

Zur Vereinbarkeit eines Landesklimaschutzrechts mit dem Bundes-, Verfassungs- und Europarecht

(UPR 2011, i.E.)

Der vorliegende Beitrag analysiert die rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen einer Landesklimaschutzgesetzgebung mit besonderem Fokus auf Landesklimaschutzzielgesetze, wie sie in Nordrhein-Westfalen im Entwurf vorgelegt wurden. Dabei wird auch die – unter den Bedingungen suboptimaler transnationaler und nationaler Klimapolitik – nötige ergänzende Wirkung von Ansätzen auf Landesebene in steuerungstheoretischer Hinsicht mit betrachtet. Letztlich erweisen sich Landesregelungen bei entsprechender Ausgestaltung als mit dem Europarecht und insbesondere dem Emissionshandelsrecht ebenso kompatibel wie mit dem deutschen Verfassungsrecht, insbesondere mit dem Bestimmtheitsgrundsatz und den Gesetzgebungskompetenzen. Dabei kann sogar vertreten werden, dass sich Landesregelungen nicht auf Sektoren jenseits des Emissionshandels beschränken müssen. Die unter Bestimmtheitsgesichtspunkten angezeigte nähere Angabe dessen, wer durch allgemeine Klimaschutzziele und Vorrangbestimmungen konkret wozu verpflichtet wird, kann teilweise – wie in Nordrhein-Westfalen geplant – auch über einen Klimaschutzplan des Landes erfolgen. Der Emissionshandel verhindert zwar, wenn man in nicht unter Einbeziehung von Art. 193 AEUV, der WRRL und der Grundrechte insgesamt für nicht abschließend hält, konkrete landesrechtliche anlagenbezogene Vorgaben, erlaubt aber in jedem Fall Klimaschutzmaßnahmen, die z.B. über das Raumordnungsrecht mittelbar auch für Anlagen relevant werden, welche dem Emissionshandel unterliegen. Ebenso sind Langfristzielvorgaben möglich, die der Emissionshandel bisher nicht zum Regelungsgegenstand hat und ergo auch nicht ausschließen kann, ebenso wie Regelungen in Bereichen jenseits des Emissionshandels.

A. Problemstellung

Die Frage nach der dauerhaften und globalen Durchhaltbarkeit moderner okzidentaler Lebens- und Wirtschaftsweisen, also ihre Nachhaltigkeit², 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 Untersuchung widmet sich daran anknüpfend der Frage, inwieweit der Landesgesetzgeber den Klimaschutz ergänzend zu internationalen, euro-

¹ Prof. Dr. Felix Ekardt, LL.M., M.A. lehrt an der Universität Rostock Umweltrecht und Rechtsphilosophie und leitet die Forschungsgruppe Nachhaltigkeit und Klimapolitik. Der Beitrag antwortet teilweise auf Schink, UPR 2011, 91 ff.

² Vgl. zum Nachhaltigkeitskonzept (und dazu, dass die in Deutschland bei vielen beliebte „Dreisäuligkeit“ – für diese etwa Beaucamp, Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht, 2002 – von diesem eigentlichen Anliegen eher ablenkt und noch weiteren Einwänden unterliegt) Ekardt, Theorie der Nachhaltigkeit: Rechtliche, ethische und politische Zugänge – am Beispiel von Klimawandel, Ressourcenknappheit und Welthandel, 2011, § 1 C.; ähnlich Ott/ Döring, Theorie und Praxis starker Nachhaltigkeit, 2. Aufl. 2010; teilweise auch Appel, Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, S. 339 ff.

päischen und nationalen Anstrengungen voranbringen darf. Dies wird betrachtet anhand zweier geplanter Gesetze des Landes Nordrhein-Westfalen.³

B. 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 teilweise schon heute kaum noch (gänzlich) zu verhindernden Klimawandel.⁴ Wenn gleich aus später noch kurz anzusprechenden Gründen der Schwerpunkt auf der internationalen, europäischen und nationalen Ebene liegt und bis zu einem gewissen Grad auch liegen muss (dazu unter C. V.), gibt es auch auf der Ebene der Bundesländer zunehmende Initiativen. Dabei gibt es in verschiedenen Bundesländern unterschiedliche Ansätze, die vorhandenen europäischen und bundesrechtlichen Regelwerke auszufüllen und zu ergänzen; einer der Wege besteht z.B. darin, explizite bundesgesetzliche Öffnungsklauseln zu ergänzenden Regelungen zu nutzen, z.B. durch zusätzliche Vorschriften zur energetischen Gebäudesanierung bei Altbauten (vgl. § 3 Abs. 2 EEWärmeG).⁵

Freilich wird seit längerem diskutiert, ob nicht zusätzlich zu klassischen instrumentellen Regelungen etwa des Ordnungs-, Informations-, Subventions-, Planungs-, Abgaben- und Zertifikatmarktrechts auch explizite Klimazielsysteme sinnvoll wären, die ähnlich wie auf völker- und europarechtlicher Ebene, nunmehr aber detailliert heruntergebrochen auf einzelne Regionen und Sektoren, im Klimaschutz sinnvoll wären und diesem eine Art Rahmen geben könnten. Auf Bundesebene hat ein solches Konzept⁶ bisher freilich keine Mehrheit gefunden. Dass die gesetzliche Festlegung quantifizierter Klimaschutzziele aktuell ein Thema ist, zeigen gleichwohl auch die entsprechenden Gesetze in der Schweiz, in Frankreich und in Großbritannien.⁷

Eine dahingehende Regelung auf Landesebene wird jetzt aber in Nordrhein-Westfalen angestrebt. Entsprechend dem Koalitionsvertrag der die Landesregierung tragenden Parteien⁸ hat die Landesregierung einen Gesetzentwurf für ein Klimaschutzgesetz Nordrhein-Westfalen vorgelegt (KlimaSchG-E), der im Kern ein System von landesrechtlichen Treibhausgasreduktionszielen in Verbindung mit Mechanismen zu ihrer flächendeckenden Durchsetzung, unter Einbeziehung auch des Raumordnungsrechts, beinhaltet. 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 zum Jahr 2020 um mindestens 25 % und bis zum Jahr 2050 um 80-95 % im Vergleich zu den Gesamtemissionen des Jahres 1990 zu verringern ist. § 3 Abs. 2

³ Vgl. dazu bisher (die rechtliche Machbarkeit bejahend) Klinger/ Wegener, Klimaschutzziele in der Raumordnung, 2011, i.E.; (skeptisch) Schink, UPR 2011, 91 ff.; Schink, I+E 2011, Heft 2; Beckmann, Klimaschutz in Nordrhein-Westfalen, Rechtsgutachten, 2011, i.E.

⁴ Vgl. für einen (kritischen) Überblick über die Klimapolitik Ekardt, Theorie, § 6.

⁵ Einzelheiten zu verschiedenen landesrechtlichen Ansätzen bei Schink, UPR 2011, 91 (91 f.); generell zum Bereich der Gebäudewärme Ekardt, Theorie, § 6 E. V. 4.; Ekardt/ Heitmann, ZNER 2009, 348 ff.

⁶ Vgl. dazu ausführlich Ecologic, Ein Klimaschutzgesetz für Deutschland, 2009.

⁷ Vgl. dazu Groß, ZUR 2011, 171 ff.

⁸ Dazu: Gemeinsame Wege gehen. Koalitionsvertrag zwischen der SPD NRW und Bündnis 90/ Die Grünen NRW vom Juli 2010, S. 27.

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 Erarbeitung und Umsetzung von sektorspezifischen und auf die jeweilige Region abgestimmten Anpassungsmaßnahmen zu limitieren.

Darüber hinaus normiert § 4 Abs. 1-2 KlimaSchG-E eine Verpflichtung der Landesregierung, ihre Handlungsmöglichkeiten zur Erreichung der Klimaschutzziele zu nutzen, insbesondere durch einen Klimaschutzplan und die Instrumente der Raumordnung. Ferner heißt es in § 4 Abs. 3 KlimaSchG-E: „Die Klimaschutzziele des § 3 sind im Landesentwicklungsplan und darauf aufbauend in den übrigen Raumordnungsplänen als Ziele der Raumordnung, und ansonsten als Grundsätze der Raumordnung zu konkretisieren. Der Landesentwicklungsplan schafft die Voraussetzungen dafür, dass die Vorgaben des Klimaschutzplanes raumordnerisch umgesetzt werden.“ § 4 Abs. 5 KlimaSchG-E verpflichtet ferner dazu, bestehende und künftige administrative Regelungen so auszurichten, dass sie den Klimaschutzziele nicht widersprechen. 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 freilich zwingend vorgeben, 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. 2-3 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. Ergänzend normiert § 6 Abs. 5 eine Berücksichtigungspflicht für Ziele und Maßnahmen zu den Klimaschutzziele und zur Klimawandelsvorbeugung aus anderen Fachplanungen.

Verbunden wird all dies mit der Festschreibung eines Monitorings sowie eines aus fünf herausragenden Persönlichkeiten bestehenden Klimaschutzrates (§§ 8, 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.

C. Verhältnis des Landesklimaschutzrechts zum Europarecht, insbesondere zum Emissionshandel (einschließlich Bundesrecht)

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 sind⁹, stellt sich die Frage, ob das geplante nordrhein-westfälische Landesrecht mit diesen höherrangigen Rechtsvorgaben in einen Konflikt geraten könnte.¹⁰ Dem ist im Folgenden nachzugehen. Eine besondere Rolle spielt dabei der auf EU-Ebene installierte Unternehmens-Emissionshandel (im Folgenden z.T. abgekürzt als 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.

I. Das oft verkannte Ausmaß des klimapolitischen Handlungsbedarfs

Um landesrechtliche Klimaschutzbemühungen und Handlungsbedarfe zutreffend ermitteln und rechtlich einschätzen zu können – sowohl hier bezogen auf den Emissionshandel als auch später anhand anderer rechtlicher Maßstäbe –, sind es vor deren näherer rechtlicher Überprüfung zwingend einige tatsächliche Vorklärungen zu Klimawandel und bisheriger Klimapolitik nötig. Diese sind für die weiteren Überlegungen immer wieder ein notwendiger Bezugspunkt.

Der anthropogene Klimawandel ist im Kern eine Folge der Freisetzung verschiedener Treibhausgase in den Bereichen fossile Brennstoffe (Strom/ Wärme/ Treibstoff/ stoffliche Nutzungen) und Landnutzung. Politische Ansätze zu seiner Bekämpfung handeln also von u.U. 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 2050¹¹, gemessen an 1990, naheliegend sind.¹² Ein Hintergrund der spezifischen Reduktionsaussage für die Industriestaaten ist dabei auch, dass die Pro-Kopf-Emissionen momentan global sehr ungleich verteilt sind: Die jährlichen Pro-Kopf-Emissionen eines durchschnittlichen Deutschen belau-

⁹ Siehe dazu a.E. des vorliegenden Abschnitts.

¹⁰ Vgl. zum Rangverhältnis der Rechtsebenen m.w.N. Ekardt, Theorie, § 7 B.

¹¹ Weit weniger diskutiert wird jedoch bisher, dass auch der Ressourcenverbrauch in den Industriestaaten Reduktionsleistungen von rund drei Viertel (!) in den nächsten Jahrzehnten verlangt, soll ein dauerhaft und global durchhaltbares Niveau erreicht werden. Vgl. Wuppertal-Institut, Zukunftsfähiges Deutschland in einer globalisierten Welt, 3. Aufl. 2009, S. 104; Ekardt, Theorie, §§ 1 B. I., 6 E. V.-VI. (dort werden neben den fossilen Brennstoffen u.a. Phosphor und die Biodiversität erwähnt).

¹² Vgl. dazu m.w.N. in Zusammenfassung der verstreut dokumentierten Erkenntnisse des IPCC (dazu originär IPCC, Vierter Sachstandsbericht, 2007) und der naturwissenschaftlichen Forschung Ekardt, Theorie, § 1 B. I. Die Naturwissenschaften können dabei natürlich nicht normativ ein Ziel vorgeben, sie können aber aussprechen, dass bestimmte Ziele nötig sind, wenn man rechtlich/ ethisch/ politisch bestimmte drohende Entwicklungen wie z.B. Ressourcenkriege als negativ bewertet einschätzt.

fen sich immer noch auf das 20-30fache eines Menschen in Sub-Sahara-Afrika und auf das Zweieinhalbfache eines Chinesen.¹³

Diese Aussagen und Reduktionsziele sind keinesfalls, wie zuweilen vermutet, Maximalforderungen. Zur Erhärtung dessen ist das naturwissenschaftliche Zahlenmaterial kurz näher zu betrachten, da dieser Punkt für die weitere rechtliche Argumentation zentral ist. Der IPCC spricht in seinem Report von 2007 von 46-79 % Treibhausgasreduktion weltweit (!), was bei einer Emissions-Gleichverteilung und einer von aktuell 7 auf etwa 9 Mrd. Menschen steigenden Weltbevölkerung 86-97 % Emissionsreduktionen in den Industriestaaten bis 2050 bedeuten würde. Dabei sind diese Aussagen nach eigener Darstellung des IPCC eher noch (u.U. erheblich) zu großzügig aus einer Reihe von Gründen. Erstens ist zu bedenken, dass das IPCC ein konsensuales Gremium ist, welches lediglich einen kleinsten gemeinsamen Nenner widerspiegelt. Zweitens beziehen sich die genannten Reduktionsziele auf eine verbleibende globale Erwärmung von 2-2,4 Grad Celsius, welche bereits erhebliche Schäden für Nahrung, Wasserversorgung und Menschenleben implizieren dürfte. Drittens sind die Berechnungen des IPCC im Wesentlichen ohne Berücksichtigung der Selbstverstärkungseffekte eines einmal in Gang gekommenen Klimawandels zustande gekommen.¹⁴ Viertens zeigen u.a. neuere Forschungen der NASA¹⁵, dass die IPCC-Prognosen zum Klimawandel von 2007 bereits jetzt von der Realität überholt werden. Dementsprechend spricht der EU-Ministerrat¹⁶ in einer Entschließung vom März 2009 von Emissionsreduktionen von bis zu 95 % bis 2050, ebenso wie im März 2011 die EU-Kommission.¹⁷ Macht man daraus wie in NRW und an vielen anderen Stellen die Aussage, die Emissionen um 80-95 % 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.¹⁸

II. Das weitgehende Scheitern der bisherigen transnationalen und nationalen Klimapolitik

Die erwähnten drastischen Treibhausgasreduktionserfordernisse – will man die geschilderten gefährlichen Entwicklungen noch abwenden – machen bereits kenntlich, dass der Welt mit dem Klimawandel eine epochale Herausforderung ins Haus steht. Diese betrifft auch nicht etwa nur die (wie immer definierten) „Anderen“, sondern betrifft 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. Ungeachtet aller Einzelheiten erhellt dies aus den Ergebnissen der bisherigen Bemühungen:

¹³ Vgl. zur ethischen und rechtlichen Begründung dessen, dass auf Dauer unter den knappen überhaupt noch vertretbaren Klimagas-Emissionsmengen eine (ungefähre) globale Gleichverteilung hergestellt werden muss, Ekardt, Theorie, § 5 C. IV.; im Ergebnis ebenso Ott/ Döring, Theorie, S. 80 ff.

¹⁴ Vgl. IPCC, Climate Change 2007, S. 15, Tabelle SPM.5.

¹⁵ Vgl. Hansen, Environmental Research Letters 2/2007.

¹⁶ Vgl. die Schlussfolgerungen des Rats (Umwelt) vom 02.03.09, abrufbar unter: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/09/st07/st07128.de09.pdf>

¹⁷ KOM(2011) 287 endg. – allerdings mit einem problematischen Hoffen auf Atomenergie und Kohlekraftwerke mit CCS (dazu Ekardt, Theorie, § 6 A. I.) statt auf Anteile von Suffizienz.

¹⁸ Klassisch dazu Stern, The Stern Report, 2007.

Trotz der in Europa und Deutschland oft beanspruchten Rolle als „Klimavorreiter“¹⁹ emittiert etwa ein Deutscher immer noch knapp die dreifache Treibhausgasmenge eines Chinesen und das etwa Zwanzigfache eines durchschnittlichen Afrikaners; und noch mehr gilt diese Ungleichverteilung für die bereits in der Atmosphäre kumulierten Treibhausgase.²⁰ Dies ist umso bemerkenswerter vor dem Hintergrund, als die Bewohner der Entwicklungsländer vom Klimawandel vergleichsweise stärker betroffen sein werden.²¹ Erst recht sind künftige Generationen voraussichtlich stark Geschädigte des Klimawandels, ohne ihn verursacht zu haben.²² Insgesamt sind die weltweiten Emissionen seit 1990 um über 40 % gestiegen. Auch in den westlichen Ländern als Gesamtheit sind im Kern 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.²³ 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 (und auch aus anderen Gründen wie der weiterhin fehlenden Zieladäquanz und z.T. massiven Vollzugsschwächen klimapolitischer Instrumente, etwa der EnEV und des EEWärmeG), bis auf Weiteres hier auch nicht mit einer einschneidenden Abhilfe zu rechnen, von der z.T. leider irrealen Hoffnung auf ein anspruchsvolles globales Klimaabkommen ganz zu schweigen.²⁴

III. Landes- und regionalspezifischer Bezug

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

- Das Fehlen eines deutlich in Richtung der anzustrebenden Ziele weisenden Ergebnisses der völker-, europa- und bundesrechtlich vorliegenden 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 Klima-

¹⁹ Diese wird häufig einfach affirmiert; siehe etwa Oberthür, in: Varwick (Hg.), Globale Umweltpolitik, 2008, S. 49 ff. (wo zwar auch leise Kritik anklingt, ohne jedoch die Gesamtbilanz zu ziehen) und Lindenthal, Leadership im Klimaschutz, 2009.

²⁰ Vgl. Wiemann, Klimawandel und Welthandel, Diskussionspapier für die Konferenz des BMZ am 02.03.2011, S. 2 f.; siehe auch Baumert/ Herzog/ Pershing, Navigating the Numbers, World Resource Institute, 2005, S. 22.

²¹ Böhringer/ Welsch, JbÖkolÖkon 2009, 265; Wiemann, Klimawandel, S. 2 f.; gegen Konsequenzen daraus Nordhaus, A Question of Balance, 2008, S. 6 – und dafür Stern, A Blueprint for A Safer Planet, 2009, S. 13.

²² Allerdings gilt dies nicht durchgängig, da z.B. die USA selbst massiv unter dem Klimawandel leiden werden; und ebenso sind die Schwellenländer mit ihren neuen Industrien (und z.B. mit den MethanAusgasungen des Reisbaus) selbst auch wichtige Verursacher des Klimawandels. Auf diesen oft übergangenen Punkt hinweisend (ihn allerdings überspitzend): Radkau, Die Ära der Ökologie, 2011, S. 580 ff.

²³ Vgl. Wiemann, Klimawandel, S. 2.

²⁴ Vgl. für eine nähere Analyse m.w.N. Ekardt, Theorie, § 6; Wicke/ Spiegel/ Wicke-Thüs, Kyoto Plus, 2006.

politik 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.

- Ganz konkret auf Landesebene relevant ist neben dem letztlich globalen Ereignis Klimawandel ferner Folgendes: Eng verschränkt mit der Klimaproblematik ist das Problem schwindender fossiler Brennstoffe, welches schon für sich genommen eine Neuausrichtung der Strom-, Wärme- und Treibstoffversorgung auf erneuerbare Ressourcen, Effizienz und Suffizienz nahelegt. Unabhängig davon, dass die Klimaproblematik nahelegt, den Ausstieg aus den fossilen Brennstoffen über deren natürliche (bei der Kohle allerdings noch weit entfernt liegende) Knappheit hinaus deutlich zu beschleunigen, muss damit 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 80-95 % bis 2050 verabschieden möchte, so ist dies nach den gegebenen Schilderungen weder ein auffällig strenges Ziel, noch ist es überhaupt per se 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 wie erwähnt auf Europarechtsebene primär beim Emissionshandel ansetzen.

IV. Nur partielle Ausschließlichkeit des Emissionshandels: Grammatische und systematische Interpretation

Der EU-Emissionshandel, normiert in der ETS-RL²⁵, versteht sich als das Hauptklimaschutzinstrument der EU, welches allein über die Hälfte der angestrebten Reduktionsleistungen erbringen soll. Anders als der Staaten-ETS in UNFCCC und Kyoto-Protokoll richtet sich der EU-ETS an private Unternehmen.²⁶ Im Rahmen des EU-ETS unterliegt der Ausstoß von CO₂ zunächst einem Genehmigungsvorbehalt (Art. 4 ETS-RL bzw. § 4 Abs. 1 TEHG im deutschen Umsetzungsgesetz, dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz). Zudem werden Betreiber CO₂ emittierender Anlagen dazu verpflichtet, für jede Tonne CO₂, die sie emittieren, eine Emissionsberechtigung (Art. 12 Abs. 3 ETS-RL, § 6 Abs. 1 TEHG), 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.²⁷

²⁵ RL 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.10.2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der RL 96/61/EG des Rates, ABl. L 275/2003, S. 32.

²⁶ Vgl. Geres/ Frenzel, in: Elspas u.a. (Hg.), Emissionshandel, 2006, Kap. 38 Rn. 6; im Überblick zum EU-ETS auch Rodi, in: Rodi (Hg.), Emissions Trading in Europe, 2008, S. 49 ff. Der EU-ETS umfasst bislang CO₂-Emissionsbegrenzungen von ca. 12.000 Anlagen in 30 europäischen Ländern (EU, Liechtenstein, Island und Norwegen). Sektorale erfasst sind bestimmte industrielle Tätigkeiten in Großanlagen wie die Energieumwandlung und -umformung, die Eisenmetallerzeugung und -verarbeitung, die mineralverarbeitende Industrie (Zement, Glas, Keramik) sowie einige sonstige Industriezweige (Zellstoffherstellung aus Holz und anderen Faserstoffen, Papier- und Papp-Herstellung). Vgl. Anhang I zur ETS-RL.

²⁷ Vgl. im Einzelnen § 16 Zuteilungsgesetz 2012 (ZuG 2012) vom 07.08.2007 (BGBl. I S. 1788); zum deut-

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 Klimazielfestsetzungsgesetz wie in Nordrhein-Westfalen sei europarechtswidrig.²⁸ Dies erscheint jedoch auf zwei Ebenen nicht zutreffend. Erstens spräche eine solche Ausschließlichkeit aus einer Reihe von Gründen trotzdem nicht gegen ein Landes Klimazielfestsetzungsgesetz (dazu im vorliegenden Abschnitt). Zweitens ist sogar die Ausschließlichkeitsthese selbst aus einer Reihe von Gründen heraus durchaus zweifelhaft (dazu die drei folgenden Abschnitte). Zunächst zu den in jedem Fall bestehenden Grenzen der Ausschließlichkeitsthese²⁹:

- 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.³⁰ Auch Art. 9 Abs. 2 IED-RL unterstellt, dass mitgliedstaatlich ergänzende Anforderungen gestellt werden können.
- Anhand der Gesetzesbegründung zu § 3 KlimaSchG-E ist von vornherein nur beabsichtigt, in den Emissionshandelssektoren „flankierend zur Zielerreichung beizutragen“. Die Zielfestlegungen und der avisierte Klimaschutzplan nach § 6 KlimaSchG-E avisieren damit gar nicht direkt z.B. Grenzwerte für Kohlekraftwerke o.ä., sondern eher raumordnerische Vorgaben u.ä. Solche Vorgaben könnten dann durchaus mittelbar z.B. neue Kohlekraftwerke weniger wahrscheinlich werden lassen, dadurch innovative Technologien begünstigen und ergo den Emissionshandel unterstützen.
- 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. Langfristige Festlegungen für die Emissionshandelssektoren – im Gegensatz zu kurzfristigen Festsetzungen – wären damit wohl zumindest solange möglich, bis entsprechende EU-Regelungen erlassen werden.³¹
- 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. Ausgenommen sind damit die Mehrzahl der immissionschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Anlagen und selbst Abfallverbrennungsanlagen. Unter dem Aspekt des Klimaschutzes lässt sich allerdings feststellen, dass die erfassten Anlagen – bezogen auf Nordrhein-Westfalen – etwa zwei Drittel der landesweiten und 50 % der bundesweiten Emissionen verursachen. Der Wärme- und Verkehrssektor bleiben jedoch größtenteils unberücksichtigt und können damit durch den ETS auch nicht von landesgesetzlichen Regelungen freigehalten werden. Außerhalb

schon, britischen und italienischen Zuteilungsrecht Horrichs, Die Zuteilungsregeln im Emissionshandel und ihre Entstehungsbedingungen, 2011, S. 59 ff.; zu alledem schon Ekardt/ Exner, ZNER 2011, 134 ff.

²⁸ Dahingehend etwa Beckmann, Klimaschutz, i.E.; Schink, I+E 2011, Heft 2.

²⁹ Die nachstehenden Punkte werden zu wenig berücksichtigt bei Schink, UPR 2011, 91 (94); Schink, I+E 2011, Heft 2.

³⁰ Darauf hinweisend auch Klinger/ Wegener, Klimaschutzziele, i.E. mit einer näheren Schilderung der internationalen Diskussion über diese Problematik, u.a. zum Austausch zwischen der EU-Kommission und Großbritannien im Hinblick auf das dortige Klimaschutzzielgesetz.

³¹ Der Gedanke langfristiger Zielsetzungen ist generell mit der Vorstellung verbunden, hiermit auch Planungs- und Investitionssicherheit zu schaffen. Vgl. Mitschang, DVBl 2008, 745 (747); Ekardt, Theorie, § 6 E. III. 2.

des Bereichs des Emissionshandels³² 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 Klimaänderung konkretisiert werden (Art. 3 Abs. 2, 13 Abs. 2, Anhang II). Gemäß Art. 3 Abs. 1 sind dies jedoch explizit nur Mindestverpflichtungen wie zudem Ziffer 17 der einleitenden Erwägungen noch einmal unterstreicht.³³

V. Weitergehende Rechtfertigung aus Art. 193 AEUV – unter Berücksichtigung eines Wirkungsvergleichs idealer vs. realer Emissionshandel

Bis hierher ergibt sich lediglich eine begrenzte ETS-Ausschlusswirkung gegenüber landesrechtlichen Klimaschutzgesetzen einschließlich ihrer Zielbestimmungen und sonstigen Ansätze, den Klimaschutz auf Landesebene in höherem Grade als bislang verbindlich zu machen. 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 AEUV, der es für den Bereich des Umweltrechts den Mitgliedsstaaten zugeht, weitergehende Anforderungen als die EU zu normieren.³⁴ Die Vorschrift lautet: „Die Schutzmaßnahmen, die aufgrund des Artikels 192 getroffen werden, hindern die einzelnen Mitgliedsstaaten 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 („Im Einklang mit Artikel 193 AEUV hindert diese Richtlinie die Mitgliedsstaaten nicht daran, verstärkte Schutzmaßnahmen zu ergreifen, zum Beispiel Vorschriften für Treibhausgasemissionen ...“). 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 jetzt 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.³⁵ So betrachtet der EuGH (jenseits von Kompetenzbedenken) Sekundärrechtsakte der EG in aller Regel – ohne detaillierte Prüfung am Primärrecht, insbesondere an den Grundfreiheiten – als rechtskonform.³⁶ Jedoch wird Sekundärrecht auf Grundlage des von den Mitgliedstaaten ver-

³² Vgl. zum Folgenden Ecologic, Klimaschutzgesetz, S. 16 f. – SRU, Sondergutachten „erneuerbare Stromversorgung“, 2011, S. 300 f. weist ferner auf die Kontroverse hin, ob eine analoge Anwendung des Art. 193 AEUV möglich ist, wenn eine andere Kompetenzgrundlage gewählt wurde, ggf. auch eine analoge Anwendung. Diese Frage stellt sich angesichts der kompetenziellen Grundlage der Emissionshandelsregelungen auf EU-Ebene hier jedoch nicht.

³³ Der letzte Gedanke folgt Ecologic, Klimaschutzgesetz, S. 17, 20, wo ferner angenommen wird, dass im Falle eines Bundesklimaschutzgesetzes auch außerhalb des Emissionshandels wegen Art. 3 Abs. 2 lineare Reduktionsziele und ein Sanktionsmechanismus durch zusätzliche Strafreduktionsverpflichtungen geboten wären. Ob dies bei einem Landesklimaschutzgesetz im Gegensatz zu einem Bundesklimaschutzgesetz überzeugt und ob es generell gerechtfertigt erscheint, mag hier dahinstehen.

³⁴ Vgl. Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, § 2 Rn. 298 ff.

³⁵ Zum Folgenden näher Ekardt/ Schmeichel, ZEuS 2009, 171 ff.

³⁶ Oft wird lediglich die Existenz von Sekundärrechtsakten festgestellt, ohne dass eine Prüfung vorgenommen wird; vgl. nur EuGH (Hedley Lomas), Slg. 1996, I-2253, Rn. 19 m.w.N.; EuGH (Delattre), Slg. 1991, I-1487, Rn. 48; EuGH (Ortscheit), Slg. 1994, I-5243, Rn. 14; EuGH (Schumacher), Slg. 1989, 617, Rn. 15.

handelten Primärrechts erlassen. Rechtssystematisch muss Sekundärrecht daher mit Primärrecht vereinbar sein, wenn Sekundärrecht auch in der Praxis vorrangig angewendet wird (Anwendungsvorrang).³⁷ Da Sekundärrecht Primärrecht jedoch nicht einschränken kann, bleibt das Problem der Vereinbarkeit einer nationalen Regelung mit dem Primärrecht relevant. Konkret hier ergibt sich damit in der Tat ein Problem, weil eben 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 zulässt³⁸ 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 genau diese ökologische Sinnhaftigkeit von Landesregelungen beim Klimaschutz zunächst in Zweifel ziehen. Grundsätzlich wäre es in der Tat die beste aller Lösungen für den globalen Klimaschutz, in einen globalen Primärenergie- und Landnutzungs-Emissionshandel integrierte globale langfristige – inhaltlich strenge und mit einem strengen, schlupflocharmen 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.³⁹ In einem solchen System wären landesgesetzliche Zielregelungen in der Tat entbehrlich; auch landes- oder bundesrechtliche Bemühungen z.B. um die Raumordnung bedürften etwaiger Landeszielgesetze dann nicht mehr, weil zumindest die Ziele dann auf globaler Ebene unmissverständlich fixiert wären.

Diese Kriterien erfüllt der ETS freilich in wesentlichen Hinsichten (auch in seiner Fortentwicklung ab 2013) nicht, ebenso wenig wie das völkerrechtliche Klimaschutzregime mit dem Staaten-ETS, der – wie das generelle Ergebnis zum Stand der Treibhausgasemissionen in C. II. bereits vermittelte – von vornherein die Schwellenländer ausnimmt, global nur geringe Reduktionsziele festsetzt, erhebliche Schlupflöcher öffnet u.a.m.⁴⁰ Der bisherige und für die Zukunft vorgesehene EU-ETS kann, kurz gesagt, in seiner bisherigen Ausgestaltung das klassische Problem mangelhafter Ziele, drohender räumlicher Verlagerungseffekte in andere Länder und auf 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.⁴¹ Die erst langsam einsetzende Auktionierung der Zertifikate wirkt in die

³⁷ Kingreen, in: Calliess/ Ruffert (Hg.), EUV/ EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 28 Rn. 18; Ekardt/ Schmeichel, ZEuS 2009, 171 ff.

³⁸ Diese Differenzierung fehlt bei Epiney, in: Ehlers (Hg.), Grundrechte/ Grundfreiheiten, 2008, S. 227 ff., Rn. 53.

³⁹ Vgl. pars pro toto Ekardt, Theorie, §§ 6 D. IV., 6 E. I., 6 E. III.; ähnlich Wicke/ Spiegel/ Wicke-Thüs, Kyoto Plus, passim.

⁴⁰ Vgl. zur Darlegung der nachstehenden Punkte m.w.N. Ekardt, Theorie, § 6 E. II. 1. Dort in § 6 E. III.-V. auch 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. Vgl. teilweise auch Wicke/ Spiegel/ Wicke-Thüs, Kyoto Plus, passim; Hentrich/ Matschoss/ Michaelis, ZfU 2009, 153 ff.

⁴¹ Zur Landnutzung ausführlicher Ekardt/ Hennig/ Hyla, Landnutzung, Klimawandel, Emissionshandel und Bio-

gleiche Richtung; dies hat auch skurrile Einzelaspekte, wenn etwa die Stromwirtschaft und damit auch der Eisenbahnstrom auktionspflichtig ist, der nunmehr in den ETS einbezogene Flugverkehr dagegen größtenteils 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 existierenden Reduktionsziele erst recht zu gering.⁴² Ein Aspekt des Topos „zu geringe Ziele“ ist es auch, dass der ETS bisher *langfristige* Zielfestlegungen vermissen lässt, die allererst dazu führen würden, dass sich langfristig rechnende Klimainvestitionen getätigt werden.⁴³

Vor diesem gesamten Hintergrund ist daran zu erinnern (siehe oben C. III.), dass eine Landesklimagesetzgebung zumindest eine Anstoßfunktion erfüllen und wenigstens das Ressourcenproblem hinsichtlich der Energieträger (wenn schon aufgrund drohender Verlagerungseffekte und des schieren Problemausmaßes nicht das globale Klimaproblem) auf Landesebene wirksam angehen kann. Dass dies gerade nicht entbehrlich ist, zeigten die Erkenntnisse zum real existierenden ETS soeben. Dazu kommt eine weitere in C. III. schon angedeutete Erkenntnis: Jedenfalls als Flankierung des ETS sind z.B. raumplanerische Regulierungen in jedem Fall notwendig.⁴⁴ 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 könnten.

Für Art. 193 AEUV ist es unerheblich, ob diese Anforderungen aus Bundes- oder Landesrecht resultieren. Auf der Basis von Art. 193 AEUV lässt sich somit feststellen, dass im Grundsatz die auf Artikel 192 AEUV gestützten ETS-RL und IED-RL auch innerhalb ihres begrenzten Anwendungsbereichs ausdrücklich keine Sperrwirkung für weitergehende Anforderungen entfalten.⁴⁵ Erst recht erlaubt Art. 193 AEUV ETS-ergänzende Landesregelungen.

energie, 2010, S. 11 ff.

⁴² Vgl. dazu SRU, Sondergutachten „erneuerbare Stromversorgung“, S. 389.

⁴³ Vgl. SRU, Sondergutachten „erneuerbare Stromversorgung“, S. 389.

⁴⁴ Das klassische Problem, wo die Ergänzungsbedürftigkeit des ETS gern übersehen wird, ist das EEG als Erneuerbare-Energien-Förderungsinstrument. Ein Einspeisevergütungssystem harmoniert zunächst einmal in der Tat nicht optimal mit dem Emissionshandel. Gibt dieser eine Gesamt-Treibhausgasemissionsreduktion z.B. für die EU vor, so bewirkt eine EE-Förderung, dass innerhalb dieses „Treibhausgasdeckels“ dann eben bevorzugt durch Umstellung auf EE-Strom – statt z.B. auf mehr Energieeffizienz – Klimaschutz betrieben wird. Dennoch bleiben für begrenzte Zeit bestimmte Mechanismen sinnvoll, die mehr oder weniger stark dem EEG entsprechen sollten. Der ETS allein steht nämlich vor dem Problem, technologische Innovationen nicht hinreichend anzuregen, da er eher unmittelbar gemäß dem jeweiligen Preisniveau naheliegende, nicht aber unbedingt sehr innovative technische Lösungen prämiert. Diese werden dann am Ende u.U. schlicht von niemandem ergriffen. In diesem Sinne bildet der ETS Größenvorteile nur unvollständig ab: Eine Technologie wie die Photovoltaik, die zunächst „zu teuer“ erscheint, wird bei Massenproduktion preiswert, doch kommt es dazu u.U. nie, wenn man allein die Anreize eines ETS setzt. Wegen des Fokus auf die Individualperspektive setzt der ETS ferner u.U. zu geringe Anreize zur Etablierung einer Speichertechnologie für Strom sowie für einen adäquaten Leitungsbau. Zu bedenken ist dabei auch, dass selbst mittelfristig rentable neue Technologien an einem Kreditierungsproblem scheitern können. Relevant sind auch Planungsvorläufe, strukturelle Inkompatibilitäten verschiedener Energieträger und die Pfadabhängigkeit von Investitionsmustern. Einseitig zu alledem Sinn, Das grüne Paradoxon, 2008; differenzierend Edenhofer/ Kalkuhl, JbÖkolÖkon 2009, 115 ff.; Hänggi, Das Ende des Ölzeitalters als Chance, 2011, S. 238 ff.; vor allem aber SRU, Sondergutachten „erneuerbare Energien“, passim.

⁴⁵ Geht man davon aus, dass ergänzend zu Art. 193 AEUV die EU-primärrechtlichen Anforderungen z.B. der Warenverkehrsfreiheit gewahrt sein müssen, ergäbe sich m.E.: Es ist bereits offen, ob nordrhein-westfälische Klimaschutzanforderungen überhaupt tatbestandlich in die Warenverkehrsfreiheit des Art. 34 AEUV eingreifen. Tun sie dies, so ist eine Rechtfertigung aus Gründen des Klimaschutzes jedoch eröffnet; näher dazu Ekardt/Schmeichel, ZEuS 2009, 171 ff.; Ekardt, Theorie, § 6 F. III. Von vornherein nicht erfüllt sein sollte der Tatbestand einer Beihilfe nach Art. 107 AEUV; vgl. zu Beihilfenrecht und Energie-/ Klimapolitik Ekardt/ Steffenhagen, JbUTR 2010, 151 ff.

VI. Weitergehende grundrechtskonforme Auslegung

Die soeben 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, und zwar eine solche, 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 der 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.⁴⁶

VII. Weitergehende systematische Interpretation anhand der mittelbar klimaschützenden Vorgaben der WRRL

Ein letztes Argument gegen eine Ausschlusswirkung des ETS gegenüber einer Landesklimagesetzgebung ergibt sich aus dem EU-Wasserrecht und seinen mittelbar klimaschützenden Wirkungen. Diese mittelbaren Wirkungen gehen potenziell über den EU-ETS in seiner gegenwärtigen Form hinaus und sprechen in systematischer Auslegung dafür, da ansonsten ein unlösbarer europarechtsinterner Normwiderspruch entstünde, gerade doch keine strikte Ausschlusswirkung anzunehmen. Die Aussagen des EU-Wasserrechts betreffen gerade Kohlekraftwerke und damit einen Anlagentyp, der im Kontext einer Landesklimagesetzgebung zu einem Streitpunkt werden könnte (und sei es nur raumordnungsrechtlich). Die Neuerrichtung von Kohlekraftwerken – oder die Ersetzung alter durch neue Anlagen – gerät aufgrund von Quecksilberemissionen in Konflikt mit dem EU-Wasserrahmenrichtlinie und deren Tochterrichtlinie. Diese schreiben ein strenges Verbesserungsgebot und Verschlechterungsverbot⁴⁷ sowie zusätzlich spezifische Vorgaben und Grenzwerte für prioritäre gefährliche Stoffe vor, die um ein Vielfaches unterhalb der heute gängigen Gewässer-Konzentration liegen. Wie andernorts dargelegt, erstarkt die aus Ressourcen- und Klimaschutzgründen ohnehin angezeigte zügige Abkehr von den fossilen Brennstoffen damit auf dem Umweg über das Wasserrecht sukzessive zu einer europaweiten Pflicht, die letztlich den Weiterbetrieb von Kohlekraftwerken ab 2015, zumindest aber ab 2028 als rechtlich zweifelhaft erscheinen ließe, sofern nicht bis dahin ein quecksilberfreier Kohlekraftwerksbetrieb technisch möglich ist (was er bisher offenbar nicht ist). Dies bestärkt ein weiteres Mal, dass das Unionsrecht der z.B. in Nordrhein-Westfalen geplanten Gesetzgebung zum Klimaschutz letztlich entweder nur begrenzte oder sogar nahezu keine Hindernisse in den Weg stellt.

D. Verhältnis des Landesklimaschutzrechts zum deutschen Verfassungs- und einfachen

⁴⁶ Ausführlich zur menschenrechtlichen Seite von Klimawandel und Nachhaltigkeit Ekardt, Theorie, §§ 4, 5; siehe jetzt auch explizit auf UN-Ebene den Bericht OHCHR, UN Doc. A/HRC/10/61 vom 15.01.2009.

⁴⁷ Näher zum Verschlechterungsverbot im Kontext von Wasserrecht und Kohlekraftwerken Ekardt/ Steffenhagen, NuR 2010, 705 ff.; ähnlich Köck, NVwZ 2010, ...; allgemein auch Ekardt/ Weyland/ Schenderlein, NuR 2009, 388 ff.

Bundesrecht

Neben dem Unionsrecht enthält auch das deutsche Verfassungsrecht Maßstäbe, denen landesklimaschutzrechtliche Regelungen gerecht werden müssen. Besonders von Interesse sind vorliegend die Regelungen über die Gesetzgebungskompetenz und der aus dem Rechtsstaatsprinzip respektive aus den Freiheitsrechten fließende Bestimmtheitsgrundsatz.⁴⁸ Darauf ist nunmehr näher einzugehen. Einem Bundesland wie Nordrhein-Westfalen könnte also für eine landesrechtliche Klimaschutzregelung die Gesetzgebungskompetenz fehlen, weil der Bund von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz in selbiger Angelegenheit bereits abschließend Gebrauch gemacht hat; oder es könnte den geplanten Regelungen an der nötigen Bestimmtheit fehlen. Anders als bei der Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht, wo es konkret um Landesklimaziele ging, kann man diese Frage letztlich nur für jede geplante Landesnorm einzeln eruieren, was vorliegend aus Raumgründen jedoch nicht für eine Vielzahl von Einzelnormen zu leisten ist. Im Kern wird nachstehend für den Fall Nordrhein-Westfalens die Gesetzgebungskompetenz für Zielregelungen (§ 3 Abs. 1 KlimaSchG-E) und die hinreichende Bestimmtheit für die Festlegung der Vorrangigkeit des Bemühens um Energieeffizienz, erneuerbare Energien und Energieeinsparung (§ 3 Abs. 2 KlimaSchG-E) sowie für die Verpflichtung der Landesregierung und anderer öffentlicher Stellen zu entsprechenden Maßnahmen (§§ 4, 5 KlimaSchG-E) untersucht.⁴⁹ Ausgeklammert wird hier die Frage der raumordnungsrechtlichen Gehalte, da jene Frage einer gesonderten Abhandlung vorbehalten bleibt.

I. Gesetzgebungskompetenz – in den Grenzen des Bundesrechts

In föderaler Tradition steht in Deutschland gemäß Art. 70 GG den Bundesländern im Grundsatz die Gesetzgebungskompetenz zu, soweit nicht die betreffende Materie ausdrücklich dem Bund zugewiesen ist. Eine explizite Kompetenz für den Klimaschutz sucht man im Grundgesetz freilich vergebens. Art. 72 Abs. 1, 74 Abs. 1 Nr. 11, 24 GG geben jedoch dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Wirtschaft und für das Recht der Luftreinhaltung. Die deutsche Verfassungsrechtsprechung legt den Kompetenztitel „Recht der Wirtschaft“ weit aus.⁵⁰ Umweltbezogene Vorschriften fallen unter Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG, wenn sie der Gefahrenabwehr oder -vorsorge in spezifischen Wirtschaftsbereichen dienen.⁵¹ Dies trifft sowohl auf das anlagenbezogene Bundes-Immissionsschutzrecht als auch auf das TEHG, also für das deutsche Umsetzungsgesetz zum EU-ETS, zu. Ferner ist im Klammerzusatz zu Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG als Teil des Rechts der Wirtschaft insbesondere der Handel ausdrücklich benannt. Der Kompetenztitel für den Bereich der Luftreinhaltung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG umfasst auch den Schutz der Atmosphäre, der wiederum den Klimaschutz einschließt.⁵² Die nach Art. 72 Abs. 2 für den Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht des Handels) erforderliche Notwendigkeit einer bundesgesetzlichen Regelung ergibt sich z.B. für den Emissionshandel aus dem europarechtlich vorgegebenen Ansatz, mit dem Ziel einer kosteneffizienten Vermeidung von Treibhausgasen einen möglichst großen einheit-

⁴⁸ Vgl. dazu, dass das Rechtsstaatsprinzip in seiner offenen Formulierung in Art. 20 Abs. 2-3 GG eher eine aus sich heraus wenig aussagekräftige „Hülle“ für prozedurale Sicherungen der grundrechtlichen Freiheit ist: Ekardt, Theorie, § 5 C. II. 3.

⁴⁹ Zu alledem kritisch Schink, I+E 2011, Heft 2.

⁵⁰ BVerfGE 8, 143 (148); 28, 119 (146), 67, 256 (275); Degenhart, in: Sachs (Hg.), Grundgesetz, 5. Aufl. 2009, § 74 Rn. 44; Stettner, in: Dreier (Hg.), Grundgesetz, Bd. 2, 2. Aufl. 2006, Art. 74 Rn. 55; Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/ Hofmann/ Hopfauf, Grundgesetz, 12. Aufl. 2011, § 74 Rn. 102.

⁵¹ Degenhart, in: Sachs, Grundgesetz, Art. 74 Rn. 52.

⁵² BT-Drs. 16, 2709, 15; Pieroth, in: Jarass/ Pieroth, Grundgesetz, 10. Aufl. 2009, § 74 Rn. 61.

lichen Markt für den Handel mit Emissionszertifikaten zu schaffen. So ergibt sich aus der Zusammenschau verschiedener Kompetenztitel eine weitreichende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Klimaschutz.⁵³

Allein der Umstand, dass der Bund überhaupt ein Gesetz auf dem Gebiet der konkurrierenden Gesetzgebung erlassen hat, führt noch nicht zum Eintritt der Sperrwirkung. Man kann vordergründig sogar bezweifeln, dass ein solches Bundesgesetz für allgemeine Klimaziele überhaupt existiert. Auch hier kommt jedoch wieder der Emissionshandel im Gewand seiner zusätzlichen bundesrechtlichen Regelungen ins Spiel. § 5 Abs. 1 S. 2-4 BImSchG normiert nämlich im Genehmigungsrecht der Industrieanlagen: „Zur Erfüllung der Vorsorgepflicht nach Satz 1 Nr. 2 sind bei genehmigungsbedürftigen Anlagen, die dem Anwendungsbereich des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes unterliegen, die Anforderungen der §§ 5 und 6 Abs. 1 des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes einzuhalten. Bei diesen Anlagen sind Anforderungen zur Begrenzung von Treibhausgasemissionen nur zulässig, um zur Erfüllung der Pflichten nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 sicherzustellen, dass im Einwirkungsbereich der Anlage keine schädlichen Umwelteinwirkungen entstehen. Bei diesen Anlagen dürfen zur Erfüllung der Pflicht zur effizienten Verwendung von Energie in Bezug auf die Emissionen von Kohlendioxid, die auf Verbrennungs- oder anderen Prozessen der Anlage beruhen, keine Anforderungen gestellt werden, die über die Pflichten hinausgehen, welche das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz begründet.“

Diese Regelungen verbieten freilich schon nach ihrem klaren Wortlaut (a) nicht generell Klimaziele, und sie verbietet auch nicht (b) jedwede Regelungen, die in irgendeiner Weise für Industrieanlagen, die dem ETS unterliegen, von Bedeutung sind. Ebenso wenig verbieten sie (c) Regelungen für gesellschaftliche Bereiche oder Wirtschaftssektoren, die dem ETS gar nicht unterfallen. Die Regelungen des § 5 Abs. 1 BImSchG verbieten vielmehr schlicht Treibhausgasgrenzwerte und ähnlich gelagerte, konkret anlagenbezogene Normierungen. Insoweit dürfen dann auch die Länder (bei Strafe des Art. 31 GG: Bundesrecht bricht Landesrecht) keine gegenläufige Normierung erlassen. Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung dürfen die Länder aber eben immer nur insoweit nichts mehr regeln, als der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz abschließend Gebrauch gemacht hat, wobei angesichts der Grundsatzentscheidung des Art. 70 GG nicht im Zweifel von einer erschöpfenden Bundesregelung ausgegangen werden sollte.⁵⁴ Dies hat der Bund aber eben nur für Anlagengrenzwerte bei ETS-Anlagen getan. Insoweit hilft dann auch der Verweis auf die mitgliedstaatliche Umweltschutzbefugnis aus Art. 193 AEUV nicht mehr weiter, da der Bund diese damit gerade ausgeschlagen hat. Die Argumentation aus den EU- und nationalen Grundrechten sowie aus dem EU-Wasserrecht wird durch § 5 Abs. 1 BImSchG allerdings nicht hinfällig. Insofern bleibt auch hier mindestens offen, ob § 5 Abs. 1 BImSchG konkrete Anlagen-Vorgaben z.B. an Kohlekraftwerke wirklich hindert.

Jedenfalls sonstige Vorgaben in den soeben als Bereiche a, b, c benannten Hinsichten werden durch § 5 Abs. 1 BImSchG aber nicht über das Medium der Gesetzgebungskompetenzen ausgeschlossen. In den nicht abschließend geregelten Bereichen dürfen die Länder zwar zumindest keine Regelungen treffen, die im Widerspruch zu dem erkennbaren Regelungswillen des Bundesgesetzgebers stehen⁵⁵; sie dürfen aber sehr wohl ergänzende Regelungen treffen, soweit

⁵³ Vgl. Ecologic, Klimaschutzgesetz, S. 16.

⁵⁴ BVerfGE 109, 190 (230); Degenhart, in: Sachs, Grundgesetz, Art. 72 Rn. 27.

⁵⁵ BVerfGE 32, 319 (327); 98, 265 (300); Stettner, a.a.O. Art. 72 Rn. 28 m.w.N.; Schnappauf, in: Hömig (Hg.), GG, 8. Aufl. 2007, § 72 Rn. 2.

der Bund von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz keinen Gebrauch gemacht hat.⁵⁶ Und genau darum geht es hier.⁵⁷ § 5 BImSchG hindert gerade nicht andere Regelungen zum Klimaschutz, soweit diese sich auf einer anderen Ebene oder in anderen Regelungsbereichen bewegen.⁵⁸ So sind im Rahmen der §§ 1 Abs. 6, 9 Abs. 1 BauGB klimaschutzrelevante Vorgaben der Gemeinden in Bebauungsplänen ausdrücklich zulässig.⁵⁹ § 50 BImSchG fordert bei raumbedeutsamen Maßnahmen ausdrücklich die Prüfung und gegebenenfalls die Sicherstellung eines weiterreichenden Schutzes vor schädlichen Umwelteinwirkungen. Wenn zuletzt auch § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG eine Berücksichtigung der Belange des Klimaschutzes bei der Raumordnung explizit einfordert⁶⁰, dann sind hiervon die TEHG-Anlagen nicht ausgenommen.⁶¹

II. Bestimmtheitsgrundsatz und das (auch grundrechtliche) Rangproblem des Klimaschutzes

Nachdem die deutsche Kompetenzordnung *cum grano salis* einem Landesklimaschutzrecht der in Nordrhein-Westfalen geplanten Art ähnlich wenig Hindernisse in den Weg stellt wie das Unionsrecht, ist abschließend nach der Wahrung des verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatzes zu fragen. Dieser Grundsatz gebietet wie erwähnt (letztlich) als Ausfluss des Freiheitsprinzips die Erkennbarkeit des Gebotenen für die Normadressaten im Interesse der Rechtssicherheit und der Willkürfreiheit staatlichen Handelns.⁶² Rechtsvorschriften sind demnach so genau zu fassen, wie dies nach Eigenart der zu ordnenden Lebenssachverhalte mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist.⁶³ Der Grad der erforderlichen Bestimmtheit bestimmt sich dabei nach tradierter Sichtweise nach der Intensität, mit der die Grundrechte der Regelungsadressaten betroffen werden.⁶⁴ Jene Sichtweise ist freilich einem (m.E. nicht haltbaren) bipolaren statt multipolaren Freiheits- und Grundrechtsverständnis verbunden, die erkennt, dass jedwedes Entscheiden immer die Freiheit unterschiedlicher Beteiligter zugleich tangiert.⁶⁵ Auch scheinbar „nur staatsinterne“ Vorgänge haben letztlich Auswirkungen auf Individuen (und werden von Individuen als Steuerzahlern bezahlt), so dass wenigstens in etwa feststellbar sein muss, welche rechtlichen Vorgaben im konkreten Fall bestehen.

Vordergründig betrachtet könnte man nun meinen, dass die allgemeine Klimaschutz-Vorrangregelung und die allgemeine Verpflichtung aller öffentlichen Stellen sowie der Landesregierung, sich am Klimaschutz zu orientieren, ein Bestimmtheitsproblem haben.⁶⁶ Denn nimmt

⁵⁶ Stettner, in: Dreier, Grundgesetz, Art. 72 Rn. 25; Uhle, in: Kluth, Föderalismusreformgesetz, 2007, Art. 72 Rn. 22.

⁵⁷ Vgl. auch Klinger/ Wegener, Klimaschutzziele, i.E.; Kotulla, BImSchG, 2009, § 5 Rn. 123 f.

⁵⁸ So auch Jarass, BImSchG, 8. Aufl. 2010, § 5 Rn. 8.

⁵⁹ Vgl. dazu Ekardt/ Schmitz/ Schmidtke, ZNER 2008, 236 ff.

⁶⁰ Vgl. hierzu Koch/ Hender, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 5. Aufl. 2009, § 14 Rn. 39; näher Ekardt/ Schmitz/ Schmidtke, ZNER 2008, 236 ff.; Battis/ Kersten/ Mitschang, Rechtsfragen der ökologischen Stadterneuerung, 2010; Ingold/ Schwarz, Klimaschutzelemente der Bauleitplanung, NuR 2010, 153 ff.

⁶¹ Nachdrücklich hierzu im Falle des geplanten Kohlekraftwerks Datteln und der fehlenden Klimaschutzabwägungen im Rahmen der zugrunde liegenden Bauleitplanung (die jene Abwägungen im Hinblick auf § 5 Abs. 1 BImSchG für entbehrlich hielt) OVG Münster, Urteil vom 03.09.2009, Az. 10 D 121/07.NE, Juris Rn. 226.

⁶² BVerfGE 56, 1 (12); 108, 52 (75); 110, 33 (53 f.).

⁶³ Vgl. BVerfGE 93, 213 (238); 87, 234 (263); 102, 254 (337); 103, 332 (384).

⁶⁴ Hofmann, in: Schmidt-Bleibtreu/ Hofmann/ Hopfau, Grundgesetz, Art. 20 Rn. 85; Sachs, in: Sachs, Grundgesetz, Art. 20 Rn. 129.

⁶⁵ Näher dazu Ekardt, Theorie, § 4 E.

⁶⁶ So jedenfalls Schink, I+E 2011, Heft 2; Beckmann, Klimaschutz, i.E.

man lediglich diese Regelungen allein, könnte man fragen, was damit genau ausgesagt ist. Doch lässt sich diese angenommene Vagheit bei näherer Betrachtung beseitigen.

- Hinsichtlich der Verpflichtung aller öffentlichen Stellen und der Rechtsetzung seitens der Landesregierung auf den Klimaschutz (§§ 4, 5 KlimaSchG-E) sowie des Vorrangs von Energieeffizienz, erneuerbaren Energien und Energieeinsparung ist zunächst die systematische Auslegung anhand des § 3 Abs. 1 KlimaSchG-E wesentlich. Erreicht werden sollen die dort niedergelegten Treibhausgasreduktionsziele.
- Wesentlich ist zudem, dass das gesamte Gesetz auf eine doppelte Konkretisierung hin angelegt ist: in erster Linie über den zu verabschiedenden Klimaschutzplan, in zweiter Linie aber auch durch die entsprechend weiterzuentwickelnde Raumordnung (§ 4 Abs. 1 KlimaSchG-E). Die hiermit gewählte Regelungstechnik, zunächst Umweltziele rechtsverbindlich festzulegen und diese später weiter zu konkretisieren, verbreitet sich unter dem Einfluss des Europarechts immer stärker und ist als solche für den Immissionsschutz, aus dem der Klimaschutz hervorgegangen ist, zunehmend prägend, als solche also nicht atypisch oder unzulässig.⁶⁷
- Sollte sich dennoch einmal im konkreten Fall nicht bestimmen lassen, was rechtlich verlangt ist, bliebe der Weg, im Wege verfassungskonformer Auslegung eine einschränkende, geltungserhaltende Interpretation der betreffenden Landesrechtsnormen vorzunehmen.

Unabhängig von einer systematischen Auslegung anhand der gesetzlich normierten Klimaschutzziele (§ 3 Abs. 1 KlimaSchG-E) sowie einer Konkretisierung per Klimaschutzplan und Raumordnung (§§ 4 Abs. 1, 6 KlimaSchG-E) und einer verfassungskonformen Auslegung sieht sich die Klimaschutz-Vorrangnorm (§ 3 Abs. 2 KlimaSchG-E) freilich dem Einwand ausgesetzt, ein solcher Vorrang sei nicht nur unbestimmt, sondern auch materiell-verfassungsrechtlich mit den Grundrechten und dem aus ihnen fließenden Abwägungs- bzw. Verhältnismäßigkeitsprinzip unvereinbar.⁶⁸ Löst man das Bestimmtheitsproblem in der beschriebenen Weise auf, so vermag jedoch auch dieser abschließende Einwand nicht zu überzeugen. Der „Vorrang“ des Klimaschutzes versteht sich mit den geschilderten Konkretisierungen als Vorrang bis zu dem Punkt, an dem die Umsetzung der gesetzlichen Klimaziele gesichert ist. Diese Ziele jedoch sind, wie eingehend dargelegt wurde (siehe oben C. I.-III.), alles andere als revolutionär, sondern involvieren bereits einen Interessenausgleich unter Inkaufnahme erheblicher – für viele Menschen voraussichtlich letaler – klimawandelsbedingter Schäden. Demgegenüber kommt den wirtschaftlichen Freiheitsgarantien, als deren Beeinträchtigung die Klimapolitik von vielen einseitig wahrgenommen wird, ein wirksamer Klimaschutz in wichtigen Hinsichten sogar zugute. An die ebenfalls einleitend gewonnenen Erkenntnisse, dass mittel- und langfristige Klimapolitik ökonomisch vorteilhaft ist und eine sichere Energieversorgung in Zeiten schwindender (und bald womöglich explosionsartig teurer werdender) fossiler Brennstoffe usw. überhaupt erst ermöglicht, ist hier erneut zu erinnern.

Eine entsprechende Auslegung und eine weitere Konkretisierung in der beschriebenen Weise vorausgesetzt, scheitert die in Nordrhein-Westfalen geplante Landesklimaschutzregelung somit auch nicht am Bestimmtheitsgrundsatz des deutschen Verfassungsrechts.

⁶⁷ Vgl. hierzu für den Bereich der Luftreinhaltung Meßerschmidt, Umweltrecht, § 15 Rn. 11.

⁶⁸ Kritisch hierzu insbesondere Schink, I+E 2011, Heft 2. Näher zum Abwägungsprinzip die im Fließtext erwähnte Abhandlung zu Klimaschutz und Raumordnungsrecht.