ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Ekardt, Felix

Article — Published Version

Ordnungs- und Planungsrecht im Klimaschutzrechts-Instrumentenmix

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Ekardt, Felix (2012) : Ordnungs- und Planungsrecht im Klimaschutzrechts-Instrumentenmix, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 92, Iss. Sonderheft, pp. 23-28,
https://doi.org/10.1007/s10273-012-1346-7

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/68270

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

DOI: 10.1007/s10273-012-1346-7

Felix Ekardt

Ordnungs- und Planungsrecht im Klimaschutzrechts-Instrumentenmix

Die Frage nach der dauerhaften und globalen Durchhaltbarkeit moderner okzidentaler Lebens- und Wirtschaftsweisen, also ihrer Nachhaltigkeit, ist möglicherweise die größte Herausforderung des 21. Jahrhunderts. Dass diesbezüglich der drohende, zumindest in wesentlichen Teilen anthropogen verursachte globale Klimawandel ein zentrales Handlungsfeld darstellen müsste, ist jedenfalls auf einer verbalen Ebene inzwischen weithin anerkannt. Geschuldet ist dies der Befürchtung, dass ein solcher Klimawandel, verursacht durch einen übermäßigen Ausstoß von Treibhausgasen wie Kohlendioxid, Methan oder Lachgas in zivilisatorischen Prozessen, weltweit drastische ökonomische und existenzielle Schäden für die Menschen nach sich ziehen würde. Die vorliegende Abhandlung widmet sich daran anknüpfend der Frage, inwieweit der Landesgesetzgeber den Klimaschutz ordnungs- und planungsrechtlich ergänzend zu internationalen, europäischen und nationalen Anstrengungen voranbringen darf.

Die geplante Landesklimaschutzgesetzgebung insbesondere in Nordrhein-Westfalen

Der drohende globale Klimawandel hat auf allen politischen Ebenen eine Vielzahl von Maßnahmen hervorgerufen, besonders im Klimaschutz, zunehmend aber auch in der Anpassung an den schon heute kaum noch zu verhindernden Klimawandel. Wenngleich der Schwerpunkt auf der internationalen, europäischen und nationalen Ebene liegt und bis zu einem gewissen Grad auch liegen muss, gibt es auch auf der Ebene der Bundesländer zunehmende Initiativen. Dabei liegen in verschiedenen Bundesländern unterschiedliche Ansätze vor, die vorhandene europäische und bundesrechtliche Regelwerke ausfüllen und ergänzen. Auf diesem Wege lassen sich z.B. explizite bundesgesetzliche Öffnungsklauseln durch zusätzliche Vorschriften zur energetischen Gebäudesanierung bei Altbauten nutzen.[1]

Seit längerem wird diskutiert, ob nicht zusätzlich zu klassischen instrumentellen Regelungen etwa des Ordnungs-, Informations-, Subventions-, Planungs-, Abgaben- und Zertifikatmarktrechts auch explizite Klimazielsysteme im Klimaschutz sinnvoll wären, die – ähnlich wie auf völker- und europarechtlicher Ebene – nunmehr aber detailliert heruntergebrochen auf einzelne Regionen und Sektoren, Rahmenbedingungen schaffen können. Auf Bundesebene hat ein solches Konzept bisher keine Mehrheit gefunden. Dass die gesetzliche Festlegung quantifizierter Klimaschutzziele aktuell ein Thema ist, zeigen gleichwohl die entsprechenden Gesetze in der Schweiz, Frankreich und Großbritannien.

Eine dahingehende Regelung auf Landesebene wird jetzt aber in Nordrhein-Westfalen angestrebt. Entsprechend dem Koalitionsvertrag hat die Landesregierung einen Gesetzentwurf für ein Klimaschutzgesetz Nordrhein-Westfalen (KlimaSchG-E) vorgelegt. Er beinhaltet im Kern ein System von landesrechtlichen Treibhausgasreduktionszielen in Verbindung mit Mechanismen zu ihrer flächendeckenden Durchsetzung, auch unter Einbeziehung des Raumordnungsrecht. Das KlimaSchG-E zielt nach seinem § 1 auf die verbindliche Festlegung von Klimaschutzzielen sowie die Errichtung eines verbindlichen Rahmens für die Erarbeitung, Umsetzung, Überprüfung, Berichterstattung und Fortschreibung von Klimaschutzmaßnahmen.

Das Gesetz soll sich an öffentliche Stellen richten. Im Anschluss an einige Begriffsbestimmungen in § 2 (Treibhausgasemissionen, öffentliche Stellen) normiert § 3 Abs. 1 als Kernregelung des Gesetzes, dass die Gesamtsumme der Treibhausgasemissionen bis 2020 um mindestens 25% und bis 2050 um 80% bis 95% im Vergleich zu den Gesamtemissionen des Jahres 1990 zu verringern ist. § 3 Abs. 2 gibt sodann der Steigerung des Ressourcenschutzes, der Ressourcen- und der Energieeffizienz, der Energieeinsparung und dem Ausbau Erneuerbarer Energien einen Vorrang. Daneben enthält § 3 Abs. 3 KlimaSchG-E die Vorgabe, die negativen Auswirkungen des Klimaschutzes durch sektorspezifische und auf die jeweilige Region abgestimmte Anpassungsmaßnahmen zu limitieren.

Prof. Dr. Felix Ekardt, LL.M., M.A., lehrt an der Universität Rostock Umweltrecht und Rechtsphilosophie und leitet die Forschungsgruppe Nachhaltigkeit und Klimapolitik.

1 Vgl. § 3 Abs. 2 Erneuerbare-Energien-Wärme-Gesetz (EEWärmeG).

Darüber hinaus verpflichtet § 4 Abs. 1 bis 2 KlimaSchG-E die Landesregierung, ihre Handlungsmöglichkeiten zur Erreichung der Klimaschutzziele zu nutzen, insbesondere durch einen Klimaschutzplan und die Instrumente der Raumordnung. Auch andere öffentliche Stellen einschließlich der Kommunen und der Träger der Regionalplanung werden gemäß § 5 KlimaSchG-E verpflichtet, ihre Bauleitplanung und die Regionalplanung an den Zielen des Gesetzes auszurichten, Klimaschutzkonzepte zur Minderung von Treibhausgasemissionen und zur Förderung erneuerbarer Energien zu erarbeiten und ansonsten den Klimaschutzplan der Landesregierung umzusetzen.

Ihre wesentliche Konkretisierung sollen diese generellen Vorgaben gemäß § 6 Abs. 1 KlimaSchG-E durch einen Klimaschutzplan erhalten, der vom Landtag nach Anhörung gesellschaftlicher Gruppen zu beschließen ist. Letzteres impliziert, ohne dies zwingend vorzugeben, dass der Klimaschutzplan als Landesgesetz verabschiedet wird. Dies ist spätestens dann definitiv der Fall, wenn zur Umsetzung der im Klimaschutzplan vorgesehenen Maßnahmen Gesetzesänderungen nötig sind; der Klimaschutzplan könnte dann auch die Form eines Artikelgesetzes annehmen oder ein solches zumindest vorbereiten. Im Klimaschutzplan sollen jedenfalls die notwendigen Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele sowie zur Begrenzung der negativen Auswirkungen des Klimawandels konkret benannt werden, einschließlich der Wirkungsbeiträge und Wechselwirkungen von Maßnahmen des Bundes und der EU auf Nordrhein-Westfalen. Dabei soll der Klimaschutzplan beginnend 2012 alle fünf Jahre fortgeschrieben werden (§ 6 Abs. 2 bis 3 KlimaSchG-E). § 6 Abs. 4 KlimaSchG-E zählt sodann als wesentliche Elemente des Klimaschutzplans auf:

- Zwischenziele zur Reduktion der Gesamtmenge von Treibhausgasen für den Zeitraum bis 2050,
- Ziele zum Ausbau der Erneuerbaren Energien und der Erhöhung des Ressourcen- und Energieeffizienz,
- die Aufteilung der zu erbringenden Beiträge auf die einzelnen Sektoren,
- Strategien und Maßnahmen, um die Erreichung der Klimaschutzziele sowie der im Klimaschutzplan genannten Zwischenziele und sektoralen Zwischenziele sicherzustellen,
- ein verbindliches Konzept für eine treibhausgasneutrale Landesverwaltung sowie
- regionale Strategien und Maßnahmen, um die negativen Auswirkungen des Klimawandels zu begrenzen.

Verbunden wird all dies mit der Festschreibung eines Monitorings sowie eines aus fünf herausragenden Persönlichkeiten bestehenden Klimaschutzrates (§§ 8 und 9 KlimaSchG-E), der auf die Einhaltung der Klimaschutzziele achten und die Landesregierung beraten soll. Alle fünf Jahre soll der Rat hierzu auf der Basis des Monitorings Landtag und Landesregierung einen Bericht über den Stand der Klimaschutz-Umsetzungsbemühungen vorlegen (§ 9 Abs. 3 KlimaSchG-E). Ist absehbar, dass die Klimaschutzziele verfehlt werden, ist die Landesregierung verpflichtet, gegenüber dem Landtag innerhalb von drei Monaten Stellung zu nehmen.

Da Klimaschutzziele in vielfältiger Weise bereits im Europarecht (dort teilweise basierend auf Völkerrecht, besonders im Kyoto-Protokoll und nunmehr ansatzweise in den Cancun-Beschlüssen von Ende 2010) vorhanden sind, stellt sich die Frage, ob das geplante nordrhein-westfälische Landesrecht mit diesen höherrangigen Rechtsvorgaben in einen Konflikt geraten könnte. Eine besondere Rolle spielt dabei der auf EU-Ebene installierte Unternehmens-Emissionshandel (ETS), da dieser für über die Hälfte der Emissionen der EU-Mitgliedstaaten – orientiert an Industriezweigen – bereits konkrete Reduktionsziele benennt. Dies könnte eine Ausschlusswirkung für entsprechende landesrechtliche Regelungen zur Folge haben.

Ausmaß des klimapolitischen Handlungsbedarfs

Um landesrechtliche Klimaschutzbemühungen und Handlungsbedarfe zutreffend ermitteln und rechtlich einschätzen zu können sind einige Vorklärungen zum Klimawandel und der bisherigen Klimapolitik nötig.

Der anthropogene Klimawandel entsteht im Kern durch die Freisetzung verschiedener Treibhausgase in den Bereichen fossile Brennstoffe (Strom/Wärme/Treibstoff/stoffliche Nutzungen) und Landnutzung. Politische Ansätze zu seiner Bekämpfung handeln also von unter Umständen weitreichenden Veränderungen in jenen Sektoren. Die weltweit im IPCC gebündelte klimanaturwissenschaftliche (und wirtschaftswissenschaftliche) Forschung trifft dabei Aussagen über nötige Reduktionsziele, deren Kenntnis nötig ist, um den politisch-rechtlichen Handlungsbedarf abzuschätzen. Diese Aussagen gehen dahin, dass, wenn Ressourcenkriege, riesige Migrationsströme, eine gefährdete Nahrungs- und Wasserversorgung, Naturkatastrophen, gigantische ökonomische Schäden und Millionen Tote vermieden werden sollen, globale Emissionsreduktionen von etwa 80% und in den Industriestaaten von bis zu 95% bis 2050, gemessen an 1990, erreicht werden müssen. Ein Hintergrund der spezifischen Reduktionsaussage für die Industriestaaten ist, dass die Pro-Kopf-Emissionen global sehr ungleich verteilt sind: Die jährlichen Pro-Kopf-Emissionen eines durchschnittlichen Deutschen belaufen sich immer noch auf das 20- bis

30-fache eines Menschen in Sub-Sahara-Afrika und auf das Zweieinhalbfache eines Chinesen.

Diese Aussagen und Reduktionsziele sind keinesfalls Maximalforderungen. Um dies zu unterstreichen ist das naturwissenschaftliche Zahlenmaterial näher zu betrachten, da dieser Punkt für die weitere rechtliche Argumentation zentral ist. Der IPCC spricht in seinem Report von 2007 von 46% bis 79% Treibhausgasreduktion weltweit (!), was bei einer Emissions-Gleichverteilung und einer von aktuell 7 auf etwa 9 Mrd. Menschen steigenden Weltbevölkerung 86% bis 97% Emissionsreduktionen in den Industriestaaten bis 2050 bedeuten würde. Dabei sind diese Aussagen nach eigener Darstellung des IPCC eher noch zu großzügig aus einer Reihe von Gründen.

- Erstens ist zu bedenken, dass das IPCC ein konsensuales Gremium ist, das lediglich einen kleinsten gemeinsamen Nenner widerspiegelt.

- Zweitens beziehen sich die genannten Reduktionsziele auf eine verbleibende globale Erwärmung von 2 bis 2,4°C, die bereits erhebliche Schäden für Nahrung, Wasserversorgung und Menschenleben implizieren dürfte.

- Drittens werden in den Berechnungen des IPCC die Selbstverstärkungseffekte eines einmal in Gang gekommenen Klimawandels kaum berücksichtigt.

- Viertens zeigen unter anderem neuere Forschungen der NASA, dass die IPCC-Prognosen zum Klimawandel von 2007 bereits jetzt von der Realität überholt werden.

Dementsprechend spricht der EU-Ministerrat in einer Entschließung vom März 2009 von Emissionsreduktionen von bis zu 95% bis 2050, ebenso wie im März 2011 die EU-Kommission. Macht man daraus wie in NRW und an vielen anderen Stellen die Aussage, die Emissionen um 80% bis 95% reduzieren zu wollen, so impliziert dies bereits starke Zugeständnisse an nicht-klimaschutzbezogene Interessen – und dies obwohl Klimaschutz allein schon unter mittel- wie auch langfristigen wirtschaftlichen Gesichtspunkten eher ein Gewinn- als ein Verlustgeschäft sein dürfte.

Weitgehendes Scheitern der transnationalen und nationalen Klimapolitik

Die erwähnten drastischen Treibhausgasreduktionserfordernisse machen bereits deutlich, dass der Welt mit dem Klimawandel eine epochale Herausforderung ins Haus steht. Diese betrifft nicht etwa nur die „Anderen“, sondern jede politische Einheit, jedes Unternehmen und jeden Bürger konkret (verbunden allerdings mit der Aussicht auf eine Welt, die die geschilderten Problemlagen noch abwenden kann und damit eine positive Alternative zu einem unveränderten Fortgang der Dinge wäre). Diesen Erfordernissen werden die völker-, europa- und bundesrechtlichen konkreten Klimaschutzinstrumente bisher wenig gerecht.

Trotz der in Europa und Deutschland oft beanspruchten Rolle als „Klimavorreiter“ sind die Pro-Kopf-Emissionen ungleich verteilt. Dies ist umso bemerkenswerter vor dem Hintergrund, dass die Bewohner der Entwicklungsländer vom Klimawandel vergleichsweise stärker betroffen sein werden. Erst recht sind künftige Generationen voraussichtlich stark Geschädigte des Klimawandels, ohne ihn verursacht zu haben. Insgesamt sind die weltweiten Emissionen seit 1990 um über 40% gestiegen. Auch in den westlichen Ländern als Gesamtheit sind weiterhin leicht steigende Emissionen und in Ländern wie Deutschland und Großbritannien in etwa konstante Emissionen (auf hohem Niveau) zu verzeichnen, wenn man (a) den Industriezusammenbruch Osteuropas 1990, (b) die (unbeabsichtigte) Verlagerung von Produktionsstätten in Schwellenländer und (c) die Finanzkrise seit 2008 statistisch herausrechnet. Denn die Finanzkrise wird kaum einen bleibenden Produktionseinbruch einschließlich einer bleibenden Klimagasreduktion hinterlassen; und Produktionsverlagerungen in andere Länder verschieben den Klimagasausstoß lediglich von einem Land in ein anderes, etwa von Deutschland nach China oder Malaysia.

Wegen dieser Klimabilanz ist Deutschland gerade nicht der imaginierte Klimavorreiter; vor allem ist es das von der Pro-Kopf-Klimabilanz her nicht. Da speziell das Problem der Emissionsverlagerungen noch auf lange Zeit fortbestehen und sich intensivieren dürfte, ist bis auf Weiteres nicht mit einer einschneidenden Abhilfe zu rechnen. Hinzu kommen eine weiterhin fehlende Zieladäquanz und zum Teil massive Vollzugsschwächen klimapolitischer Instrumente, etwa der Energieeinsparverordnung (EnEV) und des EEWärmeG – von der zum Teil leider irrealen Hoffnung auf ein anspruchsvolles globales Klimaabkommen ganz zu schweigen.

Landes- und regionalspezifischer Bezug

Auf dieser Grundlage ergibt sich ein mehrfacher zentraler Bezug der Landespolitik zum Klimaschutz, der für die weiteren Überlegungen wichtig ist:

- Das Fehlen von wegweisenden Ergebnissen der völker-, europa- und bundesrechtlichen Klimapolitik wirft die Frage auf, ob nicht regionale Einheiten wie die Bundesländer hier eine Anstoßfunktion, wenn nicht sogar eine Art Auffang-Erfüllungsfunktion einnehmen müssen.

- Landesansätze zum Klimaschutz sind zudem als Experimente für die höheren Rechtsebenen wertvoll.

- Selbst wenn in absehbarer Zeit eine anspruchsvolle globale oder europäische Klimapolitik in Gang kommen sollte, etwa durch Zertifikatmärkte oder Abgabentatbestände, so bleibt diese auf bestimmte Ergänzungen angewiesen, namentlich solche planungsrechtlicher Art. Damit sind jedoch in Deutschland stark die Bundesländer gefordert.

- Eng verschränkt mit der Klimaproblematik ist das Problem schwindender fossiler Brennstoffe, das schon für sich genommen eine Neuausrichtung der Strom-, Wärme- und Treibstoffversorgung auf erneuerbare Ressourcen, Effizienz und Suffizienz nahelegt. Unabhängig davon, dass aufgrund der Klimaproblematik der Ausstieg aus den fossilen Brennstoffen über deren natürliche (bei der Kohle allerdings noch weit entfernt liegende) Knappheit hinaus deutlich zu beschleunigen ist, muss unter dem Gesichtspunkt der langfristig sicheren Energieversorgung der eigenen Bürger jede Gebietskörperschaft per se daran interessiert sein, Maßnahmen im Sinne einer Energie-/Klimawende zu ergreifen.

Wenn ein Bundesland wie Nordrhein-Westfalen nunmehr ein Landesgesetz mit einem Langfrist-Klimagasreduktionsziel von 80% bis 95% bis 2050 verabschieden möchte, so ist dies nach den gegebenen Schilderungen weder ein auffällig strenges Ziel, noch ist es überhaupt verwunderlich, dass auf Landesebene diese Thematik aufkommt. Die landesrechtlichen Ziele befinden sich vielmehr in Übereinstimmung mit den Bestrebungen auf den anderen Politikebenen. Insofern hat an sich jedwede Befürchtung, hier würde ein Bundesland einen besonders weitgehenden Klimaschutz forcieren wollen, von vornherein kaum eine reale Grundlage. Dies ist wesentlich für die folgenden rechtlichen Prüfungen, die auf Europarechtsebene primär beim Emissionshandel ansetzen.

Vereinbarkeit mit dem EU-Emissionshandel?

Danach ergeben sich keine begründeten verfassungsrechtlichen Bedenken – eine zutreffende Interpretation vorausgesetzt – gegen landesgesetzliche Planungen im Bereich klimaschutzorientierter Raumplanung, wie sie aktuell z.B. in Nordrhein-Westfalen diskutiert werden. Man kann jedoch fragen, ob die geplanten Landesregelungen im Widerspruch zum europarechtlichen Emissionshandelsregime stehen. Diesbezüglich sind die eingangs dargelegten Fakten von Bedeutung, dass im Klimaschutz ein politisch eher unterschätzter Handlungsbedarf besteht; selbst bei Inkaufnahme deutlicher Schäden ist letztlich global bis 2050 eine Emissionsreduktion um 80% und für westliche Industriestaaten nahezu eine Null-Emissions-Gesellschaft nötig. Ferner sind die Emissionen global seit 1990 um über 40% gestiegen, und auch in Deutschland wären die Emissionen seitdem gestiegen, wenn man die „Rechentricks“ Wiedervereinigung, Produktionsverlagerung in die Schwellenländer sowie Finanzkrise beseitigt.

Der EU-Emissionshandel, normiert in der Emissionshandelsrichtlinie (ETS-RL), versteht sich als das Hauptklimaschutzinstrument der EU, das allein über die Hälfte der angestrebten Reduktionsleistungen erbringen soll. Anders als der Staaten-ETS in der United Nations Framework Convention for Climate Change (UNFCCC) und im Kyoto-Protokoll richtet sich der EU-ETS an private Unternehmen. Im Rahmen des EU-ETS unterliegt der Ausstoß von CO_2 zunächst einem Genehmigungsvorbehalt.[2] Zudem werden Betreiber CO_2-emittierender Anlagen dazu verpflichtet, für jede Tonne CO_2, die sie emittieren, eine Emissionsberechtigung zu erwerben,[3] wobei diese dann handelbar ist. Nach bisher geltendem Recht erfolgte gemäß Art. 9 ff. ETS-RL auf nationaler Ebene eine größtenteils kostenlose Zuteilung der Berechtigungen an die verpflichteten Anlagenbetreiber. Verbunden mit dem EU-ETS gibt es mittlerweile in Art. 9 der Richtlinie 2010/75/EU über Industrieemissionen (IED-RL) eine explizite Regelung dahingehend, dass ergänzende ordnungsrechtliche Klimagas-Grenzwerte von den Mitgliedstaaten (was auch deren Bundesländer einschließt) nicht erlassen werden dürfen. Hierauf basiert im Kern die These, ein Klimaziel- und Klimaraumordnungsgesetz wie in Nordrhein-Westfalen sei europarechtswidrig. Dies erscheint jedoch auf zwei Ebenen nicht zutreffend. Erstens spräche eine solche Ausschließlichkeit aus einer Reihe von Gründen trotzdem nicht gegen ein Landesklimazielgesetz. Zweitens ist sogar die Ausschließlichkeitsthese selbst aus einer Reihe von Gründen heraus durchaus zweifelhaft.

Art. 9 IED-RL bezieht sich lediglich auf explizite Anforderungen im Rahmen der Genehmigung von Industrieanlagen. Art. 6, 17 IED-RL erlauben jedoch explizit allgemeinverbindliche Vorschriften in Bezug auf Anlagen, etwa solche des Raumordnungsrechts. Auch Art. 9 Abs. 2 IED-RL unterstellt, dass mitgliedstaatlich ergänzende Anforderungen gestellt werden können. Langfristige Regelungen über Treibhausgasemissionen sieht der Emissionshandel überdies von vornherein gar nicht vor. So sind die verbindlichen Ziele des Emissionshandels derzeit nur bis 2020 festgelegt. Auch ist der ETS vom Anwendungsbereich her begrenzt, indem er lediglich Industrieanlagen abbildet, und zwar nicht einmal alle, sondern allein die in Anhang I der Richtlinie benannten Tätigkeiten. Außerhalb des Bereichs des Emissionshandels sieht zwar die EU-Effort-Sharing-Entscheidung ebenfalls Obergrenzen vor, die im Falle Deutschlands 14% betragen und von der EU-Kommission unter Mitwirkung des Ausschusses für Klimaän-

2 Art. 4 ETS-RL bzw. § 4 Abs. 1 Treibhausgas-Emissionshandels-Gesetz (TEHG) im deutschen Umsetzungsgesetz, dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz.
3 Art. 12 Abs. 3 ETS-RL, § 6 Abs. 1 TEHG.

derung konkretisiert werden.[4] Gemäß Art. 3 Abs. 1 sind dies jedoch explizit nur Mindestverpflichtungen wie zudem Ziffer 17 der einleitenden Erwägungen noch einmal unterstreicht. Vor allem aber schließt dies Regelungen, die wie raumordnerische Vorgaben von vornherein Klimaziele nur ergänzen wollen, nicht aus; dies wurde an der einleitenden Beschreibung des Raumbezugs des Klimawandels bereits deutlich.

Weitere Argumente für landesrechtliche Klimaschutzgesetze

Wie angedeutet, gibt es darüber hinausgehend Argumente, um die Verdrängung von Landesregelungen durch Art. 9 IED-RL weiter zu relativieren. Das stärkste Argument hierzu ergibt sich aus Art. 193 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV), der es für den Bereich des Umweltrechts den Mitgliedstaaten zugesteht, weitergehende Anforderungen als die EU zu normieren. Die Vorschrift lautet: „Die Schutzmaßnahmen, die aufgrund des Artikels 192 getroffen werden, hindern die einzelnen Mitgliedstaaten nicht daran, verstärkte Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen." Dies wird auch im Erwägungsgrund Nr. 10 der IED-RL für den Bereich des Emissionshandels, der auf der Kompetenzgrundlage des Art. 192 AEUV etabliert wurde, noch einmal ausdrücklich betont.[5] Art. 9 IED-RL scheint also mit seinem kategorischen Ausschluss weitergehender nationaler Klimaschutzanstrengungen im ETS-Bereich dem Art. 193 AEUV als höherrangigem EU-Primärrecht respektive „Verfassungsrecht" zu widersprechen und könnte deshalb als Beschränkung der Landesklimagesetzgebung insgesamt hinfällig sein. Dies gilt es näher zu untersuchen.

Zunächst einmal kann man fragen, ob das Primärrecht in diesem Zusammenhang überhaupt noch Anwendung findet, wenn doch bereits eine Konkretisierung der mitgliedstaatlichen Abweichungsmöglichkeit durch Sekundärrecht in Gestalt des Art. 9 IED-RL besteht. So betrachtet der EuGH (jenseits von Kompetenzbedenken) Sekundärrechtsakte der EG in aller Regel – ohne detaillierte Prüfung am Primärrecht, insbesondere an den Grundfreiheiten – als rechtskonform. Jedoch wird Sekundärrecht auf Grundlage des von den Mitgliedstaaten verhandelten Primärrechts erlassen. Rechtssystematisch muss das Sekundärrecht daher mit dem Primärrecht vereinbar sein, wenn das Sekundärrecht auch in der Praxis vorrangig angewendet wird (Anwendungsvorrang).

Da Sekundärrecht Primärrecht jedoch nicht einschränken kann, bleibt das Problem der Vereinbarkeit einer nationalen Regelung mit dem Primärrecht relevant. Konkret ergibt sich damit in der Tat ein Problem, weil Art. 9 IED-RL eine Sonderregelung vorsieht, die nationale Abweichungen kategorisch ausschließt, anders als Art. 193 AEUV. Damit liegt die Feststellung nicht fern, dass das Primärrecht hier eine so abschließende Konkretisierung nicht zulässt und Art. 9 IED-RL primärrechtswidrig ist. Wäre das der Fall, wäre eine Landesklimaschutzgesetzgebung auch im Bereich des Emissionshandels dann zulässig, wenn sie eine wirksame Umweltschutzmaßnahme darstellt. Dies gilt es nunmehr zu prüfen.

Man könnte den ökologischen Sinn von Landesregelungen beim Klimaschutz zunächst in Zweifel ziehen. Grundsätzlich wäre es die beste Lösung für den globalen Klimaschutz, in einen globalen Primärenergie- und Landnutzungs-Emissionshandel integrierte globale langfristige – inhaltlich strenge und mit einem konsequenten Vollzug ausgestattete – Klimagas-Mengenziele zu haben. Nur dann wird vermieden, dass Vorreiteraktivitäten einzelner Regionen zu (sektoriellen/räumlichen/ressourcenbezogenen) Verlagerungseffekten und/oder zu Rebound-Effekten führen oder dass prinzipiell begrüßenswerte Anstrengungen durch einen wirkungsschwachen Vollzug zunichte gemacht werden.

Dies wurde mehrfach andernorts in diesem Sinne dargelegt.[6] In einem solchen System wären landesgesetzliche Zielregelungen entbehrlich. Entbehrlich wären dann auch viele ordnungsrechtliche Regelungen wie z.B. die von EnEV und EEWärmeG, allenfalls teilweise dagegen die des EEG. Ebenfalls nicht entbehrlich wären flankierende europäische oder nationale Regelungen etwa informationeller Art, ferner zu Energieleitungen, Energiespeichern und Raumplanung, gegebenenfalls zu einzelnen expliziten Verboten (z.B. der Kernenergienutzung) – und insbesondere (außerrechtlich) ein Prozess des Umdenkens, ohne den politisch-rechtliche Reformansätze von vornherein weder zustande kommen noch Gefolgschaft finden können.

Die genannten Kriterien an einen wirksamen Emissionshandel erfüllt der aktuelle ETS in wesentlichen Hinsichten (auch in seiner Fortentwicklung ab 2013) nicht, ebenso wenig wie das völkerrechtliche Klimaschutzregime mit dem Staaten-ETS, der von vornherein die Schwellenländer ausnimmt, global nur geringe Reduktionsziele festsetzt und erhebliche Schlupflöcher eröffnet. Der bisherige und für die Zukunft vorgesehene EU-ETS kann in seiner bisherigen Ausgestaltung das klassische Problem mangelhafter Ziele, drohender räumlicher Verlagerungseffekte in andere Länder und auf

4 Art. 3 Abs. 2, Art. 13 Abs. 2, Anhang II.

5 „Im Einklang mit Artikel 193 AEUV hindert diese Richtlinie die Mitgliedstaaten nicht daran, verstärkte Schutzmaßnahmen zu ergreifen, zum Beispiel Vorschriften für Treibhausgasemissionen".

6 Im KlimaSchG-E § 6 dazu, wie ein Primärenergie-ETS mit Landnutzungskomponente und Border Adjustments auch ohne globales Klimaabkommen anspruchsvolle Ziele, einen anspruchsvollen Vollzug sowie die Vermeidung von Rebound- und Verlagerungseffekten bewirken und einen Druck auf andere Staaten aufbauen könnte, sich dem System anzuschließen.

andere Ressourcen wie die Landnutzung zugreifende Verlagerungseffekte nicht lösen. Der ETS bildet z.B. gerade nicht ab, wenn sich Emissionen aus Stahlwerken schlicht nach China verlagern, sondern registriert diese Verlagerung irrig als Erreichen eines Klimaziels. Dazu sind schon seine Reduktionsziele bei weitem zu gering, bereits wenn man ihre Durchlöcherung durch Schlupflöcher für Ressourcen in andere Länder und hin zur Landnutzung beiseite lässt.

Die erst langsam einsetzende Auktionierung der Zertifikate wirkt in die gleiche Richtung; dies hat skurrile Einzelaspekte, wenn etwa die Stromwirtschaft und damit auch der Eisenbahnstrom auktionspflichtig ist, der nunmehr in den ETS einbezogene Flugverkehr dagegen großenteils nicht. Ferner umfasst er bisher (besonders mit dem Fokus auf die Stromwirtschaft) vor allem Sektoren mit geringen Reduktionskosten, aber Bereiche mit höheren Reduktionskosten wie den Verkehrs- und Landnutzungssektor gerade nicht; gemessen daran sind die existenten Reduktionsziele zu gering.

Da der ETS bisher langfristige Zielfestlegungen vermissen lässt, sind die Unternehmen auch nicht dazu angehalten, sich langfristig rechnende Klimainvestitionen zu tätigen. Vor allem aber ist an eine bereits formulierte Erkenntnis zu erinnern: Als Flankierung des ETS sind z.B. raumplanerische Regulierungen in jedem Fall notwendig. Der letztgenannte Raumplanungs-Aspekt rechtfertigt eher eine den ETS ergänzende Landesgesetzgebung, die davor genannten Aspekte kennzeichnen aber eben sogar, dass ein wirksamer Umweltschutz im Sinne von Art. 193 AEUV eine Landesgesetzgebung auch ohne Rücksicht auf den ETS nahelegen könnte.

Klimaschutz und Menschenrechte

Die mit Art. 193 AEUV beschrittene Argumentationslinie verstärkt sich in gleichsinniger Weise, wenn man der andernorts gewonnenen These folgt, dass die völkerrechtlichen, europarechtlichen und deutschen Menschenrechte eine deutlich intensivierte Klimapolitik erzwingen, die sich am Ziel mittelfristig gleicher (globaler) Emissionsrechte orientiert. Dies hätte zur Konsequenz, dass die beschränkte, etwa im existenten EU-ETS explizierte EU-Klimapolitik, auszubauen wäre und demgemäß bis dahin keine Sperrwirkung gegen weitergehende Maßnahmen auf Bundesländerebene entfalten könnte.

Für die rechtliche Beurteilung einer landesgesetzlichen Initiative wie in Nordrhein-Westfalen ist dieser grundrechtliche Hinweis auch deshalb wichtig, weil sonst speziell im deutschen, auf wirtschaftliche Abwehrrechte fokussierten Grundrechtsdiskurs Klimapolitik im Wesentlichen als Freiheitsbeschränkung auftaucht – statt als intertemporal und global wirkende Freiheitsermöglichung. Genau darum geht es bei einem wirksamen Klimaschutz.