

Frenz (Hrsg.)

Klimaschutzrecht

EU-Klimagesetz | KSG Bund und NRW |
BEHG | Steuerrecht | Querschnittsthemen

Gesamtkommentar



2., völlig neu bearbeitete und wesentlich erweiterte Auflage

ESV ERICH
SCHMIDT
VERLAG

Klimaschutzrecht

EU-Klimagesetz, KSG Bund und NRW, BEHG, Steuerrecht, Querschnittsthemen

Gesamtkommentar

Herausgegeben von

Prof. Dr. jur. Walter Frenz, Maître en Droit Public

Professor für Berg-, Umwelt- und Europarecht, RWTH Aachen University

Bearbeitet von

Dr. Stefan Altenschmidt; Prof. Dr. Stefan Böschen;
Prof. Dr.-Ing. Elisabeth Clausen; Prof. Dr. Wolfgang Ewer; Hilda Faut;
Gregor Franßen; Prof. Dr. Walter Frenz; Christoph Hörbelt;
Prof. Dr. Michael Leuchner; Julian Ley; Prof. Dr. Hans-Jürgen Müggenborg;
Benedikt-Immanuel Johannes Operhalsky; Prof. Dr. Sven-Joachim Otto;
Dr. Herbert Posser; Prof. Dr. Johannes Saurer; Prof. Dr. Alexander Schink;
Dr. Tobias Thienel; Dr. Henning Thomas; Dr. Gregor Weimer

2., völlig neu bearbeitete und wesentlich erweiterte Auflage

ERICH SCHMIDT VERLAG

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

Weitere Informationen zu diesem Titel finden Sie im Internet unter

<https://ESV.info/978-3-503-20686-5>

Zitiervorschlag:

Frenz (Hrsg.), Klimaschutzrecht

1. Auflage 2021

2. Auflage 2022

ISBN 978-3-503-20686-5 (gedrucktes Werk)

ISBN 978-3-503-20687-2 (eBook)

Alle Rechte vorbehalten

© Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG, Berlin 2022

www.ESV.info

Druck: Eberl & Koesel, Altusried-Krugzell

Vorwort

Klimaschutz ist in aller Munde. Die Dringlichkeit führte die Weltklimakonferenz in Glasgow (COP 26) vom 01. 11. bis 12. 11. 2021 wieder deutlich vor Augen. Ihre – wenn auch begrenzten – Ergebnisse sind bereits berücksichtigt, ebenso die zahlreichen klimarelevanten Vorhaben des Ampel-Koalitionsvertrages vom 24. 11. 2021. Besonders deutlich kommt der Klimaschutz auf europäischer Ebene zur Geltung: *Ursula von der Leyen* eröffnete ihre Kommissionspräsidentschaft mit dem Ziel der Klimaneutralität bis 2050. Am 16. 09. 2020 definierte sie das ehrgeizige Zwischenziel einer CO₂-Reduktion um 55 % bis 2030, dem sich der Europäische Rat am 11. 12. 2020 anschloss und das inzwischen im – hier eigenständig kommentierten – EU-Klimagesetz verankert ist.

Der Realisierung dieses Ziels dient das EU-Klimapaket „*Fit for 55*“ vom 14. 07. 2021 mit der Ankündigung verschärfter CO₂-Minderungsziele für die Mitgliedstaaten, die solidarisch und damit nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit beizutragen haben. Reichen daher die 65 % CO₂-Reduktion bis 2030 nach dem novellierten KSG, das mit seinen Neuerungen ausführlich behandelt wird? Wie ist – zumal vor dem Hintergrund des Ukraine-Kriegs – die Versorgung mit für den Klimaschutz wichtigen Rohstoffen (Lithium) sicherzustellen?

Dabei verlangt der BVerfG-Klimabeschluss vom 24. 03. 2021 einen tiefgreifenden Umbau unseres Wirtschafts- und Gesellschaftssystems hin zu mehr Klimaschutz. Diesen auf den Weg zu bringen, obliegt in erster Linie dem Bundesgesetzgeber, wie das BVerfG am 18. 01. 2022 entschied. Die Festschreibung der Klimaneutralität bis 2045 in § 3 Abs. 2 KSG setzt nur einen Rahmen. Hier werden die zu wählenden Eckpunkte in kritischer Auseinandersetzung mit den Grundlagen und den Folgen des BVerfG-Klimabeschlusses in einem eigenen Abschnitt näher aufgezeigt; ebenso die grundrechtlichen Grenzen. Es sind weitere Maßnahmen absehbar, die angesichts der EU-Gesamtzielsetzung und der besonderen Rolle Deutschlands in diesem Rahmen zu weiteren Verschärfungen führen werden. Die Corona-Krise soll gerade durch Klimaschutz überwunden werden. Die dafür aufgelegten Fördermaßnahmen werden in diesem Band dargelegt.

Der vorliegende Kommentar legt besonderen Wert darauf, dass nicht das KSG isoliert betrachtet wird, sondern das Klimaschutzrecht insgesamt. Daher werden auch die steuerlichen Förderregelungen sowie das BEHG ausführlich kommentiert, ebenso die Landesregelungen am Beispiel des erst im Sommer 2021 novellierten KSG NRW. Einführend werden die wesentlichen völker-, europa-, wettbewerbs-, beihilfe- und vergaberechtlichen Entwicklungen und Perspektiven aufgezeigt. Ebenso werden die geo- und ingenieurwissen-

schaftlichen Grundlagen beleuchtet. Besondere Abschnitte sind der Digitalisierung und der Corona-Krise sowie dem Kohleausstieg und dem Klimaschadensrecht gewidmet, ebenso nunmehr dem EEG 2021 als Grundlage für den essenziellen Ökostromausbau sowie die Förderung von Wasserstoff.

Entsprechend vielfältig ist das Autorenteam zusammengesetzt. Es besteht aus Anwältinnen und Anwälten, Unternehmensvertretern sowie Hochschullehrerinnen und Hochschullehrern nicht nur juristischer Provenienz, sondern auch aus den Geo-, Gesellschafts- und Ingenieurwissenschaften. Allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern danke ich sehr herzlich für ihre engagierten und tiefgründigen Kommentierungen, die punktgenau fertiggestellt werden konnten. Das Werk befindet sich auf dem Stand von Februar 2022. Der Nichtanahmebeschluss des BVerfG vom 18.01.2022 (1 BvR 1565/21 u. a.) konnte noch berücksichtigt werden. Mein herzlicher Dank gilt Herrn *Sven Clever* und Herrn *Daniel Spitzer* vom Erich Schmidt Verlag, die mit hohem Engagement und großer Sachkunde das Werk begleiteten und die rasche Fertigstellung ermöglichten. Frau *Antonia Hegner*, ebenfalls vom Erich Schmidt Verlag, sorgte für eine schnelle Umsetzung der Korrekturen sowie der letzten Aktualisierungen kurz vor Drucklegung des Werks. Mein besonderer Dank gilt weiter Frau *Desiree Dietrich*, B.A., die die zahlreichen Diktate und Formulierungsänderungen höchst zuverlässig eingab und die formale Gestaltung übernahm.

Um der Dynamik der Materie gerecht zu werden, wurde dieser Neuauflage ein digitales Add-on zur Seite gestellt, das weiterführende Informationen zu aktuellen Entwicklungen bietet. Außerdem enthalten sind wichtige Vorschriftentexte, Gerichtsentscheidungen sowie amtliche Bekanntmachungen. Das digitale Add-on ist abrufbar unter <https://GK-Klimaschutz.esv.info>; noch komfortabler geht es mit dem folgenden QR-Code:



Wir hoffen, Sie fundiert und praxisnah über die zahlreichen Fragen des Klimaschutzrechtes informieren zu können. Hinweise und Anregungen bitte ich zu senden an: Prof. Dr. Walter Frenz, Lehr- und Forschungsgebiet Berg-, Umwelt- und Europarecht der RWTH Aachen, Wüllnerstraße 2, 52062 Aachen, Tel.: +49 241/809 56 91, E-Mail: frenz@bur.rwth-aachen.de.

Aachen, den 02.03.2022

Walter Frenz

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Autorenverzeichnis	XIII
Abkürzungsverzeichnis	XVII
Literaturverzeichnis	XXV
Einleitung	1

Kapitel 1 – Querschnittsthemen

A. Klimaschutz in der EU	29
B. Klimaschutz und Corona: EU-Aufbaufonds und nationales Konjunkturpaket (mit Senkung EEG-Umlage)	71
C. Klimaschutz und Digitalisierung	85
D. Aktueller Klimazustand und zukünftige Klimaentwicklung – Einflussfaktoren, Folgen und Herausforderungen	95
E. Klimaschutz und Grundrechte	109
F. Vertiefung Europäische Grundrechte	173
G. Klimaschutz und Wettbewerbsregeln	197
H. Klimaschutz in der Industrie	215
J. Klimaschutz und Kohleausstieg	233
K. Klimaschutz und Rohstoffe	263
L. Klimaschadensrecht	279
M. Aktuelles zum EEG 2021: Wasserstoff und Anlagenaus- schreibungen	305
N. Ergebnisse COP26	339
O. Ausblick nach dem Koalitionsvertrag	349
P. Die Zukunft der Wasserstoffwirtschaft	411

Kapitel 2 – EU-Klimagesetz

A. Gesetzestext

Verordnung (EU) 2021/1119	429
---------------------------------	---------------------

B. Kommentierung

Art. 1	Gegenstand und Anwendungsbereich	455
Art. 2	Ziel der Klimaneutralität	461
Art. 3	Wissenschaftliche Beratung zum Klimawandel	465
Art. 4	Klimazwischenziele der Union	473
Art. 5	Anpassung an den Klimawandel	491
Art. 6	Bewertung der Fortschritte und Maßnahmen der Union	501
Art. 7	Bewertung der nationalen Maßnahmen	507
Art. 8	Gemeinsame Bestimmungen für die Bewertung durch die Kommission	514
Art. 9	Öffentlichkeitsbeteiligung	517
Art. 10	Sektorspezifische Fahrpläne	519
Art. 11	Überprüfung	522
Art. 12	EU-Klimagesetz	524
Art. 13	EU-Klimagesetz	524
Art. 14	Inkrafttreten	524

Kapitel 3 – Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG)

A. Gesetzestext

Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG)	527
--------------------------------------	---------------------

B. Kommentierung

Abschnitt 1 – Allgemeine Vorschriften

§ 1	Zweck des Gesetzes	541
§ 2	Begriffsbestimmungen	579

Abschnitt 2 – Klimaschutzziele und Jahresemissionsmengen

§ 3	Nationale Klimaschutzziele	605
§ 3a	Beitrag des Sektors Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft	641
§ 4	Zulässige Jahresemissionsmengen und jährliche Minderungsziele, Verordnungsermächtigung	661
§ 5	Emissionsdaten, Verordnungsermächtigung	693
§ 6	Bußgeldvorschriften	697
§ 7	Durchführungsvorschriften zur Europäischen Klimaschutzverordnung	705
§ 8	Sofortprogramm bei Überschreitung der Jahresemissi- onsmengen	708

Abschnitt 3 – Klimaschutzplanung

§ 9	Klimaschutzprogramme	717
§ 10	Berichterstattung	735

Abschnitt 4 – Expertenrat für Klimafragen

§ 11	Unabhängiger Expertenrat für Klimafragen, Verordnungs- nungsermächtigung	741
§ 12	Aufgaben des Expertenrats für Klimafragen	746

Abschnitt 5 – Vorbildfunktion der öffentlichen Hand

§ 13	Berücksichtigungsgebot	753
§ 14	Bund-Länder-Zusammenarbeit	795
§ 15	Klimaneutrale Bundesverwaltung	832

Kapitel 4 – Klimaschutzgesetz NRW (KSG NRW)

A. Gesetzestext

Klimaschutzgesetz NRW-Neufassungsgesetz (KSG NRW-NFG)	845
---	---------------------

B. Kommentierung

	Vorbemerkungen zum Klimaschutzgesetz NRW	851
§ 1	Zweck des Gesetzes	874
§ 2	Anwendungsbereich und Begriffsbestimmung	881
§ 3	Klimaschutzziele Nordrhein-Westfalen	885
§ 4	Umsetzung der Klimaschutzziele durch die Landesregierung	891
§ 5	Klimaschutz durch andere öffentliche Stellen	902
§ 6	Klimaschutzaudit	904
§ 7	Klimaneutrale Landesverwaltung	910
§ 8	Aufgaben des Landesamtes für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz	913
§ 9	Beirat	915
§ 10	Inkrafttreten, Außerkrafttreten, Berichtspflicht	917

Kapitel 5 – Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG)

A. Gesetzestext

Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG)	921
---	---------------------

B. Kommentierung

Abschnitt 1 – Allgemeine Vorschriften

§ 1	Zweck des Gesetzes	<u>939</u>
§ 2	Anwendungsbereich	<u>966</u>
§ 3	Begriffsbestimmungen	<u>979</u>

Abschnitt 2 – Mengenplanung

§ 4	Jährliche Emissionsmengen	<u>985</u>
§ 5	Flexibilisierungsinstrumente nach der EU-Klimaschutzverordnung	<u>989</u>

Abschnitt 3 – Grundpflichten der Verantwortlichen

§ 6	Überwachungsplan, vereinfachter Überwachungsplan	<u>998</u>
§ 7	Ermittlung und Bericht über Brennstoffemissionen	<u>1004</u>
§ 8	Abgabe von Emissionszertifikaten	<u>1010</u>

Abschnitt 4 – Emissionszertifikate, Veräußerung und Register

§ 9	Emissionszertifikate	<u>1013</u>
§ 10	Veräußerung von Emissionszertifikaten	<u>1016</u>
§ 11	Ausgleich indirekter Belastungen	<u>1030</u>
§ 12	Nationales Emissionshandelsregister	<u>1044</u>

Abschnitt 5 – Gemeinsame Vorschriften

§ 13	Zuständigkeiten	<u>1047</u>
§ 14	Überwachung, Datenübermittlung	<u>1049</u>
§ 15	Prüfstellen	<u>1054</u>
§ 16	Gebühren für individuell zurechenbare öffentliche Leistungen	<u>1056</u>
§ 17	Elektronische Kommunikation	<u>1057</u>
§ 18	Änderung der Identität oder Rechtsform des Verantwortlichen	<u>1059</u>
§ 19	Ausschluss der aufschiebenden Wirkung	<u>1061</u>

Abschnitt 6 – Sanktionen

§ 20	Durchsetzung der Berichtspflicht	<u>1064</u>
§ 21	Durchsetzung der Abgabepflicht	<u>1067</u>
§ 22	Bußgeldvorschriften	<u>1070</u>

Abschnitt 7 – Evaluierung

§ 23	Erfahrungsbericht	<u>1075</u>
------	-------------------------	-----------------------------

Abschnitt 8 – Schlussvorschriften

§ 24	Inkrafttreten	<u>1078</u>
------	---------------------	-----------------------------

Ausblick: Einbeziehung von Abfällen in das BEHG?	<u>1080</u>
--	-----------------------------

Kapitel 6 – Steuerrecht | Kommentierung

A.	Steuerliche Förderung	<u>1133</u>
----	-----------------------------	-----------------------------

B.	Steuern für den Klimaschutz	<u>1161</u>
----	-----------------------------------	-----------------------------

Stichwortverzeichnis	<u>1177</u>
----------------------------	-----------------------------

Autorenverzeichnis

Dr. jur. Stefan Altenschmidt , LL. M. Rechtsanwalt, Luther Rechtsanwaltsgesellschaft mbH, Düsseldorf	Einf. M, § 7 KSG, § 4 BEHG-§ 5 BEHG, § 7 BEHG, § 22 BEHG-§ 24 BEHG
Prof. Dr. phil. Stefan Böschen , Dipl.-Ing. Lehrstuhl für Technik und Gesellschaft RWTH Aachen University	Einf. K
Prof. Dr.-Ing. Elisabeth Clausen Institute for Advanced Mining Technologies (AMT) RWTH Aachen University	Einf. K
Prof. Dr. jur. Wolfgang Ewer Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Honorarprofessor an der Christian-Albrechts- Universität zu Kiel, Weissleder Ewer Rechtsanwälte Partnerschaft mbB, Kiel	§ 8 KSG
Hilda Faut Rechtsanwältin, Becker Büttner Held, Rechtsanwälte Wirtschaftsprüfer Steuerberater PartGmbH, München	SteuerR A
Gregor Franßen , EMLE Rechtsanwalt, Franßen & Nusser Rechtsanwälte PartGmbH, Düsseldorf	§ 2 KSG-§ 3a KSG
Prof. Dr. jur. Walter Frenz , Maître en Droit Public Lehr- und Forschungsgebiet Berg-, Umwelt- und Europarecht, RWTH Aachen University	Einf. A-Einf. C, Einf. E-Einf. G, Einf. J, Einf. L-Einf. O, Art. 1 EU-KG-Art. 14 EU-KG, § 1 KSG, § 4 KSG, Vorb. KSG NRW-§ 10 KSG NRW, § 1 BEHG, § 6 BEHG, § 8 BEHG-§ 21 BEHG,

Ausbl. BEHG,
SteuerR B

Christoph Hörbelt

Lead Business Developer, Orsted Wind Power
Germany GmbH, Hamburg Einf. H

Prof. Dr. rer. nat. **Michael Leuchner**

Lehr- und Forschungsgebiet Physische Geographie
und Klimatologie, RWTH Aachen University Einf. D

Julian Ley

Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht,
Redeker Sellner Dahs Rechtsanwälte PartG mbB,
Bonn Ausbl. BEHG

Prof. Dr. jur. **Hans-Jürgen Müggenborg**

Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht
in Aachen, Honorarprofessor an der RWTH Aachen
University, Lehrbeauftragter an der Universität
Kassel § 6 KSG, § 10 KSG

Benedikt-Immanuel Johannes Operhalsky, LL. M.

Rechtsanwalt, Referent bei der Clearingstelle
Mittelstand des Landes NRW bei IHK NRW,
Düsseldorf § 2 KSG–§ 3a KSG

Prof. Dr. jur. **Sven-Joachim Otto**, Dipl.-Kfm., Mag.
rer. publ.

Rechtsanwalt, Direktor des Instituts für Berg- und
Energierrecht der Ruhr Universität Bochum, Ernst &
Young GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft,
Berlin Einf. P

Dr. jur. **Herbert Posser**

Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht,
Posser Spieth Wolfers & Partners, Partnerschaft von
Rechtsanwälten mbB, Düsseldorf § 9 KSG

Prof. Dr. jur. **Johannes Saurer, LL. M.**

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Umweltrecht,
Infrastrukturrecht und Rechtsvergleichung,
Universität Tübingen Einl.

Prof. Dr. jur. Alexander Schink Rechtsanwalt, Honorarprofessor an der TU Berlin, Lehrbeauftragter an der RWTH Aachen University, Redeker Sellner Dahs Rechtsanwälte PartG mbB, Bonn	§ 13 KSG–§ 15 KSG, Vorb. KSG NRW–§ 10 KSG NRW, § 1 BEHG–§ 3 BEHG, Ausbl. BEHG
Dr. jur. Tobias Thienel , LL. M. Rechtsanwalt, Weissleder Ewer Rechtsanwälte Partnerschaft mbB, Kiel	§ 5 KSG, § 11 KSG–§ 12 KSG
Dr. jur. Henning Thomas , LL. M. Rechtsanwalt (Syndikusrechtsanwalt), Lead Legal Counsel, Orsted Wind Power Germany GmbH, Hamburg	Einf. H
Dr. jur. Gregor Weimer , Dipl.-Kfm. Rechtsanwalt und Fachanwalt für Steuerrecht, Berlin	SteuerR A

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
a. a. O.	am angegebenen Ort
Abb.	Abbildung
abl.	ablehnend
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
Abschn.	Abschnitt
a. E.	am Ende
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AG	Amtsgericht/Aktiengesellschaft/Die Aktiengesellschaft [Zeitschrift]
Alt.	Alternative
Anh.	Anhang
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ArbG	Arbeitsgericht
Art.	Artikel
AtG	Atomgesetz
Aufl.	Auflage
Ausg.	Ausgabe
BAFA	Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle
BAG	Bundesarbeitsgericht
BauGB	Baugesetzbuch
BBergG	Bundesberggesetz
Bd.	Band
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BEG	Bundesförderung für effiziente Gebäude
BEHG	Brennstoffemissionshandelsgesetz
bes.	besonders
Beschl.	Beschluss
BFH	Bundesfinanzhof
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof

BGHZ	Entscheidungen des BGH in Zivilsachen
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BLAG KliNa	Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft „Klima, Energie, Mobilität – Nachhaltigkeit“
BMF	Bundesfinanzministerium
BMI	Bundesministerium des Innern
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BNetzA	Bundesnetzagentur
BR-Drs.	Drucksachen des Deutschen Bundesrates
BremKEG	Bremisches Klimaschutz- und Energiegesetz
BStBl	Bundessteuerblatt
BT-Drs.	Drucksachen des Deutschen Bundestages
Buchst.	Buchstabe
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V.
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	(amtliche Sammlung der) Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	(amtliche Sammlung der) Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
CH ₄	Methan
CO ₂	Kohlendioxid
Ct	Cent
d. h.	das heißt
Diss. (jur.)	(juristische) Dissertation
Drs.	Drucksache
DSGVO	Datenschutz-Grundverordnung
DStR	Deutsches Steuerrecht
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt [Zeitschrift]
E	Entwurf
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EEWärmeG	Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz
e.g.	exempli gratia [dt.: beispielsweise]
EG	Vertrag zur Gründung der Europäische(n) Gemeinschaft (i. d. F. des Vertrages von Amsterdam vom 02. 10. 1997 = n. F.; früher: EGV)
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGRC	Charta der Grundrechte der Europäischen Union

Einf.	Einführung (in Kapitel 1 bezeichnet das entsprechende Kürzel in der Kopfzeile die Querschnittsthemenbeiträge in alphabetischer Reihenfolge)
Einl.	Einleitung
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EnEG	Energieeinsparungsgesetz
EnergieStG	Energiesteuergesetz
EnEV	Energieeinsparverordnung
Entsch.	Entscheidung
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
EnWZ	Zeitschrift für das gesamte Recht der Energiewirtschaft
ER	EnergieRecht [Zeitschrift]
EStG	Einkommensteuergesetz
ET	Energiewirtschaftliche Tagesfragen [Zeitschrift]
EthRG	Gesetz zur Einrichtung des Deutschen Ethikrats
et al.	et alii [dt.: und andere]
EU	Europäische Union
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EU-KG	Europäisches Klimagesetz
EuR	Europarecht [Zeitschrift]
EUR	Euro
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
e. V.	eingetragener Verein
EWG Bln	Berliner Energiewendegesetz
EWKG SH	Gesetz zur Energiewende und zum Klimaschutz in Schleswig-Holstein (Energiewende- und Klimaschutzgesetz Schleswig-Holstein)
EWK	(Verträge über den) Europäischen Wirtschaftsraum
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht [Zeitschrift]
F.A.Z.	Frankfurter Allgemeine Zeitung
f./ff.	folgende Seite(n)
FFH	Fauna-Flora-Habitat
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GBL	Gesetzblatt
gem.	gemäß
GewStG	Gewerbsteuergesetz
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland

ggf.	gegebenenfalls
Governance-VO	Verordnung (EU) 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates
GOBT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GRUR	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht [Zeitschrift]
GrStG	Grundsteuergesetz
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HmbKliSchG	Hamburgisches Klimaschutzgesetz
Halbs.	Halbsatz
HkRNDV	Herkunfts- und Regionalnachweis-Durchführungsverordnung
h. M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber(in)
i. d.	in der
i. d. F.	in der Fassung
i. d. R.	in der Regel
i. E.	im Einzelnen/im Ergebnis/im Erscheinen
I+E	Zeitschrift für Immissionsschutzrecht und Emissionshandel
IFG	Informationsfreiheitsgesetz
insbes.	insbesondere
i. S. v.	im Sinne von
i. V. m.	in Verbindung mit
JuS	Juristische Schulung [Zeitschrift]
JZ	Juristenzeitung [Zeitschrift]
Kfw	Kreditanstalt für Wiederaufbau
Kfz	Kraftfahrzeug
KG	Kammergericht
KIT	Karlsruher Institut für Technologie
KlAnG	Klimaanpassungsgesetz Nordrhein-Westfalen
KlimaschutzG	Klimaschutzgesetz Nordrhein-Westfalen
NRW	
km	Kilometer
KMU	kleine und mittlere Unternehmen
KOM/Komm.	Europäische Kommission
KraftStG	Kraftsteuergesetz
krit.	kritisch
KSG	Bundes-Klimaschutzgesetz

KSG BW	Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg
KSG NRW	Klimaschutzgesetz Nordrhein-Westfalen
kW	Kilowatt
kWh	Kilowattstunde(n)
LG	Landgericht
lit.	littera [dt.: Buchstabe]
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung [Zeitschrift]
LKSG RLP	Landesklimaschutzgesetz (Rheinland-Pfalz)
Ls.	Leitsatz
LULUCF	Land Use, Land-Use Change and Forestry [dt.: Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft]
MCC	Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change
Mio.	Millionen
m. Nachw.	mit Nachweisen
Mrd.	Milliarden
MW	Megawatt
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
MWSt.	Mehrwertsteuer
MwStSystRL	Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie
N&R	Netzwirtschaft und Recht [Zeitschrift]
NIR	Nationaler Inventarbericht
NJW	Neue Juristische Wochenschrift [Zeitschrift]
Nr.	Nummer
NuR	Natur und Recht [Zeitschrift]
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWB	Neue Wirtschaftsbriefe Steuer- und Wirtschaftsrecht
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht
o.	oben/obige
o. a.	oben angeführt(e)
o. Ä.	oder Ähnliches
OLG	Oberlandesgericht
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OVG	Oberverwaltungsgericht
PA	Pariser Abkommen
PKW	Personenkraftwagen
PIK	Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung
PPA	Power Purchase Agreements
ProgRess	Deutsches Ressourceneffizienzprogramm

PrOVG	Preußisches Oberverwaltungsgericht
rd.	rund
RdE	Recht der Energiewirtschaft [Zeitschrift]
REE	Recht der erneuerbaren Energien [Zeitschrift]
RG	Reichsgericht
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
RWE	Rheinisch-Westfälische-Elektrizitätswerke AG
RWTH	Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen
S.	Satz/Seite
s.	siehe
SFV	Solarenergie-Förderverein Deutschland e. V.
Slg.	Sammlung der Entscheidungen des Europäischen Gerichts/Gerichtshofs
s. o.	siehe oben
sog.	sogenannt, sogenannte
SteuerR	Steuerrecht
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
t	Tonne (n)
Tab.	Tabelle
TEHG	Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz
ThürKlimaG	Thüringer Gesetz zum Klimaschutz und zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels (Thüringer Klimagesetz)
u.	und
u. a.	und andere; unter anderem
UAbs.	Unterabsatz
UAG	Umweltauditgesetz
UBA	Umweltbundesamt
UmweltHG	Umwelthaftungsgesetz
UPR	Umwelt- und Planungsrecht [Zeitschrift]
UR	Zeitschrift Umsatzsteuer-Rundschau
Urt.	Urteil
UStDV	Umsatzsteuer-Durchführungsverordnung
UStG	Umsatzsteuergesetz
usw.	und so weiter
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
v.	vom/von
VG	Verwaltungsgericht

VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VKU	Verband kommunaler Unternehmen e. V.
VO	Verordnung
Vorbem.	Vorbemerkung(en)
VW	Volkswagen
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WindSeeG	Windenergie-auf-See-Gesetz
WRP	Wettbewerb in Recht und Praxis [Zeitschrift]
z. B.	zum Beispiel
ZfB	Zeitschrift für Bergrecht
ZfU	Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht
Ziff.	Ziffer
ZNER	Zeitschrift für Neues Energierecht
ZPO	Zivilprozessordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Literaturverzeichnis*

- Adam, Michael/Hentschke, Helmar/Kopp-Assenmacher, Stefan*: Handbuch des Emissionshandelsrechts, 2006.
- Albrecht, Juliane*: Das Klimaschutzgesetz des Bundes – Hintergrund, Regulationsstruktur und wesentliche Inhalte, in: NuR 2020, 370 ff.
- Albrecht, Juliane*: Die Stadt im Klimawandel: Handlungsfelder, Rechtsinstrumente und Perspektiven der Anpassung (climate resilient cities), in: ZUR 2020, 12 ff.
- Alexy, Robert*: Theorie der Grundrechte, 5. Aufl. 2006.
- Altenschmidt, Stefan/Hensen, Thayna*: Genehmigungsrechtlicher Rahmen der Wasserstoffwirtschaft, in: EurUP 2021, 228 ff.
- Altenschmidt, Stefan/Langner, Miriam*: Compliance und Sanktionsrisiken im Emissionshandel, in: CCZ 2009, 138 ff.
- Altenschmidt, Stefan/Lohmann, Stefan*: Seminar B: Emissionshandel und Steuerrecht, in: IStR 2007, 574 ff.
- Altenschmidt, Stefan*: Bußgeldtatbestand der unrichtigen Emissionsberichterstattung gemäß § 5 I TEHG, Urteilsanmerkung zu AG Dessau-Roßlau, Urteil vom 07. 11. 2019 – 13 OWi9/19, in: I+E 2020, 36 ff.
- Altenschmidt, Stefan*: Der neue nationale Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen, in: ZfZ 2020, 122 ff.
- Altenschmidt, Stefan*: Kohleausstieg und Vertrauensschutz, in: NuR 2021, 531 ff.
- Altrock, Martin/Oschmann, Volker/Theobald, Christian* (Hrsg.): EEG, Kommentar, 4. Aufl. 2013.
- Antweiler, Clemens*: Betriebsuntersagung durch Covid-19-Rechtsverordnungen: Eigentumseingriff und Entschädigung, in: NVwZ 2020, 584 ff.
- Appel, Ivo*: Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005.
- Bartosch, Andreas*: Die Selektivität der Selektivität – Wie ist es um die Gestaltungsfreiräume der Mitgliedstaaten in der Wirtschaftsförderung bestellt?, in: EuZW 2015, 99 ff.
- Bartosch, Andreas*: Materielle Selektivität und Europäische Beihilfenkontrolle, in: EuZW 2010, 12 ff.

* **Anm. d. Red.:** Die URLs im Literaturverzeichnis wurden redaktionell kurz vor Drucklegung nochmals überprüft. Die hier angegebenen Abrufdaten können daher von den Angaben in den Beiträgen abweichen.

- BASF SE: Neue Technologien, abrufbar unter <https://www.basf.com/global/de/who-we-are/sustainability/we-produce-safely-and-efficiently/energy-and-climate-protection/carbon-management/innovations-for-a-climate-friendly-chemical-production.html#text-897658867> (letzter Abruf: 17.02.2022).
- Battis, Ulrich/Krautzberger, Michael/Löhr, Rolf-Peter: BauGB, Kommentar, 13. Aufl. 2016.
- Bechtold, Rainer/Bosch, Wolfgang/Brinker, Ingo: EU-Kartellrecht, 3. Aufl. 2014.
- Becker, Mirko: Wettbewerbsbeschränkungen im System der Legalausnahme, 2006.
- Beckmann, Martin/Durner, Wolfgang/Mann, Thomas/Röckingshausen, Marc (Hrsg.): Landmann/Rohmer, Kommentar zum Umweltrecht, Loseblatt, 92. EL Februar 2020 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Landmann/Rohmer).
- Beckmann, Martin: Das Bundesverfassungsgericht, der Klimawandel und der „intertemporale Freiheitsschutz“, in: UPR 2021, 241 ff.
- Beckmann, Martin: Rechtsgutachten Klimaschutz in Nordrhein-Westfalen, 2011.
- Behrendt, Svenja: Vergessenwerden im digitalen Zeitalter, in: DVBl 2020, 1448 ff.
- Benestad, Rasmus: Solar activity and Earth's climate, 2. Aufl. 2006.
- Bergmann, Jan Michael: Das Menschenbild der Europäischen Menschenrechtskonvention, 1995.
- Berkemann, Jörg: „Freiheitschancen über die Generationen“ (Art. 20a GG) – Intertemporaler Klimaschutz im Paradigmenwechsel, in: DÖV 2021, 701 ff.
- Bernuth, Wolf Heinrich von: Umweltschutzfördernde Unternehmenskooperationen und das Kartellverbot des Gemeinschaftsrechts, 1996.
- Beye, Constantin/Knauff, Matthias: Das Thüringer Klimaschutzgesetz, in: ThürVBl 2019, 253 ff.
- Beyer, Stefanie: Die Verantwortung für Gefahren bei der Überplanung und Bebauung risikobehafteter Flächen, 2005.
- Bickenbach, Christian: Subjektiv-öffentliches Recht auf Klimaschutz? Die Erderwärmung vor den Gerichten, in: JZ 2020, 168 ff.
- Birk, Dieter/Desens, Marc/Tappe, Henning: Steuerrecht, 22. Aufl. 2019.
- Bissolli, Peter et al.: Hitzewelle Juli 2019 in Westeuropa – neuer nationaler Rekord in Deutschland, Deutscher Wetterdienst, 2019.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Die Methoden der Verfassungsinterpretation: Bestandsaufnahme und Kritik, in: NJW 1976, 2089 ff.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Grundrechte als Grundsatznormen: Zur gegenwärtigen Lage der Grundrechtsdogmatik, in: Der Staat 1990, 1 ff.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Grundrechtstheorie und Grundrechtsinterpretation, in: NJW 1974, 1529 ff.

- Böckenförde, Ernst-Wolfgang*: Schutzbereich, Eingriff, verfassungsimmanente Schranken, in: *Der Staat* 2003, 165 ff.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang*: Staat, Gesellschaft, Freiheit, 1976.
- Bodansky, Daniel/Brunnée, Jutta/Rajamani, Lavanya*: International Climate Change Law, 2017.
- Boemke, Maximilian*: Die Regelungen des EEG 2017 im Überblick, in: *NVwZ* 2017, 1 ff.
- Böhm, Monika/Schmehl, Arndt* (Hrsg.): Verfassung – Verwaltung – Umwelt, 2010.
- Böhringer, Ayse-Martina*: Das neue Pariser Klimaübereinkommen, in: *ZaöRV* 2016, 753 ff.
- Boldt, Gerhard/Weller, Herbert/Kühne, Gunther/von Mäßenhausen, Hans-Ulrich* (Hrsg.): BBergG, 2. Aufl. 2016.
- Boldt, Gerhard/Weller, Herbert*: BBergG, Kommentar, 1. Aufl. 1984.
- Bothe, Michael*: The United Nations Framework Convention on Climate Change – an Unprecedented Multilevel Regulatory Challenge, in: *ZaöRV* 2003, 239 ff.
- Boysen, Sigrid*: Entgrenzt – pluralistisch – reflexiv – polyzentrisch – kontestiert: Das Transnationale am transnationalen Klimaschutzrecht, in: *ZUR* 2018, 643 ff.
- Brandis, Peter/Heuermann, Bernd (ehemals Blümich, Walter)*: Kommentar zum Einkommensteuergesetz, Körperschaftsteuergesetz, Gewerbesteuer-gesetz, Stand August 2021.
- Breuer, Daniel/Lindner, Thomas/Röbber, Marcus*: Die Förderung von Anlagen der Kraft-Wärme-Kopplung durch das KWKG 2016, in: *REE* 2016, 134 ff.
- Breuer, Rüdiger*: „Altlasten“ als Bewährungsprobe der polizeilichen Gefahrenabwehr und des Umweltschutzes – OVG Münster, *NVwZ* 1985, 355, in: *JuS* 1986, 359 ff.
- Buchmüller, Christian*: Die energie- und regulierungsrechtlichen Baustellen auf dem Weg zur Wasserstoffwirtschaft, in: *ZUR* 2021, 195 ff.
- Büdenbender, Ulrich*: Rechtliche Bilanz der Energiewende 2011 im Hinblick auf den Ausstieg aus der Kernenergie, in: *DVBl* 2017, 1449 ff.
- Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA)*: Merkblatt für stromkostenintensive Unternehmen 2021, abrufbar unter https://www.bafa.de/SharedDocs/Downloads/DE/Energie/bar_merkblatt_unternehmen.pdf (letzter Abruf: 11. 10. 2021).
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU)*: Klimaschutzplan 2050: Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung, 01. 11. 2016, abrufbar unter https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/klimaschutzplan_2050_bf.pdf (letzter Abruf: 17. 02. 2022).

- Bundesministerium für Wirtschaft (BMWi)*: Zweiter Fortschrittsbericht zur Energiewende: Die Energie der Zukunft, Berichtsjahr 2017, abrufbar unter <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/fortschrittsbericht-monitoring-energiewende.pdf> (letzter Abruf: 17.02.2022).
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)*: Die Nationale Wasserstoffstrategie, 10.06.2020, abrufbar unter <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/die-nationale-wasserstoffstrategie.pdf> (letzter Abruf: 17.02.2022).
- Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK)*: Wasserstoff: Schlüsselement für die Energiewende, 13.10.2020, abrufbar unter <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/wasserstoff.html> (letzter Abruf: 17.02.2022).
- Burgi, Martin/Selmer, Peter*: Verfassungswidrigkeit einer entgeltlichen Zuteilung von Emissionshandelszertifikaten, 2007.
- Burgi, Martin*: Klimaverwaltungsrecht angesichts von BVerfG-Klimabeschluss und Green Deal, in: NVwZ 2021, 1401 ff.
- Burgi, Martin*: Vergaberecht, 3. Aufl. 2021.
- Buser, Andreas*: Ein Grundrecht auf Klimaschutz? Möglichkeiten und Grenzen grundrechtlicher Klimaklagen in Deutschland, in: DVBl 2020, 1389 ff.
- Calliess, Christian/Ruffert, Matthias* (Hrsg.): EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta – Kommentar, 5. Aufl. 2016 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV).
- Calliess, Christian*: Klimapolitik und Grundrechtsschutz – Brauchen wir ein Grundrecht auf Umweltschutz?, in: ZUR 2021, 323 f.
- Calliess, Christian*: Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001.
- Calliess, Christian*: Subsidiarität- und Solidaritätsprinzip in der EU, 2. Aufl. 1999.
- Center for Disaster Management and Risk Reduction Technology (CEDIM)*, Hochwasser Mitteleuropa, Juli 2021 (Deutschland), abrufbar unter https://www.cedim.kit.edu/download/FDA_HochwasserJuli2021_Bericht1.pdf (letzter Zugriff: 17.02.2022).
- Chatzinerantzis, Alexandros/Appel, Markus*: Haftung für den Klimawandel, in: NJW 2019, 881 ff.
- Chatzinerantzis, Alexandros/Herz, Benjamin*: Climate Change Litigation – Der Klimawandel im Spiegel des Haftungsrechts, in: NJOZ 2010, 594 ff.
- Christensen, Anne/Olhoff, John*: Lessons from a decade of emissions gap assessments. Nairobi: United Nations Environment Programme, 2019.
- Clever, Sven*, Der Klimaschutz-Beschluss des BVerfG – Fernglas ohne Justierschraube?, in: ER EnergieRecht 2021, 179 ff.
- Copernicus Climate Change Service (C3S)*: European State of the Climate 2020, abrufbar unter <https://climate.copernicus.eu/esotc/2020> (letzter Abruf: 17.02.2022).

- Cremer, Wolfram: Verfassungskräftiger Klimaschutz nach Maßgabe völkerrechtlich verbindlicher Verpflichtungen und Ziele, in: ZUR 2019, 278 ff.
- Danzl, Karl-Heinz/Dauner-Lieb, Barbara/Wittwer, Alexander (Hrsg.): Deutsches, österreichisches und internationales Schadensersatzrecht, Festschrift für Christian Huber, 2020.
- Däuper, Olaf/Baudisch, Katharina: Stärkung des Parlamentes sowie des Expertenrats im aktuellen Entwurf des Bundesklimaschutzgesetzes vom 09. 10. 2019, Kurzexpertise im Auftrag des WWF Deutschland, abrufbar unter <https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/WWF-Kurzexpertise-zum-Entwurf-des-Klimaschutzgesetzes.pdf> (letzter Abruf: 17. 02. 2022).
- Dauses, Manfred A./Ludwigs, Markus: Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, Loseblatt, Stand Juli 2021.
- Deutsche Energie-Agentur (dena): Corporate Green PPAs: Ökonomische Analyse, 2020.
- Deutscher Wetterdienst (DWD): DWD-Stationen Duisburg-Baerl und Tönisvorst jetzt Spitzenreiter mit 41,2 Grad Celsius, 2020, abrufbar unter https://www.dwd.de/DE/presse/pressemitteilungen/DE/2020/20201217 annullierung_lingen_news.html, (letzter Abruf: 17. 02. 2022).
- Di Fabio, Udo: Der Ausstieg aus der wirtschaftlichen Nutzung der Kernenergie. Europarechtliche und verfassungsrechtliche Vorgaben, 1999.
- Dietlein, Johannes: Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten, 1992.
- Dietlein, Johannes/Heusch, Andreas (Hrsg): BeckOK Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen, 1. Edition, Stand: 01. 09. 2017.
- Doderer, Hannes/Metz, Jonathan: Rechtlicher Überblick: Was hat sich 2019 im Energiewirtschaftsrecht geändert?, in: EnWZ 2020, 216 ff.
- Dreier, Horst (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar, Band 2, 3. Aufl. 2015.
- Dreier, Horst (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar, Band 3, 3. Aufl. 2018.
- Drews, Bill/Wacke, Gerhard/Vogel, Klaus/Martens, Wolfgang: Gefahrenabwehr, 9. Aufl. 1986.
- Drexl, Josef/Hilty, Reto M./Dasaunettes, Luc/Greiner, Franziska/Kim, Daria/Richter, Heiko/Surblytë, Gintarë/Wiedemann, Klaus: Ausschluss- und Zugangsrechte an Daten, in: GRUR Int. 2016, 914 ff.
- Dürig, Günter: Der Grundrechtssatz von der Menschenwürde, in: AöR 81 (1956), 117 ff.
- Duwe, Matthias/Stockhaus, Heidi: Klimaschutzgesetze in Europa. Überblick und Bedeutung für ein deutsches Klimaschutzgesetz. Kurzstudie des Ecology Institut im Auftrag des WWF Deutschland, 2019, abrufbar unter https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/WWF_KSG_Gutachten2_EU_Klimaschutzgesetze_DE_Webfassung.pdf (letzter Abruf: 17. 02. 2022).

- Edenhofer, Ottmar/Flachsland, Christian/Kalkuhl, Matthias/Knopf, Brigitte/Pahle, Michael*: Optionen für eine CO₂-Preisreform: MCC-PIK-Expertise für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2019, abrufbar unter https://www.mcc-berlin.net/fileadmin/data/B2.3_Publications/Working%20Paper/2019_MCC_Optionen_f%C3%BCr_eine_CO2-Preisreform_final.pdf (letzter Abruf: 17. 02. 2022).
- Edwards, Paul N.*: Infrastructure and Modernity: Scales of Force, Time and Social Organization in the History of Sociotechnical Systems, in: *Modernity and Technology 1* (2003), 185 ff.
- Ehle, Dirk*: Die Einbeziehung des Umweltschutzes in das Europäische Kartellrecht, 1996.
- Ehrmann, Markus*: Emissionshandel – Gegenwart und Zukunft, *Versorgungswirtschaft* 2021, 357 ff.
- Ehrmann, Markus*: Klimaschutzgesetz: Entscheidung des BVerfG und Änderung des Gesetzes, in: *UWP* 2021, 139 ff.
- Eichholz, Meik*: Gesetz zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 im Steuerrecht sowie weitere Maßnahmen zum Klimaschutz, in: *StuB* 2020, 60 ff.
- Eidam, Gerd* (Hrsg.): *Unternehmen und Strafe*, 5. Aufl. 2018.
- Ekardt, Felix*: Das Paris-Abkommen zum globalen Klimaschutz, in: *NVwZ* 2016, 355 ff.
- Ekardt, Felix*: Zur Vereinbarkeit eines Landesklimaschutzgesetzes mit dem Bundes-, Verfassungs- und Europarecht, in: *UPR* 2011, 371 ff.
- Emanuel, Florian*: Verfassungsrechtliche Aspekte der Hochrisikotechnologie Kernenergie, in: *UPR* 2021, 468 ff.
- EMCEL Ingenieurbüro für Brennstoffzelle, Wasserstofftechnologie und Elektromobilität*: Wie dient Wasserstoff der Sektorkopplung?, 16.03 2017, abrufbar unter <https://emcel.com/de/wasserstoff-sektorkopplung> (letzter Abruf: 17. 02. 2022).
- Engel, Gernot-Rüdiger/Mailänder, Mathias*: Einbeziehung des Automobilverkehrs in den Emissionshandel, in: *NVwZ* 2016, 270 ff.
- Epiney, Astrid*: Emissionshandel in der EU, in: *DVBl* 2002, 579 ff.
- Epiney, Astrid*: *Umweltrecht der Europäischen Union*, 3. Aufl. 2013.
- Epiney, Astrid*: Zur Entwicklung des Emissionshandels in der EU, in: *ZUR* 2010, 236 ff.
- Ernst, Werner/Zinkahn, Willy/Bielenberg, Walter/Krautzberger, Michael* (Hrsg.): *BauGB, Kommentar*, Stand Mai 2021.
- Evans, Nick/Duwe, Matthias*: Climate governance systems in Europe: the role of national advisory bodies, 2021, abrufbar unter <https://www.ecologic.eu/sites/default/files/publication/2021/Evans-Duwe-2021-Climate-governance-systems-in-Europe-the-role-of-national-advisory-bodies-Ecologic-Institute.pdf> (letzter Abruf: 17. 02. 2022).

- EWE AG: Wasserstoff – Die Farben des Wasserstoffs: Eine Übersicht, abrufbar unter <https://www.ewe.com/de/zukunft-gestalten/wasserstoff/die-farben-des-wasserstoffs> (letzter Abruf: 17.02.2022).
- Ewer, Wolfgang u. a. (Hrsg.): Methodik – Ordnung – Umwelt, Festschrift für Hans-Joachim Koch, 2014.
- Falke, Josef: Neue Entwicklungen im Europäischen Umweltrecht, in: ZUR 2021, 567 ff.
- Falkenberg, Matthias: EnergieStG, Kommentar, Stand September 2018.
- Faßbender, Kurt: Der Klima-Beschluss des BVerfG – Inhalte, Folgen und offene Fragen, in: NJW 2021, 2085 ff.
- Feld, Lars P./Schmidt, Christoph M./Schnabel, Isabel/Truger, Achim/Wieland, Volker (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung): Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik: Sondergutachten, 2019, abrufbar unter https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/sq2019/sq_2019.pdf (letzter Abruf: 17.02.2022).
- Fezer, Karl-Heinz: Dateneigentum der Bürger, in: ZD 2017, 99 ff.
- Flaskühler, Christina: Der Berliner Weg in die Landesklimaschutzgesetzgebung, in: LKV 2018, 248 ff.
- Fluck, Jürgen/Frenz, Walter/Fischer, Kristian/Franßen, Gregor (Hrsg.): Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht – Kommentar, Stand Oktober 2021.
- Fontana, Sina: Parität als verfassungsrechtlicher Diskurs, in: DVBl 2019, 1153 ff.
- Frahm, Katharina/Gebauer, Jochen: Patent auf Leben? – Der Luxemburger Gerichtshof und die Biopatent-Richtlinie, in: EuR 2002, 78 ff.
- Frankenberger, Eva: Die Beteiligung von Gemeinden an Gesellschaften des privaten Rechts gemäß §§ 107 ff. NRWG, in: Rheinische Notar-Zeitschrift 2018, 649 ff.
- Franzius, Claudio: Auf dem Weg zum Klimaschutzgesetz – Instrumente zur Einhaltung der Klimaschutzziele, in: EnWZ 2019, 435 ff.
- Franzius, Claudio: Das Paris-Abkommen zum Klimaschutz, in: ZUR 2017, 515 ff.
- Frenz, Walter (Hrsg.): Atomrecht, Kommentar, 2019.
- Frenz, Walter (Hrsg.): BBergG, Kommentar, 2019.
- Frenz, Walter (Hrsg.): CO₂-Sequestration (CCS): 11. KBU – Kolloquium zu Wirtschaft und Umweltrecht, 2011.
- Frenz, Walter (Hrsg.): Ewigkeitslasten im Kohlenbergbau: 16. KBU – Kolloquium zu Wirtschaft und Umweltrecht, 2016.
- Frenz, Walter (Hrsg.): Gesamtkommentar Klimaschutzrecht, 2021.
- Frenz, Walter (Hrsg.): Handbuch Industrie 4.0 – Recht, Technik, Gesellschaft, 2020.
- Frenz, Walter (Hrsg.): Handbuch Kreislaufwirtschaft, 2022 (i. E.).

- Frenz, Walter/Distelrath, Anna-Maria*: Eigene Unionsteuer nach dem Lissabon-Vertrag?, in: *DStZ* 2010, 246 ff.
- Frenz, Walter/Müggenborg, Hans-Jürgen* (Hrsg.): *BNatSchG*, 3. Aufl. 2021.
- Frenz, Walter/Müggenborg, Hans-Jürgen/Cosack, Tilmann/Hennig, Bettina/Schomerus, Thomas* (Hrsg.): *EEG*, Kommentar, 5. Aufl. 2018.
- Frenz, Walter/Overath, Mascha Franziska*: Das Klimapaket der Bundesregierung, in: *UPR* 2019, 479 ff.
- Frenz, Walter/Preuße, Axel* (Hrsg.): Bergschäden und Altlasten in der Praxis: 7. ABK – Aachener Altlasten- und Bergschadenkundliches Kolloquium, 2005.
- Frenz, Walter/Preuße, Axel* (Hrsg.): Grubenwasseranstieg und Gewässerschutz: 18. KBU – Kolloquium zu Wirtschaft und Umweltrecht, 2018.
- Frenz, Walter/Preuße, Axel* (Hrsg.): Herausforderungen für den Braunkohlenbergbau: 18. ABK – Aachener Altlasten- und Bergschadenkundliches Kolloquium, 2016.
- Frenz, Walter/Preuße, Axel* (Hrsg.): Kohleausstieg nach dem BVerfG-Klimabeschluss: 22. ABK – Aachener Altlasten- und Bergschadenkundliches Kolloquium, 2021.
- Frenz, Walter/Preuße, Axel* (Hrsg.): Kohleausstiegsgesetz: Inhalt und Folgen: 21. KBU – Kolloquium zu Wirtschaft und Umweltrecht, 2021.
- Frenz, Walter/Preuße, Axel* (Hrsg.): Spätfolgen des Bergbaus: 2. ABK – Aachener Bergschadenkundliches Kolloquium, 2000.
- Frenz, Walter/Schink, Alexander/Ley, Julian*: Abfälle als Brennstoffe nach dem BEHG? (Teil 1), in: *AbfallR* 2020, 166 ff.
- Frenz, Walter*: „Hambi bleibt“ jedenfalls vorläufig – zu Recht?, in: *RdE* 2019, 49 ff.
- Frenz, Walter*: Anmerkung zu BVerfG, Urteil vom 06. 12. 2016 (1 BvR 2821/11) – Zur Vereinbarkeit der Atomgesetznovelle mit dem Grundgesetz, in: *DVB* 2017, 121 f.
- Frenz, Walter*: Anmerkung zu BVerfG, Urteil vom 14. 09. 2016 (1 BvR 1335/13) – „Garzweiler III“: Vorläufiger Rechtsschutz gegen Enteignung, in: *DVB* 2017, 246 ff.
- Frenz, Walter*: Anmerkung zum BVerfG, Beschluss vom 24. 03. 2021 (1 BvR 2656/18 u. a.), Freiheitsbedingter Klimaschutz für die junge Generation, in: *DVB* 2021, 810 ff.
- Frenz, Walter*: Anmerkung zum Urteil des BVerfG vom 05. 05. 2020 (EuGH *ultra vires?*), in: *DVB* 2020, 1017 ff.
- Frenz, Walter*: Anmerkung zum Urteil des EuGH vom 18. 06. 2019 (C-591/17, *ECLI:EU:C:2019:504*), in: *DVB* 2019, 1194 f.
- Frenz, Walter*: Ausgleichspflicht für coronabedingte Betriebsschließungen, in: *GewArch.* 2020, 201 ff.
- Frenz, Walter*: Beabsichtigte Senkung der EEG-Umlage mit Haushaltsmitteln, in: *CuR* 2020, 3.

- Frenz, Walter*: Begrenztes Verbot von EPS-Verpackungen – ohne XPS, in: *AbfallR* 2021, 44 ff.
- Frenz, Walter*: Bergbaubedingte Beben, in: *ZNER* 2016, 181 ff.
- Frenz, Walter*: Bergbauverantwortlichkeit – vom klassischen Bergbau über Gorleben bis zur Geothermie, in: *ZNER* 2010, 145 ff.
- Frenz, Walter*: Bergrecht und nachhaltige Entwicklung, 2001.
- Frenz, Walter*: Bergschadenshaftung für einen Grundwasseranstieg in einer Bergbaufolgelandschaft, in: *LKV* 2010, 49 ff.
- Frenz, Walter*: Braunkohlentagebau und Verfassungsrecht, in: *NVwZ* 2014, 194 ff.
- Frenz, Walter*: Brennstoffemissionshandel, in: *RdE* 2020, 281 ff.
- Frenz, Walter*: CO₂-Reduktion für Kohlekraftwerke contra legem, in: *EnWZ* 2015, 49 ff.
- Frenz, Walter*: Corona, Klimaschutz und Wirtschaftsgrundrecht, in: *ER* 2020, 116 ff.
- Frenz, Walter*: Coronabedingte Staatsbeteiligung am Beispiel der Lufthansa und Beihilfeverbot, in: *EWS* 2020, 192 ff.
- Frenz, Walter*: Das Apple-Urteil, in: *DStZ* 2021, 96 ff.
- Frenz, Walter*: Das novellierte Klimaschutzgesetz, in: *NuR* 2021, 583 ff.
- Frenz, Walter*: Das Ökosteuer-Urteil und seine Folgen für den Emissionshandel, in: *NuR* 2004, 429 ff.
- Frenz, Walter*: Das Verursacherprinzip im Öffentlichen Recht, 1997.
- Frenz, Walter*: Datenschutz durch Kartellrecht, in: *EWS* 2014, 193 ff.
- Frenz, Walter*: Deutsches Corona-Konjunkturpaket und EU-Green-Deal, in: *RdE* 2020, 441 ff.
- Frenz, Walter*: Die Grundrechtsberechtigung juristischer Personen des öffentlichen Rechts bei grundrechtssichernder Tätigkeit, in: *VerwArch.* 1994, 22 ff.
- Frenz, Walter*: Die ordnungsrechtliche Verantwortlichkeit für austretende Grubengase, 2002.
- Frenz, Walter*: Die Verwirklichung des Verursacherprinzips im Abfallrecht, 1996.
- Frenz, Walter*: Dieselfahrverbote mit Fallstricken, in: *UPR* 2019, 361 ff.
- Frenz, Walter*: Doch keine Braunkohleausstiegsentschädigung? – Die Eröffnung des förmlichen Beihilfeverfahrens gegen das KVBG, in: *UPR* 2021, 166 ff.
- Frenz, Walter*: Drittschutz im Bergrecht, in: *NVwZ* 2011, 86 ff.
- Frenz, Walter*: EEG-Kontrolle nach EU-Sekundärrecht statt gemäß Beihilfenverbot als Folge des EuGH-Urteils vom 28.03.2019, in: *RdE* 2019, 209 ff.
- Frenz, Walter*: Einstieg in die Fiskalunion, in: *EWS* 2020, Heft 5, Die erste Seite.
- Frenz, Walter*: Emissionshandel – Rückblick und Ausblick, in: *ZUR* 2006, 393 ff.

- Frenz, Walter*: Emissionshandelsrecht, 3. Aufl. 2012.
- Frenz, Walter*: EU Klimapaket Fit for 55, in: UPR 2021, 338 ff.
- Frenz, Walter*: EU-Finanzsolidarität!, in: EWS 2018, Heft 4, Die erste Seite.
- Frenz, Walter*: EU-geleitete Kreislaufwirtschaft, in: AbfallR 2021, 104 ff.
- Frenz, Walter*: EU-Klimagesetz und Kohleausstieg, in: RdE 2021, 56 f.
- Frenz, Walter*: EU-Ökosteuern nach dem EU-Coronagipfel, in: DStZ 2020, 659 ff.
- Frenz, Walter*: Europarecht (Lehrbuch), 3. Aufl. 2022.
- Frenz, Walter*: Freiwillige Gefahrenprävention, 2003.
- Frenz, Walter*: Gebäudeenergieeffizienz, in: ER 2020, 153 ff.
- Frenz, Walter*: Green Deal und Abfallwirtschaft, in: Müll und Abfall 2020, 336 ff.
- Frenz, Walter*: Grundfragen des Beihilferechts nach dem EEG-Urteil des EuGH vom 28.03.2019, in: EuR 2019, 400 ff.
- Frenz, Walter*: Grundzüge des Klimaschutzrechts, 2. Aufl. 2022.
- Frenz, Walter*: Haftung beim Grundwasserwiederanstieg im Kohlenbergbau, in: WiVerw. 2007, 49 ff.
- Frenz, Walter*: Handbuch Europarecht, Bd. 1: Europäische Grundfreiheiten, 2. Aufl. 2012.
- Frenz, Walter*: Handbuch Europarecht, Bd. 2: Europäisches Kartellrecht, 2. Aufl. 2015.
- Frenz, Walter*: Handbuch Europarecht, Bd. 3: Beihilferecht, 2. Aufl. 2021.
- Frenz, Walter*: Handbuch Europarecht, Bd. 4: Europäische Grundrechte, 2009.
- Frenz, Walter*: Handbuch Europarecht, Bd. 5: Wirkungen und Rechtsschutz, 2010.
- Frenz, Walter*: Handbuch Europarecht, Bd. 6: Institutionen und Politiken, 2011.
- Frenz, Walter*: Harter Lockdown – grundrechtlich geboten und subjektiv einforderbar, in: COVuR 2021, 2 ff.
- Frenz, Walter*: Industrie 4.0 und Wettbewerbsrecht, in: WRP 2016, 671 ff.
- Frenz, Walter*: Kein Grundrechtsschutz mehr für Energiekonzerne wegen Klimaschutzes?, in: RdE 2021, 345 ff.
- Frenz, Walter*: Klimaeuroparecht zwischen Green Deal und Corona, in: EuR 2020, 605 ff.
- Frenz, Walter*: Klimagrundrecht – Klimaschutzpflichten als Grundrechtsvoraussetzungsschutz nach Klimabeschluss und Jahrhunderthochwasser, in: DÖV 2021, 715 ff.
- Frenz, Walter*: Klimaschutz durch Energiewende, in: RdE 2020, 157 ff.
- Frenz, Walter*: Klimaschutz nach BVerfG-Beschluss und EU-Klimagesetz, in: EnWZ 2021, 201 ff.
- Frenz, Walter*: Klimaschutz und Menschenwürde, in: UPR 2020, 1 ff.

- Frenz, Walter*: Klimaschutzsteuern und Beihilfenverbot, in: DStZ 2020, 984 ff.
- Frenz, Walter*: Kohleausstieg en marche – Konsequenzen des Kommissionsberichts vom 26.01.2019 und der Klimakonferenz von Kattowitz, in: RdE 2020, 159 ff.
- Frenz, Walter*: Kohleausstieg und Beihilfeverbot – Die Beihilfenrechtskonformität von Fördermitteln, in: ER 2019, 193 ff.
- Frenz, Walter*: Kohleausstieg und Braunkohletagebau, in: DVBl 2019, 467 ff.
- Frenz, Walter*: Kohleausstieg und Grundrechte, in: RdE 2021, 241 ff.
- Frenz, Walter*: Kohleausstieg: aktuelle Entwicklungen: 19. KBU – Kolloquium zu Wirtschaft und Umweltrecht, 2019.
- Frenz, Walter*: Kohleausstiegsgesetz in der Diskussion: Ausstiegspfad, Entschädigung, Beihilfenverbot, Tagebau Hambach, in: UPR 2020, 2009 ff.
- Frenz, Walter*: Konflikt beim Klimaschutz, in: NJW-aktuell 33/2021, 3 (Editorial).
- Frenz, Walter*: Kostenpflicht der Hersteller für Zigarettenskippen und To-go-Verpackungen (Teil 1), in: AbfallR 2020, 72 ff.
- Frenz, Walter*: Kostenpflicht der Hersteller für Zigarettenskippen und To-go-Verpackungen (Teil 2), in: AbfallR 2020, 129 ff.
- Frenz, Walter*: Nationalstaatlicher Umweltschutz und EG-Wettbewerbsfreiheit, 1997.
- Frenz, Walter*: Neue Dieselfahrverbote nach dem EuGH-Urteil vom 3.6.2021 und dem EU-Klimapaket „Fit for 55“, in: NZV 2021, 441 ff.
- Frenz, Walter*: NRW-Klimaschutzgesetz und IPCC-Bericht vom 9.8.2021, in: UPR 2021, 367 ff.
- Frenz, Walter*: Öffentliches Recht, 8. Aufl. 2019.
- Frenz, Walter*: Selbstverpflichtungen der Wirtschaft, 2001.
- Frenz, Walter*: Selektivität in der Beihilfenkontrolle auf altem Kurs – nach dem EuGH-Urteil zur Kernbrennstoffsteuer, in: EWS 2015, 194 ff.
- Frenz, Walter*: Solarausschreibungen, in: ZNER 2016, 298 ff.
- Frenz, Walter*: Staatlich unterstützte Reservekapazitäten als Beihilfe?, in: RdE 2016, 1 ff.
- Frenz, Walter*: Stärkerer staatlicher Schutz vor Cyberangriffen, in: DVBl 2019, 1021 ff.
- Frenz, Walter*: Sustainable Development durch Raumplanung, 2000.
- Frenz, Walter*: Unionsrahmen für FuEuI-Beihilfen, in: EWS 2019, 265 ff.
- Frenz, Walter*: Unternehmerverantwortung im Bergbau, 2003.
- Frenz, Walter*: Vergaberecht EU und national, 2018.
- Frenz, Walter*: Wasserreinhaltung und bergbauliche Ewigkeitshaftung: das Meggen-Urteil des BVerwG, in: NuR 2016, 184 ff.
- Frenz, Walter*: Wettbewerbsrechtliche Ansprüche bei der Standardsetzung durch Unternehmensvereinigungen, in: N&R 2017, 258 ff.

- Friedlingstein, Pierre et al.*: Global Carbon Budget 2019, in: *Earth Syst. Sci. Data* 11: 1783–1838, 2019.
- Friedrich, Klaus/Meißner, Cornelius*: Energiesteuern – Kommentar, Stand Juni 2021.
- Fritzsche, Jörg*: „Notwendige“ Wettbewerbsbeschränkungen im Spannungsfeld von Verbot und Freistellung nach Art. 85 EGV, in: *ZHR* 1996, 52 ff.
- Frye, Bernhard*: Nachteilige Nebenwirkungen für den Fährverkehr durch Steuersenkung für Bahnfahrten im Fernverkehr, in: *UR* 2020, 169 ff.
- Gärditz, Klaus Ferdinand*: Einführung in das Klimaschutzrecht, in: *JuS* 2008, 124 ff.
- Gasse, Dirk*: Die Bedeutung der Querschnittsklausel für die Anwendung des Gemeinschaftskartellrechts, 2000.
- Gassner, Hartmut/Buchholz, Georg*: Brennstoffemissionshandel: Zur Einbeziehung von Abfällen und Deponiegas. Grundlagenpapier im Auftrag der ZAK – Zentrale Abfallwirtschaft Kaiserslautern vom 18. 06. 2020.
- Gatz, Stephan*: Windenergieanlagen in der Verwaltungs- und Gerichtspraxis, 3. Aufl. 2019.
- Gebhardt, Hans et al.*: *Geographie – Physische Geographie und Humangeographie*, 3. Aufl. 2020.
- Geden, Oliver/Schenuit, Felix*: Konfliktfeld Klimaneutralität – Ausgestaltung des EU-Nullemissionsziels und Folgen für Deutschland, in: *ET* 2019, 28 ff.
- Gern, Alfons/Brüning, Christoph*: *Deutsches Kommunalrecht*, 4. Aufl. 2019.
- Giesberts, Ludger/Reinhart, Michael* (Hrsg.): *BeckOK Umweltrecht*, 59. Edition, Stand Juli 2021 (zitiert: *Bearbeiter*, in: *Giesberts/Reinhart, BeckOK Umweltrecht*).
- Gjølberg, Maria*: The origin of corporate social responsibility: global forces or national legacies?, in: *Socio-Economic Review* 2009, 605 ff.
- Glanemann, Nicole/Willner, Sven N./Levermann, Andreas*: Paris Climate Agreement passes the cost-benefit test, in: *Nature Communications* 11: 110, 2020.
- Gläß, Anne-Christin*: Rechtsfragen des kommunalen Anschluss- und Benutzungszwangs in Zeiten von Klimawandel und Energiewende, 2016.
- Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin* (Hrsg.): *Das Recht der Europäischen Union*, Loseblatt, Stand September 2021 (zitiert: *Bearbeiter*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU*).
- Greb, Klaus/Boewe, Marius* (Hrsg.): *BeckOK EEG*, 11. Edition, Stand November 2020 (zitiert: *Bearbeiter*, in: *BeckOK EEG*).
- Grimmel, Andreas*: Der Kontext als Schlüssel für ein angemessenes Verständnis der Integration durch Recht in Europa – am Beispiel der aktuellen Grundrechtsrechtsprechung des EuGH, in: *EuR* 2013, 146 ff.
- Groeben, Hans von der/Schwarze, Jürgen/Hatje, Armin* (Hrsg.): *Europäisches Unionsrecht*, Bd. 1 ff., 7. Aufl. 2015.
- Gröning, Jochem*: Die neue Richtlinie für die öffentliche Auftragsvergabe – ein Überblick, in: *VergabeR* 2014, 339 ff.

- Groß, Thomas*: Die Ableitung von Klimaschutzmaßnahmen aus grundrechtlichen Schutzpflichten, in: NVwZ 2020, 337 ff.
- Groß, Thomas*: Die Bedeutung des Umweltstaatsprinzips für die Nutzung erneuerbarer Energien, in: NVwZ 2011, 129 ff.
- Groß, Thomas*: Klimaschutzgesetze im europäischen Vergleich, in: ZUR 2011, 171 ff.
- Große, Andreas /Lehnert, Wieland*: Power-to-Gas: Die Regelungen des EEG 2021 zur Wasserstoffherstellung, in: EnWZ 2021, 55 ff.
- Guckelberger, Annette*: Ausgangsbeschränkungen und Kontaktverbote anlässlich der Corona-Pandemie, in: NVwZ 2020, 607.
- Gundel, Jörg/Lange, Knut Werner* (Hrsg.): Europäisches Energierecht zwischen Klimaschutz und Binnenmarkt, 2020.
- Gundel, Jörg/Lange, Knut Werner* (Hrsg.): Klimaschutz nach Kopenhagen – internationale Instrumente und nationale Umsetzung, 2011.
- Guzdek, Kinka*: Binnenmarkt, unverfälschter Wettbewerb und Marktversagen, 2012.
- Hamacher, Hendrik*: Flächenverbrauch im Recht, in: NuR 2020, 388 ff.
- Hampel, Christian/Flemming, Sandra/Ertel, Christian*: Herstellung von Wasserstoff nach der EEG-Novelle 2021, in: RdE 2021, 125 ff.
- Härtel, Ines*: Klimaschutzverfassungsrecht: Klima-Staatszielbestimmungen im Föderalismus, in: NuR 2020, 577 ff.
- Hartmann, Moritz*: Emissionshandel in der vierten Zuteilungsperiode (2021–2030), in: NVwZ 2016, 189 ff.
- Hartmann, Moritz*: Transnationales Klimaschutzrecht nach Rio+20, in: Archiv des Völkerrechts 50 (2012), 475 ff.
- Hebeler, Timo/Hofmann, Ekkehard/Proelß, Alexander/Reiff, Peter* (Hrsg.): Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2018, 2018.
- Hecker, Bernd/Hendler, Reinhard/Proelß, Alexander/Reiff, Peter* (Hrsg.): Verantwortlichkeit und Haftung für Umweltschäden: 28. Trierer Kolloquium zum Umwelt- und Technikrecht vom 6. bis 7. September 2012, 2013.
- Heine, Michael*: Steuerermäßigung für energetische Gebäudesanierung, in: NWB 2020, 1244.
- Held, Friedrich W./Kotzea, Udo*: Praxis der Kommunalverwaltung: Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO), 2016.
- Hemmert-Halswick, Maximilian/Freitag, Sina*: Wasserstoff-Update im EEG 2021: Abkehr von der doppelten Branchenzugehörigkeit bei der besonderen Ausgleichsregelung, in: EWeRK 2021, 71 ff.
- Hermanns, Caspar David*: Buchbesprechung zu Frenz, Unternehmerverantwortung im Bergbau, in: DVBl 2005, 563 ff.
- Hermes, Georg*: Bundesgesetzgebungskompetenz für die Bedarfsfeststellung eines einzelnen Braunkohletagebaus?, in: NuR 2021, 664 ff.

- Herrmann, Hauke* u. a.: Ausweitung des Emissionshandels auf Kleinemittenten im Gebäude- und Verkehrssektor – Gestaltung und Konzepte für einen Policy mix, Endbericht zu Arbeitspaket 1 und Arbeitspaket 2 des UFOPLAN-Vorhabens „Ausweitung des Emissionshandels auf neue Sektoren und Kleinemittenten (z. B. Gebäudebereich)“ im Auftrag des Umweltbundesamt, 2014, abrufbar unter https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate_change_03_2014_komplett_27.3.14.pdf (letzter Abruf: 17. 02. 2022).
- Heß, Julian/Kachel, Markus/Lange, Sebastian*: Das Klimaschutzgesetz Nordrhein-Westfalen, in: EnWZ 2013, 155 ff.
- Heyers, Johannes*: Systemkonformität der kartellrechtlichen Beurteilung sog. Informationsaustauschs, in: NZKart 2013, 99 ff.
- Hinkel, Klaus*: Steag setzt bei Verfassungsbeschwerde auf private Anteilseigner, in: ZfK 8/2020, 5.
- Hoffmann, Lars/Fleckner, Martin/Budde, Inga* (Hrsg.): TEHG/ZuV 2020 – Praxiskommentar zum Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz und zur Zuteilungsverordnung 2020, 2017 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Hoffmann/Fleckner/Budde).
- Höfling, Wolfram*: Die Unantastbarkeit der Menschenwürde – Annäherungen an einen schwierigen Verfassungsrechtssatz, in: JuS 1995, 857 ff.
- Hofmann, Ekkehard*: Artenschutz und Europarecht im Kontext der Windenergie – Der Klimaschutz und die Auslegung der Ausnahmeregelungen der Vogelschutzrichtlinie, in: NuR 2021, 217 ff.
- Hofmann, Hasso*: Biotechnik, Gentherapie, Genmanipulation – Wissenschaft im rechtsfreien Raum?, in: JZ 1986, 253 ff.
- Hofmann, Hasso*: Die versprochene Menschenwürde, in: AöR 118 (1993), 353 ff.
- Holtmann, Clemens/Stöbener de Mora, Patricia Sarah*: Der beihilferechtliche Werkzeugkasten für den Umgang mit der „Kohle“ für den Kohleausstieg, in: EuZW 2019, 485 ff.
- Holtmann, Clemens*: Staatliche Beihilfen: Selektivität einer Steuerregelung – Das EuG-Urteil Banco Santander u. a., in: EWS 2015, 140 ff.
- Hornung, Gerri* (Hrsg.): Rechtsfragen der Industrie 4.0, 2018.
- Houghton, J. T./Jenkins, G. J./Ephraums, J. J.* (eds.): Climate Change – The IPCC Scientific Assessment, 1990.
- Hughes, Thomas P.*: Networks of Power: Electrification in Western Society, 1930.
- Huppmann, Daniel* u. a.: IAMC 1.5°C Scenario Explorer and Data hosted by IIASA. Integrated Assessment Modeling Consortium & International Institute for Applied Systems Analysis, 2019, abrufbar unter <https://data.ene.iiasa.ac.at/iamc-1.5c-explorer> (letzter Abruf: 17. 02. 2022).
- Hydrogen Council/McKinsey & Company*: Hydrogen for Net-Zero, November 2021, abrufbar unter <https://hydrogencouncil.com/wp-content/uploads/2021/11/Hydrogen-for-Net-Zero.pdf> (letzter Abruf: 17. 02. 2022).

- Immenga, Ulrich/Mestmäcker, Ernst J.*: Wettbewerbsrecht, Bd. 3: Fusionskontrolle, 6. Aufl. 2020.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)*: Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Working Group I contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, 2021.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)*: Global warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty (Masson-Delmotte/Zhai/Pörtner/Roberts/Skea/Shukla/Pirani/Moufouma-Okia/Péan/Pidcock/Connors/Matthews/Chen/Zhou/Gomis/Lonnoy/Maycock/Tignor/Waterfield (Hrsg.)), 2018.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)*: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, 2014.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)*: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, 2013.
- Ismer, Roland*: Klimaschutz als Rechtsproblem, 2014.
- Janz, Alexander*: Chemisches Recycling von Kunststoffabfällen – eine Alternative zur werkstofflichen Verwertung?, in: Müll und Abfall 2020, 242 ff.
- Jarass, Hans D./Petersen, Frank* (Hrsg.): Kreislaufwirtschaftsgesetz: KrWG, Kommentar, 2014.
- Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo*: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 16. Aufl. 2020 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Jarass/Pieroth, GG).
- Kachel, Markus*: Goldene Zwanziger für den Klimaschutz? Der Ausbau Erneuerbarer Energien braucht auch neue Allianzen, in: ZUR 2020, 193 f.
- Kahl, Wolfgang/Schmidtchen, Marcus*: Kommunaler Klimaschutz durch Erneuerbare Energien, 2013.
- Kahl, Wolfgang/Waldhoff, Christian/Walter, Christian* (Hrsg.): Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblattsammlung, Stand August 2020.
- Kahl, Wolfgang*: Klimaschutz und Grundrechte, in: Jura 2021, 117 ff.
- Kälberer, Daniel*: Nichtfinanzielle Berichterstattung: Die neuen Leitlinien zur klimabezogenen Berichterstattung im Lichte des Umwelt- und Klimaschutzes, in: BC 2020, 337 ff.
- Klatt, Matthias/Meister, Moritz*: Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, in: JuS 2014, 193 ff.
- Klemm, Andreas*: Das nationale Klimaschutzziel für 2030 und die jährlichen Minderungsziele für die Sektoren – Ein Überblick über die wichtigsten Regelungen des neuen Bundes-Klimaschutzgesetzes, in: CuR 2019, 120 ff.

- Klemm, Andreas*: Die Bepreisung von CO₂-Emissionen durch den nationalen Brennstoffhandel, in: REE 2020, 1 ff.
- Klinger, Remo/Wegener, Henrike*: Klimaschutzziele in der Raumordnung, in: NVwZ 2011, 905 ff.
- Klinger, Remo*: Ein Grundrecht auf Umweltschutz. Jetzt., in: ZUR 2021, 257 f.
- Klinger, Remo*: Klagerechte zur Durchsetzung des Bundes-Klimaschutzgesetzes, in: ZUR 2020, 259 ff.
- Klinski, Stefan/Keimeyer, Friedhelm*: Die Besteuerung von CO₂ und anderen Umweltabgaben im Lichte des Finanzverfassungsrechts, in: NVwZ 2019, 1465 ff.
- Klinski, Stefan/Keimeyer, Friedhelm*: Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines CO₂-Zuschlags zur Energiesteuer, Rechtsgutachten v. 19.08.2019, abrufbar unter <https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/CO2-Zuschlag-zur-Energiesteuer.pdf> (letzter Abruf: 17.02.2022).
- Klinski, Stefan/Scharlau, Jan/von Swieykowski-Trzaska, Lilly/Keimeyer, Friedhelm/Sina, Stephan*: Das Bundes-Klimaschutzgesetz, in: NVwZ 2020, 1 ff.
- Klinski, Stefan*: Rechtsfragen eines „Kohleausstiegs“, in: ER 2019, 104 ff.
- Klinski, Stefan*: Stellungnahme zum Entwurf des Brennstoff-Emissionshandelsgesetzes, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/665998/ec4cc21e220eac9b32469fe7046e5f33/19-16-293-A-Klinski-data.pdf> (letzter Abruf: 17.02.2022).
- Kloepfer, Michael*: Grundrechte als Entstehenssicherung und Bestandschutz, 1970.
- Kloepfer, Michael*: Technikverbot durch gesetzgeberisches Unterlassen? Zur Entscheidung des VGH Kassel vom 06.11.1989, in: Festschrift für Peter Lerche 1993, S. 755 ff.
- Kloepfer, Michael*: Umweltrecht, 4. Aufl. 2016.
- Kment, Martin*: Klimaschutzziele und Jahresemissionsmenge – Kernelemente des neuen Bundes-Klimaschutzgesetzes, in: NVwZ 2020, 1537 ff.
- Knack, Hans/Henneke, Hans* (Hrsg.): VwVfG, 11. Aufl. 2019.
- Knauff, Matthias*: Klimaschutzgesetzgebung auf Landesebene: Placebo oder effektives Instrument des Klimaschutzes durch Recht?, in: Die Verwaltung 49 (2016), 233 ff.
- Koch, Hans-Joachim*: Der Atomausstieg und der verfassungsrechtliche Schutz des Eigentums, in: NJW 2000, 1529 ff.
- Koch, Hans-Joachim*: Klimaschutzrecht, in: NVwZ 2011, 641 ff.
- Koehl, Felix*: Chaos um die StVO-Novelle, in: NJ 2020, 394 ff.
- Kohlrausch, Lena*: Die deutschen Klimaschutzgesetze im Vergleich, in: ZUR 2020, 262 ff.
- Kopp, Ferdinand/Ramsauer, Ulrich*: VwVfG, 21. Aufl. 2020.
- Kopp-Assenmacher, Stefan* (Hrsg.): KrWG, Kommentar, 2015.

- Korn, Christian*: Das Zweite Corona-Steuerhilfegesetz im Überblick, in: DStR 2020, 1345 ff.
- Körner, Raimund/Vierhaus, Hans-Peter*: Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz, Zuteilungsgesetz 2007: TEHG, 2007.
- Kortländer, Jenny*: Brennstoffemissionshandelsgesetz – Finanzielle Mehrbelastung ohne Lenkungswirkung im Gebäudesektor?, in: ZNER 2020, 69 ff.
- Kremer, Eduard*: Gemeinschädliche Einwirkungen im Sinne des § 55 Abs. 1 S. 1 Nr. 9 BBergG, in: UPR 1999, 250 ff.
- Kreuter-Kirchhof, Charlotte*: Dynamisierung des internationalen Klimaschutzregimes durch Institutionalisierung, in: ZaöRV 2005, 967 ff.
- Kreuter-Kirchhof, Charlotte*: Emissionshandel und Erneuerbare Energien Richtlinie, in: ZUR 2019, 396 ff.
- Kreuter-Kirchhof, Charlotte*: Rechtliches Gutachten zur Positionierung des Wirtschafts- und Energieministeriums NRW im Hinblick auf die Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“, 2018.
- Küffner, Thomas/Zugmaier, Oliver*: Darf der deutsche Gesetzgeber den Umsatzsteuersatz für Bahntickets auf 7 % senken?, in: DStR 2019, 2609 ff.
- Kühling, Jürgen/Buchner, Benedikt*: DS-GVO/BDSG, 2. Aufl. 2018.
- Kühling, Jürgen/Sackmann, Florian*: Rechte an Daten. Regulierungsbedarf aus Sicht des Verbraucherschutzes?, Rechtsgutachten im Auftrag des VZBV 2018, abrufbar unter https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2018/11/26/18-11-01_gutachten_kuehling-sackmann-rechte-an-daten.pdf (letzter Abruf: 17. 02. 2022).
- Kühne, Gunther*: Bergrechtliche Aspekte des Wasseranstiegs im Bergbau, in: DVBl 2006, 1219 ff.
- Kuppler, Sophie/Hocke, Peter*: The role of long-term planning in nuclear waste governance, in: J. Risk Res. 22 (2019), 1343 ff.
- Landmann, Robert von/Rohmer, Gustav*: Umweltrecht, Stand Mai 2021.
- Lange, Markus*: Sustainable Finance: Nachhaltigkeit durch Regulierung? (Teil 1), in: BKR 2020, 216 ff.
- Latif, Mojib*: Klimavariabilität, El Nino/Southern Oscillation, die Nordatlantische und die Atlantische Multidekadische Oscillation – Mit Anmerkungen zur Vorhersagbarkeit, in: Lozán/Graß/Karbe/Reise (Hrsg.): Warnsignal Klima: Die Meere – Änderungen & Risiken, 2011, S. 78 ff.
- Lau, Marcus*: Du sollst nicht stören! – Zum Urteil des EuGH v. 4. 3. 2021 – C-473/19, C-474/19, NuR 2021, 186, in: NuR 2021, 462 ff.
- Le Quéré et al.*: Temporary reduction in daily global CO₂ emissions during the COVID-19 forced confinement, in: Nature Climate Change 10:647–653, 2020.
- Leisner-Egensperger, Anna*: Die Freiheit und ihr Schutz Grundrechte als Richtlinie und Rahmen der Pandemiebekämpfung, in: NJW 2021, 2415 ff.
- Lendermann, Marc*: Der neue Rechtsrahmen für Energieaudits in Unternehmen, in: EnWZ 2015, 291 ff.

- Lenton/Rockström/Gaffney/Rahmstorf/Richardson/Steffen/Schellnhuber*: Climate tipping points – too risky to bet against, in: *Nature* 575:592–595, 2019.
- Lübbig, Thomas/Martín-Ehlers, Andrés*: Beihilfenrecht der EU, 2. Aufl. 2009.
- Mahlmann, Matthias*: Grundrechtstheorien in Europa – kulturelle Bestimmtheit und universeller Gehalt, in: *EuR* 2011, 469 ff.
- Manegold, Thorsten*: Zum Spannungsverhältnis zwischen abfallrechtlicher Produktverantwortung und Kartellverbot, 2004.
- Mann, Thomas/Püttner, Günter* (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 2, 3. Aufl. 2011.
- Markus, Till*: Die Problemwirksamkeit des internationalen Klimaschutzrechts – Ein Beitrag zur Diskussion um die Effektivierung völkerrechtlicher Verträge, in: *ZaöRV* 2016, 715 ff.
- Martin, Jule*: Das Kohleausstiegsgesetz – Der Einstieg in den Ausstieg, in: *ER* 2020, 100 ff.
- Maunz, Theodor/Dürig, Günter* (begründet von), fortgeführt von *Herzog, Roman/Scholz, Rupert/Herdegen, Mathias/Klein, Hans H.* (Hrsg.): Grundgesetz, Stand Februar 2020.
- Maunz, Theodor/Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Klein, Franz/Bethge, Herbert*: Bundesverfassungsgerichtsgesetz – Kommentar, Loseblattsammlung, Stand Juli 2020 (zitiert: *Bearbeiter*, in: *Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge*, BVerfGG).
- Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change (MCC)*: Verbleibendes CO₂-Budget – So schnell tickt die CO₂-Uhr, abrufbar unter <https://www.mcc-berlin.net/forschung/co2-budget.html> (letzter Abruf: 17.02.2022).
- Meyer, Jürgen/Hölscheidt, Sven* (Hrsg.): Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 5. Aufl. 2019 (zitiert: *Bearbeiter*, in: *Meyer/Hölscheidt, GRCh*).
- Meyer, Stephan*: Grundrechtsschutz in Sachen Klimawandel?, in: *NJW* 2020, 894 ff.
- Mitschang, Stephan* (Hrsg.): Klimagerechte Stadtentwicklung – die neuen Regelungen der BauGB-Novelle 2011, 2012.
- Mitschang, Stephan* (Hrsg.): Klimaschutz- und Energieeinsparung in der Stadt- und Regionalplanung, 2008.
- Moench, Christoph*: Der verfassungsrechtliche Eigentumsschutz nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Atomausstieg, in: *Festschrift für Matthias Schmidt-Preuß* 2018, S. 215 ff.
- Möhlenkamp, Karen/Milewski, Knut*: EnergieStG/StromStG, Kommentar, 1. Aufl. 2012.
- Morlok, Martin/Hobusch, Alexander*: Sinnvoll heißt nicht verfassungsgemäß – zu Meyers Kritik an der Paritätskritik, in: *NVwZ* 2019, 1735 ff.
- Morlok, Martin/Schliesky, Utz/Wiefelspütz, Dieter*: Parlamentsrecht, 2016.

- Müggenborg, Hans-Jürgen: Bergschadenersatz nach BBergG, in: NuR 2011, 689 ff.
- Müller, Thorsten/Kahl, Hartmut (Hrsg.): Energiewende im Föderalismus, 2015.
- Müller, Thorsten/Kahl, Hartmut: Zur verfassungsrechtlichen Einordnung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes, Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht Nr. 45 vom 04. 11. 2019.
- Müller-Graff, Peter-Christian: Die Freistellung vom Kartellverbot, in: EuR 1992, 1 ff.
- Murswiek, Dietrich: Die staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik, 1985.
- NASA Earth Observatory: A Scorching in Siberia and Europe, 2021, abrufbar unter <https://earthobservatory.nasa.gov/images/148525/a-scorcher-in-siberia-and-europe> (letzter Abruf: 17. 02. 2022).
- NASA Earth Observatory: Exceptional Heat Hits Pacific Northwest, 2021, abrufbar unter <https://earthobservatory.nasa.gov/images/148506/exceptional-heat-hits-pacific-northwest> (letzter Abruf: 17. 02. 2022).
- New Climate Institute/Climate Analytics: Climate Action Tracker – Warming Projections Global Update. Berlin: New Climate Institute, 2019.
- Niederstadt, Frank: Die Ausweisung von Natura-2000-Gebieten unter Verzicht auf klassische Schutzgebietsverordnungen, in: NVwZ 2008, 126 ff.
- Nowak, Carsten (Hrsg.): Konsolidierung und Entwicklungsperspektiven des Europäischen Umweltrechts, 2015.
- Nusser, Julian: Fernstraße vor Bergbau, in: NVwZ 2017, 1244 ff.
- Oduro, Okeoghene: The Boundaries of EC Competition Law, Oxford 2006.
- Oei, Pao-Yu/Braunger, Isabell/Rieve, Catharina/Walk, Paula/Kemfert, Claudia/von Hirschhausen, Christian: Garzweiler II: Prüfung der energiewirtschaftlichen Notwendigkeit des Tagebaus, Gutachten, 2020.
- Oei, Pao-Yu: Greenhouse Gas Emission Reductions and the Phasing-out of Coal in Germany. In: von Hirschhausen C., Gerbaulet C., Kemfert C., Lorenz C., Oei PY. (Hrsg.), Energiewende „Made in Germany“, 2019.
- Oexle, Anno/Lammers, Thomas: Klimapolitik vor den Verwaltungsgerichten – Herausforderungen der „climate change litigation“, in: NVwZ 2020, 1723 ff.
- Ortlieb, Birgit: Der Europäische Green Deal – betrachtet aus dem Blickwinkel der energieintensiven Industrie, in: EWeRK 2020, 20 ff.
- Oschmann, Volker/Rostankowski, Anke: Das Internationale Klimaschutzrecht nach Kopenhagen, in: ZUR 2010, 59 ff.
- Ossenbühl, Fritz: Verfassungsrechtliche Fragen eines Ausstiegs aus der friedlichen Nutzung der Kernenergie, in: AöR 124 (1999), 1 ff.
- Paal, Boris P./Kumkar, Lea Katharina: Wettbewerbsschutz in der Digitalwirtschaft, in: NJW 2021, 809 ff.
- Papke, Anna: Sonnige Zeiten für Eigenversorger?, in: EnWZ 2019, 387 ff.

- Pechstein, Matthias/Nowak, Carsten/Häde, Ulrich* (Hrsg.): Frankfurter Kommentar zu EUV/GRC/AEUV, 2017.
- Perrow, Charles/Traube, Klaus/Rennert, Udo*: Normale Katastrophen: Die unvermeidbaren Risiken der Großtechnik, 2. Aufl. 1992.
- Pielow, Johann-Christian* (Hrsg.): Bergrecht im Wandel der Zeit – gestern, heute, morgen, FS zum 200jährigen Bestehen des OLG Hamm, 2020.
- Pielow, Johann-Christian*: Rechtsgutachten zur Vereinbarkeit gemeinsamer Netzentgelte für Erdgas und Wasserstoff mit dem EU-Recht im Auftrag des FNB Gas e. V. Berlin, 24.03.2021, abrufbar unter https://fnb-gas.de/wp-content/uploads/2021/04/rechtsgutachten_zur_eu_konformitaet_gemeinsamer_netzentgelte_erdgas_h2_maerz_2021.pdf (letzter Abruf: 17.02.2022).
- Piens, Reinhart/Schulte, Hans-Wolfgang/Graf Vitzthum, Stephan*: BBergG, 2. Aufl. 2013.
- Piens, Reinhart/Schulte, Hans-Wolfgang/Graf Vitzthum, Stephan*: BBergG, 3. Aufl. 2020.
- Poscher, Ralf*: Grundrechte als Abwehrrechte, 2003.
- Pöttker, Erik*: Klimahaftungsrecht, 2014.
- Preu, Peter*: Freiheitsgefährdung durch die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten – Überlegungen aus Anlaß des Gentechnikanlagen-Beschlusses des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs, JZ 1990, 88, in: JZ 1991, 265 ff.
- Proelß, Alexander*: Klimaschutz im Völkerrecht nach dem Paris Agreement: Durchbruch oder Stillstand?, in: ZfU 2016, 58 ff.
- Quicker, Peter*: Ansätze zur rohstofflichen Kunststoffverwertung, in: Müll und Abfall 2020, 236 ff.
- Radkau, Joachim/Schäfer, Ingrid*: Holz: Wie ein Naturstoff Geschichte schreibt, 2007.
- Rahmstorf/Archer/Ebel/Eugster/Jouzel/Maraun/Neu/Schmidt/Severinghaus/Weaver/Zachos*: Cosmic rays, carbon dioxide and climate, in: Eos, 85(4):38–41, 2004.
- Rajamani, Lavanya/Bodansky, Daniel*: The Paris Rulebook: balancing international prescriptiveness with national discretion, International & Comparative Law Quarterly, in: I.C.L.Q. 2019, 68(4), 1023 ff.
- Rebentisch, Manfred*: Kritisches zum propagierten Kohleausstieg aus rechtlicher Sicht, in: Festschrift für Ulrich Bundenbender 2018, S. 273 ff.
- Rebentisch, Manfred*: Rechtsfragen der kostenlosen Zuteilung von Berechtigungen im Rahmen des Emissionshandelsrechts, in: NvWZ 2006, 747 ff.
- Reese, Moritz*: Das EU-Klimagesetz – Nachhaltigkeit durch Umweltpolitikplanungsrecht?, in: ZUR 2020, 641 ff.
- Rehbinder, Eckard/Schink, Alexander* (Hrsg.): Grundzüge des Umweltrechts, 5. Aufl. 2018.

- Reitz, Peter: Stellungnahme zu dem Entwurf eines Gesetzes über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (Brennstoffemissionshandelsgesetz – BEHG), abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/666334/37b43cd07e21d4d7c37cf3a015701302/19-16-293-E-Reitz-data.pdf> (letzter Abruf: 17. 02. 2022).
- Rengeling, Hans-Werner (Hrsg.): Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht (EUDUR), Band I: Allgemeines Umweltrecht, 2. Aufl. 2003.
- Rengeling, Hans-Werner (Hrsg.): Umweltschutz und andere Politiken der Europäischen Gemeinschaft, 1993.
- Rengeling, Hans-Werner/Szczekalla, Peter: Grundrechte in der Europäischen Union, 2004.
- Rodi, Michael/Sina, Stephan: Das Klimaschutzrecht des Bundes – Analyse und Vorschläge zu seiner Weiterentwicklung, Studie im Auftrag des UBA, 11/2010, abrufbar unter <http://www.uba.de/uba-info-medien/4166.html> (letzter Abruf: 17. 02. 2022).
- Rodi, Michael/Stäsche, Uta (u. a.): Rechtlich-institutionelle Verankerung der Klimaschutzziele der Bundesregierung, Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesumweltministeriums, 2015.
- Rogelj/Forster/Kriegler/Schmidt/Séférian: Estimating and tracking the remaining carbon budget for stringent climate targets, in: *Nature* 571:335–342, 2019.
- Rogelj, Joeri: Mitigation pathways compatible with 1.5 °C in the context of sustainable development, in: Masson-Delmotte, V. u. a. (Hrsg.), *Global Warming of 1.5 °C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5 °C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*, 2018.
- Rothermel, Martin: Umweltvereinbarungen und Kartellrecht, 2003.
- Rust, Ulrich: Die Zukunft der konventionellen Stromerzeugung zwischen Rechtsstaatsgebot, gesetzgeberischer Gestaltung und politischem Dirigismus, in: *Festschrift für Ulrich Büdenbender* 2018, S. 243 ff.
- Ruttloff, Marc/Freihoff, Lisa: Intertemporale Freiheitssicherung oder doch besser „intertemporale Systemgerechtigkeit“? – auf Konturensuche, in: *NVwZ* 2021, 917 ff.
- Sachs, Michael (Hrsg.): Grundgesetz, Kommentar, 9. Aufl. 2021 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Sachs, GG).
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik: Sondergutachten, 2019, abrufbar unter https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/sq2019/sq_2019.pdf (letzter Abruf: 17. 02. 2022).
- Säcker, Franz Jürgen (Hrsg.): Berliner Kommentar zum Energierecht, 4. Aufl. 2019 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Säcker, Berliner Kommentar zum Energierecht).

- Saurer, Johannes*: Das Klimaschutzrecht der USA seit dem Amtsantritt von US-Präsident Barack Obama, in: JZ 2015, 401 ff.
- Saurer, Johannes*: Grundstrukturen des Bundes-Klimaschutzgesetzes, in: NuR 2020, 433 ff.
- Saurer, Johannes*: Klimaschutz global, europäisch, national – was ist rechtlich verbindlich?, in: NVwZ 2017, 1574 ff.
- Saurer, Johannes*: Strukturen gerichtlicher Kontrolle im Klimaschutzrecht – Eine rechtsvergleichende Analyse, in: ZUR 2018, 679 ff.
- Saurer, Johannes*: Verfahrensregeln im internationalen Klimaschutzrecht, in: NuR 2019, 145 ff.
- Scharlau, Jan/von Swieykowski-Trzaska, Lilly/Keimeyer, Friedhelm/Klinski, Stefan/Sina, Stephan*: Das Bundes-Klimaschutzgesetz, in: NVwZ 2020, 1 ff.
- Schellnhuber, Hans Joachim/Rahmstorf, Stefan/Winkelmann, Ricarda*: Why the right climate target was agreed in Paris, in: Nature Climate Change 6:649–653, 2016.
- Scheuner, Ulrich*: Die Funktion der Grundrechte im Sozialstaat, in: DÖV 1971, 505 ff.
- Schink, Alexander/Versteyl, Andrea* (Hrsg.): Kommentar zum Kreislaufwirtschaftsgesetz, 2. Aufl. 2017.
- Schink, Alexander*: Kommunale Erklärungen zum Klimanotstand – rechtlich betrachtet, in: UPR 2020, 2201 ff.
- Schink, Alexander*: Regelungsmöglichkeiten der Länder im Klimaschutz, in: UPR 2011, 91 ff.
- Schlacke, Sabine/Knodt, Michèle*: Das Governance-System für die Europäische Energieunion und für den Klimaschutz, in: ZUR 2019, 404 ff.
- Schlacke, Sabine/Köster, Miriam/Thierjung, Eva-Maria*: Das „Europäische Klimagesetz“ und seine Konsequenzen, in: EuZW 2021, 620 ff.
- Schlacke, Sabine*: Bundes-Klimaschutzgesetz: Klimaschutzziele und -pläne als Herausforderung des Verwaltungsrechts, in: EurUP 2020, 338 ff.
- Schlacke, Sabine* (Hrsg.): GK-BNatSchG, 2. Aufl. 2016.
- Schlacke, Sabine*: Klimaschutzrecht – Ein Grundrecht auf intertemporale Freiheitssicherung, in: NVwZ 2021, 912 ff.
- Schlacke, Sabine* u. a.: Kursänderung der EU: Verschärfung der Klimaschutzziele, in: EnWZ 2021, 7 ff.
- Schlink, Bernhard*: Freiheit durch Eingriffsabwehr – Rekonstruktion der klassischen Grundrechtsfunktion, in: EuGRZ 1984, 457 ff.
- Schlinkert, Hans-Jürgen*: Industrie 4.0 – wie das Recht Schritt hält, in: ZRP 2017, 222 ff.
- Schmehl, Arndt/Klement, Jan Henrik* (Hrsg.): Gemeinschaftskommentar zum Kreislaufwirtschaftsgesetz, 2. Aufl. 2019 (zit.: *Schmehl/Klement* (Hrsg.), GK-KrWG).

- Schmidt-Preuß, Matthias*: Kollidierende Privatinteressen im Verwaltungsrecht. Das subjektive öffentliche Recht im multipolaren Rechtsverhältnis, 2. Aufl. 2005.
- Schmittmann, Jens M.*: Elektromobilität und Steuern, in: *StuB* 2018, 676 ff.
- Schmitz, Holger/Neubert, Carl-Wendelin*: Praktische Konkordanz in der Covid-Krise, in: *NVwZ* 2020, 666 ff.
- Schneider, Carmen/Lüdecke, Marieke*: Corporate PPAs – Neues für die Erneuerbaren? (Teil 1 und Teil 2), in: *IR* 2018, 290 ff. und 2019, 50 ff.
- Schomerus, Thomas/Franßen, Gregor*: Klimaschutz und die rechtliche Zulässigkeit der Stilllegung von Braun- und Steinkohlekraftwerken (Rechtsgutachten im Auftrag des BMU), 2018.
- Schönwiese, Christian*: Klimaänderungen – Daten, Analysen, Prognosen, 1995.
- Schulte, Hans*: Bergbau, Umweltrecht, Raumplanung, in: *ZfB* 128 (1987), 178 ff.
- Schulze-Fielitz, Helmuth/Müller, Thorsten* (Hrsg.): Europäisches Klimaschutzrecht, 2009.
- Schütte, Peter/Winkler, Martin*: Aktuelle Entwicklungen im Bundesumweltrecht, in: *ZUR* 2020, 120 ff.
- Schwabe, Jürgen*: Die sogenannte Drittwirkung der Grundrechte, 1971.
- Schwabe, Jürgen*: Probleme der Grundrechtsdogmatik, 1977.
- Schwarze, Jürgen/Becker, Ulrich/Hatje, Armin/Schoo, Johann* (Hrsg.): EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019 (zitiert: *Bearbeiter*, in: *Schwarze*, EU).
- Schweer, Carl-Stephan/von Hammerstein, Christian* (Hrsg.): Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG) – Kommentar, 2004.
- Seitz, Claudia/Berne, André S.*: Die Panazee gegen COVID-19: Das EU-Beihilferecht, in: *EuZW* 2020, 591 ff.
- Siegel, Thorsten*: Anmerkung zum Urteil v. 10. 05. 2012 – C-368/10, in: *EuZW* 2012, 599 ff.
- Siegel, Thorsten*: Verwaltungsrecht im Krisenmodus, in: *NVwZ* 2020, 577 ff.
- Sina, Stephan*: Klimaschutzgesetze der Bundesländer – Typen, Regelungsgesamt und Verhältnis zu einem Klimaschutzgesetz des Bundes, in: *EurUP* 2018, 314 ff.
- Sodan, Helge/Ziekow, Jan* (Hrsg.): *VwGO*, Kommentar, 5. Aufl. 2018.
- Sodan, Helge* (Hrsg.): *GG*, Kommentar, 4. Aufl. 2018.
- Söfker*: Das Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden, in: *ZfBR* 2011, 543 ff.
- Sovacool, Benjamin K./Ali, Saleem H./Bazilian, Morgan/Radley, Ben/Nemery, Benoit/Okatz, Julia/Mulvaney, Dustin*: Sustainable minerals and metals for a low carbon future, in: *Science* 367 (2020), 30 f.
- Spannowsky, Willy/Uechtritz, Michael* (Hrsg.): *Beck-OK BauGB*, 48. Ed. 2020.

- Sparwasser, Reinhard von/Engel, Rüdiger/Voßkuhle, Andreas*: Umweltrecht, 5. Aufl. 2003.
- Spieß, Wolf Friedrich/Wolfers, Benedikt*: Umfang und Reichweite der Nachsorgepflicht des Bergbauunternehmers bei Stilllegung, in: ZfB 1997, 269 ff.
- Staats, Cornelia*: Entstehung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, 2009.
- Stäsche, Uta*: Entwicklungen des Klimaschutzrechts und der Klimaschutzpolitik 2020/21 in Deutschland (Teil 2), in: EnWZ 2021, 446 ff.
- Stäsche, Uta*: Entwicklungen des Klimaschutzrechts und der Klimaschutzpolitik 2019–2021, in: EnWZ 2021, 151 ff.
- Stäsche, Uta*: Entwicklungen des Klimaschutzrechts und der Klimaschutzpolitik 2013/14, in: EnWZ 2014, 291 ff.
- Stäsche, Uta*: Entwicklungen des Klimaschutzrechts und der Klimaschutzpolitik 2015/2016, in: EnWZ 2016, 401 ff.
- Stäsche, Uta*: Landesklimaschutzgesetze in Deutschland: Erfahrungen und Entwicklungsperspektiven unter Berücksichtigung der aktuellen bundespolitischen Lage, in: ZUR 2018, 131 ff.
- Steinbach, Armin/Valta, Matthias*: Ein CO₂-Preis für Energieträger, in: JZ 2019, 1139 ff.
- Stelkens, Paul/Bonk, Heinz Joachim/Sachs, Michael*: VwVfG, Kommentar, 9. Aufl. 2018.
- Stöckel, Reinhard/Volquardsen, Christian*: Grundsteuerrecht, 2. Aufl. 2012.
- Streinz, Rudolf* (Hrsg.): EUV/AEUV. Vertrag über die Europäische Union, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 3. Aufl. 2018.
- Stür, Bernhard*: Anmerkung zum BVerfG, Beschl. v. 15. 04. 2020 – 1 BvR 828/20, in: DVBl 2020, 695 ff.
- Sutter, Franz Philipp*: Das EG-Beihilfenverbot und sein Durchführungsverbot in Steuersachen, 2005.
- Szczekalla, Peter*: Die sogenannten grundrechtlichen Schutzpflichten im deutschen und europäischen Recht, 2002.
- Teßmer, Dirk*: Zum Schutz potentieller FFH-Gebiete und rechtlichen Implikationen geänderter Rahmenbedingungen aus Sicht des Klimaschutzes in Bezug auf den Tagebau Hambach, in: NuR 2019, 82 ff.
- Theobald, Christian/Kühling, Jürgen* (Hrsg.): Energierecht, Loseblatt, 111. Ergänzungslieferung, Stand April 2021 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Theobald/Kühling, Energierecht).
- Thomas, Christian*: Klimaschutz auf Landesebene, in: NVwZ 2013, 679 ff.
- Thum, Leopold M./Engelmann, Martin*: Ende in Sicht? Weiterhin Defizite bei der Umsetzung der FFH-RL, in: UPR 2015, 170 ff.
- Tiedemann, Paul*: Anmerkung zu einer Entscheidung des BVerfG vom 18. 07. 2012 (1 BvL 10/10, NJW 2010, 505) – Zur Frage der Verfassungswidrigkeit der Leistungssätze des Asylbewerberleistungsgesetzes, in: NVwZ 2012, 1031 ff.

- Tipke, Klaus/Lang, Joachim* (begründet von), seit der 21. Aufl. fortgeführt von *Seer, Roman/Montag, Heinrich/Englisch, Joachim*: Steuerrecht, 23. Aufl. 2018 (zitiert: *Tipke/Lang*).
- Umweltbundesamt*: Climate Change 03/2014, Ausweitung des Emissionshandels auf Kleinemittenten im Gebäude- und Verkehrssektor, 2014, abrufbar unter https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate_change_03_2014_komplett_27.3.14.pdf (letzter Abruf: 17. 02. 2022).
- Umweltbundesamt*: Climate Change 33/2019, Projektionsbericht 2019 für Deutschland – Zusammenfassung in der Struktur des Klimaplans, 2019, abrufbar unter https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-09-06_climate-change_33-2019_pb19-ksp2050_teilbericht-psz-ix.pdf (letzter Abruf: 17. 02. 2022).
- Umweltbundesamt*: Monitoringbericht 2019 zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel – Bericht der Interministeriellen Arbeitsgruppe Anpassungsstrategie der Bundesregierung, 2019.
- United Nations (UN)*: Ziele für nachhaltige Entwicklung: Bericht 2019, 2019, abrufbar unter <https://www.un.org/Depts/german/pdf/SDG%20Bericht%20aktuell.pdf> (letzter Abruf: 17. 02. 2022).
- United Nations Environment Programme (UNEP)*: Emissions Gap Report 2019. Nairobi: UNEP, 2019.
- United Nations*: Paris Agreement, 2015, abrufbar unter <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement> (letzter Abruf: 17. 02. 2022).
- Usoskin, Ilya G.*: A history of solar activity over millennia, in: *Living Rev. Sol. Phys.* 14:3, 2017.
- Verheyen, Roda*: Klimaschutz als Beispiel kooperativer Umweltpolitik, in: *NuR* 2002, 445 ff.
- Verne, Jules*: Die geheimnisvolle Insel, 1874.
- Versteyl, Ludger-Anselm/Mann, Thomas/Schomerus, Thomas*: Kreislaufwirtschaftsgesetz: KrWG, 4. Aufl. 2019.
- Vollmer, Miriam*: Das Brennstoff-Emissionshandelsgesetz (BEHG), in: *NuR* 2020, 237 ff.
- Vollprecht, Jens/Altrock, Martin*: Die EEG-Novelle 2017: Von Ausschreibungen bis zuschaltbare Lasten, in: *EnWZ* 2016, 387 ff.
- von Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian*: GG, Kommentar, 7. Aufl. 2018.
- von Oppen, Margarete*: Klimaschutzgesetz, Kohleausstieg und nationaler Emissionshandel – Klimabürokratie, verhältnismäßige Klimagesetzgebung oder halbbares Stückwerk, in: *ER* 2020, 3 ff.
- Voßkuhle, Andreas*: Umweltschutz und Grundgesetz, in: *NVwZ* 2013, 1 ff.
- Wegener, Bernhard*: Urgenda – Weltrettung per Gerichtsbeschluss?, in: *ZUR* 2019, 3 ff.

- Weinreich, Dirk/Marr, Simon: Handel gegen Klimawandel – Überblick und ausgewählte Rechtsfragen zum neuen Emissionshandelssystem, in: NJW 2005, 1078 ff.
- Wendenburg, Helge: Der Beitrag der Kreislaufwirtschaft zu Klima- und Ressourcenschutz, in: AbfallR 2019, 230 ff.
- Wernsmann, Rainer/Bering, Simon: Verfassungsrechtliche Anforderungen an Vorteilsabschöpfungsabgaben am Beispiel der CO₂-Bepreisung nach dem Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG), in: NVwZ 2020, 497 ff.
- Wickel, Martin: Das neue Hamburgische Klimaschutzgesetz, in: NordÖR 2020, 157 ff.
- Wickel, Martin: Klimaschutz und Städtebau – Das Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei Entwicklung in den Städten und Gemeinden, in: UPR 2011, 416 ff.
- Wickel, Martin: Mögliche Inhalte von Klimaschutzgesetzen auf Länderebene, in: DVBl 2013, 77 ff.
- Wiederholt, Norbert/Ludwig, Ann-Kathrin: Finanzierungsfreundliche Gestaltung von (Corporate) Power Purchase Agreements, in: EnWZ 2019, 110 ff.
- Willenbruch, Klaus/Wieddekind, Kristina (Hrsg.): Kompaktkommentar Vergaberecht, 4. Aufl. 2017.
- World Bank Group: The Growing Role of Minerals and Metals for a Low Carbon Future, 2017, abrufbar unter <http://documents1.worldbank.org/curated/en/207371500386458722/pdf/117581-WP-P159838-PUBLIC-ClimateSmartMiningJuly.pdf> (letzter Abruf: 17. 02. 2022).
- World Economic Forum: Mapping Mining to the Sustainable Development Goals: an Atlas, 2016, abrufbar unter <https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/poverty-reduction/mapping-mining-to-the-sdgs--an-atlas.html> (letzter Abruf: 17. 02. 2022).
- World Meteorological Organization (WMO): Reported new record temperature of 38°C north of Arctic Circle, abrufbar unter <https://public.wmo.int/en/media/news/reported-new-record-temperature-of-38-%C2%B0c-north-of-arctic-circle>, 2020 (letzter Abruf: 17. 02. 2022).
- World Meteorological Organization (WMO): WMO Statement on the State of the Global Climate in 2019. Genf: World Meteorological Organization, 2020.
- Zeitz, Julia: Der Begriff der Beihilfe im Sinne des Art. 87 Abs. 1 EG, 2005.
- Zenke, Ines/Telschow, Carsten: Alles neu im Emissionshandel? Das bringt die 4. Handelsperiode 2021 bis 2030 (Teil 1), in: IR 2018, 150 ff.
- Zenke, Ines/Telschow, Carsten: CO₂-Bepreisung durch nationalen Emissionshandel, in: EnWZ 2020, 157 ff.
- Ziekow, Jan/Gyulai-Schmidt, Andrea: Nachhaltigkeitsstrategien im Zuge der Modernisierung der europäischen Vergaberechtsvorschriften, 2020.
- Zöller, Richard: ZPO, Kommentar, 33. Aufl. 2020.

Einleitung

Inhaltsübersicht

A. Völkerrechtlicher Hintergrund	1
I. Intergovernmental Panel on Climate Change/Klimaschutz-Rahmenübereinkommen.....	1
II. Kyoto-Protokoll.....	4
III. Pariser Abkommen.....	8
B. Entwicklung des Klimaschutzrechts in Deutschland (einschließlich europarechtlicher Einflüsse)	13
I. Anfänge.....	13
II. Entwicklung im Kontext des Kyoto-Protokolls.....	14
III. Bedeutungsaufstieg des EU-Klimaschutzrechts.....	17
1. Emissionshandelssektor.....	18
2. Nicht-Emissionshandelssektor.....	20
IV. Vom Klimaschutzprogramm 2007 zur „Energiewende“ 2011.....	23
V. Entwicklungen auf Ebene der deutschen Bundesländer und in den Kommunen.....	26
VI. Umsetzung des Pariser Abkommens.....	29
1. Umsetzung des PA im EU-Klimaschutzrecht – Europäisches Klimagesetz.....	30
2. Umsetzung in Deutschland.....	36
C. Gesetzgebungskompetenzen	45
I. Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG.....	45
II. Gesetzgebungskompetenzen der Länder.....	52

A. Völkerrechtlicher Hintergrund

I. Intergovernmental Panel on Climate Change/Klimaschutz-Rahmenübereinkommen

Auf völkerrechtlicher Ebene begannen in den 1980er Jahren die Bemühungen um den Schutz des **globalen Klimas** und der **Erdatmosphäre**. Zum Schutz der Ozonschicht wurden das Wiener Übereinkommen von 1985¹ und das Montreal-Protokoll von 1987² verabschiedet, die den Gebrauch von Fluorchlorkohlenwasserstoffen und Halonen einschränkten. Im Jahr 1988 wurde auf Ebene der UN das **Intergovernmental Panel on Climate Change** (IPCC)

-
1. Übereinkommen vom 22.03.1985 zum Schutz der Ozonschicht, abgedruckt mit Zustimmungsgesetz des Deutschen Bundestages v. 26.09.1988, BGBl. II S. 901.
 2. Montrealer Protokoll vom 16.09.1987 über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen, abgedruckt mit Zustimmungsgesetz des Deutschen Bundestages v. 09.11.1988, BGBl. II S. 1014.

etabliert.³ Das IPCC legte 1990 eine erste Untersuchung zu dem Zusammenhang zwischen einer Überkonzentration von anthropogenen Treibhausgasemissionen in der Atmosphäre und einer Erhöhung der globalen Durchschnittstemperatur vor.⁴

- 2 Im Jahr 1992 wurde das **Klimaschutz-Rahmenübereinkommen** (KRK) geschlossen,⁵ das den bis heute gültigen völkerrechtlichen Rechtsrahmen des Klimaschutzes darstellt.⁶ Die bereits in der ursprünglichen Fassung des KRK enthaltene Zielsetzung des Rahmenabkommens ist „die **Stabilisierung der Treibhausgaskonzentrationen** in der Atmosphäre auf einem Niveau [...], auf dem eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems verhindert wird“ (Art. 2 S. 1 KRK). Dies soll „innerhalb eines Zeitraums erreicht werden, der ausreicht, damit sich die Ökosysteme auf natürliche Weise den Klimaänderungen anpassen können, die Nahrungsmittelerzeugung nicht bedroht wird und die wirtschaftliche Entwicklung auf nachhaltige Weise fortgeführt werden kann“ (Art. 2 S. 2 KRK).
- 3 Art. 3 Abs. 1 KRK legt das Prinzip der „**gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten**“ fest, das gesteigerte Handlungs- bzw. Emissionsminderungspflichten der Industrienationen begründet (sog. Annex I-Staaten). Maßgeblich sind die quantitativ unterschiedlichen Verursachungsbeiträge für die im Verlaufe der Industrialisierung aggregierte Überkonzentration von Treibhausgas-Emissionen in der Atmosphäre und die unterschiedliche Leistungsfähigkeit zur effektiven Emissionsabsenkung in der Gegenwart (vgl. Art. 4 Abs. 2 KRK). Mit dem KRK wurde das System der **Vertragsstaatenkonferenzen** etabliert, der „Conferences of the Parties“, die das oberste Gremium des Übereinkommens sind. Das für die einzelnen Vertragsstaatenkonferenzen gebräuchliche Kürzel COP ist ein Akronym der englischsprachigen Bezeichnung. Aufgabe der COPs ist die regelmäßige Überprüfung der Durchführung des Übereinkommens und das Fassen der „notwendigen Beschlüsse“ zur Förderung der „wirksame[n] Durchführung des Übereinkommens“ (Art. 7 Abs. 1 und 2 KRK). Die EU hat das KRK mit Beschluss 94/69/EG des Rates vom 15. Dezember 1993 angenommen.⁷

3 Vgl. Generalversammlung der Vereinten Nationen, Resolution 43/53 v. 06. 12. 1988, Protection of global climate for present and future generations of mankind, 5.; m. w.Nw. *Bothe*, ZaöRV 2003, 239 (240).

4 *Houghton/Jenkins/Ephraums*, Climate Change – The IPCC Scientific Assessment, abrufbar unter https://archive.ipcc.ch/publications_and_data/publications_ipcc_first_assessment_1990_wg1.shtml (letzter Abruf: 31. 01. 2022).

5 Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC) v. 09.05.1992, abgedruckt mit Zustimmungsgesetz v. 13.09.1993, BGBl. II S. 1784.

6 Vgl. *Bodansky/Brunnée/Rajamani*, International Climate Change Law, 2017, S. 102 ff.; *Kloepfer*, Umweltrecht, 4. Aufl. 2016, S. 1546 ff.

7 Beschluss 94/69/EG des Rates vom 15. Dezember 1993 über den Abschluss des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen, ABl. 1994, L 33/11.

II. Kyoto-Protokoll

Auf der 3. Konferenz der Vertragsstaaten der KRK (COP3) wurde in Kyoto 1997 das Kyoto-Protokoll (KP) ausgehandelt,⁸ das für längere Zeit das Rechtsregime des internationalen Klimaschutzrechts prägte.⁹ Ziel des **Kyoto-Protokolls** war es gem. Art. 3 Abs. 1 KP, dass die Annex I-Staaten zusammengekommen „innerhalb des Verpflichtungszeitraums 2008 bis 2012 ihre Gesamtemissionen solcher Gase um mindestens 5 v. H. unter das Niveau von 1990 [...] senken“. Charakteristisch für das Kyoto-Protokoll war der sogenannte top-down-Ansatz. Das KP selbst fixierte die auf die einzelnen Annex I-Staaten entfallenden Emissionsminderungspflichten (Anlage B zum KP). Prägend waren zudem die drei „**Flexibilitätsmechanismen**“ des KP zur Erleichterung der Emissionsminderungsleistungen in den Vertragsstaaten durch teilweise Erbringung im Ausland. Dabei handelte es sich um den internationalen Handel mit Treibhausgas-Emissionszertifikaten (Art. 17 KP), den Mechanismus zur gemeinsamen Umsetzung/Joint Implementation zur zwischenstaatlichen Übertragung von Emissionsreduktionseinheiten (Art. 6 KP) und den Clean Development Mechanismus zur Anrechnung von Emissionsminderungszertifikaten (Art. 12 KP).¹⁰ Das KP errichtete auch ein institutionelles Kontrollsystem mit zwei Kontrollgremien.¹¹ Zum KP wurde ein (aus mehreren Einzelbeschlüssen bestehendes) Rulebook verabschiedet, das u. a. die Flexibilitätsmechanismen und Kontrollmechanismen konkretisierte.¹²

Das Kyoto-Protokoll war von Anfang an geschwächt durch die zögerliche oder ganz ausbleibende Unterstützung wesentlicher Industrienationen. Die **USA** als damals quantitativ bedeutendster Emittent von Treibhausgasen spielten zwar eine wichtige Rolle in der Aushandlung des Abkommens, ratifizierten dieses aber nie.¹³ Das KP konnte erst 2005 in Kraft treten, weil erst dann eine hinreichende Zahl von Vertragsstaaten **ratifiziert** hatte.¹⁴

Die **EU-Mitgliedstaaten** bündelten bereits bei Aushandlung des KP ihre Klimaschutzbeiträge und brachten diese unter gemeinsamer Flagge in den völkerrechtlichen Verhandlungsprozess ein.¹⁵ Im Binnenverhältnis wurden die

8 In deutscher Übersetzung abgedruckt mit dem Gesetz zu dem Protokoll von Kyoto vom 11. 12. 1997 zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (Kyoto-Protokoll) v. 27. 04. 2002, BGBl. II S. 96.

9 Im Überblick *Kloepfer*, Umweltrecht, 4. Aufl. 2016, S. 1551 ff.; *Bodansky/ Brunnée/ Rajamani*, International Climate Change Law, 2017, S. 160 ff.; *Verheyen*, NuR 2002, 445 (447).

10 Vgl. *Kreuter-Kirchhof*, ZaöRV 2005, 967 (984 ff. zur Gemeinsamen Umsetzung, 990 ff. zum Clean Development Mechanismus, 1002 ff. zum internationalen Emissionsrechtehandel).

11 Vgl. m. w. N. *Markus*, ZaöRV 2016, 715 (747 f.).

12 Näher *Markus*, ZaöRV 2016, 715 (748).

13 *Saurer*, JZ 2015, 401 (401 f.).

14 Vgl. *Kreuter-Kirchhof*, ZaöRV 2005, 967 (968).

15 Vgl. Mitteilung der Kommission v. 03.06.1998, Klimaänderungen – Zu einer EU-Strategie nach Kyoto, KOM (1998) 353 endg.

Emissionslasten im Wege einer **Lastenteilungs-Entscheidung** zwischen den EU-Mitgliedstaaten verteilt (s. Rn. 22).¹⁶

- 7 Die 18. Vertragsstaatenkonferenz im Jahr 2012 in Doha (COP18) beschloss eine **zweite Verpflichtungsperiode** für das KP von **2013–2020**.¹⁷ Der Abschluss einer völkerrechtlichen Vereinbarung als Fortsetzung des Kyoto-Protokolls mit über 20 hinausreichender zeitlicher Perspektive gelang zunächst auf mehreren Vertragsstaatenkonferenz nicht.¹⁸

III. Pariser Abkommen

- 8 Ende 2015 verabschiedete die 21. Vertragsstaatenkonferenz (COP21) das **Pariser Abkommen** (PA). Das PA wurde von fast 200 Staaten der Erde unterzeichnet. Zu den Vertragsparteien zählt neben den einzelnen EU-Mitgliedstaaten auch die EU selbst. Das Pariser Abkommen erreichte ein knappes Jahr nach der Verabschiedung die in Art. 21 I PA festgelegte Schwelle hinreichender **Ratifikationen** (55 Vertragsparteien, die 55 % aller globalen Treibhausgasemissionen repräsentieren) und trat am 04. 11. 2016 in Kraft. Die USA, die eine bedeutende Rolle beim Zustandekommen des PA gespielt hatten, waren zwischenzeitlich in der Amtszeit des US-Präsidenten Trump aus dem PA ausgetreten,¹⁹ sind aber zu Beginn der Amtszeit des US-Präsidenten Biden Anfang 2021 wieder beigetreten.²⁰
- 9 Das PA schuf – im Rahmen der KRK – eine **neue rechtliche Architektur** für das internationale Klimaschutzrecht.²¹ Ziel des PA ist es gem. Art. 2 Abs. 1a) des Abkommens, dass „der Anstieg der durchschnittlichen Erdoberflächentemperatur deutlich **unter 2 Grad Celsius** über dem vorindustriellen Niveau gehalten [...] [werden soll] und [...] Anstrengungen unternommen werden [sollen], um den Temperaturanstieg auf 1,5 Grad Celsius über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen“. Gem. Art. 4 Abs. 1 PA soll in der zweiten Hälfte des 21. Jahrhunderts ein Zustand der globalen **Treibhausgas-Neutralität** erreicht werden, ein

16 Entscheidung des Rates 2002/358/EG vom 25. 04. 2002 über die Genehmigung des Protokolls von Kyoto zum Rahmenübereinkommender Vereinten Nationen über Klimaänderungen im Namen der Europäischen Gemeinschaft sowie die gemeinsame Erfüllung der daraus erwachsenden Verpflichtungen, ABl. 2002, L 130/1.

17 Gesetz zur Doha-Änderung des Protokolls von Kyoto v. 06. 03. 2015, BGBl. II S. 306.

18 Vgl. *Hartmann*, Archiv des Völkerrechts 50 (2012), 475 ff.; *Oschmann/Rostankowski*, ZUR 2010, 59 (61); *Marauhn/Böhringer*, Klimaschutz nach Kopenhagen. Die Zukunft des völkerrechtlichen Klimaschutzes, in: Gundel/Lange (Hrsg.), Klimaschutz nach Kopenhagen – internationale Instrumente und nationale Umsetzung, 2011, S. 1 ff.

19 Vgl. Medienmitteilung des Bundesumweltministeriums v. 05. 11. 2019, USA kündigen formell Pariser Klimaabkommen, abrufbar unter <https://www.bmu.de/meldung/usa-kuendigen-formell-pariser-klimaabkommen/> (letzter Abruf: 31. 01. 2022); vgl. dazu *Boysen*, ZUR 2018, 643, 649.

20 Vgl. <http://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/01/20/paris-climate-agreement/> (letzter Abruf: 31. 01. 2022).

21 Ausführlich *Böhringer*, ZaöRV 2016, 753 ff.; *Franzius*, ZUR 2017, 515 ff.; *Ekardt*, NVwZ 2016, 355 ff.; *Bodansky/Brunnée/Rajamani*, International Climate Change Law, 2017, S. 209 ff.; *Proelß*, ZfU 2016, 58 ff.

„Gleichgewicht zwischen den anthropogenen Emissionen von Treibhausgasen aus Quellen und dem Abbau solcher Gase durch Senken“.

Die wichtigste Neuerung in der globalen Klimaschutzarchitektur durch das PA gegenüber dem KP liegt in der Organisation der Emissionsminderungsbeiträge der einzelnen Vertragsstaaten.²² An die Stelle des „**top-down-Ansatzes**“ durch die konkrete zahlenmäßige Festlegung von nationalen Minderungsverpflichtungen im KP trat ein „**bottom up-Ansatz**“. Gem. Art. 3 PA legen die Mitgliedstaaten selbst ihre zu erbringenden Emissionsminderungsleistungen fest, die „nationally determined contributions“ (NDCs). Dabei sollen aber die Industrieländer nach dem Prinzip der „gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten“ (Präambel zum PA, III) ihren erhöhten Anteil am Gesamtvolumen der Treibhausgas-Emissionen und die stärkere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit gegenüber den „sich entwickelnden“ Ländern berücksichtigen.

Deutlich stärker als das Kyoto-Protokoll setzt das Pariser Abkommen auf **prozedurales Klimaschutzrecht**. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet zur Erarbeitung, Übermittlung und Verwirklichung der nationalen Klimaschutzbeiträge (NDCs) (Art. 4 Abs. 2 PA), zur Registrierung und Veröffentlichung (Art. 4 Abs. 12 PA) sowie zur späteren Abrechnung (Art. 4 Abs. 13 PA). Alle fünf Jahre müssen die Mitgliedstaaten ihre Beiträge neu bestimmen (Art. 4 Abs. 9 PA). Erstmals 2023 und danach ebenfalls alle fünf Jahre findet eine **globale Bestandsaufnahme** des Zwischenstands der Emissionsreduktionsbemühungen hin zu den Klimaschutzziele des Abkommens statt (Art. 14 PA).

Wichtig ist neben dem eigentlichen PA auch der dazu ergangene **Begleitbeschluss**.²³ Der „Beschluss 1/CP.21“ wird mehrfach im PA selbst erwähnt (vgl. Art. 4 Abs. 8 u. 9 PA, Art. 12 Abs. 11 PA). Der Begleitbeschluss enthält zahlreiche konkretisierende Regelungen zu Verfahrensfragen, aber z. B. auch eine Festlegung, dass Art. 8 des PA keine Rechtsgrundlage für die wechselseitige Geltendmachung von Schäden infolge des Klimawandels im Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten darstellt.²⁴ Weitere konkretisierende Regelungen zu prozeduralen Elementen und Instrumenten – insbesondere zu Transparenz- und Berichtspflichten sowie Evaluationsgeboten – enthält das **Rulebook** zum PA,²⁵ dessen größter Teil (als Bündel von Einzelbeschlüssen) Ende 2018 auf der Vertragsstaatenkonferenz in Kattowitz (COP24) verabschiedet wurde.²⁶

22 Vgl. Böhringer, ZaöRV 2016, 753 (762).

23 FCCC/CP/2015/10/Add.1, abrufbar unter <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf> (letzter Abruf: 31.01.2022).

24 Vgl. Beschluss 1/CP.21, Ziff. 51.

25 Zusammenfassung der Ergebnisse der Beratungen von COP24 abrufbar unter https://ec.europa.eu/clima/news/un-climate-talks-eu-plays-instrumental-role-making-paris-agreement-operational_de (letzter Abruf: 31.01.2022).

26 Näher Rajamani/Bodansky, I.C.L.Q. 2019, 68(4), 1023–1040.

B. Entwicklung des Klimaschutzrechts in Deutschland (einschließlich europarechtlicher Einflüsse)

I. Anfänge

- 13 Entsprechend der Entwicklung auf völkerrechtlicher Ebene (s. Rn. 1) gab es in den 1980er Jahren **erste Gesetzgebungsaktivitäten** und parlamentarische Beratungen im Deutschen Bundestag zum Thema des Schutzes der Erdatmosphäre und des globalen Klimas.²⁷ Im Jahr 1988 ergingen die deutschen Zustimmungsgesetze zum Wiener Übereinkommen und zum Montrealer Protokoll zum Schutz der Ozonschicht.²⁸ Die konkrete Umsetzung erfolgte untergesetzlich insbesondere in der FCKW-Halon-Verbots-Verordnung²⁹ und in der Verordnung zur Emissionsbegrenzung von leichtflüchtigen Halogenkohlenwasserstoffen.³⁰ Das Problem potenzieller negativer Klimaveränderungen infolge der Energieerzeugung durch fossile Brennstoffe wurde Mitte der 1980er Jahre zum Beratungsgegenstand im Deutschen Bundestag.³¹ Die Gesetzesbegründung zum **Stromeinspeisungsgesetz** 1990³² stellte zur Begründung der Förderung von Investitionen in erneuerbare Energien durch Einführung einer bundesweiten Festvergütung für die Einspeisung von Strom aus regenerativen Energiequellen ausdrücklich auf Gründe „der Ressourcenschonung und des Klimaschutzes“ ab.³³ 1993 beschloss der Deutsche Bundestag das Zustimmungsgesetz zur Klimaschutzrahmenkonvention.³⁴

II. Entwicklung im Kontext des Kyoto-Protokolls

- 14 Seit Ende der 1990er Jahre stand die Entwicklung des Klimaschutzrechts in Deutschland im Zeichen des Kyoto-Protokolls. Das Klimaschutzprogramm der Bundesregierung vom November 2000 nennt das Kyoto-Protokoll als zentralen Orientierungspunkt für die Ausgestaltung des Klimaschutzrechts.³⁵ Das

27 Vgl. den ersten Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre“ v. 02. 11. 1988, BT-Drs. 11/3246.

28 Übereinkommen vom 22. 03. 1985 zum Schutz der Ozonschicht, abgedruckt mit Zustimmungsgesetz des Deutschen Bundestages v. 26. 09. 1988, BGBl. II S. 901; Montrealer Protokoll vom 16. 09. 1987 über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen, abgedruckt mit Zustimmungsgesetz des Deutschen Bundestages v. 09. 11. 1988, BGBl. II S. 1014.

29 Verordnung zum Verbot von bestimmten die Ozonschicht abbauenden Halogenkohlenwasserstoffen (FCKW-Halon-Verbots-Verordnung) v. 06. 05. 1991, BGBl. I S. 1090; gestützt auf Chemikaliengesetz und Abfallgesetz.

30 Verordnung zur Emissionsbegrenzung von leichtflüchtigen Halogenkohlenwasserstoffen (2. BImSchV) vom 10. 12. 1990, BGBl. I S. 2694; Bestätigung der Verfassungsmäßigkeit bei BVerfG, NVwZ 1997, 990; zur späteren Rechtsentwicklung in diesem Bereich *Kloepfer*, Umweltrecht, 4. Aufl., S. 1581 ff.

31 Vgl. Deutscher Bundestag, 10. WP, 236. Sitzung, 03. 10. 1986, S. 18258 ff.

32 Stromeinspeisungsgesetz v. 07. 12. 1990, BGBl. I 1990, S. 2633.

33 Gesetzesbegründung zum StrEG, BT-Drs. 11/7971, S. 4.

34 Zustimmungsgesetz v. 13. 09. 1993, BGBl. II S. 1784.

35 Eckpunkte des nationalen Klimaschutzprogramms v. 14. 11. 2000, BT-Drs. 14/4729, S. 5.

Zustimmungsgesetz zum Kyoto-Protokoll erfolgte 2002.³⁶ Das **Klimaschutzprogramm 2000** reflektierte bereits die EU-interne Lastenverteilung (s. Rn. 21 f.), ging im Ambitionsniveau noch über die Verpflichtung auf EU-Ebene hinaus. Es strebte über die EU-interne Reduktionsverpflichtung von 21 % (bis 2012 im Vergleich zu 1990) eine CO₂-Emissionsreduktion von 1990–2005 um 25 % an.³⁷

Auf der Ebene der Klimaschutzinstrumente stützte sich das Klimaschutzprogramm 2000 u. a. auf das Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform (1999),³⁸ das **Erneuerbare-Energien-Gesetz** als Technologie-Fördergesetz im Bereich der Erneuerbaren Energien (2000),³⁹ ein 100.000-Dächer-Programm zum Ausbau der Photovoltaik, die Förderung verbrauchs- und emissionsarmer Motortechniken durch Förderung bestimmter Kraftstoffe, den Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung, die Verabschiedung der **Energieeinsparungsverordnung**, ein Förderprogramm zur CO₂-Minderung im Gebäudebereich und ein Maßnahmenbündel für den Verkehrsbereich.⁴⁰ Überwiegend erhielten die Klimaschutzinstrumente einen nicht-ordnungsrechtlichen, reflexiven Charakter.⁴¹ Das Klimaschutzrecht entwickelte sich als **Querschnittsmaterie** über verschiedene Fachgesetze verteilt.⁴²

Der Verhandlungsprozess zwischen Bundesregierung und Energiewirtschaft hin zum sog. Atomkonsens führte in der Novelle des Atomgesetzes 2002 zur gesetzlichen Verankerung der Beendigung der Nutzung der Kernenergie.⁴³ Die mit dem sukzessiven **Atomausstieg** verbundene Notwendigkeit der Ersetzung entfallenden Nuklearstroms durch andere Energieträger beeinflusste auch das Klimaschutzrecht. Das Klimaschutzprogramm 2000 sprach programmatisch von der „Substitution nuklearer Brennstoffe durch fossile und erneuerbare Energieträger“.⁴⁴ Einerseits war der Atomausstieg mithin ein wesentliches gesetzgeberisches Motiv zum Ausbau der Stromerzeugung durch erneuerbare Energien mit positiven Klimaschutzaspekten. Andererseits war das Szenario von drohenden Engpässen bei der Energieversorgung ein Faktor dafür, dass die **Kohle** als Energieträger mit negativer Klimabilanz lange Zeit nahezu unverändert bedeutsam im deutschen Energiemix blieb.⁴⁵

36 Zustimmungsgesetz v. 27. 04. 2002, BGBl. II S. 966.

37 Eckpunkte des nationalen Klimaschutzprogramms v. 14. 11. 2000, BT-Drs. 14/4729, S. 5, S. 10.

38 Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform v. 24. 03. 1999, BGBl. I S. 378.

39 Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) v. 29. 03. 2000, BGBl. I S. 305.

40 BT-Drs. 14/4729, S. 5 f.

41 *Sparwasser/Engel/Voßkuhle*, Umweltrecht, S. 809 ff.

42 *Gärditz*, JuS 2008, 324 (328 f.); *Koch*, NVwZ 2011, 641 (642).

43 Gesetz zur geordneten Beendigung der Kernenergienutzung vom 22. 04. 2002, BGBl. I S. 1351.

44 BT-Drs. 14/4729, S. 13.

45 Zum Problem des starken Ausbaus Erneuerbarer Energien bei kaum sinkenden Treibhausgasemissionen Agora Energiewende, Das deutsche Energiewende-Paradox: Ursachen und Herausforderungen, 2014, abrufbar unter www.agora-energiewende.de (letzter Abruf: 31. 01. 2022).

III. Bedeutungsaufstieg des EU-Klimaschutzrechts

- 17 Im **EU-Recht** bildete sich um das Jahr 2000 das bis heute prägende differenzierte System im Klimaschutzrecht heraus. Es entstand die **zweidimensionale Struktur** von Emissionshandelssektor (ETS-Sektor) und Nicht-Emissionshandelssektor (Non ETS-Sektor).⁴⁶

1. Emissionshandelssektor

- 18 Dem Emissionshandelssektor wurden in der Emissionshandelsrichtlinie 2003/87/EG⁴⁷ bestimmte Emissionsquellen zugeordnet, die insgesamt etwa 40–50 % der gesamten Treibhausgasemission der EU ausmachten. Das Cap&Trade-Modell des **EU-Emissionshandelsrechts** wurde in mehreren Handels- bzw. Zuteilungsperioden rechtlich fortentwickelt und – auch im Lichte oft geäußerter **Kritik** wegen Dysfunktionalität aufgrund unzureichender Preissignale⁴⁸ – mehrfach reformiert. In den ersten beiden Zuteilungsperioden von 2005–2007 und 2008–2012 dominierte die kostenlose Zuteilung an die Anlagenbetreiber.⁴⁹ Die Richtlinie 2009/29/EG⁵⁰ veränderte die rechtliche Architektur des Emissionshandelssystems für die dritte **Zuteilungsperiode** von 2013–2020 hin zu einer einheitlichen, EU-weiten Emissionsobergrenze und einer sukzessiven Änderung des Verteilungsmodus der Zertifikate hin zur Versteigerung.⁵¹ Für die vierte Handelsphase von 2021–2030 wurden durch die RL 2018/410/EU⁵² weitere Reformen zur Verknappung der Zertifikate und weitere Maßnahmen zur Effektivitätssteigerung des EU-Emissionshandelssystems rechtlich implementiert.⁵³

46 Kommission, Grünbuch zum Handel mit Treibhausgasemission von 2000; vgl. außerdem Richtlinienvorschlag KOM (2001) 580; dazu *Epiney*, DVBl 2002, 579 ff.; *Frenz*, ZUR 2006, 393 (394 f.).

47 Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates, ABl. 2003, L 275/32.

48 S. nur Europäischer Rechnungshof, Integrität und Umsetzung des EU-EHS, Sonderbericht Nr. 6/2015, insbes. S. 47 ff.; *Koch*, NVwZ 2011, 641 (647); *Kloepfer*, Umweltrecht, 4. Aufl. 2016, S. 1575.

49 *Hartmann*, NVwZ 2016, 189.

50 Richtlinie 2009/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Verbesserung und Ausweitung des Gemeinschaftssystems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten, ABl. 2009, L 140/63.

51 *Epiney*, ZUR 2010, 236 ff.

52 Richtlinie (EU) 2018/410 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2018 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Unterstützung kosteneffizienter Emissionsreduktionen und zur Förderung von Investitionen mit geringem CO₂-Ausstoß und des Beschlusses (EU) 2015/1814, ABl. 2018, L 76/3.

53 Ausführlich *Zenke/Telschow*, in: Theobald/Kühling, Energierecht, Abschnitt 118, Rn. 321 ff.

In Deutschland erging zur Implementation des EU-Emissionshandelssystems Mitte 2004 das **Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz** (TEHG),⁵⁴ daneben entstanden weitere flankierende Rechtsakte und Regelungen wie das Zuteilungsgesetz 2007,⁵⁵ die Nationalen Allokationspläne 2005–2007⁵⁶ und Regelungen zur Abgrenzung zum **Bundes-Immissionsschutzgesetz**.⁵⁷ Entsprechend der Abfolge der Handelsperioden auf EU-Ebene wurde auch das TEHG mehrfach geändert.

2. Nicht-Emissionshandelssektor

Der Nicht-Emissionshandelssektor umfasste den Kreis der nicht von der Emissionshandelsrichtlinie erfassten Emissionsquellen. Maßgeblich für die Emissionsminderungslasten der **EU-Mitgliedstaaten** wurde die differenzierte Verteilung nach dem Modell der Lastenteilung (Burden-Sharing). **Differenzierungskriterien** waren nach der Lastenteilungs-Entscheidung 2002/358/EG die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, der Energiemix und die Industriestruktur in den jeweiligen Mitgliedstaaten.⁵⁸

Nach der **Lastenteilungs-Entscheidung 2002/358/EG** hatte Deutschland die Treibhausgasemissionen im Verpflichtungszeitraum bis 2012 (vgl. Art. 2 Entscheidung 2002/358/EG) gegenüber 1990 um 21 % abzusenken, Großbritannien um 12,5 %, Frankreich war ein gleichbleibendes Emissionsvolumen zugestanden, Spanien eine Erhöhung um 15 % und Griechenland eine Erhöhung um 25 %.⁵⁹ Als Nachfolgerechtsakt erging die **EU-Lastenteilungs-Entscheidung 406/2009/EG** mit wiederum differenzierten Treibhausgas-Emissionsminderungspflichten für den Verpflichtungszeitraum bis 2020 gegenüber 2005. Maßgebliches Differenzierungskriterium war insbesondere die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, gemessen in Pro-Kopf-Bruttoinlandspro-

54 Gesetz über die Umsetzung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten, BGBl. I S. 1578.

55 Zuteilungsgesetz 2007 v. 26. 08. 2004, BGBl. I S. 2211.

56 Nationaler Allokationsplan 2005–2007, Beschluss des Bundeskabinetts v. 31. 03. 2004, https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Emissionshandel/nap_kabinettsbeschluss.pdf; Nationaler Allokationsplan 2008–2012, Beschluss des Bundeskabinetts v. 28. 06. 2006, https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Emissionshandel/nap_2008_2012.pdf (letzter Abruf: jeweils 10. 08. 2020).

57 Näher Weinreich/Marr, NJW 2005, 1078 (1079, 1080).

58 Entscheidung des Rates 2002/358/EG vom 25. 04. 2002 über die Genehmigung des Protokolls von Kyoto zum Rahmenübereinkommender Vereinten Nationen über Klimaänderungen im Namen der Europäischen Gemeinschaft sowie die gemeinsame Erfüllung der daraus erwachsenden Verpflichtungen, ABl. 2002, L 130/1, Erwägungsgrund (12).

59 Entscheidung des Rates 2002/358/EG vom 25. 04. 2002 über die Genehmigung des Protokolls von Kyoto zum Rahmenübereinkommender Vereinten Nationen über Klimaänderungen im Namen der Europäischen Gemeinschaft sowie die gemeinsame Erfüllung der daraus erwachsenden Verpflichtungen, ABl. 2002, L 130/1, Anhang II.

dukt.⁶⁰ Auf Deutschland entfiel eine Minderungsverpflichtung von 14 %, auf Frankreich ebenso von 14 %, auf Großbritannien von 16 %, auf Spanien von 10 % und auf Griechenland von 4 %. Auf Polen entfiel ein um 10 % erhöhtes Emissionsvolumen.

- 22 Zusätzlich zu den zentralen Vorgaben der Lastenteilungsentscheidungen für die Emissionsreduktionen in den EU-Mitgliedstaaten sind zahlreiche (für die Mitgliedstaaten verbindliche) **Einzelrechtsakte der EU** mit Klimaschutzvorgaben zu beachten. So wurde 2009 für den **Verkehrssektor** die EU-Verordnung zur Festsetzung von CO₂-Emissionsnormen und PKW und für leichte Nutzfahrzeuge⁶¹ erlassen, die 2019 novelliert wurde.⁶² Seit 2019 gibt es gesonderte CO₂-Emissionsnormen für schwere Nutzfahrzeuge und LKW.⁶³

IV. Vom Klimaschutzprogramm 2007 zur „Energiewende“ 2011

- 23 Prägende Bedeutung für Klimaschutzpolitik und Klimaschutzrecht der darauffolgenden Jahre hatten die **Meseberger Beschlüsse der Bundesregierung** vom 23.08.2007 zu einem Integrierten Energie- und Klimaprogramm.⁶⁴ Das hier verfolgte Klimaschutzziel war die Senkung der Treibhausgasemissionen in Deutschland bis 2020 um 40 % gegenüber 1990.⁶⁵ Auf der Ebene der Klimaschutzinstrumente wurde das Klimaschutzrecht stärker als je zuvor als Querschnittsthema verstanden. Das Integrierte Energie- und Klimaprogramm enthielt insgesamt 29 **sektorübergreifende Maßnahmen**. Ein deutlicher Schwerpunkt war das Thema der Emissionsreduktion durch Energieeinsparung bzw.

60 Entscheidung Nr. 406/2009/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23.04.2009 über die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen mit Blick auf die Erfüllung der Verpflichtungen der Gemeinschaft zur Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2020, ABl. 2009 L 140, 136, Erwägungsgrund (8).

61 Verordnung (EG) Nr. 443/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Festsetzung von Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen im Rahmen des Gesamtkonzepts der Gemeinschaft zur Verringerung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen, ABl. 2009, L 140/1.

62 Verordnung (EU) 2019/631 v. 17.04.2019 zur Festsetzung von CO₂-Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen und für neue leichte Nutzfahrzeuge und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 443/2009 und (EU) Nr. 510/2011, ABl. 2019, L 111/13.

63 Verordnung (EU) 2019/1242 v. 20.06.2019 zur Festlegung von CO₂-Emissionsnormen für neue schwere Nutzfahrzeuge und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 595/2009 und (EU) 2018/956 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Richtlinie 96/53/EG des Rates, ABl. EU Nr. L 198/202.

64 BMWi, Eckpunkte von Meseberg für ein integriertes Energie- und Klimaprogramm – Die 29 Maßnahmen des IEKP, 23.08.2007, abrufbar unter <https://www.bmw.de/Redaktion/DE/Downloads/E/eckpunkt-fuer-ein-integriertes-energie-und-klimaprogramm.html> (letzter Abruf: 31.01.2022).

65 BMU, Das Integrierte Energie- und Klimaprogramm der Bundesregierung, Dezember 2007, S.1, abrufbar unter https://www.bmu.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/hintergrund_meseberg.pdf (letzter Abruf: 31.01.2022).

Energieeffizienz, etwa durch Ausweitung der Kraft-Wärme-Kopplung in der Stromproduktion und Verschärfung der energetischen Anforderungen im Gebäudebereich.⁶⁶ Der Anteil erneuerbarer Energien sollte auf Grundlage des EEG weiter erhöht werden, zudem sollten neue Rechtsgrundlagen für den Einsatz von erneuerbaren Energien im Wärmebereich und die Investitionsförderung in diesem Bereich geschaffen werden.⁶⁷ Maßnahmen im Verkehrssektor zielten u. a. auf die Einbeziehung des Flugverkehrs in den Emissionshandel, einen verstärkten Einsatz von Biokraftstoffen und die Setzung von Anreizen zum Erwerb emissionsärmerer PKW durch Ausrichtung der Kfz-Steuer an den CO₂-Emissionen.⁶⁸

Das Energiekonzept der Bundesregierung vom 28.09.2010 führte wesentliche Zielsetzungen des Integrierten Energie- und Klimaprogramms von 2007 fort. Das Klimaschutzziel der Reduktion der Treibhausgasemissionen um 40 % gegenüber 1990 bis 2020 wurde ergänzt um einen weitergehenden „Entwicklungspfad“ der Minderung der Treibhausgasemission, der für 2030 eine Reduktion von minus 55 %, für 2040 von minus 40 % und für 2050 von minus 80 % bis 95 % vorsah.⁶⁹ Eine signifikante Neuausrichtung enthielt das **Energiekonzept 2010** im Bereich der Atomenergie. Gegenüber dem aufgrund des Atomkonsenses 2002 im AtomG verankerten Konzept des Atomausstiegs strebte das Energiekonzept eine Verlängerung der Laufzeiten der deutschen Kernkraftwerke um durchschnittlich 12 Jahre an; dies wurde ausdrücklich auch mit dem Ziel des Klimaschutzes begründet.⁷⁰ 24

Die im Energiekonzept 2010 vorgesehene Laufzeitenverlängerung für die Kernkraftwerke war bereits im Frühjahr 2011 wieder überholt. In der Folge des Atomunglücks im japanischen Fukushima kam es in der damaligen Bundesregierung von CDU/CSU und FDP zu einer veränderten Risikoeinschätzung hinsichtlich der Atomtechnologie.⁷¹ Die Bundesregierung fand mit den Oppositionsparteien zu einem All-Parteien-Kompromiss betreffend den 25

66 BMWi, Eckpunkte von Meseberg für ein integriertes Energie- und Klimaprogramm – Die 29 Maßnahmen des IEKP, 23.08.2007, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/eckpunkt-fuer-ein-integriertes-energie-und-klimaprogramm.html> (letzter Abruf: 31.01.2022), S. 9 f., 25.

67 BMWi, Eckpunkte von Meseberg für ein integriertes Energie- und Klimaprogramm – Die 29 Maßnahmen des IEKP, 23.08.2007, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/eckpunkt-fuer-ein-integriertes-energie-und-klimaprogramm.html> (letzter Abruf: 31.01.2022), S. 26 ff.; vgl. auch Erneuerbare Energien-Wärmegesetz vom 07.08.2008, BGBl. I S. 1658.

68 BMWi, Eckpunkte von Meseberg für ein integriertes Energie- und Klimaprogramm – Die 29 Maßnahmen des IEKP, 23.08.2007, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/eckpunkt-fuer-ein-integriertes-energie-und-klimaprogramm.html> (letzter Abruf: 31.01.2022), S. 35, 31 f.

69 Vgl. Energiekonzept der Bundesregierung v. 28.09.2010, abrufbar https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/energiekonzept-2010.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (letzter Abruf: 31.01.2022).

70 Energiekonzept der Bundesregierung v. 28.09.2010, S. 18.

71 Bundeskanzlerin Angela Merkel, „Der Weg zur Energie der Zukunft“, Regierungs-erklärung v. 9. Juni 2011, BT-PIPr 17/114, 12960 (A) ff.

Atomausstieg. Das 13. ÄG zum AtomG vom 31.03.2011 revidierte die im Energiekonzept 2010 beschlossene Verlängerung der Laufzeiten der deutschen Atomkraftwerke und verankerte erstmals feste Endtermine für den Betrieb.⁷²

V. Entwicklungen auf Ebene der deutschen Bundesländer und in den Kommunen

- 26 Im Jahr 2009 und in den Folgejahren wurden auf Bundesebene mehrere politische Initiativen ergriffen, die für die Schaffung eines Bundes-Klimaschutzgesetzes eintraten.⁷³ Jedoch blieben diese bundespolitischen Initiativen erfolglos. Dagegen waren in mehreren Bundesländern Gesetzesinitiativen zur Schaffung von **Landes-Klimaschutzgesetzen** erfolgreich. Bereits seit 1997 gab es in Hamburg ein Klimaschutzgesetz.⁷⁴ Im Jahr 2013 entstanden das Klimaschutzgesetz Nordrhein-Westfalen⁷⁵ und das Landes-Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg,⁷⁶ 2014 das Klimaschutzgesetz Rheinland-Pfalz,⁷⁷ 2015 das Klimaschutzgesetz Bremen,⁷⁸ 2016 das Berliner Energiewendegesetz⁷⁹ und 2017 das Energiewende- und Klimaschutzgesetz Schleswig-Holstein,⁸⁰ 2018 das Thüringer Klimagesetz,⁸¹ 2020 das Bayerische Klimaschutzgesetz⁸² und das Niedersächsische Klimagesetz.⁸³

72 Zur (weitgehenden) Verfassungsmäßigkeit BVerfG, Urt. v. 06.12.2016 – 1 BvR 2821/11, BVerfGE 143, 246.

73 Antrag v. Abgeordneten und Fraktion Bündnis 90/Die Grünen v. 02.12.2009, Klimaschutzgesetz vorlegen – Klimaziele verbindlich festschreiben, BT-Drs. 17/132; Antrag v. Abgeordneten und Fraktion Die Linke v. 22.04.2010, Klimaschutzziele gesetzlich verankern, BT-Drs. 17/1475; Antrag v. Abgeordneten und SPD-Fraktion v. 05.10.2010, Ein nationales Klimaschutzgesetz – Verbindlichkeit stärken, Verlässlichkeit schaffen, der Vorreiterrolle gerecht werden, BT-Drs. 17/3172; Gesetzesentwurf von Abgeordneten und Fraktion Bündnis 90/Die Grünen v. 05.06.2013, Entwurf eines Gesetzes zur Festlegung nationaler Klimaschutzziele und zur Förderung des Klimaschutzes (Klimaschutzgesetz), BT-Drs. 17/13757; dazu auch *Groß*, ZUR 2011, 171ff.; *Rodi/Sina*, Das Klimaschutzrecht des Bundes – Analyse und Vorschläge zu seiner Weiterentwicklung, Studie im Auftrag des UBA, 2010, S. 369.

74 Klimaschutzgesetz Hamburg v. 25.06.1997, HmbGVBl. S. 261; abgelöst durch Gesetz v. 20.02.2020, HmbGVBl. S. 148.

75 Klimaschutzgesetz Nordrhein-Westfalen v. 29.01.2013, GV. NRW, S. 29.

76 Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg v. 23.07.2013, GBl. BW, S. 229.

77 Gesetz v. 19.08.2014, GVBl. RP, S. 188.

78 Gesetz v. 24.03.2015, Brem. GBl. 2015, S. 124.

79 Gesetz zur Umsetzung der Energiewende und zur Förderung des Klimaschutzes in Berlin vom 22.03.2016, GVBl. S. 122.

80 Gesetz zur Energiewende und zum Klimaschutz in Schleswig-Holstein v. 07.03.2017, GVBl. S. 124.

81 Thüringer Gesetz zum Klimaschutz und zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels v. 18.12.2018, GVBl. Thüringen, S. 816.

82 Bayerisches Klimaschutzgesetz v. 23.11.2020, GVBl. BY, S. 598, 656.

83 Niedersächsisches Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes und zur Minderung der Folgen des Klimawandels v. 10.12.2020, Nds. GVBl. S. 464.

Typische Regelungsgehalte der Landes-Klimaschutzgesetze⁸⁴ sind die Festlegung eigenständiger Klimaschutzziele für das jeweilige **Bundesland**,⁸⁵ Vorgaben für eine konkretisierende Klimaschutzplanung für die jeweilige Landesregierung, Vorgaben für die Raumordnung,⁸⁶ Investitionen der öffentlichen Hand⁸⁷ sowie Maßnahmen für die Anpassung an Folgen des Klimawandels.⁸⁸ 27

Auch in den **Kommunen** entwickelte sich der Klimaschutz zu einem eigenen rechtlichen Handlungsfeld. Handlungsschwerpunkte liegen hier häufig im Energiebereich – oft auch im Tätigkeitsbereich von **Stadtwerken** –,⁸⁹ im Verkehrsbereich sowie übergreifend im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit und Information.⁹⁰ Im **Bauplanungsrecht** gelten u. a. die mit dem Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden 2011⁹¹ in das BauGB aufgenommenen Vorgaben zur Beachtung von Klimaschutzbelangen bei der Aufstellung von Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen.⁹² 28

VI. Umsetzung des Pariser Abkommens

Seit der Verabschiedung des PA im Dezember 2015 steht die Entwicklung des Klimaschutzrechts in Deutschland im Zeichen der Umsetzung des Abkommens. Für die Rechtsentwicklung ist dabei prägend, dass neben **Deutschland** (und den weiteren EU-Mitgliedstaaten) auch die EU selbst Vertragspartei des PA ist (s. Rn. 8 ff.). Das supranationale EU-Recht tritt mit seinen besonderen rechtlichen Qualitäten (Anwendungsvorrang und unmittelbare Wirkung) und seinen spezifischen wirkmächtigen Instrumenten zur Rechtsdurchsetzung (u. a. Vertragsverletzungsverfahren bis hin zur Verurteilung durch den EuGH; Haftungstatbestände) zum völkerrechtlichen Klimaschutzregime des PA hinzu. **EU-Rechtsakte zur Umsetzung** des PA entfalten in den EU-Mitgliedstaaten eine katalysierende Wirkung, ähnlich wie die EU-Rechtsakte zur Umsetzung der Aarhuskonvention diesen Rechtsakt des Umweltvölkerrechts effektiv verstärken.⁹³ 29

84 Vgl. zu Querschnittsbetrachtungen zu den Landes-Klimaschutzgesetzen *Sina*, EurUP 2018, 314 ff.; *Stätsche*, ZUR 2018, 131 ff.

85 Vgl. *Wickel*, NordÖR 2020, 157 (159).

86 Vgl. *Heß/Kachel/Lange*, EnWZ 2013, 155 (161 f.).

87 *Wickel*, NordÖR 2020, 157 (163 f.).

88 *Stätsche*, ZUR 2018, 131 (133, 137, 139, 141 f.).

89 Vgl. *Kahl/Schmidtchen*, Kommunaler Klimaschutz durch Erneuerbare Energien, 2013.

90 Dazu etwa *Böhm*, Umweltschutz und Kommunalrecht, in: *Böhm/Schmehl* (Hrsg.), *Verfassung – Verwaltung – Umwelt*, 2010, S. 47 ff.; *Gläß*, *Rechtsfragen des kommunalen Anschluss- und Benutzungszwangs in Zeiten von Klimawandel und Energiewende*, 2016.

91 Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden v. 22. 07. 2011, BGBl. I S. 1509.

92 Dazu *Kloepfer*, *Umweltrecht*, 4. Aufl. 2016, S. 1584 f.

93 Dazu bereits *Saurer*, NVwZ 2017, 1574 (1577).

1. Umsetzung des PA im EU-Klimaschutzrecht – Europäisches Klimagesetz

- 30 Im EU-Primärrecht hat der Vertrag von Lissabon in den Kompetenztitel zum EU-Umweltrecht in Art. 191 Abs. 1 Sp. Str. 4 AEUV ausdrücklich den Klimaschutz als Regelungsgegenstand aufgenommen („insbesondere zur **Bekämpfung des Klimawandels**“). Gem. Art. 192 AEUV findet im Bereich des Art. 191 AEUV das **ordentliche Gesetzgebungsverfahren** gem. Art. 294 AEUV Anwendung, d. h. es sind im EU-Klimaschutzrecht Mehrheitsentscheidungen gegenüber Abstimmungsminderheiten im Europäischen Parlament und im Rat möglich.
- 31 Die EU ratifizierte das Pariser Abkommen mit Beschluss des Rates vom 05.10.2016.⁹⁴ Der **Emissionsminderungsbeitrag der EU** und der Mitgliedstaaten innerhalb des „bottom up“-Ansatzes des PA wurde anknüpfend an eine Festlegung des Rates vom Oktober 2014⁹⁵ bereits im Vorfeld des PA festgelegt als Reduktion der Treibhausgasemissionen der gesamten EU bis 2030 (im Vergleich zu 1990) um mindestens 40 %.⁹⁶
- 32 Zur Umsetzung der unter dem PA eingegangenen Verpflichtungen hat die EU gestützt auf Art. 191 und Art. 192 AEUV inzwischen zahlreiche EU-Rechtsakte erneuert bzw. neu erlassen.

Zentrale Bedeutung hat die **EU-Governance-Verordnung für die Energieunion und den Klimaschutz** (VO 2018/1999/EU) vom 11. 12. 2018.⁹⁷ Die Verordnung errichtet einen Governance-Mechanismus in Ausrichtung auf Klimaschutzziele und Rechtsrahmen des PA, der das Handeln der EU-Mitgliedstaaten koordiniert.⁹⁸ Kapitel 2 der Verordnung (Art. 3-Art. 14) enthält umfangreiche Vorgaben an die Erstellung **integrierter nationaler Energie- und Klimapläne**. Die Mitgliedstaaten sind zur Aufstellung dieser Pläne für jeweils einen Zehn-Jahres-Zeitraum verpflichtet, wobei der erste integrierte nationale Energie- und Klimaplan den Zeitraum 2021–2030 umfasst (Art. 3 Abs. 1 VO 2018/1999/EU). Darüber hinaus verpflichtet Kapitel 3 der Verordnung (Art. 15-Art. 16) die EU-Mitgliedstaaten zur Erstellung von Langfriststrategien zur Reduktion von Treibhausgasemissionen für einen Zeitraum von mindestens 30 Jahren, beginnend mit dem Jahr 2020 (Art. 15 Abs. 1 VO 2018/1999/EU).

94 Beschluss (EU) 2016/1841 des Rates vom 5. Oktober 2016 über den Abschluss des im Rahmen des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen geschlossenen Übereinkommens von Paris im Namen der Europäischen Union, ABl. 2016, L 282/1.

95 Schlussfolgerungen des Europäischen Rats v. 23./24. 10. 2014 zum Rahmen für die Klima- und Energiepolitik der Union bis 2030, SN 79/14.

96 Vgl. Tagung des Rates (Umwelt), 06.03.2015, abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/env/2015/03/06/> (letzter Abruf: 31.01.2022).

97 Verordnung 2018/1999/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz, ABl. 2018, L 328/1.

98 Näher *Schlacke/Knodt*, ZUR 2019, 404 ff.

Die duale Grundstruktur des EU-Klimaschutzrechts, die zwischen Emissionshandelssektor und Nicht-Emissionshandelssektor unterscheidet, wird fortgeführt. Die Rechtsgrundlagen für den Emissionshandelssektor wurden mit der Richtlinie 2018/410/EU⁹⁹ (s. Rn. 19) reformiert. Für den **Nicht-Emissionshandelssektor** wurde die EU-Verordnung 2018/842/EU¹⁰⁰ erlassen – in der rechtsbegrifflichen Ausgestaltung durch das KSG die „**Europäische Klimaschutzverordnung**“ (vgl. Begriffsbestimmung des § 2 Nr. 4 KSG). Gebräuchlich sind auch die Bezeichnungen EU-Lastenteilungs-Verordnung bzw. EU-Effort Sharing-Verordnung. Die VO 2018/842/EU tritt funktional an die Stelle der EU-Lastenteilungs-Entscheidungen von 2002 und 2009 (s. Rn. 22). Entsprechend der Regelungstechnik der früheren Lastenteilungs-Rechtsakte legt bei der VO 2018/842/EU Anhang I für die EU-Mitgliedstaaten differenzierte Treibhausgasemierungsziele fest. Im Zeitraum bis 2030 muss Deutschland gegenüber 2005 die Treibhausgasemissionen um 38 % senken, Frankreich um 37 %, Spanien um 26 %, Griechenland um 16 % und Polen um 7 %.¹⁰¹

Für den sog. **LULUCF-Sektor** (Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft) wurde mit der Verordnung 2018/841/EU ein eigenständiger EU-Rechtsakt zur Einbeziehung in die Anstrengungen der EU zur Erreichung des Klimaschutzziels 2030 geschaffen.¹⁰²

Die EU-Kommission ergriff Ende 2019 die Initiative zum Legislativvorhaben des „**European Green Deal**“, das eine Steigerung der Klimaschutzambitionen der EU und damit auch eine Erhöhung der Emissionsminderungslasten der EU-Mitgliedstaaten anstrebte.¹⁰³ Im März 2020 legte die Kommission ihren Vorschlag für ein Europäisches Klimagesetz vor.¹⁰⁴ Der Rat und das Europäische Parlament erzielten zunächst im April 2021 eine politische Eini-

99 Richtlinie (EU) 2018/410 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2018 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Unterstützung kosteneffizienter Emissionsreduktionen und zur Förderung von Investitionen mit geringem CO₂-Ausstoß und des Beschlusses (EU) 2015/1814, ABl. 2018, L 76/3.

100 Verordnung (EU) 2018/842 v. 30.05.2018 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013, ABl. 2018, L 156/26.

101 Im Zuge des Europäischen Klimagesetzes 2021 (s. sogleich Rn. 35) ist eine Neuerung der EU-Lastenteilungsverordnung und eine Steigerung der Emissionsvorgaben an die Mitgliedstaaten zu erwarten.

102 Verordnung (EU) 2018/841 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 über die Einbeziehung der Emissionen und des Abbaus von Treibhausgasen aus Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft in den Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030, ABl. 2018, L 156/1.

103 Mitteilung der Kommission v. 11.12.2019, Der europäische Grüne Deal, COM(2019), 640 final, S. 4, 6.

104 Mitteilung der Kommission v. 04.03.2020. Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1999 (Europäisches Klimagesetz), COM(2020) 80 final, S. 3.

gung¹⁰⁵ und erließen im Juni 2021 die entsprechenden Beschlüsse im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren.¹⁰⁶ Das als EU-Verordnung beschlossene **Europäische Klimagesetz** legt für die EU das Ziel der Klimaneutralität bis spätestens 2050 und negative Treibhausgasemissionen ab diesem Zeitpunkt fest (Art. 2 Abs. 1 Europäisches Klimagesetz).¹⁰⁷ Als „Klimazwischenziel“ strebt die EU bis 2030 die Senkung der Treibhausgasemissionen um mindestens 55 % gegenüber 1990 an (Art. 4 Abs. 1 UAbs. 1 Europäisches Klimagesetz). Mit Blick auf die wachsende Bedeutung von CO₂-Senken wurde eine Grenze von 225 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalent für den Beitrag des Nettoabbaus von Treibhausgasen zum Klimaziel der Union für 2030 festgelegt (Art. 4 Abs. 1 UAbs. 2 Europäisches Klimagesetz).

- 35a Zur Umsetzung der Ziele des Europäischen Klimaschutzgesetzes legte die EU-Kommission am 14. 07. 2021 mit der Mitteilung „**Fit für 55**“¹⁰⁸ ein **Paket von Rechtsetzungsvorschlägen** vor, die sektorübergreifend ansetzen, um die erhöhten Ambitionen zur Senkung von Treibhausgasemissionen mit konkreten Maßnahmen zu unterlegen. Unter anderem sieht die Kommission Änderungen im EU-Emissionshandelssystem vor.¹⁰⁹ Es soll der lineare Kürzungsfaktor für die zulässige Gesamtmenge an Emissionen von bisher 2,2 auf 4,2 % signifikant erhöht werden, womit der Reduktionsbeitrag des ETS-Sektors auf eine Minderung der Treibhausgasemissionen von 61 % bis 2030 gegenüber 2005 erhöht würde.¹¹⁰ Weiterhin schlägt die EU-Kommission die Einführung eines gesonderten **Emissionshandelssystems** für die Sektoren **Gebäude und Straßenverkehr** vor, wobei die Teilnahmeverpflichtung am Handelssystem nicht die Verbraucher/innen, sondern die Brennstoffanbieter/innen treffen soll.¹¹¹ Ein weiterer Richtlinienvorschlag sieht die Einführung eines Grenz-

105 Vgl. Europäisches Klimagesetz: Rat und Parlament erzielen vorläufige Einigung, Pressemitteilung Nr. 100/21 des Rats der EU v. 05. 05. 2021.

106 Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 401/2009 und (EU) 2018/1999 („Europäisches Klimagesetz“), ABl. 2021, L 243/1.

107 Im Überblick zum Europäischen Klimagesetz Frenz, EnWZ 2021, 201 (204 ff.); Burgi, NVwZ 2021, 1401 (1402 f.).

108 Mitteilung der Kommission v. 14. 07. 2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021), 550 final.

109 Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union, des Beschlusses (EU) 2015/1814 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und der Verordnung (EU) 2015/757, COM(2021) 551 final.

110 Dazu und weiteren Änderungsvorschlägen Ehrmann, Versorgungswirtschaft 2021, 357 (359 f.).

111 Mitteilung der Kommission v. 14. 07. 2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021), 550 final, S. 9, 14; dazu und zu Konsequenzen für das deutsche BEHG Schlacke/Köster/Wentzien/Thierjung, EnWZ 2021, 7 (10 f., 12 f.).

ausgleichssystems für Treibhausgasemissionen vor,¹¹² das verhindern möchte, dass aus Klimaschutzvorgaben der EU für europäische Unternehmen Nachteile im internationalen Wettbewerb erwachsen.¹¹³ Weitere Beispiele aus der Vielzahl der Änderungsvorschläge betreffen die EU-Lastenteilungs- bzw. Klimaschutzverordnung,¹¹⁴ die EU-Energieeffizienzrichtlinie¹¹⁵ und die Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden.¹¹⁶ Die EU-Kommission sieht zudem die Einrichtung eines **Europäischen Klima-Sozialfonds** zur Unterstützung besonders stark von Energie- oder Mobilitätsarmut betroffener Bürger/innen vor, der aus nationalen Mitteln sowie Einnahmen aus dem Emissionshandel Gebäude und Straßenverkehr finanziert werden soll.¹¹⁷

2. Umsetzung in Deutschland

In Deutschland erfolgte wie in zahlreichen Vertragsstaaten (s. Rn.8) eine zügige Ratifikation des Abkommens, nämlich durch Zustimmungsgesetz vom 28.09.2016.¹¹⁸ Die Umsetzung der unter dem Pariser Abkommen eingegangenen Verpflichtungen erfolgte zunächst auf Grundlage des im November 2016 von der Bundesregierung beschlossenen **Klimaschutzplan 2050**.¹¹⁹ Der Klimaschutzplan 2050 statuierte als Emissionsminderungsziel für 2030 eine Reduktion der nationalen Treibhausgasemissionen um mindestens 55 % gegenüber 1990, für 2040 um mindestens 40 % und für 2050 die „**weitgehende Treibhausneutralität**“.¹²⁰ Zudem wurden zur Erreichung des Zwischenziels 2030 sektorale Treibhausgasemissions-Reduktionsziele gegenüber dem Emissionsniveau von 1990 für die Sektoren Energiewirtschaft (minus 61–62 %), Gebäude (minus 66–67 %), Verkehr (minus 40–42 %), Industrie (minus 49–51 %) und Landwirtschaft (minus 31–34 %) festgelegt.¹²¹ In rechtlicher Hinsicht ist der Klimaschutzplan 2050 allein im Binnenverhältnis

112 Das Grenzausgleichssystem wird in der Diskussion nach dem englischen Begriff „Carbon Border Adjustment Mechanism“ auch schlicht als „CBAM“ bezeichnet, vgl. Falke, ZUR 2021, 567 (571).

113 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines CO₂-Grenzausgleichssystems, vom 14.07.2021, COM (2021) 564 final.

114 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/842 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris vom 14.07.2021, COM(2021) 555 final.

115 Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Energieeffizienz (Neufassung) v. 14.07.2021, COM(2021) 558 final.

116 Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (Neufassung), COM(2021) 802 final.

117 Mitteilung der Kommission v. 14.07.2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021), 550 final, S. 5 f.

118 Zustimmungsgesetz zum Pariser Abkommen, BGBl. 2016 II, S. 1082.

119 Klimaschutzplan 2050 – Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung, BT-Drs. 18/10370.

120 BT-Drs. 18/10370, S. 14.

121 BT-Drs. 18/10370, S. 18.

der Bundesregierung verbindlich, da er nicht in die Rechtsform eines Gesetzes oder einer Rechtsverordnung gegossen wurde.¹²² Zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050 durch konkrete rechtliche Instrumente¹²³ beschloss die Bundesregierung im Jahr 2019 das **Klimaschutzprogramm 2030**.¹²⁴

- 37 Nach der **Bundestagswahl 2017** sah der **Koalitionsvertrag** von CDU, CSU und SPD vom 12. 03. 2018 eine weitergehende Schaffung von gesetzlichen Grundlagen zur Erreichung der nationalen, europäischen und völkerrechtlichen Klimaschutzziele vor, insbesondere die Verabschiedung eines Gesetzes zur Einhaltung der Klimaschutzziele 2030.¹²⁵
- 38 Im Februar 2019 legte das Bundesumweltministerium einen **ersten Referentenentwurf** für ein Bundes-Klimaschutzgesetz vor.¹²⁶ Der Referentenentwurf entsprach (bei einem Gesamtumfang von 18 Paragraphen) in der Grundstruktur bereits dem später beschlossenen KSG. Unterschiede zur heutigen Gesetzesfassung betreffen etwa die institutionelle Einbindung sachverständiger Expertise¹²⁷ und die Regelung von Klimaschutzmaßnahmen bei Kapitalanlagen des Bundes¹²⁸ (§ 17 KSG 2019). Ein **weiterer Referentenentwurf** des Bundesumweltministerium im Umfang von 15 Paragraphen folgte im Oktober 2019.¹²⁹ Die Bundesregierung und die Regierungsfractionen CDU/CSU und SPD brachten ebenfalls im Oktober 2019 gleichlautende **Gesetzesentwürfe** in den Deutschen Bundestag ein.¹³⁰ Aus der Beratung im Umweltausschuss des Bundestages gingen Änderungsvorschläge hervor, die Eingang in die heutige Gesetzesfassung fanden.¹³¹ Am 15. 11. 2019 wurde das KSG im Bundestag

122 VG Berlin, ZUR 2020, 160, 162; Saurer, NVwZ 2017, 1574 (1578).

123 Franzius, EnWZ 2019, 435 (436).

124 Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050, BT-Drs. 19/13900.

125 Koalitionsvertrag v. 12. 03. 2018, S. 140 f., www.bundesregierung.de/Content/DE/Anlagen/2018/03/2018-03-14-koalitionsvertrag.pdf (letzter Abruf: 22. 05. 2018).

126 Der Referentenentwurf zum KSG vom Februar 2019 ist soweit ersichtlich bislang nicht offiziell veröffentlicht worden; verfügbar ist er aber im Internet, etwa unter www.klimareporter.de/images/dokumente/2019/02/ksg.pdf (letzter Abruf: 31. 01. 2022); vgl. dazu Scharlau/Swiekowski-Trzaska/Keimeyer/Klinski/Sina, NVwZ 2020, 1 (1) mit Fn. 7.

127 Vgl. die starke Stellung des „Unabhängigen Sachverständigengremiums für Klimafragen“ gem. § 12 und § 13 KSG-RefE 2/2019.

128 § 12 und § 13 KSG-RefE 2/2019.

129 Referentenentwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Glaeserne_Gesetze/19_Lp/ksg/Entwurf/ksg_refe_bf.pdf (letzter Abruf: 31. 01. 2022).

130 Gesetzesentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD für ein Gesetz zur Einführung eines Bundes-Klimaschutzgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften v. 22. 10. 2019, BT-Drs. 19/14337; Gesetzesentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Einführung eines Bundes-Klimaschutzgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften v. 18. 10. 2019, BR-Drs. 521/19.

131 Vgl. Beschlussempfehlung des Umweltausschusses v. 13. 11. 2019, BT-Drs. 19/15128; Bericht des Umweltausschusses v. 14. 11. 2019, BT-Drs. 19/15230.

verabschiedet. Der Bundesrat erhob keinen Einspruch.¹³² Das KSG trat nach Ausfertigung und Verkündung am 18. 12. 2019 in Kraft.¹³³

Das KSG setzt auch den weiteren zeitlichen Rahmen für die Fortentwicklung des Klimaschutzrechts. Verschiedene **Berichts- und Evaluationspflichten** greifen erstmals im Frühjahr 2021 und danach in periodischen Abständen. Dies gilt insbesondere für den **Nachsteuerungsmechanismus** des Art. 8 KSG (Sofortprogramm bei Überschreitung der Jahresemissionsmengen), der ggf. zum Ausgangspunkt für weitere Aktivitäten für Gesetz- und Verordnungsgeber im Klimaschutzrecht werden wird.¹³⁴ Daneben bestehen weitere zeitliche Vorgaben unmittelbar aus dem EU-Recht, beispielsweise nach Art. 15 EU-Governance-Verordnung zur Vorlage des nationalen Energie- und Klimaplanes für 2020–2030 (s. Rn. 34). Die Vorgaben wurden umgesetzt durch die im Juni 2020 von der Bundesregierung beschlossene und der EU-Kommission übermittelte finale Fassung des Nationalen Energie- und Klimaplanes.¹³⁵

Das Bundesverfassungsgericht hat im Beschluss vom 24. März 2021 den verfassungsrechtlichen Rahmen des Klimaschutzrechts neu vermessen und weitreichende Vorgaben für die zukünftige Gestaltung des KSG formuliert.¹³⁶ Insbesondere entfaltete das Gericht die klimaschutzrechtliche Bedeutung der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG, die den Staat zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen auch im Interesse künftiger Generationen verpflichtet.¹³⁷ Das **Bundesverfassungsgericht** würdigt die Staatszielbestimmung eingehend im Lichte klimawissenschaftlicher Erkenntnisse einschließlich der wissenschaftlichen Begründung der Begrenzung der Erderwärmung auf 2 Grad, besser 1,5 Grad gegenüber vorindustrieller Zeit. Das Gericht entnimmt dem Art. 20a GG demgemäß die Pflicht zu ambitionierten Klimaschutzanstrengungen, die dem klimawissenschaftlichen Risikozuszenario gerecht werden. Art. 20a GG gebietet, dass „das knappe **CO₂-Restbudget** hinreichend schonend aufgezehrt und so Zeit gewonnen wird, rechtzeitig erforderliche Transformationen einzuleiten, welche die Freiheitseinbußen durch die verfassungsrechtlich unausweichliche Reduktion von CO₂-Emissionen und CO₂-relevantem Freiheitsgebrauch lindern, indem sie CO₂-neutrale Verhaltensalternativen verfügbar machen“. ¹³⁸

Grundrechtliche Klimaschutzpflichten entnimmt das Bundesverfassungsgericht den grundrechtlichen Schutzpflichten¹³⁹ – vor allem den **Schutzpflichten**.

132 Bundesrat, 983. Sitzung, 29. 11. 2019, BR-Drs. 606/19(B).

133 Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG), verkündet am 17. 12. 2019 als Art. 1 des Artikelgesetzes zur Einführung eines Bundes-Klimaschutzgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften v. 12. 12. 2019, BGBl. I S. 1513, gemäß Art. 4 in Kraft getreten am Tag nach der Verkündung.

134 Saurer, NuR 2020, 433 (435 f.).

135 Vgl. <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Textsammlungen/Energie/necp.html> (letzter Abruf: 31. 01. 2022).

136 BVerfG, Beschl. v. 24. 03. 2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., NJW 2021, 1723.

137 BVerfG, Beschl. v. 24. 03. 2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., NJW 2021, 1723 (1738 ff.).

138 BVerfG, Beschl. v. 24. 03. 2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., NJW 2021, 1723 (1739).

139 Dazu Groß, NVwZ 2020, 337; Kahl, Jura 2021, 117; Calliess, ZUR 2021, 323.

tendimensionen des Rechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit gemäß Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG¹⁴⁰ und der Eigentumsgarantie des Artikel 14 Grundgesetz¹⁴¹ – und dem neu entwickelten grundrechtlichen Gebot des intertemporalen Freiheitsschutzes.¹⁴² Das Bestehen eines grundrechtlichen **Rechts auf ein ökologisches Existenzminimum** lässt das Bundesverfassungsgericht offen.¹⁴³ In der Abwägung misst das Bundesverfassungsgericht dem Klimaschutz mit steigender Realisierung des Risikopotentials der Erderwärmung ein wachsendes Gewicht zu.¹⁴⁴

- 42 In Anwendung dieser Kontrollmaßstäbe auf das KSG 2019 hat das Bundesverfassungsgericht die in § 3 Abs. 1 KSG 2019 und § 1 S. 3 KSG 2019 verankerten konkreten **Klimaschutzziele** für 2030 (Verringerung der Treibhausgasemissionen um 55 % gegenüber 1990) und für 2050 (Erreichen der Klimaneutralität) verfassungsrechtlich nicht beanstandet. Für das Bundesverfassungsgericht lagen diese Festlegungen im Ergebnis innerhalb des Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers, allerdings betont das Gericht auch die Pflicht zum vorausschauenden Handeln in der Zeit bis 2030 hinsichtlich der später drohenden Reduktionslast.¹⁴⁵ Für verfassungswidrig erklärte das Bundesverfassungsgericht aber die Regeln des KSG 2019 zur **Zuständigkeitsverteilung zwischen Legislative und Exekutive** für die Festlegung von Zwischenzielen auf dem Emissionsminderungspfad nach 2030. Für die Jahre nach 2030 hatte das KSG 2019 weder Zwischenziele für das insgesamt zu erreichende Emissionsminderungsniveau noch für einzelne Sektoren festgelegt, sondern die Regelung in § 4 Abs. 5 KSG im Wege der Delegation an die Bundesregierung als Verordnungsgeberin überantwortet. Das Bundesverfassungsgericht sah hierin einen Verstoß gegen Art. 80 GG und den Wesentlichkeitsgrundsatz. Der Gesetzgeber müsse „die erforderlichen Regelungen zur Größe der für bestimmte Zeiträume insgesamt zugelassenen Emissionsmengen selbst treffen.“¹⁴⁶ Das BVerfG legte einen Übergangszeitraum bis zum 31.12.2022 zur Vornahme der verfassungsrechtlich gebotenen Neuregelungen durch den Bundesgesetzgeber fest.
- 43 Der Bundesgesetzgeber reagierte auf die verfassungsrechtliche Grundlegung des Bundesverfassungsgerichts im Beschluss vom 24. März 2021 mit einer schnell nach Bekanntwerden des Urteils eingeleiteten Reform des KSG. Die Bundesregierung beschloss bereits Anfang Mai 2021 einen **Gesetzentwurf** zur Änderung des KSG.¹⁴⁷ Der Bundesrat legte eine Stellungnahme mit teilweiser Ablehnung und verschiedenen Änderungsvorschlägen vor, die die

140 BVerfG, Beschl. v. 24. 03. 2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., NJW 2021, 1723 (1731 f.).

141 BVerfG, Beschl. v. 24. 03. 2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., NJW 2021, 1723 (1735 f.).

142 BVerfG, Beschl. v. 24. 03. 2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., NJW 2021, 1723 (1737 ff.); Analyse bei Schlacke, NVwZ 2021, 912.

143 BVerfG, Beschl. v. 24. 03. 2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., NJW 2021, 1723 (1727).

144 BVerfG, Beschl. v. 24. 03. 2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., NJW 2021, 1723 (1728 f.).

145 BVerfG, Beschl. v. 24. 03. 2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., NJW 2021, 1723 (1739).

146 BVerfG, Beschl. v. 24. 03. 2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., NJW 2021, 1723 (Ls. 5).

147 Gesetzentwurf der Bundesregierung v. 14. 5. 2021, BR-Drs. 411/21.

Bundesregierung aber überwiegend nicht aufgriff.¹⁴⁸ Die Beratungen im Umweltausschuss des Bundestags ergaben mehrere Änderungen.¹⁴⁹ Noch im Juni 2021 verabschiedete der Bundestag die **Novelle des Klimaschutzgesetzes 2021**, die auch den Bundesrat passierte.¹⁵⁰

Zentrale Inhalte der Novelle des Klimaschutzgesetzes 2021 sind das Vorziehen des Ziels der **Treibhausgasneutralität** von 2050 auf 2045 (§ 3 Abs. 2 KSG 2021) und die Steigerung des Ambitionsniveaus der Klimaschutzbemühungen bis 2030 gegenüber 1990 von 55 % im KSG 2019 auf 65 % im KSG 2021 (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 KSG 2021). Zudem wurden die **Emissionsminderungs-Zwischenziele** für den Zeitraum nach 2030 stärker konkretisiert durch Einfügung eines Zwischenziels für 2040 (Minderung um 88 % gegenüber 1990, § 3 Abs. 1 Nr. 2 KSG 2021) und von Jahresvorgaben für 2031 bis 2040 (§ 4 Abs. 1 S. 6 KSG i. V. m. Anlage 3 KSG 2021). Für den **Sektor Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (LULUCF)** wurde eine eigenständige Zielvorgabe eingeführt (§ 3a KSG 2021). Die vom Bundesrat im Gesetzgebungsverfahren geforderte Aufnahme einer Zielvorgabe zum Aufgabenkreis „Anpassungsfähigkeit an den Klimawandel, Stärkung der Widerstandsfähigkeit und Verringerung der Anfälligkeit gegenüber Klimaänderungen“ konnte sich im Gesetzgebungsverfahren nicht durchsetzen.¹⁵¹

Der im Auftrag der Bundesregierung erstellte und am 15. 10. 2021 veröffentlichte **Projektionsbericht 2021** zur Entwicklung der Treibhausgasemissionen in Deutschland dient der Erfüllung der Berichtspflichten gem. Art. 18 EU-Governance-Verordnung und § 10 Abs. 2 KSG.¹⁵² Der Projektionsbericht, der auch in den **Klimaschutzbericht 2021** der Bundesregierung aufgenommen wurde,¹⁵³ enthält eine Projektion für die Entwicklung der Treibhausgasemissionen in Deutschland für den Zeitraum 2021 bis 2040 auf Basis der bis August 2020 verabschiedeten Klimaschutzmaßnahmen. Danach ist für Deutschland bis 2030 eine Minderung gegenüber 1990 um 49 % bzw. um 51 % (bei Berücksichtigung eines zu prognostizierenden Anstiegs des Preisniveaus im EU-Emissionshandelssystem) zu erwarten, bis 2040 eine Minderung von 67 %.¹⁵⁴ Die projizierten Zielwerte bleiben deutlich hinter den oben genannten Minderungszielen des 2021 novellierte KSG von 65 % bis 2030 und 88 %

148 Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung v. 2. 6. 2021, BT-Drs. 19/30230 mit Stellungnahme des Bundesrates in Anl. 3 und Gegenäußerung der Bundesregierung in Anl. 4.

149 Vgl. BT-Drs. 19/30949.

150 Erstes Gesetz zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes v. 18. 08. 2021, BGBl. I S. 3905.

151 Vorschlag des Bundesrates zur Einfügung eines neuen § 3 Abs. 5 KSG, vgl. BT-Drs. 19/30230, Anl. 3, S. 31 und 37.

152 Projektionsbericht 2021 für Deutschland, abrufbar unter <https://www.bmuv.de/download/projektionsbericht-der-bundesregierung-2021> (letzter Abruf: 31. 01. 2021).

153 Klimaschutzbericht 2021 der Bundesregierung v. 05. 11. 2021, BT-Drs. 20/47, S. 4, 15 ff.

154 Klimaschutzbericht 2021 der Bundesregierung v. 05. 11. 2021, BT-Drs. 20/47, S. 15.

bis 2040 zurück und lassen entsprechende Anpassungen im Klimaschutzrecht erwarten.¹⁵⁵

- 44b Im **Koalitionsvertrag 2021–2025** von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP hat die Weiterentwicklung des Klimaschutzrechts zentrale Bedeutung.¹⁵⁶ Der Koalitionsvertrag strebt die Schaffung eines Regelwerks an, das „den Weg frei macht für Innovationen und Maßnahmen, um Deutschland auf den 1,5 Grad-Pfad zu bringen“.¹⁵⁷ Ausdrücklich heißt es, das Klimaschutzgesetz solle noch im Jahr 2022 „konsequent“ weiterentwickelt werden. Zudem solle ein „Klimaschutz-Sofortprogramm mit allen notwendigen Gesetzen, Verordnungen und Maßnahmen“ auf den Weg gebracht werden. Klimaschutz werde zu einer Querschnittsaufgabe, „indem das jeweils federführende Ressort seine Gesetzentwürfe auf ihre Klimawirkung und die Vereinbarkeit mit den nationalen Klimaschutzziele hin prüft und mit einer entsprechenden Begründung versieht (Klimacheck)“.¹⁵⁸ Der Koalitionsvertrag sieht zahlreiche **klimapolitische Maßnahmen** für verschiedene Teilbereiche des Klimaschutzrechts vor, so den Ausbau Erneuerbarer Energien, den Ausbau der Energieinfrastruktur einschließlich Wasserstoffinfrastruktur, Einführung von sog. Klimaschutzdifferenzverträgen zur unternehmensbezogenen Bewältigung von Transformationsprozessen und ein Aktionsprogramm „Natürlicher Klimaschutz“.¹⁵⁹ Eine organisationsrechtliche Veränderung in der von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gebildeten Bundesregierung ist die Konzentration von Zuständigkeiten für den Bereich des Klimaschutzes beim neu zugeschnittenen Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz.¹⁶⁰

C. Gesetzgebungskompetenzen

I. Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG

- 45 Verfassungsmäßige Voraussetzung für den Erlass des KSG als Bundesgesetz ist wegen der **regelmäßigen Zuständigkeit der Länder** für die Gesetzgebung (Art. 70 GG) das Vorliegen eines Kompetenztitels zugunsten des Bundes im Grundgesetz. Eine ausdrückliche Bezugnahme auf das „Klima“ als **Regelungsgegenstand von Bundesgesetzen** gibt es im Grundgesetz allerdings

155 Vgl. *Stäsche*, EnWZ 2021, 446 (454).

156 S. in diesem Band auch „Einführung O. Ausblick nach dem Koalitionsvertrag“.

157 Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, abrufbar unter <https://www.tagesschau.de/koalitionsvertrag-147.pdf> (letzter Abruf: 31. 01. 2021), S. 5.

158 Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP 2021–2025, abrufbar unter <https://www.tagesschau.de/koalitionsvertrag-147.pdf> (letzter Abruf: 31. 01. 2021), S. 55.

159 Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, abrufbar unter <https://www.tagesschau.de/koalitionsvertrag-147.pdf> (letzter Abruf: 31. 01. 2021), S. 54 ff., 59 f., 64, 38.

160 Vgl. Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, abrufbar unter <https://www.tagesschau.de/koalitionsvertrag-147.pdf> (letzter Abruf: 31. 01. 2021), S. 177.

nicht. Auch das Schutzgut der „Atmosphäre“ wird nicht ausdrücklich verfassungstextlich genannt.

Jedoch sind Regelungen zum Schutz des globalen Klimas durch die Verminderung von Treibhausgasemissionen möglich nach dem Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG zur „Luftreinhaltung“. Der Begriff der **Luftreinhaltung** zielt ab auf Regelungen zum „Schutz der natürlichen Zusammensetzung der Luft“. ¹⁶¹ Darunter fallen auch Bestimmungen zur Verhinderung eines überstarken Anstiegs der Konzentration von Treibhausgasen in der Zusammensetzung der Luft einschließlich der Atmosphäre. **Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG** ermöglicht nach einer Formulierung des Bundesverwaltungsgerichts in der Entscheidung zum EEWärmeG Regelungen zur „Verhinderung des Anstiegs der Konzentration von Kohlendioxid in der Luft“. ¹⁶² Das **Bundesverfassungsgericht** hat in einem Kammerbeschluss zum TEHG bestätigt, dass „Regelungen [...] zur Reduzierung der Emission von Kohlendioxid die Luftreinhaltung zum Gegenstand“ hätten und mithin dem Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG unterfielen. ¹⁶³ Diese Auffassung ist auch im Schrifttum ganz vorherrschend. ¹⁶⁴ Dem Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG ist keine Begrenzung der Regelungsmacht des Bundes auf nicht verhaltensbezogene Luftverunreinigungen zu entnehmen. ¹⁶⁵

Eines Rückgriffs auf **weitere Kompetenztitel** des Grundgesetzes bedarf es zur Fundierung des KSG mit den derzeitigen Regelungsgehalten nicht. In diesem Sinne hat auch das Bundesverfassungsgericht im o. g. Kammerbeschluss zum TEHG entschieden, dass allein Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG maßstäblich sei. ¹⁶⁶ Im Beschluss zum KSG vom 24. März 2021 hat das Bundesverfassungsgericht die kompetenzrechtlichen Grundlagen des KSG ¹⁶⁷ unbeanstandet gelassen. ¹⁶⁸

¹⁶¹ Gesetzesbegründung zum KSG, BT-Drs. 19/14337, S. 19.

¹⁶² BVerwG, NVwZ 2017, 61 ff. (Rn. 26): Gesetzgebungskompetenz für EEWärmeG aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG; vgl. bereits BVerwG, NVwZ-RR 2016, 449 (451).

¹⁶³ BVerfG, Beschl. v. 05. 03. 2018 – 1 BvR 2864/13, NVwZ 2018, 972 (974).

¹⁶⁴ *Degenhart*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Art. 74, Rn. 102; *Wittreck*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, Art. 74, Rn. 119; *Groß*, ZUR 2011, 171 (176); *Knauff*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 74 Abs. 1 Nr. 24, Rn. 14; vgl. aber zu einer anderen Auffassung *Reimer*, in: Müller/Kahl (Hrsg.), Energiewende im Föderalismus, S. 69 (81 ff.).

¹⁶⁵ Zutreffend *Knauff*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 74 Abs. 1 Nr. 24, Rn. 14.

¹⁶⁶ Vgl. aber die Annahme einer notwendigen Ergänzung von Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG durch Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG für die Bundesgesetzgebung im Klimaschutzrecht bei *Heselhaus*, in: Rehlinger/Schink (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 5. Aufl. 2018, Kap. 1, Rn. 142 ff.

¹⁶⁷ Bezugnahme auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG in Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD für ein Gesetz zur Einführung eines Bundes-Klimaschutzgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften v. 22. 10. 2019, BT-Drs. 19/14337, S. 19; Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Einführung eines Bundes-Klimaschutzgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften v. 18. 10. 2019, BR-Drs. 521/19, S. 23.

¹⁶⁸ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 24. 03. 2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., NJW 2021, 1723.

- 48 Der Gesichtspunkt, dass das KSG für eine Vielzahl von Sektoren von Bedeutung ist, bei denen sich die Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern nach anderen Kompetenztiteln richtet (z. B. Straßenverkehr gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG, Energiewirtschaft gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG, Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG) steht der **alleinigen Absicherung durch Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG** nicht entgegen. Denn Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG ermöglicht es, sektorenübergreifend jeweils solche Aspekte zu regeln, die die Luftreinhaltung betreffen.
- 49 Der historisch entscheidende Vorgang ist die im Jahr **1972** erfolgte **Einfügung** von Art. 74 Nr. 24 GG (heute: Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG) in das Grundgesetz¹⁶⁹ und die damit einhergehende Ermächtigung des Bundesgesetzgebers zur legislativen Bekämpfung von Luftverunreinigungen. Bereits dem historischen Verfassungsgeber stand dabei vor Augen, dass damit ein Kompetenztitel geschaffen wurde, der insoweit einen **Querschnittscharakter** aufweist, als Luftverunreinigungen von Tätigkeiten ausgehen, die in anderen Kompetenztiteln zugunsten des Bundes genannt werden oder für die – jenseits des Art. 74 (Abs. 1) Nr. 24 GG – gerade keine Bundeskompetenz besteht, sodass sie (allein) landesrechtlichen Regelungen unterfallen würden oder für sich genommen gänzlich unreguliert wären.¹⁷⁰
- 50 Der verfassungsändernde Gesetzgeber 1972 schuf die verfassungsrechtlichen Grundlagen dafür, dass das Bundes-Immissionsschutzgesetz einen signifikanten Teil des vorherigen Regelungsprogramms der **Gewerbeordnung** würde übernehmen können und diesen fortan unter den Vorzeichen ökologischer Prinzipien, d. h. nach einer ökologischen, nicht (nur) ökonomischen Ratio würde regeln können. Damit war auch klar, dass die Gesetzgebung auf Grundlage des Art. 74 (Abs. 1) Nr. 24 GG Sachbereiche betreffen würde, die ansonsten nach Art. 74 (Abs. 1) Nr. 11 GG geregelt würden, d. h. dass die Schaffung von Art. 74 (Abs. 1) Nr. 24 GG in gewissem Umfang den Anwendungsbereich von Art. 74 (Abs. 1) Nr. 11 GG schmälern würde.
- 51 Die alleinige Kompetenzgrundlage in Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG bedeutet, dass die **Erforderlichkeitsklausel** des Art. 72 Abs. 2 GG nicht greift.¹⁷¹ Hier zeigt sich auch die erhebliche staatspraktische Bedeutung der Frage der Kompetenzzuordnung. Denn wären etwa zusätzlich Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG oder Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG heranzuziehen, so käme es gem. Art. 72 Abs. 2 GG (der die beiden vorgenannten Normen nennt) zusätzlich auf die Erforderlich-

169 30. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 12.04.1972, BGBl. I S. 593; in der ursprünglichen Fassung betraf die Vorschrift textlich „die Abfallbeseitigung, die Luftreinhaltung und die Lärmbekämpfung“.

170 Vgl. *Staats*, Entstehung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, S. 242.

171 Vgl. BVerfG, Beschl. v. 05.03.2018 – 1 BvR 2864/13, NVwZ 2018, 972, 974 zur Nichtanwendung des Art. 72 Abs. 2 GG beim TEHG.

keit¹⁷² der entsprechenden Regelungen des KSG im Hinblick auf die in Art. 72 Abs. 2 GG genannten Kriterien an.¹⁷³

II. Gesetzgebungskompetenzen der Länder

Mehrere Bundesländer waren Vorreiter beim Erlass von Klimaschutzgesetzen (s. Rn. 28). Das KSG ist als Bundesgesetz Ende 2019 hinzugetreten. Im Hinblick auf die Grundregel des **Art. 72 Abs. 1 GG**, nach der im „Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung [...] [die] Länder die Befugnis zur Gesetzgebung [haben], solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat“ ist die Frage, inwieweit das Inkrafttreten des KSG die Gesetzgebungskompetenz der Länder im Bereich des Klimaschutzgesetzes beschränkt bzw. sich auf die zeitlich früher entstandenen **Landes-Klimaschutzgesetze** auswirkt.¹⁷⁴ 52

Insoweit gilt, dass das KSG seinerseits von einem Miteinander des KSG auf Bundesebene und der Landes-Klimaschutzgesetze ausgeht. Das kommt in § 14 KSG deutlich zum Ausdruck. § 14 Abs. 1 KSG sieht vor, dass „[u]nbeschadet der Vereinbarkeit mit Bundesrecht [...] die Länder eigene Klimaschutzgesetze erlassen [können]“ (Satz 1) und „die bestehenden Klimaschutzgesetze der Länder [...] unbeschadet der Vereinbarkeit mit Bundesrecht [fortgelten]“ (Satz 2). Damit ist nicht ausgeschlossen, dass einzelne Regelungen der fortbestehenden Landes-Klimaschutzgesetze gleichwohl hinter konkurrierenden Regeln des Bundes-KSG zurücktreten. Allerdings dürften solche **Kollisionsfälle** bei Fortschreibung der bisherigen Grundstrukturen der Landes-Klimaschutzgesetze (s. Rn. 29) nur selten vorkommen, da charakteristische Regelungsgehalte wie Vorgaben für die Raumplanung oder eine klimaneutrale Landesverwaltung im Verhältnis zum Bundes-Klimaschutzgesetz eher **komplementären Charakter** haben.¹⁷⁵ Als Kooperationsforum für die gem. § 14 Abs. 2 KSG verpflichtende Bund-Länder-Zusammenarbeit im Klimaschutzrecht benennt die Gesetzesbegründung zum KSG die Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Klima, Energie, Mobilität – Nachhaltigkeit.¹⁷⁶ 53

172 Die Einhaltung der Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG unterliegt der vollen verfassungsgerichtlichen Überprüfbarkeit, s. BVerfGE 106, 62, 135 ff. – Altenpflegegesetz.

173 Zu den kompetenzrechtlichen Grundlagen für das Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) vgl. die Erläuterungen unter § 1 BEHG Rn. 76 ff.

174 Vgl. bereits *Schlacke*, in: Ewer u. a. (Hrsg.), FS Koch, S. 417 ff.; *Knauff*, Die Verwaltung 49 (2016), S. 233 ff.

175 *Kohlrausch*, ZUR 2020, 262 (271).

176 BT-Drs. 19/14337, S. 38.

Kapitel 1

Querschnittsthemen

A. Klimaschutz in der EU

Inhaltsübersicht

I. Abgrenzung zum nationalen Klimaschutzrecht	<u>1</u>
II. Initialzündung Green Deal: CO₂-Neutralität bis 2050 durch Übergang zu einer umweltfreundlichen Wirtschaft	<u>4</u>
1. Entwicklung	<u>4</u>
2. Ausweitung des Umweltenergierechts	<u>7</u>
3. Tiefgreifende Umgestaltung der Wirtschaft und Gesellschaft	<u>9</u>
4. Investitionsplan für ein zukunftsfähiges Europa	<u>16</u>
5. Breites Spektrum	<u>20</u>
6. Konkreter Investitionsplan	<u>25</u>
7. Fonds und Plan für einen gerechten Übergang	<u>31</u>
8. Klimaschutzgerechter Umbau des EU-Wirtschaftsrechts	<u>34</u>
III. EU-Klimagesetz	<u>37</u>
1. Verwirklichung der Klimaneutralität	<u>37</u>
2. Solidarische Realisierung	<u>41</u>
a) Zwischen den Mitgliedstaaten	<u>41</u>
b) Mit der Wirtschaft	<u>43</u>
3. Notwendige Maßnahmen der Mitgliedstaaten	<u>45</u>
4. Klimagesetz als instrumentelles Verfahrensgesetz	<u>50</u>
5. Erfüllung der Forderungen des EU-Parlaments	<u>51</u>
IV. EU-Klimapaket	<u>52</u>
1. Zielsetzung	<u>52</u>
a) Verwirklichung des Green Deal	<u>53</u>
b) Abgleich mit BVerfG-Klimabeschluss	<u>56</u>
c) „Paket zusammenhängender Vorschläge“	<u>58</u>
d) Tragfähige Wirtschaft durch Klimaschutz	<u>60</u>
e) Soziale Sicherung	<u>67</u>
f) Zukunftsfähige, solidarische Nachhaltigkeit	<u>68</u>
2. Maßnahmenübersicht	<u>74</u>
3. Ausweitung und Verschärfung des Emissionshandels sowie Begleitmaßnahmen	<u>77</u>
a) Reform des EU-Emissionshandels	<u>77</u>
b) Separater Emissionshandel für Straßenverkehr und Gebäude	<u>80</u>
4. Flankierende Finanzierungen	<u>86</u>
a) Gestärkter Innovations- und Modernisierungsfonds	<u>86</u>
b) Klima-Sozialfonds	<u>88</u>
c) Erhebliche EU-Klimaausgaben	<u>92</u>
d) Ergänzung durch die Mitgliedstaaten	<u>93</u>
5. Lastenteilungsverordnung für die Mitgliedstaaten	<u>95</u>

6. Landnutzung	97
a) Gemeinsame Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten für den CO ₂ -Abbau durch Senken	97
b) EU-Waldstrategie	100
7. Energiesektor	101
a) Erhöhung des Ökostromziels	101
b) Steigerung der Energieeffizienz	104
8. Verkehrsträger	106
a) Straßenverkehr	106
b) Flug- und Schiffsverkehr	108
9. Finanzielle Steuerung	111
a) Klimafreundliche Energiebesteuerung	111
b) CO ₂ -Grenzausgleichssystem	113
aa) CBAM	113
bb) Geopolitische Dimension und nachhaltige Unternehmensführung	115
cc) Kooperation mit anderen Staaten	117
dd) Klimaschutzfinanzierung	119
V. Fazit und Konsequenzen für den Grundrechtsschutz	120

I. Abgrenzung zum nationalen Klimaschutzrecht

- 1 Das **Klimaeuroparecht** beherrscht immer mehr den Klimaschutz und enthält die **maßgeblichen Vorgaben** für das unionsweite Vorgehen. Gleichwohl obliegt der Klimaschutz noch weitgehend den Mitgliedstaaten. Die EU schreibt regelmäßig nur die unionsweiten Zielwerte fest, wenngleich das EU-Klimapaket vom 14.07.2021 „Fit for 55“ auch Maßgaben und Ziele für die Mitgliedstaaten enthält – allerdings nur als Indikator im Hinblick auf die Sektoren, in denen die Mitgliedstaaten den Ausbau der erneuerbaren Energien voranbringen sollen (s. u. Rn. 102). Daran zeigt sich, dass die Mitgliedstaaten in vielen Bereichen immer noch weitgehend kompetent sind, sodass die EU nicht unmittelbar durchgreifen kann. Dies hängt maßgeblich davon ab, wie das EU-Klimapaket „Fit for 55“ konkret ausgestaltet wird. Der potenzielle breite Rahmen des Klimaeuroparechts ist durch dieses Paket indes deutlich sichtbar. Dessen Ausweitung und Konkretisierung ist durch das EU-Klimapaket vorgezeichnet.
- 2 Je stärker die **europäische Regulierung voranschreitet**, desto mehr dominiert das Klimaeuroparecht. Das nationale Recht hat noch insoweit seinen Raum, wie es den unionsrechtlichen Rahmen eigenständig ausfüllt, sei es, dass das EU-Recht den Mitgliedstaaten Gestaltungsspielräume lässt, sei es, dass es gar nicht alle Bereiche erfasst und somit die Mitgliedstaaten noch originäre Regelungsbereiche im Klimaschutzrecht haben. Diese werden aber immer geringer werden, da die EU-Kommission im EU-Klimapaket „Fit for 55“ besonders darauf Wert legt, dass die avisierten Ziele nur durch das beschriebene Bündel

von Maßnahmen erreicht werden kann,¹ mithin in allen aufgeführten Feldern Maßnahmen ergreifen will.

Die Kommission will das Emissionshandelssystem verschärfen und erweitern, die Ausgaben für den Klimaschutz erhöhen, den Ausbau der erneuerbaren Energien bis 2030 auf 40 % steigern und die Energieeffizienzrichtlinie anspruchsvoller gestalten. Verbrennungsmotoren in Neufahrzeugen soll es nur noch bis 2035 geben. Zugleich soll dem Steuerrecht eine erhebliche Rolle zukommen sowie unter anderem durch das neue CO₂-Grenzausgleichssystem der internationale Klimaschutz gestärkt werden. Da bleibt für davon unabhängigen nationalen Klimaschutz nicht mehr viel übrig, zumal auch weitere Felder wie die Kreislaufwirtschaft unionsrechtlich geprägt sind.²

II. Initialzündung Green Deal: CO₂-Neutralität bis 2050 durch Übergang zu einer umweltfreundlichen Wirtschaft

1. Entwicklung

Das EU-Klimapaket „Fit for 55“ mit dem Ziel der Klimaneutralität und dem Zwischenziel auf diesem Weg, den CO₂-Ausstoß bis 2030 um mindestens 55 % zu reduzieren, steht in der Linie des Green Deal, auf den die Kommission eigens Bezug nimmt. Der **Green Deal** ist die Blaupause für den grundlegenden Wandel von Wirtschaft und Gesellschaft; das EU-Klimapaket ist das Instrument für die Verwirklichung.³ Er bildet das am 14.01.2020 verkündete Basisdokument⁴ vom Beginn der Amtszeit der aktuellen EU-Kommission, um bis 2050 auf europäischer Ebene die Klimaneutralität herzustellen.

Den Text der Kommissionsmitteilung **COM(2020) 21 final** vom 14.01.2020 finden Sie unter <https://GK-Klimaschutz.esv.info>; alternativ scannen Sie einfach den nebenstehenden QR-Code.



Der Green Deal prägt die EU-Politik immer mehr und wirkt auf die Zeit vor 2050 zurück. Die EU-Kommission wollte die **Zielvorgabe für die Senkung von Treibhausgasemissionen bis 2030** bereits im Jahr 2020 auf **mindestens 55 %**

- 1 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14.07.2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, S. 1.
- 2 Dazu näher *Frenz*, EU-geleitete Kreislaufwirtschaft, AbfallR 2021, 104 ff.
- 3 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14.07.2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, S. 1.
- 4 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – „Investitionsplan für ein zukunftsfähiges Europa, Investitionsplan für den europäischen Grünen Deal“ COM(2020) 21 final.

anheben – das EU-Parlament auf 60 %⁵ (s. u. Rn. 51) – und bis Sommer 2021 sämtliche EU-Klima- und Energievorschriften überarbeiten – unter dem Leitbild „Fit for 55“.⁶ Dies ist am 14.07.2021 gelungen. Damit sind wesentliche und tiefgreifende Änderungen aufgrund des Green Deal eingeleitet worden.

- 6 Die Zielsetzung des Green Deal ist wesentlich langfristiger und anspruchsvoller als die nach der bisherigen **EU-KlimaschutzVO**,⁷ die zur Umsetzung des **Pariser Klimavertrags** in der EU erging (näher vorstehend *Saurer*, Einleitung Rn. 8 ff.) und den Zeitraum bis 2030 im Blick hat – für Deutschland mit einem Minderungsziel von 38 % bezogen auf 2005. Die Erreichung dieses Ziels war ein wesentlicher Grund, weshalb das Klimapaket der Bundesregierung 2019 auf den Weg gebracht wurde (näher u. *Frenz/Schink*, § 1 BEHG Rn. 23). Nunmehr verfolgen sowohl Deutschland als auch die EU ehrgeizigere Ziele und tragen damit zum internationalen Klimaschutz bei (näher *Frenz*, § 1 KSG Rn. 3 ff.). Deutschland zielte in § 3 Abs. 1 Satz 2 KSG 2019 auf eine Minderungsquote von mindestens 55 % – dem nunmehr auch von der Kommission propagierten Ziel, das mittlerweile im EU-Klimagesetz festgeschrieben ist – mit seinem Postulat der **solidarischen Verwirklichung der EU-Klimaziele**, woraus sich für Deutschland höhere Ziele ergeben können (s. u. Rn. 41 ff.). Auch mit Blick⁸ darauf zielt Deutschland nunmehr nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 KSG auf eine CO₂-Reduktion von 65 % bis 2030.

2. Ausweitung des Umweltenergierechts

- 7 Der EU-Klimaschutz war bisher **konvergent** mit der europäischen **Energieunion**, und zwar sowohl im Regime, in der Zielsetzung sowie in (berichtenden und planenden) Methoden und (staatlichen) Adressaten.⁹ Es wird allerdings, wie bereits *Ursula von der Leyens* Rede zur Lage der Union vom 16.09.2020 zeigte und nunmehr das EU-Klimapaket „Fit for 55“ vom 14.07.2021 in aller

5 Europäisches Parlament, Pressemitteilung v. 08.10.2020: „EU-Klimagesetz: Parlament will Emissionen bis 2030 um 60 % reduzieren“, abrufbar unter <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20201002IPR88431/eu-klimagesetz-parlament-will-emissionen-bis-2030-um-60-reduzieren> (letzter Abruf: 15.10.2021).

6 Kommission, Pressemitteilung v. 16.09.2020: „Präsidentin von der Leyens Rede zur Lage der Union: Europas Kurs aus der Coronavirus-Krise und in die Zukunft“, abrufbar unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_20_1657 (letzter Abruf: 15.10.2021).

7 VO (EU) 2018/842 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 30.05.2018 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris sowie zur Änderung der VO (EU) Nr. 525/2013, ABl. 2018 L 156, S. 26. Näher dazu *Frenz*, Grundzüge des Klimaschutzrechts, 2. Aufl. 2022, Rn. 133 ff.

8 Begründung zum Regierungsentwurf, BT-Drs. 19/30230, Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes, S. 18.

9 Näher *Proelß*, Europäische Energieunion und internationaler Klimaschutz: Konkurrenz oder Konvergenz?, in: Gundel/Lange, Europäisches Energierecht zwischen Klimaschutz und Binnenmarkt, 2020, S. 1 (19 ff.).

Deutlichkeit belegt, zu umfassenden neuen Maßnahmen kommen, damit auch die Energievorschriften umfassend klimagerecht werden.

Hieraus folgt dann die **tiefe Einbruchstelle des Klima- und damit des Umweltschutzes in die** (ausweislich Art. 194 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV bislang weitgehend nationale) **Energiekompetenz**: Art. 194 AEUV steht unter dem Leitbild der Verwirklichung des (mit dem Green Deal immer grüneren) Binnenmarktes sowie der Erhaltung und Verbesserung der Umwelt und wird über Art. 11 AEUV auch inhaltlich geprägt. Zugleich erstreckt sich die **Umweltkompetenz weit in die Umweltenergiepolitik** (s. nur Art. 192 Abs. 2 lit. c) AEUV).¹⁰

3. Tiefgreifende Umgestaltung der Wirtschaft und Gesellschaft

Der Green Deal als Grundlage für diese kommenden Entwicklungen ist ein **Fahrplan mit verschiedenen Maßnahmen**, um eine effizientere Ressourcennutzung durch den Übergang zu einer sauberen und kreislauforientierten Wirtschaft zu fördern sowie die Biodiversität wiederherzustellen und die Umweltverschmutzung zu bekämpfen. Damit reicht er weiter als der reine Klimaschutz. Letztlich geht es um den **Übergang zu einer umweltfreundlichen Wirtschaft**. Zu diesem Zweck müssen zahlreiche Investitionen erfolgen. Der Green Deal zeigt auf, wie diese finanziert werden können und wie ein gerechter und inklusiver Übergang gelingen kann.

Dadurch wird der Rahmen geschaffen, in dem auch der Klimaschutz effektiv vorangebracht werden kann. Der Klimaschutz steht im Vordergrund des Green Deal, der seinerseits einen tiefgreifenden Umbau des EU-Wirtschaftssystems anstrebt, um dem **Klimaschutz zur Geltung** zu verhelfen.

Gerade diejenigen Akteure und Regionen, für welche der Übergang Schwierigkeiten bereitet, müssen mitgenommen werden, was durch den Mechanismus für einen gerechten Übergang sichergestellt ist. Diese notwendige Einbeziehung gilt für einzelne Bereiche, infolge der Corona-Pandemie aber nahezu für die Wirtschaft insgesamt. Der Klimaschutz soll dazu beitragen, dass die Corona-Krise überwunden wird. Ein maßgebliches Mittel ist neben bereits ergriffenen zahlreichen nationalen Maßnahmen ein schon auf dem Brüsseler **Corona-Sondergipfel** vom 17. bis 21.07.2020 beschlossenes und auf dem Gipfel der Staats- und Regierungschefs im Dezember 2020 konkret verabschiedetes gewaltiges **EU-Finanzpaket** in Höhe von 750 Mrd. EUR, das maßgeblich auch dem Klimaschutz dient (näher sogleich *Frenz*, Klimaschutz und Corona, Einf. B Rn. 6 ff.) und dem sich das BVerfG¹¹ nicht in den Weg stellte: Bundespräsident *Frank-Walter Steinmeier* konnte die deutsche Zustimmung übermitteln.

Die Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Re-

10 Ausführlich *Frenz*, Grundzüge des Klimaschutzrechts, 2. Aufl. 2022, Rn. 253, 260 m. w. N.

11 BVerfG, Beschl. v. 15.04.2021 – 2 BvR 547/21, DVBl 2021, 1079 ff. mit Anm. *Frenz*.

gionen vom 14.01.2020¹² enthält einen **Investitionsplan für ein zukunftsfähiges Europa** und für einen europäischen **Green Deal**. Diese Mitteilung betont den Charakter des europäischen **Green Deal** als Antwort auf die klima- und umweltbezogenen Herausforderungen und als eine **neue Wachstumsstrategie**. Sie soll die EU in eine faire und wohlhabende Gesellschaft umwandeln, mit einer modernen, ressourceneffizienten und wettbewerbsfähigen Wirtschaft, in der es 2050 keine Netto-Treibhausgasemissionen mehr gibt, in der die Umwelt und die Gesundheit der Bürgerinnen und Bürger geschützt sind und das Wirtschaftswachstum von der Ressourcennutzung abgekoppelt ist.¹³ Hieran zeigt sich die Verbindung des Klimaschutzes mit einem grundlegenden Umbau des EU-Wirtschaftssystems.

- 13 Diese **Abkoppelung des Wirtschaftswachstums von der Ressourcennutzung** soll ein langfristiges sauberes Wachstum ermöglichen, das zugleich für die effektive Verwirklichung einer nachhaltigen Entwicklung steht, bei welcher immer wieder der Ressourcenverbrauch thematisiert wurde.¹⁴ Ein solches **sauberes Wirtschaftswachstum** führt auch zu einer deutlichen Einsparung von CO₂-Emissionen, zumal wenn es mit einer Dekarbonisierung einhergeht. Damit ist auch die Treibhausgasneutralität eng mit einem sauberen Wirtschaftswachstum verknüpft. Kernbestandteil ist damit auch die **Ressourceneffizienz**, welche in Art. 191 Abs. 1 3. Spiegelstrich AEUV als umweltpolitisches Ziel bereits aufgestellt ist.¹⁵
- 14 Zugleich wird dadurch die **Brücke zwischen Ökonomie und Ökologie** geschlagen: Rohstoffe sind für die Wirtschaft notwendig, sie sollen jedoch so eingesetzt werden, dass ihre vermehrte Nutzung unterbleiben kann – so durch eine effiziente Nutzung oder durch Einsparung etwa durch Sekundärrohstoffe. Ganz verzichtbar ist der Einsatz von **Primärrohstoffen** nicht – so gerade im Hinblick auf das Vorantreiben der **Energie- und der Mobilitätswende** (s. u. *Clausen/Bösch*, Klimaschutz und Rohstoffe, Einf. K Rn. 1 ff.). Indes darf das Wirtschaftswachstum als solches nicht von der Ressourcennutzung abhängen. Es muss auch ohne eine solche möglich sein, ist also von ihm

12 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – „Investitionsplan für ein zukunftsfähiges Europa, Investitionsplan für den europäischen Grünen Deal“ COM(2020) 21 final.

13 Ziff. 1 (Einleitung) der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – „Investitionsplan für ein zukunftsfähiges Europa, Investitionsplan für den europäischen Grünen Deal“ COM(2020) 21 final; *Frenz*, Grundzüge des Klimaschutzrechts, 2. Aufl. 2022, Rn. 84 ff. auch für das Folgende.

14 S. bereits die von der Bundesregierung abgeleiteten Managementregeln im Zuge der Agenda 21, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Bericht der Bundesregierung anlässlich der UN-Sondergeneralversammlung über Umwelt und Entwicklung 1997 in New York. Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung in Deutschland, BT-Drs. 13/7054, S. 6; näher dazu *Frenz*, in: ders./Müggenborg/Cosack/Hennig/Schomerus, EEG, 5. Aufl. 2018, § 1 EEG, Rn. 41 ff.

15 Näher etwa *Frenz*, Handbuch Europarecht, Bd. 6: Institutionen und Politiken, 2011, Rn. 4529 ff.: mögliche Umsetzung der Begrenztheit der natürlichen Ressourcen.

gelöst und unabhängig. Das kann schon dadurch der Fall sein, dass die vor allem das Wirtschaftswachstum generierenden Bereiche außerhalb der Rohstoffnutzung liegen. Oder aber Rohstoffe werden effizienter als bisher eingesetzt und genutzt. Es geht nicht um einen Ausschluss des Wirtschaftswachstums, sondern um dessen Versöhnung mit der Ökologie entsprechend dem Grundsatz der **Nachhaltigkeit** (dazu u. *Frenz*, § 1 KSG Rn. 77 ff.).

Im Zentrum der Mitteilung steht freilich die **Bekämpfung des Klimawandels**, die gerade auch in Europa erfolgen muss, sodass die Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zu diesem Zweck nach Art. 191 Abs. 1 4. Spiegelstrich AEUV einen zentralen Binnenmarktbezug erhält. 15

4. Investitionsplan für ein zukunftsfähiges Europa

Dieser Binnenmarktbezug gilt zumal deshalb, weil sich der Green Deal und die Folgeakte nicht auf Zielsetzungen und Vorgaben an die Mitgliedstaaten beschränken, sondern einen **konkreten Investitionsplan für ein zukunftsfähiges Europa** als Investitionssäule des Green Deal etablieren. Ein „**nachhaltiges**“ Europa – dieses wird in diesem Kontext damit ausdrücklich benannt – erfordert bedeutende Investitionen in allen Wirtschaftssektoren.¹⁶ 16

Über diesen **Investitionsplan** sollen im neuen Jahrzehnt über den EU-Haushalt Instrumente mit mindestens **einer Billion EUR** sowohl an privaten als auch an öffentlichen nachhaltigen Investitionen mobilisiert werden. Er bildet einen umfassenden Rahmen für die **Nachhaltigkeitswende** überall in der EU, welche sich in **Klima- und Umweltinvestitionen** sowie in **Sozialinvestitionen** niederschlägt. 17

Da diese staatlichen Investitionen und Maßnahmen allein nicht ausreichen, müssen private Akteure für das nötige Volumen sorgen und so zusätzliche Ressourcen beisteuern, um die Ziele des Green Deal zu verwirklichen. Hierzu will die Kommission neue Politikinitiativen mit **Aufstockungen bereits bestehender Finanzinstrumente** in einem einschlägigen Rahmen zusammenführen.¹⁷ 18

Die Kommission nennt drei Ansatzpunkte für den Investitionsplan zugunsten eines zukunftsfähigen Europas mit Übergang zu einer klimaneutralen, grünen Wirtschaft: 19

- Mobilisierung von mindestens einer Billion EUR über den EU-Haushalt für nachhaltige Investitionen bis 2030 einschließlich Anreizen für private Investitionen durch Garantien;

16 Ziff. 1 (Einleitung) der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – „Investitionsplan für ein zukunftsfähiges Europa, Investitionsplan für den europäischen Grünen Deal“ COM(2020) 21 final.

17 Ziff. 1 (Einleitung) der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – „Investitionsplan für ein zukunftsfähiges Europa, Investitionsplan für den europäischen Grünen Deal“ COM(2020) 21 final.

- geeignete Rahmenbedingungen für private Investoren und im öffentlichen Sektor für nachhaltige Investitionen;
- gezielte Unterstützung von Behörden und Projektträgern bei der Auswahl, Strukturierung und Durchführung nachhaltiger Projekte.

5. Breites Spektrum

- 20 Die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen für private Investoren und den öffentlichen Sektor bezieht **zahlreiche Bereiche** mit ein. Das Potenzial von Finanzinstituten und privaten Investoren soll insbesondere durch die EU-Taxonomie, den Grundsatz „*Energieeffizienz an erster Stelle*“ und die Nachhaltigkeitsprüfung freigesetzt werden. Der öffentliche Sektor erkennt Investitionsnotwendigkeiten über das **Europäische Semester**, die Überprüfung der Umsetzung der EU-Umweltpolitik, die nationalen Energie- und Klimapläne im Rahmen der Energieunion¹⁸ und die Pläne, welche in den sektorspezifischen Umweltrechtsvorschriften und damit etwa über Abfälle, Wasser, Biodiversität und Luft vorgeschrieben sind. Der Green Deal erstreckt sich damit praktisch auf die ganze **EU-Umweltpolitik** und hat als **tragende Säule** weiterhin die **Energiewende**.
- 21 In einer Abbildung fasst die Kommission die Bereiche für den Investitionsplan im Rahmen des Green Deal zusammen:
- ambitioniertere Klimaschutzziele der EU für 2030 und 2050;
 - Versorgung mit sauberer, erschwinglicher und sicherer Energie;
 - Mobilisierung der Industrie für eine saubere und kreislaforientierte Wirtschaft;
 - energie- und ressourcenschonendes Bauen und Renovieren.
- 22 Diese Wende soll finanziert werden und die EU sich als weltweiter Vorreiter etablieren. Der Green Deal ist damit letztlich eine **ganzheitliche Strategie**, welche die Nachhaltigkeit in Europa umfassend verwirklichen soll, namentlich im **Energiebereich**, in der **Kreislaufwirtschaft**¹⁹ und im **Gebäudesektor**. Daher spielt auch die Energieeffizienz vor allem im Gebäudesektor eine gewichtige Rolle im Rahmen des Klimaschutzes und letztlich des Klimaeuroparechts.²⁰
- 23 Zugleich geht es darum, niemanden zurückzulassen und so einen gerechten Übergang zu gewährleisten. Es gilt, Forschungen und Förderungen von Innovationen zu mobilisieren, und zwar durch folgende Unterpunkte:
- Null-Schadstoff-Ziel für eine schadstofffreie Umwelt;
 - Biodiversität erhalten und wiederherstellen;

18 Zu diesen näher Frenz, Grundzüge des Klimaschutzrechts, 2. Aufl. 2022, Rn. 143 ff.

19 Dazu Frenz, Green Deal und Abfallwirtschaft, Müll und Abfall 2020, 336 (338).

20 Näher Frenz, Grundzüge des Klimaschutzrechts, 2. Aufl. 2022, Rn. 196 ff.

- „vom Hof auf den Tisch“: ein faires, gesundes und umweltfreundliches Lebensmittelsystem;
- raschere Umstellung auf eine nachhaltige und intelligente Mobilität.

Damit werden ganz verschiedene Bereiche des täglichen Lebens angesprochen, welche vom Green Deal erfasst werden. Die angestrebte Umgestaltung der EU-Wirtschaft für eine nachhaltige Zukunft reicht tief in das **gesellschaftliche und soziale Leben** hinein. Auch die bisher immer wieder sensiblen Bereiche der **Landwirtschaft** und des **Verkehrs** werden erfasst. Eingeschlossen ist eine Umgestaltung des **Lebensmittelsystems** und eine **Verkehrswende**, auch insoweit handelt es sich um Bestandteile des europäischen Klimapakts. 24

6. Konkreter Investitionsplan

Diese Ziele sollen über einen konkreten Investitionsplan mit einem Volumen von einer Billion EUR verwirklicht werden. Mindestens **25 % des EU-Haushaltes** sollen für **Klimainvestitionen** verwendet werden. Eine **InvestEU-Strategie** zielt darauf ab, das Risiko privater Investitionen in Nachhaltigkeit zu mindern. Die **Europäische Investitionsbank** soll als **Klimabank** fungieren. Dadurch gilt es, sehr große Mittel zu mobilisieren. 25

Diese gehen einher mit einer **neuen Strategie für ein nachhaltiges Finanzwesen und Taxonomie**. Öffentliche Investitionen und auch die nationalen Haushalte müssen zur Verwirklichung der verfolgten Ziele beitragen, die Politik muss Anreize bieten (**Europäisches Semester**) und die nachhaltige Wirkung soll sichtbar gemacht werden durch eine **Nachhaltigkeitsprüfung** und eine **grüne Haushaltsplanung**. Die Behörden sollen bei der Planung und Durchführung unterstützt werden, ebenso die Projektträger. Investoren und Projektträger gilt es zusammenzubringen.²¹ 26

Die Investitions Herausforderung erstreckt sich damit vor allem auf den **Energie- und den Gebäudesektor** sowie auf einen Teil des Verkehrssektors, nämlich die **Fahrzeuge**. Dabei ist der durchschnittliche **Investitionsbedarf bei der Renovierung von Gebäuden am höchsten**. Es gilt daher Permanenz herzustellen.²² Aber auch die **Landwirtschaft** mit den großen ökologischen Herausforderungen wie Biodiversitätsverlust und Umweltverschmutzung wird genannt, ebenso der Schutz des **Naturkapitals**, die Förderung von **Kreislaufwirtschaft** und **blauer Wirtschaft** und des **Humankapitals** sowie Sozialinvestitionen für den Übergang. 27

21 Im Überblick Abb. 2 (der Investitionsplan für ein zukunftsfähiges Europa) der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – „Investitionsplan für ein zukunftsfähiges Europa, Investitionsplan für den europäischen Grünen Deal“ COM(2020) 21 final, S. 3.

22 Ziff. 2 der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – „Investitionsplan für ein zukunftsfähiges Europa, Investitionsplan für den europäischen Grünen Deal“ COM(2020) 21 final.

- 28 Ein **Schlüsselfaktor** für den Green Deal und damit bereichsübergreifend ist die **Digitalisierung** (s. sogleich *Frenz*, Klimaschutz und Digitalisierung, Einf. C Rn. 1 ff.). Investitionen bedarf es vor allem in strategische digitale Kapazitäten und in die Entwicklung und flächendeckende Einführung modernster digitaler Technologien. Daraus ergeben sich dann intelligente, innovative und bedarfsgerechte Lösungen zur Bewältigung klimabezogener Probleme.²³
- 29 Damit werden umfassend die Bereiche benannt, welche Bestandteil des Green Deal sind, und konkrete finanzielle Schritte dargelegt, wie ein nachhaltiger Umbau erfolgen kann. So wird genau aufgezeigt, wie im **EU-Haushalt** im nächsten Jahrzehnt mindestens eine Billion EUR mobilisiert werden kann. So 503 Mrd. EUR aus dem EU-Haushalt für Klima- und Umweltausgaben und 279 Mrd. EUR aus dem Fonds InvestEU zum Anstoßen privater und öffentlicher klima- und umweltbezogener Investitionen durch Bereitstellung einer **EU-Haushaltsgarantie**. Für den **Mechanismus eines gerechten Übergangs** sollen 2021 bis 2027 Investitionen in Höhe von 100 Mrd. EUR mobilisiert werden. Aus dem **Innovationsfonds** und dem **Modernisierungsfonds**, die nicht Teil des EU-Haushaltsplans sind, sondern aus der **Versteigerung von Emissionshandelszertifikaten** finanziert werden, sollen mindestens rund 25 Mrd. EUR für den Übergang der EU zur Klimaneutralität bereitgestellt werden.
- 30 Die Verordnung (EU) 2021/1060 des Europäischen Parlaments und des Rates enthält gemeinsame Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds, den Fonds für einen gerechten Übergang und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl- und Migrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für Grenzmanagement und Visa.²⁴ In dieser **Verordnung** sollen die vorstehenden Grundsätze und **Finanzierungsplanungen** näher umgesetzt werden.

7. Fonds und Plan für einen gerechten Übergang

- 31 In der Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des **Fonds für einen gerechten Übergang** vom 24.06.2021²⁵ geht es darum, Regionen und Menschen in die Lage zu versetzen, die sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Auswirkungen des Übergangs zu einer klimaneutralen Wirtschaft zu bewältigen. Dies erfolgt durch den **Just Transition Fund** (JTF, Fonds für einen gerechten Übergang). Durch ihn werden die

23 Ziff. 2 der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – „Investitionsplan für ein zukunftsfähiges Europa, Investitionsplan für den europäischen Grünen Deal“ COM(2020) 21 final.

24 Verordnung (EU) 2021/1056 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 zur Einrichtung des Fonds für einen gerechten Übergang (ABl. 2021 L 231, S. 259).

25 Verordnung (EU) 2021/1056 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 zur Einrichtung des Fonds für einen gerechten Übergang (ABl. 2021 L 231, S. 1).

Gebiete unterstützt, die aufgrund des Übergangs der Union zu einer klimaneutralen Wirtschaft bis 2050 schwerwiegende sozioökonomische Herausforderungen bewältigen müssen (Art. 2 der VO), und zwar in Höhe von mindestens 17,5 Mrd. EUR, davon 15,6 Mio. EUR Verwaltungsausgaben.²⁶

Dabei werden etwa Investitionen in Beschäftigungen und Wachstum in allen Mitgliedstaaten unterstützt. Dazu gehören auch Investitionen in die Gründungen neuer Unternehmen, auch durch **Gründerzentren** und Beratungsdienste, sowie in Forschungs- und Innovationstätigkeiten und zur Förderung des **Transfers fortschrittlicher Technologien** (Art. 8 Abs. 2 lit. c) der VO). Bestimmte Aktivitäten werden vom Anwendungsbereich ausgeschlossen, so die Stilllegung und der Bau von Kernkraftwerken (Art. 9 lit. a) VO).

Insgesamt wird ein territorialer Plan für einen gerechten Übergang vorgesehen. Dabei erfolgt eine Anknüpfung an benachteiligte Gebiete und damit Regionen der NUTS-3-Ebene nach der VO 1059/2003.²⁷ Art. 11 Abs. 2 VO (EU) 2021/1056 enthält die näheren Elemente eines **territorialen Plans für einen gerechten Übergang**.

8. Klimaschutzgerechter Umbau des EU-Wirtschaftsrechts

Auch andere finanzwirksame Bereiche werden erfasst. So wird die Kommission verpflichtende „**grüne**“ **Mindestkriterien** oder Ziele **für das öffentliche Beschaffungswesen** in sektorbezogenen Initiativen, für die Unionsfinanzierung oder produktspezifische Rechtsvorschriften vorschlagen.²⁸ Überdies wird ein geeigneter **Beihilferahmen** in den Raum gestellt, um Voraussetzungen für **nachhaltige Investitionen** zu schaffen. Die einschlägigen Beihilfevorschriften sollten bis 2021 überarbeitet werden, um einen kosteneffizienten und sozialintegrativen Übergang zur Klimaneutralität bis zum Jahr 2050 zu fördern.²⁹ Es wurden die Umweltschutz- und Energiebeihilferichtlinien 2014-2020, deren Geltung verlängert wurde, überarbeitet und entsprechend der neuen Bezeichnung Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen stärker auf den Klimaschutz ausgerichtet. Daraus ergibt sich eine Umgestaltung des EU-Beihilferechts, das aber in seiner grundsätzlichen Systematik nicht angetastet wird. Beihilfen sind weiterhin rechtfertigungspflichtig, nur können sie leichter aus Gründen des Klimaschutzes legitimiert werden.

26 Art. 3 und 4 VO (EU) 2021/1056.

27 Geändert durch VO (EU) 868/2014 der Kommission v. 08.08.2014 zur Änderung der Anhänge der Verordnung (EG) Nr. 1059/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Schaffung einer gemeinsamen Klassifikation der Geobereinheiten für die Statistik (NUTS), ABl. 2014 L 241, S. 1.

28 Ziff. 4.2 der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – „Investitionsplan für ein zukunftsfähiges Europa, Investitionsplan für den europäischen Grünen Deal“ COM(2020) 21 final, S. 13.

29 Ziff. 4.3 der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – „Investitionsplan für ein zukunftsfähiges Europa, Investitionsplan für den europäischen Grünen Deal“ COM(2020) 21 final.

- 35 Dementsprechend werden größere Spielräume für staatliche **Beihilfen für den Übergang hin zu klimaneutralen Produktionsverfahren, für energieeffizientere Gebäude, für Fernwärme** und eigens für die **Schließung von Kohlekraftwerken** genannt, aber auch für die **Kreislaufwirtschaft**.³⁰ Damit wird das **Beihilferecht stark ökologisiert** und staatliche Unterstützung in weiterem Umfang ermöglicht, um die Entwicklung Europas zur Klimaneutralität voranzubringen. Bislang aber kontrolliert die Kommission sorgfältig, wie die Eröffnung des förmlichen Beihilfeverfahrens wegen der kohleausstiegsbedingten Entschädigungen für die Braunkohle nach dem KVBG³¹ belegt. Diese erfolgte, obwohl die Kommission im Green Deal Beihilfen für die Dekarbonisierung präferiert – jedoch nur ohne Überkompensation,³² die in dem Beihilfeverfahren geprüft wird. Auch wenn es um Klimaschutz geht, entfällt also nicht das bisherige System der Beihilfenkontrolle (näher u. *Frenz*, Klimaschutz und Wettbewerbsregeln, Einf. G Rn. 29 ff.).
- 36 Dieser Teilaspekt ist indes nur ein Vorgeschmack auf den **grundlegenden Umbau des europäischen Wirtschaftssystems** und damit auch des darauf bezogenen nationalen Rechts durch den europäischen Green Deal. Das dieses **Wirtschaftsrecht** prägende Unionsrecht dürfte erheblich **ökologisiert** werden, aber nicht durch eine Abkehr von seinen Prinzipien, sondern durch eine verbesserte Legitimation umweltbezogener Maßnahmen und damit eine stark ausgeprägte **Abwägung mit Bedeutungsgewinn von klimaschutzrelevanten Belangen**.

III. EU-Klimagesetz

1. Verwirklichung der Klimaneutralität

- 37 Das **EU-Klimagesetz** (siehe hierzu die Kommentierung in Kapitel 2) wurde in dem Vorschlag für eine **Verordnung** des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung des Rahmens **für die Verwirklichung der Klimaneutralität** und zur Änderung der VO (EU) 2018/1999 vom 04. 03. 2020³³ auf den Weg gebracht und im Juni 2021 verabschiedet – kurz vor der Bekanntgabe des

30 Ziff. 4.3.1 bis 5 der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – „Investitionsplan für ein zukunftsfähiges Europa, Investitionsplan für den europäischen Grünen Deal“ COM(2020) 21 final.

31 Kommission, 02. 03. 2021, SA.53625; näher dazu *Frenz*, Doch keine Braunkohleausstiegsentschädigung? – Die Eröffnung des förmlichen Beihilfeverfahrens gegen das KVBG, UPR 2021, 166 ff.

32 Ziff. 4.3.4 der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – „Investitionsplan für ein zukunftsfähiges Europa, Investitionsplan für den europäischen Grünen Deal“ COM(2020) 21 final.

33 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der VO (EU) Nr. 2018/1999 (Europäisches Klimagesetz), COM(2020) 80 final. Die Stellungnahme des Bundesrates fiel positiv aus, Beschl. v. 05.06.2020, BR-Drs. 116/20.

EU-Klimapakets „Fit for 55“, welches das im EU-Klimagesetz festgelegte neue CO₂-Reduktionsziel bis 2030 realisieren soll. Dadurch wird ein Rahmen für die unumkehrbare, schrittweise Senkung der Treibhausgasemissionen und Steigerung des Abbaus von Treibhausgasen durch natürliche oder andere Senken der Union geschaffen (Art. 1 EU-Klimagesetz).

Es wird das verbindliche Ziel vorgegeben, **bis** zum Jahr **2050** in der Union **Klimaneutralität** zu erreichen, um das in Art. 2 des Übereinkommens von Paris festgelegte langfristige Temperaturziel zu verwirklichen (s. o. Rn. 6). Erfasst werden die anthropogenen Emissionen der in Anhang 5 Teil 2 der VO (EU) 2018/1999 aufgeführten Treibhausgase und deren Abbau durch natürliche oder andere Senken.

Als Zwischenziel wird eine Reduktion der CO₂-Emissionen bis 2030 um mindestens 55 % gegenüber 1990 festgeschrieben. Art. 4 Abs. 1 EU-Klimagesetz hebt dabei auf die Nettotreibhausgasemissionen ab, also die Emissionen nach Abzug des Abbaus (durch Senken). Damit wird der Pfad zur Klimaneutralität 2050 vorgezeichnet. Dieses Ziel soll in erster Linie durch eine Senkung der Emissionen und weniger durch deren Abbau erreicht werden: Insoweit wurde ein **Grenzwert von 225 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalent** gesetzt (Art. 4 Abs. 1 UAbs. 3 EU-Klimagesetz). Zudem soll die Union nach der politischen Einigung vom 21. 04. 2021 das Nettovolumen der Kohlenstoffsinken bis 2030 steigern.³⁴ Art. 4 Abs. 1 UAbs. 3 Satz 2 EU-Klimagesetz schreibt dies fest. Im EU-Klimapaket findet sich dazu ein Vorschlag der Kommission (s. Rn. 97 ff.). Für 2040 soll ebenfalls ein Zwischenziel festgelegt werden, und zwar spätestens sechs Monate nach der ersten weltweiten Bestandsaufnahme im Rahmen des Übereinkommens von Paris.

Der Klimaschutz endet nicht mit der Klimaneutralität 2050, sondern danach geht es um die Erreichung negativer Emissionen für die EU. So kann die EU auch nach der Erreichung der Klimaneutralität für sich weiter dazu beitragen, weltweit die CO₂-Emissionen zu senken.

2. Solidarische Realisierung

a) Zwischen den Mitgliedstaaten

Verwirklicht wird dieses Ziel der Klimaneutralität durch die zuständigen Organe der Union und die Mitgliedstaaten, welche dafür gemeinsam handeln und die Bedeutung der Förderung von **Fairness** und **Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten** berücksichtigen (Art. 2 Abs. 2 EU-Klimagesetz). Dadurch ist angelegt, dass die stärkeren Mitgliedstaaten auch stärkere Lasten tragen. Das gilt zumal infolge der **Corona-Krise**. Daher können auf Deutschland hier sehr

34 Europäischer Rat, Pressemitteilung v. 05. 05. 2021, Europäisches Klimagesetz: Rat und Parlament erzielen vorläufige Einigung, abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2021/05/05/european-climate-law-council-and-parliament-reach-provisional-agreement/> (letzter Abruf: 15. 10. 2021). Zu den Inhalten dieser Einigung näher Frenz, Grundzüge des Klimaschutzrechts, 2. Aufl. 2022, Rn. 112 ff.

starke Belastungen zukommen. Dementsprechend hat Deutschland auch im Hinblick auf die erhöhten Zielsetzungen auf EU-Ebene seinen Zielreduktionswert bis 2030 auf 65 % erhöht und das Ziel der Klimaneutralität auf 2045 vorgezogen.

- 42 Generell haben alle EU-Mitgliedstaaten nach dem **Grundsatz der Solidarität** mitzuwirken. Das EU-Klimapaket verweist im Hinblick auf die zu überarbeitende Lastenteilungsverordnung zwischen den Mitgliedstaaten auf deren unterschiedliche Ausgangssituationen und Kapazitäten (s.u. Rn.95). Das gilt gerade in einer **Notsituation**, wie der EuGH im Hinblick auf Art. 78 Abs.3 AEUV zur Verteilung von Flüchtlingen unter Bezug auf den Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten nach Art. 80 AEUV entschied.³⁵ Dieses Prinzip ist aber nicht auf diesen Bereich beschränkt, sondern es bildet ein allgemeines Prinzip, das auf der gemeinsamen Aufgaben- und Zielbezogenheit der darauf ausgerichteten Einheiten und Handlungsebenen basiert (näher *Frenz*, Art. 2 EU-Klimagesetz Rn. 8ff.).³⁶

b) Mit der Wirtschaft

- 43 Die zu berücksichtigten **Eckpunkte** für konkretisierende Maßnahmen, deren Rahmen nunmehr im EU-Klimapaket vom 14. 07. 2021 aufgezeigt wurde, sind in Art. 2 Abs. 2, Art. 4 Abs. 5 EU-Klimagesetz festgelegt, so **Kostenwirksamkeit** und **wirtschaftliche Effizienz, Wettbewerbsfähigkeit** der Wirtschaft der Union, **beste verfügbare Technologie, Energieeffizienz, Fairness und Solidarität** zwischen den Mitgliedstaaten, **Investitionsbedarf** und Möglichkeiten, soziale Gestaltung des Übergangs für alle etc. Das gilt vor allem für die Festlegung des unionsweiten Klimaziels für 2040.
- 44 Die Berücksichtigung der Kostenwirksamkeit und der wirtschaftlichen Effizienz kann vor allem im Wege der Kooperation mit der Wirtschaft verwirklicht werden, welche die Kommission nach der politischen Einigung vom 21. 04. 2021³⁷ mit den Sektoren realisieren will, die indikative freiwillige Fahrpläne für eine Klimaneutralität bis 2050 aufstellen und dabei von der Kommission überwacht werden.

35 EuGH, Urt. v. 06. 09. 2017 – C-643/15, ECLI:EU:C:2017:631, Rn. 253, 291, 304, 323 – Verteilung von Flüchtlingen.

36 EuGH, Urt. v. 15. 07. 2021 – C-848/19 P, ECLI:EU:C:2021:598, Rn. 39 ff. – Deutschland/Polen. Grundlegend, wenn auch als Gegengewicht betrachtet, *Calliess*, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der EU, 2. Aufl. 1998, S. 186. Im Kontext der Staatsverschuldung *Frenz*, EU-Finanzsolidarität, EWS 2018, H. 4, S. I mit Abstützung auf Art. 4 Abs. 3 EUV.

37 Europäischer Rat, Pressemitteilung v. 05. 05. 2021, Europäisches Klimagesetz: Rat und Parlament erzielen vorläufige Einigung, abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2021/05/05/european-climate-law-council-and-parliament-reach-provisional-agreement/> (letzter Abruf: 15. 10. 2021).

3. Notwendige Maßnahmen der Mitgliedstaaten

Es bedarf aber einer **fortlaufenden Anpassung** an den Klimawandel durch kontinuierliche Fortschritte. Hierfür erstellen die Mitgliedstaaten **Anpassungsstrategien** und Pläne, die einen Rahmen für ein umfassendes Risikomanagement enthalten, und führen diese durch (Art. 4 EU-Klimagesetz). Alle fünf Jahre werden diese Fortschritte durch die Kommission bewertet, beginnend mit dem 30.09.2023 (Art. 5 EU-Klimagesetz). Dabei werden auch die Unionsmaßnahmen auf ihre Vereinbarkeit mit dem durch den Zielpfad ausgedrückten Ziel der Klimaneutralität überprüft (Art. 5 Abs. 2 EU-Klimagesetz). 45

Die **konkreten Maßnahmen der Mitgliedstaaten** ergeben sich aus den nach der EU-Governance-VO vorgelegten **nationalen Energie- und Klimaplänen** sowie Langfriststrategien und Fortschrittsberichten der Governance-VO. Diese Maßnahmen werden beginnend mit dem 30.09.2023 und danach alle fünf Jahre bewertet, um so die Verwirklichung des Ziels der Klimaneutralität entsprechend dem festgelegten Zielpfad verfolgen zu können. Hierbei kann die Kommission feststellen, dass die Maßnahmen eines Mitgliedstaats nicht mit dem durch den Zielpfad ausgedrückten Ziel vereinbar bzw. nicht geeignet sind, Fortschritte bei der Anpassung i. S. d. Klimawandels sicherzustellen. Dies ist in Deutschland durch die aktive Festlegung weiterer CO₂-Minderungen durch den deutschen Gesetzgeber in der KSG-Novelle gesichert. 46

Es wird aber noch Planungsbedarf bei der konkreten Ausgestaltung des Fahrplans zur Erreichung der Treibhausgasreduktionsziele gesehen: Danach müssen sektor- und legislativübergreifende Strategien entwickelt und in den National energy and climate plan (NECP) eingewoben werden, und das möglichst bald.³⁸ Immerhin sind konkrete Zielwerte bis 2040 festgelegt, auf deren Basis die bis 2030 festgelegten und nunmehr stark reduzierten Jahresemissionsmengen nach Sektoren bis 2040 in Übereinstimmung mit den Vorgaben des BVerfG fortgeführt werden sollen (näher *Frenz*, § 4 KSG Rn. 1 ff.). Das Klimapaket „Fit for 55“ sieht sektorenspezifische Emissionssenkungsziele für die Mitgliedstaaten vor (u. Rn. 74 ff.). Bei Defiziten kann die Kommission dann **Empfehlungen** aussprechen, die veröffentlicht werden. Diese sind wie im Rahmen der EU-Governance-VO nicht verpflichtend, werden aber einen starken faktischen Druck entfalten.³⁹ 47

Rechtlich ist der Mitgliedstaat nur verpflichtet, der Empfehlung im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten und der Union sowie zwischen den Mitgliedstaaten untereinander gebührend Rechnung zu tragen. Damit wird er aber in das **Gesamtsystem europäischer und nationaler Bemühungen für den Klimaschutz** gestellt und hat sich als Teil dieses Systems so zu verhalten, dass dieses Ziel erreicht werden kann. Wenn er einer Empfehlung nicht folgt, und sei es auch nur teilweise, muss er dies der Kommission gegenüber begründen (Art. 6 Abs. 3 EU-Klimagesetz). Auch insoweit wird Druck ausgeübt, als das 48

38 *Schlacke/Köster/Wentzien/Thierjung*, Das „Europäische Klimagesetz“ und seine Konsequenzen, EuZW 2021, 620 (626).

39 S. näher *Frenz*, Grundzüge des Klimaschutzrechts, 2. Aufl. 2022, Rn. 144 ff.

Nichtbefolgen einer Empfehlung rechtfertigungspflichtig ist (Frenz, Art. 7 EU-Klimagesetz Rn. 15 ff.).

- 49 Davon wird sicherlich auch die sensibilisierte Öffentlichkeit Kenntnis erlangen, sodass sich ein Mitgliedstaat sehr genau überlegen wird, ob er Empfehlungen der Kommission nicht folgt. Die **Öffentlichkeitsbeteiligung** hat ein sehr großes Gewicht (Art. 8 EU-Klimagesetz). Die Kommission wendet sich an alle Teile der Gesellschaft und ermöglicht ihnen, Maßnahmen zur Verwirklichung einer klimaneutralen und klimaresilienten Gesellschaft zu ergreifen. So werden auch die Sozialpartner und die Zivilgesellschaft einbezogen, wie die Interessenvertreter des EU-Klimapakts und die Wirtschaftssektoren (o. Rn. 44).⁴⁰

4. Klimagesetz als instrumentelles Verfahrensgesetz

- 50 Durch das EU-Klimagesetz wird ein **Mechanismus** etabliert, über den die Union sehr stark auf die Mitgliedstaaten einwirken kann und das **Instrumentarium** erhält, um auf dieser Basis **effizient** das Ziel der Treibhausneutralität bis 2050 zu erreichen. Hinzu tritt die Governance-VO mit dem prozeduralen Rahmen für die Mitgliedstaaten (o. Rn. 46).⁴¹ Flankierend eingesetzt wird nunmehr der **europäische Klimarat**, der die Stimmigkeit der Maßnahmen der Union bewertet sowie die Fortschritte überwacht. Er wird wie der unabhängige Klimaexpertenrat für Klimafragen nach §§ 11, 12 KSG aus unabhängigen Experten gebildet, nämlich aus 15 hochrangigen wissenschaftlichen Sachverständigen unterschiedlicher Nationalität (höchstens 2 pro Mitgliedstaat) mit vierjähriger Amtszeit.

5. Erfüllung der Forderungen des EU-Parlaments

- 51 Damit wurden die Forderungen des **EU-Parlaments** weitestgehend erfüllt. Dieses wollte entsprechend seinem Mandat vom 06. 10. 2020 für die Verhandlungen mit Kommission und Rat über die neuen Klimaschutzvorschriften durchsetzen, dass:
- bis 2050 nicht nur die EU, sondern auch **jeder einzelne Mitgliedstaat klimaneutral** wird. Dies wurde nicht festgeschrieben. Jedoch kann die EU den Mitgliedstaaten nach dem EU-Klimapaket im Zuge der Überarbeitung der Lastenteilungsverordnung in diversen Bereichen strengere Emissionsreduktionsziele zuweisen (u. Rn. 74 ff.).
 - die Kommission im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens bis 31. 05. 2023 Wege aufzeigt, um bis 2050 Klimaneutralität zu erreichen. Das EU-Klimapaket enthält die dazu notwendigen Vorschläge.

40 Schlacke/Köster/Wentzien/Thierjung, Das „Europäische Klimagesetz“ und seine Konsequenzen, EuZW 2021, 620 (622).

41 S. zur Übersicht der Mechanismen Schlacke/Köster/Wentzien/Thierjung, Das „Europäische Klimagesetz“ und seine Konsequenzen, EuZW 2021, 620 (625).

- ein **europäischer Klimarat** als neues unabhängiges Wissenschaftsgremium die Stimmigkeit der Maßnahmen bewertet und die Fortschritte überwacht, wie im EU-Klimagesetz vorgesehen.
- **bis 2030** die **CO₂-Emissionen um 60 %** gesenkt werden und nicht nur um 55 %, wie von der Kommission geplant. Damit hat sich das Parlament nicht durchgesetzt.
- die Kommission nach einer Folgenabschätzung **für 2040** ein **Zwischenziel** vorschlägt (s. *Frenz*, Art. 4 EU-Klimagesetz Rn. 18 ff.).
- die EU und die Mitgliedstaaten bis 31. 12. 2025 alle direkten und indirekten Subventionen für fossile Brennstoffe abbauen.⁴² Ein solcher Abbau ist im EU-Klimapaket vorgesehen.

IV. EU-Klimapaket

1. Zielsetzung

Am 14. 07. 2021 präsentierte die EU-Kommission ihr umfassendes Paket „Fit for 55“, um das im EU-Klimagesetz verschärfte Ziel der Reduktion von CO₂-Emissionen bis 2030 zu erreichen. Damit kann die EU insoweit eine Vorreiterrolle einnehmen – zumal nach der Anerkennung des Zugangs zu einer sauberen und gesunden Umwelt als grundlegendes Menschenrecht in einer UN-Resolution vom 08. 10. 2021.

Den Text der entsprechenden Mitteilung finden Sie unter <https://GK-Klimaschutz.esv.info>; alternativ scannen Sie einfach den nebenstehenden QR-Code.



Diese Resolution ist zwar rechtlich nicht verbindlich, aber von großer internationaler Bedeutung, sendet sie doch ein deutliches Signal an alle Staaten und kann als „historischer Durchbruch“ Standards für effektiveren Klimaschutz setzen.⁴³ Es gibt nunmehr auch einen Klima-Sonderberichterstatler. Dadurch zeigt sich ebenso das weite Ausgreifen der EU im Bereich des Klimaschutzes (bereits o. Rn. 1 ff.), wodurch sich die Folgefrage stellt: Greifen dann nicht die EU-Grundrechte statt des BVerfG-Klimabeschlusses (Rn. 121)?⁴⁴

42 Europäisches Parlament, Pressemitteilung v. 08. 10. 2020: „EU-Klimagesetz: Parlament will Emissionen bis 2030 um 60 % reduzieren“, abrufbar unter <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20201002IPR88431/eu-klimagesetz-parlament-will-emissionen-bis-2030-um-60-reduzieren> (letzter Abruf: 15. 10. 2021).

43 So Boyd, UN-Sonderbeauftragter für Menschenrechte und Umwelt, Tagesschau v. 08. 10. 2021, abrufbar unter <https://www.tagesschau.de/ausland/europa/un-umwelt-menschenrecht-101.html> (letzter Abruf: 22. 02. 2022).

44 *Frenz*, EU Klimapaket Fit for 55, UPR 2021, 338 ff. auch für das Folgende.

a) Verwirklichung des Green Deal

- 53 Mit ihrem Klimapaket hat die EU-Kommission ein Paket von Vorschlägen angenommen, um den **europäischen Green Deal** zu **verwirklichen**. Dieser hat zum Ziel, dass die EU bis 2050 klimaneutral wird, und zwar als erster Kontinent der Welt.⁴⁵ Ein wesentlicher Schritt dafür ist die Reduktion der Netto-Treibhausgasemissionen bis 2030 um mindestens 55 % gegenüber dem Stand von 1990, wie es nunmehr das EU-Klimagesetz vorsieht (o. Rn. 39).
- 54 Das EU-Klimagesetz enthält damit die zentrale CO₂-Reduktionszielsetzung, die aber durch weitere Maßnahmen unterfüttert und dadurch erst realisiert werden muss. Dem dient das EU-Klimapaket vom 14.07.2021 „Fit for 55“, welches die EU in die Lage versetzen soll, das Reduktionsziel von mindestens 55 % bis 2030 zu erreichen. Dazu wird eine Vielzahl von Instrumenten aufgeführt, welche gemeinsam das angestrebte Ziel erreichen sollen. Es handelt sich um „die Rechtsinstrumente für die Verwirklichung der im Europäischen Klimagesetz vereinbarten Ziele“ und zudem um „die grundlegende Neuausrichtung unserer Wirtschaft und Gesellschaft für eine gerechte, grüne und florierende Zukunft“.⁴⁶ Genau diese **Neuausrichtung** ist Gegenstand des Green Deal, der gleichfalls bereits einen Fahrplan mit verschiedenen Maßnahmen für eine effizientere Ressourcennutzung durch den Übergang zu einer sauberen und kreislauforientierten Wirtschaft enthält (o. Rn. 9, 12). Für diesen Wandel ist der Green Deal die konzeptionelle Grundlage und das EU-Klimapaket baut darauf auf.⁴⁷
- 55 Damit enthält das EU-Klimapaket „Fit for 55“ nicht nur das **Instrumentarium für die Erreichung der EU-Klimaziele**, sondern zugleich die **Grundlage** für den bereits im Green Deal vorgezeichneten Umbau zu einer **umweltfreundlichen Wirtschaft und Gesellschaft** (o. Rn. 9). Diese ist zugleich Voraussetzung dafür, um die ehrgeizigen Klimaziele und insbesondere das Ziel der Klimaneutralität zu erreichen.

b) Abgleich mit BVerfG-Klimabeschluss

- 56 Dieser angepeilte umfassende Umbau erinnert an die Aussage im **BVerfG-Klimabeschluss**, wonach eine bald erhebliche Umgestaltung der Produkte, Dienstleistungen, Infrastruktur-, Verwaltungs- und Kultureinrichtungen, Konsumgewohnheiten und sonstigen heute noch CO₂-relevanten Strukturen

45 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14.07.2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, S. 1.

46 Europäische Kommission, Pressemitteilung v. 14.07.2021, Europäischer Grüner Deal: Kommission schlägt Neuausrichtung von Wirtschaft und Gesellschaft in der EU vor, um Klimaziele zu erreichen, abrufbar unter https://ec.europa.eu/germany/news/20210714-eu-green-deal_de (letzter Abruf: 15.10.2021), S. 1.

47 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14.07.2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, S. 2.

ansteht, was allerdings der Gesetzgeber näher festzulegen hat, und zwar möglichst bald.⁴⁸

Den Text des **BVerfG-Klimabeschlusses** finden Sie unter <https://GK-Klimaschutz.esv.info>; alternativ scannen Sie einfach den nebenstehenden QR-Code.



Genau diese Festlegungen zeichnet das EU-Klimapaket „Fit for 55“ für die EU vor und präsentiert Bausteine für wegweisende Strategien namentlich für die Bereiche biologische Vielfalt, Kreislaufwirtschaft, Schadstofffreiheit, nachhaltige und intelligente Mobilität, Renovierungswelle, nachhaltige Lebensmittel, Wasserstoff, Batterien, erneuerbare Offshore-Energie und andere.⁴⁹

Damit denkt die EU-Kommission von den **zu erreichenden Umgestaltungen** 57 her und visiert teilweise die Zielzustände an, so nachhaltige **intelligente Mobilität**, die **Renovierungswelle im Gebäudebereich**, **nachhaltige Lebensmittel** sowie **Wasserstoff**, während das BVerfG die problematischen Bereiche benennt und an die vorhandenen CO₂-relevanten Strukturen namentlich bei Produkten, Dienstleistungen, Infrastruktureinrichtungen sowie Konsumgewohnheiten anknüpft. Im Ergebnis werden allerdings weitestgehend übereinstimmende Felder benannt: So bedarf es nachhaltiger Lebensmittel zur Änderung der Konsumgewohnheiten sowie der nachhaltigen und intelligenten Mobilität zum Aufbrechen CO₂-relevanter Strukturen im Verkehrsbereich, welche das BVerfG in diesem Zusammenhang ebenfalls nennt.⁵⁰ Produkte und Dienstleistungen müssen schadstofffrei sein sowie mit erneuerbaren Energien bzw. Wasserstoff produziert werden, um den CO₂-Ausstoß zu vermeiden bzw. mindestens abzusenken, so im Stahlbereich. Die von der Kommission benannte **Kreislaufwirtschaft** dient dazu, dass die Produkte eher auf der Basis von Sekundärrohstoffen hergestellt werden bzw. langlebiger werden und damit die **Stoffkreisläufe erhalten** bleiben. Im EU-Klimapaket hinzugenommen wird die **biologische Vielfalt**, für die gleichfalls der enge

48 BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a., ECLI:DE:BVerfG:2021:rs20210324.1bvr265618, Rn. 249. Näher u. krit. zu dieser Entscheidung *Beckmann*, Das Bundesverfassungsgericht, der Klimawandel und der „intertemporale Freiheitsschutz“, UPR 2021, 241 ff.; *Frenz*, Anmerkung zum BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021 (1 BvR 2656/18 u.a.), Freiheitsbedingter Klimaschutz für die junge Generation, DVBl 2021, 810 ff.; *Ruttloff/Freihoff*, Intertemporale Freiheitssicherung oder doch besser „intertemporale Systemgerechtigkeit“? – auf Konturensuche, NVwZ 2021, 917 ff.; positiv *Schlacke*, Klimaschutzrecht – Ein Grundrecht auf intertemporale Freiheitssicherung, NVwZ 2021, 912 ff.

49 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14.07.2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, S. 2.

50 BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a., ECLI:DE:BVerfG:2021:rs20210324.1bvr265618, Rn. 249.

Zusammenhang mit dem Klimaschutz herausgearbeitet wird, und zwar im Kontext der Notwendigkeit von CO₂-Senken.⁵¹

c) „Paket zusammenhängender Vorschläge“

- 58 Die EU-Kommission trifft aber in dem EU-Klimapaket noch keine abschließenden Festlegungen. Vielmehr bestehen **Vorschläge der Kommission**, die den Weg zur Erreichung des CO₂-Reduktionsziel von 55 % bis 2030 weisen. Es handelt sich um „*ein umfassendes Paket zusammenhängender Vorschläge*“, welche „*das erforderliche Tempo bei der Verringerung der Treibhausgasemissionen in den nächsten zehn Jahren möglich machen.*“⁵² Dabei werden die bisherigen Maßnahmen teilweise verschärft und neue hinzugenommen. Es entsteht so eine **Gesamtheit von Maßnahmen**, welche in ihrem Zusammenwirken eine erhebliche Reduktion der CO₂-Emissionen bewirken und zudem die Wirtschaftsweise sowie das Gesellschaftsleben erheblich umgestalten werden. Daher sind für einen wirksamen Klimaschutz die aufgeführten Maßnahmen in ihrer Gesamtheit notwendig. Das Herausbrechen einzelner Bestandteile kann die Wirksamkeit empfindlich gefährden.
- 59 Es handelt sich dabei um das umfangreichste Paket von Vorschlägen der Kommission im Bereich Klima und Energie als **Grundlage für neue Arbeitsplätze** sowie eine resiliente **nachhaltige europäische Wirtschaft** der Zukunft, um die rechtlichen Voraussetzungen für eine **gerechte, kosteneffiziente und wettbewerbsorientierte Realisierung der gesetzten Klimaziele** zu schaffen.⁵³

d) Tragfähige Wirtschaft durch Klimaschutz

- 60 Damit betont die Kommission einerseits den Klimaschutz, aber zugleich dessen Grundlagenfunktion für neue Arbeitsplätze und eine tragfähige europäische Wirtschaft. Das erinnert an die Konzeption des EU-Emissionshandels, für welchen das EuG betonte, dass die Realisierung der Klimaziele unter Wahrung der Bedürfnisse der Wirtschaft sowie der Arbeitsplätze zu erfolgen hat.⁵⁴ Dies korrespondiert mit der Festlegung der Eckpunkte der Gerechtigkeit, Kosteneffizienz und Wettbewerbsorientiertheit, um die Klimaziele zu verwirklichen.

51 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14.07.2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, S. 12.

52 Europäische Kommission, Pressemitteilung v. 14.07.2021, Europäischer Grüner Deal: Kommission schlägt Neuausrichtung von Wirtschaft und Gesellschaft in der EU vor, um Klimaziele zu erreichen, abrufbar unter https://ec.europa.eu/germany/news/20210714-eu-green-deal_de (letzter Abruf: 15.10.2021), S. 1.

53 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14.07.2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, S. 2.

54 EuG, Urt. v. 23.11.2005 – T-178/05, ECLI:EU:T:2005:412, Rn. 60 – Vereinigtes Königreich/Kommission.

Es geht daher nicht um die Durchsetzung von **Klimaschutz** um jeden Preis, sondern um dessen **möglichst wirksame und wettbewerbsbezogene Umsetzung**. Dieser erhält aber eine Grundlagenfunktion für die Wirtschaft und bildet so deren notwendigen Bestandteil, nicht den Gegenpol. 61

Dadurch sollen nicht die Grundpfeiler des **EU-Wirtschaftssystems** beseitigt werden, sondern **in den Dienst des Klimaschutzes** gestellt und auf diese Weise **langfristig erhalten** werden. Wirtschaft kann nur durch Klimaschutz bestehen. Zugleich wird aber die Fortexistenz und Fortentwicklung der Wirtschaft betont. Auf diese Weise wird die Nachhaltigkeit durch Klimaschutz mit dem dreiseitigen Zieldreieck Ökonomie, Ökologie und Soziales verwirklicht und so eine **tragfähige europäische Wirtschaft der Zukunft** geschaffen, welche im Wettbewerb bestehen kann und Arbeitsplätze weiterhin zur Verfügung stellt, die allerdings vielfach einen neuen Zuschnitt haben, nämlich in Folge der Maßnahmen für den Klimaschutz, so durch Renovierungen im Gebäudebereich, den Bau von Elektroautos statt von Autos mit konventionellen Antrieben etc. 62

Damit werden im Ansatz die Bedürfnisse von Ökologie, Ökonomie und Sozialem versöhnt, wie es dem internationalen Ansatz der nachhaltigen Entwicklung entspricht,⁵⁵ der auch in Art. 3 Abs. 3 EUV niedergelegt ist. Demgegenüber betont das BVerfG in seinem Klimabeschluss fast nur den Klimaschutz und propagiert, dass sich darauf bezogene Maßnahmen gegenüber den Freiheitsgrundrechten regelmäßig durchsetzen werden.⁵⁶ Damit weicht das BVerfG vom dreiseitigen Zieldreieck der Nachhaltigkeit ab.⁵⁷ 63

Demgegenüber betont die Kommission den notwendigen Ausgleich, der aber nur gelingen kann, wenn sich die **Wirtschaft klimafreundlich fortentwickelt** und sich damit in den Dienst des Klimaschutzes stellt, indem sie eine **effektive Kreislaufwirtschaft** verwirklicht, **Schadstofffreiheit** sicherstellt sowie nachhaltige und **intelligente Mobilität** etc. schafft. Die Wirtschaft muss damit die von der EU-Kommission präsentierte Strategie verfolgen, um überlebensfähig zu sein, und zwar auch im internationalen Wettbewerb, welcher immer stärker auf den Klimaschutz fokussiert werden muss. Die EU soll hier eine weltweite Führungsrolle als Akteur und Vorbild einnehmen.⁵⁸ 64

Dadurch **erfindet sich** die konventionelle **Wirtschaft** praktisch **neu**. Damit schafft die Kommission ein **Modell der Nachhaltigkeit für die Zukunft**, in der zwar weiterhin ökologische, ökonomische und soziale Belange gleichermaßen verfolgt werden können. Die **ökonomische Seite** wird aber durch den 65

55 Näher *Frenz*, in: ders./Müggenborg/Cosack/Henning/Schomerus, EEG, § 1 Rn. 25 ff.

56 BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., ECLI:DE:BVerfG:2021:rs20210324.1bvr265618, Rn. 198.

57 Ausführlich *Frenz*, Grundzüge des Klimaschutzrechts, 2. Aufl. 2022, Rn. 1 ff.

58 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14.07.2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, S. 2.

Klimaschutz wesentlich bestimmt. Dieser ist notwendiger prägender Faktor; ohne ihn ist wirtschaftliche Entwicklung nicht mehr möglich.

- 66 Dadurch ist Klimaschutz **integraler Bestandteil** der ökonomischen Entwicklung und damit kein Gegensatz zu ihr, sondern in sie implementiert. Auf diese Weise wird der Nachhaltigkeitsgedanke den Gegebenheiten des Klimawandels angepasst und zukunftsfähig gemacht. Das Zieldreieck ist dadurch gekennzeichnet, dass der **Klimaschutz** nicht nur die ökologische Seite **prägt**, sondern **auch** die **ökonomische** sowie ebenfalls die **soziale**, so wenn es um die Erhaltung von Arbeitsplätzen geht, die nur durch Klimaschutz möglich ist, sowie um die Vermeidung sozialer Schieflagen zulasten der Verlierer des Klimawandels.

e) Soziale Sicherung

- 67 Gerade der soziale Aspekt wird im Klimapaket „Fit for 55“ sehr stark betont, und zwar einmal durch den Verweis auf die Schaffung von Grundlagen für neue Arbeitsplätze, aber auch durch das notwendige Auffangen von Auswirkungen des Umbaus von Wirtschaft und Gesellschaft auf sozial schwache Haushalte, etwa über den Klima-Sozialfonds. Damit werden durch das EU-Klimapaket sowohl die **Grundlagen für den künftigen Sozialstaat** geschaffen, dass nämlich die Wirtschaft weiterhin funktioniert und so die finanziellen Ressourcen zur Verfügung stehen sowie Arbeitsplätze anbietet, als auch **negative Entwicklungen** für viele Haushalte durch Steigerungen etwa des Energiepreises und Renovierungsverpflichtungen in Gebäuden aufgefangen, die Einzelne nicht zu schultern vermögen.

f) Zukunftsfähige, solidarische Nachhaltigkeit

- 68 Im EU-Klimapaket spiegelt sich damit die Nachhaltigkeit in Form des **Zieldreiecks** Ökologie, Ökonomie und Soziales umfassend wider. Diese Konzeption, wie sie aus Art.3 Abs.3 EUV folgt, wird so gesichert und **zukunftsfähig** gemacht. Indem so auch künftigen Generationen die Grundlagen für die Nachhaltigkeit gesichert werden, wird zugleich die **intergenerationelle Komponente der Nachhaltigkeit verwirklicht**. Das EU-Klimapaket baut auf umfassende Solidarität sowohl zwischen den Generationen als auch zwischen den Mitgliedstaaten und verschiedenen Teilen der Gesellschaft.⁵⁹ Damit wird aufgegriffen, dass die **Solidarität** ein wesentlicher Grundsatz des Green Deal ist (o. Rn. 41 ff.).⁶⁰

59 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14.07.2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, S. 5.

60 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14.07.2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, S. 5.

Demgegenüber berücksichtigt der **BVerfG-Klimabeschluss** sowohl die ökonomische Seite als auch die soziale Dimension des Klimaschutzes kaum. 69 Damit ist das **EU-Klimapaket wesentlich umfassender und zugleich nachhaltiger**, indem es sowohl ökonomisch als auch sozial deutlich austarierter ist als die Konzeption des BVerfG, das den Sozialstaat und die ökonomische Seite des Grundgesetzes nahezu völlig außen vor lässt.⁶¹ Erst das EU-Klimapaket betont die notwendige **Verbindung von Wirtschaft und Klimaschutz**.

Die Ausrichtung der EU-Kommission auf die Nachhaltigkeit und damit auch auf die Bedürfnisse der Wirtschaft zeigt sich in den verschiedenen Einzelmaßnahmen, obgleich bzw. wegen der notwendigen Anpassung der Wirtschaft gerade weil diese sehr stark auf den Klimaschutz ausgerichtet sind. Es geht dann immer wieder auch um Kosteneffizienz und Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft sowie die Bekämpfung von Energiearmut, so durch den Klima-Sozialfonds. 70

Dementsprechend liegt der **Schwerpunkt der EU-Maßnahmen** weiterhin im **EU-Emissionshandel**, welcher als kosteneffizientes Instrument angesehen wird, das auch bisher schon erfolgreich funktioniert hat. *„Die Erfahrungen der letzten 16 Jahre haben gezeigt, dass der Emissionshandel ein äußerst wirksames Instrument ist, um Emissionen auf kosteneffiziente Weise zu verringern, während die so erzielten Einnahmen dazu verwendet werden können, den Übergang zu einer saubereren Produktion zu unterstützen und Innovationen zu fördern.“*⁶² Damit wird weiterhin auf Markt gesetzt, aber zugleich werden die daraus generierten Einnahmen für einen bestimmten Zweck verwendet. Zudem werden klare Ziele hinzugenommen, der es neben einem CO₂-Preis-signal bedarf.⁶³ 71

Neben den Markt tritt daher stärker das **planende Element**. Dem dienen klare Ziele, wie sie in der zu novellierenden Lastenteilungsverordnung zu Lasten der Mitgliedstaaten vorgegeben sind.⁶⁴ Zudem geht es darum, alle mitzunehmen. Dies erfolgt einerseits durch das **Auffangen von sozialen Verwerfungen** und Problemen, aber auch durch das **Anreizen der Änderung von Konsum- und Mobilitätsmuster**, wozu vor allem jüngere Menschen bereit sind, „wenn 72

61 S. demgegenüber die Ableitung der Nachhaltigkeit aus Art. 20a GG, dem Sozialstaatsprinzip und den Wirtschaftsgrundrechten bei Frenz, Sustainable Development durch Raumplanung, 2000, S. 56 ff.

62 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14.07.2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, S. 7.

63 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14.07.2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, S. 7.

64 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14.07.2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, S. 7.

*sie entsprechend informiert werden, sodass sie ihren CO₂-Fußabdruck begrenzen und in einer ökologischeren und gesünderen Umwelt leben können“.*⁶⁵

- 73 Es geht also um nichts weniger als die **Änderung unserer Lebensweise im Interesse des Klimaschutzes**, und dies in einer Weise, die sowohl **kosteneffizient** und damit **wirtschaftsorientiert** als auch **sozial** ist sowie die **ganze Gesellschaft einbezieht** und mitnimmt.

2. Maßnahmenübersicht

- 74 Zunächst wird an das Instrument des Emissionshandels angeknüpft, welches erheblich verschärft sowie auf neue Sektoren erstreckt werden soll. Erneuerbare Energien sollen verstärkt genutzt werden, was sich an die noch gar nicht lange novellierte Erneuerbare-Energien-RL⁶⁶ anschließt.⁶⁷ Weiter soll die Energieeffizienz gesteigert werden, ebenfalls in Fortführung der gleichermaßen noch gar nicht lange novellierten Energieeffizienz-RL.⁶⁸
- 75 Zudem sollen emissionsarme Verkehrsträger schneller eingeführt und mit der entsprechenden Infrastruktur sowie den dazugehörigen Kraftstoffen ausgestattet werden. Die Steuerpolitik soll an die Ziele des europäischen Green Deal angeglichen werden. Damit wird das Feld der Steuerpolitik immer mehr zum Gegenstand der EU-Gesetzgebung, obwohl es im Ausgangspunkt national geregelt ist, allerdings schon im Zuge des EU-Corona-Konjunkturpakets ins Blickfeld geriet (*Frenz*, Klimaschutz und Corona, Einf. B Rn. 11 ff.). Weiter geht es um Maßnahmen, um die Verlagerung von CO₂-Emissionen zu vermeiden, schließlich werden Instrumente vorgestellt, um die natürlichen CO₂-Senken zu erhalten und zu vergrößern.⁶⁹
- 76 Durch alle diese Maßnahmen will die Kommission den bereits eingeschlagenen Weg fortsetzen, das Wirtschaftswachstum von den Emissionen und dem Ressourcenverbrauch zu entkoppeln, wie es der Green Deal vorsieht (o. Rn. 12f.). Infolge der bisherigen Anstrengungen durch geänderte Rechtsvorschriften im Energiebereich konnte die EU ihre Netto-Treibhausgasemissio-

65 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14.07.2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, S. 5.

66 RL (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, ABl. 2018 L 328, S. 82 ff.

67 S. *Frenz*, Grundzüge des Klimaschutzrechts, 2. Aufl. 2022, Rn. 162 ff.

68 RL 2012/27/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 zur Energieeffizienz, ABl. 2012 L 315, S. 1 ff. zul. geändert durch ABl. 2019 L 158, S. 125; S. *Frenz*, Grundzüge des Klimaschutzrechts, 2. Aufl. 2022, Rn. 196 ff.

69 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14.07.2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final.

nen im Vergleich zu 1990 bereits um 24 % senken, obwohl die EU-Wirtschaft im selben Zeitraum um mehr als 60 % gewachsen ist.⁷⁰

3. Ausweitung und Verschärfung des Emissionshandels sowie Begleitmaßnahmen

a) Reform des EU-Emissionshandels

Bislang bildet das EU-Emissionshandelssystem mit seiner Bepreisung des CO₂-Ausstoßes durch die Notwendigkeit, dafür Zertifikate zu kaufen, das zentrale Instrument im europäischen Klimaeuroparecht. Dadurch konnten die Emissionen aus der Stromerzeugung und der aus energieintensiven Industriezweigen in den letzten Jahren um 42,8 % reduziert werden.⁷¹ Damit wurde ein erheblicher Erfolg sichergestellt.

Den Text des Dokuments **COM(2021) 551 final** vom 14. 07. 2021 finden Sie unter <https://GK-Klimaschutz.esv.info>; alternativ scannen Sie einfach den nebenstehenden QR-Code.



Schon bislang wurden die **Obergrenzen für die Emissionen**, die europaweit zulässig sind, jedes Jahr **gesenkt**. Dies soll nun noch stärker erfolgen; ebenso soll der **jährliche Kürzungsfaktor erhöht** werden.⁷² Damit wird das Budget der zur Verfügung stehenden Emissionshandelszertifikate gedeckelt und auf diese Weise zugleich eine Höchstgrenze für Emissionen geschaffen und weiter verringert, weil jeweils Zertifikate für den Ausstoß von Emissionen notwendig sind.

Zudem soll das EU-Emissionshandelssystem ausgeweitet werden. Erstmals sollen **Schifffahrtsemissionen einbezogen** werden. Mit Blick darauf wurde bereits im Rahmen des BEHG diskutiert, wie eine Kohärenz mit dem EU-Emissionshandelssystem geschaffen werden könne und ob gegebenen-

70 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14. 07. 2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, S. 2.

71 Europäische Kommission, Pressemitteilung v. 14. 07. 2021, Europäischer Grüner Deal: Kommission schlägt Neuausrichtung von Wirtschaft und Gesellschaft in der EU vor, um Klimaziele zu erreichen, abrufbar unter https://ec.europa.eu/germany/news/20210714-eu-green-deal_de (letzter Abruf: 15. 10. 2021), S. 1.

72 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14. 07. 2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, S. 8 sowie Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC establishing a system for greenhouse gas emission allowance trading within the Union, Decision (EU) 2015/1814 concerning the establishment and operation of a market stability reserve for the Union greenhouse gas emission trading scheme and Regulation (EU) 2015/757, COM(2021) 551 final.

falls ein einheitliches Gesamtsystem zu realisieren wäre (*Frenz/Schink*, § 1 BEHG Rn. 48). Zudem zielt die Kommission nunmehr auf eine **Abschaffung der kostenlosen Emissionszertifikate für den Luftverkehr** und auf die Gleichziehung mit dem internationalen System zur Verrechnung und Reduzierung von Kohlenstoffdioxid für die internationale Luftfahrt (CORSA).⁷³ Es kostete schon einige Mühe, den Luftverkehr überhaupt in das EU-Emissionshandelsystem einzubeziehen.⁷⁴

Siehe hierzu auch **COM(2021) 552 final** vom 14. 07. 2021, abrufbar unter <https://GK-Klimaschutz.esv.info>; alternativ scannen Sie einfach den nebenstehenden QR-Code.



b) Separater Emissionshandel für Straßenverkehr und Gebäude

- 80 Gänzlich unerfasst auf europäischer Ebene sind bisher der Straßenverkehr und der Gebäudesektor. Hier zielt die Kommission auf ein separates neues Emissionshandelssystem für die Treib- bzw. Brennstoffversorgung in diesen Sektoren.⁷⁵ Damit würde auf europäischer Ebene verwirklicht, was im BEHG für Deutschland eingeführt ist. Bereits bei der Herausbildung dieses nationalen Emissionshandelssystems war diskutiert worden, ob es gegebenenfalls ein gesamteuropäisches System geben werde und wie dieses auszugestalten sei, ob nämlich nach dem Downstream-Ansatz wie der Emissionshandel auf EU-Ebene oder nach dem Upstream-Ansatz, welcher an das Inverkehrbringen von Brennstoffen und damit an die vorgelagerte Ebene zum Ausstoß von Emissionen anknüpft (etwa *Schink*, § 2 BEHG Rn. 29).
- 81 Zudem ging es in Deutschland auch um die Einbeziehung von Abfällen (näher u. abl. *Frenz/Schink/Ley*, BEHG Ausblick Rn. 1 ff.). Dadurch dass die Kommission nur den Straßenverkehr und Gebäude einbeziehen will, bleibt der **Abfallbereich weiterhin außen vor**.
- 82 Dass die Kommission ein **separates neues Emissionshandelssystem für die Treib- bzw. Brennstoffversorgung in den Sektoren Straßenverkehr und Gebäude** einführen will, beinhaltet eine eigene Konzeption und damit ein Emissionshandelssystem, wie es für Deutschland seit 01. 01. 2021 nach dem BEHG

73 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14. 07. 2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, S. 8 sowie Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC as regards aviation's contribution to the Union's economy-wide emission reduction target and appropriately implementing a global market-based measure, COM(2021) 552 final.

74 Näher *Frenz*, Emissionshandelsrecht, 3. Aufl. 2012, § 11 TEHG Rn. 8 ff.

75 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14. 07. 2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, S. 9.

greift. Dafür spricht, dass die kleinen Emissionsquellen schwer durch eine Zertifikatpflicht erfasst werden können (*Frenz/Schink*, § 1 BEHG Rn. 49 ff.) und es daher effektiver erscheint, am Inverkehrbringen von Treib- bzw. Brennstoffen anzusetzen und damit die Versorgung mit diesen Stoffen zu belasten und nicht die Emission von Treibhausgasen, welche dadurch aber indirekt beeinflusst wird, indem die Preise für Treib- bzw. Brennstoffe steigen. Für einen raschen Übergang zu emissionsfreier Mobilität bedarf es aber neben dem CO₂-Preis weiterer Maßnahmen, so eine hinreichende Ladeinfrastruktur.⁷⁶

Auch die Kommission will sich auf die **vorgelagerten Brennstoffanbieter** konzentrieren und die Verantwortung bei den **Erzeugern** ansiedeln, **statt dass einzelne Haushalte oder Verkehrsnutzer** direkt am Emissionshandel teilnehmen müssen.⁷⁷ Dabei werden im Gegensatz zum BEHG **keine Mindestpreise** für Zertifikate festgelegt, wohl aber **Höchstgrenzen**, die immer weiter abzusinken sind, um die Gesamtemissionen zu reduzieren.⁷⁸ 83

Durch diese Emissionshöchstgrenzen werden dann indirekt die Zertifikatspreise gesteuert, wie der etablierte EU-Emissionshandel zeigt. Wie bei diesem ist auch insoweit darauf zu achten, dass sich die CO₂-Emissionen nicht verlagern, indem die Produktion betroffener Branchen von der EU in Länder mit weniger strengen Emissionszielen abwandern und so die weltweiten Emissionen nicht verringert werden. Daher verweist die Kommission auch in diesem Kontext auf ein **CO₂-Grenzausgleichssystem**, um die Einfuhren bestimmter umweltbelastender Güter auf der Basis der mit ihnen verbundenen CO₂-Emissionen mit einem Preis zu beaufschlagen.⁷⁹ 84

So könnte preisrelevant werden, wenn **Güter aus anderen Staaten in energieeffizienten Gebäuden hergestellt** bzw. **über weite Strecken transportiert** werden, um aufzufangen, dass an den dortigen Produktionsstandorten keine Zertifikate für den (erhöhten) Brennstoffbedarf durch unzureichende Effizienz bei Gebäuden sowie durch den Transportverkehr gekauft werden müssen. Zudem kann die preisliche Belastung wegen weiter Transporte auf das Problem der diskriminierenden Benachteiligung von Anbietern aus weit ent- 85

76 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14.07.2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, S. 8.

77 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14.07.2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, S. 9.

78 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14.07.2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, S. 9.

79 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14.07.2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, S. 9.

fernten Staaten stoßen, die unabhängig von einer Produktionsverfolgung hohe Transportkosten haben.

4. Flankierende Finanzierungen

a) Gestärkter Innovations- und Modernisierungsfonds

- 86 Hinzu kommt der Vorschlag der Kommission für eine **Aufstockung des Innovationsfonds und des Modernisierungsfonds**. Diese betreffen Fördermöglichkeiten auf europäischer Ebene. Der Innovationsfonds unterstützt Investitionen von großen Unternehmen und KMU für saubere Energien und soll mehr Mittel für innovative Projekte sowie Infrastrukturen zur Dekarbonisierung der Industrie erhalten – mit besonderem Augenmerk auf den Sektoren des CO₂-Grenzausgleichssystems.⁸⁰
- 87 Der erweiterte Modernisierungsfonds soll in seiner Mittelausstattung vom CO₂-Preis abhängen, ist mithin auf den EU-Emissionshandel bezogen. Er soll zudem durch 192,5 Mio. Zertifikate aufgestockt werden und **Mitgliedstaaten** zugutekommen, welche einen **höheren Anteil fossiler Brennstoffe** an ihrem Energiemix, höhere Treibhausgasemissionen, höhere Energieintensität und ein niedrigeres Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt haben.⁸¹ Damit können die Mittel auf Staaten wie Polen fokussiert werden, in welchen durch eine stark ausgeprägte Kohleverstromung ein besonderes Minderungspotenzial für CO₂-Emissionen besteht und die zugleich nicht die höchste Wirtschaftskraft in der EU haben, sodass sie den tiefgreifenden Wandel schwerlich allein, sondern besser mit zusätzlicher Unterstützung stemmen können.

b) Klima-Sozialfonds

- 88 Unionsweit gilt es diejenigen Personen aufzufangen, welche unter Preissteigerungen bei fossilen Brennstoffen in Folge des darauf bezogenen Emissionshandels besonders leiden. Die Energiearmut stellt aktuell schon für bis zu 34 Mio. Menschen in der EU ein Problem dar.⁸² Daher plant die Kommission, aufbauend auf bestehenden Solidaritätsmechanismen wie den Kohäsionsfonds für einen gerechten Übergang und den Europäischen Sozialfonds Plus sowie diese ergänzend, einen **Klima-Sozialfonds**, welcher für 2025 bis 2032 mit EU-Haushaltsmitteln durch Einnahmen aus dem neuen Emissionshan-

80 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14.07.2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, S. 8.

81 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14.07.2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, S. 6.

82 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14.07.2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, S. 6.

delssystem in Höhe von 72,2 Mrd. EUR ausgestattet werden soll und den Mitgliedstaaten eröffnen wird, **finanziell verletzte Haushalte** mit niedrigen und mittleren Einkommen, **Verkehrsnutzer** und **Kleinstunternehmer** zu **unterstützen**, die von den Auswirkungen der Ausweitung des Emissionshandels auf Gebäude und Verkehr betroffen sind.

Weiter sollen **Investitionen in die Steigerung der Energieeffizienz und die Modernisierung von Gebäuden** gefördert werden, ebenso eine **saubere Wärme und Kälteversorgung** und die **Integration erneuerbarer Energien**, damit eine nachhaltige Senkung sowohl der CO₂-Emissionen als auch der Energiekosten vulnerabler Haushalte und Kleinstunternehmen ermöglicht werden.⁸³ Auch der **Zugang zu emissionsfreier und emissionsarmer Mobilität** ist finanzierbar. Dies kann bis zu einer direkten Einkommensstützung aus dem Fonds gehen, während grüne Investitionen neben dem Fonds auch aus anderen Quellen wie der Aufbau- und Resilienzfazilität und dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung finanziert werden.⁸⁴ 89

25 % der zu erwartenden **Einnahmen aus dem neuen Emissionshandel** für den Gebäude- und Straßenverkehrssektor sollen in diesen Klima-Sozialfonds fließen, nachdem schon ein Jahr vor Beginn dieses Handels dem Fonds Geld zur Verfügung gestellt wurde. Die nationalen Beiträge sollen mindestens 50 % der Kosten des Fonds ausmachen. 90

Die Kommission wird den Klima-Sozialfonds durch eine Änderung des **Eigenmittelbeschlusses** und des **Mehrjährigen Finanzrahmens 2021 bis 2027** einbeziehen und weitere Leitlinien für die Mitgliedstaaten vorschlagen, um aufzuzeigen, wie die sozialen und arbeitsrechtlichen Aspekte der Klimawende am besten angegangen werden können.⁸⁵ 2028 soll die Funktionsweise des Klima-Sozialfonds bewertet werden; dabei sollen die angestrebten Anforderungen der zu überarbeitenden Lastenteilungsverordnung und der Anwendung des Emissionshandels auf die neuen Sektoren einbezogen werden.⁸⁶ 91

83 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14.07.2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, S. 6.

84 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14.07.2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, S. 6.

85 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14.07.2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, S. 6.

86 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14.07.2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, S. 6.

c) Erhebliche EU-Klimaausgaben

- 92 Daraus ergeben sich erhebliche Klimaausgaben des EU-Haushalts. Daneben resultieren erhebliche Finanzierungen aus dem EU-Coronakonjunkturpaket in Höhe von 750 Mrd. EUR, welche als Kredite aufgenommen wurden und zu einem Großteil in Klimaschutzprojekten verwendet werden sollen (näher *Frenz*, Klimaschutz und Corona, Einf. B Rn. 6 ff.). Der Green Deal seinerseits sieht vor, dass erhebliche Teile des EU-Haushalts für die grundlegende Neuausrichtung unserer Wirtschaft und Gesellschaft im Interesse des Klimaschutzes verwendet werden sollen (o. Rn. 16 ff.).

d) Ergänzung durch die Mitgliedstaaten

- 93 Hier greift nun die EU-Kommission ein und schlägt eine Ergänzung vor, in welcher die **Mitgliedstaaten die Gesamtheit ihrer Einnahmen aus dem Emissionshandel für klima- und energiebezogenen Projekte** bereitstellen sollen. Dabei legt die Kommission als inhaltliche Komponente darauf Wert, dass ein bestimmter Teil der Einnahmen aus dem neuen Emissionshandelssystem für den Straßenverkehr und den Gebäudesektor vorgesehen werden sollte, um etwaige **soziale Auswirkungen** auf sozialschwächere Privathaushalte, Kleinstunternehmen und Verkehrsteilnehmer abzufedern.⁸⁷ Dies ist die konsequente und zugleich notwendige Fortsetzung der Ausweitung des Emissionshandels auf diese Bereiche.
- 94 Denn gerade im Straßenverkehr und im Gebäudesektor werden nicht wie nach dem EU-Emissionshandelssystem große Unternehmen belastet, sondern eben Privathaushalte, Kleinstunternehmen und Verkehrsteilnehmer. Dadurch entstehen leicht soziale Härten, zumal wenn die Zertifikatpreise für das Inverkehrbringen von Treib- bzw. Brennstoffen steigen, wie dies notwendig ist, um Reduktionserfolge zu erzielen und bereits im § 10 BEHG vorgesehen ist. Insoweit wurde erst im Juni eine starke Anhebung der Zertifikatpreise bis zu einem Mindestniveau von 100 EUR bis 2030 vom Präsidenten des Umweltbundesamtes in den Raum gestellt.⁸⁸

5. Lastenteilungsverordnung für die Mitgliedstaaten

Siehe hierzu auch **COM(2021) 555 final** vom 14. 07. 2021, abrufbar unter <https://GK-Klimaschutz.esv.info>; alternativ scannen Sie einfach den nebenstehenden QR-Code.



- 87 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14. 07. 2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, S. 5.
- 88 Umweltbundesamt zu Klimaschutz: „Der CO₂-Preis wird steigen müssen“, abrufbar unter <https://www.tagesschau.de/inland/umweltbundesamt-co2-preis-103.html> (letzter Abruf: 15. 10. 2021).

Das EU-Emissionshandelssystem hat unionsweite Reduktionsziele. Hingegen greift die EU-Kommission die einzelnen Beiträge der Mitgliedstaaten auf. Ihnen sollen in der zu überarbeitenden **Lastenteilungsverordnung**⁸⁹ neue strengere Emissionssenkungsziele für Gebäude, Verkehr, Landwirtschaft, Abfallwirtschaft und kleine Unternehmen zugewiesen werden. Damit wird der Klimaschutz in zahlreiche Sektoren verbindlich hineingetragen und die Mitgliedstaaten werden verstärkt in die Pflicht genommen – mit einer gewissen Flexibilität, die Anstrengungen zwischen der Lastenteilungsverordnung und den LULUCF-Sektoren aufzuteilen.⁹⁰ Dies erfolgt allerdings nicht pauschal, sondern die Kommission verweist darauf, dass den unterschiedlichen **Ausgangssituationen und Kapazitäten** in den einzelnen Mitgliedstaaten Rechnung getragen und das jeweilige **Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt** zugrunde gelegt sowie Anpassungen aus Gründen der **Kosteneffizienz** vorgenommen werden müssen.⁹¹

Darin zeigt sich der Grundsatz der solidarischen Verwirklichung des Klimaschutzes (Art. 2 Abs. 2 EU-Klimagesetz; s. o. Rn. 41 f.). Es wird sich weisen, ob Deutschland dann seine CO₂-Emissionsreduktionsziele und die damit korrespondierenden zulässigen **Jahresemissionsmengen** für die von der EU-Lastenverteilung erfassten Sektoren **erneut anpassen** muss (s. auch bereits Rn. 47).

6. Landnutzung

a) Gemeinsame Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten für den CO₂-Abbau durch Senken

Klima- und Biodiversitätskrise sind gemeinsam zu betrachten. Die Regeneration der empfindlichen Land- und Meeresökosysteme kann sie zum Verbündeten bei der Bekämpfung des Klimawandels machen; für die Absorption und Speicherung von mehr Kohlenstoff gilt es, die Natur wiederherzustellen und die biologische Vielfalt wiederzubeleben.⁹²

89 European Commission, Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2018/842 on binding annual greenhouse gas emission reductions by Member States from 2021 to 2030 contributing to climate action to meet commitments under the Paris Agreement, COM(2021) 555 final.

90 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14.07.2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, S. 13.

91 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14.07.2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, S. 7.

92 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14.07.2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, S. 12.

- 98 **Für die Entfernung von CO₂ aus der Atmosphäre** will die Kommission in der Verordnung für Landnutzung, Forstwirtschaft und Landwirtschaft (LU-LUCF)⁹³ ein EU-Gesamtziel für den CO₂-Abbau durch natürliche Senken im Umfang von 310 Mio. Tonnen CO₂-Emissionen bis 2030 festlegen.⁹⁴ **Nationale Zielvorgaben** macht die Kommission insoweit **nicht verbindlich**, verweist aber darauf, dass sie die Pflege und die Vergrößerung der Senken durch die Mitgliedstaaten gewährleisten, damit das Gesamtziel erreicht wird.

Siehe hierzu auch **COM(2021) 554 final** vom 14. 07. 2021, abrufbar unter <https://GK-Klimaschutz.esv.info>; alternativ scannen Sie einfach den nebenstehenden QR-Code.



- 99 Die EU zielt dabei bis 2035 auf **Klimaneutralität in den Sektoren Landnutzung, Forstwirtschaft und Landwirtschaft**, und zwar auch bei den landwirtschaftlichen Nicht-CO₂-Emissionen, so aus dem Einsatz von Düngemitteln oder der Viehhaltung.⁹⁵ Deutschland ging mit dem neuen § 3a KSG und seinen Negativemissionen darüber deutlich hinaus.⁹⁶

b) EU-Waldstrategie

- 100 Weiter zielt die Kommission auf die Verbesserung der Quantität, Qualität und Resilienz der Wälder durch die **EU-Waldstrategie**; sie will Forstwirtschaftsbetriebe und die forstbasierte Bioökonomie unterstützen und dabei für Nachhaltigkeit bei Holzeinschlag und Nutzung von Biomasse sowie den Erhalt der biologischen Vielfalt sorgen. Die EU-Waldstrategie beinhaltet einen Plan, 3 Mrd. Bäume in ganz Europa bis 2030 zu pflanzen.⁹⁷

93 European Commission, Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulations (EU) 2018/841 as regards the scope, simplifying the compliance rules, setting out the targets of the Member States for 2030 and committing to the collective achievement of climate neutrality by 2035 in the land use, forestry and agriculture sector, and (EU) 2018/1999 as regards improvement in monitoring, reporting, tracking of progress and review, COM(2021) 554 final.

94 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14. 07. 2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, S. 13.

95 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14. 07. 2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, S. 13.

96 Frenz, Grundzüge des Klimaschutzrechts, 2. Aufl. 2022, Rn. 704 ff.

97 Europäische Kommission, Pressemitteilung v. 14. 07. 2021, Europäischer Grüner Deal: Kommission schlägt Neuausrichtung von Wirtschaft und Gesellschaft in der EU vor, um Klimaziele zu erreichen, abrufbar unter https://ec.europa.eu/germany/news/20210714-eu-green-deal_de (letzter Abruf: 15. 10. 2021), S. 2.

7. Energiesektor

a) Erhöhung des Ökostromziels

Der bedeutendste Sektor für den Emissionsausstoß der EU ist die Energie. Aus ihrer Erzeugung und ihrem Verbrauch stammen 75 % der CO₂-Emissionen, weshalb ein schnellerer Übergang zu einem umweltfreundlicheren Energiesystem von grundlegender Bedeutung ist.⁹⁸ Deshalb erhöht die Kommission die Zielvorgabe für die Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen bis 2030 in der Richtlinie über erneuerbare Energien von 32 % (so bisher Art. 3 EU-Klimagesetz) auf **40 %**. Dazu sollen alle Mitgliedstaaten beitragen, ohne dass allerdings Ausbauziele für die jeweiligen EU-Staaten festgelegt werden. 101

Die Kommission will jedoch **sachbezogene spezifische nationale Richtwerte** vorschlagen, nämlich für die **Nutzung erneuerbarer Energien in den Sektoren Verkehr, Heizung und Kühlung, Gebäude und Industrie**.⁹⁹ Die Mitgliedstaaten sollen so unterstützt werden, sektorenübergreifende Ziele und Maßnahmen zu kombinieren und ihr Potenzial für kosteneffiziente erneuerbare Energien in allen Branchen zu nutzen; sie sollen auf dieser Basis die Elektrifizierung vorantreiben oder in Sektoren wie der Industrie und dem Verkehr, wo dies schwieriger ist, die Verbreitung erneuerbarer Kraftstoffe (etwa sauberer Wasserstoff) fördern.¹⁰⁰ 102

Spezifisch für die **Bioenergie** sollen die **Nachhaltigkeitskriterien** für ihre Nutzung verstärkt werden: der Anwendungsbereich ist zu erweitern, ebenso die Gebiete, die nicht für die Gewinnung von Bioenergie genutzt werden sollen.¹⁰¹ Die Mitgliedstaaten müssen die Förderregeln so ausgestalten, dass die **Wahrung des Grundsatzes der Kaskadennutzung für Holzbiomasse** gewährleistet ist, nämlich die Bevorzugung der Holznutzung mit dem höchsten 103

98 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14.07.2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, S. 11.

99 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14.07.2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, S. 11.

100 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14.07.2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, S. 11 f.

101 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14.07.2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, S. 19.

Mehrwert; zudem sind schädliche Auswirkungen auf die biologische Vielfalt zu vermeiden.¹⁰²

b) Steigerung der Energieeffizienz

- 104 Sodann wendet sich die Kommission der Senkung des Energieverbrauchs insgesamt zu, sodass Emissionen erst gar nicht entstehen und sogleich **Energiearmut bekämpft** wird, die als soziale Armut im Gefolge hoher Energiepreise verstanden wird. Dem soll vor allem der Klima-Sozialfonds gegensteuern (o. Rn. 88 ff.).
- 105 Die zu novellierende **Energieeffizienz-RL**¹⁰³ sieht nach der Kommission ein **ehrgeizigeres verbindliches Jahresziel** vor, um den Energieverbrauch auf EU-Ebene und so sowohl die Emissionen als auch die Energiekosten zu senken; der Energieverbrauch soll sich bis 2030 um 9 % gegenüber den Basisprojektionen verringern.¹⁰⁴ Richtlinienzweck ist die Funktion einer Richtschnur, um die nationalen Beiträge festzulegen. Diese sollen nach einer neuen Formel berechnet werden.¹⁰⁵ Durch sie wird die jährliche **Energieeinsparverpflichtung der Mitgliedstaaten** auf **fast das Doppelte** erhöht.¹⁰⁶ Gebäuderenovierungen zur besseren Energieeffizienz und Ökostromnutzung sollen schneller durchgeführt werden.¹⁰⁷ Dem öffentlichen Sektor wird eine Verpflichtung zur Renovierung seines Gebäudebestands in Höhe von 3 % jährlich auferlegt, sodass die Renovierungswelle voranschreitet, Arbeitsplätze entstehen sowie

102 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14.07.2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, S. 13.

103 European Commission, Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on energy efficiency, COM(2021) 558 final.

104 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14.07.2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, S. 12.

105 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14.07.2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, S. 12.

106 Europäische Kommission, Pressemitteilung v. 14.07.2021, Europäischer Grüner Deal: Kommission schlägt Neuausrichtung von Wirtschaft und Gesellschaft in der EU vor, um Klimaziele zu erreichen, abrufbar unter https://ec.europa.eu/germany/news/20210714-eu-green-deal_de (letzter Abruf: 15.10.2021), S. 2.

107 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14.07.2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, S. 12.

der Energieverbrauch ebenso wie die Kosten für den Steuerzahler heruntergehen.¹⁰⁸

Siehe hierzu auch **COM(2021) 558 final** vom 14. 07. 2021, abrufbar unter <https://GK-Klimaschutz.esv.info>; alternativ scannen Sie einfach den nebenstehenden QR-Code.



8. Verkehrsträger

a) Straßenverkehr

Schließlich wendet sich die Kommission verschiedenen Verkehrsträgern zu. Zunächst geht es um die Reduktion der zunehmenden Emissionen aus dem Straßenverkehr, welche durch eine Kombination von Maßnahmen in Ergänzung zum auch für diesen Bereich vorgesehenen Emissionshandel (o. Rn. 93 f.) gefordert wird. Die Kommission will den **Übergang zur emissionsfreien Mobilität beschleunigen** und daher strengere **CO₂-Emissionsnormen für PKW** und leichte Nutzfahrzeuge festlegen.¹⁰⁹ Die durchschnittlichen jährlichen Emissionen neuer Fahrzeuge sollen ab 2030 55 % und ab 2035 100 % niedriger sein als 2021, sodass letztlich alle **ab 2035 zugelassenen Neuwagen emissionsfrei** sind.¹¹⁰ Schließlich müssen die verkehrsbedingten Gesamtemissionen bis 2050 um 90 % gesenkt werden, um Klimaneutralität zu erreichen.¹¹¹

Um diesen großen Umbau zu flankieren, bedarf es eines verlässlichen EU-weiten Netzes, in dem diese Fahrzeuge aufgeladen oder aufgetankt werden können. Dementsprechend soll die überarbeitete **Verordnung über den Aufbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe**¹¹² den **Ausbau der Ladekapazität** in den Mitgliedstaaten nach Maßgabe der Absatzmengen emis-

¹⁰⁸ Europäische Kommission, Pressemitteilung v. 14. 07. 2021, Europäischer Grüner Deal: Kommission schlägt Neuausrichtung von Wirtschaft und Gesellschaft in der EU vor, um Klimaziele zu erreichen, abrufbar unter https://ec.europa.eu/germany/news/20210714-eu-green-deal_de (letzter Abruf: 15. 10. 2021), S. 2.

¹⁰⁹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14. 07. 2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, S. 10.

¹¹⁰ Europäische Kommission, Pressemitteilung v. 14. 07. 2021, Europäischer Grüner Deal: Kommission schlägt Neuausrichtung von Wirtschaft und Gesellschaft in der EU vor, um Klimaziele zu erreichen, abrufbar unter https://ec.europa.eu/germany/news/20210714-eu-green-deal_de (letzter Abruf: 15. 10. 2021), S. 2.

¹¹¹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14. 07. 2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, S. 10.

¹¹² European Commission, Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the deployment of alternative fuels infrastructure, and repealing Directive 2014/94/EU of the European Parliament and of the Council, COM(2021) 559 final.

sionsfreier Fahrzeuge festschreiben; sie verlangt die Installierung von Tank- und **Ladestationen in regelmäßigen Abständen** entlang der großen Verkehrsstraßen: Elektrische Fahrzeuge sollen alle 60 km aufgeladen werden können, eine Betankung mit Wasserstoff soll alle 150 km möglich sein.¹¹³

Siehe hierzu auch **COM(2021) 559 final** vom 14. 07. 2021, abrufbar unter <https://GK-Klimaschutz.esv.info>; alternativ scannen Sie einfach den nebenstehenden QR-Code.



b) Flug- und Schiffsverkehr

- 108 Auch Flug- und Schifftreibstoffe verschmutzen die Umwelt erheblich, sodass auch für sie der Emissionshandel allein nicht genügt. Flugzeuge und Schiffe müssen entsprechend der Verordnung über den Aufbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe in großen Häfen und Flughäfen über **Zugang zu sauberem Strom** verfügen. Kraftstoffanbieter werden im Rahmen der Initiative „*ReFuelEU Aviation*“ zur Beimischung von mehr nachhaltigen Flugkraftstoffen zu dem an Flughäfen in der EU angebotenen Turbinenkraftstoff verpflichtet. Dazu gehören auch synthetische CO₂-arme Kraftstoffe, die sogenannten **E-Fuels**.¹¹⁴ Die Aufnahme für neue Luftfahrzeugkonfigurationen wie Wasserstoff und Strom soll die entstehende **Allianz für emissionsfreie Luftfahrt** sicherstellen.¹¹⁵
- 109 Bei diesem Umbau sollen die Automobilindustrie und ihre Lieferkette durch Finanzmittel etwa an dem **Innovationsfonds** sowie durch **Investitionsmöglichkeiten im Rahmen der Beihilfevorschriften** für neue Geschäftschancen unterstützt werden.¹¹⁶ Die konsequente Fortsetzung ist die wettbewerbsrechtliche **Zulässigkeit von Unternehmenskooperationen** zur Entwicklung neuer Produkte und Produktbestandteile im Rahmen der E-Mobilität und alternativer Kraftstoffe (allgemein *Frenz*, Klimaschutz und Wettbewerbsregeln, Einf. G Rn. 1 ff.). Weitere finanzielle Ansatzpunkte sind der **Europäische**

113 Europäische Kommission, Pressemitteilung v. 14. 07. 2021, Europäischer Grüner Deal: Kommission schlägt Neuausrichtung von Wirtschaft und Gesellschaft in der EU vor, um Klimaziele zu erreichen, abrufbar unter https://ec.europa.eu/germany/news/20210714-eu-green-deal_de (letzter Abruf: 15. 10. 2021), S. 2.

114 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14. 07. 2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, S. 11.

115 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14. 07. 2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, S. 11.

116 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14. 07. 2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, S. 10.

Sozialfonds Plus (ESF+), der InvestEU und andere Finanzierungsprogramme der EU, um Umschulungen und Weiterbildungen zu unterstützen.¹¹⁷

Zugleich soll es eine Obergrenze für den Treibhausgasgehalt des Energieverbrauchs von Schiffen geben, die europäische Häfen anlaufen; dadurch soll über die Initiative „*FuelEU Maritime*“ die Nutzung nachhaltiger Schiffs Kraftstoffe und emissionsfreier Technologien gefördert werden.¹¹⁸

9. Finanzielle Steuerung

a) Klimafreundliche Energiebesteuerung

Die EU zielt weiter auf ein **umfassendes Besteuerungssystem für Energieerzeugnisse**, welches den Binnenmarkt schützt und verbessert sowie den grünen Wandel fördert.¹¹⁹ Indem die Kommission insoweit auf die richtigen Anreize abhebt, knüpft sie daran an, dass gerade durch steuerliche Maßnahmen leicht umfassende Verhaltensänderungen erzielt werden können, weil die fortlaufende preisliche Belastung solche Verhaltensänderungen anstößt. Die Überarbeitung der Energiebesteuerung wird bei der CO₂-Reduktion im Rahmen der Luftfahrt eigens angesprochen.¹²⁰

Die Kommission verweist auf den Vorschlag für eine überarbeitete **Energiebesteuerungsrichtlinie**¹²¹, wodurch die Besteuerung von Energieerzeugnissen mit der Energie- und Klimapolitik der EU, aber auch mit den sozialen Auswirkungen abgestimmt wird.¹²² Sie benennt die **Förderung sauberer Technologien** sowie die **Abschaffung überholter Steuerbefreiungen** und ermäßigter Steuersätze, welche immer noch die Nutzung fossiler Brennstoffe

117 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14.07.2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, S. 10.

118 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14.07.2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, S. 11.

119 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14.07.2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, S. 12.

120 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14.07.2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, S. 11.

121 European Commission, Proposal for a council directive restructuring the Union framework for the taxation of energy products and electricity, COM(2021) 563 final.

122 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14.07.2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, S. 12.

fördern.¹²³ Die neuen Regeln sollen im Gegensatz dazu die schädlichen Auswirkungen des Energiesteuerwettbewerbs reduzieren; die Mitgliedstaaten sollen so zu Einnahmen aus Ökosteuern kommen.¹²⁴ Damit erlangen sie die Mittel, die sie zur Förderung klimafreundlicher Maßnahmen im Gebäudebereich benötigen, die sich finanziell schwache Private nicht leisten können. Dafür sollen sie schon zumindest einen Teil der Einnahmen aus dem neuen Emissionshandelssystem für den Straßenverkehr und den Gebäudesektor verwenden (o. Rn. 93f.).

Siehe hierzu auch **COM(2021) 563 final** vom 14. 07. 2021, abrufbar unter <https://GK-Klimaschutz.esv.info>; alternativ scannen Sie einfach den nebenstehenden QR-Code.



b) CO₂-Grensausgleichssystem

aa) CBAM

- 113 Schließlich stellt die Kommission ein neues CO₂-Grensausgleichssystem in den Raum, durch welches ein **CO₂-Preis für Einfuhren bestimmter Produkte** festgelegt werden soll, damit die CO₂-Emissionen nicht in Länder außerhalb der EU verlagert werden, ohne weiterhin kostenlose Zertifikate auszugeben und damit die Anreize zu klimafreundlichen Investitionen zu stärken.¹²⁵ Vielmehr soll durch den neuen **Carbon Border Adjustment Mechanismus (CBAM)** schrittweise für wenige ausgewählte Produkte aus der EU wie für solche von außerhalb der gleiche CO₂-Preis gezahlt werden. Damit ist das System nichtdiskriminierend und mit den WTO-Regeln vereinbar.¹²⁶ So soll sichergestellt werden, dass die europäischen Emissionssenkungen zu einem weltweiten Emissionsrückgang führen. Zugleich sollen Industrieunterneh-

123 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14. 07. 2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, S. 12.

124 Europäische Kommission, Pressemitteilung v. 14. 07. 2021, Europäischer Grüner Deal: Kommission schlägt Neuausrichtung von Wirtschaft und Gesellschaft in der EU vor, um Klimaziele zu erreichen, abrufbar unter https://ec.europa.eu/germany/news/20210714-eu-green-deal_de (letzter Abruf: 15. 10. 2021), S. 2.

125 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14. 07. 2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, S. 15.

126 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14. 07. 2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, S. 15.

men in Drittländern und **internationale Partner** eine **Motivation** erhalten, Schritte in dieselbe Richtung zu unternehmen.¹²⁷

Das erinnert an die Vorbildfunktion, welche das BVerfG für Deutschland zur Verwirklichung des Klimaschutzgebotes aus Art. 20a GG vorgesehen hat.¹²⁸ Die **Vorbildfunktion der EU** wird aber dann **durch einen CO₂-Preis von Einführen bestimmter Produkte unterlegt**, sodass Unternehmen eine finanzielle Belastung entsteht, wenn sie Produkte auf den Binnenmarkt bringen, welche mit hohen CO₂-Emissionen in der Herstellung belastet waren. Eine **CO₂-Grenzsteuer beim Import** von Produkten hat die Kommission bereits im Zuge des EU-Corona-Konjunkturpaketes in den Raum gestellt, um die sich daraus entstehenden Ausgaben wenigstens teilweise zu decken (*Frenz*, Klimaschutz und Corona, Einf. B Rn. 14 ff.).¹²⁹

bb) Geopolitische Dimension und nachhaltige Unternehmensführung

Das **CBAM** soll **schrittweise hochgefahren** werden, sodass die bisher zuge- 114
teilten kostenlosen Zertifikate allmählich auslaufen können, wodurch die Anreize für Innovationen verstärkt werden, und zwar sowohl für die Industrie in der EU als auch in **Drittländern**: Diese müssen dann **ebenfalls** einen **CO₂-Preis** bezahlen. Weiter können Letztere vom CBAM dadurch profitieren, dass ihre Produktionszyklen einen geringeren Kohlenstoffgehalt aufweisen als die in der EU oder dass sie schon durch ein ähnliches System der CO₂-Bepreisung belastet und damit bei dem neuen EU-Mechanismus entlastet werden können. Dies ist praktisch eine Aufforderung an die internationalen Partner, gemeinsam mit der EU mehr für den Klimaschutz zu tun.¹³⁰

Darin liegt zugleich der Nukleus für eine **geopolitische Natur der Abkehr von fossilen Brennstoffen**. Die EU muss daher auch außerhalb ihrer Grenzen einen stabilen Übergang gewährleisten, wozu die EU-Kommission alsbald neue Rechtsvorschriften zur **Minimierung des Anteils der EU an der weltweiten Entwaldung** und Waldschädigung vorlegen will; zudem will sie eine **nachhaltige Unternehmensführung** in den Unternehmensstrategien verankern.¹³¹ Dadurch werden auch die Unternehmen in die Pflicht genommen – 116

127 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14.07.2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, S. 15f.

128 BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., ECLI:DE:BVerfG:2021:rs20210324.1bvr265618, Rn. 200 ff.

129 Zum Problem von EU-Ökosteuern näher *Frenz*, EU-Ökosteuern nach dem EU-Coronagipfel, DSTZ 2020, 659 ff.

130 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14.07.2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, S. 16.

131 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14.07.2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, S. 16.

parallel zu dem Urteil des Gerichtshofs von Den Haag, welches Shell zu einer Reduktion seiner CO₂-Emissionen bis 2030 gegenüber 2020 um 45 % verpflichtete.¹³² Hier geht es allerdings um nicht konkrete Reduktionsverpflichtungen der Unternehmen, sondern um die Umgestaltung der Unternehmenspolitik hin zu mehr Klimafreundlichkeit. Diese bewirkt aber dann innerhalb der Unternehmen, dass CO₂-Emissionen reduziert werden. Andernfalls ist nämlich die Unternehmensführung nicht nachhaltig.

cc) Kooperation mit anderen Staaten

- 117 In erster Linie hat aber die EU-Kommission die **Zusammenarbeit mit anderen Staaten und internationalen Organisationen** im Visier. Sie will die Klimaschutzdiplomatie der EU stärken, um die Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris weltweit zu verwirklichen. Dafür will sie die ganze Breite der außenpolitischen Instrumente der EU einsetzen, um die Zusammenarbeit mit den internationalen Partnern zu verbessern und den globalen Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft zu erleichtern.¹³³ Sie will sowohl in bilateralen Partnerschaften als auch in multilateralen Organisationen die Partner konsultieren, ihnen den Standpunkt der EU erläutern, sie unterstützen und möglichst auf ihre Belange eingehen, ohne aber von den Hauptzielen des Pariser Klimaabkommens abzurücken.¹³⁴

- 118 Damit geht es vor allem um die **Wahrung der groben Linien** und damit der CO₂-Neutralität jedenfalls in der zweiten Hälfte des 21. Jahrhunderts, um das Ziel der Begrenzung der Erderwärmung auf deutlich unter 2 Grad Celsius und auf möglichst 1,5 Grad Celsius einzuhalten. Soweit diese Linien gewahrt sind, nimmt die Kommission damit auch in Kauf, von Unterzielen des Klimaabkommens von Paris abzurücken, wenn dadurch eine größere internationale Anstrengung erreicht werden kann, um die Klimaziele zu erreichen.

dd) Klimaschutzfinanzierung

- 119 Schließlich will die Kommission die **Klimaschutzfinanzierung unterstützen**, damit gefährdeten Ländern geholfen werden kann, sich an den Klimawandel anzupassen und die Treibhausgasemissionen durch Investitionen zu verringern. Die Kommission verweist darauf, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten schon bisher die größten Geldgeber von öffentlichen Mitteln für die Klimaschutzfinanzierung in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen waren. Das soll fortgesetzt werden – mit besonderem Augenmerk auf die

132 Gerichtshof Den Haag, Uitspraak op 26.05.2021 – C/09/571932/HA ZA 19-379, ECLI:NL:RBDHA:2021:5337.

133 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14.07.2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, S. 16.

134 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14.07.2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, S. 16.

Erfordernisse der am wenigsten entwickelten Länder.¹³⁵ Damit greift die Kommission nochmals den Gedanken auf, dass Klimaschutz dort verwirklicht werden muss, wo er am wirksamsten zur Geltung kommt. Dies ist gerade in den Staaten, in denen noch am wenigsten CO₂-Begrenzung erfolgte der Fall. Hier können die größten Erfolge erzielt werden, die dem weltweiten Klimaschutz und damit dem Klimaschutz für die EU dienen. Dies ist die Konsequenz der **weltweiten Sichtweise des Klimawandels**.

V. Fazit und Konsequenzen für den Grundrechtsschutz

Insgesamt hat damit die Kommission ein sehr vielfältiges und ausdifferenziertes Maßnahmenpaket auf den Tisch gelegt, um das EU-CO₂-Reduktionsziel von mindestens 55 % bis 2030 zu erreichen. Aus ihm wird zugleich deutlich, welche vielfältigen Bereiche betroffen sind. Die Kommission hält dieses ausgewogene Paket sowie die damit gewonnenen Einnahmen für erforderlich und macht damit zugleich die umfassende Dimension des Kampfes gegen den Klimawandel deutlich, um zu diesem Zweck die EU „*fair, grün und wettbewerbsfähig*“ zu machen.¹³⁶ 120

In den von der EU regulierten Bereichen gelten die **EU-Grundrechte**, es sei denn, die Mitgliedstaaten haben eigenständige Ausgestaltungsspielräume. Nur insoweit kommen dann noch die nationalen Grundrechte zum Zuge. Je eher die Kommission den Klimaschutz reguliert, wie es nunmehr im EU-Klimapakete „*Fit for 55*“ vorgezeichnet ist, desto eher greifen dann die EU-Grundrechte ein, in denen **kein (relativer) Vorrang des Klimaschutzes** bei grundrechtlichen Abwägungen vorgegeben ist, wie nach dem BVerfG-Klimabeschluss.¹³⁷ 121

Vielmehr betont das EuG gerade im Bereich des Emissionshandels, dass dieser unter möglichst geringer Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Entwicklung und der Beschäftigungslage erfolgen soll.¹³⁸ Da der EU-Emissionshandel mit dem nationalen Brennstoffhandel partiell im Anlagenbereich verwoben ist (s. *Frenz/Schink* sowie *Altenschmidt*, § 1 BEHG Rn. 40 ff. sowie § 7 BEHG 122

135 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14.07.2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, S. 16.

136 Europäische Kommission, Pressemitteilung v. 14.07.2021, Europäischer Grüner Deal: Kommission schlägt Neuausrichtung von Wirtschaft und Gesellschaft in der EU vor, um Klimaziele zu erreichen, abrufbar unter https://ec.europa.eu/germany/news/20210714-eu-green-deal_de (letzter Abruf: 15. 10. 2021), S. 3.

137 BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., ECLI:DE:BVerfG:2021:rs20210324.1bvr265618, Rn. 185, 198. Krit. *Frenz*, Anmerkung zum BVerfG, Beschluss vom 24. 03. 2021 (1 BvR 2656/18 u. a.), Freiheitsbedingter Klimaschutz für die junge Generation, DVBl 2021, 810 (815 f.).

138 S. EuG, Urt. v. 23. 11. 2005 – T-178/05, ECLI:EU:T:2005:412, Rn. 60 – Vereinigtes Königreich/Kommission. Näher zur notwendigen Abwägung von Umweltschutz und wirtschaftlichen Belangen im EU-Recht *Frenz*, in: ders./Müggenborg/Cosack/Hennig/Schomerus, EEG, 5. Aufl. 2018, § 1 EEG Rn. 56 ff.

Rn. 15 ff.), sollte es indes ein einheitliches Vorgehen geben, was zumindest insoweit gegen die ökologisch dominierte Position des BVerfG spricht. Das gilt in sämtlichen von der EU geprägten Bereichen.

- 123 Jedenfalls bei **sekundärrechtlicher Ausgestaltung** enthält das **Klimaeuroparecht** die **maßgeblichen Vorgaben** und Stellschrauben für die Anstrengungen auch in den Mitgliedstaaten (näher u. *Frenz*, Klimaschutz und Grundrechte, Einf. E Rn. 100 ff.). In diesem Umfang läuft dann der **BVerfG-Klimabeschluss ins Leere** und das Unionsrecht dominiert auch im Grundrechtsbereich.¹³⁹ Aus ihm ist dann höchstens ein Hinwirken Deutschlands auf anspruchsvolle EU-Maßnahmen abzuleiten. Dazu trifft das BVerfG allerdings keine Aussage.
- 124 Jedoch zeigt das EU-Klimapaket vom 14. 07. 2021 ohnehin eine sehr ambitionierte Zielrichtung, aus der sich dann gleichfalls stärkere Klimaschutzlasten für Deutschland ergeben können – als wirtschaftlich starkem Mitgliedstaat entsprechend der solidarischen Lastenverteilung. Zudem wird die ökonomische Seite nur durch Klimaschutz verwirklicht werden können (s. o. Rn. 60 ff.). Dessen Forderung dient damit zugleich den wirtschaftlichen Belangen. Dies ist auch in der Grundrechtsabwägung zu berücksichtigen.

139 Näher spezifisch dazu *Frenz*, Kein Grundrechtsschutz mehr für Energiekonzerne wegen Klimaschutzes?, RdE 2021, 345 ff. mit den Konsequenzen für den Energiesektor.

B. Klimaschutz und Corona: EU-Aufbaufonds und nationales Konjunkturpaket (mit Senkung EEG- Umlage)

Inhaltsübersicht

I. Permanente Fortführung des Klimaschutzes	1
II. EU-Corona-Rettungspaket und Klimaschutz	6
1. Die Brüsseler Gipfelbeschlüsse	6
2. Klimaschutz für die weitere Konkretisierung	9
3. Vorgesehene Öko- und Klimasteuern	11
III. Das nationale Corona-Konjunkturpaket	18
1. Klimabezogene Bedeutung	18
2. Bezuschussung der EEG-Umlage aus dem Bundeshaushalt	19
a) Endpunkt einer vorherigen Diskussion	19
b) Wiederaufleben der Beihilfe-Problematik	25
3. Kaufprämie für Elektroautos	28
IV. Bedeutung der Corona-Pandemie für die Verhältnismäßigkeit	29
1. Versöhnung von Klimaschutz und Corona	29
2. Marktversagen	30
3. Notwendige plausible Berechnung	32
4. Folgerungen für die Umgestaltung der EEG-Umlage	35
5. Konsequenzen für den Kohleausstieg	36
a) Überwindung des Verursacherprinzips?	36
b) Verstärkte Aufbauhilfen in den Kohleausstiegsregionen	37
6. Gesamtbild	38

I. Permanente Fortführung des Klimaschutzes

Ursula von der Leyen begann ihre EU-Kommissionspräsidentenschaft mit dem Green Deal,¹ Europas „Mondlandung“, die aber nicht in einem Blindflug enden darf.² Durch ihn soll der **Klimaschutz auf europäischer Ebene** vorangebracht und bis 2050 die CO₂-Neutralität erreicht werden; dies bekräftigte die Kommissionspräsidentin in ihrer Rede zur Lage der Union am 16.09.2020.

-
- 1 Kommission, Ein europäischer Grüner Deal, abrufbar unter https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_de (letzter Abruf: 15.10.2021).
 - 2 Köhler/Paqué, Europas Mondlandung könnte in einem Blindflug enden, WELT v. 15.12.2019, abrufbar unter <https://www.welt.de/debatte/kommentare/article204340568/Green-Deal-Europas-Mondlandung-koennte-in-einem-Blindflug-enden.html> (letzter Abruf: 15.10.2021).

Zwar dominiert aktuell noch die Corona-Pandemie. Jedoch soll der **Fortgang intakt** bleiben: „Während unser unmittelbarer Schwerpunkt auf der Bekämpfung von Covid-19 liegt, arbeiten wir weiter an der Umsetzung des europäischen Green Deals.“³ So wächst die zarte Pflanze des europäischen Klimaschutzrechts⁴ auf EU-Ebene weiter zu einem kraftvollen Klimateuroparecht, mittlerweile mit nochmal verschärften Maßnahmen durch das „Fit for 55“-Klimapaket (vorstehend Frenz, Klimaschutz in der EU, Einf. A Rn. 52 ff.), das am 14. 07. 2021 präsentiert wurde.

- 2 Auf dem **Petersberger Klimadialog** forderte die Wirtschaft allerdings am 27. 04. 2020, die Ziele bis 2030 auf den Prüfstand zu stellen. Es dominierte jedoch gerade in der Politik der Ansatz, die Staatshilfen im Zuge der Corona-Krise an den Klimaschutz zu koppeln und die Unterstützungsleistungen für den Wiederaufbau nach der Pandemie für mehr Klimaschutz einzusetzen.⁵
- 3 Kanzlerin *Angela Merkel* befürwortete in ihrer Videobotschaft vom 28. 04. 2020 für den Petersberger Klimadialog ausdrücklich die verschärften EU-Reduktionsziele von 40 % bis 2030 auf 50–55 %, bezogen auf 1990, auch mit der möglichen Folge einer Nachbesserung in Deutschland. **Keinesfalls** dürfe beim **Klimaschutz zurückgeschraubt** werden: „Es wird jetzt eine schwierige Verteilungsdiskussion geben. Umso wichtiger wird es sein, wenn wir Konjunkturprogramme auflegen, immer den Klimaschutz ganz fest im Blick zu haben und deutlich zu machen, dass wir nicht etwa am Klimaschutz sparen, sondern dass wir in Klimaschutz investieren.“ Und für diese klimafreundlichen Investitionen müsse auf dem Finanzmarkt günstiges Kapital bereitgestellt werden, von möglichst vielen Akteuren gemeinsam – von Staaten, Entwicklungsbanken, der privaten Finanzwirtschaft: „Insgesamt ist also wichtig, wenn Investoren sehen können, dass es sich lohnt, in moderne Technologien zu investieren.“⁶
- 4 Es geht also nicht um einen Stopp der Anstrengungen für den **Klimaschutz** durch die Corona-Pandemie, sondern um deren **Unterstützung** und damit Fortführung **durch staatliche Hilfen**. Nationale Förderungen der Wirtschaft sowie Konjunkturprogramme führen unweigerlich zur Frage der Vereinbarkeit mit Art. 107 AEUV. Sie kann für die Zukunft durch dessen stärkere Ökologisierung, welche die Kommission in ihrem Green Deal angedacht hat (näher o. Frenz, Klimaschutz in der EU, Einf. A Rn. 34 ff.), erleichtert werden.

3 Eder/Friedrich/Weikard, Green Deal der EU: Große Pläne in schweren Zeiten, VDI Nachrichten v. 19. 03. 2020, abrufbar unter <https://www.vdi-nachrichten.com/fokus/green-deal-der-eu-grosse-plaene-in-schweren-zeiten/> (letzter Abruf: 15. 10. 2021).

4 S. zur Anfangsphase die diversen Beiträge in Schulze-Fielitz/Müller, Europäisches Klimaschutzrecht, 2009.

5 Tagesschau.de v. 27. 04. 2020 „Umweltministerin Schulze: Konjunktur und Klimaschutz verbinden“.

6 Tagesschau.de v. 28. 04. 2020: „Merkel für klimafreundlichen Neustart“, abrufbar unter <https://www.tagesschau.de/inland/petersberger-klimadialog-coronavirus-103.html> (letzter Abruf: 15. 10. 2021).

Tiefergehend stellt sich die Frage nach der grundsätzlichen Ausrichtung des Beihilferechts zwischen Klimaschutz und Corona-Pandemie.

EU-Kommissionspräsidentin *Ursula von der Leyen* hat schon in einer Video-Botschaft vom 28. 04. 2020⁷ den europäischen **Green Deal** weitergehend zum **generellen Leitbild** gemacht, um aus der Corona-Krise zu kommen: *„Jetzt, wo wir planen, Milliarden von Euro zu investieren, um unsere Wirtschaft und Arbeit wieder anzukurbeln, sollten wir nicht in alte umweltschädliche Gewohnheiten verfallen. (...) Der europäische Green Deal ist unsere neue Wachstumsstrategie, um unsere Wirtschaft wettbewerbsfähiger zu machen und unsere Lebensqualität zu verbessern.“* In ihrer Rede zur Lage der Union vom 16. 09. 2020⁸ setzte sie zwar den Kampf gegen das Corona-Virus an die erste Stelle, kündigte aber vor allem einen **Aufschwung** an, der auf **Nachhaltigkeit und Transformation** basiert und Europa ermöglicht, wirtschaftlich, ökologisch und geopolitisch voranzuschreiten. Sie wollte bereits zu diesem Zeitpunkt den Green Deal vorantreiben und die Emissionen bis 2030 um mindestens 55 % senken – statt den bisher vorgesehenen 40 %. Zugleich will sie 37 % der 750 Mrd. EUR aus dem Haushalt von Next Generation EU in Projekten des europäischen Green Deal verwenden, so für Vorzeigeprojekte wie Wasserstoff, umweltfreundliche Gebäude und eine Million Ladestationen für Elektrofahrzeuge. Der **Klimaschutz** bildet damit einen entscheidenden **Motor für den wirtschaftlichen Wiederaufschwung nach der Corona-Krise**. Dieser Ansatz bricht sich auch im EU-Klimapaket *„Fit for 55“* Bahn, durch welches die europäische Wirtschaft mittels Klimaschutz in Schwung gebracht werden soll (näher o. *Frenz*, Klimaschutz in der EU, Einf. A Rn. 57 ff.)

II. EU-Corona-Rettungspaket und Klimaschutz

1. Die Brüsseler Gipfelbeschlüsse

Auf dem EU-Coronagipfel vom 17. bis 21. 07. 2020 in Brüssel wurden der EU-Haushalt für die Jahre 2021 bis 2027 mit einer Gesamthöhe von 1.074 Mrd. EUR sowie ein **Corona-Aufbaufonds** von 750 Mrd. EUR beschlossen.⁹ Diese Beschlüsse wurden auf dem Gipfel der Staats- und Regierungschefs im Dezember 2020 in Brüssel bestätigt.¹⁰ Dieser Fonds beinhaltet ein Programm zur Stützung der durch die Corona-Pandemie besonders geschädigten Länder. Es wurde gestritten, indes im Wesentlichen um die Frage, ob

7 Von der Leyen, Tweet v. 28. 04. 2020, abrufbar unter <https://twitter.com/vonderleyen/status/1255070973814071296> (letzter Abruf: 15. 10. 2021).

8 Kommission, Pressemitteilung v. 16. 09. 2020: „Präsidentin von der Leyens Rede zur Lage der Union: Europas Kurs aus der Coronavirus-Krise und in die Zukunft“, abrufbar unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_20_1657 (letzter Abruf: 15. 10. 2021).

9 Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, EUCO 10/20, abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf> (letzter Abruf: 15. 10. 2021) sowie dazu *Frenz*, EU-Ökosteuern nach dem EU-Coronagipfel, DStZ 2020, 659, auch für das Folgende.

10 Europäische Kommission, Europäischer Aufbauplan, abrufbar unter https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_de (letzter Abruf: 15. 10. 2021).

es sich um 500 Mrd. EUR oder um 350 Mrd. EUR Zuschüsse handeln sollte, man einigte sich auf 390 Mrd. EUR Zuschüsse, der Rest wird über Darlehen gegeben.

- 7 Die **Kredite in Höhe von 360 Mrd. EUR** werden **von den Mitgliedstaaten** gemeinsam aufgebracht und verliehen. Damit handelt es sich erstmals um gemeinsame Schulden der Mitgliedstaaten. Dies ist aber **kein Einstieg in die Schuldenunion**, handelt es sich doch um eine einmalige Maßnahme. Diese ist zudem in der Höhe kalkulierbar. Daher dürfte nicht die Budgethoheit des Parlaments angetastet sein, wie dies das BVerfG bei dem Staatsanleihenkaufprogramm der EZB thematisierte.¹¹
- 8 Das gilt auch für die **Zuschüsse in Höhe von 390 Mrd. EUR**. Insoweit werden zudem nicht Staatsschulden übernommen, sondern es wird ein Corona-Aufbaufonds gespeist, dessen Mittel in verschiedene Fördermaßnahmen fließen, und zwar **30 % zugunsten des Klimaschutzes entsprechend der Konzeption des Green Deal**; alle Ausgaben sollen mit den Zielen des Pariser Klimaschutzübereinkommens übereinstimmen.¹²

2. Klimaschutz für die weitere Konkretisierung

- 9 Der Klimaschutz und damit die **Umweltkompetenz** nach Art. 191 f. AEUV bilden eine große Einbruchsstelle für Unionsmaßnahmen auch mit Auswirkungen in anderen Feldern, so im Energiebereich,¹³ sodass auf dieser Basis die nunmehr im Europäischen Rat beschlossenen Maßnahmen in weiten Teilen konkretisiert und fortentwickelt werden können. Der Green Deal ist seinerseits sehr weit konzipiert (s. vorstehend *Frenz*, Klimaschutz in der EU, Einf. A Rn. 4 ff.).
- 10 Jedenfalls zeigen die jetzigen Beschlüsse, wie wichtig es ist, dass die Europäische Union in Krisenzeiten wie der Corona-Pandemie rasch reagieren kann und auch große Summen auf den Weg zu bringen vermag, um große Projekte zu realisieren und so auch ganze Volkswirtschaften zu retten, damit kein EU-Staat zusammenbricht und so der Europäischen Union die Basis entgleitet. Mag davon faktisch auch die **Wirtschaftspolitik** in starkem Maße tangiert sein, welche von der Europäischen Union nur koordiniert werden darf (Art. 119 AEUV),¹⁴ so muss eine solche Maßnahme dennoch ergriffen

11 BVerfG, Urt. v. 05.05.2020 – 2 BvR 859/15 u. a., NVwZ 2020, 857.

12 Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, EUCO 10/20, abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf> (letzter Abruf: 15.10.2021), A.21.

13 *Schlacke*, EU-Umweltpolitik nach Lissabon: Grundlagen, Abgrenzungsfragen und Entwicklungsperspektiven, in: Nowak, Konsolidierung und Entwicklungsperspektiven des Europäischen Umweltrechts, 2015, S. 299 (312); krit. daher *Heselhaus*, Europäisches Energie- und Umweltrecht – Emanzipation vom umweltrechtlichen Primat, in: Nowak, Konsolidierung und Entwicklungsperspektiven des Europäischen Umweltrechts, 2015, S. 327 (351 f.).

14 Daher das Staatsanleihenkaufprogramm der EZB als ultra vires ansehend BVerfG, Urt. v. 05.05.2020 – 2 BvR 859/15 u. a., NVwZ 2020, 857, Rn. 137 ff.

werden können, soll die Europäische Union gerade bei außergewöhnlichen Ereignissen rasch und wirksam agieren können.¹⁵ Art. 122 Abs. 2 AEUV sieht einen **finanziellen Beistand der Union für einzelne Mitgliedstaaten** bei Schwierigkeiten aufgrund von außergewöhnlichen Ereignissen, zu denen die **Corona-Pandemie** gehört,¹⁶ eigens vor. Im Übrigen greift Art. 352 AEUV, der eine Zustimmung des Europäischen Parlaments verlangt.¹⁷ Einer solchen bedarf es nach Art. 312 Abs. 2 AEUV auch für den in Brüssel beschlossenen mehrjährigen Finanzrahmen 2021 bis 2027.

3. Vorgesehene Öko- und Klimasteuern

Um diese gewaltigen Summen zu refinanzieren, beschlossen die Staats- und Regierungschefs die Einführung von EU-Steuern. Dies erfolgte zum ersten Mal. Die Steuerhoheit lag bisher bei den Mitgliedstaaten und nicht bei der Europäischen Union. Die Europäische Union konnte höchstens eine Harmonisierung der in den Mitgliedstaaten zu erhebenden Steuern vorgeben, und auch dies nur für bestimmte Steuern und im Hinblick auf die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes (Art. 113 AEUV).

Eine **Unionsteuer** kommt auch nach dem Vertrag von Lissabon nur auf der Basis einer Ratifikation der nationalen Parlamente in Betracht, die hinreichend genaue Vorgaben enthält. Es handelt sich um einen **Eigenmittelbeschluss** nach Art. 311 Abs. 3 AEUV,¹⁸ und zwar als Beschluss über eine neue Kategorie von Eigenmitteln.¹⁹

Nummehr sollen die Mitgliedstaaten sukzessive verpflichtet werden, **Steuern** einzuführen, welche dem EU-Haushalt zugutekommen. Dies erfolgt vor allem im **Zeichen des Umwelt- und Klimaschutzes**, der aber im steuerlichen Bereich nach Art. 192 Abs. 2 lit. a) AEUV nicht von einem einstimmigen Beschluss des Rates im Gesetzgebungsverfahren entbindet, welches den Beschluss des Europäischen Rates auf dem Brüsseler Gipfel als Festlegung der allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten nach Art. 15 Abs. 1 EUV konkret ins Werk setzen muss (s. Art. 16 Abs. 1 EUV, Art. 289, 294 AEUV). Den Beginn machte eine **Plastikabgabe** ab 2021 in Deutschland und in anderen EU-Staaten.²⁰

Darüber hinaus sind weitere Steuern im Blick, so eine **Digitalsteuer** und eine neue **CO₂-Grenzsteuer beim Import von Produkten**, die klimaschädlich in

15 Frenz, Anmerkung zum Urteil des BVerfG vom 05.05.2020 (EuGH ultra vires?), DVBl 2020, 1017 (1019 ff.).

16 S. Kommission, Beschl. v. 23.03.2020, SA.56795 – SAS; Beschl. v. 30.03.2020, SA.56867 – Condor für Art. 107 Abs. 2 lit. b) AEUV.

17 Näher Frenz, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, 2017, Art. 352 AEUV Rn. 33 ff.

18 Frenz/Distelrath, Eigene Unionssteuern nach dem Lissabon-Vertrag?, DStZ 2010, 246 ff.

19 Näher Häde, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, 2017, Art. 311 AEUV Rn. 45 ff.

20 Dazu näher Frenz, EU-Ökosteuern nach dem EU-Coronagipfel, DStZ 2020, 659 ff.

Drittstaaten hergestellt werden, damit die Industrie nicht in solche Länder abwandert. Es wurde ein Vorschlag für eine Verordnung von der Kommission vorgelegt,²¹ damit die Steuer bis 2023 kommen kann. Die Kommission schlägt im „Fit for 55“-Klimapaket konkret ein CO₂-Grenzausgleichssystem vor, mit dem Einfuhren bestimmter umweltbelastender Güter auf Grundlage der mit ihnen verbundenen CO₂-Emissionen mit einem Preis beaufschlagt werden.²² Dieser Mechanismus (Carbon Border Adjustment Mechanism – CBAM), vergleichbar mit dem ETS, wird schrittweise für wenige ausgewählte Produkte eingeführt. In den ersten Jahren wird ein vereinfachtes System mit dem Ziel angewandt, eine reibungslose Einführung des Mechanismus zu erleichtern. Es soll sichergestellt werden, dass für einheimische und für eingeführte Produkte der gleiche CO₂-Preis gezahlt wird, sodass das System nichtdiskriminierend und mit den WTO-Regeln sowie anderen internationalen Verpflichtungen der EU vereinbar ist (näher o. *Frenz*, Klimaschutz in der EU, Einf. A Rn. 113 ff.).

- 15 Über Corona erfolgt damit der **Einstieg in die Fiskalunion**, indem die Europäische Union selbst Steuereinnahmen in ihrem Haushalt verbuchen kann. Das ist ein Novum in der Integrationsgeschichte. Es steht inhaltlich unter dem Stern des Umwelt- und Klimaschutzes sowie der Digitalisierung. Damit werden praktisch die **Eckpfeiler des Green Deal** auch auf eine **fiskalische Säule gestellt**. Die Digitalisierung wird aber wesentlich breiter erfasst, der Kunststoffverpackungssektor hingegen in der Ausgestaltung im Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft vom März 2020.²³
- 16 Die **Europäische Union prägt** durch die EU-Plastiksteuer wesentlich die **Umweltabgaben im Abfallbereich** und sperrt gegebenenfalls nationale Instrumente. Zugleich werden bisher für unverrückbar gehaltene **nationalverfassungsrechtliche Grenzen überwunden**, so die Sperre für nicht an den Verbrauch anknüpfende Ökosteuern aus der Finanzverfassung durch den Numerus clausus der Steuerarten nach Art. 106 GG, der aber auch nach dem BVerfG-Klimabeschluss nicht mehr zu halten ist (näher u. *Frenz*, SteuerR B: Steuern für den Klimaschutz, Rn. 7 ff.).²⁴ Das Unionsrecht ist vorrangig und kann daher auch finanzverfassungsrechtliche Hürden überwinden, wenn es

21 Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines CO₂-Grenzausgleichsystems, COM(2021) 564 final.

22 Näher Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14.07.2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, S. 9, 15 f.

23 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Ein neuer Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft für ein saubereres und wettbewerbsfähigeres Europa, COM(2020) 98 final.

24 Für eine Weiterung gerade im Abfallrecht bereits *Frenz*, Die Verwirklichung des Verursacherprinzips im Abfallrecht, 1996, S. 150 ff.