvention_2.0_-_anhang_b_o.pdf (letzter Abruf am 02.06.2017).
- ⁶⁷ Solche Berichtspflichten finden sich etwa in den Art. 3 der Effort Sharing-Entscheidung, sowie Art. 6 der Verordnung (EU) Nr. 525/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates über ein System für die Überwachung von Treibhausgasemissionen sowie für die Berichterstattung über diese Emissionen und über andere klimaschutzrelevante Informationen für CO₂-Emissionen außerhalb des Emissionshandels, aber auch etwa in Art. 22 der Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien 2001/77/EG und 2003/30/EG, ABl. L 140 vom 5.6.2009, S. 16–62, für den Bereich der Erneuerbaren Energien.
- ⁶⁸ Vgl. Kapitel 4 Abschnitt 1 Vorschlag für eine Verordnung des Parlaments und des Rates über das Governance-System der Energieunion.
- ⁶⁹ Für den Bereich der Erneuerbaren Energien etwa: <http://ec.europa.eu/energy/en/topics/renewable-energy/progress-reports> (letzter Abruf: 01.06.2017).
- ⁷⁰ Vgl. Kapitel 5 Vorschlag für eine Verordnung des Parlaments und des Rates über das Governance-System der Energieunion, insb. Art. 28.
- ⁷¹ So auch *Rodi/Sina*, Klimaschutzrecht des Bundes, S. 347.

⁷² Vgl. § 9 Abs. 2 KSG NRW.

⁷³ Vorschlag „Nationales Forum Energiewende“ von WWF und bdew, Dezember 2012, abrufbar unter http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/Nationales_Forum_Energiewende_Dezember_2012.pdf (letzter Abruf: 30.05.2017).

⁷⁴ Vgl. die Kurzanalyse für WWF „Eckpunkte für ein Klimaschutzgesetz für Deutschland“ des Öko-Instituts, S. 10, abrufbar unter <http://www.oeko.de/oekodoc/1019/2010-077-de.pdf> (letzter Abruf: 30.05.2017).

100%
RECYCLED



Unser Ziel

Wir wollen die weltweite Zerstörung der Natur und Umwelt stoppen und eine Zukunft gestalten, in der Mensch und Natur in Einklang miteinander leben.

wwf.de | info@wwf.de

WWF Deutschland

Reinhardtstraße 18
10117 Berlin | Germany

Tel.: +49(0)30 311 777-700

Fax: +49(0)30 311 777-888