



Vorschlag

# KLIMASCHUTZ- UND ENERGIEWENDERAHMENGESETZ (KENRAG)

Erarbeitet von Becker · Büttner · Held

Erarbeitet durch  *Becker Büttner Held*  
Rechtsanwälte · Wirtschaftsprüfer · Steuerberater

**Impressum**

Stand: Oktober 2013

Herausgeber: WWF Deutschland

Autoren: Christian Held, Dr. Olaf Däuper, Dr. Klaas Bosch, Dr. Clemens Helbach

Kontakt: Regine Günther ([regine.guenther@wwf.de](mailto:regine.guenther@wwf.de)), Tobias Krug

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>TEIL 1</b>	<b>ZUSAMMENFASSUNG</b>	<b>3</b>
<b>TEIL 2</b>	<b>REFORMBEDARF IM DEUTSCHEN KLIMASCHUTZRECHT</b>	<b>5</b>
	<b>I. Bestandsaufnahme klimaschützender Normen im deutschen Recht</b>	<b>6</b>
	1. Stromerzeugung	7
	2. Verkehr	7
	3. Industrie	8
	4. Landwirtschaft	8
	5. Abfallwirtschaft	9
	6. Haushalte	9
	7. Weitere Rechtsquellen mit Klimarelevanz	10
	<b>II. Bezug zum Europarecht</b>	<b>11</b>
	1. Emissionshandel	11
	2. Vorgaben außerhalb des Emissionshandels	11
	3. Weitergehende Regelungen als Ergänzung/Alternative	12
	<b>III. Fazit</b>	<b>13</b>
<b>TEIL 3</b>	<b>VERFASSUNGSRECHTLICHE ZULÄSSIGKEIT UND INHALTE DES KEnRaG</b>	<b>14</b>
	<b>A. Die Gesetzgebungskompetenz und ihre Reichweite</b>	<b>14</b>
	<b>I. Klimaschutz als Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung</b>	<b>14</b>
	<b>II. Reichweite des Kompetenztitels und Möglichkeit direkter Gesetzesänderungen</b>	<b>15</b>
	<b>B. Materielle Ausgestaltung des KEnRaG</b>	<b>15</b>
	<b>I. Klimaschutz- und Energiewendeziele</b>	<b>16</b>
	1. Langfristige Klimaschutz- und Energiewendeziele bis 2050	16
	2. Zwischenziele	17
	3. Teilziele für Sektoren	18
	<b>II. Instrumente zur Erreichung der Klimaschutzziele</b>	<b>19</b>
	1. Klimaschutzplan der Bundesregierung	19
	a. Vorbilder für ein Klimaschutzprogramm	19
	b. Bedeutung des Instruments eines integrierten Klimaschutzplans	20
	c. Wesentliche Elemente eines Klimaschutzplans	21
	aa. Festlegung von konkretisierenden Zwischen- und Teilzielen für Sektoren	21
	bb. Umsetzungsmaßnahmen	21
	cc. Verfahren der Planaufstellung	21
	dd. Geltungsdauer des Plans	22
	ee. Verknüpfung des Planes mit weiteren Umsetzungsmaßnahmen	23
	2. Anpassungsplan der Bundesregierung	23
	3. Vorbildfunktion des Bundes	24
	4. Allgemeine Verpflichtungen zum Klimaschutz	24

<b>III. Überwachung der Klimaschutzpolitik</b>	<b>25</b>
1. Berichterstattungspflichten	25
2. Schaffung von Institutionen für den Klimaschutz	26
a. Klimaschutzkommission	26
aa. Kompetenzen	26
bb. Rechtsnatur und Zusammensetzung	28
cc. Anbindung	28
dd. Arbeitsweise	28
b. Nationales Forum Energiewende	28
3. Besondere Prüfungsvorschriften für Entwürfe klimaschutzrelevanter Gesetze	29
<b>IV. Aktionsprogramm bei Zielverfehlung</b>	<b>30</b>
<b>V. Datenverarbeitung</b>	<b>31</b>

## Teil 1 Zusammenfassung

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

Ein weiteres gravierendes Defizit der aktuellen Klimaschutzpolitik des Bundes ist das Fehlen rechtlich verbindlich festgelegter, nationaler Klimaschutzziele. Die Bundesregierung hat ihre klimapolitischen Ziele, wie die Minderung der Emissionen bis 2050 um mind. 80-95 % gegenüber 1990 derzeit in politischen Programmen, aber nicht rechtlich verbindlich verankert. Auch das Europarecht vermag die notwendige Gesamtsteuerung nicht zu leisten. Hinzu kommt, dass das Emissionshandelssystem als wesentliches Klimaschutzinstrument derzeit wegen des gravierenden Überangebots von Zertifikaten und des damit verbundenen Verfalls der Zertifikatspreise wirkungslos bleibt, eine Festlegung von Klimaschutzziele über das Jahr 2020 hinaus nicht existiert und die bis dahin ausgerufenen Ziele zu wenig ambitioniert sind. Es bedarf zudem für den Fall einer absehbaren Zielverfehlung auf europäischer Ebene alternativer Lösungswege, die auch die einzelnen Mitgliedstaaten vorantreiben können müssen, wie ein CO<sub>2</sub>-Mindestpreis.

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

Vor diesem Hintergrund schlagen wir ein Klimaschutz- und Energiewenderahmengesetz (KEnRaG) vor, das im Wesentlichen auf zwei Säulen ruht: Zum einen soll das Gesetz einen langfristigen und verbindlichen Entwicklungspfad für die Reduktion von Treibhausgasemissionen, den Ausbau der erneuerbaren Energien und die Steigerung der Energieeffizienz bis 2050 vorgeben – auf Basis des Minderungspfades sollen dann für den Zeitraum bis 2050 Budgets (gemessen in Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalent) für die gesamten Treibhausgasemissionen definiert werden. Zum anderen soll das KEnRaG ein Verfahren vorgeben, das die staatlichen Klimaschutzbemühungen koordiniert und für eine wirksame Kontrolle sorgt. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für ein solches Gesetz folgt aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG.

Die Klimaschutz- und Energiewendeziele sollen im KEnRaG sowohl langfristig für das Jahr 2050, als auch mittelfristig für die Jahre 2020, 2030 und 2040 als Zwischenziele normiert

werden. Die im Energiekonzept der Bundesregierung aus dem Jahr 2010 definierten Ziele für die Minderung von Treibhausgasemissionen, den Ausbau der erneuerbaren Energien und die Steigerung der Energieeffizienz sollen in das KEnRaG überführt und damit verbindlich in einem Gesetz festgelegt werden. Somit ergibt sich bspw. für die Minderung von Treibhausgasemissionen eine gesetzlich verbindliche Zielsetzung von mindestens 40 % bis 2020, mindestens 55 % bis 2030, mindestens 70 % bis 2040 und 95 % bis 2050 im Vergleich zum Jahr 1990. Eine im Gesetz vorzunehmende Definition der verschiedenen für Treibhausgasemissionen verantwortlichen Sektoren ermöglicht außerdem eine Festlegung von sektorspezifischen Zielen, die jedoch dem jeweiligen Klimaschutzplan vorbehalten bleiben soll.

Der Klimaschutzplan ist das wesentliche Instrument zur Erreichung der festgeschriebenen Klimaschutz- und Energiewendeziele. Er wird alle vier Jahre – im Gleichlauf mit der Legislaturperiode, jeweils neun Monate (spätestens ein Jahr) nach der Bundestagswahl – von der Bundesregierung vorgelegt und vom Bundestag beschlossen. Der Klimaschutzplan soll neben der Festlegung von Sektorenzielen alle zur Erreichung der Ziele vorzunehmenden Maßnahmen enthalten und dabei nicht nur seinen Geltungszeitraum, sondern auch die langfristigen Ziele berücksichtigen. Zudem legt die Bundesregierung – in Entsprechung zum langfristigen Emissionsbudget bis 2050 – im Klimaschutzplan das für die jeweilige Planperiode geltende Emissionsbudget fest. In einem parallel zum Klimaschutzplan vorzulegenden Anpassungsplan, der nicht der Zustimmung des Bundestags bedarf, sollen ferner die Anpassungsnotwendigkeiten in Deutschland in Bezug auf die Folgen des Klimawandels auf wissenschaftlicher Basis dargestellt werden. Weiterhin soll das KEnRaG Regelungen zur Klimaneutralität von Einrichtungen des Bundes enthalten, damit eine Vorbildfunktion für die private Wirtschaft erzeugt wird. Eine allgemeinverbindliche Verpflichtung zur Berücksichtigung des Klimaschutzes als Verhaltensmaxime für jedermann rundet das Instrumentenportfolio ab.

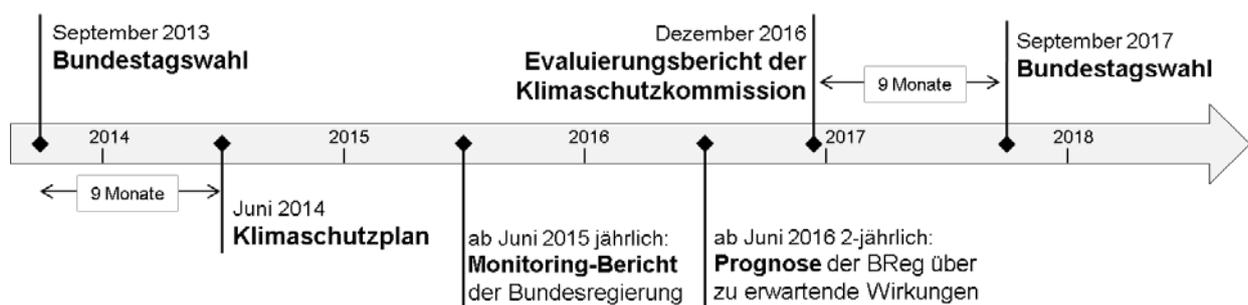
Um die Verwirklichung der Ziele und die Beachtung der Verfahrensvorgaben des KEnRaG zu gewährleisten, soll der Bundesregierung die Pflicht auferlegt werden, die Fortschritte in Klimaschutz und Energiewende jährlich in einem Monitoring-Bericht darzustellen. Zweijährlich soll sie zudem eine Prognose über die zu erwartenden Wirkungen der Maßnahmen des aktuellen Klimaschutzplans abgeben. Als unabhängige Institution mit Überwachungs- und Beratungsfunktion soll eine Klimaschutzkommission, bestehend aus zehn Wissenschaftlern verschiedener Fachrichtungen, errichtet werden. Die Kommission evaluiert den Klimaschutzplan und die ergriffenen Maßnahmen jeweils bis spätestens neun Monate vor der nächsten Bundestagswahl. Die Mitglieder der Klimaschutzkommission werden vom Bundestag ernannt und diese auch beim Bundestag angesiedelt. Die Klimaschutzkommission ist gleichzeitig das Wissenschaftliche Kuratorium des zu bildenden „Nationalen Forum Energiewende“ (NFE). Das NFE soll aus Präsidium, Aufsichtsrat, Beirat, Geschäftsstelle und Wissenschaftlichem Kuratorium bestehen und die Generationenaufgaben Klimaschutz und Energiewende begleiten. Als weiteres Kontrollinstrument soll das KEnRaG festlegen, dass jeder Gesetzesentwurf

auf seine Vereinbarkeit mit der aktuellen Klimaschutz- und Energiewendepolitik überprüft wird – ähnlich der Überprüfung der finanziellen Folgen eines Gesetzes durch den Normenkontrollrat.

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

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

Der zeitliche Ablauf des durch das KEnRaG geregelten Verfahrens lässt sich graphisch wie folgt darstellen:



## Teil 2 Reformbedarf im deutschen Klimaschutzrecht

Die Rufe nach einem allgemeinen Klimaschutzgesetz des Bundes sind in den letzten Jahren lauter geworden.<sup>1</sup> Dies liegt vor allem daran, dass das deutsche Klimaschutzrecht nach wie vor aus einer Vielzahl unkoordinierter Einzelregelungen in verschiedenen Gesetzen besteht.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Statt vieler *Groß*, ZUR 2011, 171 (176); *Maaß*, ZUR 2012, 265 (266); *Thomas*, NVwZ 2013, 679 (682); *Schlacke*, Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes zur Förderung des Klimaschutzes in Nordrhein-Westfalen, LT-Drs. 15/2953, S. 3; s.a. Gesetzesentwurf der Fraktion Die Grünen für ein Klimaschutzgesetz vom 05.06.2013, abrufbar unter [https://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag\\_de/themen\\_az/klimaschutz/Klimaschutzgesetz.pdf](https://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag_de/themen_az/klimaschutz/Klimaschutzgesetz.pdf) (letzter Abruf: 02.10.2013).

<sup>2</sup> S. hierzu Teil 3; vgl. A. *Schlacke*, Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes zur Förderung des Klimaschutzes in Nordrhein-Westfalen, NRW LT-Drs. 15/2953, S. 3.

Das im Jahr 2010 verabschiedete Energiekonzept der Bundesregierung<sup>3</sup> und die im Jahr 2011 vorgenommenen Gesetzesnovellen (z.B. EEG, EnWG) sind Ausdruck dieser Entwicklung. Darüber hinaus fehlt es an einheitlichen verbindlichen Zielsetzungen zum Klimaschutz, wie eine Bestandsaufnahme der klimaschützenden Normen des deutschen Rechts belegt (dazu sogleich).

Ein Klimaschutz- und Energiewenderahmengesetz (KEnRaG) könnte einen Rahmen für die einzelnen nationalen Maßnahmen zum Klimaschutz bilden und generelle sowie sektorspezifische Klimaschutz- und Energiewendeziele verbindlich und langfristig festschreiben. Eine Orientierung sämtlicher Hoheitsakte an diesem Rahmen kann eine Harmonisierung und dadurch eine reelle Erfolgchance von Klimaschutzbestrebungen sicherstellen.

*"Es ist fünf vor Zwölf. Nur wenn wir schnell handeln, bleibt es bei etwa zwei Grad Erderwärmung. Wir müssen den Kopf freimachen für neue Wege"*, forderte Bundeskanzlerin Angela Merkel einst.<sup>4</sup>

Die bisher auf nationaler Ebene eingeschlagenen Wege wie das Integrierte Energie- und Klimaprogramm (IEKP) aus dem Jahr 2007<sup>5</sup> und das Energiekonzept aus dem Jahr 2010<sup>6</sup> haben noch nicht die Verbindlichkeit eines Gesetzes. Ein KEnRaG könnte darauf aufbauend einen wichtigen nächsten Schritt in der Klimaschutz- und Energiepolitik des Bundes darstellen.

Der vorliegende Vorschlag gibt zunächst einen knappen Überblick über den Normenbestand im deutschen Klimaschutzrecht (dazu unter I.) und stellt anschließend den Bezug zum Europarecht her (dazu unter II.), um den soeben skizzierten Reformbedarf zu belegen. Im Anschluss werden die verfassungsrechtliche Zulässigkeit und die Inhalte des KEnRaG dargestellt (dazu unter **Teil 3**).

## **I. Bestandsaufnahme klimaschützender Normen im deutschen Recht**

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

---

<sup>3</sup> *Bundesregierung*, Energiekonzept, 2010; der Klimaschutz stellt ein wesentliches Ziel des Konzeptes dar.

<sup>4</sup> S. Homepage der Bundesregierung:  
<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/ThemenAZ/Klimaschutz/klimaschutz-2006-07-27-die-nationale-strategie.html> (letzter Abruf: 02.10.2013).

<sup>5</sup> *BMWi/BMU*, Eckpunkte für ein Integriertes Energie- und Klimaprogramm, 2007.

<sup>6</sup> *Bundesregierung*, Energiekonzept, 2010.

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

## **1. Stromerzeugung**

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

- das Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz (KWKG), § 1: Beitrag zur Erhöhung der Stromerzeugung aus Kraft-Wärme-Kopplung auf 25 Prozent bis zum Jahr 2020,
- das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG), § 1: 35 % Anteil von erneuerbaren Energien im Strombereich bis 2020, 50 % bis 2030, 65 % bis 2040 und 80 % bis 2050,
- die Biomassestrom-Nachhaltigkeitsverordnung (BioSt-NachV): Biomasse, die zur Erzeugung von EEG-Strom eingesetzt wird, muss ein Treibhausgasminderungspotential von mindestens 35 % erreichen, um in den Genuss der EEG-Vergütung zu kommen, §§ 3 Abs. 1, 8 Abs. 1 BioSt-NachV.

## **2. Verkehr**

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

- Bundesfernstraßenmautgesetz (BFStrMG), § 1 Abs. 1: Mautpflicht für LKW je nach Schadstoffklasse, Anreiz zu klimaschonenderem Transport,
- Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG), § 37a Abs. 3 und 3a: Der Treibhausgasanteil der Kraftstoffgesamtmenge ist durch Einsatz von Biokraftstoffen ab dem Jahr 2015 um 3 %, ab 2017 um 4,5 % und ab 2020 um 7 % zu senken,
- die Verordnung zur Kennzeichnung des Energieverbrauchs von Pkw (Pkw-EnVKV) und das Gesetz zur Kennzeichnung energieverbrauchsrelevanter Produkte (EnVKG): Pflicht zur Information von Verbrauchern über Energieverbrauch und CO<sub>2</sub>-Effizienz von PKW, dadurch Anreiz zum Kauf bzw. zur Produktion energie- und schadstoffarmer PKW,
- das Kraftfahrzeugsteuergesetz (KraftStG): Lenkungseffekt von Steuern und Anreiz zur Energieeinsparung.

### 3. Industrie

Die wesentlichen Rechtsquellen zur Verminderung von Emissionen des Industriesektors sind:

- das Treibhausgasemissionshandelsgesetz (TEHG), die Emissionshandelsrichtlinie<sup>7</sup>, die Europäische Versteigerungsverordnung<sup>8</sup>, der Beschluss der EU-Kommission zur Anpassung der gemeinschaftsweiten Menge der im Rahmen des EU-Emissionshandelssystems für 2013 zu vergebenden Zertifikate<sup>9</sup> und der Beschluss der EU-Kommission über europaweit einheitliche Zuteilungsregeln<sup>10</sup>: Pflicht v.a. für produzierende Industrie und Energieproduzenten, für jede Tonne Emissionen von Treibhausgasen ein Emissionsrecht erwerben zu müssen; Gesamtmenge der ab 2013 zu vergebenden Zertifikate soll jährlich um einen linearen Faktor von 1,74 % verringert werden; hieraus errechnet sich für das Jahr 2020 eine Emissionsminderung von 21 % gegenüber dem Jahr 2005.
- das Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG): Beschränkung schädlicher Umwelteinwirkungen durch Verpflichtung von Anlagenbetreibern zu effizienter Energienutzung, klimaschützende Wirkung v.a. für nicht dem TEHG unterfallende Anlagen,
- die Chemikalien-Klimaschutzverordnung (ChemKlimaschutzV), § 3: Normierung bestimmter Grenzwerte, die ein Emittent von fluorierten Treibhausgasen einhalten soll und deren Überschreitung gemäß § 8 i.V.m. § 26 des Chemikaliengesetzes bzw. § 69 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes bußgeldbewährt ist.

### 4. Landwirtschaft

Der Bereich der Landwirtschaft hat mit 7-13 % der Treibhausgasemissionen einen beachtlichen Anteil am „Emissionssaldo“ Deutschlands. Abgesehen von ordnungsrechtlichen Vorgaben und Fördermaßnahmen sind vor allem die folgenden Rechtsquellen klimarelevant:

- Das Düngegesetz (DüngeG) und
- die Düngeverordnung (DÜV), die die Nitratrichtlinie<sup>11</sup> der EU in nationales Recht umsetzen: Festlegung von Grenzwerten für die Verwendung von Dünger tierischer Herkunft sowie zur Absenkung einzelbetrieblicher Stickstoffüberschüsse.

---

<sup>7</sup> Richtlinie v. 13.10.2003, geändert durch die Richtlinie 2009/29/EG v. 23.04.2009, ABI. 2009 Nr. L 140/63.

<sup>8</sup> Verordnung der Kommission vom 12.11.2010 Nr. 1031/2010, ABI. 2010 L 302/1.

<sup>9</sup> Beschluss 2010/634/EU der Kommission vom 22.10.2010.

<sup>10</sup> Beschluss 2011/278/EU der Kommission vom 27.04.2011.

<sup>11</sup> Richtlinie des Rates v. 12.12.1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen, RL 91/676/EWG.

## 5. Abfallwirtschaft

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

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

## 6. Haushalte

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

- das Erneuerbare-Energien-Wärme-Gesetz (EEWärmeG), § 1 Abs. 2: Anteil erneuerbarer Energien am Endenergieverbrauch für Wärme und Kälte bis 2020 auf 14 % erhöhen,
- das Energieeinspargesetz (EnEG) und die dazugehörige Energieeinsparverordnung (EnEV), die die Gebäude-Richtlinie<sup>12</sup>, die Energieeffizienz-Richtlinie<sup>13</sup> sowie die Gebäudeeffizienz-Richtlinie<sup>14</sup> der EU in nationales Recht umsetzen: Konkrete Vorgaben für die Einhaltung von Höchstwerten für den Jahres-Primärenergiebedarf und den Wärmeverlust neuer Wohngebäude bzw. die Festlegung von Nachrüstpflichten für bereits bestehende Gebäude,
- das Energiedienstleistungsgesetz (EDL-G): Durch die Bundesregierung gemäß § 3 Abs. 1 festgesetzter Energieeinsparrichtwert von 9 % bis Ende 2016 im Vergleich

---

<sup>12</sup> Richtlinie 2002/91/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.12.2002, ABl. 2002 Nr. L 1/65.

<sup>13</sup> Richtlinie 2006/32/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 05.04.2006, ABl. 2006 Nr. L 114/64.

<sup>14</sup> Richtlinie 2010/31/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.05.2010, ABl. 2010 Nr. L 140/16.

zum durchschnittlichen Endenergieverbrauch durch Letztverbraucher der Jahre 2001 bis 2005.

## 7. Weitere Rechtsquellen mit Klimarelevanz

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

- Stromsteuer-Gesetz (StromStG) und Energiesteuergesetz (EnergieStG): Lenkungseffekt von Steuern und Anreiz zur Energieeinsparung,
- Energieverbrauchsrelevante-Produkte-Gesetz (EVPG), Energieverbrauchskennzeichnungsgesetz (EnVKG) und Energieverbrauchskennzeichnungsverordnung (EnVKV): Anforderungen an den Marktzugang energieverbrauchsrelevanter Produkte sowie Kennzeichnung des Energieverbrauchs bestimmter Produktgruppen,
- Baugesetzbuch (BauGB), § 1 Abs. 5 S. 2, Abs. 6 Nr. 7a, e und f: Pflicht zur Berücksichtigung des Klimas bei Aufstellung der Bauleitpläne,
- Landesbauordnungen Bayern, Baden-Württemberg, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen sowie Musterbauordnung 2002, § 3 Abs. 1: Verpflichtung, bauliche Anlagen so anzuordnen, zu errichten, zu ändern und instand zu halten, dass u.a. natürliche Lebensgrundlagen, zu denen auch das Klima gehört, nicht gefährdet werden,
- Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (UVPG), § 3 Abs. 1 i.V.m. Anlage 1: Größere (und damit klimarelevante) Vorhaben (etwa im Bereich Kraftwerksbau, Verkehrswege, Abfallanlagen, Wasserwerke, Bergwerke, Energie- und Rohrleitungen), die einen Planfeststellungsbeschluss erfordern, unterliegen der Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) nach dem UVPG; hierbei nach § 2 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 UVPG Klimaschutzbelange zwingend zu beachten,
- Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und einige Vergabegesetze der Länder sowie Verordnungen, etwa Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (VgV): Auftraggeber kann Anforderungen an Umweltverträglichkeit und Energieeffizienz der angebotenen Leistung stellen bzw. muss ökologische Kriterien bei Vergabe zwingend berücksichtigen.
- Raumordnungsgesetz (ROG), § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG: Pflicht, den räumlichen Erfordernissen des Klimaschutzes Rechnung zu tragen, sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen.

## **II. Bezug zum Europarecht**

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

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

### **1. Emissionshandel**

Im Rahmen des Emissionshandels besteht seit Beginn der neuen Handelsperiode am 01.01.2013 ein EU-weites Emissionsbudget, dessen jährliche Reduzierung um 1,74 % zu einer Gesamteinsparung von Treibhausgasemissionen i.H.v. 21 % im Jahr 2020 gegenüber 2005 führen soll (vgl. o. I. 3.).

Das System des Emissionshandels sieht sich aktuell jedoch mit dem Problem einer „Zertifikateschwemme“, also eines Überangebotes an Emissionsberechtigungen konfrontiert, die einen Verfall der Zertifikatspreise zur Folge hat.<sup>15</sup> Der Preisverfall sowie eine große Anzahl an Ausnahmeregelungen für Industrieanlagen haben negative Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit des Emissionshandels und damit auf die Bestrebungen zur Investition in klimaschonende Technologien. Die angestrebten Emissionsminderungen werden darüber hinaus nicht erreicht, da hinter der großen Anzahl importierter Zertifikate keine tatsächliche Reduktion von Treibhausgasemissionen steht.<sup>16</sup> Die gegenwärtige Entwicklung lässt somit das mit dem europäischen Emissionshandel verfolgte Anreizsystem ins Leere laufen, das Emissionshandelssystem ist folglich derzeit wirkungslos.

### **2. Vorgaben außerhalb des Emissionshandels**

Abzugrenzen von diesem EU-weit geltenden Einsparziel sind die individuell durch die Mitgliedstaaten einzuhaltenden Begrenzungen für Treibhausgasemissionen aus Sektoren, die nicht dem Emissionshandel unterfallen (wie etwa Straßenverkehr oder private Haushalte).

---

<sup>15</sup> Vgl. Studie des Ökoinstituts im Auftrag von WWF und Greenpeace zu Ursachen für die Krise und Vorschlägen für die Sanierung des Europäischen Emissionshandelssystems, S. 23 ff., [http://www.greenpeace.de/fileadmin/gpd/user\\_upload/themen/klima/20120610-Studie-Emissionshandel-englisch.pdf](http://www.greenpeace.de/fileadmin/gpd/user_upload/themen/klima/20120610-Studie-Emissionshandel-englisch.pdf) (letzter Abruf: 02.10.2013).

<sup>16</sup> S. im Einzelnen die Studie des Ökoinstituts im Auftrag von WWF und Greenpeace zu Ursachen für die Krise und Vorschlägen für die Sanierung des Europäischen Emissionshandelssystems, [http://www.greenpeace.de/fileadmin/gpd/user\\_upload/themen/klima/20120610-Studie-Emissionshandel-englisch.pdf](http://www.greenpeace.de/fileadmin/gpd/user_upload/themen/klima/20120610-Studie-Emissionshandel-englisch.pdf) (letzter Abruf: 02.10.2013).

Solche Vorgaben wurden – je nach Wirtschaftskraft des jeweiligen Mitgliedsstaates in unterschiedlicher Höhe – in der sog. Effort-Sharing-Entscheidung<sup>17</sup> gemacht. EU-weit soll die Reduzierung im Jahr 2020 10 % gegenüber dem Referenzjahr 2005 betragen, für Deutschland ergibt sich laut Anhang II eine Einsparverpflichtung von 14 %. Zudem gilt es, bestimmte Zwischenziele zu erreichen. Vorgaben für die Zeit nach 2020 sieht das Europäische Recht nicht vor.

### **3. Weitergehende Regelungen als Ergänzung/Alternative**

Vor dem Hintergrund des gegenwärtig nicht funktionierenden Emissionshandelssystems werden derzeit verschiedene Lösungsansätze diskutiert. Die Implementierung eines „CO<sub>2</sub>-Mindestpreises“ auf nationalstaatlicher Ebene etwa könnte der negativen Entwicklung Einhalt gebieten. Zwar sind für die neue Handelsperiode seitens der EU europaweit geltende Regelungen eingeführt wurden, um im europäischen Emissionshandel gleiche Bedingungen für alle Teilnehmer zu schaffen. Dieses Bestreben spiegelt sich auch in der jüngst durch das Parlament gebilligten Maßnahme des „Backloadings“, d.h. der vorübergehenden Verknappung von Zertifikaten im Emissionshandel zur (marktbasierten) Preissteigerung und „Reaktivierung“ des Mechanismus wider.<sup>18</sup> Falls zeitnah keine Lösung zur Stabilisierung des Emissionshandels auf europäischer Ebene gefunden wird, sollte Deutschland dem britischen Vorbild folgen und eine nationalstaatliche Regelung zur Zielerreichung einführen. Eine Neueinführung eines CO<sub>2</sub>-Mindestpreises, wie im Gesetzes-Entwurf der Fraktion Die Grünen<sup>19</sup> vorgeschlagen, ist eingehend zu prüfen.

Allerdings ist zu bedenken, dass es bei Versagen des europarechtlichen Rahmens alternativer Lösungswege bedarf, die auch die einzelnen Mitgliedstaaten vorantreiben können müssen. Dazu gehört nicht nur das soeben genannte Instrument eines CO<sub>2</sub>-Mindestpreises, sondern u.U. auch Klimaschutz-Übereinkommen einzelner EU-Mitgliedstaaten untereinander, die eine Wiederbelebung des Emissionshandels herbeiführen können. Hinzu kommt, dass das europäische Ambitionsniveau auch auf Ebene der nicht dem Emissionshandel unterliegenden Sektoren sehr begrenzt ist. Dies spiegelt sich einerseits in der EU-weiten Vorgabe von nur 10 % Emissionseinsparungen bis 2020, andererseits in der fehlenden Langfristigkeit der vorgegebenen Ziele (nur bis 2020 anstatt bis 2050) wider. Auch ist das Europarecht – wie das derzeitige nationale Recht – nicht in der Lage, einen koordinierenden Rahmen für Maßnahmen zu Klimaschutz und Energiewende in Deutschland bereit zu stellen.

<sup>17</sup> Entscheidung Nr. 406/2009/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009.

<sup>18</sup> Vgl. [http://ec.europa.eu/deutschland/press/pr\\_releases/11536\\_de.htm](http://ec.europa.eu/deutschland/press/pr_releases/11536_de.htm) (letzter Abruf: 02.10.2013).

<sup>19</sup> Abrufbar im Internet unter: [https://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag\\_de/themen\\_az/klimaschutz/Klimaschutzgesetz.pdf](https://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag_de/themen_az/klimaschutz/Klimaschutzgesetz.pdf) (letzter Abruf: 02.10.2013).

Damit die langfristigen Klimaschutzziele trotz der bestehenden Defizite der europäischen Vorgaben erreicht werden, bedarf es einer koordinierten Gesamtstrategie, die diese Defizite ausgleichen kann. Hierfür stellt das KEnRaG ein Verfahren zur Verfügung.

### III. Fazit

Die vorstehenden Ausführungen offenbaren die Defizite des bestehenden europäischen und deutschen Klimaschutzportfolios. Das Hauptproblem liegt demnach zunächst im Fehlen einheitlicher und bis 2050 festgelegter Klimaschutz- und Energiewendeziele. Es gibt zwar vereinzelte Vorschriften, die relative Quoten als Zielvorgaben enthalten (z.B. EEG, EEWärmeG). Allerdings fehlt es an einer Abstimmung der sektorspezifischen Einzelmaßnahmen, die aus dem „Nebeneinander“ vieler klimaschützender Bestimmungen ein kohärentes Ganzes machen und so den Grundstein zu einer effektiveren Klimaschutz- und Energiewendepolitik legen könnte.

1. Das KEnRaG könnte – neben langfristigen Klimaschutz- und Energiewendezielen – ein Verfahren normieren, das zu einer Koordinierung von Klimaschutzmaßnahmen führt. Eine solche Regelung könnte bewirken, dass beispielsweise bei einer Novelle des EEG dessen Auswirkungen auf andere Sektoren zu berücksichtigen sind – stets mit Blick auf das Ziel der Emissionseinsparung. Das KEnRaG könnte bei einer klimafördernden Maßnahme auf der einen Seite kontraproduktive Auswirkungen dieser Maßnahme auf der anderen Seite dadurch „auffangen“, dass die Adressaten des KEnRaG (zuvörderst Bundesregierung und Bundestag) zur Beachtung beider Seiten der Medaille und gegebenenfalls zur Ergreifung entsprechender Maßnahmen mit Blick auf das Gesamtziel verpflichtet werden.

2. Eine Orientierung der Politik an gesetzlich fixierten langfristigen Klimaschutzzielen könnte zudem „lock-in-Effekte“ verhindern, die der Ausbau einer energieintensiven Infrastruktur mit sich brächte. Dabei sollte ein regelmäßiges Monitoring die nötige Kontrolle und auch Weitsicht einzelner (gesetzgeberischer oder ordnungsrechtlicher) Entscheidungen gewährleisten (s. im Einzelnen sogleich unter **Teil 3 B. III. 1.**).

3. Ferner könnte ein KEnRaG die Generationenprojekte Klimaschutz und Energiewende zusammenführen und dadurch politisch eng miteinander verknüpften Bereichen einen gemeinsamen, verbindlichen Rahmen zur Seite stellen. Diese umfassendere Sichtweise würde zudem erfordern, dass das KEnRaG auch Ziele für erneuerbare Energien für den *gesamten* Energiesektor (nicht nur Strom) sowie Energieeffizienzziele formuliert, die den Klimaschutz- und Energiewendeprozess weiter vorantreiben könnten.

4. Mit Blick auf die aktuell stockende Entwicklung des Klimaschutzes auf europäischer Ebene könnte ein KEnRaG schließlich als komplementäre bzw. alternative Rechtsquelle vorherrschende Defizite ausgleichen helfen.

### **Teil 3 Verfassungsrechtliche Zulässigkeit und Inhalte des KEnRaG**

In Teil 3 des Gutachtens sollen einerseits Fragen der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das KEnRaG erörtert werden (dazu unter **A.**). Andererseits werden diejenigen Inhalte eines solchen Gesetzes erläutert, die aus unserer Sicht Bestandteil des KEnRaG werden sollten (dazu unter **B.**).

#### **A. Die Gesetzgebungskompetenz und ihre Reichweite**

##### **I. Klimaschutz als Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung**

Das KEnRaG soll vorrangig den Anforderungen des Klimaschutzes im Rahmen der Umgestaltung der deutschen Wirtschaft – und hier insbesondere der Energiewende – durch Reduzierung von Treibhausgasemissionen gerecht werden. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes in diesem Bereich folgt aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG. Diese Vorschrift schreibt der konkurrierenden Gesetzgebung u.a. das Gebiet der „Luftreinhaltung“ zu, welches nach herrschender Ansicht auch die Reduzierung von Treibhausgasemissionen im Interesse des Klimaschutzes zum Gegenstand hat.<sup>20</sup> Nach Art. 72 Abs. 1 GG haben im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung zwar grundsätzlich die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung. Dies gilt jedoch nur, solange und soweit der Bund nicht von seiner Gesetzgebungszuständigkeit durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. Dem Klimaschutzgesetz NRW kommt insoweit beispielsweise keine Sperrwirkung zu. Umgekehrt kann ein Bundesgesetz allerdings im Hinblick auf eine bestimmte Materie für Ländergesetze eine Sperrwirkung entfalten, soweit der Bundesgesetzgeber diese Materie erschöpfend geregelt hat.<sup>21</sup> Nimmt der Bund seine Kompetenz nur teilweise in Anspruch, verbleibt die Regelungskompetenz für den nicht geregelten Teil bei den Ländern.<sup>22</sup>

Vor diesem Hintergrund sollte das KEnRaG eigene Klimaschutzgesetze der Länder ausdrücklich zulassen, um komplementäre Klimaschutzbestrebungen auf Landesebene zu ermöglichen. Gesetzgebungstechnisch kann dies durch eine sog. „Öffnungsklausel“ erfolgen, die den Ländern ausdrücklich die Befugnis zur Schaffung eigener Klimaschutzgesetze einräumt. Beispiele sind die jüngst erlassenen Klimaschutzgesetze von Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen.

<sup>20</sup> Vgl. Milkau, ZUR 2008, 561 (562) m.w.N.

<sup>21</sup> Degenhart, in: Sachs, GG, 6. Auflage 2011, Art. 72 Rn. 27; Haratsch, in: Sodan, GG, 2. Auflage 2011, Art. 72 Rn. 8.

<sup>22</sup> Haratsch, in: Sodan, GG, 2. Auflage 2011, Art. 72 Rn. 8.

Solche Regelungen auf Landesebene können zu einem wirksamen Ineinandergreifen der Klimaschutzmaßnahmen von Bund und Ländern beitragen. Denn auch den Ländern stehen im Bereich des Klimaschutzes weitreichende Gestaltungsmöglichkeiten offen, deren Wahrnehmung durch Landesklimaschutzgesetze verbessert werden könnte. Im Bereich der Gesetzgebung können die Länder beispielsweise Energiesparvorschriften im Bauordnungs-, Kommunal- und Landesplanungsrecht verankern, soweit das Bundesrecht dies zulässt. Im Rahmen der Verwaltung können die Länder z.B. durch Energieeffizienzmaßnahmen in Landesliegenschaften, durch eine klimafreundliche öffentliche Beschaffung, durch Förderprogramme oder durch klimafreundliche Planungsentscheidungen im Sinne des Klimaschutzes tätig werden.<sup>23</sup>

## **II. Reichweite des Kompetenztitels und Möglichkeit direkter Gesetzesänderungen**

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

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

## **B. Materielle Ausgestaltung des KEnRaG**

Vor der Darstellung der Inhalte des KEnRaG soll kurz erläutert werden, warum es sich bei diesem Gesetz um ein Rahmengesetz handelt. Die Charakteristik eines Rahmengesetzes ist es, eine Rechtsmaterie nicht abschließend und erschöpfend regeln, sondern für Einzelmaßnahmen, die durch dieses Gesetz ermöglicht werden sollen, einen verbindlichen Rahmen zu setzen. Wie in **Teil 2** erläutert, ist es genau dieser ordnende Rahmen, der dem deutschen Klimaschutzrecht fehlt. Da darüber hinaus die Projekte Klimaschutz und Energiewende nicht

---

<sup>23</sup> zum Potential des kommunalen Klimaschutz siehe Rodi/Sina, Das Klimaschutzrecht des Bundes – Analyse und Vorschläge zu seiner Weiterentwicklung, Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes, 2010 (im Folgenden: Rodi/Sina, Klimaschutzrecht des Bundes), S. 439 f. mit weiteren Nachweisen.

abschließend in einem Gesetz geregelt werden können, bietet sich diese Form der Gesetzgebung für die vorliegende Thematik besonders an.

Die Bestandsaufnahme des gegenwärtigen Klimaschutzrechts des Bundes zeigt, dass eine gesetzliche Normierung langfristiger und übergreifender Ziele für den Klimaschutz und die Energiewende fehlt. Zu den Strukturelementen des KEnRaG gehören daher zunächst Regelungen über Ziele für den Klimaschutz und die Energiewende (dazu I.).

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

## **I. Klimaschutz- und Energiewendeziele**

Eines der gravierendsten Defizite der aktuellen Klimaschutzpolitik des Bundes ist das Fehlen rechtlich verbindlich festgelegter, nationaler Klimaschutzziele. Wesentliches Strukturmerkmal eines neu zu schaffenden Klimaschutz- und Energiewendegesetzes ist daher die Festschreibung der im Energiekonzept 2010 der Bundesregierung definierten Ziele in verbindliche Klimaschutzziele. Es lassen sich dabei verschiedene Arten von Zielen unterscheiden, die der Gesetzgeber in einem allgemeinen Klimaschutz- und Energiewendegesetz regeln sollte. Im Folgenden werden die unterschiedlichen Arten von Klimaschutzzielen erläutert sowie Hinweise für eine sinnvolle Regelung gegeben.

### **1. Langfristige Klimaschutz- und Energiewendeziele bis 2050**

Um den Klimawandel und seine Auswirkungen in einem erträglichen Rahmen zu halten, ist es nach wissenschaftlicher Auffassung notwendig, den globalen Temperaturanstieg auf höchstens 2 Grad Celsius gegenüber vorindustrieller Zeit zu begrenzen. In der Klimawissenschaft gilt das Jahr 2050 als geeigneter Referenzzeitpunkt für Minderungsszenarien zur Begrenzung der Erderwärmung und ist dementsprechend auch Anknüpfungspunkt für die inter-

nationalen Klimaverhandlungen.<sup>24</sup> Die erforderliche Minderung der Treibhausgasemissionen bis 2050 für Industriestaaten wird im 4. Sachstandsbericht des IPCC (Weltklimarat) mit einer Bandbreite von 80 bis 95% gegenüber dem Niveau von 1990 angegeben. Diesen Erkenntnissen folgend haben sich sowohl die EU als auch die Bundesregierung wiederholt für eine Minderung der Emissionen aus Industriestaaten um mindestens 80 bis 95 % gegenüber 1990 ausgesprochen.<sup>25</sup> So sieht das Energiekonzept der Bundesregierung vom 28.09.2010 eine Reduktion der Treibhausgase gegenüber 1990 um 80 % bis 95 % bis 2050 vor.<sup>26</sup>

Unter Berücksichtigung der wissenschaftlichen Erkenntnisse sollte das deutsche Minderungsziel dementsprechend bis 2050 95 % gegenüber 1990 betragen. Ein langfristiges Reduktionsziel ist zwingend in ein zu schaffendes KEnRaG aufzunehmen und stellt den Ausgangspunkt für die Ableitung weiterer konkretisierender Ziele dar. Aus diesem Reduktionspfad soll ein entsprechendes Budget für die gesamten Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2050 abgeleitet werden. Auch dieses Budget sollte das KEnRaG als Zielvorgabe der Klimaschutzpolitik Deutschlands festlegen.

Dieses langfristige Reduktionsziel wird sich nur erreichen lassen, wenn die Energieversorgung konsequent auf erneuerbare Energien umgestellt wird und zugleich der Primärenergieverbrauch durch eine Verbesserung der Energieeffizienz sinkt. Das KEnRaG sollte daher zum einen ein langfristiges Ziel für den Anteil der erneuerbaren Energien am Bruttoendenergieverbrauch normieren. Nach dem Energiekonzept der Bundesregierung vom 28.09.2010 sollte dieser Anteil im Jahre 2050 mindestens 60 % betragen.<sup>27</sup> Zum anderen sollte das KEnRaG ein langfristiges Ziel für eine Senkung des Primärenergieverbrauchs vorgeben. Nach dem genannten Energiekonzept sollte der Primärenergieverbrauch gegenüber 2008 bis 2050 um mindestens 50 % sinken.<sup>28</sup>

## **2. Zwischenziele**

In Anbetracht der langen Zeitspanne bis zum Jahr 2050 ist es geboten, weitere Zwischen- oder Etappenziele für den Zeitraum bis 2050 festzulegen. Dies schafft die erforderliche Planungssicherheit für alle beteiligten Akteure und ist Grundlage für die Kontrolle, ob die langfristigen Klimaschutzbemühungen auf dem richtigen Wege sind.

Daher sollten auch die im Folgenden beschriebenen und von der Bundesregierung derzeit nur politisch festgelegten Klimaschutz- und Energiewendeziele für die Jahre 2020, 2030 und

---

<sup>24</sup> Rodi/Sina, Klimaschutzrecht des Bundes, S. 303 mit weiteren Nachweisen.

<sup>25</sup> Siehe hierzu im Einzelnen und weiteren Nachweisen Rodi/Sina, Klimaschutzrecht des Bundes, S. 304 f.

<sup>26</sup> Vgl. das Energiekonzept der Bundesregierung vom 28.09.2010, S. 4 f.

<sup>27</sup> Energiekonzept der Bundesregierung vom 28.09.2010, S. 4 f.

<sup>28</sup> Energiekonzept der Bundesregierung vom 28.09.2010, S. 4 f.

2040<sup>29</sup> in dem zu schaffenden KEnRaG als Zehnjahresziele normiert werden.<sup>30</sup> Dadurch wird der langfristige Entwicklungspfad für viele Jahre im Voraus verbindlich vorgegeben.

Nach dem Energiekonzept der Bundesregierung vom 28.09.2010 sollen die Treibhausgasemissionen gegenüber 1990 bis 2020 um 40 %, bis 2030 um 55 % und bis 2040 um 70 % sinken, um das langfristige Ziel von einer Reduktion um 80 bis 95 % bis 2050 zu erreichen. Der Anteil der erneuerbaren Energien am Bruttoendenergieverbrauch soll mindestens 18 % bis 2020, 30 % bis 2030 und 45 % bis 2040 ausmachen, damit das Ziel eines Anteils von 60 % bis 2050 erreicht werden kann. Durch eine Steigerung der Energieeffizienz soll der Primärenergieverbrauch gegenüber 2008 bis 2020 um mindestens 20 % sinken, bis 2030 um 30 % und bis 2040 um 40 %, so dass der Primärenergieverbrauch bis 2050 um 50 % gesenkt werden kann. Der Anteil der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien am Bruttostromverbrauch soll bis 2020 mindestens 35 %, bis 2030 mindestens 50 %, bis 2040 mindestens 65 % und bis 2050 mindestens 80 % ausmachen.<sup>31</sup> Diese Werte sollen als Mindestzwischenziele Eingang in das KEnRaG finden.

Auch bei diesen Zeitabständen besteht noch die Gefahr, dass wichtige Maßnahmen und Investitionen erst kurz vor Ende der jeweiligen Periode initiiert und Fehlentwicklungen erst zu spät bemerkt werden. Um frühzeitig festzustellen, ob die Zehnjahresziele für 2020, 2030, 2040 und 2050 erreicht werden und um gegebenenfalls rechtzeitig nachsteuern zu können, sollten diese Ziele um weitere Zwischenziele in zeitlicher Hinsicht ergänzt werden. Das KEnRaG sollte daher vorsehen, dass die jeweilige Bundesregierung in ihrem mehrjährigen Klimaschutzplan (dazu eingehend unter **B. II. 1.**) zwingend vorgeben muss, in welchen weiteren Zwischenschritten die nächsten Zehnjahresziele für Klimaschutz und Energiewende erreicht werden sollen. Im Rahmen des Klimaschutzplans soll auch – in Entsprechung zum langfristig bis 2050 angesetzten Emissionsbudget (s.o.) – das Emissionsbudget für die jeweilige Planperiode festgelegt werden.

### **3. Teilziele für Sektoren**

Aufgrund der gesetzlich vorgegebenen Emissionsminderungen gegenüber dem Basisjahr 1990 kann für die Zwischenziele die Menge der maximalen jährlichen Treibhausgasemissionen (gemessen in Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalent) errechnet werden. Die Gesamtmenge der zulässigen jährlichen Treibhausgasemissionen kann wiederum auf die verschiedenen Emittenten von Treibhausgasemissionen verteilt werden. Hierfür bietet es sich an, Gruppen gleichartiger Emittenten zu Sektoren zusammenzufassen, wie beispielsweise Stromerzeugung, Verkehr,

---

<sup>29</sup> Vgl. das Energiekonzept der Bundesregierung vom 28.09.2010, S. 4 f.

<sup>30</sup> Zur Zulässigkeit nationaler Gesamtreduktionsziele trotz der europarechtlichen Vorgaben für das europäische Emissionshandelssystem bis 2020 siehe vertiefend Rodi/Sina, Klimaschutzrecht des Bundes, S. 308 ff.

<sup>31</sup> Zu den einzelnen (Zwischen-)Zielen vgl. Energiekonzept der Bundesregierung vom 28.09.2010, S. 4 f.

Industrie, private Haushalte. Die Zusammenfassung in Sektoren liegt auch den verschiedenen völker- und europarechtlichen Berichtspflichten zugrunde,<sup>32</sup> wobei keine allgemein anerkannten Sektordefinitionen bestehen.

Wie im Fall der Zwischenziele ist es sinnvoll, derartige Sektorziele in Form von Emissionsbudgets festzulegen, um Planungssicherheit zu schaffen und eine Kontrolle der Fortschritte zu erleichtern.

Als Voraussetzung für das Aufstellen von Sektorzielen sollte das KEnRaG zunächst die Abgrenzung der Sektoren verbindlich vorgeben. Die gesetzliche Regelung könnte sich dabei an den Einteilungen orientieren, die für die Berichterstattung des Umweltbundesamtes im Rahmen des Kyoto-Protokolls gebräuchlich sind.<sup>33</sup>

Auf dieser Grundlage sollten – passend zu gesetzlich festgelegten Zehnjahreszielen für 2020, 2030, 2040 und 2050 – entsprechende Sektorziele für das betreffende Zehnjahresziel im jeweiligen Klimaschutzplan der Bundesregierung (dazu eingehend unter **B. II. 1.**) normiert werden. Dadurch wird für jeden Sektor ein Reduktionspfad transparent vorgegeben. Darüber hinaus sollte das KEnRaG vorsehen, dass die Bundesregierung in ihrem jeweiligen Klimaschutzplan zwingend festlegen muss, in welchen weiteren Reduktionsschritten das jeweils nächste Zehnjahresziel für den betreffenden Sektor erreicht werden soll.

## **II. Instrumente zur Erreichung der Klimaschutzziele**

### **1. Klimaschutzplan der Bundesregierung**

Neben der Festlegung von verbindlichen Klimaschutzziele sollte ein mehrjähriger Klimaschutzplan zentrales Strukturelement des KEnRaG sein.

#### **a. Vorbilder für einen Klimaschutzplan**

In der wissenschaftlichen Debatte um ein zukünftiges Klimaschutzgesetz des Bundes ist wiederholt gefordert worden, dass die Bundesregierung einen mehrjährigen Plan aufstellt, in dem sie die Maßnahmen beschreibt, die notwendig sind, um die gesetzlich normierten Klimaschutzziele zu erreichen.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Vgl. die Sektorenbestimmung Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Anhang 1. der Effort-Sharing-Entscheidung (Entscheidung Nr. 406/2009/EG) sowie Art. 3 der Entscheidung Nr. 280/2004/EG über ein System zur Überwachung der Treibhausgasemissionen in der Gemeinschaft und zur Umsetzung des Kyoto-Protokolls.

<sup>33</sup> Vgl. Umweltbundesamt, Berichterstattung unter der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen und dem Kyoto-Protokoll 2013, Nationaler Inventarbericht zum Deutschen Treibhausgasinventar 1990 - 2011

<sup>34</sup> Matthes/Barth/Acker, Eckpunkte für ein Klimaschutzgesetz in Deutschland, 2010, S. 8; DUH, Eckpunkte für ein Bundesklimaschutzgesetz, 2010, S. 2; Rodi/Sina, Klimaschutzgesetz des Bundes, S. 341.

Auch die Klimaschutzgesetze in anderen EU-Mitgliedsstaaten sehen Pläne der Exekutive vor, um Klimaschutzziele zu erreichen. So ist beispielsweise in Großbritannien der zuständige Minister nach dem Climate-Change-Act<sup>35</sup> verpflichtet, Vorschläge für Umsetzungsmaßnahmen zu erarbeiten, die notwendig sind, um die mittel- und langfristigen Reduktionsziele zu erreichen. Auch das Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes in Nordrhein-Westfalen (KSG NRW) sowie das jüngst verabschiedete Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes in Baden Württemberg (KSG BW) sehen Klimaschutzpläne der Landesregierungen vor. Nach § 6 Abs. 1 KSG NRW erstellt die Landesregierung unter umfassender Beteiligung von gesellschaftlichen Gruppen sowie der kommunalen Spitzenverbände einen Klimaschutzplan, der vom Landtag beschlossen wird. Gemäß § 6 Abs. 2 KSG NRW konkretisiert der Klimaschutzplan die notwendigen Maßnahmen zur Erreichung der gesetzlich normierten Klimaschutzziele. Ähnlich normiert § 6 Abs. 1 KSG BW, dass die Landesregierung ein integriertes Energie- und Klimaschutzkonzept beschließt, das wesentliche Strategien und Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele benennt.

#### **b. Bedeutung des Instruments eines integrierten Klimaschutzplans**

Das Instrument eines mehrjährigen Klimaschutzplans ist von zentraler Bedeutung für das zu schaffende KEnRaG. Um ein entsprechendes Konzept aufzustellen, muss für einen mehrjährigen Zeitraum eine konsistente Gesamtstrategie erstellt werden, wie die gesetzlich normierten Klimaschutz- und Energiewendeziele erreicht werden sollen. Hierzu ist es erforderlich, alle wesentlichen Stellschrauben in den Blick zu nehmen, die der staatlichen Klimapolitik zur Verfügung stehen. So kommt es zu einer integrierten Gesamtbetrachtung von Klimaschutz- und Energiepolitik, aus der dann aufeinander abgestimmte Maßnahmen abgeleitet werden können. Der Klimaschutzplan kann dadurch zur Klammer zwischen den bislang in diversen Fachgesetzen geregelten (siehe dazu oben **Teil 2 I.**) und teilweise unkoordinierten Regelungen zur Energiewende und zum Klimaschutz werden. Auf der Grundlage des integrierten Plans könnten dann die verschiedenen Fachgesetze, die bislang Klimaschutz und Energiewende regeln, in einer koordinierten Form weiterentwickelt und in nachfolgenden Gesetzgebungsverfahren angepasst werden.

Darüber hinaus sorgt ein integrierter Energie- und Klimaschutzplan für Transparenz im Bereich der Klimaschutz- und Energiepolitik, da hierdurch die Gesamtstrategie für einen überschaubaren Zeitraum deutlich wird. Auf dieser Grundlage ist eine kritische Überprüfung der staatlichen Klimaschutzbemühungen leichter möglich, so dass die Grundlage für ein effektives Monitoring gelegt wird.

---

<sup>35</sup> Climat Change Act 2008 vom 26.09.2008.

---

**c. Wesentliche Elemente eines Klimaschutzplans**

Aus den beschriebenen Zwecken ergeben sich die wesentlichen Elemente eines Klimaschutzplans, die in einem zu schaffenden KEnRaG geregelt werden sollten:

**aa. Festlegung von konkretisierenden Zwischen- und Teilzielen für Sektoren**

Wie bereits erläutert, sollte ein mehrjähriger Klimaschutzplan konkretisierende Zwischen- und Teilziele für Sektoren enthalten, durch die die Umsetzung der abstrakten Klimaschutz- und Energiewendeziele erleichtert wird. Der Plan muss insbesondere vorgeben, in welchen weiteren Zwischenschritten das jeweils nächste Zehnjahresziel für die Gesamtreduktion der Treibhausgasemissionen, den Ausbau der erneuerbaren Energien sowie die Steigerung der Energieeffizienz erreicht werden soll (siehe dazu oben unter **B. I.**). Insbesondere soll er das für die jeweilige Planperiode geltende Gesamt-Emissionsbudget und die jeweils durch die Bundesregierung für die einzelnen Sektoren festgelegten Emissionsbudgets darstellen. Diese Vorgaben erfordern, die Klimaschutzziele und die energiepolitischen Ziele bei der Aufstellung des Planes aufeinander abzustimmen und tragen dazu bei, dass eine Energie- und Klimaschutzpolitik „aus einem Guss“ entsteht.<sup>36</sup>

**bb. Umsetzungsmaßnahmen**

Ein Klimaschutzplan sollte ferner alle wesentlichen Strategien und Maßnahmen beschreiben, mit deren Hilfe die für die betreffende Zeitperiode vorgegebenen Klimaschutzziele erreicht werden sollen. Um die Transparenz der integrierten Klimaschutz- und Energiestrategie des Plans zu erhöhen, sollten die Vorschläge für Maßnahmen jeweils auch eine Abschätzung ihrer Wirkungen enthalten. Ferner erscheint es sinnvoll, dass die jeweiligen Maßnahmen dem Verantwortungsbereich eines oder mehrerer Bundesressorts zugeordnet werden, um die politischen Verantwortlichkeiten festzulegen.<sup>37</sup>

**cc. Verfahren der Planaufstellung**

Das KEnRaG sollte ferner das Verfahren der Planaufstellung in seinen wesentlichen Grundzügen regeln.

Dies gilt zunächst für die Frage, wer für die Aufstellung des Plans zuständig ist. Hier sollte das KEnRaG die Bundesregierung insgesamt – und nicht nur ein einzelnes Ressort – ver-

---

<sup>36</sup> So treffend die Formulierung auf S. 26 der Gesetzesbegründung für das KSG BW, Landtag Baden-Württemberg, Drs. 15/3465.

<sup>37</sup> So auch Rodi/Sina, Klimaschutzgesetz des Bundes, S. 341.

pflichten, einen Klimaschutzplan vorzulegen. Hierfür spricht, dass das Vorhaben von weitreichender Bedeutung ist und zwingend den Geschäftsbereich mehrerer Ressorts berührt.

Auch sollte das KEnRaG regeln, welche Stellen außerhalb der Exekutive bei der Aufstellung des Plans beteiligt werden. So sollte – wie beispielsweise in § 6 Abs. 1 KSG NRW vorgesehen – die Planaufstellung unter umfassender Beteiligung aller betroffenen gesellschaftlichen Gruppen erfolgen. Teil der Planaufstellung ist damit ein Konsultationsverfahren zur Anhörung von Fachkreisen, Verbänden, Bundesländern und Kommunen sowie der Öffentlichkeit.<sup>38</sup> Insgesamt wird so sichergestellt, dass das gesamte Spektrum der Interessenverbände und der Zivilgesellschaft, aber auch die Bundesländer einbezogen sind. Darüber hinaus sollte einer neu zu gründenden unabhängigen Institution für Klimaschutzfragen (dazu vertiefend unter **B. III. 2.**) eine besondere Rolle für die Planaufstellung zugebilligt werden.

Ferner stellt sich die Frage, wer für den endgültigen Beschluss des Planes zuständig sein soll. Hier wäre es zwar im Grundsatz möglich, den Plan lediglich durch die Exekutive, insbesondere die Bundesregierung, beschließen zu lassen. Vorzugswürdig erscheint es jedoch, wenn das Parlament – wie auch in § 6 Abs. 1 KSG NRW vorgesehen – den Plan beschließen muss. Die Verabschiedung durch das Parlament bietet zum einen den Vorteil einer erhöhten Legitimierung des Plans. Zudem wird der Klimaschutzplan regelmäßig zahlreiche Gesetzesänderungen oder den Neuerlass von Gesetzen vorsehen, so dass zu deren späterer Umsetzung ohnehin das Parlament tätig werden muss. Der Beschluss des Klimaschutzplans durch das Parlament trägt vor diesem Hintergrund dazu bei, dass auch die im Plan vorgesehenen gesetzgeberischen Maßnahmen später eine Mehrheit im Parlament finden.

In zeitlicher Hinsicht sollte sich Erarbeitung und Geltung des Klimaschutzplans an der jeweiligen Legislaturperiode orientieren. Das KEnRaG sollte dazu die Bundesregierung verpflichten, einen Klimaschutzplan zu erarbeiten und dem Parlament so früh vorzulegen, dass das Parlament den Klimaschutzplan neun Monate (spätestens ein Jahr) nach der Bundestagswahl beschließen kann. Der Plan wird sodann bis zum Ende der Legislaturperiode – also regelmäßig drei Jahre lang – implementiert.

Das KEnRaG sollte ferner vorsehen, dass der Evaluierungsbericht der Klimaschutzkommission mit der Bewertung der Klimaschutz- und Energiepolitik der Bundesregierung (dazu unter **B. III. 2.**) spätestens neun Monate vor der nächsten Bundestagswahl vorliegt. Der Bericht kann als Information für Wahlprogramme und Koalitionsverhandlungen genutzt werden. Er ist zugleich Grundlage für die Erarbeitung des nächsten Klimaschutzplans in der folgenden Legislaturperiode.

#### **dd. Geltungsdauer des Plans**

---

<sup>38</sup> Vgl. Rodi/Sina, Klimaschutzgesetz des Bundes, S. 341.

Wie sich aus den bisherigen Ausführungen ergibt, gilt der Klimaschutzplan bis zum Ablauf der jeweiligen Legislaturperiode. Da eine effektive Klimaschutz- und Energiepolitik jedoch auch längerfristige Maßnahmen erfordert, sollte das KEnRaG die Bundesregierung verpflichten, im Klimaschutzplan darzulegen, wie sich die im Plan enthaltenen Maßnahmen auf die Erreichung des nächsten und auch des übernächsten Zehnjahreszieles auswirken. Die Maßnahmen des Klimaschutzplans sollten sich also nicht nur an der Geltungsdauer des Planes, sondern auch an den nächsten und übernächsten Dekadenzielen orientieren.

#### **ee. Verknüpfung des Planes mit weiteren Umsetzungsmaßnahmen**

Da ein Klimaschutzplan alle wesentlichen Maßnahmen – wie beispielsweise neue gesetzliche Regelungen, die Änderung bestehender Gesetze oder aber Maßnahmen der Verwaltung – umfasst, stellt sich zudem die Frage, wie die im Plan beschlossenen Maßnahmen umgesetzt werden. Im Grundsatz ist davon auszugehen, dass der Plan durch separate Maßnahmen realisiert wird. Handelt es sich bei den geplanten Maßnahmen um gesetzliche Regelungen, müssen insofern separate Gesetzgebungsverfahren durchgeführt werden. Handelt es sich um Maßnahmen der Exekutive, könnte die Verwaltung die Maßnahmen ohne weitere Gesetzgebungsverfahren realisieren.

Regelmäßig wird ein mehrjähriger Klimaschutzplan zahlreiche gesetzgeberische Maßnahmen, also die Änderung bestehender oder den Erlass neuer klimaschutzrelevanter Rechtsnormen, vorsehen. Bei der anschließenden gesetzgeberischen Umsetzung besteht dann die Gefahr, dass die diversen Gesetzgebungsvorhaben sich anders als im Plan vorgesehen entwickeln. Die Gesetzgebungsvorhaben, die der Klimaschutzplan enthält, sollten daher möglichst weitgehend in Artikelgesetzen zur Umsetzung des mehrjährigen Klimaschutzplans zusammengefasst werden. So kann sichergestellt werden, dass der Plan möglichst weitgehend umgesetzt wird. Das KEnRaG sollte insofern die Vorgabe enthalten, dass die Bundesregierung binnen einer bestimmten Frist nach Beschluss des Klimaschutzplans den Entwurf eines Artikelgesetzes vorlegt, das die gesetzgeberischen Maßnahmen des Plans so weit wie möglich zusammenfasst.

## **2. Anpassungsplan der Bundesregierung**

Das KEnRaG sollte die Bundesregierung darüber hinaus dazu verpflichten, parallel zum Klimaschutzplan dem Bundestag einen Anpassungsplan vorzulegen, der u.a. den aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnisstand zu den Anpassungsnotwendigkeiten in Deutschland in Bezug auf den Klimawandel darstellt. Diesbezügliche Schadenspotentiale sollen mit den entsprechenden Wahrscheinlichkeiten und Unsicherheiten erörtert sowie Grundsätze und Kriterien für die Priorisierung der Handlungserfordernisse für die verschiedenen im Klima-

schutzplan vorgegebenen Zeithorizonte aufgestellt werden.<sup>39</sup> So werden – neben konkreten Zielen und Strategien für Klimaschutz im Klimaschutzplan – auch die Folgen des Klimawandels in der Klimapolitik berücksichtigt. Der Anpassungsplan dient der Ergänzung des Klimaschutzplans und bedarf im Gegensatz zu diesem keiner bestätigenden Beschlussfassung durch den Bundestag.

### **3. Vorbildfunktion des Bundes**

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

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

Dementsprechend könnte das KEnRaG auch die Bundesregierung verpflichten, dass die Bundesverwaltung eine Vorbildfunktion einzunehmen hat. Durch derartige Vorgaben im Bereich des Klimaschutzes für die öffentliche Verwaltung würde die öffentliche Hand eine wichtige Vorbildfunktion für die private Wirtschaft übernehmen. Vor diesem Hintergrund wäre es hilfreich, wenn der Klimaschutzplan der Bundesregierung ebenfalls ein verbindliches Konzept für eine emissionsfreie Bundesverwaltung enthält.<sup>40</sup> Zudem erscheint es sinnvoll, im KEnRaG selbst den Anwendungsbereich für die Vorbildfunktion des Bundes klar zu definieren. Auch insofern können die Regelungen in § 7 KSG BW und § 7 KSG NRW als Beispiel dienen.

### **4. Allgemeine Verpflichtungen zum Klimaschutz**

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

---

<sup>39</sup> Zum Konzept eines Anpassungsplans s. im Einzelnen die Kurzanalyse für WWF „Eckpunkte für ein Klimaschutzgesetz für Deutschland“ des Öko-Instituts, S. 9, abrufbar unter <http://www.oeko.de/oekodoc/1019/2010-077-de.pdf> (letzter Abruf: 02.10.2013).

<sup>40</sup> Vgl. § 6 Abs. 4 Nr. 5 KSG NRW.

Eine derartige gesetzliche Verpflichtung verdeutlicht, dass der Klimaschutz nicht nur eine Aufgabe der öffentlichen Hand ist, sondern die Mitwirkung aller erforderlich ist, um die Klimaschutzziele zu erreichen. Eine solche Regelung würde zwar noch keine konkreten Handlungspflichten begründen, die ohne weiteres ordnungsrechtlich durchsetzbar wären. Sie kann aber als Verhaltensmaßstab bei der Anwendung und Auslegung anderer Vorschriften rechtliche Bedeutung entfalten, insbesondere bei Planungs- und Ermessensentscheidungen der Verwaltung.<sup>41</sup>

Ferner sollte das KEnRaG für staatliche Planungs- und Investitionsentscheidungen eine Verpflichtung vorsehen, die externen Kosten von Treibhausgasemissionen bei der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zu berücksichtigen.<sup>42</sup>

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

### **III. Überwachung der Klimaschutzpolitik**

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

#### **1. Berichterstattungspflichten**

Ein wichtiger Baustein wirksamer Kontrolle ist zunächst eine regelmäßige Berichterstattung der Exekutive über die Entwicklung des Klimaschutzes.

Gegenstände der Berichterstattung sollten die tatsächliche Entwicklung der Treibhausgasemissionen, die Umsetzung der entsprechend dem Klimaschutzplan ergriffenen Klimaschutz- und Energiewendemaßnahmen und deren Wirkung sowie der Stand der Erreichung der verschiedenen Arten von Klimaschutz- und Energiewendeziele sein. Da große Teile der Treibhausgasemissionen dem Europäischen Treibhausgasemissionshandel unterliegen, sollte auch Gegenstand der Berichterstattung sein, wie sich die Emissionen in diesem Bereich entwickeln. Im Falle von Zielverfehlungen sind die maßgeblichen Gründe zu benennen. Die

---

<sup>41</sup> Vgl. Begründung zu § 8 KSG BW, Landtag Baden-Württemberg, Drs. 15/3465, S. 29.

<sup>42</sup> So empfiehlt das Umweltbundesamt die Verwendung eines einheitlichen Kostensatzes von 70 € / t CO<sub>2</sub>, vgl. Stellungnahme des Umweltbundesamtes, Externe Kosten kennen – Umwelt besser schützen, Die Methodenkonvention zur Schätzung externer Kosten am Beispiel Energie und Verkehr, April 2007.

Berichtspflicht sollte dabei die Bundesregierung und nicht nur einzelne Ressorts betreffen, da der Klimaschutz ressortübergreifende Bedeutung hat.

Zudem sollte die Berichterstattung öffentlich sein, um eine Kontrolle durch die Öffentlichkeit zu ermöglichen. Neben der Allgemeinheit soll besonderer Adressat des Berichts der Bundestag sein. Eine Berichtspflicht an den Bundestag ist – neben der Öffentlichkeitswirkung und einem gewissen Rechtfertigungsdruck – insbesondere aus dem Grunde sinnvoll, da das Parlament im Bereich des Klimaschutzes auf der Grundlage des Klimaschutzplans regelmäßig gesetzgeberisch tätig werden wird. Eine regelmäßige Berichtspflicht an das Parlament hat den Vorteil, dass sich der Bundestag nicht nur aus Anlass der Gesetzgebungsvorhaben, sondern kontinuierlich mit der Klimaschutzpolitik befassen muss.<sup>43</sup>

Um eine Berichterstattung über die beschriebenen Gegenstände zu ermöglichen, sollte das KEnRaG differenzierte Berichtspflichten vorsehen. Zunächst sollte die Bundesregierung dem Bundestag jährlich über die Entwicklung der Treibhausgasemissionen und die Umsetzung der Maßnahmen des Klimaschutzplans berichten. Alle zwei Jahre sollte dieser Bericht ergänzt werden um eine vorausschauende Einschätzung der Wirkung der Maßnahmen des Klimaschutzplans im Hinblick auf die geltenden Klimaschutz- und Energiewendeziele.

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

## **2. Schaffung von Institutionen für den Klimaschutz**

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

### **a. Klimaschutzkommission**

#### **aa. Kompetenzen**

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

- **Evaluierung der Klimaschutzpolitik des Bundes**

---

<sup>43</sup> So auch Rodi/Sina, Klimaschutzrecht des Bundes, S. 347

Zentrale Aufgabe der Klimaschutzkommission soll die Kontrolle und Bewertung des Klimaschutzes sein, indem die Institution die Zielsetzungen, Umsetzungsmaßnahmen und Ergebnisse der Klimaschutzpolitik des Bundes überprüft. Zentrales Instrument hierfür ist ein Evaluierungs-Bericht, den die Klimaschutzkommission alle vier Jahre und spätestens neun Monate vor der jeweils nächsten Bundestagswahl vorlegt und der konkrete Verbesserungs- bzw. Änderungsvorschläge enthält. Die Klimaschutzkommission kann dabei die jährlichen Monitoringberichte der Bundesregierung sowie die alle zwei Jahre abzugebende Prognose berücksichtigen (zu den Berichten der Bundesregierung siehe oben **B. III. 1.**)

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

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

- **Vorarbeit für Klimaschutzplan**

Das KEnRaG soll ferner vorsehen, dass die Klimaschutzkommission an den Vorarbeiten für den alle vier Jahre aufzustellenden Klimaschutzplan, der sämtliche Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele enthält, beteiligt wird. Neben dem Vorschlagsrecht im Rahmen des Evaluierungsberichts soll die Klimaschutzkommission vor der Verabschiedung eines jeden Klimaschutzplans angehört werden, um die Regierung zur Berücksichtigung auch aktueller Vorschläge und Meinungen der Klimaschutzkommission anzuhalten.

- **Wissenschaftliche Beratung der Exekutive**

Der Klimaschutzkommission soll ferner die Aufgabe der wissenschaftlichen Beratung der Bundesregierung zugewiesen werden. Die Klimaschutzkommission soll sich auf eigene Initiative, auf Anregung des Bundestages oder auf Anfrage der Bundesregierung mit spezifischen Themen der Klima- und Energiepolitik befassen.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Vgl. § 9 Abs. 2 KSG NRW.

---

**bb. Rechtsnatur und Zusammensetzung**

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

Wir schlagen vor, die unabhängige Klimaschutzkommission als Teil des von WWF und bdew vorgeschlagenen „Nationalen Forums Energiewende“ (NFE) einzurichten (dazu sogleich unter **b.**).<sup>45</sup> Die Klimaschutzkommission ist als Wissenschaftliches Kuratorium Teil des NFE. Sie soll aus zehn Wissenschaftlern verschiedener Fachdisziplinen bestehen und vom Bundestag berufen werden und erfährt dadurch einerseits demokratische Legitimation, andererseits Unabhängigkeit von der primär zu kontrollierenden Regierung.

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

**cc. Anbindung**

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

**dd. Arbeitsweise**

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

**b. Nationales Forum Energiewende**

---

<sup>45</sup> Vorschlag „Nationales Forum Energiewende“ von WWF und bdew, Dezember 2012, abrufbar unter [http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/Nationales\\_Forum\\_Energiewende\\_Dezember\\_2012.pdf](http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/Nationales_Forum_Energiewende_Dezember_2012.pdf) (letzter Abruf: 02.10.2013).

Da es sich bei Klimaschutz und Energiewende um langfristige Generationenprojekte handelt, die nur parteiübergreifend und unter Einbeziehung aller Beteiligten zu bewältigen sind, sollte das KEnRaG sinnvollerweise auch die Schaffung des NFE vorsehen. Dieses könnte auch als Schnittstelle zwischen den einzelnen Ebenen Bund, Ländern und Kommunen fungieren und somit ein weiteres Defizit in der bisherigen Klimaschutzpolitik ausräumen.

Das NFE soll aus einem Präsidenten bzw. einer Präsidentin, einer Geschäftsstelle mit ca. 25-30 Mitarbeitern, einem Aufsichtsrat (bestehend aus zwölf Vertretern verschiedener gesellschaftlicher Gruppen), einem Beirat und dem bereits benannten Wissenschaftlichen Kuratorium (bzw. Klimaschutzkommission) bestehen. Der Aufsichtsrat könnte, wie das Wissenschaftliche Kuratorium, durch den Bundestag ernannt werden und seinerseits den Beirat ernennen.<sup>46</sup>

Die Errichtung eines NFE würde der Tragweite der Projekte Klimaschutz und Energiewende entsprechen. Das NFE könnte dabei u.a. folgende wichtige Aufgaben wahrnehmen:<sup>47</sup>

- Kompass und Kontrollinstanz
- Informations- und Kommunikationsplattform/ Bürgerbeteiligung/ Bündelung von Initiativen und Ideen
- Mediation zwischen und Zusammenführung von Klimaschutzmaßnahmen von Bund, Ländern und Kommunen
- Herstellung der Verbindung ins europäische und außereuropäische Ausland und zentrale Anlaufstelle für Anfragen aus dem/ ins Ausland

Das NFE könnte in der Rechtsform einer Stiftung des Öffentlichen Rechts gegründet werden.

### **3. Besondere Prüfungsvorschriften für Entwürfe klimaschutzrelevanter Gesetze**

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

<sup>46</sup> Zur Zusammensetzung im Einzelnen vgl. den Vorschlag „Nationales Forum Energiewende“ von WWF und bdew, Dezember 2012, abrufbar unter [http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/Nationales\\_Forum\\_Energiewende\\_Dezember\\_2012.pdf](http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/Nationales_Forum_Energiewende_Dezember_2012.pdf) (letzter Abruf: 02.10.2013).

<sup>47</sup> Zu den Aufgaben im Einzelnen vgl. den Vorschlag „Nationales Forum Energiewende“ von WWF und bdew, Dezember 2012, abrufbar unter [http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/Nationales\\_Forum\\_Energiewende\\_Dezember\\_2012.pdf](http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/Nationales_Forum_Energiewende_Dezember_2012.pdf) (letzter Abruf: 02.10.2013).

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

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

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

#### **IV. Aktionsprogramm bei Zielverfehlung**

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

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

nahmen würden dann wieder separat nach Beschluss des Programmes durch den Bundestag umgesetzt.

Sollte absehbar sein, dass die Ziele verfehlt werden, die dem europäischen Verantwortungsbereich unterliegen, so ist zeitnah zu prüfen, welche nationalstaatlichen Maßnahmen – wie bspw. ein CO<sub>2</sub>-Mindestpreis – implementiert werden müssen, um die fehlenden Emissionsminderungen zu erreichen.

## **V. Datenverarbeitung**

Insbesondere zur umfassenden Berichterstattung durch die Bundesregierung (s. hierzu **B. III. 1.**), aber auch für die Arbeit der Klimaschutzkommission (s. hierzu **B. III. 2. a.**) ist eine große Bandbreite an Daten erforderlich, deren Erfassung, Weitergabe, Dokumentation und Archivierung unter Festlegung der jeweiligen Zuständigkeiten durch das KEnRaG geregelt werden sollte. In diesem Zusammenhang sollten vor allem auch Vorgaben zur Datengeheimhaltung gemacht werden. Zudem sollte eine nationale Koordinierungsstelle bzw. ein Koordinierungsausschuss als institutioneller Rahmen für die Berichterstattung gebildet werden.<sup>48</sup> Diese Funktion könnte bspw. das NFE (s.o. **B. III. 2. b.**) wahrnehmen.

---

<sup>48</sup> Vgl. die Kurzanalyse für WWF „Eckpunkte für ein Klimaschutzgesetz für Deutschland“ des Öko-Instituts, S. 10, abrufbar unter <http://www.oeko.de/oekodoc/1019/2010-077-de.pdf> (letzter Abruf: 02.10.2013).



**Unser Ziel**

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

---

[wwf.de](http://wwf.de) | [info@wwf.de](mailto:info@wwf.de)

**WWF Deutschland**

Reinhardtstr. 14  
10117 Berlin | Germany

Tel.: +49(0)30 311 777 0  
Fax: +49(0)30 311 777 199