

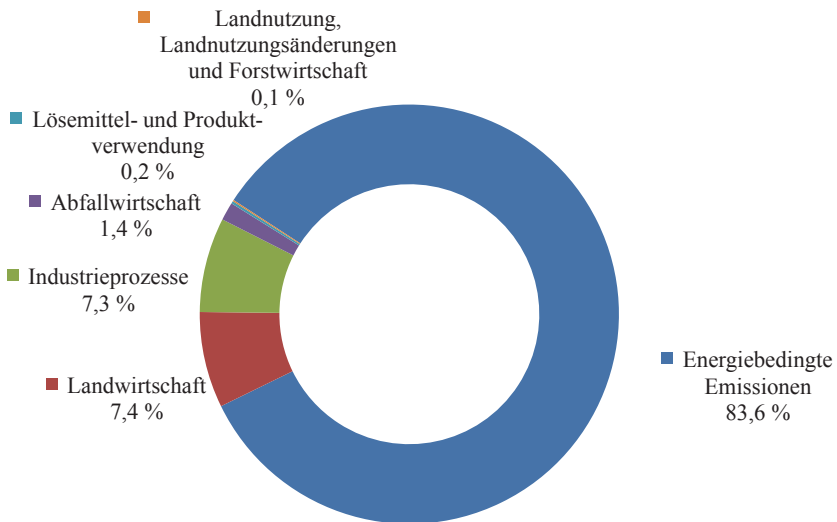
Das 2. Kapitel definiert und differenziert innerhalb der Politik und des Ordnungsrechts wichtige Begrifflichkeiten im Kontext des Klimaschutzes und der Anpassung an den Klimawandel. Damit steckt dieses Kapitel den inhaltlichen Rahmen für die nachfolgenden Kapitel ab.

---

## 2.1 Klimapolitik als Handlungsrahmen für das Klimaschutzrecht

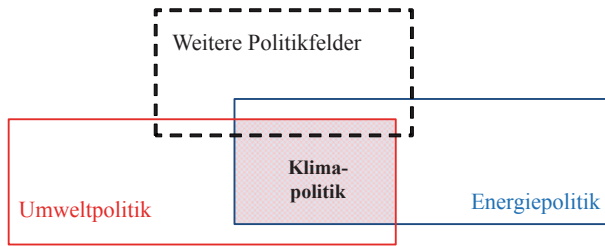
Die globale Erderwärmung als Folge des anthropogen bedingten Klimawandels ist heute wissenschaftlich bewiesen und anerkannt. Einen klaren Beleg hierfür liefern unter anderem die aktuellen Berichte des Weltklimarates (IPCC (2013), IPCC (2014a), IPCC (2014b)). Die politischen Akteure nehmen sich diesem gesamtgesellschaftlichen Problem, das eines der größten globalen Herausforderungen des 21. Jahrhundert darstellt, mittels klima(schutz)politischer Absprachen, Verhandlungen und Festlegungen – gleichwohl weltweit in sehr unterschiedlicher Intensität – zunehmend an. **Klimapolitik** umfasst dabei all jene politischen Handlungen und Reaktionsmöglichkeiten, die zum einen auf die Vermeidung bzw. Abschwächung der globalen Erwärmung (sog. Klimaschutzpolitik) und zum anderen auf den adäquaten Umgang mit den Folgen des bereits begonnenen Klimawandels (Anpassung an den Klimawandel, sog. Klimawandelanpassungspolitik) abzielen (BMU (2009, S. 4); Fischer (2013, S. 12–13)). Der Hauptfokus der Klimapolitik liegt darauf, den Klimawandel zu verlangsamen bzw. zu stoppen. Um inakzeptable Folgen und Risiken des Klimawandels zu vermeiden, muss der Anstieg der globa-

len Durchschnittstemperatur auf höchstens 2 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau begrenzt werden (IPCC (2014a)). Den Hauptansatzpunkt bildet die Reduzierung des Ausstoßes von Treibhausgasen, d. h. der gasförmigen Emissionen (Kohlendioxid (CO<sub>2</sub>), Methan (CH<sub>4</sub>), Distickstoffmonoxid (N<sub>2</sub>O), halogenierte und teilhalogenierte Fluorkohlenwasserstoffe (FKW, H-FKW), Schwefelhexafluorid (SF<sub>6</sub>), Stickstofftrifluorid (NF<sub>3</sub>)), die direkt für den Klimawandel verantwortlich gemacht werden. In Deutschland ist CO<sub>2</sub> mit einem Anteil von etwa 87,5 % am gesamten Treibhausgas-Ausstoß (verrechnet in CO<sub>2</sub>-Äquivalenten) der Hauptverursacher des Treibhauseffektes (UBA (2014b)). Der Hauptemittent von Treibhausgasen in Deutschland ist die konventionelle Energieerzeugung/-verbrauch (konkret vor allem die Energiewirtschaft und der Verkehrssektor, in denen fossile Energieträger zum Einsatz kommen) mit dem beachtlichen Anteil von 83,6 % (vgl. Abb. 2.1). Die deutsche Klimapolitik hat sich zum Ziel gesetzt, den Treibhausgas-Ausstoß bis zum Jahr 2020 um 40 % gegenüber 1990 zu reduzieren (BMWi/BMU (2011, S. 5)).



**Abb. 2.1** Anteile der Quellkategorien an den Treibhausgasemissionen (berechnet in CO<sub>2</sub>-Äquivalenten, Deutschland, 2012). (Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung auf Basis der Daten des UBA (2014b))

Die Klimapolitik vereinnahmt im Schwerpunkt Teile der traditionellen Politikfelder der Umweltpolitik und Energiepolitik, weist aber auch Schnittstellen zu weiteren bedeutenden Politikfeldern auf, wie z. B. zur Verkehrs-, Wirtschafts-, Landwirtschafts-, Finanzpolitik (vgl. Abb. 2.2). Die **Umweltpolitik** steht für die Gesamtheit



**Abb. 2.2** Verortung der Klimapolitik im Politikspektrum. (Quelle: Eigene Darstellung)

der öffentlichen Maßnahmen, die eine Schonung der Ressourcen und die Beseitigung, Reduzierung oder Vermeidung von Umweltbelastungen zum Ziel hat (Jänicke et al. (2003, S. 14)). Sie entscheidet über die Prioritäten von Umweltnutzung und Umweltschutz. Die **Energiepolitik** ist eine sektorale Strukturpolitik mit Ursprung in der Wirtschaftspolitik. Im heutigen Verständnis beinhaltet sie alle hoheitlichen Tätigkeiten bzw. Maßnahmen, die verbindliche Regelungen zum Umfang des Energiebedarfs und zur Art und Weise der Erzeugung, der Umwandlung und des Umgangs mit Energie zum Gegenstand haben (Bundeszentrale für politische Bildung (2013)). Umweltpolitik und Energiepolitik sind jeweils auf internationaler, EU-, nationaler und kommunaler Ebene angesiedelt. Aufgrund des internationalen Energiehandels und insbesondere des zunehmenden Wettbewerbs um den Zugang zu fossilen Energieträgern ist die Energiepolitik auch sehr eng mit der Außen- und Sicherheitspolitik verknüpft. Die energiepolitischen Ziele in Deutschland und Europa umfassen die drei Dimensionen Energieversorgungssicherheit, Wettbewerb/Preiswürdigkeit und Umweltverträglichkeit (sog. Zieldreieck/-trias der Energiepolitik) (BMW/BMU (2011, S. 3)). Die besondere Herausforderung der Energiepolitik besteht darin, im Einzelfall auftretende Spannungen zwischen den einzelnen Dimensionen dieses Zieldreiecks aufzulösen. Ein Spannungsfeld ist bspw., dass höhere Sicherheit und/oder bessere Umweltverträglichkeit in der Regel zu höheren Kosten und damit höheren Preisen führt/führen.

Analog zur Umwelt- und Energiepolitik ist auch die **Klimapolitik** auf allen Ebenen des Mehrebenensystems – von der globalen bis zur kommunalen Ebene – aufgestellt. Sie hat einen globalen Fokus und ist sehr stark international ausgerichtet, setzt dabei aber vor allem auf lokale und nationale Maßnahmen am Ort der Entstehung klimaschädlicher Emissionen, d. h. sie hat gemäß dem sog. Verursacherprinzip die Verursacher der Treibhausgasemissionen im Blick. So liegen verschiedene nationale und regionale Konzepte und Programme vor, die Energie- und Klimaschutzziele formulieren, bspw. auf nationaler Ebene das Integrierte

Energie- und Klimaprogramm 2007 und das Energiekonzept der Bundesregierung 2010 (BMWi/BMU (2011)), auf Bundesländer-Ebene landeseigene Konzepte wie beispielhaft für den Freistaat Sachsen das Energie- und Klimaprogramm Sachsen 2012 (SMWA/SMUL (2013)).

Die aktuellen Hauptansatzpunkte (**Handlungsfelder**) der bundesdeutschen Klimapolitik sind (BMUB (Hrsg.) (2014)):

- Emissionsreduktion durch Emissions(zertifikate)handel,
- Unterirdische Kohlendioxid-Verpressung,
- Verringerung der Kohlendioxid-Emissionen des Straßenverkehrs,
- Reduktion des Einsatzes fluorierter Treibhausgase,
- Emissionsreduktion in der Abfallwirtschaft und in der Landwirtschaft,
- Einsatz erneuerbarer Energieträger im Strom-, Wärme- und Verkehrsbereich,
- Steigerung der Energieeffizienz sowie Energieeinsparung im Strom-, Wärme- und Verkehrsbereich.

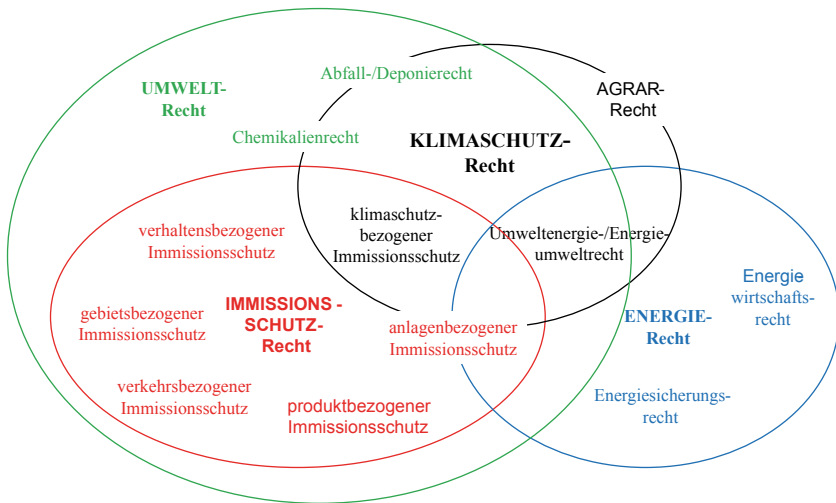
---

## 2.2 Klimaschutzrecht als Begriff

Zur Umsetzung der Klima(schutz)ziele in den verschiedenen Handlungsfeldern bedient sich die Politik insbesondere dem Instrumentarium des Ordnungsrechts. Das deutsche Klimaschutzrecht hat seinen Ursprung in völkerrechtlichen Verpflichtungen und Regelungen, denn Deutschland ist Vertragspartner der zwei wichtigsten völkerrechtlichen Abkommen zum Klimaschutz: der UN-Klimarahmenkonvention (1992) und des Kyoto-Protokolls (1997). Die Regelungen zum Klimaschutz sind in Deutschland dezentral in bestehenden Rechts(teil)gebieten verortet. Erst in jüngster Zeit hat sich das Klimaschutzrecht als eigenständiges Rechts(teil)gebiet herausgebildet (Rodi und Sina (2011, S. 19)). Das **Klimaschutzrecht** steht demnach für das ordnungsrechtliche Instrumentarium des Klimaschutzes und umfasst alle Rechtsvorschriften, die den Schutz des Klimas vor anthropogenen Einwirkungen zum Gegenstand haben (Rodi und Sina (2011, S. 19)).<sup>1</sup> Es besteht im Schwerpunkt aus einzelnen Regelungen des Immissionsschutzrechts und des Energierechts, im Weiteren auch des Chemikalien-, des Abfall-/Deponie- und des Agrarrechts (vgl. Abb. 2.3).

---

<sup>1</sup> Vom Klimaschutzrecht abzugrenzen ist das sog. Klimawandelanpassungsrecht als die normative Verankerung von Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel. Das Klimawandelanpassungsrecht findet sich in Deutschland seit 2009 nur in wenigen formellen Vorschriften insbesondere des raumbezogenen Rechts (z. B. § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG, BauGB, KlimaSchG NW) (Fischer (2013, S. 18–19)). Das Klimawandelanpassungsrecht wird in diesem Artikel nicht näher thematisiert.



**Abb. 2.3** Teilgebiete des Klimaschutzrechts. (Quelle: Eigene Darstellung)

„Vom **Immissionsschutzrecht** unterscheidet sich das Klimaschutzrecht im Wesentlichen dadurch, dass es sich ausschließlich mit den globalen Umweltbelastungen der Atmosphäre befasst, während das Immissionsschutzrecht der Bewältigung konkreter lokaler Umweltbelastungen zum Zwecke der Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung dient“ (Rodi und Sina (2011, S. 20)). Im Kontext des Klimaschutzes sind demnach innerhalb des Immissionsschutzrechts „nur“ die Teilgebiete relevant, die die Treibhausgas-Emissionen als Betrachtungsgegenstand haben (klimaschutzbezogener Immissionsschutz). Das **Energierrecht** umfasst die Gesamtheit rechtlicher Regelungen, die die Rechtsverhältnisse zwischen juristischen Personen untereinander und/oder zu Hoheitsträgern in Bezug auf die verschiedenen Energieträger regeln (Klees (2012, S. 1)). Innerhalb des Energierechts unterstützt speziell das Umweltenergierecht den Klimaschutz (Rodi und Sina (2011, S. 20–21)).<sup>2</sup> Die vielfältigen, auf den Schutz des Klimas bedachten Vorgaben für Bürger, Wirtschaft und Verwaltungen liefern mithin insbesondere die Rechtsvorschriften und untergesetzlichen Regelwerke des klimaschutzbezogenen Immissionsschutzrechts und des Umweltenergierechts.

**Zusammenfassend ist festzuhalten,** dass Klimaschutzpolitik und Klimaschutzrecht ihre Verortung in klassischen Fachgebieten haben, die im Fokus der

<sup>2</sup> Es ist anzumerken, dass das Umweltenergierecht nicht nur allein dem Klimaschutz, sondern zugleich der Ressourcenschonung dient, d. h. multifunktional wirkt (Kloepfer (2004, S. 1432 f.)).

Reduktion des Treibhausgasausstoßes kombiniert werden. Klimaschutzpolitik und Klimaschutzrecht stehen mithin für eine noch junge und moderne Entwicklung und Ausdifferenzierung innerhalb der Politik und des Rechts, die sich in den nächsten Jahren noch weiter ausdifferenzieren werden, solange es nicht gelingt, den anthropogenen Klimawandel zu bremsen. Den Schwerpunkten in der Unterteilung des Klimaschutzrechts in Abb. 2.3 folgend stehen im nachfolgenden 3. Kapitel das Immissionsschutzrecht und im 4. Kapitel das Umweltenergierecht im Mittelpunkt.

Klimaschutzrecht im betrieblichen Fokus  
Klimaschutzbezogenes Immissionsschutzrecht und  
Umweltenergierecht aus Unternehmenssicht  
Sommer, P.  
2015, XV, 53 S. 10 Abb., Softcover  
ISBN: 978-3-658-07951-2