

Rechtlich-institutionelle Verankerung der Klimaschutzziele der Bundesregierung

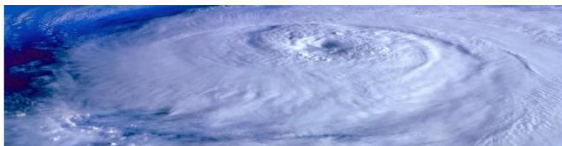
Bund-Länder-Erfahrungsaustausch: Klimaschutzziele vermitteln,
verankern und erreichen

Vorstellung der Untersuchungsergebnisse der Studie

Prof. Dr. Michael Rodi | IKEM

Dr. Uta Stäsche | IKEM

Ulf Jacobshagen | BBH



Rechtlich-institutionelle Verankerung der Klimaschutzziele der Bundesregierung

Block 1 | Einführung in die Studie

Prof. Dr. Michael Rodi (IKEM)

Block 2 | Festlegung der nationalen Klimaschutzziele

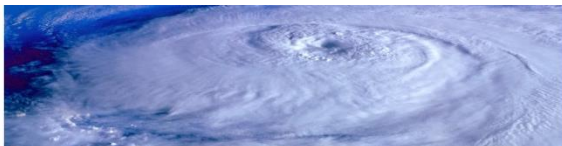
Dr. Uta Stäsche (IKEM)

Block 3 | Zielumsetzung durch Klimaschutzplan & Erfolgskontrolle

Prof. Dr. Michael Rodi (IKEM)

Block 4 | Zusammenarbeit von Bund und Bundesländern – Konsequenzen und Handlungsmöglichkeiten für die Länder

Ulf Jacobshagen (BBH)

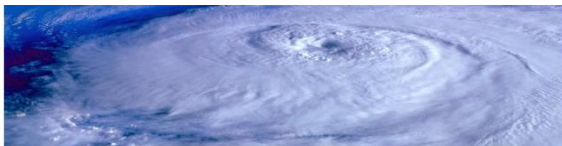


Rechtlich-institutionelle Verankerung der Klimaschutzziele der Bundesregierung

Block 1: Einführung in die Studie

Prof. Dr. Michael Rodi | IKEM

1. Untersuchungsgegenstand
2. Entwicklungsstand: Klimaschutz auf Bundesebene
3. Zentrale Untersuchungsergebnisse



Studie „Rechtlich-institutionelle Verankerung der Klimaschutzziele der Bundesregierung“

1. Projektbeginn: Bestandsaufnahmen der klimaschützenden Normen und Rechtssysteme

Ebenen des Bundes, der Länder (NRW u. BaWü) und in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten (Ö, F, GB, S, Lit, Dän)

2. Schwerpunkt: Untersuchung der bundesgesetzlichen Verankerung der mittel- und langfristigen Klimaschutzziele der Bundesregierung:

Festschreibung, Umsetzung und konsequente Einhaltung der Klimaschutzziele

unter Berücksichtigung der verfassungs- und europarechtlichen Vorgaben und

der Wechselbeziehungen zwischen Bund und Ländern und zwischen Bund und Kommunen.

3. Projektlaufzeit: Nov. 2012 – August 2014, Partner: IKEM, BBH, HFK

1. Klimaschutzziele der Bundesregierung:

(Koalitionsv. 2013, Energiekonzept 2010, Koalitionsv. 2009, 2. Monitoringbericht Energie der Zukunft 2014)

Senkung der deutschen THG-Emissionen wie folgt:

2020:	mind. 40 %
2030:	mind. 55 %
2040:	mind. 70 %
2050:	mind. 80 bis 95 %

Rechtsnatur : **politische Absichtserklärungen**

2. Entwicklung der inländischen Treibhausgasemissionen:

- 2013: leichter Anstieg um 1,2 % gegenüber 2012 (UBA-Frühjahrsprognose)
- Prognose 2020: drohendes Verfehlen des 2020-Klimaschutzziels

3. Ankündigung in Eckpunkten der Bundesregierung für das „Aktionsprogramm Klimaschutz 2020“:

- Nov. 2014: Beschluss des Aktionsprogramms = Klimaschutzplan für Erreichen des 2020-Ziels
- 2016: Beschluss des Klimaschutzplans 2050 mit klaren Zwischenzielen für die nächsten Jahrzehnte

Ein allgemeines Klimaschutzgesetz ist eine der effektivsten Möglichkeiten für mehr Klimaschutz und besitzt einen sichtbaren Mehrwert gegenüber politischen Absichtserklärungen.

Kein Entweder/Oder, sondern **Empfehlung einer engen Verzahnung** von:

1. **Klimaschutzgesetz** mit verbindlichen Zielen **und**
2. **Klimaschutzplan** zur Zielumsetzung, wie von der Bundesregierung beabsichtigt.

Mehrwert eines Klimaschutzgesetzes gegenüber politischen Absichtserklärungen

1. Festlegung und Änderung der Klimaschutzziele in **verfassungsmäßigem Gesetzgebungsverfahren** unter Einbeziehung des Bundestages
2. **Effektive Mengensteuerung** der inländischen THG-Emissionen – erlaubt derzeit der fragmentarische Rechtsrahmen nur punktuell
3. **Glaubwürdigkeit Deutschlands - Signalwirkung** für den Klimaschutz, Deutschland als **Vorreiter** auf internationaler und europäischer Ebene (Hintergrund: Zwei-Grad-Ziel auf der Kippe – Staaten müssen mehr tun!)
4. KSG als **Rahmen** für Querschnittsmaterie Klimaschutzrecht
5. Grdsl. höheres **Potential rechtsverbindlicher und klarer Klimaschutzziele** bestätigen vorangegangene Projektergebnisse (Bestandsaufnahmen auf Ebenen von Bund, Bundesländern, EU-Mitgliedstaaten)
6. **Transparenz, Rechtssicherheit und Berechenbarkeit** für die Beteiligten

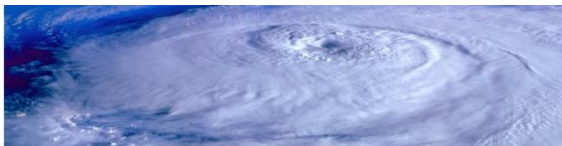
1. **Gesetzgebungskompetenz des Bundes für ein Klimaschutzgesetz gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG**
1. Grdsl. **Vereinbarkeit** strengerer nationaler Klimaschutzziele – v.a. eines Gesamtminderungsziels – **mit europarechtlichen Vorgaben**
2. **Zielumsetzung durch Klimaschutzplan** – gesetzliche Vorgabe des Rahmens für die Exekutive
3. **Zieleinhaltung:** „Klimaschutz-Aktionsprogramm“, Kennzeichnung von „Klimaschutzmitteln“ als Haushaltsmittel
4. **Erfolgskontrolle**
 - Evaluierung der Klimaschutzziele der Bundesregierung durch Klimaschutzkommission
 - Berichtspflichten der Bundesregierung
6. **Bund-Länder-Verhältnis/Bund-Kommunen-Verhältnis**
 - Koordinierung der Klimaschutzanstrengungen sowohl innerhalb der Länder als auch zwischen Bund und Ländern
 - rationales Planungs- und Umsetzungsverfahren für eine wirksame Klimaschutzpolitik

Rechtlich-institutionelle Verankerung der Klimaschutzziele der Bundesregierung

Block 2: Festlegung der nationalen Klimaschutzziele

Dr. Uta Stäsche (IKEM)

1. Gesetzgebungskompetenz des Bundes für ein Klimaschutzgesetz
2. Klimaschutzziele für die Bundesrepublik Deutschland
3. Europarechtliche Vorgaben für nationale Klimaschutzziele



1. Gesetzgebungskompetenz des Bundes für ein Klimaschutzgesetz (KSG)

a) Ausgangspunkt - Querschnittscharakter des Klimaschutzes

- Ausstrahlung auf eine Reihe von Sektoren
- thematische Überschneidungen v.a. von 2 Unterarten der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz:

Luftreinhaltung und Recht der Wirtschaft

- Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 und Nr. 11: jeweils unterschiedlich hohe verfassungsrechtliche Verfahrensanforderungen

b) Kompetentielle Zuordnung: Ermittlung des primären Normzwecks eines KSG durch Auslegung

- wesentliche Regelungen des KSG auf Klimaschutz ausgerichtet
- Recht der Wirtschaft allenfalls mittelbar betroffen

Ergebnis: Kompetenz des Bundes für Erlass eines KSG gem. **Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG**

2. Klimaschutzziele für die Bundesrepublik

a) Gesetzliche mittel- und langfristige quantitative Gesamtziele

Diskussion Zielhöhe der Dekadenziele: ambitioniertere Ziele als die nach Vorstellungen der Bundesregierung?

Empfehlung: ambitioniertere Ziele → 5. Sachstandsbericht des IPCC, hierfür aber breite politisch-gesellschaftliche Akzeptanz erforderlich

b) Zwischenziele

Diskussion Intervall: 1, 2, 3, 4 od. 5 Jahre?

Empfehlung: 4 oder 5 Jahre → Parallele Legislaturperiode des Bundestages / Parallele britischer *Climate Change Act* u. Praktikabilität

Diskussion Regelungsform: Rechtsverordnung od. Gesetz? Gesetzesvorbehalt?

Empfehlung: Gesetz → demokratische Legitimation, keine Politik der Vertagung

3. Europarechtliche Vorgaben für das mittelfristige Ziel bis 2020

Differenzierung zwischen Maßnahmen:

Außerhalb des ETS: Effort-Sharing-Decision (ESD) und

Innerhalb des ETS: Emissionshandelsrichtlinie (EH-RL) und Industrie-Emissions-Richtlinie (IED)

Mittelfristiges Klimaschutzziel: Sektoren außerhalb des Emissionshandels

(Sektoren: Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft, Abfall, kl. Industrieanlagen)

a) Vereinbarkeit des strengeren deutschen 2020-Ziels mit der ESD

- ESD-Minderungsziel: europaweit: 10 %-Minderung der THG-Emissionen, individuelle Staatenverpflichtung Deutschlands i.H.v. 14 %
- ESD statuiert nur Mindestziele/-verpflichtungen für Mitgliedstaaten – ambitionierte nationale Obergrenzen möglich und erwünscht

Ergebnis: Vereinbarkeit des 2020-Ziels mit ESD

b) Anforderungen an schutzverstärkende Maßnahmen des Art. 193 AEUV vorliegend nicht einschlägig

- hier sog. Mindestintegration durch ESD – keine Eröffnung des Anwendungsbereichs von Art. 193 AEUV

Ergebnis: Art. 193 AEUV nicht einschlägig

Maßnahmen innerhalb des ETS - drei mögliche Ansätze

1. Gesamtziel

- Unterscheidung nach Sektoren, nicht nach Bereichen innerhalb und außerhalb des Emissionshandels
- Einzelfallprüfung der Maßnahmen zur Zielerreichung

2. Gesamtziel unter bilanzieller Einrechnung der ETS-Bereiche

- bilanzielle Einbeziehung der Minderungen, die über den ETS erreicht werden, in das Gesamtziel
- weitergehende Maßnahmen in ETS-Bereichen nicht vorgesehen

3. Klimaschutzziel nur für die Bereiche außerhalb des Emissionshandels

Ergebnis der Prüfung

1. Gesamtziel

grdsl.: möglich, aber **Empfehlung: vorab Einzelfallprüfung der Maßnahmen** zur Zielerreichung aufgrund Beschränkung des Gesetzgebers durch:

Sperrwirkung des Emissionshandels

- Art. 9 Abs. 2 EH-RL: vollständige Harmonisierung der Zertifikatmenge
- Art. 9 IED: grdsl. **Verbot weiterer, über den Emissionshandel hinausgehender Emissionsgrenzwerte in Genehmigungen für Anlagen** (zur Vermeidung von Doppelbelastungen für Unternehmen)

aber zulässig: schutzverstärkende Maßnahmen der Mitgliedstaaten (Art. 193 AEUV u. 10. Erwägungsgrund der IED)

- Anforderung: nicht in Konflikt zu Emissionsobergrenzen nach der EH-RL und daher keine Verzerrung des Zertifikatemarkts

Fazit: Wenn innerhalb der Sperrwirkung des Emissionshandels, dann immer noch Schutzverstärkung nach Art. 193 AEUV möglich

2. Gesamtziel unter bilanzieller Einrechnung der ETS-Bereiche

- möglich, geht genannten Problemen für nationalen Gesetzgeber weitestgehend aus dem Weg

3. Klimaschutzziel nur für die Bereiche außerhalb des Emissionshandels

- möglich, geht genannten Problemen für nationalen Gesetzgeber komplett aus dem Weg
- aber politisch nur schwer zu vermitteln

Rechtlich-institutionelle Verankerung der Klimaschutzziele der Bundesregierung

Block 3 | Zielumsetzung durch Klimaschutzplan & Erfolgskontrolle

Prof. Dr. Michael Rodi (IKEM)

Klimaschutzplan

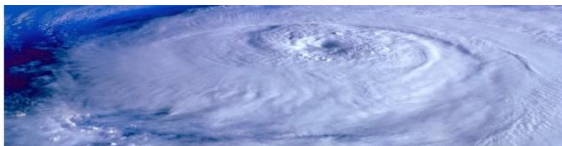
- Klimaschutzplan – Umsetzungsmechanismus
- Inhalte eines Klimaschutzplans
- Verabschiedung, Koordinierung, Kontrolle

Zieleinhaltung

- Konsequenzen bei Zielverfehlung
- Einsatz von Haushaltsmitteln

Erfolgskontrolle: Monitoringprozess

- Klimaschutzkommission
- Berichtspflichten der Bundesregierung



Gesetzlicher Rahmen kann ein Klimaschutzgesetz sein:

Daher **Empfehlung** einer engen Verzahnung von:

1. **Klimaschutzgesetz** mit verbindlichen Zielen **und**
2. **Klimaschutzplan** zur Zielumsetzung, wie von der Bundesregierung beabsichtigt.

Der Klimaschutzplan bildet:


- den inhaltlichen **Kern** eines Klimaschutzgesetzes bzw. einer Klimaschutzstrategie
- **das operative Arbeitsprogramm**: beschreibt verbindlich, wie die Bundesregierung ihre Klimaschutzziele in der laufenden Legislaturperiode erreichen will
 - Ausgestaltung der konkretisierenden Regelungen und Instrumente und der konkreten Klimaschutzmaßnahmen
 - Formulierung der Sektorziele

Adressat: Bundesregierung bzw. Ressorts /Bundesverwaltung, nicht Allgemeinheit / der Bürger

Empfehlung: „Gesamtbestandsaufnahme“: Überblick über gesamtes Klimaschutzpotential → Transparenz, Darlegung von Optionen (Gesamtpotential auch für „Aktionsprogramme“), Abwägung

Konkrete Inhalte:

- jeweilige (Einzel-)Maßnahmen und Sektorziele auf Grundlage der Potentialabschätzung
- Zuordnung der operativen Maßnahmen zu einzelnen Ressorts („Ressortsziele“)
- Haushaltsmittel, zeitlicher Ablauf und gesamter Zeitplan
- wesentliche Aspekte, z.B. Mitwirkung der Länder
- Abschätzung und Zeitpunkt der zu erreichenden Minderung an THG-Emissionen
- geplante Änderungen und mögliche Alternativen bei Zielverfehlung

 **Eckpunkte für das „Aktionsprogramm Klimaschutz 2020“:** Ankündigung entsprechender konkreter Inhalte für Maßnahmenprogramm des Aktionsprogramms

Dauer erstmaliger Erstellung: ca. 6 – 8 Monate

Laufzeit: „dynamisch“, Bindungswirkung für die jeweilige Regierung

Empfehlung: Klimaschutzplan = **kontinuierlicher dynamischer Prozess** – laufende Anpassung auf Grundlage laufender / jährlicher Evaluierung

Verabschiedung des Klimaschutzplans: **Empfehlung:** Kabinettsbeschluss

- **bindet** als „Innenrecht“ die Bundesverwaltung, auch die Bundesressorts sind zur Umsetzung verpflichtet

 so Bundesregierung in Eckpunkten für das „Aktionsprogramm Klimaschutz 2020“

Ressortübergreifende Koordinierung: **Empfehlung:**

- Einrichtung eines **Kabinettsausschusses** unter Federführung der Umweltministerin
- Ausübung der **Richtlinienkompetenz** der Bundeskanzlerin – verbindliche Vorgaben gegenüber allen Kabinettsmitgliedern
- Initiativrecht des BMUB u. verbindliche Gesetzesfolgenabschätzung

Kontrolle durch Bundestag: jährliches Monitoring der Regierung zu Erfolgen des Klimaschutzplans und Bereitstellung von Haushaltsmitteln i.R.d. jährlichen Haushaltsgesetze

**Ausgangspunkt: kontinuierlicher Reduzierungspfad erforderlich →
frühzeitiges Eingreifen bei Zielabweichung erforderlich:**

Zusätzliches „**Klimaschutz-Aktionsprogramm**“:

- muss bereits im Klimaschutzplan angelegt sein (Gesamtübersicht)
- denkbar als „Stufenplan“, der zügig „scharf gestellt“ werden kann

Nachsteuern bei **Klimaschutz-Investitionen und Förderprogrammen** durch Veränderung der Konditionen denkbar.

Zusätzliche Haushaltsmittel nur durch Parlamentsbeschluss möglich, Vorfestlegungen kommen grundsätzlich nicht in Betracht (Prinzip der Bedarfsdeckung).

Empfehlung: Haushaltsmittel müssen als „**Klimaschutzmittel**“ gekennzeichnet werden, dadurch entfällt der dauerhafte verbindliche „Ressortbezug“.

Ermöglicht **Umsteuerung** (vorhandener) Mittel für alternative Maßnahmen
= Umschichtung = Ressortwettbewerb.

1. Klimaschutzkommission - Einbindung unabhängigen Sachverständs



Bundesregierung in Eckpunkten für das „Aktionsprogramm Klimaschutz 2020“

Hauptaufgabe der Klimaschutzkommission: Analyse, Bewertung, Prognose

→ *Evaluierung der Klimaschutzziele der Bundesregierung*

- mittel- und langfristige Gesamt- und Zwischenziele, Sektor- und Ressortziele (Daten-Bereitstellung durch UBA)
- Klimaschutzberichte über Stand der Zielerreichung, Abgabe von Empfehlungen
- Berichtsintervalle: für Dekadenziele 10 Jahre, für Zwischenziele 4 od. 5 Jahre
- jährl. Stellungnahmen zu jährlichen Monitoring-Berichten der Bundesregierung

Empfehlung: 3-stufiges-Verfahren der Berichterstattung

1. Vorlage an Bundesregierung und gleichzeitig Veröffentlichung
2. innerhalb von 3 Monaten Stellungnahme der Bundesregierung, Weiterleitung an Bundestag
3. Beschluss des Bundestages

Institutionalisierung der Klimaschutzkommission – 3 Modelle:

1. Gründung einer neuen Institution
2. Aufgabenübertragung an eine bestehende Institution: SRU, WBGU, RNE

3. Empfehlung: Mittelweg: Einbindung bestehender Institutionen in die Aufgabenwahrnehmung der neuen, unabhängigen Klimaschutzkommission

Optionen: direktes Sitz- und Stimmrecht je eines Mitglieds von SRU, WBGU und RNE oder Vorschlagsrecht für je ein Kommissionsmitglied

Vorzüge: Perspektivenvielfalt, Wissenstransfer, Repräsentation von Wissenschaftlern und gesellschaftlichen Gruppen

Zusammensetzung/Ausrichtung: interdisziplinär (Vertreter von Wissenschaft und Zivilgesellschaft)

2. Berichtspflichten der Bundesregierung

Berichtsgegenstand: Stand der Umsetzung des Klimaschutzplans und Erreichung der Klimaschutzziele

Adressat der Berichtspflichten und Empfänger der Berichte

- Verpflichtete: Bundesregierung
- Empfänger: Bundestag, daneben ggf. Bundesrat
- Einbeziehung der Klimaschutzkommission

Berichtsintervall und Transparenz:

- jährlich und/oder umfangreichere Berichte zum Ende der Wahlperioden
- Veröffentlichung der Berichte

Außerordentliche Berichtspflichten bei Zielverfehlung

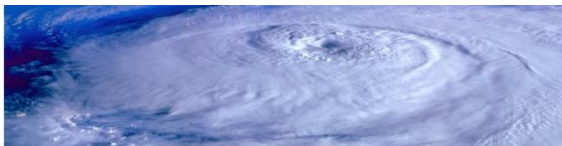
- Vorbild Art. 7 Abs. 2 ESD? insbes. für Zielverfehlung: Abhilfeplan der Mitgliedsstaaten innerhalb von 3 Monaten

Rechtlich-institutionelle Verankerung der Klimaschutzziele der Bundesregierung

Block 4 | Zusammenarbeit von Bund und Bundesländern und von Bund und Kommunen – Konsequenzen und Handlungsmöglichkeiten für die Länder

Ulf Jacobshagen | BBH

1. Zusammenarbeit von Bund und Bundesländern
2. Zusammenarbeit von Bund und Kommunen



1. Wechselbeziehungen zwischen Bund und Ländern

a) Verhältnis KSG zu bestehenden Landesklimaschutzgesetzen

konkurrierende Bundeskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG

- **Kernkompetenz:** sämtliche Regelungen, die nach ihrem primären Normzweck dem Klimaschutz dienen
- umfasst insbes. alle Belange einer Rahmenregelung für den Klimaschutz (Aufstellen von Klimaschutzzielen, Planung und Überwachung von Klimaschutzmaßnahmen)
- gem. Art. 72 Abs. 1 GG haben Länder Gesetzgebungsbefugnis nur, soweit Bund von seiner Kompetenz nicht Gebrauch macht

Gestaltungsvarianten für KSG bzgl. Landes-KSGen:

- **abschließende Bundesregelung** im Hinblick auf Klimaschutzziele und Verfahren zur Zielerreichung; Landes-KSGe wären dann unzulässig
- KSG kann **Gestaltungsspielräume der Bundesländer im Hinblick auf Klimaschutzziele und -planung zulassen:**
 - **weite Öffnungsklausel**, die Landesregelungen über Klimaschutzziele und -planung unkonditioniert zulässt
 - KSG kann **konkrete Vorgaben** für Landesklimaschutzziele und -planung enthalten

b) Zusammenarbeit von Bund und Ländern

effektiver Klimaschutz nur im Zusammenwirken möglich, da **Länder weitreichenden Einfluss** auf Gelingen des Klimaschutzes haben:

- **Ländergesetzgebungskompetenzen** (z.B. Bauordnungs-, Kommunal- und Landesplanungsrecht)
- **Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung des Bundes** durch Bundesrat
- **Ausführung des Bundesrechts** durch die Länder
- **sonstiges Verwaltungshandeln** (z.B. Förderprogramme, Beschaffung, klimafreundliche Planungsentscheidungen)

Empfehlungen:

- Vorgaben im KSG für effektivere Klimaschutzplanung in den Ländern (nach dem Vorbild von NRW und BW)
- Mitwirkung der Länder bei der Klimaschutzplanung des Bundes
- Institutionalisierung eines ständigen Erfahrungsaustausches von Bund und Ländern

Vorgaben im KSG für Klimaschutzziele und -planung in den Ländern durch Pflicht der Bundesländer:

- zur Setzung eigener langfristiger und verbindlicher Mindestziele für die THG-Reduktion bis 2050,
- zur Erstellung mehrjähriger Klimaschutzpläne, die alle wesentlichen Klimaschutzmaßnahmen des Landes zur Zielerreichung umfassen sollen,
- zur Einrichtung einer unabhängigen Klimaschutzkommission, die Pläne und Erfolge evaluiert,
- zur näheren Ausgestaltung durch Landesrecht.

Rechtliche Zulässigkeit solcher Vorgaben:

- Kompetenz folgt aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG, der dem Bund die Kompetenz verleiht Klimaschutzziele und -verfahren zu regeln
- denn: Primärer Normzweck solcher Rahmenvorgaben ist allein der Klimaschutz
- vgl. § 6 KHG, §§ 8 ff. ROG

Warum solche Vorgaben durch den Bund den Status quo verbessern könnten:

- Die Länder haben großen Einfluss auf Gelingen des Klimaschutzes (eigene Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen; Mitwirkung an der Gesetzgebung des Bundes).
- Ohne ein rationales Planungs- und Umsetzungsverfahren auf Landesebene verschlechtern sich die Erfolgchancen des Klimaschutzes für den Gesamtstaat erheblich.
- Derzeit verfügen lediglich NRW und BW über verbindliche Klimaschutzziele und ein strukturiertes Planungs- und Umsetzungsverfahren; vergleichbare Verfahren in den anderen Bundesländern wären erheblicher Fortschritt.

Mitwirkung der Länder bei der Klimaschutzplanung auf Bundesebene

- Standpunkte der Länder sollten im Planungsverfahren möglichst frühzeitig eingeholt werden.
- Entwurf des Klimaschutzplanes der Bundesregierung sollte den Ländern vor seiner Verabschiedung zugeleitet werden mit der Möglichkeit der Stellungnahme.

Institutionalisierter Erfahrungsaustausch zwischen Bund und Ländern

- Arbeitsgemeinschaften auf Regierungsebene
(Vorbild z.B. „Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Klima, Energie, Mobilität, Nachhaltigkeit“)
- regelmäßige nationale Klimaschutzkonferenz für Bund, Länder und Kommunen

2. Wechselbeziehungen zwischen Bund und Kommunen

Den Kommunen kommt eine Schlüsselrolle beim Klimaschutz zu.

Freiwillige Klimaschutzaufgaben innerhalb der eigenen Zuständigkeiten

- faktisch abhängig von individueller Haushaltslage
- keine rechtlich bestimmbaren Aufgaben

Zuständigkeit der Kommunen nach dem jeweiligen Landesrecht für einzelne klimaschutzrelevante Aufgaben nach Landes- und Bundesrecht

Zentrales Problem: Durchgriffsverbot gem. Art. 84 Abs. 1 S. 7, 85 Abs. 1 S. 2 GG

- Reichweite des Durchgriffsverbots umstritten
- nicht jede materielle Rechtspflicht, sondern nur solche, die die Kommune direkt zum Tätigwerden in ihrer Eigenschaft als Verwaltungsträger verpflichtet
- Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung unterfallen nicht dem Durchführungsverbot

Unmittelbare materiell-rechtliche Vorgaben durch den Bund

- im Rahmen der Gesetzgebungszuständigkeiten: Pflicht zur Klimaschutzplanung grds. erfasst
- Kommunen sind zum Vollzug von Bundesrecht verpflichtet
- **Aber:** Durchgriffsverbot gem. Art. 84 Abs. 1 Satz 7, Artikel 85 Abs. 1 Satz 2 GG

Unsere Einschätzung: Verpflichtung der Kommunen zur Erstellung von Klimaschutzplänen durch Bundesrecht unzulässig

- striktes und ausnahmsloses Durchgriffsverbot in Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG
- „Aufgabe“ = Pflicht zu staatlichem Handeln aufgrund von Zuständigkeit (nach a.A. zusätzlich: auf Bürger gerichtet)
- hier: keine Ausnahme als bereits bestehende Zuständigkeit im Rahmen der Planungshoheit gem. Art. 28 Abs. 2 GG (überörtlicher Charakter der Klimaschutzplanung; Zweck nicht die gemeindliche Entwicklung)

Mittelbarer Einfluss über Vollzug der Länder

Weiterübertragung von Aufgaben durch Länder auf ihre Kommunen

- steht im Ermessen der Länder, z.B. Verpflichtung in Länder-KSG möglich (so bereits §§ 5 Abs. 1 S. 3-4, 6 Abs. 6 KSG-NRW)
- daher als Umgehung des Durchgriffsverbots wohl unzulässig:
 - Länderpflicht zur Weiterübertragung
 - spezifisch kommunale Pflichten
- zulässig hingegen: Ermächtigung der Länder, die Kommunen zum Erlass von Klimaschutzplänen zu verpflichten
 - z.B. *„Die Länder können den Gemeinden und Gemeindeverbänden durch Landesgesetz/Rechtsverordnung auferlegen, eigene Klimaschutzpläne zu erstellen. Diese können/müssen beinhalten ...“*
 - Kostendeckung durch die Länder nach Landesrecht (z.B. Art. 78 Abs. 3 Verf NRW, § 3 Abs. 4 GemO NRW)

Einbindung auf freiwilliger Basis ohne Weiteres möglich, z.B. Ermächtigung zur Planung oder Einbeziehung Dritter (vgl. § 16 EEWärmeG)

Finanzielle Anreize für die Kommunen

- Unterstützung bei durch Bundes- oder Landesrecht vorgeschriebener oder freiwilliger Aufgabenwahrnehmung
- Grenze: Kostentrennungsgrundsatz nach Art. 104a f. GG
 - Umkehrschluss aus Art. 104a Abs. 1 und 5 GG: Aufgabenfinanzierung durch den Bund ist grds. unzulässig
 - Kommunen erhalten als Teil der Landesverwaltung ihre finanziellen Mittel von den Ländern
 - im Einzelfall zulässig: Förderprogramm „auch“ für Kommunen
- Klimaschutz kein wirtschaftspolitisches Ziel i.S.v. Art. 104b GG
 - im Einzelfall zulässig: klimarelevante Leistungen und Bedingungen in wirtschaftsbezogenem Förderprogramm
- eher keine Regelung im Klimaschutzgesetz zu empfehlen

Rechtlich-institutionelle Verankerung der Klimaschutzziele der Bundesregierung

Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit !

