

**Würzburger Berichte zum
Umweltenergierecht**

**Strukturelemente der
Landesklimaschutzgesetze**

**Eine vergleichende Analyse im Hinblick auf ein
mögliches Bundes-Klimaschutzgesetz**

Hintergrundpapier

erstellt von

Tim Schilderoth

Anna Papke

42

27.05.2019

Zitiervorschlag: *Schilderoth/Papke*, Strukturelemente der Landesklimaschutzgesetze, Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht Nr. 42 vom 27.05.2019.

Stiftung Umweltenergierecht

Ludwigstraße 22

97070 Würzburg

Telefon +49 931 79 40 77-0

Telefax +49 931 79 40 77-29

E-Mail papke@stiftung-umweltenergierecht.de

Internet www.stiftung-umweltenergierecht.de

Vorstand: Thorsten Müller und Fabian Pause, LL.M. Eur.

Stiftungsrat: Prof. Dr. Helmuth Schulze-Fielitz, Prof. Dr. Franz Reimer, Prof. Dr. Monika Böhm

Spendenkonto: Sparkasse Mainfranken Würzburg, IBAN DE16790500000046743183,

BIC BYLADEM1SWU

Inhaltsverzeichnis

A. Zusammenfassung.....	4
B. Abstract	5
C. Einleitung.....	7
D. Die einzelnen Landesklimaschutzgesetze im Überblick	8
I. Klimaschutzgesetz Nordrhein-Westfalen.....	8
II. Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg.....	8
III. Landesklimaschutzgesetz Rheinland-Pfalz	9
IV. Bremisches Klimaschutz- und Energiegesetz	9
V. Berliner Energiewendegesetz.....	10
VI. Energiewende- und Klimaschutzgesetz Schleswig-Holstein	10
VII. Thüringer Klimagesetz	11
VIII. Entwurf für ein Niedersächsisches Klimagesetz.....	11
E. Wesentliche Elemente der Landesklimaschutzgesetze	11
I. Zweck der Landesklimaschutzgesetze.....	12
II. Klimaschutzziele der Länder.....	13
1. Inhalt und Struktur	13
2. Rechtliche Wirkung der Klimaschutzziele	15
a) Adressaten	16
b) Bindungswirkung	17
c) Die Klimaschutzziele im Lichte der föderalen Kompetenzverteilung.....	19
III. Gestaltungselemente der Klimaplanung auf Länderebene	19
1. Klimaschutzpläne.....	20
a) Inhalt und Struktur	20
b) Rechtsqualität.....	21
c) Wirkung	22
2. Weitere Klimaschutzkonzepte.....	23
3. Monitoring.....	24
4. Beirat	25
5. Vorbildfunktion und klimaneutrale Landesverwaltung	26

IV. Querbezüge der Landesklimaschutzgesetze	28
1. Klimafreundliche Auslegung und Ermessenslenkung	28
2. Bildung.....	29
3. Raumordnung.....	29
V. Fazit	30
F. Wesentliche Elemente des Bundesklimaschutzgesetzentwurfs	31
I. Zweck des Bundesklimaschutzgesetzentwurfs	31
II. Klimaschutzziele des Bundesklimaschutzgesetzentwurfs.....	32
III. Gestaltungselemente des Bundesklimaschutzgesetzentwurfs.....	34
1. Klimaschutzplan.....	34
2. Maßnahmenprogramm	35
3. Sofortprogramm	36
4. Berichterstattung.....	36
5. Sachverständigengremium	37
6. Vorbildfunktion.....	38
IV. Querbezüge des Bundesklimaschutzgesetzentwurfs.....	39
G. Fazit.....	40

A. Zusammenfassung

Als Beitrag zum globalen Klimaschutz haben derzeit sieben Bundesländer allgemeine Landesklimaschutzgesetze (LKSG) verabschiedet. Damit schaffen die Länder einen Rechtsrahmen, der Klimaschutzmaßnahmen koordinieren soll: Übergeordneter **Zweck** (siehe unter E.I) der Gesetze ist immer die Reduktion von Treibhausgasemissionen – Mittel dazu ist die Festlegung von Klimaschutzzielen. Diese **Klimaschutzziele** (siehe unter E.II) beziehen sich auf den Treibhausgasausstoß des konkreten Bundeslandes und differenzieren in der Regel nicht nach den emittierenden Sektoren. Adressatin der Klimaschutzziele ist primär die jeweilige Landesregierung.

Der Festsetzung der Klimaschutzziele folgt in allen LKSG eine Reihe von die Umsetzung der Ziele näher konkretisierenden Gestaltungselementen. Dabei sind vier Kategorien identifizierbar:

(1) Die **Klimaschutzplanung** (siehe unter E.III.1.) bildet in der Regel das Herzstück der Instrumente. Hier wird die Landesregierung verpflichtet, Pläne und Konzepte zum Klimaschutz aufzustellen. Ihr Inhalt sind Strategien und Maßnahmen, die die Einhaltung der Klimaschutzziele ermöglichen sollen. Die Klimaschutzpläne haben keine verbindliche Außenwirkung, vielmehr sollen sie weitere erforderliche Umsetzungsschritte in die Wege leiten und koordinieren.

(2) Im Rahmen eines **Monitorings** (siehe unter E.III.3.) werden politische Maßnahmen und der gegenwärtige Stand der Treibhausgasemissionsentwicklung nachverfolgt. Die Monitoring-Berichte bilden wiederum die Grundlage für die zukünftige Klimaschutzplanung.

(3) Begleitend zu Klimaschutzplanung und Monitoring setzen alle LKSG einen **Beirat** (siehe unter E.III.4.) ein. In unterschiedlicher Besetzung nimmt er beratende Tätigkeiten für die Landesregierungen wahr.

(4) Als vierte Instrumentenkategorie sehen die meisten LKSG eine **Vorbildfunktion öffentlicher Stellen** (siehe unter E.III.5.) vor. Besonders relevant ist dabei das Ziel einer klimaneutralen Landesverwaltung.

Neben den Klimaschutzzielen und den Gestaltungselementen zu ihrer Umsetzung enthalten die LKSG noch ein weiteres Strukturelement: Darunter sind Vorschriften zu fassen, die **Querbezüge** der Klimaschutzgesetze zu anderen Rechtsgebieten herstellen (E.IV.). Hierzu sind ermessenslenkende Regelungen ein wesentliches Element; anders als den vier oben genannten Strukturelementen kommt diesen Vorschriften damit eine direkte klimapolitische Lenkungswirkung zu. Dazu gehören auch Vorschriften, die sich auf die Bildung beziehen oder auf die Raumordnung einwirken.

Bei der Untersuchung wurde deutlich, dass die allgemeinen LKSG strukturell weitgehend identisch sind. Gleichwohl unterscheiden sie sich in ihrer inhaltlichen Ausgestaltung. Insbesondere trifft das auf die unterschiedlichen Klimaschutzziele zu, aber auch auf Detailfragen wie die Einbeziehung der Raumordnung und die Übertragung von Mitverantwortung auf Kommunen. Betracht-

tet man die verschiedenen Landesgesetze entlang der Zeitachse, ist eine Entwicklung zu beobachten: so fallen die Klimaschutzziele in jüngeren LKSG deutlich ambitionierter aus und der Regelungsapparat ist ausdifferenzierter.

Der Referentenentwurf für ein Bundesklimaschutzgesetz (BundesKSG-E) vom Februar 2019 greift Strukturelemente der LKSG auf Bundesebene auf. **Zweck des Gesetzes** ist die Erfüllung verbindlicher europäischer und internationaler Klimaschutzziele (F.I.). Dazu werden wie bei den LKSG quantitative **Emissionsminderungsziele** festgeschrieben (F.II.). Sie sind an die öffentlichen Stellen des Bundes gerichtet und insoweit verbindlich. Anders als bei den LKSG enthält der BundesKSG-E eine detaillierte Aufteilung der Jahresemissionsmengen auf einzelne Sektoren. Strukturell den LKSG gleichend, folgen der Festschreibung der Klimaschutzziele verschiedene **Gestaltungselemente**, die diese weiter ausformen (F.III.). Auch sie entsprechen den Kategorien der LKSG: **Klimaschutzplanung** (F.III.1.-3.), **Berichterstattung** (Monitoring, F. III. 4.), **Sachverständigen-gremium** (F.III.5.) und **Vorbildfunktion** (F.III.6.). Anders als bei den LKSG ist die Klimaschutzplanung auf Bundesebene in verschiedene Programme aufgeteilt: Kern der Klimaschutzplanung bildet aber auch bei dem BundesKSG-E der **Klimaschutzplan** (F.III.1.). Zur Ergänzung des Klimaschutzplans schafft des BundesKSG-E zusätzlich ein **Maßnahmenprogramm** (F.III.2.). Das Maßnahmenprogramm enthält zusätzliche Maßnahmen mit Schwerpunkt auf die einzelnen Sektoren. Ein **Sofortprogramm** soll hingegen absehbare Zielverfehlungen durch kurzfristige Maßnahmen verhindern (F.III.3.).

B. Abstract

As a contribution to global climate protection, currently seven federal states in Germany have passed climate protection laws. Through those laws they have created frameworks which allow them to coordinate their respective climate protection measures. The **primary objective** (cf. E.I.) of these laws is the reduction of greenhouse gas emissions by establishing certain climate protection goals. Those climate protection **goals** (cf. E.II.) are expressed in the greenhouse gas emission reductions within the territory of the respective federal state, and generally do not distinguish between the different sectors. The climate protection laws are primarily directed at the state government.

For achieving the climate protection goals, the climate protection laws regularly show four elements:

(1) **Climate protection planning** (cf. E.III.1.) is generally the most important element. It requires the state government to create different strategies and measures on how to achieve the respective climate protection goals. These “climate protection plans” are not legally binding. They rather coordinate and guide the necessary implementation process for achieving the climate protection goals.

(2) Within the framework of a **monitoring procedure** (cf. E.III.3), political measures and the current stand of greenhouse gas emissions are being tracked. Those monitoring reports form the basis for future climate planning.

(3) Accompanying these measures, the climate protection laws establish an **advisory council** (E.III.4). This institution, varying in its number of members and organizational structure, advises the respective state government.

(4) The fourth element is the **exemplary function of the state government**. The goal of a climate neutral government body is most relevant in this regard.

Alongside the establishment of climate protection goals and instruments for their achievement, these state climate protection laws include another structural element: They include provisions which affect **areas of law outside of climate protection law**. Those rules are intended to have a guiding function for the state government when acting in other areas, including education or regional planning. By laying down such guidance for the decision-making process, those rules have a direct effect on climate protection policy. .

The analysis shows that the seven existing state climate protection laws have an almost identical structure. However, they differ in regard to their content, in particular with regard to the climate protection goals and the involvement of municipalities. Interestingly, the more recent state climate protection goals contain more ambitious climate protection goals and more detailed provisions than the older ones.

The draft of the federal climate protection law from February 2019 adopts most of the structural elements of the state climate protection laws. It only lacks a section concerning areas outside the climate protection law. **Primary objective** is the achievement of binding European and international climate protection goals. Like the state climate protection laws, it lays down quantitative **greenhouse gas emission reduction goals**. These goals are binding for and addressed to the federal government. Different to the state climate protection laws, the federal draft contains detailed sector specific greenhouse gas emission reduction goals. However, as the state laws, the federal draft establishes the same four **categories** for achieving the climate protection goals: **Climate protection planning** (cf. F.III.1.-3.), a **monitoring** (cf. F.III.4.), an **advisory council** (cf. F.III.5) and the **exemplary function of the government body** (cf. F.III.6). Still, the federal draft subdivides the climate protection planning in three types of climate protection plans: Nucleus of the climate protection planning element is a climate protection plan (F.III.1.), complemented by a specific program with measures for the implementation of sector specific strategies (F.III.2.). An ad hoc program shall allow short term measures to counteract foreseeable problems with achieving the climate protection goals (F.III.3).

C. Einleitung

Der Schutz des Klimas ist ein globales Ziel. Im Rahmen der UN-Klimarahmenkonvention haben sich die Vertragsstaaten Verpflichtungen auferlegt, zur Begrenzung des Klimawandels beizutragen. Um diesen Anforderungen gerecht zu werden, wurden klimaschützende Rechtsakte auf europäischer, nationaler und subnationaler Ebene erlassen. Als Planungsinstrument für Klimaschutz hat sich dabei – vorwiegend auf nationaler Ebene – der Typus des Klimaschutzgesetzes etabliert.¹ In der Bundesrepublik Deutschland existieren Klimaschutzgesetze hingegen bislang nur auf Landesebene. Die Einführung eines Bundesklimaschutzgesetzes wird derzeit nach Vorlage eines Entwurfs durch das Bundesumweltministerium diskutiert. Dies ist die Ausgangslage für die vorliegende Untersuchung. Darin sollen schwerpunktmäßig die Klimaschutzgesetze der Länder betrachtet werden und deren Charakteristika und Strukturelemente herausgearbeitet werden. Abschließend wird auch ein Blick auf den Entwurf für ein Bundesklimaschutzgesetz geworfen und die Verknüpfung zu höherrangigem Klimaschutzrecht hergestellt.

Während die gesetzliche Festschreibung klimaschützender Maßnahmen in der Bundesrepublik kein Novum ist², sind in den letzten Jahren erstmals auch auf Landesebene – zumeist auch so betitelt – Klimaschutzgesetze entstanden, die den Koordinationsrahmen für weitere Ausführungsmaßnahmen festlegen. Aktuell haben sieben Bundesländer solche Landesklimaschutzgesetze (LKSG) verabschiedet. Am Anfang dieser Entwicklung standen im Jahr 2013 das nordrhein-westfälische Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes und das baden-württembergische Klimaschutzgesetz. In den folgenden Jahren erließen dann auch Rheinland-Pfalz, Bremen, Berlin, Schleswig-Holstein und zuletzt Thüringen LKSG. Für das Land Niedersachsen existiert außerdem seit 2017 ein Entwurf für ein derartiges Gesetz.

Den Namen Klimaschutzgesetz trägt auch das wesentlich früher entstandene Hamburger Klimaschutzgesetz aus dem Jahr 1997³. Dieses enthält jedoch nur Vorgaben zur Energieeffizienz von privaten und öffentlichen Gebäuden. Ähnliches gilt auch für das Hessische Energiezukunftsgesetz von 2012⁴. Dort wird im Wesentlichen das Ziel der Energieverbrauchsminderung festgelegt. Zu diesem Zweck werden Förderbestimmungen und Energiesparkkonzepte für landeseigene Gebäuden vorgesehen. Die Gesetze Hamburgs und Hessens nehmen im Vergleich zu den anderen LKSG eine Sonderrolle ein. Sie stellen keine Rahmengesetze dar, sondern enthalten konkrete Klima-

¹ Einen Überblick zu Klimaschutzgesetzen bieten: *Ecologic*, "Paris compatible" governance: long-term policy frameworks to drive transformational change, November 2017; *Groß*, Klimaschutzgesetze im europäischen Vergleich, ZUR 2011 S. 171ff.; *Sauer*, Perspektiven eines Bundes-Klimaschutzgesetzes, NuR 2018, S. 581 ff.

² Näher zu Begriff und Inhalt des Klimaschutzrechts: *Sailer*, Klimaschutz und Umweltenergie recht – Zur Systematisierung beider Rechtsgebiete, in: NVwZ 2011, S. 718ff. m.w.N.

³ Hamburgisches Gesetz zum Schutz des Klimas durch Energieeinsparung (HmbKliSchG) vom 25. Juni 1997, Hamb.GVBl. Nr. 28 vom 30.06.1997, S. 261; ber. Hamb.GVBl. Nr. 28 vom 07.08.1998, S. 188, zuletzt geändert am 16. November 1999, Hamb.GVBl. Nr. 32 vom 22.11.1999, S. 255.

⁴ Hessisches Energiegesetz (HEG) vom 21. November 2012 (GVBl. S. 444), zuletzt am 5.10.2017 (GVBl. S. 294).

schutzmaßnahmen ohne Anspruch auf umfassende Steuerung aller klimapolitisch relevanten Bereiche. Deshalb werden sie in der Literatur auch als besondere Klimaschutzgesetze in Abgrenzung zu den derzeit sieben allgemeinen Klimaschutzgesetzen bezeichnet⁵. Im Mittelpunkt dieser Untersuchung soll der Typ des sogenannten allgemeinen Klimaschutzgesetzes stehen, dem zentralen Instrument der Länder zur Koordinierung ihrer Klimaschutzbemühungen. Es stellt sich die Frage, welche Pflichten Klimaschutzgesetze den Ländern und ihren Organen im Einzelnen auferlegen und welche Funktion die darin vorgesehenen Maßnahmen erfüllen.

D. Die einzelnen Landesklimaschutzgesetze im Überblick

Im Folgenden werden die sieben aktuell geltenden LKSG und der niedersächsische LKSG-Entwurf in chronologischer Reihenfolge kurz vorgestellt. Hierbei werden kurz die Charakteristika der jeweiligen Gesetze kurz benannt und insbesondere auch die einzelnen Emissionsminderungsziele dargestellt. Daneben werden Besonderheiten der jeweiligen Gesetze aufgeführt.

I. Klimaschutzgesetz Nordrhein-Westfalen

Das Klimaschutzgesetz Nordrhein-Westfalen (KSG NRW) wurde 2013 mit dem Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes in Nordrhein-Westfalen vom Landtag beschlossen⁶. Als Klimaschutzziele sind darin eine Verringerung der Treibhausgasemissionen bis 2020 um mindestens 25 % und bis 2050 um mindestens 80 % festgelegt⁷. Eine Besonderheit des KSG NRW ist, dass der Klimaschutzplan nicht durch die Regierung, sondern durch den Landtag beschlossen wird⁸. Weiter enthielt das Gesetz auch eine Änderung des Landesplanungsgesetzes⁹. Dadurch wird die Raumordnung als Umsetzungsinstrument des Klimaschutzes mit einbezogen.

II. Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg

Das Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg (KSG BW) wurde 2013 mit dem Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes in Baden-Württemberg vom Landtag beschlossen¹⁰. Als Klimaschutzziele setzt das Gesetz fest, dass die Gesamtsumme der THG-Emissionen gegenüber

⁵ Diese Unterscheidung trifft *Wickel*, Mögliche Inhalte von Klimaschutzgesetzen auf Landesebene, DVBl 2013, S. 77 (78); so auch: *Thomas*, Klimaschutz auf Landesebene – Eine Betrachtung des nordrhein-westfälischen Klimaschutzgesetzes, NVwZ 2013, S. 679 (680); *Sina*, Klimaschutzgesetze der Bundesländer, EurUP 2018, 314 (315).

⁶ Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes in Nordrhein-Westfalen vom 29.01.2013 GVBl. Nr. 4 S. 29.

⁷ § 3 Abs. 1 KSG NRW.

⁸ § 6 Abs. 1 KSG NRW.

⁹ Artikel 2 des Gesetzes zur Förderung des Klimaschutzes in Nordrhein-Westfalen vom 29.01.2013 GVBl. Nr. 4 S. 29.

¹⁰ Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes in Baden-Württemberg vom 23.07.2013 GBl. Nr. 11 S. 229.

1990 um mindestens 25% verringert werden sollen und bis 2050 eine 90% Reduzierung angestrebt ist¹¹. Ebenso wie das KSG NRW änderte der baden-württembergische Gesetzgeber mit dem Erlass des Klimaschutzgesetzes das Landesplanungsgesetz. Danach sollen die Vorgaben des Klimaschutzgesetzes in der Regionalplanung berücksichtigt werden¹². Eine Novellierung des KSG BW mit der Festschreibung neuer Klimaschutzziele ist laut baden-württembergischem Umweltministerium für die erste Jahreshälfte 2019 vorgesehen¹³.

III. Landesklimaschutzgesetz Rheinland-Pfalz

2014 beschloss der Landtag von Rheinland-Pfalz das Landesgesetz zur Förderung des Klimaschutzes (LKSG RP).¹⁴ Klimaschutzziele sind eine Verringerung der Treibhausgasemissionen bis 2020 um mindestens 40 % und bis 2050 um mindestens 90%¹⁵. Das rheinland-pfälzische Klimaschutzgesetz beschränkt sich auf die „klassischen“ Strukturelemente.

IV. Bremisches Klimaschutz- und Energiegesetz

Das Bremische Klimaschutz- und Energiegesetz (BremKEG) wurde 2015 vom der bremischen Bürgerschaft beschlossen¹⁶. Klimaschutzziel des Gesetzes ist es, die Kohlendioxidemissionen des Landes bis 2020 um mindestens 40% zu senken; ausgenommen davon ist allerdings der Sektor Stahlindustrie¹⁷. Weiterhin „orientiert“ sich das Gesetz an dem Leitziel die Treibhausgasemissionen der Industrieländer bis zum Jahr 2050 um 80 bis 95% gegenüber 1990 zu senken¹⁸. Auffällig im Vergleich zu den anderen Landesklimaschutzgesetzen ist, dass die Gemeinden verpflichtend sind, an der Erstellung des Klimaschutzplans mitzuwirken¹⁹. Auch legt das

¹¹ § 4 Abs. 1 KSG BW.

¹² Artikel 2 des Gesetzes zur Förderung des Klimaschutzes in Baden-Württemberg vom 23.07.2013 GBl. Nr. 11 S. 229.

¹³ Pressemitteilung des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg vom 18.8.2018, abrufbar unter: <https://um.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/interview/pid/untersteller-klimaschutzziele-fuer-2030-festschreiben/> (zuletzt aufgerufen am 24.5.2019); in der Novelle soll ein Zwischenziel von 42 % weniger Treibhausgasemissionen bis 2030 im Vergleich zum Referenzjahr 1990 festgelegt werden, Eckpunkte zur Weiterentwicklung des Klimaschutzgesetzes Baden-Württemberg (gemäß Beschluss der Landesregierung vom 21.05.2019), abrufbar unter: https://www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-um/intern/Datien/Dokumente/4_Klima/Klimaschutz/Klimaschutzgesetz/190521_Eckpunkte_Klimaschutzgesetz.pdf (zuletzt aufgerufen am 24.5.2019).

¹⁴ Landesgesetz zur Förderung des Klimaschutzes vom 19.08.2014 GVBl. Nr. 13 S. 188, zuletzt geändert durch § 48 des Gesetzes vom 06.10.2015 GVBl. Nr. 11, S. 295.

¹⁵ § 4 LKSG RP.

¹⁶ Bremisches Klimaschutz- und Energiegesetz vom 24.03.2015 GVBl. Nr. 40 S. 124.

¹⁷ § 1 Abs. 2 S. 1 BremKEG.

¹⁸ § 1 Abs. 2 S. 2 BremKEG.

¹⁹ § 4 Abs. 1 S. 2 BremKEG.

BremKEG im Gegensatz zu dem Großteil der anderen Landesklimaschutzgesetze nicht das Ziel einer klimaneutralen Landesverwaltung fest.

V. Berliner Energiewendegesetz

Mit dem Gesetz zur Umsetzung der Energiewende und zur Förderung des Klimaschutzes in Berlin beschloss das Berliner Abgeordnetenhaus 2016 das Berliner Energiewendegesetz (EWG Bln.)²⁰. Die Klimaschutzziele dieses Gesetzes sind eine Reduzierung der Kohlendioxidemissionen des Landes bis 2020 um mindestens 40 %, bis 2030 um mindestens 60% und bis 2050 um mindestens 85% gegenüber 1990²¹. Hervorzuheben ist, dass die Klimaschutzziele im Gegensatz zu dem Großteil der anderen Landesklimaschutzgesetze für die Berliner Landesregierung verpflichtend sind²². Zudem fällt auf, dass der Klimaschutzplan nicht wie meist durch die Regierung, sondern durch das Abgeordnetenhaus beschlossen wird²³. Zusätzlich änderte das Abgeordnetenhaus mit dem Gesetz auch das Schulgesetz²⁴. Dort wurde die Aufklärung über den Klimawandel als Bildungsziel etabliert.

VI. Energiewende- und Klimaschutzgesetz Schleswig-Holstein

In Schleswig-Holstein beschloss der Landtag 2017 das Energiewende- und Klimaschutzgesetz Schleswig-Holstein (EWKG SH)²⁵. Die Klimaschutzziele dieses Gesetzes sind eine Verringerung der Treibhausgasemissionen des Landes bis 2020 um mindestens 40 %, bis 2030 um mindestens 55 % und bis 2040 um mindestens 80 bis 95%²⁶. Weiter soll die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien bis 2025 auf mindestens 37 Terrawattstunden ausgebaut werden und der Anteil der Wärme aus erneuerbaren Energien bis 2025 min 22 % betragen²⁷. Auffällig ist, dass dieses Landesklimaschutzgesetz auf das Instrument des allgemeinen Klimaschutzplans verzichtet. Allerdings finden sich speziellere Planungskonzepte, wie die Aufstellung kommunaler Wärme- und Kältepläne²⁸ sowie eine Green-IT Strategie²⁹.

²⁰ Gesetz zur Umsetzung der Energiewende und zur Förderung des Klimaschutzes in Berlin vom 22.03.2016 GBl. Nr. 9, S. 122, zuletzt geändert durch Art. 1 des Ersten Gesetzes zur Änderung der Berliner Energiewendegesetz vom 26. Oktober 2017 Gbl. Nr. 29, S. 548.

²¹ § 3 Abs. 1 EWG Bln.

²² § 3 Abs. 2 EWG Bln.

²³ § 4 Abs. 3 EWG Bln.

²⁴ Artikel 2 des Gesetzes zur Umsetzung und zur Förderung des Klimaschutzes in Berlin vom 22. März 2016 GVBl. Nr. 9, S. 122.

²⁵ Gesetz zur Energiewende und zum Klimaschutz in Schleswig- Holstein vom 07.03.2017 GVBl. Nr. 4, S. 124.

²⁶ § 3 Abs. 1 EWKG.

²⁷ § 3 Abs. 3, 4 EWKG.

²⁸ § 7 EWKG.

²⁹ § 4 Abs. 5 EWKG.

VII. Thüringer Klimagesetz

2018 beschloss der thüringische Landtag das Thüringer Klimagesetz (ThürKlimaG)³⁰. Als Klimaschutzziele normiert das Gesetz eine Verringerung der Treibhausgasemissionen gegenüber 1990 bis 2030 um 60 bis 70 %, bis 2040 um 70 bis 80 % und bis 2050 um 80 bis 95 %³¹. Nur aus der Gesetzesbegründung geht hervor, dass die Sektoren Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft hierbei nicht einzubeziehen sind. Die sich aus diesen Sektoren ergebenden Kohlenstoffsenken sollen jedoch unterm Strich Thüringen bis Mitte des 21. Jahrhunderts treibhausgasneutral werden lassen³². Neben dem allgemein üblichen Klimaschutzplan regelt das Gesetz ausführlich Mitwirkungspflichten von Unternehmen – insbesondere von Fernwärmeunternehmen – an kommunalen Wärmekonzepten³³.

VIII. Entwurf für ein Niedersächsisches Klimagesetz

In Niedersachsen liegt ein Landesklimaschutzgesetz nur als Entwurf vor. Der Text (im Folgenden als Nds. KlimaG-E bezeichnet) geht auf einen Entwurf der Regierung der letzten Legislaturperiode aus dem Jahr 2017 zurück.³⁴ Dieser wurde nicht mehr verabschiedet, aber wortgleich in der laufenden Legislaturperiode von der Opposition im Jahr 2018 eingebracht³⁵. Die Klimaschutzziele betragen eine Reduzierung der Treibhausgasemissionen Niedersachsens bis 2030 um mindestens 50 % gegenüber 1990. Angestrebt wird weiter eine Reduktion von 80 bis 95 % bis 2050³⁶. Dem Entwurf fehlen einige der sonst üblichen Strukturen der Landesklimaschutzgesetze, wie die Vorbildfunktion, die Etablierung einer klimaneutralen Landesverwaltung und eines Beirats.

E. Wesentliche Elemente der Landesklimaschutzgesetze

Auch wenn sich die einzelnen LKSG im Detail unterscheiden, lassen sich doch zahlreiche Elemente ausmachen, die allen oder zumindest vielen LKSG gemeinsam sind. So normieren alle Gesetze Klimaschutzziele in Form von Treibhausgasemissionsminderungszielen. Davon ausgehend schrei-

³⁰ Thüringer Gesetz zum Klimaschutz und zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels vom 18. Dezember 2018, GVBl Thüringen 2018 Nr. 14, S. 816.

³¹ § 3 Abs. 1 ThürKlimaG.

³² LT-Drs. 6/4919 S. 26.

³³ § 8 Abs. 3 bis 6 ThürKlimaG.

³⁴ Entwurf eines Niedersächsischen Gesetzes zur Förderung des Klimaschutzes und zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels der Landesregierung vom 17. März 2017, Drucksache 17/7613.

³⁵ Entwurf eines Niedersächsischen Gesetzes zur Förderung des Klimaschutzes und zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 20. Februar 2018, Drucksache 18/359.

³⁶ § 4 Abs. 1 Nds. KlimaG-E.

ben die meisten LKSG das Festlegen von Strategien und Maßnahmen zum Klimaschutz im Rahmen von Klimaschutzplänen vor. Begleitet wird dieses Instrument durch ein Monitoring, das den Umsetzungsstand der Klimaschutzmaßnahmen der einzelnen Länder kontrollieren soll. Mit Ausnahme des Nds. KSG-E setzen alle LKSG einen wissenschaftlichen Beirat ein, der die Landesregierung in Klimaschutzfragen berät. Daneben wird in der Regel der öffentlichen Hand eine „Vorbildfunktion“ zugewiesen und in diesem Rahmen gleichzeitig auch das Ziel einer klimaneutralen Landesregierung angestrebt.

I. Zweck der Landesklimaschutzgesetze

Soweit die LKSG ausdrücklich einen Gesetzeszweck nennen, werden insbesondere zwei Zweckbestimmungen angegeben: Zum einen soll ein Beitrag zum Klimaschutz geleistet werden³⁷, insbesondere durch eine Reduzierung von Treibhausgasemissionen³⁸. Zum anderen wird zumeist die Schaffung der rechtlichen Grundlagen für entsprechende Klimaschutzmaßnahmen durch das jeweilige LKSG genannt³⁹, häufig auch konkretisiert mit dem Ziel, Klimaschutzziele festzulegen⁴⁰ und Instrumente zu deren Erreichung zu schaffen⁴¹. Alle LKSG ordnen die bezweckten Maßnahmen als ergänzende Beiträge zu nationalen und internationalen Klimaschutzbestrebungen ein⁴². Teilweise wird diese Einordnung wiederum durch das Adjektiv „angemessen“ beschränkt⁴³. Durch diese Formulierung werden die Klimaschutzbeiträge des jeweiligen Landes einerseits ins Verhältnis zu anderen Politikfeldern gesetzt, andererseits auch zum Ambitionsniveau der nationalen und internationalen Bestrebungen.

Daneben normieren einige LKSG als Gesetzeszweck auch die Gewährleistung einer klimafreundlichen Energieerzeugung und -versorgung⁴⁴, im Falle der beiden hier betrachteten Stadtstaaten Bremen und Berlin erweitert um die Aspekte „preisgünstig“⁴⁵ beziehungsweise „gesamtwirtschaftlich kostengünstig“⁴⁶.

³⁷ § 1 Abs. 1 KSG BW; § 1 Abs. 1 S. 2 EWG Bln; § 1 Abs. 1 S. 2 BremKEG; § 1 Abs. 1 S. 1 Nds. KlimaG-E; § 1 S. 2 KSG NRW; § 1 Abs. 1 LKSG RP; § 1 EWKG SH; Gesetzesbegründung zum EWKG SH, LT-Drs. 18/4388 S. 22.

³⁸ § 1 Abs. 1 KSG BW; Gesetzesentwurf zum EWG Bln, LT-Drs. 17/2339 S. 19ff.; § 1 Abs. 1 S. 2 BremKEG; § 1 Abs. 2 Nr. 1 HmbKlischG; § 1 Abs. 2 Nds. KlimaG-E, Gesetzesentwurf zum KSG NRW LT-Drs. 16/127, S. 16; § 1 Abs. 2 LKSG RP; Gesetzesbegründung zum EWKG SH, LT-Drs. 18/4388, S. 19f.; § 1 Abs. 1 S. 1. ThürKlimaG.

³⁹ § 1 Abs. 1 KSG BW; § 1 S. 1 EWG Bln.; § 1 Abs. 2 Nds. KlimaG-E; § 1 S. 1 KSG NRW; § 1 Abs. 2 LKSG RP; § 1 EGKG SH; § 1 Abs. 1 ThürKlimaG.

⁴⁰ § 1 Abs. 2 KSG BW; § 1 EWG Bln; § 1 S. 1 KSG NRW; § 1 Abs. 2 LKSG RP; § 1 EGKG SH; § 1 Abs. 1 ThürKlimaG.

⁴¹ § 1 Abs. 2 KSG BW; § 1 EWG Bln; § 1 Abs. 2 Nds. KlimaG-E; § 1 S. 1 KSG NRW; § 1 Abs. 2 LKSG RP; § 1 EWKG SH; § 1 Abs. 1 S. 2 ThürKlimaG

⁴² § 1 Abs. 1 KSG BW; § 1 Abs. 1 S. 2 EWG Bln; Gesetzesbegründung zum BremKEG, LT Drs. 18/1737, S. 19; § 1 Abs. 1 S. 1 Gesetzesentwurf zum Nds. KlimaG; § 1 S. 2 KSG NRW; § 1 Abs. 1 KSG RP; Gesetzesbegründung zum EWKG SH, LT/Drs. 18/4833, S. 22; Begründung zum ThürKlimaG, LT-Drs. 6/4919, S. 23.

⁴³ § 1 Abs. 1 KSG BW; § 1 Abs. 1 S. 1 Nds. KlimaG-E; § 1 Abs. 1 LKSG RP.

⁴⁴ § 1 Abs. 1 KSG BW; § 1 Abs. S. 2 EWG Bln; § 1 S. 1 BremKEG.

⁴⁵ § 1 Abs. S. 2 EWG Bln.

⁴⁶ § 1 S. 1 BremKEG.

In diesem Zusammenhang sticht heraus, dass der Thüringische Gesetzgeber in der Zweckbestimmung das Gesetz als Konkretisierung des Staatsziels des Art. 31 ThürVerf⁴⁷ und in der Gesetzesbegründung auch des Staatsziels des Art. 20a GG⁴⁸ bezeichnet. Art. 31 ThürVerf hebt den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, des Naturhaushalts und die Sparsamkeit mit Naturgütern und Energie sowie eine umweltgerechte Energieversorgung als Aufgaben des Freistaats hervor. Mit diesem Verweis stellt der Gesetzgeber einen direkten Bezug zu den verfassungsrechtlichen, übergeordneten Zielen her. Das Thüringer Klimaschutzgesetz wird so als Konkretisierung und Umsetzung der verfassungsrechtlichen Zielbestimmungen eingeordnet⁴⁹.

II. Klimaschutzziele der Länder

1. Inhalt und Struktur

Alle modernen LKSG legen landesspezifische Klimaschutzziele fest. Sie schreiben in unterschiedlichen Schattierungen und Ausprägungen eine Reduzierung von Treibhausgasemissionen (THGE) vor. Dabei stellen alle LKSG auf das Basisjahr 1990 ab⁵⁰. Das Ambitionsniveau, das sich die einzelnen Länder setzen, unterscheidet sich dabei deutlich. Auffallend ist, dass die Einsparziele der 2013 verabschiedeten Klimaschutzgesetze – Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen – mit 25 % bis 2020 am niedrigsten angesetzt sind⁵¹. Die im Zeitraum 2014 bis 2017 entstandenen Klimaschutzgesetze setzen bis 2020 ein Einsparziel von 40 % an⁵². Hier zeigt sich also innerhalb weniger Jahre ein deutlicher Anstieg des Ambitionsniveaus. Die meisten neueren LKSG⁵³ geben auch Werte für 2030 an, wobei die Einsparziele zwischen 50 % in Niedersachsen⁵⁴ und 60 bis 70 % für Thüringen⁵⁵ liegen. Bis 2050 wollen alle Länder eine weitere Emissionsreduktion im Bereich von 80 % bis 95 % erreichen⁵⁶.

⁴⁷ § 1 Abs. 2 ThürKlimaG.

⁴⁸ Begründung zum ThürKlimaG, LT-Drs. 6/4919, S. 23.

⁴⁹ Begründung zum ThürKlimaG, LT-Drs. 6/4919, S. 23.

⁵⁰ § 4 Abs. 1 KSG BW; § 3 Abs. 1 EWG Bln; § 1 Abs. 2 BremKEG; § 4 Abs. 1 Nds. KlimaG-E; § 3 Abs. 1 KSG NRW; § 4 LKSG RP; § 3 EWKG SH; § 3 Abs. 1 ThürKlimaG.

⁵¹ § 4 Abs. 1 KSG BW; § 3 Abs. 1 KSG NRW.

⁵² § 3 Abs. 1 EWG Bln; § 1 Abs. 2 BremKEG; § 4 LKSG RP; § 3 EWKG SH.

⁵³ § 3 Abs. 1 EWG Bln; § 4 Abs. 1 Nds. KlimaG E; § 3 EWKG SH; § 3 Abs. 1 ThürKlimaG.

⁵⁴ § 4 Abs. 1 Nds. KlimaG E.

⁵⁵ § 3 Abs. 1 ThürKlimaG

⁵⁶ § 4 Abs. 1 KSG BW; § 3 Abs. 1 EWG Bln; § 1 Abs. 2 BremKEG; § 4 Abs. 1 Nds. KlimaG E; § 3 Abs. 1 KSG NRW; § 4 LKSG RP; § 3 EWKG SH; § 3 Abs. 1 ThürKlimaG.

Viele der LKSG ordnen ihre Ziele als Beitrag zu den Klimaschutzziele des Bundes und der EU ein⁵⁷. Exemplarisch erklärt insoweit der bremische Gesetzgeber, das BremKEG solle ergänzend und flankierend zu nationalen und europäischen Zielsetzungen beitragen⁵⁸. Die Klimaschutzziele sind beschränkt auf die Emissionen des jeweiligen Bundeslandes. Einige LKSG stellen klar, dass bei der Zielerreichung die Minderungsbeiträge aus dem europäischen System für den Handel mit Treibhausgaszertifikaten entsprechend berücksichtigt wird⁵⁹. Je nach Bundesland umfassen die Minderungsziele unterschiedliche Arten von Emissionen. So bezieht sich beispielsweise das KSG BW mit Verweis auf das Kyoto-Protokoll⁶⁰ auf Emissionen von Kohlenstoffdioxid, Methan, Distickstoffoxid, Fluorkohlenwasserstoffe, perfluorierte Kohlenwasserstoffe und Schwefelhexafluorid. Dagegen bezieht sich das EWG Bln. nur auf CO₂-Emissionen⁶¹; alle sonstigen THGE sollen ohne quantitative Zielangabe „vergleichbar reduziert werden“⁶².

Dabei sind die Minderungsvorgaben gesetzlich nicht sektoral streng ausdifferenziert. Einzig das BremenKEG und das ThürKSG schließen die Emissionen bestimmter Sektoren von den Klimaschutzziele aus: Das BremKEG nimmt CO₂-Emissionen, die durch die Stahlindustrie verursacht werden, von den Zielbestimmungen aus⁶³. Das ist beachtlich, da laut Gesetzesbegründung 45 % der Bremer CO₂-Emissionen auf die Stahlindustrie entfallen. Laut Gesetzgeber sei das sinnvoll, da die weitere Entwicklung dieses sektoralen Emissionsvolumens stark von konjunkturellen Einflüssen abhängig ist; wegen der besonderen technischen und wirtschaftlichen Bedingungen energieintensiver Industrien sei Klimaschutz im Hinblick auf die Stahlindustrie eine Aufgabe der nationalen und internationalen Klimaschutzpolitik⁶⁴. Die thüringische Landesregierung sieht zwar nicht im Gesetz selbst, aber in der Gesetzesbegründung vor, dass die Klimaschutzziele bis 2050 die Emissionen aus dem Sektor Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (engl. Akronym: LULUCF) nicht berücksichtigen. Hingegen soll die Einbeziehung der sich aus dem LULUCF-Sektor ergebenden Senken in der zweiten Hälfte des 21. Jahrhunderts ermöglichen, dass Thüringen verbleibende Emissionen kompensieren kann und so das Ziel der Treibhausgasneutralität erreicht⁶⁵. Daneben will Thüringen auch die Treibhausgasbilanz des Verkehrssektors durch eine

⁵⁷ Gesetzesbegründung zum KSG BW, LT-Drs. 15/3465; § 1 Abs. 1 S. 1 Nds. KlimaG; § 1 S. 1 KSG NRW; § 1 Abs. 1 LKSG RP; Gesetzesbegründung zum EWKG SH; LT-Drs. 18/4388, S. 25.

⁵⁸ Gesetzesbegründung zum BremKEG, LT-Drs. 18/1737, S. 19.

⁵⁹ § 4 Abs. 1 S. 3 KSG BW; Begründung zum Nds. KlimaG-E, LT-Drs. 17/7613, S. 15; Gesetzesbegründung zum LKSG RP, LT-Drs. 16/3288, S. 11; § 3 EWKG SH, § 3 S. 3 ThürKlimaG.

⁶⁰ § 3 Abs. 1 KSG BW, Gesetzesbegründung, LT-Drs. 15/3465, S. 22; hinsichtlich des Minderungsziels bis 2050: § 1 Abs. 2 S. 2 BremKEG; § 2 Abs. 1 S. 1 i. V. m. § 3 Abs. 1 KSG NRW; § 3 Abs. 1 i. V. m. § 4 LKSG NRW; nur Kohlendioxid, Methan und Distickstoffmonoxid: § 1 Abs. 2 S. 1 i. V. m. § 4 Abs. 1 Nds. KlimaG-E und § 2 Nr. 10 i. V. m. § 3 EWKG SH; Treibhausgasemissionen ohne Begriffserklärung: hinsichtlich des Minderungsziels bis 2050: § 1 Abs. 2 S. 2 BremKEG; § 3 ThürKlimaG.

⁶¹ § 3 Abs. 1 S.1 EWG Bln; hinsichtlich des Minderungsziels bis 2020: § 1 Abs. 2 S. 1 BremKEG.

⁶² § 3 Abs. 1 S. 2 EWG Bln.

⁶³ § 1 Abs. 2 S. 1 BremKEG.

⁶⁴ Gesetzesbegründung zum BremKEG, LT-Drs. 18/1737, S. 19.

⁶⁵ § 3 Abs. 2 ThürKlimaG; Begründung, LT-Drs. 6/4919, S. 26.

Reihe von Maßnahmen senken, allerdings ohne konkrete Einsparziele zu nennen⁶⁶ und im Wärmesektor eine klimaneutrale Fernwärmeversorgung bis 2040 schaffen⁶⁷ sowie einen klimaneutralen Gebäudebestand bis 2050 erreichen⁶⁸. Über diese direkt im Gesetzestext vorgesehenen sektoralen Einsparziele hinaus sehen viele LKSG eine weitergehende Differenzierung nach emittierenden Sektoren auf einer untergeordneten Planungsebene, nämlich auf der Ebene der Klimaschutzpläne, vor⁶⁹.

Neben den Emissionsminderungszielen bestimmen einige LKSG noch weitere spezielle Ziele zur Förderung des Klimaschutzes: Mit Ausnahme von Hamburg und Bremen schreiben alle vorliegenden Gesetze auf unterschiedliche Weise das Ziel einer klimaneutralen Verwaltung fest⁷⁰. Zudem legen zwei Länder ein landesspezifisches Ausbauziel für erneuerbare Energien fest. So soll die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien in Schleswig-Holstein bis zum Jahr 2025 mindestens 37 Terrawattstunden und der Anteil an Wärme aus erneuerbaren Energien bis zum Jahr 2025 mindestens 22 % betragen⁷¹. Auch das ThürKSG will den Energiebedarf innerhalb des Bundeslandes ab 2040 bilanziell aus erneuerbaren Energien aus thüringischen Quellen decken⁷². Ein die Energieerzeugung betreffendes Ziel enthält auch das Berliner KSG seit seiner ersten Änderung im Jahr 2017. Seitdem soll der Senat darauf hinwirken, dass das Land die Energieerzeugung aus Braunkohle bis zum 31. Dezember 2017 und aus Steinkohle bis zum 31. Dezember 2030 beendet⁷³.

2. Rechtliche Wirkung der Klimaschutzziele

Die Klimaschutzziele der einzelnen Länder statuieren zunächst lediglich einen Zustand, der erreicht werden soll – nämlich die Einsparung eines bestimmten Prozentsatzes an Treibhausgasen zu einem (oder mehreren) Referenzjahr(en) in der Zukunft. Die Erreichung dieser Ziele erfordert konkrete Instrumente, mittels derer dann zum Beispiel durch Anreize oder Verbote konkrete Verhaltensänderungen erreicht werden. Um mehr als nur eine symbolische Vorgabe zu sein, müssten die Klimaschutzziele daher auch Rechtssubjekten innerhalb des jeweiligen Landes Handlungspflichten auferlegen. Es stellt sich damit zum einen die Frage nach der Bindungswirkung der Klimaschutzziele, zum anderen nach den durch sie gebundenen Normadressaten.

⁶⁶ § 5 Abs. 1 ThürKlimaG.

⁶⁷ § 8 Abs. 5 S. 2 ThürKlimaG.

⁶⁸ § 9 Abs. 1 S. 1 ThürKlimaG.

⁶⁹ § 6 Abs. 2 KSG BW; § 4 Abs. 2 Nr. 1 EWG Berlin; § 6 Abs. 4 Nr. 3, 4 6 KSG NRW; § 6 Abs. 2 Nr. 1 ThürKSG.

⁷⁰ § 7 Abs. 2 S. 1 KSG BW; § 7 Abs. 1 S. 1 EWG Bln; § 4 Abs. 2 S. 1 Nds. KlimaG; § 7 S. 1 KSG NRW; § 9 Abs. 3 S. 1 LKSG RP; § 4 Abs. 1 S. 5 EWKG SH; § 7 Abs. 3 S. 1 ThürKlimaG.

⁷¹ § 4 Abs. 3, 4 EWKG SH.

⁷² § 4 Abs. 1 S. 1 ThürKlimaG.

⁷³ § 15 Abs. 1 EWG Bln.; siehe dazu auch das Änderungsgesetz vom 26.10.2017, GVBl 2017, S. 548.

a) Adressaten

Gemeinsam ist allen Klimaschutzzielen, dass sie sich in erster Linie an die Landesregierung richten. Im Falle des EWG Berlin⁷⁴, des KSG NRW⁷⁵ und des EWKG SH⁷⁶ wird die jeweilige Landesregierung ausdrücklich im Rahmen ihrer „Handlungsmöglichkeiten“ verpflichtet, die erforderlichen Schritte zur Zielerreichung in die Wege zu leiten. Bezogen auf das KSG NRW wurde daraus in der Literatur teilweise geschlossen, die Klimaschutzziele richteten sich nur an die Landesregierung⁷⁷. Dem ist nicht zuzustimmen, da das KSG NRW an anderer Stelle einen weiten Kreis öffentlicher Stellen als Adressaten des gesamten Klimaschutzgesetzes festlegt⁷⁸, was auch im weiteren Sinn eine Bindung an die Klimaschutzziele umfasst⁷⁹. Dies folgt auch aus der Adressierung der anderen öffentlichen Stellen im Rahmen einzelner Regelungen zu Umsetzungsmaßnahmen⁸⁰.

Soweit die übrigen LKSG nicht ausdrücklich festschreiben, dass sich die Klimaschutzgesetze vornehmlich an die Landesregierung richten, folgt deren Verantwortlichkeit aber zumindest indirekt daraus, dass im Weiteren der Landesregierung die maßgeblichen Instrumente für die Umsetzung der Klimaschutzziele zugewiesen werden. Darunter fallen wesentliche Elemente wie die Aufstellung der Klimaschutzpläne, die Vorbildfunktion und das Monitoring⁸¹. Im Falle Nordrhein-Westfalens ist auch der dortige Landtag als Adressat zu qualifizieren, da ihm die Zuständigkeit für den Beschluss des Klimaschutzplans zugewiesen wird⁸².

Eine ausdrückliche Adressierung Privater im Rahmen der Klimaschutzziele findet sich nur in Baden-Württemberg und Thüringen. Nach dem KSG BW soll nicht nur die öffentliche Hand zur Verwirklichung der Klimaschutzziele beitragen⁸³, sondern jeder nach seinen Möglichkeiten⁸⁴. Dies wird damit begründet dass zur Klimazielerreichung die Mitwirkung aller erforderlich sei⁸⁵. Eine solche allgemeine Verpflichtung enthält auch das ThürKlimaG. Ohne direkte Bezugnahme auf die Klimaschutzziele schreibt das Gesetz vor, dass das Land, die Gemeinden, Landkreise, aber auch

⁷⁴ § 3 Abs. 1 S. 1 EWG Bln.

⁷⁵ § 4 Abs. 1 S. 1 KSG NRW.

⁷⁶ § 4 Abs. 1 S. 1 EWKG SH.

⁷⁷ *Heß/Kachel/Lange*, Das Klimaschutzgesetz Nordrhein-Westfalen – Wirksames Instrument für den Klimaschutz auf Landesebene?, *EnWZ* 2013, S. 155 (159); *Wickel*, Mögliche Inhalte von Klimaschutzgesetzen auf Landesebene, *DVBl* 2013, S. 77 (80).

⁷⁸ § 1 S. 3 KSG NRW.

⁷⁹ So auch: *Thomas*, Klimaschutz auf Landesebene – Eine Betrachtung des nordrhein-westfälischen Klimaschutzgesetzes, *NVwZ* 2013, S. 679 (680).

⁸⁰ *Flaskühler*, Das Klimaschutzrecht in Deutschland: Das Beispiel Nordrhein-Westfalen, in: I. Härtel (Hrsg.), *Nachhaltigkeit, Energiewende, Klimawandel, Welternährung*, 2014, S. 489 (496 f.).

⁸¹ Siehe unten unter: E.III.

⁸² § 6 Abs. 1 KSG NRW.

⁸³ § 11 Abs. 3 KSG BW.

⁸⁴ § 8 Abs. 1 KSG BW.

⁸⁵ Gesetzesbegründung zum KSG BW, LT-Drs. 15/3465, S. 29.

Eigentümer, Besitzer und Nutzer von Anlagen, Gebäuden und Grundstücken, sowie Bürger im Rahmen ihrer Möglichkeiten beim Klimaschutz zusammenwirken sollen⁸⁶.

In der Literatur wird die alleinige Verpflichtung öffentlicher Stellen, wie sie in den meisten LKSG normiert ist, mitunter kritisch beurteilt. Ob so eine umfassende Wirkung erreicht werden könne, sei zweifelhaft⁸⁷. Auch werde durch die Beschränkung auf die öffentlichen Stellen die Bedeutung der Klimaschutzziele in Frage gestellt⁸⁸. Zwar dürfte unumstritten sein, dass effektiver Klimaschutz nur möglich ist, wenn auch Private dafür in die Pflicht genommen werden. Die Kritik verkennt jedoch, dass LKSG mit ihrem allgemein-koordinierenden Charakter nicht der richtige Regelungsort für die Einbindung der Allgemeinheit sind. Dies kann nach der Konzeption der Klimaschutzgesetze nur durch umsetzende Maßnahmen und Instrumente erfolgen, die nicht Gegenstand der LKSG sind, sondern gesondert davon geschaffen werden müssen, um die Ziele erreichen zu können. Schließlich erwachsen auch aus einer ausdrücklichen Adressierung Privater wie in Baden-Württemberg und Thüringen für den Einzelnen keine konkreten Handlungsverpflichtungen. Die Einbeziehung der Allgemeinheit hat daher an dieser Stelle eher symbolischen Charakter. Jedoch sollten die Länder im Rahmen ihrer konkreten Klimaschutzplanung die Möglichkeit nutzen, Bürger und Unternehmen im Rahmen der Fachgesetzgebung zu klimaschützendem Handeln zu verpflichten.

b) Bindungswirkung

Ausnahmslos werden zumindest die kurzfristigen Klimaschutzziele bis 2030 als Soll-Vorschriften normiert⁸⁹. Daraus resultiert für den Regelfall eine Bindung, in atypischen Fällen kann jedoch von der Vorschrift abgewichen werden⁹⁰. Für die Erreichung der langfristigen Klimaschutzziele bis 2050 nutzen einige LKSG die Formulierung „angestrebt“⁹¹. Daraus folgt eine noch geringere Bindungswirkung. Darüber hinausgehend erklären das EWG Bln., das KSG NRW und das EGKW SH die Klimaschutzziele als für die Landesregierung verpflichtend⁹², was aber keine stärkere Bindung intendieren, sondern eher eine Zuweisung des Normadressaten darstellen dürfte⁹³. Für Nordrhein-Westfalen stellt der Gesetzgeber in der Gesetzesbegründung klar, dass das Gesetz für die

⁸⁶ § 2 Abs. 1 ThürKlimaG.

⁸⁷ *Flaskühler*, Das Klimaschutzrecht in Deutschland: Das Beispiel Nordrhein-Westfalen, in: I. Härtel (Hrsg.), Nachhaltigkeit, Energiewende, Klimawandel, Welternährung, 2014, S. 489 (497).

⁸⁸ *Knauff*, Klimaschutzgesetzgebung auf Landesebene: Placebo oder effektives Instrument des Klimaschutzes durch Recht?, VERW 2016, S. 233 (242).

⁸⁹ § 4 Abs. 1 S. 1 KSG BW; § 3 Abs. 1 S. 1 EWG Bln; Gesetzesbegründung zum BremKEG, LT-Drs. 18/1737 S. 19; § 4 Abs. 1 S. 1 Nds. KlimaG-E; § 3 Abs. 1 KSG NRW; § 4 S. 1 LKSG RP; § 3 Abs. 1 S. 1 EWKG SH, § 3 Abs. 1 S. 1 ThürKlimaG.

⁹⁰ *Sachs*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz – Kommentar, 9. Aufl. 2018, § 40 VwVfG Rn. 26; *Wickel*, Mögliche Inhalte von Klimaschutzgesetzen auf Landesebene, DVBl 2013, S. 77 (79).

⁹¹ § 4 Abs. 1 S. 2 KSG BW; „Orientierungs- und Leitziel“: § 1 Abs. 2 S. 2 BremKEG; § 4 Abs. 1 S. 2 Nds. KlimaG-E; § 4 S. 2 LKSG RP.

⁹² § 3 Abs. 2 S. 1 EWG Bln; § 4 Abs. 1 S. 1 KSG NRW, § 4 Abs. 1 S. 2 EWKG SH.

⁹³ *Flaskühler* spricht hier von einer „Konkretisierung“ der allgemeinen Soll-Bestimmung durch § 4 Abs. 1 KSG NRW, in: *Flaskühler*, Föderale Klimaschutzgesetzgebung in Deutschland im Lichte des wohlgeordneten Rechts, 2018, S. 155.

anderen öffentlichen Stellen nur nach entsprechenden Normsetzungen in dafür vorgesehenen separaten Verfahren verpflichtend ist⁹⁴. Als einfachgesetzliche Regelung können die LKSG zwar die Exekutive, also die Landesregierung und untergeordnete Stellen, binden, jedoch nicht die Landtage als Legislativorgane. Trifft also eine Landesregierung gesetzliche Umsetzungsmaßnahmen zur Erreichung der vorgegebenen Klimaziele, ergibt sich aus dem jeweiligen LKSG keine Verpflichtung für den Landtag, das entsprechend dieser Vorgabe gestaltete Gesetz anzunehmen. Werden im Rahmen von Umsetzungsmaßnahmen zur Erreichung der Klimaziele Gemeinden einbezogen, müssen staatliche Stellen das aus Art. 28 Abs. 2 GG herrührende kommunale Selbstverwaltungsrecht als Grenze berücksichtigen.

Aus den allgemeinen Verpflichtungen Privater kann demgegenüber keine konkrete rechtliche Bindung der Adressaten entstehen. Das folgt aus der weiten und unspezifischen Formulierung. Diese Vorschriften entfalten allenfalls eine „weiche“ Bindungswirkung.

Die Verwendung der Soll-Vorschrift zur Verpflichtung der öffentlichen Hand wird in der Literatur überwiegend als stringent und für die Landesgesetzgeber unausweichlich bezeichnet⁹⁵. Denn die Bundesländer hätten gar nicht die Möglichkeit, hinreichende Maßnahmen zur Treibhausgasminde rung festzuschreiben, da die Ziele häufig nur durch lenkende Maßnahmen des Bundes und der Europäischen Union erreicht werden könnten. Da sich diese dem Einfluss der Landesgesetzgebung entzögen, sei eine höhere Verbindlichkeit eine „politische Wette“⁹⁶. Kritisiert wird die wenig bindende Formulierung allerdings insoweit, als sie eine Einschränkung der Wirksamkeit der normierten Klimaschutzziele darstelle. Zudem folge aus einer Soll-Vorschrift ein geringerer Vertrauensschutz als bei einer strikten Verbindlichkeit; das würde dann relevant, wenn der Gesetzgeber die Klimaschutzziele durch eine Gesetzesänderung modifiziert würde⁹⁷. Diese Kritik ist allerdings auch vor der generell geringen Bindungswirkung von Klimaschutzgesetzen zu sehen: Als einfachgesetzliche Regelung könnten die Klimaziele jederzeit vom Landtag geändert oder aufgehoben werden. Die rechtliche Bindungswirkung ist damit ohnehin gering, auch wenn die durch sie entstehende Bindung der Politik nicht zu unterschätzen ist. Eine auch rechtlich verbindliche Ausgestaltung der Klimaschutzziele ließe sich hingegen nur durch eine Festlegung auf einer höheren Ebene in der Normenhierarchie erreichen⁹⁸.

⁹⁴ Gesetzesbegründung zum KSG NRW, LT-Drs. 16/127 S. 16.

⁹⁵ *Flaskühler*, Das Klimaschutzrecht in Deutschland: Das Beispiel Nordrhein-Westfalen, in: I. Härtel (Hrsg.), Nachhaltigkeit, Energiewende, Klimawandel, Welternährung, 2014, S. 489 (496); *Thomas*, Klimaschutz auf Landesebene – Eine Betrachtung des nordrhein-westfälischen Klimaschutzgesetzes, NVwZ 2013, S. 679 (680); *Wickel*, Klimaschutz auf Länderebene, in: Müller/Kahl (Hrsg.), Energiewende im Föderalismus, 2015, S. 187 (195).

⁹⁶ *Wickel*, Klimaschutz auf Länderebene, in: Müller/Kahl (Hrsg.), Energiewende im Föderalismus, 2015, S. 187 (195 f.).

⁹⁷ *Wickel*, Klimaschutz auf Länderebene, in: Müller/Kahl (Hrsg.), Energiewende im Föderalismus, 2015, S. 187 (196).

⁹⁸ *Müller*, Was ein Klimaschutzgesetz erreichen kann - und was nicht, Standpunkt Tagesspiegel Background, vom 28.02.2018 (aktualisiert am 08.11.2018), abrufbar unter: <https://background.tagesspiegel.de/was-ein-klimaschutzgesetz-erreichen-kann-und-was-nicht> (zuletzt aufgerufen am 24.5.2019).

c) Die Klimaschutzziele im Lichte der föderalen Kompetenzverteilung

Wie schon im vorangehenden Abschnitt angesprochen, fallen wesentliche Steuerungsinstrumente zur Erreichung der Klimaschutzziele der Länder nach der föderalen Kompetenzverteilung dem Bund zu. So hat über Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG das Recht der Luftreinhaltung im BImSchG⁹⁹ und im TEHG¹⁰⁰ eine weitgehende Regelung gefunden. Über Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG ist das Recht der Energiewirtschaft und damit auch das für den Erneuerbaren-Ausbau bedeutsame Förderrecht auf Bundesebene im EEG¹⁰¹ und ergänzend in weiteren energierechtlichen Gesetzen wie dem EnWG¹⁰² geregelt. Das für die Zuteilung von Flächen relevante Recht der Raumordnung ist über Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG ebenfalls der konkurrierenden Gesetzgebung unterworfen. In diesem Lichte dürfte auch die im Berliner KSG gewählte Formulierung zu verstehen sein, wonach lediglich von einem „hinwirkenden“ und „unterstützenden“ Tätigwerden des Senats zum Aufbau einer klimaverträglichen Energieerzeugung die Rede ist¹⁰³.

Gleichwohl bleibt festzuhalten, dass den Ländern Freiräume bleiben, um eigene Umsetzungsinstrumente festzuschreiben, insbesondere im Rahmen der nach Befugnis des Landesgesetzgebers nach Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 GG, vom Raumordnungsrecht des Bundes abzuweichen¹⁰⁴. Es bleibt festzuhalten, dass in einem Mehrebenensystem letztendlich keinem Normsetzungsbefugten allein das erforderliche Instrumentarium zur wirksamen Umsetzung klimaschützender Maßnahmen in die Hand gegeben ist. Klimaschutz lässt sich nur durch Zusammenwirken der europäischen, nationalen und – in einem föderalen Staat – Länderebene erreichen. Insofern ist die Setzung von Klimazielen als Baustein im Gefüge mehrerer Ebenen als Beitrag in diesem Sinne einzuordnen.

III. Gestaltungselemente der Klimaplanung auf Länderebene

Die LKSG enthalten im Anschluss an die Klimaschutzziele eine Reihe von Gestaltungselementen. Identifizieren lassen sich vier Instrumentenkategorien. Obwohl sich deren Bezeichnung und genaue Ausgestaltung je nach LKSG unterscheidet, haben sie im Wesentlichen den gleichen Regelungsgegenstand. Zentral ist das Instrument der Klimaschutzpläne. Die LKSG verpflichten die Lan-

⁹⁹ Bundes-Immissionsschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2013 (BGBl. I S. 1274), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 8. April 2019 (BGBl. I S. 432) geändert worden ist.

¹⁰⁰ Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz vom 21. Juli 2011 (BGBl. I S. 1475), das zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 18. Januar 2019 (BGBl. I S. 37) geändert worden ist.

¹⁰¹ Erneuerbare-Energien-Gesetz vom 21. Juli 2014 (BGBl. I S. 1066), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 17. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2549) geändert worden ist.

¹⁰² Energiewirtschaftsgesetz vom 7. Juli 2005 (BGBl. I S. 1970, 3621), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 17. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2549) geändert worden ist.

¹⁰³ § 15 Abs. 1 S. 1 EWG Bln.

¹⁰⁴ Vgl. dazu ausführlicher: *Ekardt*, Landesklimaschutzrecht und Raumordnungsrecht, in *EurUP* 2011, S. 227 (229f.).

desregierungen in Plänen Maßnahmen, Strategien oder zum Teil auch sektorspezifische Klimaschutzziele festzulegen, um die eigentlichen Klimaschutzziele zu erreichen. Eine verbindliche Rechtswirkung entfalten diese Pläne jedoch nicht. Teilweise werden die Klimaschutzpläne von anderen Plänen und Konzepten ergänzt. Ein regelmäßiges Monitoring ist ein weiteres Umsetzungsinstrument der LKSG. Dazu wird die Umsetzung der Klimaschutzziele durch Beiräte beratend begleitet, die durch die LKSG eingesetzt werden. Als letzte Instrumentenkategorie ist die „Vorbildfunktion der Landesregierung“ zu nennen. Dort wird der Landesregierung eine Vorbildfunktion für Klimaschutz als Handlungsgrundsatz auferlegt. Zusätzlich finden sich im Rahmen der Vorbildfunktion auch Zielsetzungen zu einer klimaneutralen Landesverwaltung.

1. Klimaschutzpläne

a) Inhalt und Struktur

Alle vorliegenden Klimaschutzgesetze – mit Ausnahme des Gesetzes Schleswig-Holsteins – verpflichten die Landesregierung zur Aufstellung¹⁰⁵ von Plänen und Konzepten zum Klimaschutz (im Folgenden: Landesklimaschutzpläne)¹⁰⁶. Die Landesklimaschutzpläne sind als wesentliches Gestaltungselement zur Erreichung der Klimaschutzziele einzustufen¹⁰⁷. Sie sind darauf ausgerichtet, die Gesetzesziele zu konkretisieren sowie Strategien und Maßnahmen zu ihrer Einhaltung zu benennen¹⁰⁸. In der Regel führen die LKSG eine Reihe von Kernelementen auf, die als Mindestinhalt in den Landesklimaschutzplänen enthalten sein sollten. Diese Kernelemente sehen häufig vor:

- die Festlegung von detaillierteren Klimazielen einschließlich sektorspezifischer Ziele,
- die Ermittlung von CO₂-Einsparpotentialen und
- Strategien und Maßnahmen, um die festgelegten Einsparziele zu erreichen¹⁰⁹.

Daneben stehen zum Teil auch Vorgaben, die bei der Festsetzung der Ziele die Berücksichtigung von Sicherheit, Wirtschaftlichkeit und Finanzierbarkeit der Energieversorgung vorschreiben und damit Klimaschutzmaßnahmen einschränken können¹¹⁰. Einzelne Klimaschutzgesetze stehen

¹⁰⁵ Eine Besonderheit liegt auch in Nordrhein-Westfalen vor, wo der Klimaschutzplan von der Landesregierung aufgestellt, aber vom Landtag beschlossen wird, § 6 Abs. 1 KSG NRW, vgl. dazu auch oben D.I.

¹⁰⁶ Mit teils unterschiedlichen Bezeichnungen: § 6 Abs. 1 S. 1 KSG BW; § 4 Abs. 1 EWG Bln; § 4 Abs. 1 S. 1 BremKEG; § 6 Abs. 1 S. 1 Nds. KlimaG-E; § 6 Abs. 1 KSG NRW; § 6 Abs. 1 S. 1 LKSG RP; § 6 Abs. 1 S. 1 ThürKlimaG.

¹⁰⁷ Gesetzesbegründung zum KSG BW, LT-Drs. 15/3465, S. 26; zum EWG Bln, LT-Drs. 17/2339 S. 28; zum BremKEG, LT-Drs. 18/1737 S. 20; zum LKSG RP, LT-Drs. 16/3288 S. 11; zum ThürKlimaG, LT-Drs. 6/4919 S. 30; *Flaskühler*, Das Klimaschutzrecht in Deutschland: Das Beispiel Nordrhein-Westfalen, in: I. Härtel (Hrsg.), Nachhaltigkeit, Energiewende, Klimawandel, Welternährung, 2014, S. 489 (497).

¹⁰⁸ § 6 Abs. 1 S. 1 KSG BW; § 4 Abs. 1 EWG Bln; § 4 Abs. 1 S. 2; § 6 Abs. 2 S. 1 KSG NRW; § 6 Abs. 1 S. 1 LKSG RP.

¹⁰⁹ § 6 Abs. 2 KSG BW; § 4 Abs. 2 S. 2 EWG Bln; § 4 Abs. 1 S. 4 BremKEG; § 6 Abs. 1 S. 4 Nds. KlimaG-E; § 6 Abs. 4 KSG NRW; § 6 Abs. 2 LKSG RP; § 6 Abs. 2 ThürKlimaG, Gesetzesbegründung zum ThürKlimaG, LT-Drs. 6/4919 S. 30.

¹¹⁰ § 6 Abs. 2 Nr. 2 KSG BW; § 4 Abs. 2 S. 2 Nr. 3 EWG Bln; § 6 Abs. 2 Nr. 2.

heraus, indem sie Inhalte wie die Sicherung und den Ausbau von CO₂-Senken¹¹¹ oder Strategien zur Erhaltung der Funktion kohlenstoffreicher Böden als natürliche Speicher klimarelevanter Stoffe¹¹² vorsehen.

b) Rechtsqualität

Fast alle Klimaschutzpläne¹¹³ werden durch die Landesregierung erstellt und von ihr beschlossen; ihre Rechtsform ist die eines Kabinettsbeschlusses. Dabei ist in verschiedenen Ausprägungen die Öffentlichkeit zu beteiligen¹¹⁴. Wirkungsbeiträge und Wechselwirkungen von Klimaschutzmaßnahmen des Bundes und der Europäischen Union sind bei der Erstellung zu berücksichtigen¹¹⁵. Vor der Beschlussfassung muss der Klimaschutzplan dem Landtag zumeist zur Stellungnahme vorgelegt werden¹¹⁶. Die Landesklimaschutzpläne sind periodisch fortzuschreiben, wobei die Frequenz von jährlich in Berlin über alle vier Jahre in Bremen und Rheinland-Pfalz bis hin zu fünf Jahren in den übrigen Bundesländern reicht¹¹⁷.

Hinsichtlich des Verfahrens weisen die Klimaschutzpläne von Nordrhein-Westfalen und Berlin die Besonderheit auf, dass die Klimaschutzpläne zwar von den jeweiligen Landesregierungen aufgestellt werden, aber vom Landtag beschlossen werden müssen¹¹⁸. Gesetzesqualität verleiht ihnen das dennoch nicht¹¹⁹. Für NRW spricht dafür unter anderem die Verordnungsermächtigung in § 6 Abs. 6 KSG NRW, der zufolge die Landesregierung bestimmte Vorgaben des Klimaschutzplans für öffentliche Stellen für verbindlich erklären kann¹²⁰. Zudem ist der auf Grundlage des KSG NRW erstellte Klimaschutzplan aufgrund seiner inhaltlichen und formellen Gestaltung ganz offensichtlich nicht als Gesetz einzuordnen¹²¹. Im Falle Berlins ist die fehlende Gesetzesqualität ebenfalls

¹¹¹ § 4 Abs. 2 S. 2 Nr. 3 lit. b) EWG Bln.

¹¹² § 6 Abs. 1 S. 4 Nr. 3 Nds. KlimaG-E.

¹¹³ Mit Ausnahme des Klimaschutzplans des KSG NRW und des EWG Bln.

¹¹⁴ § 6 Abs. 1 S. 1 KSG BW; § 4 Abs. 1 EWG Bln; § 6 Abs. 1 S. 1 Nds. KlimaG-E; § 6 Abs. 1 KSG NRW; § 6 Abs. 1 S. 1, 3 ThürKlimaG; keine Öffentlichkeitsbeteiligung: BremKEG; LKSG RP.

¹¹⁵ § 6 Abs. 2 S. 2 KSG BW; § 4 Abs. 4 EWG Bln; § 6 Abs. 1 S. 5 Nds. KlimaG-E; § 6 Abs. 3 S. 1 KSG NRW; § 6 Abs. 2 S. 2 LKSG RP; § 6 Abs. 1 S. 2 ThürKlimaG.

¹¹⁶ § 6 Abs. 1 S. 2 KSG BW; § 4 Abs. 3 S. 1 EWG Bln, Gesetzesbegründung: zum EWG Bln, LT-Drs. 17/2339 S. 29; § 6 Abs. 1 S. 1 Nds. KlimaG-E; § 6 Abs. 4 LKSG RP; § 6 Abs. 3 ThürKlimaG; Keine Stellungnahme des Landtag: BremKEG; Beschlussfassung durch Landtag: § 6 Abs. 1 KSG NRW.

¹¹⁷ § 6 Abs. 1 S. 3 KSG BW (fünf Jahre); § 4 Abs. 2 S. 1 EWG Bln (jährlich); § 4 Abs. 1 S. 2 BremKEG (vier Jahre); § 6 Abs. 3 Nds. KlimaG-E (fünf Jahre); § 6 Abs. 2 S. 2 KSG NRW (fünf Jahre); § 6 Abs. 1 S. 1 LKSG RP (vier Jahre); § 6 Abs. 2 ThürKlimaG (fünf Jahre).

¹¹⁸ § 4 Abs. 3 EWG Bln; § 6 Abs. 1 S. 1 KSG NRW.

¹¹⁹ So für NRW: *Heß/Kachel/Lange*, Das Klimaschutzgesetz Nordrhein-Westfalen – Wirksames Instrument für den Klimaschutz auf Landesebene?, *EnWZ* 2013, S. 155 (159); *Thomas*, Klimaschutz auf Landesebene – Eine Betrachtung des nordrhein-westfälischen Klimaschutzgesetzes, *NVwZ* 2013, S. 679 (681); *Wickel*, Mögliche Inhalte von Klimaschutzgesetzen auf Landesebene, *DVBl* 2013, S. 77 (79); a. A.: *Ekarde*, Zur Vereinbarkeit eines Landesklimaschutzrechts mit dem Bundes, *UPR* 2011, S. 371 (372).

¹²⁰ So auch *Wickel*, Mögliche Inhalte von Klimaschutzgesetzen auf Landesebene, *DVBl* 2013, S. 77 (79).

¹²¹ Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen: Klimaschutzplan Nordrhein-Westfalen, abrufbar unter:

aus dem Wortlaut des § 4 EWG Bln. und aus der Gestaltung des „Berliner Energie- und Klimaschutzprogramms 2030“¹²² zu schließen.

Das Klimaschutzgesetz NRW sieht darüber hinaus bei der Erstellung des Klimaschutzplans eine strategische Umweltprüfung nach § 4 a UVPG NRW¹²³ vor¹²⁴ und es sind die Wirkungsbeiträge und Wechselwirkungen von Produktionsverlagerungen von und nach Nordrhein-Westfalen sowie zum Klimaschutz geeignete Maßnahmen anderer Fachplanungen zu berücksichtigen¹²⁵. Einschränkend sind die Vorgaben des Klimaschutzplans für juristische Personen des Privatrechts, auf die das Land einen gewissen Einfluss hat, wettbewerbsneutral zu gestalten¹²⁶.

Einzig im Stadtstaat Bremen ist vorgesehen, dass die Gemeinden bei der Erstellung des Klimaschutzplans mitwirken¹²⁷. Zusätzlich verpflichtet das BremKEG die Landesregierung, ein Klimamanagement einzurichten, welches das Land und die Gemeinden bei der Umsetzung des Klimaschutzplans unterstützen soll. Seine Aufgaben sind insbesondere die Koordinierung der Umsetzung des Klimaschutzplans, die Dokumentation der durchgeführten Maßnahmen und ihre Wirkungen sowie der Informations- und Meinungsaustausch in der Öffentlichkeit¹²⁸.

Insgesamt sind Landesklimaschutzpläne als Umsetzungsinstrumente der Klimaschutzziele einzuordnen. Die LKSG geben hierfür lediglich einen Rahmen vor, indem sie inhaltliche Mindestvorgaben sowie Verfahrensregeln zu Erstellung und Beschluss der Landesklimaschutzpläne vorgeben. Wie sich dieses Verfahren in der Praxis bewährt, wird sich auf lange Sicht zeigen.

c) Wirkung

Eine verbindliche Außenwirkung fehlt den Klimaschutzplänen durch ihre Rechtsform als Kabinettsbeschlusses¹²⁹; ihnen wird eine bloß politische¹³⁰, strukturierende¹³¹ und koordinierende¹³² Funktion zugesprochen. Eine Ausnahme bildet das KSG NRW. Es ermächtigt die Landesregierung, durch Rechtsverordnungen Vorgaben des Klimaschutzplans für öffentliche Stellen als verbindlich

https://www.umwelt.nrw.de/fileadmin/redaktion/Broschueren/klimaschutzbericht_nrw_151201.pdf (zuletzt aufgerufen am 24.5.2019).

¹²² Abgeordnetenhaus Berlin, 18. Wahlperiode, Drucksache 18/0423, abrufbar unter:

<https://www.parlament-berlin.de/ad0s/18/IIIPlen/vorgang/d18-0423.pdf> (zuletzt aufgerufen am 24.5.2019).

¹²³ Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung im Lande Nordrhein-Westfalen (UVPG NW) vom 29.04.1992, GV. NRW. 1992 S. 175, zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 15. 11. 2016, GV. NRW. S. 934.

¹²⁴ Gesetzesbegründung zum KSG NRW, LT-Drs. 16/127 S. 20.

¹²⁵ § 6 Abs. 3 S. 2 KSG NRW.

¹²⁶ § 6 Abs. 3 S. 3 KSG NRW.

¹²⁷ § 4 Abs. 1 S. 4 BremKEG.

¹²⁸ § 4 Abs. 2 BremKEG.

¹²⁹ Oder Landtagsbeschluss im Falle KSG NRW, siehe oben: Fn. D.I.

¹³⁰ *Knauff*, Klimaschutzgesetzgebung auf Landesebene: Placebo oder effektives Instrument des Klimaschutzes durch Recht?, *VERW* 2016, S. 233 (243).

¹³¹ *Thomas*, Klimaschutz auf Landesebene – Eine Betrachtung des nordrhein-westfälischen Klimaschutzgesetzes, *NVwZ* 2013, S. 679 (681).

¹³² *Thomas*, Klimaschutz auf Landesebene – Eine Betrachtung des nordrhein-westfälischen Klimaschutzgesetzes, *NVwZ* 2013, S. 679 (681); *Wickel*, Mögliche Inhalte von Klimaschutzgesetzen auf Landesebene, *DVBl.* 2013, S. 77 (80).

zu erklären¹³³. Öffentliche Stellen sind dabei zunächst die Landesregierung und den kommunalen Körperschaften. Unter den Begriff können aber auch alle sonstigen Stellen gefasst werden, die einem bestimmenden Einfluss des Landes unterliegen¹³⁴. So erlangen indirekt Vorgaben des rechtlich unverbindlichen Klimaschutzplans Außenwirkung, indem sie in die Form einer Verordnung gegossen werden. Eine Umgehung des demokratisch legitimierten Gesetzgebers ist hier aber auszuschließen, da in Nordrhein-Westfalen der Sonderfall vorliegt, dass der Klimaschutzplan selbst vom Landtag beschlossen werden muss¹³⁵.

2. Weitere Klimaschutzkonzepte

Neben den Klimaschutzplänen sehen die meisten LKSG die Erstellung weiterer Pläne und Konzepte vor, die dem Klimaschutz dienen sollen. Charakteristisch für derartige sonstige Konzepte ist, dass sie – im Gegensatz zu den Klimaschutzplänen – einen thematisch begrenzten Anwendungsbereich haben sollen. So sieht ein Großteil der LKSG vor, dass die jeweilige Landesregierung ein Konzept zur Erreichung einer klimaneutralen Verwaltung¹³⁶ erarbeitet¹³⁷. Das ThürKSG verpflichtet die Landesregierung, zusätzlich eine Landeswärmestrategie zu erstellen¹³⁸. Weitergehende Verpflichtungen enthält auch das EWKG SH. Danach ist die Landesregierung im Rahmen der Vorbildfunktion verpflichtet, eine Green-IT-Strategie zur Steigerung der Energieeffizienz bei der Beschaffung und Nutzung von Informationstechnik sowie Strategien zur nachhaltigen Beschaffung und für klimaverträgliche Mobilität der Bediensteten zu entwickeln¹³⁹.

Verschiedene LKSG sehen auch vor, dass Kommunen Planungsaufgaben übernehmen: Das BremKEG verpflichtet die Kommunen, städtebauliche Konzepte zum Klimaschutz zu erstellen. Diese Konzepte sollen insbesondere Aussagen zu kommunalen Maßnahmen betreffend die Bauleitplanung und den Abschluss städtebaulicher Verträge enthalten¹⁴⁰. In Nordrhein-Westfalen kann die Landesregierung Gemeinden¹⁴¹ zur Erstellung von Klimaschutzkonzepten durch Rechtsverordnung verpflichten¹⁴². Hier ergibt sich die Verpflichtung der Gemeinden also nicht direkt aus dem LKSG, sondern erst aus einem Tätigwerden der Landesregierung.

¹³³ § 6 Abs. 6 S. 1 KSG NRW.

¹³⁴ § 2 Abs. 2 KSG NRW.

¹³⁵ § 6 Abs. 1 KSG NRW, vgl. oben unter D.I..

¹³⁶ Siehe dazu unten E.III.5.

¹³⁷ § 7 Abs. 2 S. 2 KSG BW; § 7 Abs. 1 S. 3 EWG Bln; § 4 Abs. 1 S. 6 EWKG SH.

¹³⁸ § 6 Abs. Nr. 4 ThürKlimaG.

¹³⁹ § 4 Abs. 5 S. 1 EWKG SH.

¹⁴⁰ § 13 Abs. 1 BremKEG.

¹⁴¹ Neben Gemeinden sind auch Gemeindeverbände sowie andere öffentliche Stellen (Einrichtungen und Sondervermögen des Landes sowie einige der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen und privaten Rechts), bei denen ein bestimmender Einfluss durch die Gemeinden und Gemeindeverbände besteht, einbezogen.

¹⁴² § 5 Abs. 1 Satz 3 KSG NRW.

Zwei weitere LKSG sehen die Erstellung von kommunalen Konzepten zwar nur als optional vor, schaffen aber mit einer Verpflichtung energiewirtschaftlicher Unternehmen, den Gemeinden die erforderlichen Daten zur Verfügung zu stellen, die Basis für kommunales Tätigwerden¹⁴³. In diesem Rahmen sehen das EWKG SH und das ThürKlimaG vor, dass die Gemeinden, kommunale Wärme- und Kältepläne¹⁴⁴ beziehungsweise Wärmekonzepte¹⁴⁵ aufstellen.

Neben den Konzepten, die dem Klimaschutz dienen, sind in fast allen LKSG Regelungen zur Erarbeitung Klimawandelanpassungskonzepten vorgesehen¹⁴⁶. Diese Konzepte sollen Strategien und Maßnahmen zur Begrenzung der negativen Folgen des Klimawandels enthalten. Als Beispiel sei das Thüringer KSG genannt, welches die Landesregierung verpflichtet, ein integriertes Maßnahmenprogramm zu beschließen. Darin sollen sektorspezifische Strategien und Maßnahmen zur Begrenzung der negativen Folgen des Klimawandels enthalten sein.¹⁴⁷

3. Monitoring

Alle LKSG schreiben ein Monitoring vor¹⁴⁸. In dessen Rahmen sollen in regelmäßigen Abständen – von einem Jahr in Bremen¹⁴⁹ bis zu fünf Jahren in Thüringen¹⁵⁰ – Berichte erstellt werden. Zum Inhalt haben diese Berichte unter anderem:

- die Entwicklung der Treibhausgasemissionen
- den Umsetzungsstand von Zielen und Maßnahmen,
- die Bewertung der Ergebnisse,
- Vorschläge zur Weiterentwicklung der Klimaschutzpläne¹⁵¹.

Einzelne LKSG enthalten noch weitergehende Berichtspflichten. Beispielsweise verlangt der Nds. KlimaG-E, dass das Monitoring Energieberichte über die landeseigenen Gebäude, Berichte über die CO₂-Emissionen von Dienstfahrzeugen des Landes sowie über durch Dienstreisen verursachte CO₂-Emissionen umfasst¹⁵².

¹⁴³ § 7 Abs. 3-5 EWKG SH; § 8 Abs. 3-6 ThürKlimaG.

¹⁴⁴ § 7 Abs. 1 EWKG SH.

¹⁴⁵ § 8 Abs. 3 ThürKlimaG.

¹⁴⁶ § 4 Abs. 2 KSG BW; § 12 EwGBln; § 3 BremKEG; § 6 Abs. 2 Nds. KlimaG-E; § 6 Abs. 4 S. 1 Nr. 6 KSG NRW; § 10 EWKG SH; § 11 ThürKSG.

¹⁴⁷ § 11 ThürKSG.

¹⁴⁸ § 9 KSG BW; § 5 EWG Bln; § 5 BremKEG; § 8 Nds. KlimaG-E; § 8 i. V. m. § 10 KSG NRW; § 7 LKSG RP; § 5 EWKG SH; § 13 ThürKlimaG.

¹⁴⁹ § 5 Abs. 1 BremKEG.

¹⁵⁰ § 13 Abs. 3 ThürKlimaG.

¹⁵¹ § 9 Abs. 2 KSG BW; § 5 Abs. 1 EWG Bln; § 5 Abs. 1-3 BremKEG; § 8 Abs. 2 Nds. KlimaG-E; § 8 Abs. 2 KSG NRW; § 7 Abs. 2 LKSG RP; § 5 Abs. 1 EWKG SH; § 13 Abs. 1 ThürKlimaG.

¹⁵² § 8 Abs. 2 Nr. 2, 3 Nds. KlimaG-E.

Die Berichte sind von der Landesregierung zu erstellen. Sie sind dem Landesparlament vorzulegen¹⁵³ und werden veröffentlicht, was in den meisten Fällen auch ausdrücklich im Gesetz vorgesehen ist¹⁵⁴.

4. Beirat

Bis auf den Nds. KlimaG-E schreiben alle vorliegenden Klimaschutzgesetze die Einrichtung eines unabhängigen Klimaschutzbeirats vor. Er soll aus Vertretern der Wissenschaft und Gesellschaft bestehen und die Landesregierung bei der Erreichung der Klimaschutzziele und Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen beraten¹⁵⁵. Für die Ernennung zuständig ist teils die Landesregierung¹⁵⁶, teils das für Klimaschutz zuständige Ministerium¹⁵⁷.

Die meisten LKSG machen hinsichtlich der Anzahl der Mitglieder im Beirat und der Dauer der Berufung keine näheren Angaben¹⁵⁸ oder knüpfen an die Legislaturperiode des Landtags an¹⁵⁹. Hier ist also der Landesregierung ein gewisser Freiraum zur Organisation des Beirats eingeräumt. Genauere Festlegungen treffen lediglich Nordrhein-Westfalen und Bremen, welche jeweils fünf Mitglieder und eine Amtszeit von fünf Jahren festlegen¹⁶⁰. Auch soll das Gremium auf die Einhaltung der Klimaschutzziele achten, ohne dass ihm dafür andere Instrumente als die Beratung der Landespolitik an die Hand gegeben werden¹⁶¹. In Bremen und Nordrhein-Westfalen wird ihm gestattet, auf eigene Initiative der Landesregierung Vorschläge für Klimaschutzmaßnahmen zu machen oder sich mit den Themen der Klima- und Energiepolitik zu befassen¹⁶². Rechtliche Verbindlichkeit erlangen Äußerungen des Beirats nicht, seine Bedeutung ist vielmehr in der politischen Bindungswirkung zu suchen.

¹⁵³ § 9 Abs. 3 KSG BW; § 4 Abs. 1, 3 EWG Bln; § 5 BremKEG; §§ 8, 9 Nds. KlimaG-E; Gesetzesbegründung zum KSG NRW, LT-Drs. 16/127 S. 22; § 7 Abs. 3 LKSG RP; § 5 Abs. 1 EWKG SH; § 13 Abs. 3 ThürKlimaG; für NRW ist aber ebenfalls die Veröffentlichung des Monitoring-Berichts vorgesehen, vgl. etwa Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, Klimaschutzplan Nordrhein-Westfalen, abrufbar unter:

https://www.umwelt.nrw.de/fileadmin/redaktion/Broschueren/klimaschutzbericht_nrw_151201.pdf (zuletzt aufgerufen am 24.5.2019).

¹⁵⁴ § 5 Abs. 4 S. 2 EWG Bln; § 8 Abs. 1 S. 2 KSG NRW; § 7 Abs. 1 S. 2 KSG RP; § 9 Nds. KlimaG-E.

¹⁵⁵ § 10 KSG BW; § 11 Abs. 1 EWG Bln; § 6 Abs. 1 BremKEG; § 9 Abs. 1 KSG NRW; § 8 Abs. 1, 3, 4 LKSG RP; § 6 Abs. 1 EWKG SH; § 14 Abs. 1 ThürKlimaG.

¹⁵⁶ § 10 S. 1 KSG BW, § 11 Abs. 1 EWK Bln.; § 6 S. 1 BremKEG; § 9 Abs. 1 S. 2 KSG NRW.

¹⁵⁷ § 8 Abs. 1 KSG RP; § 6 Abs. 1 EWKG SH; § 14 Abs. 1 S. 1 ThürKlimaG.

¹⁵⁸ § 10 KSG BW; § 8 KSG RP; § 14 ThürKlimaG.

¹⁵⁹ § 11 Abs. 1 EWG Bln.; § 6 Abs. 1 EWKG SH.

¹⁶⁰ § 6 Abs. 1 BremKEG; § 9 Abs. 1 KSG NRW.

¹⁶¹ § 10 KSG BW; § 11 Abs. 1 EWG Bln; § 6 Abs. 1 BremKEG; § 9 Abs. 1 KSG NRW; § 8 Abs. 1, 3, 4 LKSG RP; § 6 Abs. 1 EWKG SH; § 14 Abs. 1 ThürKlimaG.

¹⁶² § 6 Abs. 2 S. 3 BremKEG; § 9 Abs. 2 KSG NRW.

5. Vorbildfunktion und klimaneutrale Landesverwaltung

Viele der vorliegenden LKSG enthalten einen oft mit „Vorbildfunktion“ überschriebenen Abschnitt, der Regelungen zu Klimaschutzmaßnahmen der öffentlichen Hand enthält¹⁶³. Darin wird der öffentlichen Hand ganz allgemein eine Vorbildfunktion beim Klimaschutz zugewiesen¹⁶⁴. Einige LKSG konkretisieren diese allgemeine Vorbildfunktion, indem sie vorsehen, dass diese insbesondere durch Energieeinsparung, effiziente Bereitstellung, Umwandlung, Nutzung und Speicherung von Energie sowie Nutzung von erneuerbaren Energien erfolgen soll¹⁶⁵. Adressat ist in jedem Fall die Landesregierung, meist sind auch die Gemeinden¹⁶⁶ und in unterschiedlicher Ausprägung auch „andere öffentliche Stellen“¹⁶⁷ angesprochen. Aus dieser allgemeinen Vorbildfunktion folgen jedoch keine konkreten Handlungspflichten der angesprochenen Stellen. Sie ist in der Regel als Grundsatz ausgestaltet, dessen Umsetzung dem Adressaten selbst überlassen ist¹⁶⁸. Hinsichtlich der Gemeinden enthalten einige LKSG die Vorgabe, dass sie, unbeschadet besonderer Pflichten, die allgemeine Vorbildfunktion in eigener Verantwortung erfüllen¹⁶⁹.

Zusätzlich finden sich in den Abschnitten zur Vorbildfunktion noch speziellere Regelungen. Kern ist in der Regel die Festlegung des Ziels einer klimaneutralen Landesverwaltung¹⁷⁰. So sieht etwa das KSG NRW vor, dass die Landesverwaltung bis 2030 klimaneutral sein soll¹⁷¹. Differenzierter bestimmt das EWKG SH, dass Landesliegenschaften bis 2020 40 % CO₂-Emissionen gegenüber 1990 einsparen und bis 2050 CO₂-frei sein sollen¹⁷². Im Rahmen dieser Vorgaben setzt sich die Landesregierung Schleswig-Holstein das Ziel, bis 2050 die CO₂-freie Restwärmeversorgung von Landesliegenschaften vorrangig durch effiziente Nutzung erneuerbarer Energien zu realisieren¹⁷³.

Der Begriff Vorbildfunktion ist zunächst als allgemeiner Handlungsgrundsatz für die Landesregierungen und Gemeinden zu verstehen. Daraus allein folgen noch keine konkreten Handlungs-

¹⁶³ § 7 KSG BW; §§ 6–11 EWG Bln; §§ 7–9 BremKEG; § 7 KSG NRW; § 9 LKSG RP; § 4 EWKG SH; § 7 ThürKlimaG; nicht jedoch: Nds. KlimaG-E.

¹⁶⁴ § 7 Abs. 1 KSG BW; § 6 EWG Bln; § 7 BremKEG; § 9 Abs. 1 LKSG RP; § 7 Abs. 1 ThürKlimaG.

¹⁶⁵ § 7 Abs. 1 KSG BW; § 6 EWG Bln; § 9 Abs. 1 LKSG RP; § 7 Abs. 1 ThürKlimaG.

¹⁶⁶ § 7 BremKEG; § 7 Abs. 1 EWKG SH; § 7 Abs. 1 ThürKlimaG, vgl. auch oben unter E.III.2

¹⁶⁷ § 7 Abs. 1 i. V. m. § Abs. 1 KSG BW; § 6 i. V. m. § 2 Nr. 4 EWG Bln; § 9 Abs. 1 i. V. m. § 3 Abs. 2 LKSG RP; § 7 Abs. 1 ThürKlimaG.

¹⁶⁸ Gesetzesbegründung zum: KSG BW, LT-Drs. 15/3465 S. 27; EWG Bln, LT-Drs. 17/2339 S. 31; ThürKlimaG, LT-Drs. 6/4919 S. 32.

¹⁶⁹ § 7 Abs. 4 S. 1 KSG BW; § 9 Abs. 1 S. 1 EWG Bln; § 9 Abs. 1, 5 KSG RP; § 7 Abs. 3 ThürKSG.

¹⁷⁰ § 7 Abs. 2 KSG BW; § 7 EWG Bln; § 7 KSG NRW; § 9 Abs. 3 LKSG RP; § 4 Abs. 1 EWKG SH; § 7 Abs. 3 ThürKlimaG; nicht jedoch: BremKEG; Nds. KlimaG-E.

¹⁷¹ § 7 S. 1 KSG NRW.

¹⁷² § 4 Abs. 1, EWKG SH.

¹⁷³ § 4 Abs. 2 S. 4 EWKG SH.

pflichten. Konkretisiert wird die Vorbildfunktion durch Zielvorgaben für die Erreichung einer klimaneutralen Verwaltung. Dazu ist von der Landesregierung meist ein eigenes Konzept¹⁷⁴ zu erstellen, das teilweise einem eigenen Monitoring unterliegt und der Ausfüllung der abstrakt-generell normierten Vorbildfunktion dient. Während sich einige LKSG auf diese allgemeinen Aspekte beschränken, enthalten andere noch zusätzliche Vorgaben. Dadurch gewährleisten sie eine weitergehende Ausgestaltung der Vorbildfunktion.

Besonders umfassende Vorgaben zur Vorbildfunktion enthalten die LKSG von Berlin, Bremen und Schleswig-Holstein. Sie alle enthalten Verpflichtungen, die sich auf die Klimaverträglichkeit öffentlicher Gebäude beziehen. Mit sehr detaillierten Regelungen verpflichtet beispielsweise das EWG Bln die Landesregierung, ein Konzept zur Aufstellung von Sanierungsfahrplänen sowie eines Energiemanagements öffentlicher Gebäude vorzulegen¹⁷⁵. Das BremKEG beschränkt sich auf die Pflicht, eine Energiebedarfsbegrenzung bei Errichtung, Änderung und Anmietung öffentlicher Gebäude festzulegen und anzuwenden¹⁷⁶ sowie ein Controlling des Energieverbrauchs öffentlicher Gebäude einzurichten¹⁷⁷. Sehr spezifisch regelt das EWKG SH energetische Standards für Neuerichtung sowie Ausbau- und Erweiterungsmaßnahmen von Nichtwohngebäuden auf Landesliegenschaften¹⁷⁸. Auch wird für Renovierungen von Gebäuden auf Landesliegenschaften ein maximaler Wärmebedarf festgelegt¹⁷⁹. Zusätzlich sind bei Hochbaumaßnahmen auf Landesliegenschaften der Leitfaden „Nachhaltiges Bauen“¹⁸⁰ und das Zertifizierungssystem „Bewertungssystem Nachhaltiges Bauen“ anzuwenden¹⁸¹.

Neben dem Gebäudebestand spielt auch die Organisation der Beschaffung der öffentlichen Hand für den Klimaschutz eine Rolle. Klimaverträgliche Beschaffungsvorgänge werden vom BremKEG ausdrücklich vorgeschrieben¹⁸², das EWKG SH verpflichtet die Landesregierung lediglich zur Entwicklung von Strategien für klimaverträgliche Beschaffungsvorgänge¹⁸³.

Als einziges LKSG verpflichtet das EWG Bln die Landesverwaltung dazu, auf den Abschluss von Klimaschutzvereinbarungen¹⁸⁴ mit privaten Dritten hinzuwirken¹⁸⁵. Ausweislich der Gesetzesbegründung wurde dieses Instrument in Berlin schon in der Zeit vor Verabschiedung des EWG Bln.

¹⁷⁴ Näher zu diesen Klimaschutzkonzepten: siehe oben unter: E.III.2.

¹⁷⁵ § 8 EWG Bln.

¹⁷⁶ § 8 BremKEG.

¹⁷⁷ § 9 Abs. 3 BremKEG.

¹⁷⁸ § 4 Abs. 2 S. 1 EWKG SH.

¹⁷⁹ § 4 Abs. 2 S. 2 EWKG SH.

¹⁸⁰ § 4 Abs. 3 S. 1 EWKG SH; auf den Leitfaden „Nachhaltiges Bauen“ bezieht sich auch § 7 Abs. 5 KSG BW.

¹⁸¹ § 4 Abs. 3 S. 2 EWKG SH.

¹⁸² § 9 Abs. 1, 2 BremKEG.

¹⁸³ § 4 Abs. 5 EWKG SH.

¹⁸⁴ Bei Klimaschutzvereinbarungen handelt es sich um eine freiwillige Verpflichtung privater Unternehmen bestimmte selbstgesetzte Klimaschutzziele einzuhalten. Vgl.: <https://www.berlin.de/senuvk/klimaschutz/aktiv/vereinbarung/> (zuletzt aufgerufen am 24.5.2019).

¹⁸⁵ § 10 EWG Bln.

erfolgreich eingesetzt.¹⁸⁶ Auf diese Weise sollen klimafreundliche Handlungsweisen auch bei juristischen Personen und Personengesellschaften des Privatrechts, an denen das Land Berlin mehrheitlich beteiligt ist, sowie an Hochschulen und hochschulmedizinische Einrichtungen¹⁸⁷ etabliert werden.

IV. Querbezüge der Landesklimaschutzgesetze

Die existierenden LKSG haben gemeinsam, dass sie auf einer sehr abstrakten Ebene Vorgehensweisen festlegen und Institutionen schaffen, um die Berücksichtigung des Klimaschutzes auf Landesebene sicherzustellen. Seltener finden sich jedoch auch Regelungen, denen eine Querschnittsfunktion zukommt: Hier ist intendiert, dass die entsprechenden Vorgaben aus den LKSG direkt auf andere Rechtsbereiche ausstrahlen. Es lassen sich hier drei Bereiche ausmachen, die als Querschnittsmaterie vorgesehen werden: Erstens der ermessenslenkende Grundsatz der klimafreundlichen Auslegung, zweitens der Bildungsbereich und drittens die Raumordnung.

1. Klimafreundliche Auslegung und Ermessenslenkung

In mit „Grundsatz“¹⁸⁸ oder „Handlungsstrategien“¹⁸⁹ überschriebenen Vorschriften normieren viele Landesklimaschutzgesetzgeber, mit welchen übergeordneten Maßnahmenkategorien die Gesetzesziele verwirklicht werden sollen¹⁹⁰. Beispielsweise enthält das KSG BW den Klimaschutzgrundsatz, dass der

- Energieeinsparung,
- der effizienten Bereitstellung, Umwandlung, Nutzung und Speicherung von Energie, sowie
- dem Ausbau erneuerbarer Energie

bei der Verwirklichung der Klimaschutzziele besondere Bedeutung zukommt¹⁹¹. Damit verweisen die LKSG – wenn auch wenig detailliert – auf fachliche Regelungsbereiche, indem den genannten Feldern eine besonders hohe Priorität eingeräumt wird. Landesregierung und Verwaltung sind damit gehalten, ihr Verwaltungshandeln auf diese Vorgaben auszurichten. Hier wäre es zum Bei-

¹⁸⁶ Abgeordnetenhaus Berlin, Drs. 17/2339, S. 36.

¹⁸⁷ § 10 Abs. 1 EWG Bln.

¹⁸⁸ § 5 KSG BW; § 5 Abs. 1, 2 Nds.-KlimaG-E; § 5 KSG RP; § 3 Abs. 4 EWKG SH.

¹⁸⁹ § 2 Abs. 1 BremKEG.

¹⁹⁰ § 5 KSG BW; § 2 Abs. 1 BremKEG; § 5 Abs. 1, 2 Nds.-KlimaG-E; § 3 Abs. 2 KSG NRW; § 5 KSG RP; § 3 Abs. 4 EWKG SH.

¹⁹¹ § 5 KSG BW.

spiel denkbar, dass landesspezifische Ausbauziele für erneuerbare Energien entsprechend ehrgeiziger gestaltet werden, um deren Bedeutung bei der Verwirklichung der Klimaschutzziele gerecht zu werden.

Neben den Klimaschutzgrundsätzen finden sich auch ermessenslenkende Vorschriften, die auch Querbezüge in andere Rechtsbereiche eröffnen. Diese schreiben den öffentlichen Stellen des jeweiligen Landes vor, das LKSG und seine Ziele bei Abwägungs- und Ermessensentscheidungen zu beachten¹⁹². Anzumerken ist aber auch, dass es sich hier um sehr allgemeine Anforderungen handelt, aus denen aufgrund ihrer unspezifischen Art kaum konkrete Handlungspflichten für staatliche Organe erwachsen können. Auch bleibt der Klimaschutz in Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen nur einer von vielen zu berücksichtigenden Belangen. Gerade gegenüber entgegenstehenden verfassungsrechtlichen Grundsätzen haben einfachgesetzlich normierte klimaschützende Aspekte wenig Durchsetzungskraft.

2. Bildung

Die meisten der untersuchten Klimaschutzgesetze enthalten eine Regelung, welche die staatlichen, kommunalen und privaten Erziehungs-, Bildungs- und Informationsträger durch eine Soll-Vorschrift dazu bestimmt, über Ursachen und Bedeutung des Klimawandels sowie die Aufgaben des Klimaschutzes aufzuklären und das Bewusstsein für einen sparsamen Umgang mit Energie zu fördern¹⁹³. Im Rahmen des Gesetzes zur Umsetzung der Energiewende und zur Förderung des Klimaschutzes in Berlin änderte das Land Berlin zusätzlich zum Erlass des EWG Bln. auch das Schulgesetz, um dort eine solche Bildungsvorschrift zu verankern¹⁹⁴.

Oben genannte Bildungsvorschriften sollen möglichst früh für einen sparsamen Umgang mit Energie und natürlichen Ressourcen im Alltag sensibilisieren. Besonders für die Erreichung der mittelfristigen Klimaschutzziele spielen das eine große Rolle¹⁹⁵.

3. Raumordnung

Der Raumordnung wird in Bezug auf den Klimaschutz eine besondere Rolle zugewiesen¹⁹⁶. Der Erhalt natürlicher Kohlenstoffsenken, die Schaffung von Ausbauflächen für erneuerbare Energien

¹⁹² § 2 S. 2 KSG BW; § 3 Abs. 2 S. 3 EWG Bln; § 2 Abs. 2 BremKEG; § 5 Nds. KlimaG-E; Begründung, LT-Drs. 17/7613 S. 20; § 2 LKSG RP; § 3 Abs. 2 EWKG SH; Gesetzesbegründung, LT-Drs. 18/4388 S. 26. § 2 Abs. 5 S. 3 ThürKlimaG.

¹⁹³ § 8 Abs. 2 KSG BW; § 14 EWG Berlin; § 7 Nds. KlimaG-E; § 4 Abs. 1 S. 5 KSG NRW; § 10 LKSG RP; § 2 Abs. 4 ThürKlimaG.

¹⁹⁴ Art. 2 des Gesetzes zur Umsetzung und zur Förderung des Klimaschutzes in Berlin vom 22. März 2016, GVBl. Nr. 9 S. 122.

¹⁹⁵ Gesetzesbegründung zum: KSG BW, LT-Drs. 15/3465 S. 29; Nds. KlimaG-E, LT-Drs. 17/7613 S. 26; LKSG RP, LT-Drs. 16/3288 S. 12 f.; ThürKlimaG, LT-Drs. 6/4919 S. 24.

¹⁹⁶ Vgl. dazu ausführlich: *Wagner*, Klimaschutz durch Raumordnung, insb. S. 26ff., so auch *Wickel*, Klimaschutz auf Länderebene, in: Müller/Kahl (Hrsg.), *Energiewende im Föderalismus*, 2015, S. 187 (196 f.).

und die Eindämmung von zersiedelnder Bebauung stellen relevante Weichenstellungen für die Einhaltung der Emissionsziele dar. Raumordnerische Klimaschutzziele sollen dazu beitragen, den Raumnutzungskonflikt zwischen klimaverträglichen und klimaunverträglichen raumrelevanten Planungen und Maßnahmen regeln¹⁹⁷. Da die Raumordnung im Bereich Abweichungsgesetzgebung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 i.V.m. Art. 72 Abs. 3 Nr. 4 GG angesiedelt ist, sind bei nicht abschließenden bundesrechtlichen Vorgaben eigene Regelungen der Länder möglich¹⁹⁸.

Die Länder Baden-Württemberg und Nordrhein Westfalen haben daher parallel zum Erlass des jeweiligen LKSG die jeweiligen Landesplanungsgesetze angepasst, um auch im Bereich der Raumordnung klimaschützende Belange einfließen zu lassen. In § 12 Abs. 3 LPlG NRW¹⁹⁹ wird in Umsetzung von § 4 Abs. 1 S. 2 KSG NRW festgelegt, dass die Klimaschutzziele des KSG NRW als raumbezogene Ziele und Grundsätze umzusetzen sind oder nachgeordneten Planungsebenen entsprechende räumliche Konkretisierungsaufträge zu erteilen sind²⁰⁰. Allgemeiner schreibt das LplG BW²⁰¹ vor, dass die Vorgaben des KSG BW bei der Raumordnung zu berücksichtigen sind²⁰².

V. Fazit

Insgesamt zeigt sich, dass sich in der letzten Dekade ein Typus des LKSG herausgebildet hat, der die gleichen wesentlichen Strukturelemente aufweist. Im Gegensatz zu dem älteren Hamburger Klimaschutzgesetz und dem Hessischen Energiezukunftsgesetz geht es darin nicht oder nur am Rande um die Implementation spezieller emissionsreduzierender Maßnahmen, sondern um die Einführung und Koordinierung klimaschützender Instrumente auf Landesebene. Dabei ist die Entwicklung zu beobachten, dass spätere Gesetze häufig ausdifferenziertere Mechanismen und Konzepte vorsehen. Die Rechtsentwicklung in diesem Bereich der Landesgesetzgebung ist also sehr lebendig und wird auch in Zukunft mit Interesse zu verfolgen sein.

Unabhängig von der Frage, inwieweit tatsächliche Erfolge bei der Verringerung von Emissionen tatsächlich auf bestehende Klimaschutzgesetzgebung zurückzuführen sind, ergibt sich für die Erreichung der in den entsprechenden Bundesländern für 2020 gesetzten Ziele folgendes Bild:

¹⁹⁷ *Klinger/Wegener*, Klimaschutzziele in der Raumordnung, NVwZ 2011, S. 905 (907).

¹⁹⁸ Dazu ausführlicher: *Klinger/Wegener*, Klimaschutzziele in der Raumordnung, NVwZ 2011, S. 905-910; *Knauff*, Klimaschutzgesetzgebung auf Landesebene: Placebo oder effektives Instrument des Klimaschutzes durch Recht?, VERW 2016, S. 233-260; *Schink*, Regelungsmöglichkeiten der Bundesländer im Klimaschutz, UPR 2011, S. 91-100.

¹⁹⁹ Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalen vom 3. Mai 2005, GV. NRW. S. 50, zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. Februar 2004, GV. NRW. S. 96. Im Zuge der geplanten Novellierung des LPlG NRW soll § 12 Abs. 3 nach dem Referentenentwurf vom 5.10.2018 folgendermaßen lauten: „Den räumlichen Erfordernissen des Klimaschutzes und der Anpassung an den Klimawandel ist insbesondere Rechnung zu tragen.“ Im Gegensatz zur bisherigen Regelung wird damit der bislang bestehende enge Zusammenhang zwischen LPlG und KSG NRW ein Stück weit aufgelöst. Bestand in § 12 Abs. 3 S. 2 LPlG NRW bislang ein ausdrücklicher Bezug auf § 3 KSG NRW, so wurde dieser im Referentenentwurf nun gestrichen.

²⁰⁰ *Wagner*, Klimaschutz durch Raumordnung, S. 141.

²⁰¹ Landesplanungsgesetz (LplG) vom 10. Juli 2003, zuletzt geändert am 28. November 2018, GBl. S. 439, 446.

²⁰² § 11 Abs. 2 S. 2 LplG BW.

Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Berlin gehen in ihren Prognosen davon aus, dass die gesetzten Ziele erreicht werden können. Für Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein erscheint dies noch zweifelhaft, während Bremen sein gesetztes Ziel absehbar verfehlen wird²⁰³.

F. Wesentliche Elemente des Bundesklimaschutzgesetzentwurfs

Im Februar 2019 hat das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) einen Referentenentwurf für ein Bundesklimaschutzgesetz (im Folgenden: BundesKSG-E) vorgelegt²⁰⁴. Die Kompetenz des Bundes ergibt sich ausweislich der Entwurfsbegründung aus der konkurrierenden Gesetzgebung im Bereich der Luftreinhaltung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG. Auf das Verhältnis zu den LKSG geht der BundesKSG-E in § 15 Abs. 1 ein: Hier ist eine Öffnungsklausel vorgesehen, die weiterhin den Erlass eigener Klimaschutzgesetze der Länder ermöglichen soll. Im Übrigen enthalten LKSG mit der jeweils landesspezifischen Klimaschutzplanung auch eine weitgehend andere Regelungsmaterie als ein BundesKSG, das ähnliche Planungen auf Bundesebene vornimmt.

Auch der BundesKSG-E enthält ähnliche Strukturelemente wie in den oben untersuchten LKSG. Im Folgenden sollen Unterschiede und Gemeinsamkeiten herausgestellt und analysiert werden.

I. Zweck des Bundesklimaschutzgesetzentwurfs

Als Gesetzeszweck legt § 1 des BundesKSG-E die Erfüllung der deutschen Klimaschutzziele und die Einhaltung der europäischen Zielvorgaben zum Schutz vor den Auswirkungen des Klimawandels fest. Grundlage dafür ist das Ziel des Pariser Klimaabkommens, den Temperaturanstieg auf deutlich unter 2 Grad Celsius zu begrenzen. Zu diesem Zweck soll der Treibhausgasausstoß soweit reduziert werden, dass Deutschland bis 2050 die Netto-Treibhausgasneutralität erreicht. Dieser Gesetzeszweck entspricht in seiner Zielrichtung den jeweiligen Zweckbestimmungen der LKSG – im Detail unterscheiden sich die Formulierungen jedoch: Im Gegensatz zu den LKSG, die in der Regel lediglich einen „angemessenen Beitrag zu internationalen, europäischen und nationalen Klimaschutzziele“ leisten wollen²⁰⁵, bezieht sich der BundesKSG-E auf die Erfüllung konkreter Pflichten auf europäischer und internationaler Ebene. Dies spiegelt die unterschiedliche Ausgangslage der Länder und des Bundes im Klimaschutz wieder: während die Länder mit ihren Kli-

²⁰³ Stäsche, Landesklimaschutzgesetze in Deutschland: Erfahrungen und Entwicklungsperspektiven unter Berücksichtigung der aktuellen bundespolitischen Lage, ZUR 2018, S. 131 (132), m.w.N.

²⁰⁴ Vgl. die Mitteilung auf der Seite des BMU, abrufbar unter:

<https://www.bmu.de/themen/klima-energie/klimaschutz/nationale-klimapolitik/klimaschutzgesetz/> (zuletzt aufgerufen am 24.5.2019)

²⁰⁵ So exemplarisch § 1 Abs. 1 KSG BW.

maschutzzielen tatsächlich keinerlei rechtlich bindende Vorgaben erfüllen müssen, ist die Bundesrepublik auf europäischer Ebene über die Lastenteilungs-VO (EU) 2018/842²⁰⁶ und das Pariser Klimaschutzabkommen zur Senkung ihrer Emissionen rechtlich verpflichtet. Daneben dürfte auch die Entstehungszeit der einzelnen Klimaschutzgesetze eine Rolle spielen. Die ersten LKSG wurden vor dem Pariser Klimaschutzabkommen verabschiedet, als auch die entsprechenden europarechtlichen Vorgaben noch nicht so engmaschig gesetzt waren.

II. Klimaschutzziele des Bundesklimaschutzgesetzentwurfs

Die nationalen Klimaschutzziele legt der BundesKSG-E in § 3 fest. Dabei handelt es sich um quantitative Emissionsminderungsziele im Vergleich zum 1990 zum Basisjahr 1990 – wie auch bei den LKSG. Laut § 3 Abs. 1 BundesKSG-E sollen die Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2020 um 40 %, bis zum Jahr 2030 um 55 %, bis zum Jahr 2040 um 70 % und bis zum Jahr 2050 um 95 % gemindert werden. Absatz 2 schreibt zudem vor, dass bis zum Jahr 2050 Netto-Treibhausgasneutralität erreicht werden soll. Diese Ziele gehen laut Entwurfsbegründung auf das Energiekonzept 2010²⁰⁷ und den Klimaschutzplan 2050²⁰⁸ der Bundesregierung zurück²⁰⁹, die allerdings weniger detailliert ausgestaltet sind und für 2050 nur einen Minderungskorridor von 80-95 % vorsehen²¹⁰. Adressaten sind laut Entwurfsbegründung öffentliche Stellen des Bundes²¹¹. Im Gegensatz zu den LKSG sind die Minderungsziele nicht als Soll-Vorschrift formuliert. Dies spricht für eine stärkere Bindungswirkung im Vergleich zu den LKSG, was auch der unmittelbaren Verpflichtung des Bundes für die Einhaltung supranationaler Zielvorgaben entspricht.

Absatz 4 verdeutlicht die enge Beziehung der Vorgaben des BundesKSG-E mit europäischen und internationalen Klimaschutzzielen. Satz 1 verpflichtet die Bundesregierung, die Klimaschutzziele anzupassen, sollten sich europäische und internationale Vorgaben ändern. Satz 2 normiert

²⁰⁶ Art. 4 Abs. 1 in Verbindung mit Anhang I VO 2018/842/EU.

²⁰⁷ Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung vom 28. September 2010, abrufbar unter:

https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/energiekonzept-2010.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (zuletzt aufgerufen am 24.5.2019).

²⁰⁸ Klimaschutzplan 2050 – Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung, November 2016, abrufbar unter:

https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/klimaschutzplan_2050_bf.pdf (zuletzt aufgerufen am 24.5.2019).

²⁰⁹ Entwurfsbegründung, S. 31f.

²¹⁰ Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung vom 28. September 2010, abrufbar unter:

https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/energiekonzept-2010.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (zuletzt aufgerufen am 24.5.2019), S. 5; Klimaschutzplan 2050 – Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung, November 2016, abrufbar unter:

https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/klimaschutzplan_2050_bf.pdf (zuletzt aufgerufen am 24.5.2019), S. 7.

²¹¹ Entwurfsbegründung, S. 30.

ebenso wie das Pariser Klimaschutzübereinkommen ein Progressionsgebot: Die Klimaschutzziele können erhöht, aber nicht abgesenkt werden²¹². Freilich könnte dieses bundesgesetzliche Progressionsgebot anders als das des Pariser Übereinkommens durch einfache Gesetzesänderung wieder abgeschafft werden.

Die Minderungsziele in § 3 BundesKSG-E umfassen grundsätzlich die Emissionen aller Sektoren – auch diejenigen, die vom europäischen Emissionshandelssystem abgedeckt sind.²¹³ Ausgenommen sind jedoch die Treibhausgasemissionen aus Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (engl. Akronym: LULUCF) sowie die Deutschland zuzurechnenden Emissionen des internationalen Luft- und Seeverkehrs.²¹⁴

Im Vergleich mit der Landesklimaschutzgesetzgebung stellt die detaillierte Aufteilung von Jahresemissionsmengen auf einzelne Sektoren in § 4 in Verbindung mit Anlage 1 und 2 BundesKSG-E eine Besonderheit dar. Danach werden die anfallenden Emissionen mittels einer in Anlage 1 aufgeführten Tabelle auf die Sektoren

- Energiewirtschaft
- Industrie
- Verkehr
- Gebäude
- Landwirtschaft und
- Abfallwirtschaft und Sonstiges

aufgeteilt. Für diese Sektoren wird in Anlage 2 jährlich eine bestimmte Menge von Emissionen bis zum Jahr 2030 festgelegt, die für jeden Sektor zur Verfügung steht und jedes Jahr linear sinkt. Anlage 2 kann durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundestages geändert werden²¹⁵. Für die auf 2030 folgenden Jahre sollen die Jahresemissionsmengen ebenfalls durch Rechtsverordnung fortgeschrieben werden²¹⁶.

Die „Verantwortung“ für die Einhaltung der Jahresemissionsmengen ordnet § 4 Abs. 4 S. 1 BundesKSG-E den dem jeweils thematisch überwiegend zuständigen Bundesministerium zu. Als Handlungsmittel werden den Ministerien dabei laut § 4 Abs. 4 S. 2 BundesKSG-E insbesondere die im gleichen Gesetz vorgesehenen Maßnahmen nach § 8 und § 10 zugewiesen, dabei handelt es sich um das vom Kollegialorgan der Bundesregierung zu verantwortende Sofortprogramm (§ 8 BundesKSG-E) und Maßnahmenprogramm (§ 10 BundesKSG-E). Folglich müssen die jeweiligen Ministerien entgegen des Wortlautes keine Verantwortung im engeren Sinne übernehmen, sondern sind lediglich verpflichtet, Initiative zu ergreifen, die in einer gemeinsamen Beschlussfassung im Bundeskabinett mündet. Andere Festlegungen im Bundesklimaschutzgesetz wären auch

²¹² Referentenentwurf BundesKSG, S. 26f.

²¹³ § 3 Abs. 3 BundesKSG-E, Referentenentwurf BundesKSG, S. 28.

²¹⁴ Referentenentwurf BundesKSG, S. 26 f.

²¹⁵ § 4 Abs. 5 BundesKSG-E.

²¹⁶ § 4 Abs. 2 S. 2 BundesKSG-E.

nur schwierig mit den in Art. 65 GG verankerten Organisationsvorgaben und der Ressortzuständigkeit zu vereinbaren. Die Regelung ähnelt daher eher einer Festlegung der Zuständigkeit in arbeitsteiligen Prozessen als einer „Verantwortlichkeit“ im haftungsrechtlichen Sinn.

III. Gestaltungselemente des Bundesklimaschutzgesetzentwurfs

Wie bei den LKSG lassen sich auch im BundesKSG-E vier verschiedene Instrumentenkategorien ausmachen: Klimaschutzplanung, Berichterstattung (Monitoring), Vorbildfunktion und Sachverständigenrat. Im Detail lassen sich jedoch auch Unterschiede ausmachen: Hier fällt vor allem die Aufspaltung der Planungsinstrumente in drei verschiedene Plantypen: den eigentlichen Klimaschutzplan als Langfristplanung, ergänzt um das Maßnahmenprogramm, welches auf einer mittelfristigen Ebene anzusiedeln ist, und dem Sofortprogramm zur kurzfristigeren Reaktion auf Zielverfehlungen. Die einzelnen Instrumente des BundesKSG-E werden im Folgenden dargestellt.

1. Klimaschutzplan

§ 9 BundesKSG-E soll den schon als Planungsinstrument existierenden Klimaschutzplan gesetzlich verankern. Während der bestehende Klimaschutzplan²¹⁷ durch die Bundesregierung als schlichter Kabinettsbeschluss²¹⁸ auf freiwilliger Basis aufgestellt wurde, sieht § 9 Abs. 1 BundesKSG-E eine gesetzliche Verpflichtung zu dessen Erlass und Fortschreibung vor. Hiermit würde der Klimaschutzplan also zum zentralen Koordinationsinstrument institutionalisiert – vergleichbar mit den Bestimmungen der LKSG. Deutlich wird in § 9 Abs. 1 BundesKSG-E auch die enge Verknüpfung des nationalen Klimaschutzrechts mit dem völkerrechtlichem Klimaschutz und Europarecht. So ist der Klimaschutzplan in den im Übereinkommen von Paris festgelegten Überprüfungszeiträumen fortzuschreiben. Der Klimaschutzplan selbst soll Grundlage für die integrierten nationalen Energie- und Klimapläne sein, die die Mitgliedstaaten gem. Art. 3 der Governance-Verordnung²¹⁹ an die Europäische Kommission übermitteln. Absatz 2 wiederum koordiniert die Einbindung innerstaatlicher Interessen und Belange. Hier wird vorgesehen, dass vor jeder Fortschreibung des Klimaschutzplans ein umfassendes Konsultationsverfahren durchzuführen ist. Dabei müssen Länder, Kommunen, wirtschafts- und zivilgesellschaftliche Verbände sowie Bürgerinnen und Bürger mit einbezogen werden. Im Vergleich zu anderen Planungsinstrumenten ist der Klimaschutzplan als Langfriststrategie einzuordnen²²⁰.

²¹⁷ Klimaschutzplan 2050 der Bundesregierung vom November 2016, 2. Auflage Februar 2019.

²¹⁸ Klimaschutzplan 2050 der Bundesregierung vom November 2016, 2. Auflage Februar 2019, S. 6.

²¹⁹ Verordnung (EU) 2018/1999 des europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz.

²²⁰ Referentenentwurf BundesKSG, S. 43f.

Deutlich wird also die verschränkende Funktion, die der Klimaschutzplan für die Koordination klimaschützender Maßnahmen einnehmen soll. Mit seiner Rückkopplung sowohl an das Übereinkommen von Paris und die europäische Klimaschutzplanung nach der Governance-VO einerseits und der geplanten Einbeziehung der Länder und Kommunen bei der Fortschreibung andererseits kommt ihm viel stärker als entsprechenden Landesklimaschutzplänen eine Scharnierfunktion zu. Der Grund dafür ist, wie schon für die Klimaszutzziele festgestellt, auch in der unmittelbaren völker- und europarechtlichen Verpflichtung des Bundes zu effektivem Klimaschutz zu suchen.

Es fällt auf, dass § 9 BundesKSG-E, anders als die meisten LKSG, keine konkreten inhaltlichen Vorgaben für notwendige Inhalte des Klimaschutzplans macht. Der Grund dafür könnte darin liegen, dass mit dem Klimaschutzplan 2050 der Bundesregierung aus dem Jahr 2016 bereits ein Prototyp für einen Klimaschutzplan auf Bundesebene vorliegt und inzident hieran angeknüpft werden soll. Aus Gründen der Rechtsklarheit wäre gleichwohl eine Angabe von Mindestinhalten wünschenswert.

2. Maßnahmenprogramm

Ergänzend zum Klimaschutzplan sieht § 10 BundesKSG-E das sogenannte Maßnahmenprogramm vor. Dieses ist als ergänzendes Instrument zu verstehen, das einerseits der Umsetzung des Klimaschutzplans dient, andererseits die Entwicklung der Treibhausgasemissionen berücksichtigt. Diese Doppelfunktion ergibt sich aus den Ausführungen in der Entwurfsbegründung, wonach das Maßnahmenprogramm die mit der Fortschreibung des Klimaschutzplans verbundenen Änderungen umsetzen soll. Dann ist es nach § 10 Abs. 2 BundesKSG-E ein Jahr nach der Fortschreibung des Klimaschutzplans zu beschließen²²¹. Daneben sollen aber auch Maßnahmenprogramme unabhängig von der Fortschreibung des Klimaschutzplans erarbeitet werden können. Dies ergibt sich daraus, dass Maßnahmenprogramme auch dazu dienen, auf die Gefährdung der Erreichung der Emissionsziele zu reagieren, wie sie sich aus der Prognose des Klimaschutz-Projektionsberichts²²² nach § 11 Abs. 2 BundesKSG-E ergibt. In seiner Funktion ist es als mittelfristiges Planungsinstrument einzustufen. Auf Bundesebene ist das Instrument des Maßnahmenprogramms ebenfalls nicht neu: Auch der Klimaschutzplan 2050 der Bundesregierung sieht Maßnahmenprogramme vor²²³. Auf Länderebene ist ein derartiges Instrument wiederum nicht vorgesehen.

²²¹ Referentenentwurf BundesKSG, S. 45.

²²² Siehe dazu unter F.III.4.

²²³ Klimaschutzplan 2050 der Bundesregierung vom November 2016, 2. Auflage Februar 2019, S. 9.

3. Sofortprogramm

Ein drittes Planungsinstrument, das in § 8 des BundesKSG-E eingeführt wird, ist das Sofortprogramm. Das Sofortprogramm soll bestehenden Zielverfehlungen abhelfen und Fehlentwicklungen korrigieren²²⁴. Die Bundesregierung wird in § 8 Abs. 1 S. 1 BundesKSG-E verpflichtet ein Sofortprogramm zu beschließen, wenn die Emissionsdaten des Umweltbundesamtes eine Überschreitung der Jahresemissionsmengen eines Sektors ausweisen. Inhaltlich soll es das Maßnahmenprogramm nach § 10 BundesKSG-E ergänzen oder verschärfen.²²⁵ Das Programm ist innerhalb von sechs Monaten nach Veröffentlichung der Emissionsdaten zu beschließen. Anschließend ist der Bundestag über das Programm zu unterrichten, § 8 Abs. 2 S. 1. Der Sachverständigenrat ist nach § 8 Abs. 2 S. 2 dazu verpflichtet, das Sofortprogramm innerhalb von drei Monaten zu bewerten. Nach § 8 Abs. 3 sollen innerhalb von sechs Monaten nach dem Beschluss des Sofortprogramms die Maßnahmen umgesetzt werden. Im Vergleich zum Maßnahmenprogramm handelt es sich beim Sofortprogramm um ein kurzfristiges Instrument. Während das Maßnahmenprogramm auf prognostizierte Abweichungen von der Zielerreichungen reagieren und diese vermeiden soll, ist das Sofortprogramm zur Gegensteuerung von bereits aufgetretenen Zielverfehlungen konzipiert²²⁶. Auch dieses Instrument findet in den LKSG keine Entsprechung.

4. Berichterstattung

Der BundesKSG-E enthält – wie auch die LKSG – Vorschriften für ein Monitoring. In § 11 BundesKSG-E wird unter der Überschrift „Berichterstattung“ die Bundesregierung verpflichtet, einen Klimaschutzbericht (Abs. 1) und einen Klimaschutz-Projektionsbericht (Abs. 2) zu erstellen. Der Klimaschutzbericht ist jährlich zu erstellen. Zum Inhalt hat er die aktuelle Emissionsentwicklung, den Umsetzungsstand der Maßnahmen- und Sofortprogramme sowie eine Prognose der Minderungswirkungen. Ab 2021 ist die Bundesregierung zudem verpflichtet, alle zwei Jahre einen Klimaschutz-Projektionsbericht zu erstellen. Mit dem Klimaschutz-Projektionsbericht wird einerseits eine informatorische Basis für das Planungsinstrument des Maßnahmenprogramms geschaffen²²⁷, andererseits die Erfüllung von aus Art. 18 der Governance-VO herrührenden Berichtspflichten sichergestellt²²⁸. Beide Berichte sind dem Bundestag zuzuleiten und laut Entwurfsbegründung auch zu veröffentlichen²²⁹.

Die Etablierung eines Monitoring-Prozesses stellt somit auf Bundes- und Länderebene ein wesentliches Element der Klimaschutzgesetze dar. Im Gegensatz zu den LKSG sieht das BundesKSG-

²²⁴ Referentenentwurf BundesKSG, S. 41f.

²²⁵ Referentenentwurf BundesKSG, S. 42.

²²⁶ Referentenentwurf BundesKSG, S. 45.

²²⁷ Siehe dazu unter F.III.2.

²²⁸ Referentenentwurf BundesKSG, S. 47f.

²²⁹ Referentenentwurf BundesKSG, S. 47.

E aber eine ausdifferenziertere Berichtspflicht in Form von zwei unterschiedlichen Berichtstypen vor.

5. Sachverständigengremium

Dem Vorbild des britischen *Comittee on Climate Change* und den Klimabeiräten der LKSG folgend²³⁰, sieht der BundesKSG-E in den §§ 13, 14 ein Sachverständigengremium für Klimafragen vor. Das Gremium besteht nach § 12 Abs. 1 BundesKSG-E aus sieben sachverständigen Personen und wird vom Bundestag für fünf Jahre ernannt. Fünf sachnahen Sachverständigenräten wird dabei ein Vorschlagsrecht für je eine Person eingeräumt. Nach § 12 Abs. 3 ist das Sachverständigengremium nur an den durch das Bundesklimaschutzgesetz begründeten Auftrag gebunden und in seiner Tätigkeit unabhängig.

Die Tätigkeiten des Sachverständigengremiums werden in § 13 BundesKSG-E näher bestimmt. Wichtigste Aufgabe des Gremiums ist nach § 13 Abs. 1 S. 1 BundesKSG-E die Prüfung der bestehenden und geplanten Klimaschutzmaßnahmen auf ihre Geeignetheit zur Erreichung der nationalen, europäischen und internationalen Klimaschutzziele. Die Ergebnisse werden jährlich in einem Hauptgutachten dem Bundestag vorgelegt. Darüber hinaus ermöglicht § 13 Abs. 1 S. 5 BundesKSG-E, dass sich das Gremium auf eigene Initiative, auf Anfrage einer Fraktion des Bundestages oder auf Anfrage der Bundesregierung mit besonderen Themen der Klimaschutzpolitik befasst.

Weiter ist die Bundesregierung nach § 13 Abs. 3 BundesKSG-E verpflichtet, eine Stellungnahme des Sachverständigengremiums einzuholen, bevor sie

- die Klimaschutzziele nach § 3 BundesKSG-E oder
- die Jahresemissionsmengen durch Verordnung nach § 4 Abs. 5 BundesKSG-E ändert,
- den Klimaschutzplan nach § 9 BundesKSG-E fortschreibt oder
- ein Maßnahmenprogramm nach § 10 BundesKSG-E beschließt.

Nicht zuletzt können der Bundestag oder einer seiner Ausschüsse oder Fraktionen dem Gremium Anfragen zur Einschätzung der Folgen für den Klimaschutz zuleiten, § 13 Abs. 5 BundesKSG-E.

Insgesamt gibt der BundesKSG-E damit genauere inhaltliche Vorgaben für das Sachverständigengremium für Klimafragen als die meisten LKSG für ihre Klimabeiräte. Dies betrifft zum einen die Festlegung der Anzahl der Gremiumsmitglieder und die Dauer ihrer Amtszeit. Aber auch die Aufgaben des Sachverständigengremiums werden im BundesKSG-E genauer beschrieben als in den meisten LKSG²³¹. Auch ist aus dem BundesKSG-E der Wille zu erkennen, das Gremium weniger als Hilfsorgan der Exekutive auszugestalten, das von der Landesregierung oder dem zuständigen Ministerium benannt wird und primär diese auch beraten soll. Im Gegensatz dazu arbeitet das

²³⁰ Referentenentwurf BundesKSG, S. 48.

²³¹ Vgl. oben E.III.4.

Sachverständigengremium in erster Linie dem Bundestag zu, der es ernennt und dem es sein jährliches Hauptgutachten vorlegt.

6. Vorbildfunktion

Das BundesKSG-E sieht – wie auch die LKSG – eine Vorbildfunktion der öffentlichen Hand vor. Diese wird vom Gesetz in vier Bereiche gegliedert: Berücksichtigungspflicht (§ 14), Bund-Länder-Zusammenarbeit (§ 15), Klimaneutrale Bundesverwaltung (§ 16) und Kapitalanlagen des Bundes (§ 17).

Teilweise durchbricht der BundesKSG-E in diesem Abschnitt den Rahmen, in dem die LKSG Vorschriften zur Vorbildfunktion normieren. Die Regelungsinhalte der § 14 Abs. 1 und § 15 BundesKSG-E gehen inhaltlich über die Vorbildwirkung der öffentlichen Hand hinaus und sind vielmehr als Querschnittsklauseln zu verstehen. Sie werden deshalb unter F.IV. in anderem Zusammenhang behandelt.

Als klassische Ausprägung der Vorbildfunktion hingegen sieht § 14 Abs. 2 BundesKSG-E die Berücksichtigung des Klimaschutzes bei der Planung, Auswahl und Durchführung von Investitionen sowie bei der Beschaffung vor. Der Bund ist verpflichtet zu prüfen, wie mit diesen Vorgängen zum Erreichen der Klimaschutzziele beigetragen werden kann. Etwas aufgeweicht wird dieser Handlungsgrundsatz jedoch durch die Vorgabe, dass wirtschaftliche Mehraufwendungen auch in Verhältnis zu ihrem Beitrag zur Treibhausgasreduzierung zu setzen sind²³².

Während § 14 Abs. 2 BundesKSG-E allgemeine Verhaltensregeln für klimafreundliches Handeln des Bundes normiert, gibt § 16 BundesKSG-E unter dem Leitbild der klimaneutralen Bundesverwaltung feste Zielvorgaben vor. Vorbild für dieses Instrument waren die vergleichbaren Abschnitte der LKSG²³³. Nach § 16 Abs. 1 S. 1 BundesKSG-E ist die Bundesverwaltung bis zum Jahr 2030 klimaneutral zu organisieren. Diese Vorgabe soll für den Bund verpflichtend sein²³⁴. Konkretisiert wird die Zielsetzung in § 16 Abs. 1 Satz 2: Dort wird die Bundesregierung verpflichtet, spätestens im Jahr 2020 Maßnahmen zu verabschieden. Diese Maßnahmen richten sich an die Behörden des Bundes und sonstige Bundeseinrichtungen, die keine eigene Rechtspersönlichkeit besitzen und der unmittelbaren Organisationsgewalt des Bundes unterliegen. Der Anwendungsbereich solcher Maßnahmen umfasst nach der Entwurfsbegründung etwa den Umgang mit Vermögen oder Ausstattung; nicht umfasst ist die Wahrnehmung von Aufgaben gegenüber Dritten²³⁵. In § 16 Abs. 2 legt der BundesKSG-E die Art der Maßnahmen fest, die die Bundesregierung ergreifen soll. Satz 1 nennt nicht abschließend mögliche Vermeidungsmaßnahmen, worunter etwa die Wahl möglichst klimaschonender Verkehrsmittel fallen soll. Die Kompensation von

²³² § 14 Abs. 2 BundesKSG-E.

²³³ Referentenentwurf BundesKSG, S. 58.

²³⁴ Referentenentwurf BundesKSG, S. 57.

²³⁵ Referentenentwurf BundesKSG, S. 58

Treibhausgasen wird zwar in Satz 2 als Möglichkeit genannt, der Treibhausgasvermeidung aber der Vorrang eingeräumt²³⁶. Die Bedeutung des Konzepts der klimaneutralen Verwaltung für selbständige öffentliche-Einrichtungen unter der Aufsicht des Bundes ist in § 16 Abs. 3 BundesKSG-E geregelt: Der Bund ist verpflichtet, in diesen Einrichtungen darauf hinzuwirken, dass sie ihre Verwaltungstätigkeit klimaneutral organisieren. Nach § 16 Abs. 4 BundesKSG-E soll die Bundesregierung mit den Ländern einen Erfahrungsaustausch durchführen, um die Länder bei der Prüfung vergleichbarer Regelungen zur klimaneutralen Landesverwaltung unterstützen.

Als sehr detaillierte Ausgestaltung der Vorbildfunktion ist § 17 BundesKSG-E zu verstehen, welcher Vorgaben für die Kapitalanlagen des Bundes macht. Diese bestehen im Wesentlichen in der Verpflichtung, die Auswirkungen von Kapitalanlagen auf die Klimaschutzziele darzulegen und zu veröffentlichen²³⁷. Adressaten der Vorschrift sind der Bund und bundesnahe Einrichtungen, § 17 Abs. 1 S. 1 BundesKSG-E.

Auch in diesem Punkt zeigt sich der höhere Detaillierungsgrad der Regelungen im BundesKSG-E, eine vergleichbare Regelung findet sich bisher auf Länderebene nicht.

IV. Querbezüge des Bundesklimaschutzgesetzentwurfs

Obgleich die Regelung § 14 Abs. 1 BundesKSG-E als Teil der „Berücksichtigungspflicht“ unter der Überschrift „Vorbildwirkung“ verortet ist, fällt sie inhaltlich aus dem Rahmen und ist daher entsprechend der für die LKSG getroffenen Systematisierung in der Kategorie „Querbezüge“ zu verorten. Die Vorschrift enthält in ihrem Absatz 1 die allgemeine Vorgabe, dass alle Träger öffentlicher Aufgaben bei ihren Planungen und Entscheidungen den Zweck und die Klimaschutzziele des Bundesklimaschutzgesetzes zu berücksichtigen haben²³⁸. Der Entwurfsbegründung nach sind „Träger öffentlicher Aufgaben“ Behörden und sonstige öffentliche Aufgabenträger, wie Sozialversicherungen, Bildungseinrichtungen, Unternehmen des öffentlichen Nah- und Fernverkehrs, Krankenhäuser, Pflegeeinrichtungen oder die Kammern bestimmter Berufsgruppen. Auf die Rechtsform oder die Trägerschaft des Staates komme es dabei nicht an²³⁹.

Laut Entwurfsbegründung handelt es sich bei dieser Berücksichtigungspflicht um eine Konkretisierung der allgemeinen Vorbildfunktion der öffentlichen Hand²⁴⁰. Ihre inhaltliche Reichweite wird folgendermaßen beschrieben: Sie komme bei „allen (...) Planungen und Entscheidungen“ der öffentlichen Hand zum Tragen, soweit im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben Entscheidungsspielräume bestehen. Diese Vorgabe sei auf alle Entscheidungen oder Planungen anzuwenden, in denen Entscheidungsspielräume bestehen. Davon seien Verwaltungsentscheidungen mit und

²³⁶ Referentenentwurf BundesKSG, S. 59.

²³⁷ § 17 Abs. 1 BundesKSG-E.

²³⁸ § 14 Abs. 1 BundesKSG-E.

²³⁹ Referentenentwurf BundesKSG, S. 52.

²⁴⁰ Referentenentwurf BundesKSG, S. 52.

ohne Außenwirkung umfasst²⁴¹. Erhellend ist in diesem Zusammenhang auch der Hinweis, die Berücksichtigungspflicht sei mit dem Erfordernis des öffentlichen Interesses im Baugesetzbuch vergleichbar, in dessen Rahmen der Klimaschutz bereits zu berücksichtigen sei.²⁴² § 14 Abs. 1 soll laut Entwurfsbegründung die Berücksichtigung klimaschützender Belange auch in Gesetzen ermöglichen, die keine entsprechende Öffnungsklausel haben.²⁴³

Hier ist also eine sehr breite Wirkung der Norm vorgesehen, die weit über rein fiskalisches Handeln der Verwaltung hinausgeht. Es handelt sich nach dem Willen des entwerfenden Ministeriums vielmehr um eine ermessenslenkende Vorschrift, die in alle Rechtsbereiche hineinwirken soll. Insofern erscheint die Platzierung unter der Überschrift „Vorbildfunktion“ nicht sehr glücklich. Gemessen an der allgemeinen Bedeutung, die der Berücksichtigungspflicht zukommen soll, wäre eine Regelung im allgemeinen Teil des Gesetzes systematisch folgerichtiger gewesen.

Auch § 15 BundesKSG-E ist in seiner allgemeinen Wirkung als Querschnittsklausel angelegt und betrifft die Bund-Länder-Zusammenarbeit. Absatz 1 enthält eine allgemeine Öffnungsklausel, wonach die Länder eigene Klimaschutzgesetze erlassen können, soweit diese weiterhin mit Bundesrecht vereinbar sind²⁴⁴. Nach Absatz 2 sind Bund und Länder verpflichtet, in geeigneter Form zusammen zu arbeiten, um die Ziele dieses Gesetzes zu erreichen. Die Entwurfsbegründung nennt als mögliche Form der Zusammenarbeit eine gemeinsame Arbeitsgruppe vergleichbar mit der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Klima, Energie, Mobilität²⁴⁵. Weiter könnte die Zusammenarbeit im Rahmen von jährlich nationalen Klimaschutzkonferenzen unter Einbeziehung von Gemeinden und Gemeindeverbänden stattfinden²⁴⁶.

G. Fazit

Die Analyse der allgemeinen LKSG und des BundesKSG-E offenbart eine hohe strukturelle Kongruenz der Gesetze. Den Ausgangspunkt bilden jeweils quantitative Klimazielbestimmungen. Auf der Ausgestaltungsebene lassen sich vier Gestaltungselemente ausmachen: Klimaschutzplanung, Monitoring, Beirat und Vorbildfunktion. Im Einzelnen ist eine größere Divergenz der einzelnen Gesetze festzustellen: Die Klimaschutzziele folgen einem unterschiedlich hohen Ambitionsniveau und die Klimaschutzplanung unterscheidet sich in ihrer Ausgestaltung. Während der BundesKSG-E die gleiche Struktur wie die LKSG aufweist, fällt häufig seine detailliertere Ausgestaltung gegen-

²⁴¹ Referentenentwurf BundesKSG, S. 52.

²⁴² Referentenentwurf BundesKSG, S. 52.

²⁴³ Referentenentwurf BundesKSG, S. 52.

²⁴⁴ Referentenentwurf BundesKSG, S. 55.

²⁴⁵ Referentenentwurf BundesKSG, S. 55.

²⁴⁶ Referentenentwurf BundesKSG, S. 55.

über dem Landesrecht auf. Auffällig ist etwa die Untergliederung der Klimaschutzplanung im BundesKSG-E in drei Planungsstufen, einer lang- mittel- und kurzfristigen, und die Verschränkung mit supranationalen Vorgaben.

Die betrachteten Klimaschutzgesetze etablieren keine konkreten Klimaschutzmaßnahmen. Sie fungieren als Planungs- und Koordinierungsinstrument der jeweiligen Regierungen. Als solche können sie keine unmittelbare Klimaschutzwirkung entfalten, aber eine Grundlage für bundesweite und allgemeine oder länder- und bereichsspezifische Klimaschutzmaßnahmen schaffen. In einem föderalen Staat bietet das Nebeneinander von Bundes- und Landesklimaschutzgesetzen so die Chance, den Rechtsrahmen auf allen Ebenen klimagerecht auszugestalten. Gelingt es, die föderalen Strukturen hier reibungslos ineinander greifen zu lassen, kann daraus eine echte Stärkung des Klimaschutzes resultieren.