Forum Umwelt-, Agrar- und Klimaschutzrecht 14

Christina Agnetha Flaskühler

Föderale Klimaschutzgesetzgebung in Deutschland im Lichte des wohlgeordneten Rechts

Nomos

Forum Umwelt-, Agrar- und Klimaschutzrecht

Herausgegeben von
Prof. Dr. Ines Härtel

Band 14

Christina Agnetha Flaskühler

Föderale Klimaschutzgesetzgebung in Deutschland im Lichte des wohlgeordneten Rechts

Nomos

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

Zugl.: Frankfurt (Oder), Europa-Universität Viadrina, Diss., 2017

ISBN 978-3-8487-4932-4 (Print)

ISBN 978-3-8452-9145-1 (ePDF)

1. Auflage 2018
© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Meiner Mutter

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde von der Juristischen Fakultät der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder) im Jahr 2017 als Dissertation angenommen.

Mein besonderer Dank gebührt zunächst Frau Prof. Dr. Ines Härtel für die engagierte Betreuung bei der Anfertigung meiner Dissertationsschrift sowie die Aufnahme in diese Schriftenreihe. Ebenso möchte ich Herrn Prof. Dr. Stefan Haack für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens meinen Dank aussprechen.

Ein herzlicher Dank geht an meine Eltern Ingeborg und Hans-Martin Flaskühler für die stetige Unterstützung im Laufe der Verfassung dieser Arbeit. Sie haben mir immer aufgezeigt, dass es sich lohnt Ziele zu setzen und den Willen zu haben, sie zu erreichen. Weiterhin möchte ich meinem Mann Christoph Knuth für die konstruktive Kritik, die interdisziplinären Anregungen und die stets aufmunternden Gespräche danken. Daneben gilt mein Dank besonders auch Lala Kassimowa, Christian Thomas, Johanna Kissling, Jan Ackermann, Anne Mayer, Mareen Hahn, Elisa Aust und Anne Deutloff für wertvolle Anmerkungen, anregende Gespräche, engagierte Unterstützung sowie für die angenehme und humorvolle Zusammenarbeit am Lehrstuhl von Frau Prof. Dr. Ines Härtel.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis 21

Teil 1: Grundlagen 29

A. Aktuelle Sachproblematik 29

B. Stand der rechtswissenschaftlichen Forschung 34

C. Erkenntnisleitende Fragestellung, Untersuchungsgegenstand, Untersuchungsziel 41

D. Gang der Untersuchung 45

Teil 2: Begrifflichkeiten, Entwicklungen und die Landwirtschaft im Klimaschutzrecht 47

A. Begrifflichkeiten 47
- I. Klima 47
- II. Klimawandel und Treibhauseffekt 48
- III. Klimaschutzrecht 49
- IV. Handlungsinstrumente des Klimaschutzrechts 55
- V. Das Leitbild des wohlgeordneten Rechts 56
  - 1. Das Leitbild des wohlgeordneten Rechts 58
  - 2. Das Leitbild des wohlgeordneten Rechts und das föderale Klimaschutzrecht 64
- VI. Der Föderalismus und das Klimaschutzrecht 65

B. Entwicklungen und Rechtsgrundlagen des Klimaschutzrechts 70
- I. Völkerrecht 70
- II. Unionsrecht 77
- III. Bundesrecht 82
- IV. Zwischenfazit 87

C. Die Rolle der Landwirtschaft im Klimaschutzrecht 89

Teil 3: Landesklimaschutzgesetze im Lichte des Leitbildes des wohlgeordneten Rechts 95

A. Überblick über den Landesgesetzgebungsprozess hin zum Klimaschutzgesetz 95

B. Gesetzgebungskompetenz zum Erlass der Landesklimaschutzgesetze 101

I. Politische und kompetenzrechtliche Hintergründe 101

II. Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht 104

1. Darstellung des Meinungsstandes 105

2. Zwischenergebnis 109

III. Vereinbarkeit mit dem deutschen Verfassungsrecht 109

1. Einschlägiger Kompetenztitel 113

a. Kompetenztitel „Raumordnung“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG) 113

b. Weitere Kompetenztitel 115

c. Kompetenztitel „Luftreinhaltung“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG) 116

d. Zwischenergebnis 117

2. Ausübung der bestehenden Gesetzgebungskompetenz 118

a. Sperrwirkung des TEHG und ZuG 2012 119

aa. Meinungsstand 120

bb. Zwischenergebnis 122

b. Sperrwirkung des Immissionsschutzrechts 123

aa. Meinungsstand 123

bb. Zwischenergebnis 124

3. Zwischenergebnis 125

IV. Ergebnis zur Gesetzgebungskompetenz 125

V. Mögliche Ausgestaltung eines Kompetenztitels „Klimaschutz“ *de lege ferenda* 126

1. Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz 127

2. Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz 128

3. Keine Verfassungsänderung 132

4. Zwischenfazit 132

C. Klimaschutzgesetze in Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz 132

I. Entstehungsprozess der Klimaschutzgesetze 132

II. Anwendungsbereich der Gesetze 134
1. Persönlicher Anwendungsbereich 135
a. Nordrhein-Westfalen 135
b. Baden-Württemberg 137
c. Rheinland-Pfalz 139
d. Zwischenfazit 140
2. Sachlicher Anwendungsbereich und Zweck des Gesetzes 144
a. Nordrhein-Westfalen 144
b. Baden-Württemberg 146
c. Rheinland-Pfalz 148
d. Zwischenfazit 149
3. Bewertung 152
III. Gesetzliche Klimaschutzziele 152
1. Klimaschutzziele Nordrhein-Westfalens 153
2. Klimaschutzziele Baden-Württembergs 157
3. Klimaschutzziele Rheinland-Pfalz 159
4. Zwischenfazit und Bewertung 160
5. Vereinbarkeit mit dem Bestimmtheitsgebot 164
6. Vorschläge zur Weiterentwicklung der Klimaschutzgesetze *de lege ferenda* 166
a. Bund-Länder Arbeitsgruppe Klimaschutzziele 166
aa. Bestehende Gremien in diesem Sektor 167
bb. Mögliche Ausgestaltung und Rückkopplung eines neuen Gremiums 168
b. Formulierung von Zwischenzielen im Gesetz 170
IV. Pflichten der Landesregierung und ihre besondere Rolle 171
1. Nordrhein-Westfalen 171
2. Baden-Württemberg 176
3. Rheinland-Pfalz 180
4. Zwischenfazit und Bewertung 181
5. Vorschlag zur Weiterentwicklung *de lege ferenda* 183
a. Verbandsklagerecht im Klimaschutzgesetz 183
aa. Entwicklung und Ausgestaltung der Verbandsklage im Umweltrecht 185
(1) Das Trianel-Urteil 188
(2) Die Entscheidung „Slowakischer Braunbär“ 190
(3) Die Entscheidung „Darmstädter Luftreinhalteplan“ 191

(4) Die Aarhus-Vertragsstaatenkonferenz 193
bb. Vor- und Nachteile der Etablierung einer Verbandsklage 194
cc. Neuer Gesetzesentwurf in Deutschland 196
dd. Mögliche Ausgestaltung eines Verbandsklagerechts im Klimaschutzgesetz 198
b. Klimawandel vor Gericht in den Niederlanden als mögliches Vorbild 200
V. Ein neues föderales demokratisches Rechtsetzungsinstrument 202
1. Der Klimaschutzplan Nordrhein-Westfalen (§ 6 KSG NRW) 202
a. Bestandteile des Klimaschutzplans 203
aa. Wirkungsbeiträge und Wechselwirkungen (§ 6 Abs. 3 KSG NRW) 205
bb. Wesentliche Elemente (§ 6 Abs. 4 KSG NRW) 206
(1) Zwischenziele (§ 6 Abs. 4 S. 1 Nr. 1 KSG NRW) 207
(2) Ziele der Handlungsfelder (§ 6 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 KSG NRW) 207
(3) Ermittlung der Potentiale (§ 6 Abs. 4 S. 1 Nr. 3 KSG NRW) 208
(4) Strategien und Maßnahmen (§ 6 Abs. 4 S. 1 Nr. 4 KSG NRW) 209
(5) Klimaneutrale Landesverwaltung (§ 6 Abs. 4 S. 1 Nr. 5 KSG NRW) 210
(6) Klimawandelanpassung (§ 6 Abs. 4 S. 1 Nr. 6 KSG NRW) 210
(7) Regionalplanung (§ 6 Abs. 4 S. 2 KSG NRW) 211
cc. Fachplanungen (§ 6 Abs. 5 KSG NRW) 211
dd. Ermächtigung (§ 6 Abs. 6 KSG NRW) 212
b. Verfahren zur Aufstellung des Klimaschutzplans – in abstracto 215
c. Neuartiger föderaler Beteiligungsprozess (Governance-Ansatz) 217
aa. Governance-Ansatz des Klimaschutzplans 221
bb. Stufen der Beteiligung und deren Ausgestaltung 223

d. Rechtliche Einordnung des Klimaschutzplans 225
aa. Besonderheit von Plänen 226
bb. Beispiele für planerische Ausgestaltungen 227
cc. Einordnung des Klimaschutzplans 229
(1) Klimaschutzplan in der Handlungsform des Gesetzes 229
(2) Notwendigkeit der Verabschiedung als Gesetz oder Rechtsverordnung 232
(a) Allgemeine Kriterien 232
(b) Eingriff in die Hochschulfreiheit gemäß Art. 16 LVerf NRW 236
(c) Zwischenergebnis 238
(d) Optimierung durch Erlass als Gesetz oder Rechtverordnung 238
(3) Einordnung als Verwaltungsvorschrift oder Verwaltungsakt 239
(4) Einordnung als schlichter Parlamentsbeschluss 240
(a) Begriff und Rechtsnatur 240
(b) Zulässigkeit und Verbindlichkeit 242
(5) Zwischenergebnis 243
e. Notwendigkeit einer Strategischen Umweltprüfung 244
f. Rechtsschutz gegen den Klimaschutzplan 247
aa. Rechtsschutz de lege lata 247
(1) Private und öffentliche Akteure 247
(2) Umweltverbände 249
bb. Rechtsschutz de lege ferenda für private und öffentliche Akteure 251
g. Fortentwicklung und Korrekturmöglichkeiten des Klimaschutzplans 252
h. Zwischenfazit 255
2. Das integrierte Energie- und Klimaschutzkonzept Baden-Württemberg 256
a. Inhalte des integrierten Energie- und Klimaschutzkonzepts 257
b. Dogmatische Einordnung 258
c. Verfahren zur Aufstellung (rechtliche Vorgaben und deren Umsetzung) 259
d. Notwendigkeit einer Strategischen Umweltprüfung 267

e. Rechtsschutz 268
f. Fortentwicklung und Korrekturmöglichkeiten 269
3. Das Klimaschutzkonzept Rheinland-Pfalz 270
a. Inhalte des Klimaschutzkonzepts 271
b. Dogmatische Einordnung 272
c. Verfahren zur Aufstellung (rechtliche Vorgaben und deren Umsetzung) 272
d. Rechtsschutz 275
e. Fortentwicklung und Korrekturmöglichkeiten des Klimaschutzkonzepts 276
4. Zwischenfazit 277
VI. Klimaschutz durch weitere Akteure neben der Landesregierung 279
1. Nordrhein-Westfalen 279
a. Kommunale Klimaschutzkonzepte 283
b. Beispiele für kommunale Klimaschutzkonzepte 285
2. Baden-Württemberg 286
3. Rheinland-Pfalz 287
4. Zwischenfazit 289
VII. Monitoring 290
1. Bedeutung und Erscheinungsformen des Monitorings 290
2. Konkrete Ausgestaltung des Monitorings in den Klimaschutzgesetzen 291
3. Zwischenfazit 297
VIII. Der „Klimaschutzrat“ 300
1. Sachverständigenrat Klimaschutz Nordrhein-Westfalen 300
a. Konstituierung, Besetzung, Dauer und Auflösung 301
b. Aufgaben des Sachverständigenrates 303
c. Demokratische Legitimation 304
aa. Grundlegende Legitimationsfragen 305
bb. Problem der ministerialfreien Räume 308
cc. Einordnung des Klimaschutzrats 310
dd. Verstoß gegen die Richtlinienkompetenz (Art. 55 LVerf NRW) 311
d. Zwischenergebnis 312
2. Beirat für Klimaschutz Baden-Württemberg 313
a. Konstituierung, Besetzung, Dauer und Auflösung 313
b. Aufgaben des Gremiums 314

3. Beirat für Klimaschutz Rheinland-Pfalz 315
a. Konstituierung, Besetzung, Dauer und Auflösung 315
b. Aufgaben des Gremiums 315
4. Zwischenfazit 316
IX. Klimawandelanpassung 320
X. Einfluss auf die Raumordnung, insbesondere hinsichtlich der Änderungen des Landesplanungsgesetzes 322
1. Grundlagen zum Raumordnungsrecht 323
a. Entscheidende Begrifflichkeiten des Raumordnungsrechts 324
b. Klimaschutzbelange im Raumordnungsrecht 327
c. Landesebene 328
2. Änderung der Raumordnung durch das Klimaschutzgesetz Nordrhein-Westfalen 330
a. Änderung des § 12 Abs. 3 LPlG NRW 332
b. Einfügung des § 12 Abs. 6 LPlG NRW 333
c. Ergänzung: § 12 Abs. 7 LPlG NRW 336
3. Änderung der Raumordnung durch das Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg 337
4. Änderung der Raumordnung durch das Klimaschutzgesetz Rheinland-Pfalz 339
5. Zwischenfazit 339

D. Gesetze, Handlungsinstrumente und Vorhaben der weiteren Bundesländer 340
I. Bayern 341
II. Berlin 343
III. Brandenburg 346
IV. Bremen 348
V. Hessen 350
VI. Mecklenburg-Vorpommern 351
VII. Niedersachsen 352
VIII. Saarland 354
IX. Sachsen 354
X. Sachsen-Anhalt 355
XI. Schleswig-Holstein 357
XII. Thüringen 359
XIII. Bewertung und eigener Systematisierungsansatz der gewählten Handlungsinstrumente 362

E. Fazit zu Teil 3 365

Teil 4: Die praktische Umsetzung des Klimaschutzrechts in Nordrhein-Westfalen 368

A. Der Klimaschutzplan Nordrhein-Westfalen 368
I. Das Verfahren – in concreto 368
1. Erste Phase: Konzeptionsphase 369
a. Arbeitsgruppen zum Klimaschutz (Akteure / Ergebnisse) 371
aa. AG 1 Umwandlung 374
bb. AG 2 Produzierendes Gewerbe & Industrie 375
cc. AG 3 Bauen/GHD 377
dd. AG 4 Verkehr 378
ee. AG 5 Landwirtschaft/Forst/Boden 380
ff. AG 6 Private Haushalte 381
b. Workshops zur Klimafolgenanpassung (Akteure / Ergebnisse) 382
c. Koordinierungskreis 384
2. Zwischenphase: Zwischenbilanz 386
3. Zweite Phase: Differenzierungs- und Vernetzungsphase (Akteure / Ergebnisse) 387
4. Abschluss des Erstellungsverfahrens 392
5. Zwischenfazit 393
II. Die Ergebnisse des gesamten Prozesses (Der Klimaschutzplan) 394
1. Konkrete Ergebnisse des Klimaschutzplans in Bezug auf die Mitigation 395
a. Sektor Energieumwandlung 397
b. Sektor Produzierendes Gewerbe und Industrie 400
c. Sektor Gebäude und Gewerbe, Handel und Dienstleistungen 402
d. Sektor Verkehr 403
e. Sektor Landwirtschaft, Forst und Boden 405
f. Sektor Private Haushalte 407
2. Konkrete Ergebnisse des Klimaschutzplans in Bezug auf die Adaption 408
3. Konkrete Ergebnisse des Klimaschutzplans in Bezug auf die klimaneutrale Landesverwaltung 412

4. Konkrete Ergebnisse des Klimaschutzplans in Bezug auf die Raumordnungsplanung in Nordrhein-Westfalen 414
5. Konkrete weitere Ergebnisse nach Beschluss des Klimaschutzplans 414

B. Fazit zu Teil 4 415

Teil 5: Klimaschutzrecht auf Bundesebene 419

A. Nationale Klimaschutzgesetzgebung 419
I. Koalitionsvertrag von 2013 419
II. Entwurf eines Bundesklimaschutzgesetzes 420
1. Nationale Klimaschutzziele 421
2. Klimaschutzplan 421
3. Besonders Verpflichtete 423
4. Klimaschutzkommission 424
5. Kohlendioxid-Mindestpreis 425
III. Klimaschutzplan 2050 426
1. Elemente und Inhalte des Klimaschutzplans 427
2. Erarbeitungsprozess 429

B. Fazit zu Teil 5 432

Teil 6: Klimaschutzgesetzgebung in anderen EU-Mitgliedstaaten 435

A. Dänemark 435
I. Nationale Klimaschutzziele und Instrumente zur ihrer Erreichung 436
II. Begleitung der Umsetzung und Vorgaben 437
III. Regelungen zur Verbesserung der Landesklimaschutzgesetzgebung 438

B. Großbritannien 438
I. Nationale Klimaschutzziele und Instrumente zu ihrer Erreichung 439
II. Begleitung der Umsetzung und Vorgaben 441
III. Regelungen zur Verbesserung der Landesklimaschutzgesetzgebung 442

C. Österreich 443
I. Nationale Klimaschutzziele und Instrumente zu ihrer Erreichung 443

II. Begleitung der Umsetzung der Vorgaben 445
III. Regelungen zur Verbesserung der Landesklimaschutzgesetzgebung 446

D. Mögliche Fortentwicklung der Landesklimaschutzgesetzgebung 447

Teil 7: Synthese und Ausblick 449

A. Synthese 449
I. Zusammenfassende Bewertung der Regelungen 451
II. Vorschläge zur Weiterentwicklung der Landesklimaschutzgesetze im Lichte des wohlgeordneten Rechts 456
1. Verhältnis zur Europa- und Bundesebene (Verstoß gegen höherrangiges Recht) 456
2. Klimaschutzziele der Bundes- und Länderebene (Kohärenz) 457
3. Zwischenziele im Gesetz (Effizienz und Effektivität) 458
4. Ausgestaltung des Kontrollinstruments Monitoring (Transparenz) 458
5. Verbindung der Bundes- und Landesklimaschutzpläne (Nachhaltigkeit) 459
III. Eigener Änderungsvorschlag des Landesklimaschutzgesetzes 459

B. Ausblick 470

Literaturverzeichnis 477

Rechtsquellen (aktuelles hard law und soft law zum Klimaschutz) 511
I. Bundesebene 511
II. Landesebene 512
1. Baden-Württemberg 512
2. Bayern 512
3. Berlin 513
4. Brandenburg 513
5. Bremen 513
6. Hamburg 513
7. Hessen 513
8. Mecklenburg-Vorpommern 514
9. Niedersachsen 514

10. Nordrhein-Westfalen 515
11. Rheinland-Pfalz 515
12. Saarland 515
13. Sachsen 515
14. Sachsen-Anhalt 516
15. Schleswig-Holstein 516
16. Thüringen 517
Register 519

Abkürzungsverzeichnis

°C	Grad Celsius
A.A.	Andere Ansicht
Abb.	Abbildung
a.E.	am Ende
a.F.	alte Fassung
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
ACCC	Aarhus Convention Compliance Committee
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AG	Aktiengesellschaft
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
AK UGRdL	Arbeitskreis Umweltökonomische Gesamtrechnungen der Länder
ÄndBeschl.	Änderungsbeschluss
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte (Zeitschrift)
ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung
Art.	Artikel
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
Aufl.	Auflage
Az.	Aktenzeichen
BauGB	Baugesetzbuch
BW LplG	Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg
Bay.	Bayerisch
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
BB	Brandenburg
BbgKSG	Brandenburgisches Klimaschutzgesetz
BBodSchG	Bundesbodenschutzgesetz
Bd.	Band

BEKO	Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung
Beschl.	Beschluss
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BGG	Behindertengleichstellungsgesetz
BGH	Bundesgerichtshof
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BLB NRW	Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BReg	Bundesregierung
BremKEG	Bremisches Klimaschutz- und Energiegesetz
BRJ	Bonner Rechtsjournal (Zeitschrift)
BT-Drucks.	Bundestag-Drucksachen
BtL	Biomass-to-Liquid
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BW	Baden-Württemberg
Bzw.	Beziehungsweise
Ca.	Circa
CCA	Climate Change Act (Großbritannien)
CH_4	Methan
CO_2	Kohlendioxid
d.h.	dass heißt
DCCA	Danish Climate Change Act
ders.	derselbe
dies.	dieselbe(n)
DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DRZ	Deutsche Richterzeitung

DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
e.V.	eingetragener Verein
ed.	editor
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EEWärmeG	Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EH-RL	Emissionsschutzrichtlinie
Einf.	Einführung
EL	Ergänzungslieferung
Endg.	Endgültig
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
EnWZ	Zeitschrift für das gesamte Recht der Energiewirtschaft
ETS	Emission Trading System
EU	Europäische Union
E-UGB	Entwurf Umweltgesetzbuch
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EurUP	Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWG Bln	Berliner Energiewendegesetz
EWKG	Energiewende- und Klimaschutzgesetz Schleswig-Holstein
f.	Folgende
FAQ	Frequently Asked Questions
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FCKW	Fluorchlorkohlenwasserstoffe
ff.	Fortfolgende
Fn.	Fußnote
FStrG	Fernstraßengesetz

FuE	Forschung und Entwicklung
GBl.	Gesetzblatt
GenTG	Gentechnikgesetz
GeschOBT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GfU	Gesellschaft für Umweltrecht
GG	Grundgesetz
GHD	Gewerbe, Handel, Dienstleistungen
GKG NRW	Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GO BW	Gemeindeordnung Baden-Württemberg
GO NRW	Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen
GV. NRW	Gesetz- und Verordnungsblatt Nordrhein-Westfalen
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HessLPG	Hessisches Landesplanungsgesetz
H-FKW	Fluorkohlenwasserstoffe
HG	Hochschulgesetz
HmbKliSchG	Hamburgisches Klimaschutzgesetz
HmbKliSchVO	Hamburgische Klimaschutzverordnung
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
i. V. m.	in Verbindung mit
i.d.F.	in der Fassung
i.S.	im Sinne
i.S.d.	im Sinne des
i.S.v.	im Sinne von
I+E	Zeitschrift für Immissionsschutzrecht und Emissionshandel
IED-RL	Richtlinie 2010/75/EU über Industrieemissionen
IEKK	Integriertes Energie- und Klimaschutzkonzept
IEKP	Integriertes Energie- und Klimaprogramm
IHK	Industrie- und Handelskammer
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
IR	InfrastrukturRecht (Zeitschrift)
JA	Juristische Arbeitsblätter (Zeitschrift)

Jg.	Jahrgang
JGG	Jugendgerichtsgesetz
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
KENRAG	Klimaschutz- und Energiewenderahmengesetz
KitaFinHG	Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zum Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder
KlimaSchG	Klimaschutzgesetz (Deutschland)
KOM	Europäische Kommission
Konnex AG NRW	Konnexitätsausführungsgesetz
KP	Kyoto-Protokoll
KRK	Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaveränderungen vom 09.05.1992
KrW/AbfG	Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz
KSG BW	Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg
KSG NRW	Klimaschutzgesetz Nordrhein-Westfalen
KWKG	Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz
LANUV	Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen
LEP	Landesentwicklungsplan (NRW)
LePro	Landesentwicklungsprogramm (NRW)
LFGB	Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch
LG	Landgericht
LGG NRW	Landesgleichstellungsgesetz Nordrhein-Westfalen
Lit.	Littera
LKSG RP	Klimaschutzgesetz Rheinland-Pfalz
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift)
LMuR	Lebensmittel und Recht (Zeitschrift)
LNU NRW	Landesgemeinschaft Naturschutz und Umwelt NRW
LPlG	Landesplanungsgesetz
LPlG NRW	Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalen
LT-Drucks.	Landtags-Drucksachen
LVerf BW	Landesverfassung Baden-Württemberg
LVerf NRW	Landesverfassung Nordrhein-Westfalen

LVerf RP	Landesverfassung Rheinland-Pfalz
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
m.W.v.	mit Wirkung vom
MiLOG	Mindestlohngesetz
Mio.	Million
MOP	Meeting of the Parties
Mrd.	Milliarde
MV	Mecklenburg-Vorpommern
n. F.	neue Fassung
N_2O	Distickstoffmonoxid (Lachgas)
NABU	Naturschutzbund Deutschland
Nds.	Niedersachsen
Nds.KlimaG	Niedersächsisches Klimagesetz
NJW	Neue juristische Wochenschrift
NKB	Nationaler Klimaschutzbeirat (Österreich)
NKK	Nationales Klimaschutzkomitee (Österreich)
No.	Number
NordÖR	Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NuR	Natur und Recht (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWLEPro	Landesentwicklungsprogramm NRW
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
NZBau	Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht
Ö-KSG	Österreichisches Klimaschutzgesetz
OVG	Oberverwaltungsgericht
PFKW	Perfluorierte Kohlenwasserstoffe
ppm	Parts per million
RdE	Recht der Energiewirtschaft (Zeitschrift)
RP	Rheinland-Pfalz
Rn.	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz

Rs.	Rechtssache
RuR	Raumforschung und Raumordnung (Zeitschrift)
S.	Seite oder Satz
SF_6	Schwefelhexafluorid
SH	Schleswig-Holstein
Slg.	Sammlung
Sog.	Sogenannt
St.	Ständige
SWP	Stiftung Wissenschaft und Politik
t	Tonne
TEHG	Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz
TH	Thüringen
TierGesG	Gesetz zur Vorbeugung vor und Bekämpfung von Tierseuchen
TierZG	Tierzuchtgesetz
TÜV	Technischer Überwachungsverein
TWh	Terrawattstunde
u.a.	und andere
UAbs.	Unterabsatz
UmwRG	Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz
UmwRG-E	Entwurf des Umweltrechtsbehelfsgesetzes
UN-Dok.	UN-Dokumente
UPR	Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)
Urt. v.	Urteil vom
USA	United States of America
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG BW	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung Baden-Württemberg
UVPG NW	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung Nordrhein-Westfalen
v.	vom
v.a.	vor allem
VerwArch	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
VG	Verwaltungsgericht

VGH	Verwaltungsgerichtshof
Vgl.	Vergleiche
VOBl.	Verordnungsblatt
Vol.	Volume
Vorb.	Vorbemerkung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrungsgesetz
WahlPrG	Wahlprüfungsgesetz
WBGU	Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WMO	World Meteorological Organization
WRV	Weimarer Reichsverfassung
WWF	World Wide Fund for Nation
WZB-Mitteilungen	Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
z.B.	zum Beispiel
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZgStW	Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft
Ziff.	Ziffer
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSW	Zentrum für Sonnenenergie- und Wasserstoff-Forschung Baden-Württemberg
ZuG2012	Zuteilungsgesetz 2012
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Teil 1: Grundlagen

A. Aktuelle Sachproblematik

Der zunehmende Anstieg an Treibhausgasemissionen, insbesondere der an Kohlendioxid (CO_2)[1], in der Atmosphäre und der damit verbundene Klimawandel[2] stellt nach Ansicht vieler[3] eines der größten Probleme des 21. Jahrhunderts dar. Es steht zweifelsfrei fest, dass es sich dabei um ein hoch relevantes und zukunftsentscheidendes Thema für unseren gesamten Planeten handelt. Die Konzentration des atmosphärischen CO_2 stieg von einem vorindustriellen Wert (vor 1750) von 280 ppm auf 379 ppm im Jahr 2005.[4] Im Zeitraum 1880 bis 2012 war ein gemessener globaler Tempera-

---

1 Weitere wichtige Anteile am anthropogenen Klimawandel nehmen Methan (CH_4), Distickstoffmonoxid (N_20, Lachgas), Fluorchlorwasserstoffe (FCKW), wasserstoffhaltige Fluorkohlenwasserstoffe (H-FKW), Perfluorierte Kohlenwasserstoffe (PFKW) und Schwefelhexafluorid (SF_6) ein, aber auch Ozon und Wasserdampf; siehe dazu *Martin Kappas*, Klimatologie. Klimaforschung im 21. Jahrhundert – Herausforderung für Natur- und Sozialwissenschaften, 2009, S. 84 ff.

2 Nach Verständnis des *Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)* beschreibt die Begrifflichkeit „Klimawandel" *eine Veränderung im Zustand des Klimas durch Änderung des arithmetischen Mittels oder der Variabilität seiner Eigenschaften, die empirisch identifiziert werden kann und die für eine längere zeitliche Periode andauert*, deutsche Übersetzung zu *IPCC (Hrsg.),* Fourth Assessment Report (AR4), Climate Change 2007: Synthesis Report, 2008, S. 30.

3 Siehe dazu z.B. *Martin Winkler*, Klimaschutzrecht. Völker-, europa- und verfassungsrechtliche Grundlagen sowie instrumentelle Umsetzung der deutschen Klimaschutzpolitik unter besonderer Berücksichtigung des Emissionshandels, 2006, S. 14; *Felix Ekardt*, Energieeffizienz im Instrumentenmix der Energie- und Klimapolitik: Eine juristisch-soziologische Betrachtung, in: Ines Härtel/Johann-Christian Pielow (Hrsg.), Effektiv zu mehr Energieeffizienz?, 2012, S. 73, 75; *Wolfgang Kahl/Marcus Schmidtchen*, Kommunaler Klimaschutz durch Erneuerbare Energien, 2013, S. 2; *Reiner Schmidt/Wolfgang Kahl/Klaus Ferdinand Gärditz*, Umweltrecht, 9. Aufl. 2014, § 6 Rn. 3; *Ines Härtel*, Vom Klimawandel bis zur Welternährung – zentrale Weltprobleme, Rechtsintegration und Zukunftsgesellschaft, in: dies. (Hrsg.), Nachhaltigkeit, Energiewende, Klimawandel, Welternährung. Politische und rechtliche Herausforderungen des 21. Jahrhunderts, 2014, § 1, S. 26.

4 *Martin Kappas*, Klimatologie. Klimaforschung im 21. Jahrhundert – Herausforderung für Natur- und Sozialwissenschaften, 2009, S. 159 f.; in den letzten 8000 Jahren vor Beginn der industriellen Revolution war lediglich ein Anstieg um etwa

turanstieg der Mitteltemperatur in Bodennähe – der sogenannten Globalen Erwärmung –, um bereits 0,85 °C zu verzeichnen.[5] Schätzungen gehen davon aus, dass je nach Emissionsszenario mit 3 bis 7 °C[6] Temperaturanstieg bis zum Jahre 2100 zu rechnen ist, wenn dieser Entwicklung nicht Einhalt geboten wird.[7] Das sogenannte 2-Grad-Ziel[8], welches auf internationaler Ebene festgelegt wurde und lange als Richtwert einer noch handbaren Klimaerwärmung galt, droht bereits wegen unzureichender Klimaschutzmaßnahmen der Staaten verfehlt zu werden, was unabsehbare Folgen nach sich ziehen kann. Der nunmehr angestrebte Richtwert von deutlich unter 2 °C, bestmöglich 1,5 °C,[9] erfordert somit noch erheblich höhere Anstrengungen, um tatsächlich erreicht zu werden. Das *International Panel on Climate Change* (*IPCC*) sieht insofern bei Nichterreichung die Gefahr von zum Teil sehr erheblichen Auswirkungen des Klimawandels. Die Zunahme extremer Wetterereignisse[10] (wie z.B. Starkregen, Dürre- und Hitzeperioden, Überschwemmungen), die Abnahme schneebedeckter Flächen, das

---

20 ppm der CO_2-Konzentration zu verzeichnen, siehe dazu *Umweltbundesamt (Hrsg.)*, Klimaänderungen deren Auswirkungen und was für den Klimaschutz zu tun ist, 2007, S. 1.

5 Siehe dazu *IPCC (Hrsg.),* Fifth Assessment Synthesis Report, Climate Change 2014: Synthesis Report Summary for Policymakers, 2014, S. 1.

6 Teilweise wird auch von 1 bis 6 °C bzw. 3 bis 6 °C ausgegangen, vgl. *Stefan Rahmstorf/Hans-Joachim Schellnhuber*, Der Klimawandel, 7. Aufl. 2012, S. 53; *Ursula Prall/Wolfgang Ewer*, in: Hans-Joachim Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 4. Aufl. 2014, § 9 Rn. 5; *Felix Ekardt*, Das Paris-Abkommen zum globalen Klimaschutz: Chancen und Friktionen – auf dem Weg zu einer substanziellen EU-Vorreiterrolle?, NVwZ 2016, 355 (355).

7 Siehe dazu *IPCC (Hrsg.)*, Climate Change 2013. The Physical Science Basis. Working Group I Contribution to the Fifth Assessment Report, Table S 8.1.

8 Das sog. 2-Grad-Ziel wurde durch den Weltklimavertrag sogar auf deutlich unter 2 °C herunter korrigiert.

9 UN-Dok. FCCC/CP/2015/L.9; Nr. 17. S. 3; siehe zum Themenfeld des Weltklimavertrags z.B. *Daniel Bodanksy*, The Durban Platform: Issues and Options for a 2015 Agreement, Center for Climate and Energy Solutions, Dez. 2012; *Janine Bentz-Hölzl*, Der Weltklimavertrag. Verantwortung der internationalen Gemeinschaft im Kampf gegen den Klimawandel, 2014; *Erik Haites/Farhana Yamin/Niklas Höhne*, Possible Elements of a 2015 Agreement to Address Climate Change, Carbon & Climate Law Review 2014, 3 ff.; *Lena Jahrmarkt*, Internationales Klimaschutzrecht – Der Weg zu einem Weltklimavertrag im Sinne gemeinsamer, aber differenzierter Verantwortlichkeit, 2016.

10 *Martin Winkler*, Klimaschutzrecht. Völker-, europa- und verfassungsrechtliche Grundlagen sowie instrumentelle Umsetzung der deutschen Klimaschutzpolitik unter besonderer Berücksichtigung des Emissionshandels, 2006, S. 21 ff. m.w.N.

Abschmelzen der Gletscher[11], aber auch ein Verlust an Biodiversität, der Anstieg des Meeresspiegels[12] sowie Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und ein Rückgang der Lebensmittelproduktion[13]sind nur einige davon.[14] Problematisch ist insoweit, dass die anthropogenen Klimaveränderungen sowohl mit erheblicher zeitlicher Verzögerung wirken als auch global, sodass eine Zurechnung zu Verursachungsbeiträgen einzelner Emittenten kaum bis gar nicht möglich ist, was konkrete Handlungsansätze mitunter erschwert.[15]

Neben den globalen Auswirkungen ist hinsichtlich der thematischen Ausrichtung der Arbeit vor allem ein Blick auf Deutschland und einzelne Bundesländer zur Erfassung der Sachproblematik erforderlich. Für Deutschland ist für die Zeitspanne seit 1881 ein Anstieg der Mitteltemperatur um ca. 1,2 °C zu ermitteln.[16] Deutschland emittiert zwar gegenüber 1990 insgesamt deutlich weniger Treibhausgase (nach ersten Schätzungen sanken die in CO_2-Äquivalente umgerechneten Gesamtemissionen bis 2013 um rund 298 Mio. t beziehungsweise um 23,8%), jedoch war 2013 wieder ein leichter Anstieg zu verzeichnen (gegenüber dem Vorjahr

---

11 *WBGU*, Welt im Wandel. Neue Strukturen globaler Umweltpolitik, Jahresgutachten 2000, S. 24.

12 *WBGU*, Welt im Wandel. Energiewende zur Nachhaltigkeit, Jahresgutachten 2003, S. 117 f.; *WBGU*, Welt im Wandel. Sicherheitsrisiko Klimawandel, 2007, S. 65 ff.

13 Siehe hinsichtlich der Auswirkungen auf die Landwirtschaft *Udo Busch*, Auswirkungen des Klimawandels auf die Landwirtschaft – ein Zukunftsszenario, in: Ines Härtel (Hrsg.), Nachhaltigkeit, Energiewende, Klimawandel, Welternährung. Politische und rechtliche Herausforderungen des 21. Jahrhunderts, 2014, § 14, S. 338 ff.; dazu auch *Ines Härtel*, Vom Klimawandel bis zur Welternährung – zentrale Weltprobleme, Rechtsintegration und Zukunftsgesellschaft, in: dies. (Hrsg.), Nachhaltigkeit, Energiewende, Klimawandel, Welternährung. Politische und rechtliche Herausforderungen des 21. Jahrhunderts, 2014, § 1, S. 61, die auf die sachlichen Zusammenhänge der Probleme hinweist und einen integrierten Ansatz zur Bewältigung der Probleme fordert.

14 Umfassend dazu *WBGU*, Welt im Wandel. Sicherheitsrisiko Klimawandel, 2007, S. 68; *Ursula Prall/Wolfgang Ewer*, in: Hans-Joachim Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 4. Aufl. 2014, § 9 Rn. 5; *Wilfried Erbguth/Sabine Schlacke*, Umweltrecht, 6. Aufl. 2016, § 16 Rn. 1.

15 *Klaus Ferdinand Gärditz*, Schwerpunktbereich – Einführung in das Klimaschutzrecht, JuS 2008, 324 (324).

16 *Deutscher Wetterdienst*, Das Klima unter der Lupe, S. 3, im Internet einsehbar unter http://www.dwd.de/SharedDocs/broschueren/DE/presse/klima_unter_der_lupe_pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=7 (05.04.2017).

betrug der Anstieg 1,2%/11,2 Mio. t CO_2-Äquivalente).[17] Nach aktuellen Schätzungen kann mit den ergriffenen Maßnahmen und Handlungsinstrumenten lediglich eine Minderung der Treibhausgasemissionen um 33 bis 34% erreicht werden, sodass das angestrebte nationale Klimaschutzziel für 2020, welches 40% beträgt, verfehlt würde.[18] In der Zeitspanne 1901 bis 2008 betrug die Jahresmitteltemperatur in Nordrhein-Westfalen 9,1 °C (Standardabweichung 0,7 °C), wobei über diesen Zeitraum ein signifikanter Temperaturanstieg um 1,1 °C zu verzeichnen war.[19] Im Jahr 2012 wurden in Nordrhein-Westfalen mehr als 305 Mio. t CO_2-Äquivalente emittiert.[20] Auch die Zunahme von Starkregenereignissen und Stürmen ist bereits zu verzeichnen. Pfingsten 2014 beispielsweise zog das Sturmtief „Ela" über Teile Nordrhein-Westfalens und hinterließ deutliche Spuren (sechs getötete Menschen, tausende entwurzelte Bäume, Sachschäden in Millionenhöhe), die besonders auch einen Einfluss auf den Straßen- und Schienenverkehr hatten.[21] Ebenso hat auch in Baden-Württemberg die Jahresdurchschnittstemperatur um über 1 °C zugenommen, wobei die Jahresmitteltemperatur seit 1901 bis heute von rund 8 °C auf über 9 °C stieg.[22]

Feststellen lässt sich auch, dass den Themenfeldern Klimaschutz und Klimawandel in den letzten Jahren immer mehr Bedeutung auf internatio-

---

17 *BMWi*, Ein gutes Stück Arbeit. Die Energie der Zukunft. Erster Fortschrittsbericht zur Energiewende, 2014, S. 44.

18 *BMWi*, Ein gutes Stück Arbeit. Die Energie der Zukunft. Erster Fortschrittsbericht zur Energiewende, 2014, S. 122.

19 *Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (LANUV)*, Klima und Klimawandel in Nordrhein-Westfalen, Fachbericht 27, 2010, S. 18. Der Klimaschutzplan Nordrhein-Westfalen spricht insoweit für den Zeitraum 1901 bis 2011 von einer Erhöhung um rund 1,2 °C, siehe Klimaschutzplan Nordrhein-Westfalen. Klimaschutz und Klimafolgenanpassung (Stand: Dezember 2015), S. 31.

20 *Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (LANUV)*, Treibhausgas-Emissionsinventar Nordrhein-Westfalen 2012, Fachbericht 56, 2014, S. 23.

21 Klimaschutzplan Nordrhein-Westfalen. Klimaschutz und Klimafolgenanpassung (Stand: Dezember 2015), S. 191. Mitunter sehen Meteorologen jedoch keinen signifikanten Zusammenhang zwischen dem Klimawandel und den aufgetretenen Wetterereignissen in NRW, vgl. *Laura Gitschier*, So trafen Sturm „Ela" und der Jahrhundertregen NRW, in: Die Welt v. 31.12.2014.

22 *LUBW/Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg*, Klimawandel in Baden-Württemberg, 4. Aufl. 2016, S. 6 f.; LT-Drucks. BW 15/3465, S. 24.

naler, supranationaler und nationaler Ebene beigemessen wurde. Besonders stehen dabei der Emissionshandel, der Ausbau der erneuerbaren Energien und die Verbesserung der Energieeffizienz im Fokus der gegenwärtigen Bemühungen als Instrumente des Klimaschutzes.[23] Dennoch wird ebenfalls deutlich, dass trotz zahlreicher Ansätze, Vorschläge und Bemühungen eine einheitliche Vorgehensweise gerade auf internationaler Ebene in den letzten Jahrzehnten immer wieder zu erheblichen Schwierigkeiten führte, was mitunter an dem mangelnden Engagement der USA[24], aber auch an dem zurückhaltenden Verhalten Chinas, Indiens und der Schwellenländer lag.[25]

Nunmehr zeichnet sich jedoch in der aktuellen Entwicklung eine weitere Ebene durch einen neuen und ganz eigenen Aktivismus aus. Einzelne Bundesländer in Deutschland haben angefangen, eigene Klimaschutzgesetze zu erlassen. Das parlamentarische Gesetz spielt gerade in den kontinentaleuropäischen Rechtsordnungen eine zentrale Rolle zur Regelung bedeutender gesellschaftlicher Fragen und in Deutschland spiegelt es Rechtsstaatlichkeit wie auch demokratische Legitimation wider, sodass mit größtem Interesse auf diese Entwicklungen geschaut werden muss.[26] Diese Dissertation beschäftigt sich mit den Fragen, wie diese Gesetze aufgebaut sind, welcher Regelungsinstrumente sie sich bedienen und welchen Einfluss und Nutzen sie im Rahmen eines zielorientierten Klimaschutzrechts im Mehrebenenbezug haben können, um so Rückschlüsse und Aussagen zu Fortentwicklungsmöglichkeiten des föderalen Klimaschutzes aufzeigen zu können.

---

23 Siehe dazu beispielsweise das Klimaschutzpaket der Europäischen Union (Formel: 20 – 20 – 20).

24 191 Staaten haben das Kyoto-Protokoll mittlerweile unterzeichnet (Stand: 25.08.2014). Die USA haben das Protokoll bis heute nicht unterzeichnet; dazu http://www.bmub.bund.de/themen/klima-energie/klimaschutz/internationale-klimapolitik/kyoto-protokoll/ (05.04.2017).

25 *Susanne Dröge/Gudrun Wacker*, China und die internationale Klimapolitik, SWP-Aktuell 56, 2014, S. 2; *Claus Leggewie/Dirk Messner*, Weltklimapolitik – Elemente eines neuen Multilateralismus entstehen, ZUR 2014, 641 (641).

26 *Thomas Groß*, Klimaschutzgesetze im europäischen Vergleich, ZUR 2011, 171 (171).

B. Stand der rechtswissenschaftlichen Forschung

Fragen zum Themenfeld Klimaschutzrecht in einer allgemeinen Perspektive[27] und zum Klimaschutzrecht gerade auf internationaler[28] Ebene mit Blick auf die Weltklimakonferenzen[29] wurden in den letzten Jahren in

---

27 *Martin Winkler*, Klimaschutzrecht. Völker-, europa- und verfassungsrechtliche Grundlagen sowie instrumentelle Umsetzung der deutschen Klimaschutzpolitik unter besonderer Berücksichtigung des Emissionshandels, 2006; *Klaus Ferdinand Gärditz*, Schwerpunktbereich – Einführung in das Klimaschutzrecht, JuS 2008, 324 ff.; *Cornelia Ziehm*, Vollzugsdefizit im Bereich des Klimaschutzrechts, ZUR 2010, 411 ff.; *Felix Ekardt*/*Bettina Hennig*/*Anna Hyla*, Klimawandel, Emissionshandel und Bioenergie. Studien zu Governance- und Menschenrechtsproblemen der völker- und europarechtlichen Klimapolitik im Post-Kyoto-Prozess Gerechtigkeit, 2010; *Hans-Joachim Koch*, Klimaschutzrecht, NVwZ 2011, 641 ff.; *Frank Sailer,* Klimaschutzrecht und Umweltenergierecht – Zur Systematisierung beider Rechtsgebiete, NVwZ 2011, 718 ff.; *Roland Ismer*, Klimaschutz als Rechtsproblem, 2014; *Ines Härtel (Hrsg.)*, Nachhaltigkeit, Energiewende, Klimawandel, Welternährung. Politische und rechtliche Herausforderungen des 21. Jahrhunderts, 2014.

28 *Pietro Brambilla*, Europäisches Umweltrecht und das internationale Klimaregime der Vereinten Nationen, 2004; *Charlotte Kreuter-Kirchhof,* Die Weiterentwicklung des internationalen Klimaschutzregimes, DVBl 2005, 1552 ff.; *Charlotte Kreuter-Kirchhof*, Dynamisierung des internationalen Klimaschutzregimes durch Institutionalisierung, ZaöRV 65 (2005), 967 ff.; *Camilla Bausch/Michael Mehling*, Das zukünftige Klimaschutz-Regime der Vereinten Nationen, EurUP 2007, 259 ff.; *Felix Ekardt*, Wie weiter im globalen Klimaschutz? Zugleich zur Kritik und Neukonzeption des Emissionshandels, ZRP 2010, 230 ff.; *Gerd Winter*, Zur Architektur globaler Governance des Klimaschutzes, ZaöRV 72 (2012), 103 ff.; *Lutz Morgenstern*, Der REDD-Mechanismus und die Verantwortlichkeit von Entwicklungsländern im internationalen Klimaschutz. Ein neuer Ansatz zur Verwirklichung des Prinzips der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeit, 2012; *Maike Friedrich*, WTO und Klimaschutz. Konflikte und Synergien zwischen nationalen Klimaschutzmaßnahmen und dem WTO-Recht, 2012; *Nicholas H. Stern*, The global development of policy regimes to combat climate change, 2014; *Sophie Elisabeth Gappa*, Grenzausgleichsmaßnahmen als Klimaschutzinstrument. Das Wirkungsgeflecht von Welthandelsrecht und Klimarecht unter besonderer Berücksichtigung des Prinzips der gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortlichkeit, 2014; *Lena Jahrmarkt*, Internationales Klimaschutzrecht – Der Weg zu einem Weltklimavertrag im Sinne gemeinsamer, aber differenzierter Verantwortlichkeit, 2016.

29 *Harald Hohmann*, Ergebnisse des Erdgipfels von Rio – Weiterentwicklung des Umweltvölkerrechts durch die UN-Umweltkonferenz von 1992, NVwZ 1993, 311 ff.; *Matthias Ruffert,* Das Umweltvölkerrecht im Spiegel der Erklärung von Rio und der Agenda 21, ZUR 1993, 208 ff.; *Simon Marr/Sebastian Oberthür,* Die

zahlreichen Veröffentlichungen behandelt. Dabei wurde insbesondere dem Kyoto-Protokoll und seinen Regelungsmechanismen besonderes rechtswissenschaftliches Interesse gewidmet.[30] Auch die europäische[31] und national deutsche[32] Ebene des Klimaschutzrechts wurde aus unterschiedlichen Perspektiven dargelegt, wobei insbesondere eine Fokussierung des

---

Ergebnisse der 6. und 7. Klimakonferenz von Bonn und Marrakesch, NuR 2002, 573 ff.; *Camilla Bausch/Michael Mehling*, Klimagipfel in Montreal – zweigleisig in die Zukunft, ZUR 2006, 291 ff.*; Markus Ehrmann*, Das internationale Klimaschutzregime nach Montreal, EurUP 2006, 37 ff.; *Christoph Holtwisch,* Die Klimakonferenz von Montreal – Totgesagte leben länger, NuR 2006, 214 ff.; *Volker Oschmann/Anke Rostankowski,* Das Internationale Klimaschutzrecht nach Kopenhagen, ZUR 2010, 59 ff.; *Reimung Schwarze,* Vor Durban: Klimapolitik in der Defensive, ZUR 2011, 505 ff.; *Sabine Schlacke*, Nach Durban und vor Katar: Globaler Klimaschutz erneut in der Warteschleife, ZUR 2012, 69 f.; *Katharina Richter*, Die Entwicklungslinien des globalen Klimaschutzrechts, in: Ines Härtel (Hrsg.), Nachhaltigkeit, Energiewende, Klimawandel, Welternährung. Politische und rechtliche Herausforderungen des 21. Jahrhunderts, 2014, § 15, S. 359 ff.; *Lena Jahrmarkt*, Internationales Klimaschutzrecht – Der Weg zu einem Weltklimavertrag im Sinne gemeinsamer, aber differenzierter Verantwortlichkeit, 2016 m.w.N.

30 *Stefan Schuppert*, Neue Steuerungsinstrumente im Umweltvölkerrecht am Beispiel des Montrealer Protokolls und des Klimaschutzrahmenübereinkommens. Kosteneffektivität und Innovationswirkungen als Grundsätze in internationalen Verträgen, 1998; *Charlotte Kreuter-Kirchhof*, Neue Kooperationsformen im Umweltvölkerrecht. Die Kyoto Mechanismen, 2005; *Annika Meyer*, Rechtliche Aspekte von "Clean Development Mechanism" und "Joint Implementation" als Instrumente des Klimaschutzes, 2010; *Steffen Straßburger*, Streitbeilegung im Rahmen des Kyoto-Protokolls und der Flexiblen Mechanismen. Ein Blick auf das Schiedsverfahren, 2014.

31 *Helmuth Schulze-Fielitz/Thorsten Müller*, Europäisches Klimaschutzrecht, 2009; *Ludwig Krämer*, Klimaschutzrecht der Europäischen Union, Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht 2010, 311 ff.; *Thomas Groß*, Klimaschutzgesetze im europäischen Vergleich, ZUR 2011, 171 ff.

32 *Dirk Weinreich*, Klimaschutzrecht in Deutschland, ZUR 2006, 399 ff.; *Julia Katharina Hierl*, Das integrierte Energie- und Klimaprogramm der großen Koalition – das parlamentarische Verfahren zum Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz und zum Gesetz zur Änderung der Förderung von Biokraftstoffen, 2011; *Michael Rodi/Stephan Sina*, Das Klimaschutzrecht des Bundes – Analyse und Vorschläge zu seiner Weiterentwicklung, in: Umweltbundesamt (Hrsg.), Climate Change 17/2011, 2011; *Thorsten Attendorn,* Die Belange des Klimaschutzes nach Fukushima und der Energiewende, NVwZ 2012, 1569 ff.; *Markus Kachel*, Jenseits der Strompreisbremse – was bei Klimaschutz und Energiewende zu tun bleibt, ZUR 2013, 193 f.; *Christian Held/Olaf Däuper/Klaas Bosch/Clemens Helbach*, Vorschlag Klimaschutz- und Energiewenderahmengesetz (KENRAG), in: WWF (Hrsg.), WWF Gutachten 2013.

Klimaschutzrechts mit Blick auf die verschiedenen Handlungsinstrumente zur Erreichung der angestrebten Ziele, wie vor allem die Förderung der er-

neuerbaren Energien[33], der Emissionshandel[34] und die Energieeffizienz[35], im Blickpunkt standen. Auch Fragen hinsichtlich der Energiesicherheit

---

33 *Judith Vergoßen*, Das Einspeisemanagement nach dem Erneuerbaren-Energien-Gesetz: im Spannungsverhältnis der Versorgungssicherheit und des Vorrangprinzips, 2012; *Davide Pinelli*, Rechtliche Rahmenbedingungen erneuerbarer Energien im Lichte der Nachhaltigen Entwicklung. Eine Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung der kostendeckenden Einspeisevergütung für Strom aus erneuerbaren Energien gemäss Art. 7a Energiegesetz (EnG) vom 26. Juni 1998, 2014; *Sigrid Freitag*, Die garantierte Einspeisevergütung nach dem EEG und das Zuschlagsmodell nach dem KWKG – ein verfassungsrechtlicher Vergleich, 2014; *Martin Lindner*, Abschaltreihenfolge im Rahmen des Einspeisemanagements des EEG. Eine Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung von KWK-Anlagen; zugleich ein Vorschlag zur Übernahme durch die Bundesnetzagentur, 2014; *James Kröger*, Die Förderung erneuerbarer Energien im Europäischen Elektrizitätsbinnenmarkt. Binnenmarktintegration erneuerbarer Energien durch Europäisierung nationaler Fördersysteme, 2015; *Carina Kuchenbuch*, Gesetzliche Leistungspflichten als normierter Vertrag. Das Rechtsverhältnis zwischen Netzbetreiber und Anlagenbetreiber im EEG, 2015; *Julien Lamott*, Marktintegration erneuerbarer Energien am Beispiel der Direktvermarktungsregelung des EEG 2012 wie auch des EEG 2014, 2015. Speziell mit Blick auf die Solarenergie als eine Ausprägung der erneuerbaren Energien siehe *Andrea Schmidt*, Die Nutzung von Solarenergie. Rechtsrahmen und Gestaltungsfragen der Anlagenzulassung und der kommunalen Steuerung zur Umsetzung von Klimaschutzzielen durch solare Energiegewinnung, 2014; hinsichtlich Biogasanlagen siehe *Dominik Jan Sauer*, Biogasanlagen im wohlgeordneten Recht einer nachhaltigen Energiewende, 2017.

34 *Ulrike Klocke*, Klimaschutz durch ökonomische Instrumente: finanzverfassungsrechtliche, europarechtliche und ökonomische Aspekte einer CO_2-Abgabe, 1995; *Tilman Zimmer*, CO_2-Emissionsrechtehandel in der EU. Ökonomische Grundlagen und EG-rechtliche Probleme, 2004; *Yvonne Kerth*, Emissionshandel im Gemeinschaftsrecht: die EG-Emissionshandelsrichtlinie als neues Instrument europäischer Klimaschutzpolitik, 2004; *Matthias Diehr*, Rechtsschutz im Emissionszertifikate-Handelssystem. Eine Betrachtung des Treibhausgas-Emissionshandelssystems unter besonderer Berücksichtigung rechtsschutzrelevanter Fragen der Emissionsgenehmigung und der Zuteilung von Emissionsberechtigungen, 2006; *Julie Strube*, Das deutsche Emissionshandelsrecht auf dem Prüfstand, 2006; *Timo Hohmuth*, Emissionshandel und deutsches Anlagenrecht: zu den Wechselwirkungen im deutschen Emissionshandelsrecht zwischen dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG) und dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) infolge ihrer Verzahnung bei der Umsetzung der Richtlinie 2003/87/EG, 2006; *Jan Hoffmann*, Herausforderung Klimaschutz. Entwicklung und rechtliche Behandlung unter besonderer Berücksichtigung des Emissionsrechtehandels, 2007; *Carolin Küll*, Grundrechtliche Probleme der Allokation von CO_2-Zertifikaten, 2009; *Lars Addicks*, Periodenübergreifende Zuteilungsregeln im Emissionshandelssystem, 2009; *Aynur Ates*, Der Handel mit Emissionszertifikaten, 2011; *Steffen Herz*, Die Einbeziehung des internationalen Luftverkehrs in das Europäische Emissionshandelssystem.

wurden rechtswissenschaftlich behandelt.[36] Des Weiteren wurden auch Kompetenzfragen bei der Wahrnehmung von Entscheidungsbefugnissen[37] und solche des Planungsrechts mit Bezug zum Klimaschutz[38] beleuchtet. Ebenso rückte der kommunale Klimaschutz aufgrund der sichtbaren Bestrebungen auf dieser Ebene in den letzten Jahren immer weiter in den

---

Eine Analyse der Maßnahme im völkerrechtlichen Kontext, 2011; *Wiebke Schlüter*, Emissionshandel in der dritten Handelsperiode. Die Fortentwicklung des nationalen Emissionshandelsrechts unter Berücksichtigung der Rechtsprechung der ersten beiden Handelsperioden, 2013; *Martin Bitter*, Aufstieg und Fall der europäischen Kohlenstoffökonomie. Die Krise des EU-Emissionshandels aus staats- und ökonomietheoretischer Sicht, 2013.

35 *Cimin Keyhanian*, Rechtliche Instrumente zur Energieeinsparung. Insbesondere in den Bereichen Industrie, Gebäude und Straßenverkehr, 2008; *Miriam Vollmer*, Nachhaltigkeit als Maßstab des Energieeffizienzgebotes. Eine Untersuchung zu § 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 BImSchG, 2009; *Corinna Moser*, Klimaschutz durch die Energieeinsparverordnung, 2011; *Marcel Eusterfeldhaus*, Gebäude- und produktbezogenes Energieeffizienzrecht, 2014; *Sven Jesse*, Instrumentenverbund als Rechtsproblem am Beispiel effizienter Energienutzung, 2014.

36 *Henning Nordmann*, Integrierte Energie- und Klimapolitik: Die Sicherstellung der Erdgasversorgung. Eine Untersuchung deutschen und europäischen Rechts, 2012; *Katja Frey*, Globale Energieversorgungssicherheit. Analyse des völkerrechtlichen Rahmens, 2013.

37 *Thomas Horvath*, Klimaschutz und Kompetenzverteilung. Ausgewählte kompetenzrechtliche Fragen der Bekämpfung des Klimawandels, 2014.

38 *Mark Fleischhauer/Benjamin Bornefeld*, Klimawandel und Raumplanung. Ansatzpunkte der Raumordnung und Bauleitplanung für den Klimaschutz und die Anpassung an den Klimawandel, RuR 2006, 161 ff.; *Ann-Kristin Schneider*, Auswirkungen des Klimawandels auf das Bauplanungsrecht, 2013; *Bernadette Biermann*, Bioenergie und Planungsrecht. Der Einfluss des Planungsrechts auf die Nutzung der Bioenergie unter besonderer Berücksichtigung der umweltrelevanten Auswirkungen des Energiepflanzenanbaus, 2014.

Blickwinkel der rechtlichen Betrachtungen.[39] Außerdem sind Abhandlungen zum Thema des Klimawandelanpassungsrechts erschienen.[40]

Demgegenüber wurde dem Themenfeld des föderalen Klimaschutzes im Mehrebenensystem mit Schwerpunkt auf die einzelnen Bundesländer und besonders deren Rolle im Gesamtgefüge durch die rechtswissenschaftliche Literatur bislang sehr wenig beziehungsweise keine umfassende Betrachtung gewidmet. Einzelne Beiträge haben die Klimaschutzgesetze der Bundesländer und insbesondere das nordrhein-westfälische Klimaschutzgesetz aufgegriffen, im Überblick die Gesetzgebungskompetenz erörtert, Regelungsinhalte und -möglichkeiten dargestellt und miteinander

---

39 *Georg Manten/Daniel Elbel,* Möglichkeiten und Grenzen des kommunalen Klimaschutzes in den neuen Bundesländern, LKV 2009, 1 ff.; *Fabio Longo*, Neue örtliche Energieversorgung als kommunale Aufgabe. Solarsatzungen zwischen gemeindlicher Selbstverwaltung und globalem Klima- und Ressourcenschutz, 2010; *Wolfgang Kahl*, Klimaschutz durch die Kommunen – Möglichkeiten und Grenzen, ZUR 2010, 395 ff.; *Wolfgang Kahl/Marcus Schmidtchen,* Konzessionsverträge als klimapolitisches Handlungsinstrument der Gemeinden, RdE 2012, 1 ff.; *Martin Kment*, Die Begleitung der Energiewende durch die kommunale Bauleitplanung – Schafft das Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden neue Optionen?, DVBl 2012, 1125 ff.; *Michael Rodi,* Kommunale Handlungsmöglichkeiten in der Energie- und Klimaschutzpolitik – Status quo und Reformansätze, IR 2012, 242 ff.; *Wolfgang Kahl/Marcus Schmidtchen*, Kommunaler Klimaschutz durch Erneuerbare Energien, 2013; *Patrick Kim Schmidtke*, Kommunaler Klimaschutz. Eine Untersuchung in bau- und vergaberechtlicher Hinsicht, 2013; *Marcel Raschke*, Rechtsfragen kommunaler Klimaschutzmaßnahmen. Unter besonderer Berücksichtigung des Bau- und Planungsrechts, 2014; *Clemens Hagebölling*, Klimaschutz durch städtebauliche Verträge. Klimawandelgerechtes Städtebaurecht vor dem Hintergrund des Gebäudeenergiefachrechts, 2014; *Felix Ekardt/Bettina Henning*, Chancen und Grenzen kommunaler Klimaschutzkonzepte. Grundprobleme und Beispiele, 2014; *Daniel Riekmann*, Klimaschutz im städtebaulichen Sanierungsrecht, 2015.

40 *Eva Hostettler*, Der Schutz der internationalen Klimavertriebenen in Europa, 2012; *Claus Fischer*, Grundlagen und Grundstrukturen eines Klimawandelanpassungsrechts, 2013; *Christina von Zingler*, Anpassung des europäischen und des nationalen Gebietsschutzrechts an die Folgen des Klimawandels. Zur Vereinbarkeit flexibler Schutzgebiete mit Natura 2000 und dem Grundgesetz, 2013; *Kirsten Meyer*, Adaptionsplanung. Wie die Raumordnung auf die Herausforderung Klimawandel reagieren kann, 2014; *Erik Pöttker*, Klimahaftungsrecht. Die Haftung für die Emission von Treibhausgasen in Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika, 2014.

verglichen.[41] Des Weiteren wurden einzelne Fragen wie die der Gesetzgebungskompetenz für Landesklimaschutzgesetze besonders mit Blick auf die Klimaschutzziele durch *Raschke*[42] übergreifender bearbeitet oder Fragen hinsichtlich des Raumordnungsrechts und der Energieversorgung durch *Schmidtchen*[43] konkreter erörtert. Auch wurde im Rahmen eines Rechtsgutachtens der Frage nachgegangen, inwieweit eine rechtliche Verankerung der Klimaschutzziele im Rahmen eines Bundesklimaschutzgesetzes zulässig und sinnvoll sind, wobei die nationale Ebene im Fokus der Betrachtung stand und aus ihrer Perspektive heraus die Untersuchung er-

---

41 *Anna Biedermann*, Klimaschutzziele in den deutschen Bundesländern, in: Umweltbundesamt (Hrsg.), Climate Change 15/2011, 2011; *Felix Ekardt*, Zur Vereinbarkeit eines Landesklimaschutzrechts mit dem Bundes-, Verfassungs- und Europarecht, UPR 2011, 371 ff.; *Felix Ekardt*, Landesklimaschutzrecht und Raumordnungsrecht, EurUP 2011, 227 ff.; *Christian Maaß*, Landesgesetze zum Klimaschutz: Mehr Substanz, bitte!, ZUR 2012, 265 ff.; *Martin Wickel*, Mögliche Inhalte von Klimaschutzgesetzen auf Länderebene, DVBl 2013, 77 ff.; *Sabine Schlacke*, Klimaschutzgesetze der Länder – symbolische Rechtsetzung oder Rechtsmodell?, in: Wolfgang Ewer/Ulrich Ramsauer/Moritz Reese/Rüdiger Rubel (Hrsg.), Methodik – Ordnung – Umwelt. Festschrift für Hans-Joachim Koch, 2014, S. 417 ff.; *Felix Ekardt/Bettina Henning*, Chancen und Grenzen kommunaler Klimaschutzkonzepte. Grundprobleme und Beispiele, 2014, S. 125 ff; *Martin Wickel*, Klimaschutz auf Länderebene, in: Thorsten Müller/Hartmut Kahl (Hrsg.), Energiewende im Föderalismus, Bd. 18, 2015, S. 187 ff.; explizit hinsichtlich NRW *Martin Beckmann*, Klimaschutz durch Landesplanung. Anmerkungen zum Entwurf eines Klimaschutzgesetzes NRW, NWVBl. 2011, 249 ff.; *Martin Beckmann*, Klimaschutz in Nordrhein-Westfalen. Zum Entwurf eines Klimaschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen, I+E 2011, 67 ff.; *Remo Klinger/Henrike Wegener,* Klimaschutzziele in der Raumordnung. Zugleich ein Beitrag zum Entwurf des Klimaschutzgesetzes NRW, NVwZ 2011, 905 ff.; *Alexander Schink*, Regelungsmöglichkeiten der Bundesländer im Klimaschutz, UPR 2011, 91 ff.; *Alexander Schink,* Der Entwurf des Klimaschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen, I+E 2011, 52 ff.; *Alexander Schink,* Zum Entwurf des nordrhein-westfälischen Klimaschutzgesetzes, NVWBl. 2012, 41 ff.; *Christian Thomas,* Klimaschutz auf Landesebene, NVwZ 2013, 679 ff.; *Julian Heß/Markus Kachel/Sebastian Lange,* Das Klimaschutzgesetz Nordrhein-Westfalen. Wirksames Instrument für den Klimaschutz auf Landesebene?, EnWZ 2013, 155 ff.; für Hamburg *Thomas Schröer/Christian Kullick,* Klimaschutz an der Küste: Das Hamburger Modell, NZBau 2012, 154 ff.; übergreifend *Hans Christian Kusche*, Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen der Bundesländer für die Umsetzung einer klimaschutzorientierten Energiepolitik, 1998.

42 *Marcel Raschke*, Rechtsfragen kommunaler Klimaschutzmaßnahmen. Unter besonderer Berücksichtigung des Bau- und Planungsrechts, 2014.

43 *Marcus Schmidtchen*, Klimagerechte Energieversorgung im Raumordnungsrecht, 2014.

folgte.[44] Eine umfassende gesamtheitlich vertiefte Untersuchung der föderalen Klimaschutzgesetzgebung in Deutschland aus der Perspektive eines dogmatischen Vergleichs der bestehenden Regelungsansätze der einzelnen Bundesländer sowie einer darüberhinausgehenden rechtlichen Systematisierung sowie Einordnung im Sinne des Leitbildes eines wohlgeordneten Rechts[45], gerade unter Berücksichtigung der rechtlichen Vorbildfunktion für weitere Bundesländer und die Bundesebene, ist bisher – soweit sichtlich – nicht vorhanden. Darüber hinaus mangelt es auch an einer umfassenden und detaillierten Analyse der rechtlichen Regelungsinstrumente, Akteure und der Vor- und Nachteile der vorhandenen Regelungen auf Ebene der Bundesländer innerhalb der föderalen Klimaschutzgesetzgebung im Mehrebenensystem, in der auch gerade die praktische Vorgehensweise bei der Erstellung und die kritische Auseinandersetzung mit den dortigen Ergebnissen bei der Erarbeitung der Gesetze berücksichtigt wird. In dieser Forschungslücke ist die vorliegende Arbeit angesiedelt. Aufgrund des dringenden Charakters eines wirksamen Klimaschutzrechts kommt dem möglichen Erkenntnisgewinn, bezogen auf die Landesklimaschutzgesetze im föderalen Gefüge, erhebliche Bedeutung zu.

C. Erkenntnisleitende Fragestellung, Untersuchungsgegenstand, Untersuchungsziel

Wie aus der Darstellung des Standes der rechtswissenschaftlichen Forschung deutlich wird, besteht ein erheblicher Bedarf, systematisch und unter besonderer Berücksichtigung des Leitbildes des wohlgeordneten

---

44 *Michael Rodi/Uta Stäsche/Ulf Jacobshagen/u.a.*, Rechtlich-institutionelle Verankerung der Klimaschutzziele der Bundesregierung, 2015.

45 Zum Leitbild des wohlgeordneten Rechts: Ines Härtel, Handbuch Europäische Rechtsetzung, 2006, S. 19 ff.; *dies.*, Energieeffizienzrecht – ein neues Rechtsgebiet?, NuR 2011, 825 (827); *dies.*, Zuwachsende Legitimität: Institutionen und Verfahren der Rechtsetzung in der föderalen Europäischen Union, in: dies. (Hrsg.), Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt, Bd. IV, 2012, § 86 Rn. 13; *dies.*, Die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes und der Länder im Lichte des wohlgeordneten Rechts, in: dies. (Hrsg.), Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt, Bd. I, 2012, § 19 Rn. 1 ff.; siehe zur näheren Einordnung der Klimaschutzgesetze im Lichte des wohlgeordneten Rechts Teil 3 D.

Rechts die Klimaschutzgesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland unter Zugrundelegung der föderalen Ausgestaltung darzustellen und aufzuarbeiten, um so weiterführende sowie neue rechtliche Ideen und Ansätze zur Behebung dieses Forschungsderivats zu erarbeiten. Diesbezüglich wird dem Gang der Untersuchung entsprechend folgende erkenntnisleitende Fragestellung zugrunde gelegt:

„Welcher rechtliche Erkenntnisgewinn kann aus der rechtlichen Prüfung und dem rechtlichen Vergleich des Aufbaus und des Inhalts der existierenden Landesklimaschutzgesetze zur Weiterentwicklung des Klimaschutzes in Deutschland (auf der Ebene der Länder wie auch des Bundes) erzielt werden, im Hinblick auf ein wohlgeordnetes föderales Klimaschutzrecht im Mehrebenensystem der Bundesrepublik Deutschland?“

Die Beantwortung dieser Fragestellung umfasst verschiedene Problemkreise, denen im Laufe der Analyse nachgegangen werden soll. Zunächst beinhaltet es die Aufgabe, die in Kraft getretenen Landesklimaschutzgesetze miteinander zu vergleichen, wobei weitere Ansätze und Entwürfe, die sich noch in der Entwicklung befinden nicht unbeachtet gelassen werden dürfen, um so nach Möglichkeiten einer zielorientierten und geordneten Klimaschutzgesetzgebung in Deutschland zu suchen. Bei Erlass neuer Gesetze wird üblicherweise nach Vorbildern gesucht, die einen Orientierungspunkt darstellen können, eben eine sogenannte Leitschnur für weitere solcher Bemühungen. Daher ist entscheidend, ob beispielsweise das nordrhein-westfälische Gesetzeswerk, das das erste Klimaschutzgesetz mit eigenen Klimaschutzzielen war, dies bieten kann und eventuell auch schon für andere Gesetze geboten hat. Damit verbunden stellt sich die Frage, inwieweit Mängel, Probleme und Unklarheiten vorliegen, die verbesserungsbedürftig sind. Dies ist vor allem unter Berücksichtigung des Umstandes relevant, dass einmal geregelte Vorgaben in bereits verabschiedeten Gesetzen sich weiter perpetuieren können. Daraus erwachsen die weiteren konkreten Fragen:

- Kommt Nordrhein-Westfalen als erstem Bundesland mit eigenen Klimaschutzzielen eine rechtliche Vorbildfunktion mit Blick auf den Föderalismus als lernende Sphäre zu?
- Auf welche Instrumente wurde in den Landesklimaschutzgesetzen zurückgegriffen?
- Wie sind die einzelnen Instrumente ausgestaltet und welcher rechtliche Status wohnt ihnen inne?
- Worin bestehen die Unterschiede bei der Umsetzung in den verschiedenen Bundesländern?

- Welche Vor- und Nachteile haben die unterschiedlichen Ausgestaltungen?
- Welche rechtspolitischen Anregungen können aus der Konzeption der bestehenden Landesklimaschutzgesetze hergeleitet werden?

Abgesehen davon stellt sich weiterhin ganz grundsätzlich die problematische Frage, was Klimaschutzgesetze auf Bundesländerebene leisten können, da der Klimawandel vor allem ein global gekennzeichnetes Problem darstellt und die vorhandenen Regelungsbefugnisse und Kompetenzen der Bundesländer beschränkt sind. Dies ist auch mit Blick auf die Gefahr zu bewerten, dass einzelne verankerte Landesklimaschutzgesetze lediglich den Raum öffnen können für Verlagerungseffekte in andere Bundesländer in Deutschland, in denen solche Gesetze nicht existieren. Darüber eröffnet sich im deutschen Mehrebenensystem die Frage des Verhältnisses zu einem möglichen Klimaschutzgesetz/-plan auf Bundesebene. Das leitet zu den weiteren sich aufdrängenden Fragen:

- Welche rechtlichen Handlungs- und Steuerungsräume bestehen für die Landesklimaschutzgesetze?
- Kann die Klimaschutzgesetzgebung auf der Ebene der Bundesländer als innovativer Motor den Klimaschutz in der Bundesrepublik und eventuell auch darüber hinaus vorantreiben?
- Welchen rechtlichen Einfluss hat ein Bundesklimaschutzgesetz oder ein Bundesklimaschutzplan auf die bereits bestehenden Klimaschutzgesetze der Länder?
- Wie kann ein optimales kohärentes Gesamtgefüge aus Landes- und Bundesklimaschutzbemühungen erreicht werden?
- Sind aus diesem Blickwinkel eigene Landesklimaschutzgesetze überhaupt notwendig oder ist der Klimaschutz bereits umfassend geregelt?

Nicht unberücksichtigt bleiben darf zudem bei der Untersuchung neben der Ebene des Bundes auch die kommunale Ebene, denn in vielen Kommunen sind bereits Klimaschutzkonzepte beschlossen worden. Folgende Fragen sind in diesem Zusammenhang relevant:

- Wie sind die bereits existierenden kommunalen Klimaschutzkonzepte ausgestaltet?
- In welchem Verhältnis stehen sie zu den Landesklimaschutzgesetzen?
- Welchen Beitrag leisten sie im Rahmen des Klimaschutzes?

Besonders in die Analyse einzubeziehen ist darüber hinaus im Zusammenhang mit den auf Landesebene beschlossenen Klimaschutzschutzgesetzen

der in Deutschland herrschende Föderalismus[46]; denn als ein Ordnungsprinzip kommt dem Föderalismus der Sinn zu, „Freiheit durch organisierte Gliederung herbeizuführen."[47] Dabei müssen sowohl die Vor- als auch die Nachteile des Föderalismus in den Blick genommen werden. Dies umfasst somit die Frage:

- Bietet gerade die in Deutschland bestehende bundesstaatliche Ausprägung des Föderalismus einen besonders geeigneten Raum für erfolgsversprechende Klimaschutzgesetzgebung?

Darüber hinaus soll die föderale Klimaschutzgesetzgebung im Mehrebenensystem weiterführend unter Berücksichtigung des Leitbildes des wohlgeordneten Rechts analysiert werden. Die folgenden Fragen bilden den Maßstab der Analyse:

- Werden die gewählten Ausprägungen der Landesklimaschutzgesetze dem Leitbild des wohlgeordneten Rechts gerecht?
- Besteht unter diesem Prüfungsmaßstab Verbesserungsbedarf?

Primärer Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Arbeit sind die Klimaschutzgesetzgesetze von Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz, da diese historisch betrachtet zuerst und zeitnah in Kraft getreten sind und so als Grundlage der Klimaschutzgesetzgebung auf Landesebene gesehen werden können. Darüber hinaus werden auch die nachfolgend verabschiedeten Gesetze sowie die sich in Vorbereitung befindenden Entwürfe von Klimaschutzgesetzen in anderen Bundesländern in den Blick genommen, um weiterführende Entwicklungen nachvollziehen und Empfehlungen aussprechen zu können. Zudem wird in den Untersuchungsgegenstand die Bundesebene einbezogen, da diese für eine Klimaschutzbetrachtung aus föderaler Perspektive unerlässlich ist. Im Zentrum der Untersuchung steht somit die föderale Klimaschutzgesetzgebung in Deutschland, jedoch werden exemplarisch darüber hinaus auch einige Mitgliedstaaten der Europäischen Union herausgegriffen und deren klimaschutzrechtliche Regelungen auf nützliche und wegweisende Ansät-

---

46 Foedus, lateinisch für Bund; siehe zum Föderalismus *Josef Isensee*, Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: ders./Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI: Bundesstaat, 3. Aufl. 2009, § 126 Rn. 1 ff.; *Michael Kloepfer*, Verfassungsrecht, Bd. I, 2011, § 9 Rn. 22 ff.

47 *Karl-Peter Sommermann*, in: Hermann von Mangoldt/Friedrich Klein/Christian Starck (Hrsg.), GG, Bd. 2, 2010, Art. 20 GG Rn. 24; *Ines Härtel*, Prolog: Alte und neue Föderalismuswelten, Einleitungs-Essay, in: dies. (Hrsg.), Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt, Bd. I, 2012, S. 6 Rn. 8.

ze hin untersucht. Nicht zum Untersuchungsgegenstand im engeren Sinne zählt die internationale Ebene.

Ziel der Untersuchung ist es, einen Beitrag zur möglichen Fortentwicklung auf dem Weg hin zu einem wohlgeordneten föderalen Klimaschutzrecht leisten zu können. Die vorliegende Analyse weist insoweit einen gemischten Charakter auf, denn sie verfolgt sowohl einen rechtsdogmatischen Ansatz im Rahmen des nationalen föderalen Mehrebenensystems als auch eines rechtsvergleichenden Ansatzes in Bezug auf andere europäische Rechtsordnungen. Sie dient so dem praktischen Bedürfnis der nationalen Gesetzgebungsorgane – in zahlreichen Bundesländern existieren noch keine Klimaschutzgesetze und auch auf Bundesebene ist ein solches nicht zu finden – auf dem Weg zu einer effektiven und kohärenten Klimaschutzgesetzgebung, aber auch einem wissenschaftlichen Interesse hinsichtlich der unterschiedlichen Umsetzungsmöglichkeiten im föderalen Mehrebenensystem.

D. Gang der Untersuchung

Die vorliegende Arbeit setzt sich konkret aus den Grundlagen (Teil 1) und sechs weiteren Teilen zusammen. Nach den Grundlagen wird in Teil 2 ein kurzer Überblick über die entscheidenden Begrifflichkeiten und die Entwicklungen im Rahmen des Klimaschutzrechts sowohl auf internationaler als auch auf europäischer und nationaler Ebene gegeben sowie die Rolle der Landwirtschaft im Klimaschutzrecht beleuchtet. Der Querschnitt über die vorhandenen Regelungsinstrumente im Mehrebenensystem kann brauchbare juristische Aussagen über die Recht- oder Unrechtmäßigkeit, Notwendigkeit und den Nutzen der getätigten Klimaschutzanstrengungen auf Landesebene sowie deren Verhältnis zueinander und hin zu einem wohlgeordneten nationalen Klimaschutzrecht insgesamt schaffen. Vor diesem Hintergrund werden sodann in Teil 3 zunächst die Klimaschutzgesetze von Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz dargestellt, inhaltlich und dogmatisch eingeordnet und miteinander verglichen unter Einbezug des Leitbildes des wohlgeordneten Rechts. Dabei sollen sowohl die Potentiale als auch die Defizite der bestehenden Regelungen herausgearbeitet werden und weiterführende Regelungsansätze vorgestellt werden. Darüber hinaus wird auch ein Blick auf weitere rechtliche sowie auch tatsächliche Klimaschutzbemühungen in anderen Bundesländern geworfen, um Fortentwicklungen und anderweitige Vorgehensweisen

aufzudecken und in die Gesamtbetrachtung mit einzubeziehen. Teil 4 analysiert den konkreten Entstehungsprozess und die tatsächliche Ausgestaltung des Klimaschutzplans NRW hin zu den einzelnen Strategien in den jeweiligen Politikfeldern zum Klimaschutz. Dabei wird untersucht, inwieweit der Klimaschutzplan die rechtlichen Vorgaben des Klimaschutzgesetzes umsetzt und wie das Verhältnis zwischen Gesetzestheorie und Rechtspraxis zu bewerten ist. Teil 5 behandelt die bisher vorgelegten Entwürfe für ein Bundesklimaschutzgesetz und die praktische Ausgestaltung des bundesweiten Klimaschutzplans. In diesem Zusammenhang wird zugleich das rechtliche Verhältnis zwischen einem Bundesklimaschutzgesetz und den Landesklimaschutzgesetzen untersucht. Teil 6 widmet sich dem Klimaschutz in ausgewählten Ländern der EU und analysiert, wie die dortigen Klimaschutzgesetze ausgestaltet sind. Es wird geprüft, ob diese Gesetze rechtliche Vorgaben und Regelungsinstrumente enthalten, denen eine Vorbildfunktion und ein rechtlicher Mehrwert für die nationale föderale Klimaschutzgesetzgebung zukommen können. Abschließend umfasst Teil 7 ein Resümee und die Synthese der zuvor gewonnenen Erkenntnisse. Zudem werden eigene Verbesserungsvorschläge in Bezug auf die Klimaschutzgesetzgebung in den Bundesländern *de lege ferenda* unterbreitet sowie ein Ausblick gegeben.

Teil 2: Begrifflichkeiten, Entwicklungen und die Landwirtschaft im Klimaschutzrecht

Im Folgenden werden die für die vorliegende Arbeit entscheidenden Begrifflichkeiten und Ordnungsansätze sowie der Rechtsrahmen auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene im Klimaschutz skizziert. Dies ist erforderlich für das Grundverständnis der rechtlichen Verknüpfungen im föderalen Mehrebenensystem zum Klimaschutz.

A. Begrifflichkeiten

I. Klima

Unter dem (Rechts-)Begriff „Klima" wird „die Gesamtheit der meteorologischen Ursachen, die für den längerfristigen durchschnittlichen Zustand der Erdatmosphäre bzw. des Wetters an einem Ort verantwortlich sind" verstanden.[48] Aufgrund der Abbildung von Mittelwerten enthält der Klimabegriff eine Langzeitperspektive im Gegensatz zum tagesgeprägten Wetter.[49] Das Klima unterliegt einem langfristigen Wandel, wobei es gera-

---

48 *Reiner Schmidt/Wolfgang Kahl/Klaus Ferdinand Gärditz*, Umweltrecht, 9. Aufl. 2014, § 6 Rn. 5; siehe dazu auch jeweils m.w.N. *Martin Winkler*, Klimaschutzrecht. Völker-, europa- und verfassungsrechtliche Grundlagen sowie instrumentelle Umsetzung der deutschen Klimaschutzpolitik unter besonderer Berücksichtigung des Emissionshandels, 2006, S. 21; *Klaus Ferdinand Gärditz*, Schwerpunktbereich – Einführung in das Klimaschutzrecht, JuS 2008, 324 (324); *Frank Sailer*, Klimaschutzrecht und Umweltenergierecht – Zur Systematisierung beider Rechtsgebiete, NVwZ 2011, 718 (718). Zum Begriff des Klimas auch *Umweltbundesamt (Hrsg.)*, Und sie erwärmt sich doch, 2013, S. 8 f.

49 Siehe dazu *Klaus Ferdinand Gärditz*, Schwerpunktbereich – Einführung in das Klimaschutzrecht, JuS 2008, 324 (324); eingehend zum Ganzen *Guido Wustlich*, Die Atmosphäre als globales Umweltgut. Rechtsfragen ihrer Bewirtschaftung im Wechselspiel von Völker-, Gemeinschafts- und nationalem Recht, 2003, S. 59 ff., 82 ff.

de keine statische, sondern vielmehr eine dynamische Größe darstellt.[50] Beim *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) ist die folgende Definition, zum Begriff des Klimas zu finden: "Klima im engeren Sinn ist normalerweise definiert als das durchschnittliche Wetter, oder genauer als die statistische Beschreibung des Wetters in Form von Durchschnittswerten und der Variabilität relevanter Größen über eine Zeitspanne, die im Bereich von Monaten bis hin zu Tausenden oder Millionen von Jahren liegen kann".[51]

II. Klimawandel und Treibhauseffekt

Der Begriff des Klimawandels bezeichnet zunächst einmal die messbare Veränderung des Klimas auf der Erde, unabhängig davon, ob die Ursachen auf natürlichen oder menschlichen (anthropogenen) Einflüssen beruhen.[52] Ursachen für den Klimawandel können mitunter begründet liegen in der Sonnenstrahlung[53], der Kontinentaldrift und dem Vulkanismus.[54] Einen entscheidenden weiteren Faktor stellt jedoch auch der Treibhauseffekt dar. Grundsätzlich betrachtet ist der sogenannte Treibhauseffekt eine natürliche Erscheinung, denn hinsichtlich der Tatsache, dass es überhaupt Wärme im

---

50 Detailliert wird im Rahmen des Klimabegriffs zwischen dem Mikro-, Meso- und Makroklima unterschieden. Das Mikroklima bezieht sich auf Kleinflächen (bis zu einigen Kilometern) und beschreibt so die kleinste Ausprägung. Das Mesoklima zielt auf Regionen bzw. Länder (maximal einige 100 Kilometer). Das Makroklima dagegen erfasst kontinentale sowie globale Zusammenhänge. Es ist Teil der „natürlichen Lebensgrundlage" im Sinne des Art. 20a GG, vgl. zu den Klimabegriffen *Reiner Schmidt/Wolfgang Kahl/Klaus Ferdinand Gärditz*, Umweltrecht, 9. Aufl. 2014, § 6 Rn. 5 m.w.N.

51 *IPPC (Hrsg.)*, Vierter Sachstandsbericht (AR4), Synthesebericht, 2007, Anhang II, Glossar, S. 91 (deutsche Übersetzung). Im englischen Bericht ist folgende Definition zu finden „*Climate in a narrow sense is usually defined as the `average weather`, or more rigorously, as the statistical description in terms of the mean and variability of relevant quantities over a period of time ranging from months to thousands or millions year.*", *IPCC (Hrsg.),* Fourth Assessment Report, Climate Change 2007, 2008, Appendix I – Glossary, S. 871.

52 *Stefan Rahmstorf/Hans-Joachim Schellnhuber*, Der Klimawandel, 7. Aufl. 2012, S. 9; *Jörn Birkmann/Hans Reiner Böhm/Frank Buchholz/u.a.*, Glossar Klimawandel und Raumentwicklung, in: ARL (Hrsg.), 2. Aufl. 2013, S. 25.

53 *Umweltbundesamt (Hrsg.)*, Und sie erwärmt sich doch, 2013, S. 12 f.

54 *Stefan Rahmstorf/Hans-Joachim Schellnhuber*, Der Klimawandel, 7. Aufl. 2012, S. 13.

Bereich der Erdoberfläche gibt, sind die Treibhausgase notwendig.[55] Chemisch betrachtet handelt es sich bei Treibhausgasen um strahlungsbeeinflussende gasförmige Stoffe in der Luft, die einen Teil der vom Boden abgegebenen Wärmerückstrahlung absorbieren und ohne die Leben auf der Erde unmöglich wäre.[56] Durch diese Absorption sorgen die Treibhausgase auf natürlichem Weg für höhere Wärme im erdoberflächennahen Bereich.[57] Zum größten Teil gehen die Wissenschaftler jedoch heutzutage davon aus, dass der gemessene Anstieg an Treibhausgasemissionen anthropogen – also durch den Menschen – verursacht, gerade nicht natürlich und so (Mit-)Ursache des heute stattfindenden Klimawandels ist.[58]

III. Klimaschutzrecht

Der Klimaschutz ist zunächst einmal allgemein formuliert durch all die Maßnahmen gekennzeichnet, die das Ziel haben, die Erderwärmung und somit den Klimawandel abzumildern und im besten Fall zu bewältigen.[59] Klimaschutzrecht, als das Recht, das sich um den meteorologischen Begriff des Klimas verankert hat, wird oft im Sinne von *Gärditz* definiert „als

---

55 *Mojib Latif*, Klima, 2004, S. 8 ff.; *Stefan Rahmstorf/Hans-Joachim Schellnhuber*, Der Klimawandel, 7. Aufl. 2012, S. 31; siehe dazu auch die Erklärungen bei *Roland Ismer*, Klimaschutz als Rechtsproblem, 2014, S. 27 f.

56 *Martin Kappas*, Klimatologie. Klimaforschung im 21. Jahrhundert – Herausforderung für Natur- und Sozialwissenschaften, 2009, S. 84.

57 *Mojib Latif*, Klima, 2006, S. 10 f.

58 Zum tatsächlichen Hintergrund siehe *Thorsten Müller*, Klimawandel als Herausforderung der Rechtsordnung, in: GfU (Hrsg.), Dokumentation zur 31. wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e.V. Berlin 2007, 2008, S. 191 (192 f.); *Stefan Rahmstorf*, Klimawandel – einige Fakten, APuZ 47/2007, 7 ff.; *Stefan Rahmstorf/Hans-Joachim Schellnhuber*, Der Klimawandel, 7. Aufl. 2012, S. 7 f., 33 ff.; zu unterscheiden davon ist der „natürliche Treibhauseffekt". Skeptisch dieser Ansicht gegenüber stehen z.B. *Indur M. Goklany*, A Climate Policy for the Short and Medium Term: Stabilization or Adaptation?, Energy and Environment, Vol. 16, No. 3&4 (2005), 667 ff.; *Robert M. Carter/u.a.*, The Stern Review: A Dual Critique, World Economics, Vol. 7(4) (2006), 165 (167 ff.), siehe auch für die Skeptiker in Deutschland *Umweltbundesamt (Hrsg.)*, Und sie erwärmt sich doch, 2013, S. 111 ff. Ein guter Überblick über die Skeptiker und deren Argumente generell ist zu finden bei *Joyeeta Gupta*, The History of Gobal Climate Governance, 2014, S. 5 ff.

59 *Stephan Mitschang*, Die Belange von Klima und Energie in der Raumordnung, DVBl 2008, 745 (745).

die Summe der Rechtsnormen, die das Klima vor anthropogenen Einwirkungen schützen sollen"[60] (vgl. auch § 1 IV E-UGB[61]). Dabei sind der Schutz des Klimas und gerade der Schutz vor den Auswirkungen anthropogener Erwärmung sowohl in der Rechtswissenschaft als auch in der Klimaforschung als ein jüngeres Rechtsphänomen anzusehen.[62] Primär nimmt das Klimaschutzrecht die Vermeidung bzw. die unmittelbare und mittelbare Reduktion der Treibhausgase in den Blick.[63] Unter das Klimaschutzrecht fallen aber auch Normen mit Blick auf die Abscheidung und Speicherung von Kohlendioxid (sog. Carbon Capture and Storage (CCS) und das Geoengineering.[64]

Zum großen Teil wird vertreten, dass das Klimaschutzrecht sich mittlerweile als ein selbständiges Rechtsgebiet[65] des Umweltrechts etabliert hat.[66] In Abgrenzung des Klimaschutzrechts vom Umweltenergierecht ist

---

60 *Klaus Ferdinand Gärditz*, Schwerpunktbereich – Einführung in das Klimaschutzrecht, JuS 2008, 324 (324); siehe auch *Wilfried Erbguth/Sabine Schlacke*, Umweltrecht, 6. Aufl. 2016, § 16 Rn. 2. Kritisch dazu *Frank Sailer*, Klimaschutzrecht und Umweltenergierecht – Zur Systematisierung beider Rechtsgebiete, NVwZ 2011, 718 (721), der den Begriff für zu eng hält; darauf bezugnehmend nunmehr auch *Reiner Schmidt/Wolfgang Kahl/Klaus Ferdinand Gärditz*, Umweltrecht, 9. Aufl. 2014, § 6 Rn. 5.

61 http://www.bmub.bund.de/service/publikationen/downloads/details/artikel/ugb-referentenentwurf/ (05.04.2017).

62 Siehe zu dieser Aussage beispielsweise *Michael Rodi/Stephan Sina*, Das Klimaschutzrecht des Bundes – Analyse und Vorschläge zu seiner Weiterentwicklung, in: Umweltbundesamt (Hrsg.), Climate Change 17/2011, 2011, S. 46.

63 *Frank Sailer*, Klimaschutzrecht und Umweltenergierecht – Zur Systematisierung beider Rechtsgebiete, NVwZ 2011, 718 (718) mit der Beschreibung weitere Säulen des Klimaschutzrechts auf den folgenden Seiten; siehe auch *Stephan Mitschang*, Die Belange von Klima und Energie in der Raumordnung, DVBl 2008, 745 (746).

64 *Wilfried Erbguth/Sabine Schlacke*, Umweltrecht, 6. Aufl. 2016, § 16 Rn. 2.

65 Hinsichtlich der Kriterien, die ein eigenes Rechtsgebiet ausmachen *Ines Härtel*, Energieeffizienzrecht – ein neues Rechtsgebiet?, NuR 2011, 825 (826 ff.).

66 Siehe zu dieser Annahme, wobei zum Teil auch von einem (Teil-)Rechtsgebiet gesprochen wird *Guido Wustlich*, Die Atmosphäre als globales Umweltgut. Rechtsfragen ihrer Bewirtschaftung im Wechselspiel von Völker-, Gemeinschafts- und nationalem Recht, 2003, S. 319 ff. (unter Hinweis auf das Problem, dass es kein Hauptgesetz in diesem Bereich gibt, S. 333); *Dirk Weinreich*, Klimaschutzrecht in Deutschland, ZUR 2006, 399 (404); *Klaus Ferdinand Gärditz*, Schwerpunktbereich – Einführung in das Klimaschutzrecht, JuS 2008, 324 ff.; *Thorsten Müller/Helmuth Schulze-Fielitz*, in: dies. (Hrsg.), Europäisches Klimaschutzrecht, 2009, S. 9, 15; *Hans-Joachim Koch*, Klimaschutzrecht, NVwZ 2011, 641 (642); *Michael*

festzuhalten, dass das Klimaschutzrecht nicht nur die Energie, sondern die Gesamtheit der klimarelevanten Emissionsquellen sowie Faktoren im Blick hat, z.B. auch die Landwirtschaft und den Verkehr (nicht nur hinsichtlich der Energieeffizienz).[67] Insoweit geht das Klimaschutzrecht über das Umweltenergierecht hinaus, denn dieses erfasst nur den energiebedingten Treibhausgasausstoß.[68] Dem Umweltenergierecht wohnt insoweit auch eine dienende Funktion im Verhältnis zum Klimaschutzrecht inne, da seine Instrumente Maßnahmen zur Reduktion von Treibhausgasen bieten. Darüber hinaus betrachtet das Umweltenergierecht aber auch alle weiteren ökologischen Auswirkungen sowohl der Energieversorgung und als auch der Energienutzung[69], ist insoweit eigenständig gegenüber dem Klimaschutzrecht und ebenfalls als eigenes (Teil-)Rechtsgebiet einzuordnen.[70]

Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2. Aufl. 2011, § 10 Rn. 2; *Reiner Schmidt/Wolfgang Kahl/Klaus Ferdinand Gärditz*, Umweltrecht, 9. Aufl. 2014, § 6 Rn. 7; *Michael Kloepfer*, Umweltrecht, 4. Aufl. 2016, § 17 Rn. 12 f.; vgl. auch die Legaldefinition von „Umwelt" in § 4 Nr. 1 E-UGB, die ausdrücklich das Klima als eines der geschützten Umweltgüter nennt. Auch in diese Richtung, aber etwas kritischer *Wilfried Erbguth/Sabine Schlacke*, Umweltrecht, 6. Aufl. 2016, § 16 Rn. 2, die von einem Rechtsgebiet in *statu nascendi* sprechen; differenzierend dazu auch *Sabine Schlacke*, Klimaschutzrecht – ein Rechtsgebiet?, Die Verwaltung, Beiheft 11, Umwelt- und Planungsrecht im Wandel, 2010, 121 ff.; *Sabine Schlacke*, Stellungnahme 15/1286 zum ersten Entwurf eines Klimaschutzgesetzes für NRW, S. 3.

67 *Reiner Schmidt/Wolfgang Kahl/Klaus Ferdinand Gärditz*, Umweltrecht, 9. Aufl. 2014, § 6 Rn. 9; guter Überblick dazu bei *Detlef Czybulka*, Klimaschutz außerhalb des Emissionshandelssystems, EurUP 2008, 109 (111 ff.).

68 *Frank Sailer*, Klimaschutzrecht und Umweltenergierecht – Zur Systematisierung beider Rechtsgebiete, NVwZ 2011, 718 (723); *Michael Kloepfer*, Umweltrecht, 4. Aufl. 2016, § 17 Rn. 24.

69 *Frank Sailer*, Klimaschutzrecht und Umweltenergierecht – Zur Systematisierung beider Rechtsgebiete, NVwZ 2011, 718 (723).

70 Siehe dazu *Reiner Schmidt/Wolfgang Kahl/Klaus Ferdinand Gärditz*, Umweltrecht, 9. Aufl. 2014, § 6 Rn. 9; *Michael Kloepfer*, Umweltschutzrecht, 2. Aufl. 2012, § 11 Rn. 4; *ders*., Umweltrecht, 4. Aufl. 2016, § 17 Rn. 23.

Klimaschutz- und Umweltenergierecht sind beides Ausprägungen des umweltrechtlichen Vorsorge[71]- und Nachhaltigkeitsprinzips[72],[73] wobei gerade die Verflechtung beider Teilrechtsgebiete bei aller Abgrenzung das Entscheidende ist.[74] Daraus ließe sich auch die Idee hin zu einem eigenen Rechtsgebiet „Klima- und Umweltenergierecht" entwickeln,[75] sodass diese im Ergebnis nicht mehr zwei eigene, sondern ein gemeinsames neues

---

71 Allgemein zum Vorsorgeprinzip *Christian Calliess*, Die neue Querschnittsklausel des Art. 6 ex 3c EGV als Instrument zur Umsetzung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung, DVBl 1998, 559 (563 f.); *Reinhard Sparwasser/Rüdiger Engel/Andreas Voßkuhle*, Umweltrecht, 5. Aufl. 2003, § 2 Rn. 18 ff.; *Ulrich Ramsauer*, in: Hans-Joachim Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 4. Aufl. 2014, § 3 Rn. 27 ff.; *Michael Kloepfer*, Umweltrecht, 4. Aufl. 2016, § 4 Rn. 22 ff., § 17 Rn. 23; *Wilfried Erbguth/Sabine Schlacke*, Umweltrecht. 6. Aufl. 2016, § 3 Rn. 3 ff.; siehe auch *David Freestone/Ellen Hey*, The Precautionary Principle and International Law: The Challenge of Implementation, 1996.

72 Allgemein zum Nachhaltigkeitsprinzip *Wolfgang Kahl (Hrsg.)*, Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008; *Ulrich Ramsauer*, in: Hans-Joachim Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 4. Aufl. 2014, § 3 Rn. 43 ff.; *Johanna Monien*, Prinzipien als Wegbereiter eines globalen Umweltrechts? Das Nachhaltigkeits-, Vorsorge- und Verursacherprinzip im Mehrebenensystem, 2014, S. 45 ff., 150 ff.; *dies.*, Nachhaltige Entwicklung als Umweltrechtsprinzip, in: Ines Härtel (Hrsg.), Nachhaltigkeit, Energiewende, Klimawandel, Welternährung. Politische und rechtliche Herausforderungen des 21. Jahrhunderts, 2014, § 5, S. 142 ff.; *Ines Härtel*, Vom Klimawandel bis zur Welternährung – zentrale Weltprobleme, Rechtsintegration und Zukunftsgesellschaft, in: dies. (Hrsg.), Nachhaltigkeit, Energiewende, Klimawandel, Welternährung. Politische und rechtliche Herausforderungen des 21. Jahrhunderts, 2014, § 1, S. 21 ff.; *Felix Ekardt*, Theorie der Nachhaltigkeit. Ethische, rechtliche, politische und transformative Zugänge – am Beispiel von Klimawandel, Ressourcenknappheit und Welthandel, 2. Aufl. 2016; *ders.*, Nachhaltigkeit und Föderalismus – Verortung im globalen Mehrebenensystem, in: Ines Härtel (Hrsg.), Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt, Bd. IV, 2012, § 108, S. 957 ff.

73 *Martin Winkler*, Klimaschutzrecht. Völker-, europa- und verfassungsrechtliche Grundlagen sowie instrumentelle Umsetzung der deutschen Klimaschutzpolitik unter besonderer Berücksichtigung des Emissionshandels, 2006, S. 37; *Klaus Ferdinand Gärditz*, Schwerpunktbereich – Einführung in das Klimaschutzrecht, JuS 2008, 324 (325); *Michael Kloepfer*, Umweltschutzrecht, 2. Aufl. 2011, § 10 Rn. 3.

74 *Reinhard Sparwasser/Rüdiger Engel/Andreas Voßkuhle*, Umweltrecht, 5. Aufl. 2003, § 7 Rn. 5; *Ines Härtel*, Vom Klimawandel bis zur Welternährung – zentrale Weltprobleme, Rechtsintegration und Zukunftsgesellschaft, in: dies. (Hrsg.), Nachhaltigkeit, Energiewende, Klimawandel, Welternährung. Politische und rechtliche Herausforderungen des 21. Jahrhunderts, 2014, § 1, S. 26.

75 Siehe auch Klimaschutz durch Energierecht, vgl. dazu *Ursula Prall/Wolfgang Ewer*, in: Hans-Joachim Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 4. Aufl. 2014, § 9.