

Constantin Beye

Die Klimaschutzgesetze der Bundesländer

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



Nomos

Schriften zum Umweltenergierecht

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

in Zusammenarbeit mit der
Stiftung Umweltenergierecht

Band 31

Constantin Beye

Die Klimaschutzgesetze der Bundesländer

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



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

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

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

u.d.T.: Die Klimaschutzgesetze der Bundesländer

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

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

1. Auflage 2021

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

*Für
Laura und
Aurelia*

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde in leicht abweichender Fassung im Wintersemester 2020/2021 von der juristischen Fakultät der Friedrich-Schiller-Universität Jena als Dissertation angenommen. Sie entstand während meiner Tätigkeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Öffentliches Wirtschaftsrecht an der Friedrich-Schiller-Universität Jena. Der wesentliche Bearbeitungsstand der Arbeit ist Dezember 2020, wobei die Kommentarliteratur auf den Stand von Mai 2021 aktualisiert wurde.

An erster Stelle danke ich meinem Doktorvater Herrn *RiOLG Prof. Dr. Matthias Knauff, LL.M. Eur.* für die stets engagierte fachliche und persönliche Betreuung meines Dissertationsprojekts und für die bereichernde Zeit an seinem Lehrstuhl. Ihm bin ich ebenfalls dankbar für die interessierte Begleitung meines Werdegangs auch über meine Zeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter im Lehrstuhlteam hinaus. Mein Dank gilt zugleich Frau *Prof. Dr. Martina Haedrich* für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Herrn *Prof. Dr. Helmuth Schulze-Fielitz*, Herrn *Thorsten Müller*, Frau *Prof. Dr. Sabine Schlacke* und der *Stiftung Umweltenergierecht* danke ich für die freundliche Aufnahme meiner Arbeit in diese Schriftenreihe.

Für das Korrekturlesen der Arbeit und für wertvolle Anmerkungen danke ich allen voran Frau *Dipl. iur. Laura Bittner-Beye* und Frau *Juliane Gräfin von Baudissin* sowie meinem geschätzten Freund seit Studentagen Herrn *Dr. Rick Wendler*.

Mein größter Dank gilt meiner Familie: zuvörderst danke ich meinen Eltern *Juliane Gräfin von Baudissin* und *Hartmut Beye* sowie meinem Bruder *Maximilian Beye*, die mich stets durch ihre Hilfsbereitschaft und Hingabe fördern. Auch danke ich *Erika Schuwer* für ihr waches Interesse und ihre Unterstützung in jeder Hinsicht.

Insbesondere aber danke ich meiner Frau *Dipl. iur. Laura Bittner-Beye* für den fachlichen Austausch, ihre Inspiration und ihre geduldige Unterstützung, die Grundpfeiler für das Gelingen nicht nur dieses Werkes sind. Ihr und meiner Tochter *Aurelia* widme ich dieses Buch.

Aschaffenburg im Mai 2021

Constantin Beye

Inhaltsverzeichnis

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

Inhaltsverzeichnis

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

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

Inhaltsverzeichnis

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

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

Inhaltsverzeichnis

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

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

Inhaltsverzeichnis

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

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

Inhaltsverzeichnis

II. Sonstige Quellen	516
III. Internetquellen	517