

Verwaltungsrechtsakzessorietät

Regulierung klimarelevanter Emissionen zwischen Verwaltungsrecht und Strafrecht – (Verwaltungsrechts-)Akzessorietät oder Hegemonie eines „Klimastrafrechts“?

Raphael Pompl / Felix Ruppert*

I. Einführung: „Klimaschutzrecht“ als Querschnittsrecht

Klimaschutzrecht ist Verwaltungsrecht – so lautet das überwiegende Votum der Verwaltungsrechtswissenschaft.¹ Wie die Überlegungen zu einem „Klimastrafrecht“² und einem Klimahaftungsrecht samt prozessualer Durchsetzungsmöglichkeiten („Climate Change Litigation“)³ zeigen, ist der Deutungsanspruch des Verwaltungsrechts allerdings nicht unbestritten. Ungeachtet akademischer Abgrenzungsfragen⁴ geht dieser Beitrag der Frage

* Der Autor Dr. Raphael Pompl ist Rechtsanwalt in der Kanzlei Dolde Mayen & Partner, Stuttgart/Bonn. Der Autor Dr. Felix Ruppert ist Akademischer Rat a.Z. am Lehrstuhl für Deutsches, Europäisches und Internationales Strafrecht und Strafprozeßrecht, Wirtschaftsstrafrecht und das Recht der Digitalisierung (Prof. Dr. Mark A. Zöller) an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

- 1 Siehe etwa *Burgi*, NVwZ 2021, 1401, 1403 f.: „eigenständiges (Teil-)Rechtsgebiet des Umweltrechts einschließlich bau- und planungsrechtlicher Elemente“; ähnlich *Gärditz*, JuS 2008, 324 ff.; *Kahl/Gärditz*, Umweltrecht, 12. Aufl. 2021, § 6 Rn. 9; *Kloepfer/Wiedemann*, EurUP 2022, 304; *Schlacke*, EurUP 2020, 338; krit. zur Zuordnung des Klimaschutzes zum Umweltrecht *Franzius*, RdE 2021, 521, 524; anders *Sailer*, NVwZ 2011, 718: „besonderes Gefahren- und Risikovorsorgerecht“; offen *Koch*, NVwZ 2011, 641, 643: „Querschnittsrechtsgebiet“; für das Klimaschutzrecht als eigenständiges Rechtsgebiet *Rodi*, in: ders., Handbuch Klimaschutzrecht, 2022, § 1 Rn. 8.
- 2 Siehe in jüngerer Zeit *Satzger/v. Maltitz*, ZStW 133 (2021), 1ff.; *dies.*, GA 2023, 63 ff.; *Foffani/Nieto Martin*, GA 2023, 100 ff.; früher schon *Frisch*, GA 2015, 427 ff.
- 3 Dazu etwa die Beiträge in: *Kahl/Weller*, Climate Change Litigation, 2021; *Thöne*, ZUR 2022, 323 ff.; *Frank*, RdE 2021, 305 ff.; *Frenz*, RdE 2021, 61 ff.; *Ipsen/Waßmuth/Plappert*, ZIP 2021, 1843 ff.; *Wagner*, NJW 2021, 2256 ff.; ders., Klimahaftung vor Gericht, 2020; *Weller/Tran*, ZEuP 2021, 573 ff.; *Chatzinerantzis/Appel*, NJW 2019, 881 ff.; *Gärditz*, ZfU 2019, 369, 384 f.; *Keller/Kapoor*, BB 2019, 706 ff.; *Kling*, KJ 2018, 213 ff.
- 4 Siehe etwa *Franzius*, RdE 2021, 521, 523 f., der an der Zweckmäßigkeit der Zuordnung des Klimaschutzes zum Umweltrecht zweifelt und für ein „auch das öffentliche Wirtschaftsrecht adressierendes »Klimaverwaltungsrecht«“ plädiert.

nach, ob neben den Regelungen des „Klimaschutzverwaltungsrechts“⁵ normative Notwendigkeiten für eine strafrechtliche Sanktionierung klimaschädlichen Verhaltens bestehen. Hierzu wird die verwaltungsrechtliche Regulierung⁶ klimarelevanter Emissionen durch das Bundes-Klimaschutzgesetz, den Emissionshandel und das Immissionsschutzrecht auf „Sanktionsdefizite“ untersucht (unten II.).⁷ Auf dieser Grundlage wird überprüft, ob sich daraus die Erforderlichkeit einer Lückenschließung durch das Strafrecht ergibt (unten III.). Zum Schluss werden die Ergebnisse zusammengeführt (unten IV.).

II. Emissionsregulierung durch Verwaltungsrecht – anhand zentraler Referenzgebiete

1. Verfassungsrechtliche Determinanten

Staatliche Eingriffe in private Freiheitsräume zum Zwecke des Klimaschutzes sind mit verfassungsrechtlichen Spannungen verbunden. Beispiele für das Spannungsverhältnis zwischen staatlicher Emissionsregulierung und privater Freiheitsentfaltung bieten etwa die Rechtsstreitigkeiten um Diesel-

5 Ähnlich *Burgi*, NVwZ 2021, 917 ff.: „Klimaverwaltungsrecht“.

6 Regulierung wird hier in einem weiten Sinne einer hoheitlichen Einflussnahme auf gesellschaftliche und wirtschaftliche Prozesse verstanden; ähnlich *Eifert*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Bd. 1, 2. Aufl. 2012, § 19 Rn. 5; *Voßkuhle*, VVDStRL 62 (2003), 266, 304 m. Fn. 156; zum „schillernden“ Begriff der Regulierung auch *Ruffert*, AÖR 124 (1999), 237, 241 ff.; *Kühling*, *Sektorspezifische Regulierung in den Netzwirtschaften*, 2004, S. 11 ff.; *Pielow*, in: *Säcker/Schmidt-Preuß*, *Grundsatzfragen des Regulierungsrechts*, 2015, S. 19 ff.

7 In der Lit. wird teilweise kritisiert, dieser Ansatz würde die entscheidende Frage darin sehen, ob das bereits geltende Klimaschutzrecht Sanktionslücken aufweist und nicht hinreichend berücksichtigen, dass ein leistungsfähiges Klimastrafrecht mit der politischen Bereitschaft steht und fällt, ernsthafte und großflächige Maßnahmen zum Klimaschutz zu ergreifen, so *Krell*, GA 2023, 81, 83 m. Fn. 12. Es geht hier allerdings um die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen eine (kriminal-)strafrechtliche Sanktionierung gerechtfertigt sein kann, soweit das Klimarecht Sanktionslücken aufweist. Es ist daher zweckmäßig, die Analyse auf Grundlage des geltenden Rechts durchzuführen und nicht im „luftleeren Raum“ ungewisser künftiger Rechtsentwicklungen; vgl. ferner den Ansatz von *Shirvani/Mitasch*, UPR 2022, 366 ff.

fahrverbote zur Luftreinhaltung in deutschen Städten⁸ oder die politische Diskussion um Inlandsflugverbote zum Klimaschutz.⁹

Verbietet oder beschränkt der Staat seinen Bürgern oder bestimmten Wirtschaftsunternehmen den Ausstoß klimarelevanter Treibhausgase (zum Beispiel Kohlendioxid – CO₂), treffen die Grundrechte des Einzelnen – insbesondere die allgemeine Handlungsfreiheit und die Berufsfreiheit, bei einer Entwertung von Nutzungsmöglichkeiten am Eigentum ggf. auch die Eigentumsgarantie – auf den Staatsauftrag zum Klimaschutz aus Art. 20a GG und die staatliche Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 GG, deren Bedeutung und Justizierbarkeit das Bundesverfassungsgericht im Klimaschutzkontext unterstrichen hat.¹⁰

Verfassungsrechtliche Grenzen findet die staatliche Emissionsregulierung im jedes staatlichen Handeln beherrschenden Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vor allem unter den Gesichtspunkten der Erforderlichkeit und der Angemessenheit der Maßnahme. Das Prinzip der Erforderlichkeit beinhaltet das Gebot, dass der Staat aus den zur Erreichung des Zweckes gleich geeigneten Mitteln das mildeste, für die betroffene Individualrechtsposition eingriffsärmste Mittel wählt. Die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne stellt im Wege einer Abwägung zwischen dem Nutzen einer staatlichen Maßnahme und den davon ausgehenden Belastungen sicher, dass die vom

8 Aus der höchstrichterlichen Rspr. dazu BVerwG, Urt. v. 27.2.2018, 7 C 26.16, NVwZ 2018, 890; BVerwG, Urt. v. 27.2.2018, 7 C 30.17, NVwZ 2018, 883; dazu *Dolde*, EurUP 2020, 259 ff.; *Schink*, NuR 2020, 149 ff., der darauf hinweist, dass Dieselfahrverbote zur Luftreinhaltung in erster Linie dem Gesundheitsschutz dienen und nur mittelbare Wirkungen für den Klimaschutz entfalten können.

9 Aus der Tagespresse dazu zB FAZ.NET v. 24.7.2021: „Rettet die Inlandsflüge“ www.faz.net/-i9d-aelkm (Stand 5/23); aus rechtlicher Sicht etwa die Ausarbeitungen der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages „Verfassungsrechtliche Pflicht zum Verbot von Kurzstreckenflügen?“, WD 3–3000–207/19 v. 4.9.2019 und „Beschränkung von Inlands- und Kurzstreckenflügen aus Klimaschutzgründen“, WD 5–3000–072/19 v. 5.9.2019 – online verfügbar unter: www.bundestag.de (Stand 5/23). Frankreich hat etwa ein Inlandsflugverbot für Kurzstrecken eingeführt, die auf dem Schienennetz in unter zweieinhalb Stunden zu erreichen sind, siehe dazu Art. 145 Loi n° 2021–1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, J.O.R.F. du 24 août 2021, texte 1.

10 BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021, 1 BvR 2656/18 ua, NVwZ 2021, 951 insb. Rn. 99 (zur Beschwerdebefugnis), Rn. 144 ff. (zur Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 GG) und Rn. 197 ff. (zur Klimaschutzverpflichtung aus Art. 20a GG); dazu zB *Berkemann*, DÖV 2021, 701 ff.; *ders.*, ZUR 2021, 585 ff.; *Breidenbach*, ZRP 2021, 244 ff.; *Frenz*, EnWZ 2021, 201 ff.; *Hofmann*, NVwZ 2021, 1587 ff.; *Kahl*, EnWZ 2021, 273 ff.; *Krohn*, ZUR 2021, 603 ff.; *Möllers*, JZ 2021, JZ 1069 ff.; *Polzin*, DÖV 2021, 1089, 1091 ff.; *Schlacke*, NVwZ 2021, 912 ff.; *Spitzlei*, NZS 2021, 945 ff.; *Uechtritz/Ruttlöff*, NVwZ 2022, 9 ff.

Staat herbeigeführte Beschränkung individueller Freiheit nicht außer Verhältnis zum verfolgten (Klimaschutz-)Ziel der Maßnahme steht.¹¹

2. Klimagesetzgebung des Bundes

a. Bundes-Klimaschutzgesetz als Klima-Rahmengesetz

Mit dem Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG)¹² liegt auf Bundesebene¹³ erstmals ein „Rahmengesetz“¹⁴ zum Klimaschutz vor.¹⁵ Das Gesetz soll zum Schutz vor den Auswirkungen des weltweiten Klimawandels die Erfüllung der nationalen Klimaschutzziele sowie die Einhaltung der europäischen Zielvorgaben – unter Berücksichtigung der ökologischen, sozialen und ökonomischen Folgen – gewährleisten (§ 1 Satz 1 und 2 KSG). Völkerrechtliche Grundlage sind die Verpflichtungen zur Begrenzung der Erderwärmung.

-
- 11 Vgl. etwa im Kontext der Luftreinhalteplanung BVerwG, Urt. v. 27.2.2018, 7 C 30.17, NVwZ 2018, 883 Rn. 39; allgemein *Grzesick*, in: *Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar*, Stand: 94. EL Januar 2021, Art. 20 Rn. II3, II7 mwN.
- 12 Art. 1 des Gesetzes zur Einführung eines Bundes-Klimaschutzgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften v. 12.12.2019, BGBl. I 2019, S. 2513 (i. d. F. des Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes v. 18.8.2021, BGBl. I 2021, S. 3905). Das Einführungsgesetz wurde im Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 48 vom 17.12.2019 verkündet, das KSG ist daher am 18.12.2019 in Kraft getreten (Art. 4 G. v. 12.12.2019); anders *Klinger*, ZUR 2020, 259, der von einem Inkrafttreten am 17.12.2019 ausgeht.
- 13 Daneben existieren in den meisten Bundesländern Landes-Klimaschutzgesetze, im Überblick dazu *Albrecht*, NuR 2020, 370, 374; *Kohlräusch*, ZUR 2020, 262; *Schlacke*, EurUP 2020, 338 m. Fn. 4; zur Fortgeltung der Landesgesetze § 14 Abs. 1 Satz 2 KSG. Auf europäischer Ebene siehe etwa die Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 30.6.2021 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, mit der sich die EU zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2050 verpflichtet; dazu *Reese*, ZUR 2020, 641 ff.; *Frenz*, EnWZ 2021, 201, 204 ff.; *Schlacke/Köster/Thierjung*, EuZW 2021, 620 ff.; zu weiteren EU-Klimaschutzregelungen *Albrecht*, NuR 2020, 370, 371 ff.
- 14 So die Gesetzesbegründung in: BT-Drs 19/14337, S. 17; *Franzius*, EnWZ 2019, 435, 436; *Klinger*, ZUR 2020, 259; *Clinski* ua, NVwZ 2020, 1, 2; *Kment*, NVwZ 2020, 1537, 1540; *Saurer*, NuR 2020, 433, 434; *Stäsche*, EnWZ 2021, 446, 447; *Wickel*, ZUR 2021, 332.
- 15 Zur Entstehungsgeschichte und zum Inhalt des KSG auch *Albrecht*, NuR 2020, 370, 374 ff.; *Kment*, NVwZ 2020, 1537 ff.; *Saurer*, NuR 2020, 433 ff.; *Schlacke*, EurUP 2020, 338 ff.; *Wickel*, ZUR 2021, 332 ff.; zur ersten Novellierung aufgrund des sog. „Klimabeschlusses“ des BVerfG (oben Fn. 10) *Frenz*, NuR 2021, 583 ff.; *Jope*, EWeRK 2021, 145 ff.

mung aus dem Übereinkommen von Paris¹⁶ vom 12.12.2015 (§ 1 Satz 3 KSG).

„Self-executing“ Einzelmaßnahmen zur Erreichung des Gesetzeszwecks sieht das KSG im Wesentlichen nicht vor; es enthält vielmehr Rahmenvorgaben für Treibhausgasreduktionen, die durch Klimaschutzmaßnahmen außerhalb des KSG realisiert werden sollen.¹⁷ Seit der Gesetzesänderung im Jahr 2021,¹⁸ die aufgrund des sog. „Klimabeschlusses“ des Bundesverfassungsgerichts¹⁹ notwendig geworden war,²⁰ enthält die Kernvorschrift des § 3 KSG konkrete Vorgaben zur schrittweisen Treibhausgas-Emissionsminderung²¹ in Deutschland („Nationale Klimaschutzziele“):

- In einem ersten Schritt sollen die Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2030 um mindestens 65 Prozent gemindert werden (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 KSG),
- in einem zweiten Schritt bis zum Jahr 2040 um mindestens 88 Prozent im Vergleich zum Jahr 1990 (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 KSG).

Zudem schreibt der ebenfalls mit der Gesetzesnovelle neu eingefügte § 3 Abs. 2 Satz 1 KSG das Ziel der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045 fest.²² Nach dem Jahr 2050 sollen dann negative Treibhausgasemissionen erreicht werden, die zu einem Abbau von Kohlendioxid aus der Atmosphäre führen

16 In deutscher Übersetzung veröffentlicht in: BGBl. II 2016, S. 1083 ff. Der Deutsche Bundestag hat dem Pariser Übereinkommen gemäß § 59 Abs. 2 Satz 1 GG mit Gesetz v. 28.09.2016, BGBl. II 2016, S. 1082, zugestimmt. Es ist für Deutschland am 4.11.2016 in Kraft getreten, siehe dazu und zum Inkrafttreten in den anderen Vertragsstaaten die Bekanntmachung über das Inkrafttreten des Übereinkommens von Paris v. 20.10.2016, BGBl. II 2016, S. 1240; näher zum Pariser Übereinkommen Kreuter-Kirchhof, DVBl. 2017, 97 ff.; Voland/Engel, NVwZ 2019, 1785 ff.; Hofmann, EurUP 2020, 394, 396 ff.; zur rechtlichen Verbindlichkeit Saurer, NVwZ 2017, 1574 ff.

17 Vgl BT-Drs 19/14337, S. 17 ff.; Kment, NVwZ 2020, 1537, 1539, 1542; Saurer, NuR 2020, 433, 434; Wickel, ZUR 2021, 332.

18 Erstes Gesetz zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes v. 18.8.2021, BGBl. I 2021, S. 3905; dazu Frenz, NuR 2021, 583 ff.; Jope, EWeRK 2021, 145 ff.

19 BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021, 1 BvR 2656/18 ua, NVwZ 2021, 951; dazu oben Fn. 10.

20 BT-Drs. 19/30230, S. 1.

21 Eine Begriffsbestimmung zu „Treibhausgasen“ und „Treibhausgasemissionen“ enthält § 2 Nr. 1 und Nr. 2 KSG: Erfasst ist danach die anthropogene Freisetzung der Treibhausgase Kohlendioxid (CO_2), Methan (CH_4), Distickstoffoxid (N_2O), Schwefelhexafluorid (SF_6), Stickstofftrifluorid (NF_3) sowie teilfluorierter Kohlenwasserstoffe (HFKW) und perfluorierter Kohlenwasserstoffe (PFKW).

22 Im Unionsrecht dazu Art. 1 Abs. 2, 2 Abs. 1, 4 Abs. 1 VO (EU) 2021/1119 („Europäisches Klimagesetz“), ABl. 2021, L 243/1.

(§ 3 Abs. 2 Satz 2 KSG).²³ Im Gegensatz zur Verschärfung der Klimaschutzziele ist eine Absenkung nach dem Gesetz nicht zulässig (§ 3 Abs. 4 Satz 2 KSG).

b. Emissionskontingentierung durch den Staat

Erreicht werden sollen die nationalen Klimaschutzziele durch die gesetzliche Festlegung sektorspezifischer Jahresemissionsmengen für den Zeitraum 2020 bis 2030 („Sektorziele“) und jährlicher Emissionsminderungsziele für die Folgezeit bis zum Zieljahr der Klimaneutralität 2045,²⁴ die im Verordnungswege auf die einzelnen Wirtschaftssektoren verteilt werden.

Für den Zeitraum 2020 bis 2030 weist das KSG bestimmten Wirtschaftssektoren („Energiewirtschaft“, „Industrie“, „Verkehr“, „Gebäude“, „Landwirtschaft“, „Abfallwirtschaft und Sonstiges“)²⁵ höchstzulässige Jahreskontingente an Treibhausgasemissionen zu („zulässige Jahresemissionsmengen“), die bis zum Jahr 2030 kontinuierlich abnehmen (§ 4 Abs. 1 Satz 1 bis 4 KSG i. V. m. Anlage 2).²⁶ So durften im Verkehrssektor etwa im Jahr 2022 noch bis zu 139 Mio. Tonnen CO₂ – bzw. eines anderen Treibhausgases, das in seinem Potenzial zur Erwärmung der Atmosphäre einer Tonne Kohlendioxid entspricht (sog. „CO₂-Äquivalent“, CO_{2eq})²⁷ – emittiert werden, im Jahr 2030 hingegen nurmehr bis zu 85 Mio. Tonnen CO_{2(eq)}.

Für den Zeitraum 2031 bis 2040 sieht das KSG keine sektoralen Emissionsmengen vor, sondern gemäß § 4 Abs. 1 Satz 6 KSG iVm Anlage 3

23 Siehe dazu BT-Drs 19/30230, S. 18.

24 Siehe § 3 Abs. 2 Satz 1 KSG.

25 Zur Abgrenzung der Sektoren siehe die Beschreibungen in Anlage 1 zum KSG.

Nach des Gesetzesbegründung beruht die Sektorendefinition auf dem in der internationalen Treibhausgasberichterstattung üblichen Quellprinzip; Emissionen werden danach ihrer „Quelle“ zugeordnet (zB die Emissionen bei Nutzung elektrischer Haushaltsgeräte der Energiewirtschaft), näher dazu BT-Drs. 19/14337, S. 39. Zum Beitrag des Sektors „Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft“ (LULUCF) siehe den durch Art. 1 Nr. 4 des Ersten Änderungsgesetzes v. 18.8.2021 (Fn. 18) neu eingefügten § 3a KSG; dazu BT-Drs. 19/30230, S. 19 f.; Stäsche, EnWZ 2021, 446, 450.

26 Dazu auch Stäsche, EnWZ 2021, 446, 448: „Kohlenstoffbudgetierung“; Albrecht, NuR 2020, 370, 375; Klinski ua, NVwZ 2020, 1, 3; Kment, NVwZ 2020, 1537, 1540 f.; Saurer, NuR 2020, 433, 435; Wickel, ZUR 2021, 332, 335; zur geplanten Abkehr von dem sektoralen Ansatz hin zu einer „sektorübergreifenden und mehrjährigen Gesamtrechnung“ siehe das Modernisierungspaket für Klimaschutz und Planungsbeschleunigung des Koalitionsausschusses vom 28.3.2023, S. 1ff.

27 Vgl. dazu die Begriffsbestimmung in § 2 Nr. 2 KSG.

sektorübergreifende relative Minderungsziele pro Jahr; sie sollen einen klaren Minderungspfad bis zum nationalen Klimaschutzziel für das Jahr 2040 (88 %-Ziel)²⁸ festlegen.²⁹ Zeitlicher Bezugspunkt für die Emissionsreduktion sind die Treibhausgasemissionen im Jahr 1990. Die jährlichen Minderungsziele gegenüber dem Basisjahr 1990 reichen von 67 % im Jahr 2031 bis 88 % im Jahr 2040. Zur Festlegung der jährlichen Minderungsziele für die Jahre 2041 bis zur Klimaneutralität im Zieljahr 2045³⁰ hat die Bundesregierung spätestens im Jahr 2032 einen Gesetzgebungs vorschlag vorzulegen (§ 4 Abs. 1 Satz 7 KSG). Die Aufteilung der sektorübergreifenden Minderungsziele auf die einzelnen Sektoren erfolgt sodann nicht im Gesetz selbst, sondern mittels Rechtsverordnung der Bundesregierung (§ 4 Abs. 1 Satz 8, Abs. 6 KSG).³¹

Die Jahresemissionsmengen und Minderungsziele sind nach Maßgabe der Regelungen des KSG rechtsverbindlich (§ 4 Abs. 1 Satz 9 KSG); für sich genommen begründen sie gemäß § 4 Abs. 1 Satz 10 KSG aber keine justizierbaren Individualrechte oder klagbare Rechtspositionen,³² im Übrigen richtet sich der Rechtsschutz nach allgemeinen Grundsätzen.³³ Adressat der Rahmenvorgaben des KSG ist in erster Linie die öffentliche Gewalt, nicht hingegen Private.³⁴ Institutionell verantwortlich für die Zielerreichung ist das Bundesministerium, das für den betroffenen Wirtschaftssektor „überwiegend“ zuständig ist (§ 4 Abs. 4 KSG); das kann zu Abgrenzungsproble-

28 Siehe § 3 Abs. 1 Nr. 2 KSG.

29 BT-Drs 19/30230, S. 20 f., 23.

30 Siehe § 3 Abs. 2 Satz 1 KSG.

31 Krit. zur gubernativen Rechtssetzungskompetenz *Kment*, NVwZ 2020, 1537, 1540; *Franzius*, EnWZ 2019, 435, 437.

32 Deutlich die Gesetzesbegründung in: BT-Drs 19/14337, S. 28 und BT-Drs 19/30230, S. 21; *Stäsche*, EnWZ 2021, 446, 448; gegen einen Ausschluss von Verbandsklagerechten hingegen *Klinger*, ZUR 2020, 259 ff.; ablehnend *Franzius*, EnWZ 2019, 435, 437, der auch Umweltverbandsklagen für ausgeschlossen hält; so wohl auch *Albrecht*, NuR 2020, 370, 377.

33 Maßgebend ist danach, ob der Rechtsschutzsuchende eine – außerhalb des KSG liegende – subjektive Rechtsverletzung iSv § 42 Abs. 2 VwGO geltend machen kann bzw. ein Verbandsklagerecht nach dem UmwRG besteht; dazu auch *Saurer*, NuR 2020, 433, 438; Vgl auch *Kment*, NVwZ 2020, 1537, 1544, der darauf hinweist, dass ohnehin nur eine sachgerechte Berücksichtigung der Emissionsziele im Rahmen des behördlichen Entscheidungsprozesses eingefordert werden könnte, nicht aber ihre strikte Beachtung; näher dazu unten II. 2. d).

34 Vgl BT-Drs 19/14337, S. 28; *Kment*, NVwZ 2020, 1537, 1543 f., der insoweit eine strukturelle Parallele des KSG zum Raumordnungsrecht ausmacht; *Stäsche*, EnWZ 2021, 446, 450; zur Vorbildfunktion des Staates unten S. 241.

men führen. Nicht-gesetzliche Maßnahmen können dabei im Rahmen der ministeriellen Ressortzuständigkeit unter Beachtung des Haushaltsrechts ergriffen werden; gesetzliche Maßnahmen können (bzw. müssen) über die Bundesregierung in den Bundestag eingebracht werden (vgl. Art. 76 Abs. 1 GG).³⁵

c. Staatliche Klimaschutzplanung und Nachsteuerung bei Zielverfehlung

Regelinstrument zur Operationalisierung der Klimaschutzziele sind die Klimaschutzprogramme nach § 9 KSG.³⁶ Sie knüpfen an der Fortschreibung des Klimaschutzplans der Bundesregierung³⁷ an, der die „deutsche Langfriststrategie“³⁸ zum Klimaschutz festlegt. Zumindest nach jeder Fortschreibung des Klimaschutzplans beschließt die Bundesregierung nach § 9 Abs. 1 Satz 1 KSG ein Klimaschutzprogramm.³⁹ Die Programme dienen der Umsetzung der mit der Fortschreibung beschlossenen Änderungen.⁴⁰ Anders als im Falle der Sofortprogramme zur Korrektur von Zielverfehlungen nach § 8 KSG (dazu sogleich) handelt es sich bei den Klimaschutzprogrammen um vorausschauend-strategische Instrumente der Klimaschutzplanung.⁴¹

Im Falle von Überschreitungen der sektoralen Jahresemissionsmengen muss die Bundesregierung nachsteuern und ein Ad-hoc-Programm nach § 8 KSG auflegen, das die Einhaltung des Emissionsminderungspfads für die Folgejahre sicherstellt. Erarbeitet wird das Sofortprogramm von dem für den betroffenen Sektor zuständigen Bundesministerium (§ 8 Abs. 1

35 Vgl BT-Drs 19/14337, S. 29.

36 BT-Drs 19/14337, S. 33: „planerisches Regelinstrument“; Albrecht, NuR 2020, 370, 376; Klinski ua, NVwZ 2020, I, 3; Stäsche, EnWZ 2021, 446, 451.

37 Klimaschutzplan 2050 – Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung, Stand: 1.11.2016 – online verfügbar unter: www.bmwk.de (Stand 5/23). Der Klimaschutzplan wird durch das KSG nicht ersetzt, sondern weiter fortgeschrieben, siehe Saurer, NuR 2020, 433, 436; zur rechtlichen Qualifikation des Klimaschutzplans Hofmann, UTR 135 (2018), 49 ff.; Schlacke, EurUP 2020, 338, 342.

38 So die Begriffsdefinition in § 2 Nr. 7 KSG.

39 Siehe dazu das Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050, Stand: Oktober 2019 – online verfügbar unter: www.bundesregierung.de (Stand 5/23); dazu Franzius, EnWZ 2019, 435, 437 ff.; Wünnemann, DStR 2019, 2099 ff.

40 BT-Drs 19/14337, S. 33.

41 Ähnlich Albrecht, NuR 2020, 370, 376; Klinski ua, NVwZ 2020, I, 3 f.; Kment, NVwZ 2020, 1537, 1541; Stäsche, EnWZ 2021, 446, 451; zur Klimaschutzplanung als Planung im verwaltungsrechtlichen Sinne Schlacke EurUP 2020, 338, 339 ff.; Shirvani, ZUR 2022, 579, 584; Franzius, ZUR 2023, 199 ff.

KSG). Auf Grundlage des Programms berät und beschließt die Bundesregierung – nach Beteiligung des Expertenrats für Klimafragen⁴² – „schnellstmöglich“ die in dem Sektor zu ergreifenden Maßnahmen zur Einhaltung des Reduktionspfades; § 8 Abs. 2 KSG erlaubt zudem eine Inanspruchnahme der anderen Sektoren und sektorübergreifende Maßnahmen.⁴³ Die Maßnahmen des Sofortprogrammes zur Korrektur der Zielverfehlungen werden zudem in das Regel-Klimaschutzprogramm nach § 9 KSG aufgenommen (vgl. § 9 Abs. 1 Satz 1 Hs. 2 KSG).

Grundvoraussetzung für eine wirksame Kontrolle der Einhaltung der Klimaschutzziele ist ein belastbare Datengrundlage. Ihre Erstellung obliegt dem Bundesumweltamt nach Maßgabe des § 5 KSG.⁴⁴ Die Vorschrift regelt in § 5 Abs. 2 KSG insbesondere eine Ermächtigungsnorm zur Erhebung der Daten zu den sektoralen Treibhausgasemissionen („Emissionsdaten“) bei den Emittenten. Außerdem enthält § 5 Abs. 4 KSG eine Verordnungsermächtigung der Bundesregierung zur Bestimmung der Modalitäten der Datenerhebung („Datenerhebungsverordnung“⁴⁵).

d. Der Staat als „Vorbild“

Vorbildfunktion im Klimaschutz messen die §§ 13 ff. KSG dem Staat zu. Neben dem Ziel einer klimaneutralen Bundesverwaltung bis zum Jahr 2030 (§ 15 KSG) statuiert § 13 KSG ein klimaschutzbezogenes Berücksichtigungsgebot für Entscheidungen der öffentlichen Hand. Danach haben die Träger öffentlicher Aufgaben⁴⁶ bei ihren Planungen und Entscheidungen den Zweck des KSG und die zu seiner Erfüllung festgelegten Ziele zu

42 Siehe dazu §§ 11 und 12 KSG; näher zum „Klimarat“ Albrecht, NuR 2020, 370, 377; Klinski ua, NVwZ 2020, 1, 4 f.; Saurer, NuR 2020, 433, 436; Stäsche, EnWZ 2021, 446, 452.

43 Näher dazu Albrecht, NuR 2020, 370, 375 f.; Klinski ua, NVwZ 2020, 1, 4; Saurer, NuR 2020, 433, 438; Stäsche, EnWZ 2021, 446, 451.

44 Näher zur Erstellung der Emissionsdaten Albrecht, NuR 2020, 370, 375; Saurer, NuR 2020, 433, 435 f.; Stäsche, EnWZ 2021, 446, 452.

45 BT-Drs 19/14337, S. 30 f.

46 „Träger öffentlicher Aufgaben“ sind Behörden und sonstige öffentliche Aufgabenträger (zB Sozialversicherungen, Bildungseinrichtungen, Unternehmen des öffentlichen Nah- und Fernverkehrs, Krankenhäuser, Pflegeeinrichtungen oder berufsständische Kammern) sowie Unternehmen der öffentlichen Hand in Privatrechtsform, soweit sie öffentliche Aufgaben wahrnehmen, siehe BT-Drs 19/14337, S. 36.

berücksichtigen.⁴⁷ Mit der Vorschrift will der Gesetzgeber eine Regelungslücke „querschnittsartig“ schließen, die er darin identifiziert, dass nicht alle Bundesgesetze den Klimaschutz ausdrücklich als zu berücksichtigendes öffentliches Interesse aufführen.⁴⁸

Das Berücksichtigungsgebot gilt zum einen für den Bund, zum anderen für Länder und Kommunen, soweit sie Bundesrecht vollziehen.⁴⁹ Insoweit soll das Gebot bei allen Planungen und Entscheidungen der öffentlichen Hand gelten, soweit das einschlägige materielle Recht exekutive Abwägungs-, Beurteilungs- und Ermessensspielräume vorsieht; bei gebundenen Behördenentscheidungen sind die Emissionsbudgets hingegen irrelevant.⁵⁰ Erfasst sind außenwirksame Verwaltungentscheidungen als auch Entscheidungen ohne Außenwirkung (z. B. Verwaltung eigenen Vermögens der öffentlichen Hand).⁵¹

Folge des Berücksichtigungsgebots ist, dass die Ratio des KSG im Rahmen der exekutiven Entscheidungsfindung als (mit-)entscheidungserheblicher Belang einzubeziehen ist. Klimaschutzgesichtspunkte sind zu ermitteln und zu berücksichtigen, sie programmieren bzw. determinieren jedoch das Ergebnis der zu treffenden (Planungs-)Entscheidung nicht abschließend. Insbesondere setzt sich der Klimaschutz gemäß § 13 KSG nach herrschender Auffassung nicht automatisch gegenüber anderen abwägungsrelevanten Belangen durch, sondern kann durch überwiegender Rechts- oder Sachgründe überwunden werden („Wegwagen“).⁵²

47 Darüber hinaus erstreckt sich das Berücksichtigungsgebot nach § 13 Abs. 2 und 3 KSG auf Investitions- und Beschaffungsentscheidungen des Bundes, näher dazu BT-Drs 19/14337, S. 37; *Klinski* ua, NVwZ 2020, 1, 6 f.; näher zur tatsächlichen Bedeutung in der Praxis *Verheyen* ua, NVwZ 2023, 113, 116 ff.

48 So die Gesetzesbegründung in: BT-Drs 19/14337, S. 36.

49 *Albrecht*, NuR 2020, 370, 377; *Klinski* ua, NVwZ 2020, 1, 5.

50 So auch *Kment*, NVwZ 2020, 1537, 1544 m. Fn. 130.

51 Siehe dazu BT-Drs 19/14337, S. 36 mit Beispielen.

52 Deutlich die Gesetzesbegründung in: BT-Drucks. 19/14337, S. 36: „Dabei sind die Bedeutung der Entscheidung für den Klimaschutz zu ermitteln und Klimaschutzgesichtspunkte zu berücksichtigen, soweit keine entgegenstehenden, überwiegenden rechtlichen oder sachlichen Gründe vorliegen.“; vgl. aus der Lit. auch *Albrecht*, NuR 2020, 370, 377; *Klinski* ua, NVwZ 2020, 1, 6; *Kment*, NVwZ 2020, 1537, 1543 f.; vorsichtiger noch *Schlacke*, EnWZ 2020, 355, 361; deutlicher dann *dies.*, EurUP 2020, 338, 343; aus der Rspr. BVerwG, Urt. v. 4.5.2022, 9 A 7.21, NVwZ 2022, 1549 Rn. 85 ff.; dazu *Uechtritz*, NVwZ 2022, 1525 ff.

e. Sanktionsvorschriften?

Bezüge zu einer Sanktionsnorm weist (nur) § 6 KSG auf. Nach § 6 Abs. 1 KSG handelt ordnungswidrig, wer vorsätzlich oder fahrlässig einer Rechtsverordnung nach § 5 Abs. 4 KSG oder einer vollziehbaren Anordnung aufgrund einer solchen Rechtsverordnung zuwiderhandelt, soweit die Rechtsverordnung für einen bestimmten Tatbestand auf diese Bußgeldvorschrift verweist. Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße bis zu 50.000 Euro geahndet werden (§ 6 Abs. 2 KSG).

Verstöße gegen die Vorgaben der – noch zu erlassenden – Datenerhebungsverordnung der Bundesregierung, mit der die Erhebung der Emissionsdaten näher konkretisiert werden kann,⁵³ sind danach zwar nicht direkt durch das KSG bußgeldbewehrt, sie sind aber „bußgeldbewehrbar“⁵⁴. Voraussetzung für eine Sanktionierung ist, dass die Verordnung einen entsprechenden Tatbestand vorsieht und auf § 6 KSG verweist. Hintergrund der Sanktionsmöglichkeit ist die hohe Bedeutung, die der Gesetzgeber der Vollständigkeit und Richtigkeit der Datenerhebung sowie der rechtzeitigen Verfügbarkeit der Daten für die Erstellung der Emissionsdaten zusisst.⁵⁵

Dieser sanktionsarme Zustand ist insoweit nachvollziehbar, als sich die Pflichten aus dem KSG in erster Linie an die Bundesregierung bzw. das zuständige Fachministerium (vgl. §§ 4 Abs. 4, 8 ff. KSG) sowie die Träger öffentlicher Aufgaben (Berücksichtigungsgebot, § 13 Abs. 1 KSG) richten und allenfalls mittelbar an private Emittenten wie Bürger oder Unternehmen (zB über die Maßnahmen der Klimaschutz- und Sofortprogramme oder über das Berücksichtigungsgebot des § 13 KSG).⁵⁶ Wollte man die Einhaltung der gesetzlichen Pflichten aus dem KSG mit Ordnungswidrigkeits- oder Straftatbeständen effektivieren, würde das – ceteris paribus – gleichsam zu einem Sonderstrafrecht für den Staat bzw. die entsprechenden Amtsträger führen.

53 Dazu oben S. 241.

54 So BT-Drs 19/14337, S. 31.

55 Vgl BT-Drs 19/14337, S. 31; Küper/Callejon, in: Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht, 2022, § 6 KSG Rn. 2; Müggelnborg, in: Frenz, Klimaschutzrecht, 2. Aufl. 2022, § 6 KSG Rn. 2.

56 Dazu oben S. 240, 241.

3. Europäischer und nationaler Emissionshandel

a. Verhaltenssteuerung durch ökonomische Anreize

Ein weiteres zentrales Instrument zur Reduktion industrieller Treibhausgasemissionen ist der Europäische Emissionshandel⁵⁷, der in Deutschland im Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG)⁵⁸ umgesetzt ist; erfasst werden davon Emissionen aus der Energiewirtschaft und energieintensiven Industrie sowie dem innereuropäischen Luftverkehr.⁵⁹ In Deutschland besteht daneben mit dem Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG)⁶⁰ ein nationaler Emissionshandel für Emissionen aus der Verbrennung fossiler Brennstoffe (zB Benzin, Heizöl, Erdgas, Abfall⁶¹),⁶² soweit diese nicht dem EU-Emissionshandel unterfallen (sog. „Non-ETS-Sektoren“); betroffen ist

-
- 57 Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 13.10.2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates, ABl. 2003, L275/32; eine konsolidierte Fassung der Emissionshandelsrichtlinie ist abrufbar unter: eur-lex.europa.eu.
- 58 Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz – TEHG) v. 21.7.2011, BGBl. I 2011, S. 1475.
- 59 Näher zum sachlichen Anwendungsbereich § 2 Abs. 1 TEHG iVm dem Tätigkeitskatalog in Anhang I; zur Einbeziehung des Luftverkehrs in den Emissionshandel *Sieberg, NVWZ 2006, 141 ff.; Bartlik, EuR 2011, 196 ff.*
- 60 Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (Brennstoffemissionshandelsgesetz – BEHG) v. 12.12.2019, BGBl. I 2019, S. 2728; im Überblick dazu *Altenschmidt, ZfZ 2020, 122 ff. Frenz, RdE 2020, 281 ff.; Klinski/Keimeyer, ZUR 2020, 342, 343 f.; Klemm, REE 2020, 1 ff.; Vollmer, NuR 2020, 237 ff.; Zenke/Telschow, EnWZ 2020, 157 ff.*
- 61 Vgl. Art. 1 Nr. 3 c) des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes v. 9.11.2022, BGBl. I 2022, S. 2006; BT-Drs. 20/3438, S. 16.
- 62 Näher dazu § 2 Abs. 1, Abs. 2a, Anlage 1 BEHG iVm der Kombinierten Nomenklatur nach Art. 1 VO (EWG) Nr. 2658/87 des Rates v. 23.7.1987 über die zolltarifliche und statistische Nomenklatur sowie den Gemeinsamen Zolltarif, ABl. 1987, L 256/1, idF der Durchführungsverordnung (EU) 2017/1925 der Kommission v. 12.10.2017, ABl. 2017, L 282/1, Vgl dazu die Begriffsbestimmung in § 3 Nr. 7 BEHG; Krit. *Klemm, REE 2020, 1, 4,* der – zu Recht – darauf hinweist, dass die Anknüpfung an der Kombinierten Nomenklatur nicht gerade zur Leserlichkeit des Gesetzes beiträgt; das Gleiche gilt für den „Verweisungsexzess“ der Regelung zum „Inverkehrbringen“ des Brennstoffs in § 2 Abs. 2 BEHG.

vor allem der Verkehrs- und Gebäudebereich⁶³ sowie die Abfallverbrennung.⁶⁴

Emissionshandelssysteme verfolgen – anders als die vorrangig mit Grenzwerten und Ge-/Verboten operierende ordnungsrechtliche Emissionsregulierung⁶⁵ – einen marktwirtschaftlichen Ansatz. Der Grundgedanke besteht darin, das freie Gut der Atmosphärennutzung zu verknappen und Marktmechanismen zu unterwerfen. Eine Emissionsreduktion soll in diesem System erreicht werden, indem die zulässige Gesamtemissionsmenge normativ begrenzt und in Form handelbarer Rechte ausgegeben wird („Cap and Trade“), die das Recht zur Emission je einer Tonne Kohlendioxid verbrieften.⁶⁶

b. Handel mit Emissionszertifikaten

Emissionshandelsrechtliche „Kardinalpflicht“⁶⁷ ist die Abgabe von Emissionszertifikaten: Die betroffenen Unternehmen müssen jährlich bis zu einem bestimmten Stichtag⁶⁸ eine der im Vorjahr verursachten Gesamte-

63 Vgl. dazu § 1 Satz 1 BEHG; BT-Drs 19/14746, S. 32; *Altenschmidt*, ZfZ 2020, 122, 123. Abweichend vom EU-Emissionshandel knüpft § 2 Abs. 1 BEHG den Anwendungsbereich des Gesetzes nicht an die Emissionsfreisetzung bei Ausübung einer bestimmten Wirtschaftstätigkeit (zB Stromerzeugung), sondern an das Inverkehrbringen der in Anlage 1 genannten Brennstoffe (sog. „Upstream-Emissionshandel“). Insofern werden nicht direkt die Emittenten verpflichtet, sondern die vorgelagerten Wirtschaftsunternehmen, die emissionsrelevante Produkte in Verkehr bringen, siehe dazu *Klinski/Keimeyer*, ZUR 2020, 342, 343. *Frenz*, RdE 2020, 281; *Vollmer*, NuR 2020, 237, 238; *Guckelberger*, NuR 2022, 221, 227; zur indirekten Betroffenheit der Endverbraucher aufgrund der angestrebten Kostenwälzung über die Verbrauchspreise *Klemm*, REE 2020, 1, 6; *Zenke/Telschow*, EnWZ 2020, 157, 160.

64 Siehe zur Abgrenzung zum Europäischen Emissionshandel BT-Drs. 20/3438, S. 16; kritisch zur Klimaschutzwirkung der Einbeziehung der Abfallverbrennung in den nationalen Emissionshandel *Thärichen*, ZUR 2023, 77 ff.

65 Dazu unten S. 249.

66 Zum Ganzen etwa *Kahl/Gärditz*, Umweltrecht, 12. Aufl. 2021, § 6 Rn. 27 f.; *Vollmer*, NuR 2020, 237, 238; *Zenke/Telschow*, in: *Rodi*, Handbuch Klimaschutzrecht, 2022, § 15 Rn. 5 ff.; *Elspas/Stewring*, in: *Elspas/Salje/Stewring*, Emissionshandel, 2006, Kap. 1 Rn. 5; im Überblick zu den ökonomischen Grundlagen auch *Endres*, UTR 74 (2004), 11 ff.; *Zimmer*, CO₂-Emissionsrechtehandel in der EU, 2004, S. 67 ff.

67 So BT-Drs 15/2540, S. 17 zu § 6 Abs. 1 TEHG 2004; *Altenschmidt/Langer*, CCZ 2009, 138, 140; *Ehrmann*, in: *Säcker*, Berliner Kommentar zum Energierecht, Bd. 2, 4. Aufl. 2019, § 7 TEHG Rn. 2; *Kahl/Gärditz*, Umweltrecht, 12. Aufl. 2021, § 6 Rn. 30; ähnlich zum BEHG BT-Drs. 19/14746, S. 36: „zentrale Pflicht“;

68 § 7 Abs. 1 TEHG: 30. April eines Jahres; § 8 BEHG: 30. September eines Jahres.

missionsmenge entsprechende Anzahl von Emissionszertifikaten abgeben (§ 7 Abs. 1 TEHG, § 8 BEHG).⁶⁹ Erworben werden können die Zertifikate im Wesentlichen im Rahmen von Versteigerungen⁷⁰ oder durch Handel auf dem Sekundärmarkt; übertragen werden sie durch Einigung und Eintragung auf dem Konto des Erwerbers im europäischen bzw. nationalen Emissionshandelsregister.⁷¹

Ökonomische Anreize zur Emissionsreduktion setzt in diesem System die Bepreisung klimarelevanter Emissionen. Erlösmöglichkeiten bestehen dabei für Unternehmen, die ihr Emissionsbudget nicht aufbrauchen (z. B. durch emissionsmindernde technische Innovationen) und daher Emissionsrechte an andere Unternehmen veräußern können, die über die durch Emissionszertifikate abgedeckte Gesamtmenge hinaus emittieren. Angebot und Nachfrage im Markt für Emissionsrechte bilden einen Preis für den Ausstoß von Treibhausgasen, der einen Anreiz setzen soll, nach Vermeidungswegen und Investitionsmöglichkeiten zur Verringerung der Anzahl der benötigten Zertifikate zu suchen.⁷²

Formal wird die Abgabepflicht durch Ermittlungs- und Berichtspflichten der betroffenen Unternehmen hinsichtlich der jährlich verursachten Emis-

-
- 69 Näher zum Europäischen Emissionshandel *Ehrmann*, in: Säcker, Berliner Kommentar zum Energierecht, Bd. 2, 4. Aufl. 2019, § 7 TEHG Rn. 2 ff.; zum nationalen Emissionshandel *Altenschmidt*, ZfZ 2020, 122, 126 f.; *Klemm*, REE 2020, 1, 7; *Vollmer*, NuR 2020, 237, 238.
- 70 Siehe zum EU-Emissionshandel § 8 Abs. 1 TEHG; daneben sehen § 9 und § 11 TEHG die Möglichkeit einer kostenlosen Zuteilung von Emissionsberechtigungen vor, die der Gefahr des sog. Carbon Leakage – also der Gefahr von Emissionsverschiebungen durch Produktionsverlagerung in Nicht-EU-Staaten mit weniger strengen Umweltschutzstandards – begegnen soll, Vgl dazu *Stäsche*, EnWZ 2018, 306, 314; *Kahl/Gärditz*, Umweltrecht, 12. Aufl. 2021, § 6 Rn. 32; *Klemm*, REE 2021, 117. Im nationalen Brennstoff-Emissionshandel werden die Emissionszertifikate in der Einführungsphase zunächst zum Festpreis verkauft und erst ab dem Jahr 2026 versteigert (§ 10 Abs. 1 Satz 2 BEHG); siehe konkretisierend dazu die auf Grundlage der Verordnungsermächtigung in § 10 Abs. 3 BEHG erlassene Verordnung zur Durchführung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (Brennstoffemissionshandelsverordnung – BEHV) v. 17.12.2020, BGBl. I 2020, S. 3026.
- 71 Siehe § 7 Abs. 3 TEHG und § 9 Abs. 2 BEHG; zur rechtlichen Einordnung der Übertragung von Emissionszertifikaten *Engel*, in: ders., BEHG, 2022, § 9 Rn. 16. Börslich gehandelt werden Emissionszertifikate etwa an der European Energy Exchange (EEX) in Leipzig, näher dazu *Paulun*, in: Zenke/Schäfer, Energiehandel in Europa, 4. Aufl. 2017, § 14 Rn. 50 ff.
- 72 Vgl. etwa auch BVerwG, Urt. v. 14.9.2017, 4 CN 6.16 BVerwGE 159, 356 Rn. 14 f.; *Schlacke*, in: Festschrift für Hans-Joachim Koch zum 70. Geburtstag: Methodik – Ordnung – Umwelt, 2014, S. 436; *Klinski/Keimeyer*, ZUR 2020, 342, 343.

sionen („Emissionsbericht“) abgesichert, die die Datengrundlage für die Bemessung und behördliche Kontrolle der Einhaltung der Abgabepflicht schaffen.⁷³

c. Sanktionsvorschriften

Emissionshandelsrechtliche Sanktionsregelungen enthalten §§ 29 bis 32 TEHG und §§ 20 bis 22 BEHG. Verstöße bei der Emissionsberichterstattung werden über eine Kontosperre (§ 29 TEHG, § 20 BEHG) sanktioniert:⁷⁴ Kommt der Emissionshandelspflichtige seiner Berichtspflicht (§ 5 TEHG, § 7 BEHG) nicht nach (zB durch Abgabe unvollständiger oder fehlerhafter Emissionsberichte), verfügt die zuständige Behörde die Sperrung seines Emissionshandelskontos; die Kontosperre wird allgemein als gebundene Behördenentscheidung verstanden.⁷⁵

Die Kontosperre erzwingt die Einhaltung der Vorgaben zur Emissionsberichterstattung durch Einschränkung der wirtschaftlichen Dispositionsfreiheit des Betroffenen: Solange sie andauert, kann der Betroffene nicht frei über seine auf dem Emissionshandelskonto erfassten Zertifikate verfügen; insbesondere ist eine Veräußerung der Zertifikate ausgeschlossen. Da die Handelsmöglichkeiten einen zentralen Anreizmechanismus im Emissionshandelssystem ausmachen, ist die Sperre ein empfindliches Druckmittel zur Durchsetzung der Berichtspflicht.⁷⁶

Im Falle einer Verletzung der Zentralpflicht zur Zertifikatübergabe sieht das Emissionshandelsrecht eine – grundsätzlich verschuldensunabhängig

73 Näher zur Emissionsberichterstattung § 5 TEHG und § 7 BEHG; vgl mit Blick auf den EU-Emissionshandel etwa BVerwG, Urt. v. 18.2.2010, 7 C 10.09, NVwZ-RR 2010, 473, 474; *Ehrmann*, in: *Säcker*, Berliner Kommentar zum Energierecht, Bd. 2, 4. Aufl. 2019, § 5 TEHG Rn. 1; zum nationalen Emissionshandel *Altenschmidt*, ZfZ 2020, 122, 125 f.; *Klemm*, REE 2020, 1, 6 f.; *Vollmer*, NuR 2020, 237, 239.

74 Außerdem schätzt die Behörde mangels belastbarer Datengrundlage die dem Anlagenbetreiber bzw. Verantwortlichen zuzurechnenden Emissionen; die Schätzung ist dann Basis für die emissionshandelsrechtliche Abgabepflicht, siehe § 30 Abs. 2 TEHG, § 21 Abs. 2 BEHG.

75 Siehe zum Europäischen Emissionshandel *Frenz*, Emissionshandelsrecht, 3. Aufl. 2012, § 29 TEHG Rn. 13; *Ehrmann*, in: *Säcker*, Berliner Kommentar zum Energierecht, Bd. 2, 4. Aufl. 2019, § 29 TEHG Rn. 9 mwN; zum nationalen Emissionshandel *Altenschmidt*, ZfZ 2020, 122, 127; *Klemm*, REE 2020, 1, 7; *Kobes*, in: *Engel*, BEHG, 2022, § 20 Rn. 5;

76 Vgl. *Frenz*, Emissionshandelsrecht, 3. Aufl. 2012, § 29 TEHG Rn. 2 ff.; *Kobes*, in: *Engel*, BEHG, 2022, § 20 Rn. 1.

ge⁷⁷ – Zahlungspflicht in Höhe von 100 Euro⁷⁸ pro emittierter Tonne CO_{2(eq)}, für die der jeweilige Emissionshandelspflichtige kein Zertifikat abgegeben hat, vor (§ 30 Abs. 1 TEHG, § 21 Abs. 1 BEHG). Festgesetzt wird die Zahlungspflicht von der zuständigen Behörde mittels Leistungsbescheid.⁷⁹ Ungeachtet der „Strafzahlungen“⁸⁰ bleibt der Emissionshandelspflichtige weiterhin zur Abgabe der fehlenden Emissionszertifikate verpflichtet.⁸¹

Bußgeldvorschriften enthalten § 32 TEHG und § 22 BEHG. Die Vorschriften erklären insbesondere Verstöße gegen die Vorgaben zu Emissionsberichterstattung zu bußgeldbewehrten Ordnungswidrigkeiten (§ 32 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 4 TEHG, § 22 Abs. 1, Abs. 4 BEHG), die neben die Kontosperre nach § 29 TEHG, § 20 BEHG treten.⁸² Von der verschuldensunabhängigen Zahlungspflicht nach § 30 TEHG, § 21 BEHG, die allein an der objektiven Nichterfüllung der Zertifikatabgabepflicht anknüpft, unterscheiden sich die Ordnungswidrigkeitstatbestände zum einen darin, dass sie ein vorsätzliches oder fahrlässiges Handeln des Emissionshandelspflichtigen voraussetzen; zum anderen soll mit der Zahlungspflicht nach der Rechtsprechung des

77 Vgl. EuGH, Urt. v. 17.10.2013, Rs. C-203/12, Billerud, NVwZ 2013, 1536 Rn. 21 ff. mAnm *Ehrmann*; BVerwG, Urt. v. 20.2.2014, 7 C 6.12, NVwZ 2014, 939 Rn. 15, mAnm *Helmes*; *Altenschmidt/Langer*, CCZ 2009, 138, 139; *Ehrmann*, in: Säcker, Berliner Kommentar zum Energierecht, Bd. 2, 4. Aufl. 2019, § 30 TEHG Rn. 5 ff.; *Kobes*, in: Engel, BEHG, 2022, § 21 Rn. 5. Eine gesetzliche Ausnahme besteht hinsichtlich einer aufgrund höherer Gewalt unterbliebenen Zertifikatabgabe, siehe § 30 Abs. 1 Satz 3 TEHG, § 21 Abs. 1 Satz 3 BEHG; vgl dazu auch EuGH, Urt. v. 17.10.2013, Rs. C-203/12, Billerud, NVwZ 2013, 1536 Rn. 31.

78 In der Einführungsphase des nationalen Emissionshandels bis Ende 2025, für die statt einer Versteigerung ein Verkauf der Emissionszertifikate zum Festpreis vorgesehen ist (§ 10 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 BEHG), entspricht die Höhe der Strafzahlung hingegen dem Doppelten des jeweiligen Festpreises, siehe § 21 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BEHG).

79 *Ehrmann*, in: Säcker, Berliner Kommentar zum Energierecht, Bd. 2, 4. Aufl. 2019, § 30 TEHG Rn. 18; *Kobes*, in: Engel, BEHG, 2022, § 21 Rn. 13.

80 *Altenschmidt/Langer*, CCZ 2009, 138, 140; *Klemm*, REE 2020, 1, 7; *Vollmer*, NuR 2020, 237, 239 f.; anders BVerwG, Urt. v. 20.2.2014, 7 C 6.12, NVwZ 2014, 939 Rn. 20 ff.: Keine Strafe, sondern auf Prävention angelegtes Druck- und Zwangsmittel zur Durchsetzung der Abgabepflicht mit der Folge, dass das Schuldprinzip nicht gilt; ablehnend dazu *Helmes*, NVwZ 2014, 941 f.

81 Siehe § 30 Abs. 3 TEHG, § 21 Abs. 3 BEHG; *Altenschmidt*, ZfZ 2020, 122, 127.

82 Siehe zum nationalen Emissionshandel *Kobes*, in: Engel, BEHG, 2022, § 20 Rn. 9; im Überblick zu den Ordnungswidrigkeiten auch *Altenschmidt*, ZfZ 2020, 122, 127 f.; *Klemm*, REE 2020, 1, 7.

Bundesverwaltungsgerichts kein „sozialethisches Unwerturteil“ verbunden sein.⁸³

Im Europäischen Emissionshandel ist zudem ein „Naming and Shaming“ der gegen die Abgabepflicht verstößenden Emissionshandelspflichtigen vorgesehen: Nach § 30 Abs. 4 Satz 1 TEHG wird der Name des jeweiligen Betreibers im Bundesanzeiger veröffentlicht.⁸⁴ Voraussetzung dafür ist ein bestandskräftiger Zahlungsbescheid (§ 30 Abs. 4 Satz 2 TEHG). Ferner sieht § 31 TEHG die Möglichkeit einer Betriebsuntersagung gegen Luftfahrzeugbetreiber vor, die die emissionshandelsrechtlichen Pflichten nicht einhalten.⁸⁵

4. Immissionsschutzrecht

a. Immissionsschutz durch Ordnungsrecht

Das Immissionsschutzrecht schützt mit den Mitteln des Ordnungsrechts die Menschen und die Umwelt vor schädlichen Umwelteinwirkungen und beugt dem Entstehen schädlicher Umwelteinwirkungen vor (§ 1 Abs. 1 BImSchG). Hierzu stellt das Bundesimmissionsschutzgesetz die Errichtung und den Betrieb bestimmter umweltrelevanter Industrieanlagen un-

83 BVerwG, Urt. v. 20.2.2014, 7 C 6.12, NVwZ 2014, 939 Rn. 23; *Frenz*, Emissionshandelsrecht, 3. Aufl. 2012, § 30 TEHG Rn. 11; *Ehrmann*, in: *Säcker*, Berliner Kommentar zum Energierecht, Bd. 2, 4. Aufl. 2019, § 30 TEHG Rn. 7.

84 Für ein Beispiel siehe die Bekanntmachung des Umweltbundesamtes v. 4.1.2021 in: BAnz AT v. 25.1.2021 BII; aus der Lit. dazu *Altenschmidt/Langer*, CCZ 2009, 138, 141: „Anprangerung“; *Ehrmann*, in: *Säcker*, Berliner Kommentar zum Energierecht, Bd. 2, 4. Aufl. 2019, § 30 TEHG Rn. 29; „naming and shaming“; *Vierhaus*, in: *Körner/Vierhaus*, TEHG, 2005, § 18 Rn. 8: „Öko-Pranger“.

85 Die Betriebsuntersagung wird nicht durch die deutschen Behörden ausgesprochen, sie können vielmehr die EU-Kommission ersuchen, eine Betriebsuntersagung Art. 16 Abs. 10 RL 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 13.10.2003 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, für den betreffenden Luftfahrzeugbetreiber zu beschließen. Vollzogen wird die Betriebsuntersagung (zB durch Verhängung eines Start- oder Einflugverbots) dann durch das Luftfahrt-Bundesamt (für gewerblichen Luftfahrzeugbetreiber) bzw. das Umweltbundesamt (für nicht-gewerbliche Luftfahrzeugbetreiber), siehe Art. 16 Abs. 11 Satz 1 RL 2003/87/EG, § 31 Abs. 2 TEHG.

ter Genehmigungsvorbehalt (präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt,⁸⁶ §§ 4 Abs. 1 BImSchG iVm der 4. BImSchV⁸⁷).

Materiell genehmigungsfähig ist eine Anlage, wenn sie den Anforderungen des § 5 BImSchG entspricht. Etwas vereinfacht setzt das voraus, dass die Anlage keine schädlichen Umwelteinwirkungen hervorruft (Schutzwilf, § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG) und der Betreiber Vorsorge gegen solche Einwirkungen trifft (Vorsorgepflicht, § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG); weiter ist er zu einer sparsamen und effizienten Energieverwendung verpflichtet (§ 5 Abs. 1 Nr. 4 BImSchG). Untergesetzlich konkretisiert werden die Zulassungsanforderungen durch zahlreiche Rechtsverordnungen⁸⁸ und normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften auf Grundlage von § 48 BImSchG; im Hinblick auf Luftverunreinigungen gilt die im Jahr 2021 novellierte Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft (TA Luft)⁸⁹.

Neben dem Anlagenzulassungsrecht sieht das Immissionsschutzrecht zudem weitere ordnungsrechtliche Instrumente vor, wie behördliche Ermittlungs-, Anordnungs- und Untersagungsbefugnisse,⁹⁰ um die Einhaltung der immissionsschutzrechtlichen Pflichten auch außerhalb des Zulassungsverfahrens sicherzustellen.

86 Dietlein, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: 73. EL August 2014, § 4 BImSchG Rn. 1; Jarass, BImSchG, 14. Aufl. 2022, § 4 Rn. 42; Schmidt-Kötters, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK Umweltrecht, 65. Ed. Stand: 1.7.2021, § 4 BImSchG Rn. 94.

87 Vierte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen – 4. BImSchV) idF der Bekanntmachung v. 31.5.2017, BGBl. I 2017, S. 1440; zur konstitutiven Wirkung der Verordnung für die Genehmigungspflicht Dietlein, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: 73. EL August 2014, § 4 BImSchG Rn. 15; Jarass, BImSchG, 14. Aufl. 2022, § 4 Rn. 4, jeweils mwN.

88 Im Überblick etwa Jarass, BImSchG, 14. Aufl. 2022, § 7 Rn. 38 ff., § 48a Rn. 13 ff.

89 Neufassung der Ersten Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionschutzgesetz (Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft – TA Luft) v. 18.8.2021, GMBl. 2021, S. 1050; zur Novelle Badewitz/Theuer/Willbrand, UWP 2021, 176 ff.; zur normkonkretisierenden Rechtsnatur der TA Luft BVerwG, Urt. v. 21.6. 2001, 7 C 21.00, BVerwGE 114, 342, 344 f.; Jarass, BImSchG, 14. Aufl. 2022, § 48 Rn. 54 mwN.

90 Siehe etwa die emissionsbezogenen Ermittlungsbefugnisse in §§ 26 ff. BImSchG; für immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftige Anlagen die Befugnis zu nachträglichen Anordnungen in § 17 BImSchG und die Untersagungsbefugnis in § 20 BImSchG; für nicht-genehmigungsbedürftige Anlagen die Anordnungs- und Untersagungsbefugnis in § 24 und § 25 BImSchG.

b. Immissionsschutz als Instrument zum Klimaschutz?

Zentrales Ziel des Immissionsschutzrechts ist – neben der Lärmbekämpfung – die Luftreinhaltung.⁹¹ Geschützt wird das Umweltmedium Luft im weitesten Sinne (vgl. § 1 Abs. 1 BImSchG: „Atmosphäre“); das schließt das Klima mit ein.⁹² In der Luftreinhaltefunktion weist das Immissionschutzrecht Bezüge zum Klimaschutz auf.⁹³ Kompetenziell kommt die Verbindung zwischen Luftreinhaltung und Klimaschutz in der Gesetzgebungs-kompetenz in Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG zum Ausdruck, auf die sich auch die Klimagesetzgebung stützt.⁹⁴ Darüber hinaus finden sich immissionsschutzrechtliche Spezialregelungen zu Treibhausgasminderungen bei Kraftstoffen (§ 37a ff. BImSchG), die dem Klimaschutz zugeordnet werden.⁹⁵

Klimaschutz durch Reduktion von Treibhausgasen wird in dem ordnungsrechtlichen System speziell über das am „Stand der Technik“⁹⁶ ori-

-
- 91 Siehe insb. die Regelungen zur Verbesserung der Luftqualität und Luftreinhalteplanung in §§ 44 ff. BImSchG.
- 92 Für einen Schutz des globalen Klimas etwa *Sailer*, NVwZ 2011, 718, 719; *Jarass*, BImSchG, 14. Aufl. 2022, § 1 Rn. 10.; *Schulte/Michalk*, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK Umweltrecht, 65. Ed. Stand: 01.01.2022, § 1 BImSchG Rn. 7; *Winkler*, ZUR 2003, 395; für eine Einschränkung auf das „kleinräumige Klima“ (Wetter) dagegen *Dietlein*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: 73. EL August 2014, § 5 BImSchG Rn. 82.
- 93 Vgl. *Burgi*, NJW 2003, 2486, 2488; *Sailer*, NVwZ 2011, 718, 719; *Weinreich*, ZUR 2006, 399, 404; iE auch *Müller/Schulze-Fielitz*, in: *Schulze-Fielitz/Müller*, Europäisches Klimaschutzrecht, 2009, S. 9, II; früher zum Klimaschutspotenzial des Umweltordnungsrechts schon *Feldhaus*, in: Koch/Lechelt, Zwanzig Jahre Bundes-Immissionschutzgesetz, 1994, S. 9, 10 f.; *Rebentisch*, in: Koch, Aktuelle Probleme des Immissionsschutzrechts, 1998, S. 41 ff.; *Koch/Wieneke*, DVBl 2001, 1085, 1086 ff.; anders *Gärditz*, JuS 2008, 324 unter Verweis auf den primär ordnungsrechtlichen auf konkrete Emissionsquellen ausgerichteten Ansatz des Immissionsschutzrechts.
- 94 Vgl die Gesetzesbegründung zum KSG in: BT-Drs. 19/14337, S. 19: „Ziel und Ge genstand des Gesetzes ist der Klimaschutz und damit der Schutz der natürlichen Zusammensetzung der Luft. Regelungen zur Emission von Treibhausgasen fallen anerkanntermaßen unter die Gesetzgebungs kompetenz der Luftreinhaltung“; vgl auch *Kohlrausch*, ZUR 2020, 262, 263; *Klinski* ua, NVwZ 2020, 1, 7; zur Zuordnung des Klimaschutzes zu Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG auch BVerwG, Urt. v. 8.9.2016, 10 CN 1.15, BVerwGE 156, 102 Rn. 25.
- 95 Vgl. BT-Drs 16/I1131, S. 10; *Jarass*, BImSchG, 14. Aufl. 2022, § 37a Rn. 1; *Longo*, in: *Führ*, GK-BImSchG, 2. Aufl. 2019, Vorb. §§ 37a-37g Rn. 3; *Wolf*, in: *Appel/Ohms/Sau rer*, BImSchG, 2021, § 37a Rn. 5: „Klimaschutz durch Luftreinhaltung“; vgl. ferner *Groß*, ZUR 2011, 171, 173.
- 96 Eine Begriffsbestimmung zum „Stand der Technik“ enthält § 3 Abs. 6 BImSchG; ausführlich dazu *Jarass*, BImSchG, 14. Aufl. 2022, § 3 Rn. 114 ff.

tierte Vorsorgegebot des § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG und über das Gebot der sparsamen und effizienten Energieverwendung in § 5 Abs. 1 Nr. 4 BImSchG, § 4d der 9. BImSchV (Senkung des Primärenergieverbrauchs) bewirkt.⁹⁷ Die Normen statuieren unmittelbar geltende Grundpflichten mit dynamischem Charakter für die Anlagenbetreiber, deren Erfüllung nicht nur im Genehmigungsverfahren zu prüfen ist, sondern auch mit nachträglichen Anordnungen nach § 17 BImSchG durchgesetzt werden können; durch sie wird sichergestellt, dass der materielle Standard des Immissionsschutzrechts gewahrt bleibt.⁹⁸

Vor diesem Hintergrund wird das Umweltordnungsrecht mit seinem anlagenbezogenen Vorsorgeansatz mitunter als „Mindeststandard an Klimavorsorge“ im Sinne einer Obergrenze für Treibhausgasemissionen verstanden, die auch durch den Zukauf von Emissionszertifikaten nicht überschritten werden darf.⁹⁹ Der Beitrag, den Anlagenbetreiber von Immissionsschutzrechts wegen zur Reduktion von Treibhausgasen leisten, ergibt sich hiernach aus der Summe der immissionsschutzrechtlichen Anforderungen; umgekehrt folgt aus der immissionsschutzrechtlichen Anlagenenehmigung die Befugnis, Treibhausgase im festgelegten Umfang zu emittieren.¹⁰⁰

Der Klimaschutzweck des Immissionsschutzrechts soll künftig weiter ausgebaut werden, indem das „Klima“ als ausdrückliches Schutzgut in § 1

97 Zum Klimaschutzbezug auch *Rebentisch*, in: Koch, Aktuelle Probleme des Immissionsschutzrechts, 1998, S. 41, 43 ff.; *Burgi*, NJW 2003, 2486, 2488; *Winkler*, ZUR 2003, 395; *Sailer*, NVwZ 2011, 718, 719; *Jarass*, BImSchG, 14. Aufl. 2022, § 5 Rn. 96. Vgl. zur Berücksichtigung der Belange des globalen Klimaschutzes im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung – als Teil des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren (§§ 1 Abs. 2, Ia Satz 1 Nr. 4 der 9. BImSchV) – für ein Vorhaben auch §§ 2 Abs. 1 Nr. 3, 16 Abs. 3 UVPG, Anlage 4 Nr. 4 Buchst. b) und c) zum UVPG; *Uechtritz*, NVwZ 2022, 1525; zur früheren Rechtslage, wonach nur die Wirkungen auf das lokale und regionale Klima zu betrachten waren, etwa BVerwG, Urt. v. 4.5.2022, 9 A 7.21, NVwZ 2022, 1549 Rn. 64 f.; Urt. v. 11.7.2019, 9 A 13.18, NVwZ 2020, 788 Rn. 21 ff.; *Fellenberg*, in: Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht, 2022, § 13 KSG Rn. 32.

98 Siehe dazu BVerwG, Urt. v. 21.12.2011, 4 C 12.10, BVerwGE 114, 293 Rn. 18; *Schink*, NVwZ 2017, 337, 339; *Jarass*, BImSchG, 14. Aufl. 2022, § 5 Rn. 1f.; *Dietlein*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: 73. EL August 2014, § 5 BImSchG Rn. 6, jeweils mwN.

99 *Burgi*, NJW 2003, 2486, 2489; *Rengeling*, DVBl 2000, 1725, 1729; näher zum Verhältnis von Immissionsschutzrecht und Emissionshandel § 5 Abs. 2 BImSchG; BVerwG, Urt. v. 14.9.2017, 4 CN 6.16, BVerwGE 159, 356 Rn. 16 ff.; *Jarass*, BImSchG, 14. Aufl. 2022, § 5 Rn. 5a f.

100 So *Burgi*, NJW 2003, 2486, 2488.

Abs. 1 und § 3 Abs. 2 BImSchG aufgenommen und die immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren für „klimafreundliche“ Anlagen (zB Windenergieanlagen an Land und grüne Elektrolyseure) beschleunigt werden sollen.¹⁰¹

c. Sanktionsvorschriften

Sanktionsrechtlich werden die immissionsschutzrechtlichen Anforderungen zum einen durch den im Fachgesetz verankerten Ordnungswidrigkeitsatbestand des § 62 BImSchG flankiert, der bspw. Zu widerhandlungen gegen die immissionsschutzrechtlichen Genehmigungs- und Anzeigererfordernisse¹⁰² oder behördliche Anordnungen oder Auflagen¹⁰³ zu bußgeldbewehrten Ordnungswidrigkeiten erklärt. Zum anderen bedroht die Umweltstrafnorm in § 327 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 StGB das unerlaubte Betreiben immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftiger Anlagen ohne die hierfür erforderliche Genehmigung bzw. nicht-genehmigungsbedürftiger Anlagen entgegen einer vollziehbaren Untersagung mit Strafe.¹⁰⁴ Schädliche Luftverunreinigungen, die beim Betrieb einer Anlage unter Verletzung verwaltungsrechtlicher Pflichten (§ 330d Abs. 2 StGB) verursacht bzw. freigesetzt werden, stellt darüber hinaus der verwaltungsakzessorische Straftatbestand des § 325 StGB unter Strafe.¹⁰⁵

101 Siehe dazu die Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Verbesserung des Klimaschutzes beim Immissionsschutz, zur Beschleunigung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren und zur Umsetzung von EU-Recht; vgl. auch das Modernisierungspaket für Klimaschutz und Planungsbeschleunigung des Koalitionsausschusses vom 28.3.2023, S. 6; zum Referentenentwurf *Helmes*, EnK-Aktuell 2023, 01099

102 Siehe dazu § 62 Abs. 1 Nr. 1, 4 und 4a, Abs. 2 Nr. 1 bis 1b BImSchG.

103 Siehe dazu etwa § 62 Abs. 1 Nr. 2, 3, 5, 6 und 8 BImSchG.

104 Dabei handelt es sich um ein abstraktes Gefährdungsdelikte, das keinen Erfolg im Sinne einer Verletzung oder tatsächlichen Gefährdung von Umweltgütern oder Personen erfordert, siehe dazu *Rogall*, NStZ 1992, 561, 564; zur kriminalpolitischen Bedeutung des Straftatbestands *Alt*, in: Erb/Schäfer, Münchener Kommentar zum StGB, Bd. 5, 4. Aufl. 2022, § 327 Rn. 3.

105 Näher zum Verwaltungsrechtsbezug der Norm etwa *Alt*, in: Erb/Schäfer, Münchener Kommentar zum StGB, Bd. 6, 4. Aufl. 2022, Vorb zu § 324 Rn. 42 ff., § 325 Rn. 34 ff. mwN; zum alten Streit über die Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts zB *Heine*, NJW 1990, 2425 ff.; *Schall*, NJW 1990, 1265 ff.; *Tiedemann*, NStZ 1988, 337, 344; *Franzheim/Pfohl*, Umweltstrafrecht, 2. Aufl. 2001, S. 6 ff.

III. Spielräume für eine strafrechtliche Sanktionierung klimaschädlichen Verhaltens?

Wenn Klimaschutzrecht jedenfalls *de lege lata* Verwaltungsrecht ist, stellt sich die Frage, ob das Klimaschutzverwaltungsrecht Regelungs- und Sanktionslücken beinhaltet, die unmittelbar den Schluss auf die Erforderlichkeit eines Klimastrafrechts zulassen.¹⁰⁶ Die gesetzgeberischen Bemühungen in Gestalt der Klimagesetzgebung des Bundes und des europäischen und nationalen Emissionshandels, aber auch des Immissionsschutzrechts werfen also zuvorderst die Frage auf, ob es neben dem differenzierten Regelungssystem mitsamt Sanktionsregelungen dem „schärfsten Schwert“ des Staates in Gestalt eines Klimaschutzstrafrechts bedarf, oder ob das bestehende System bereits hinreichend Ansatzpunkte bietet, die Klimaschutzziele zu verfolgen.

1. Klimaschutzstrafrecht und „Ultima-ratio-Prinzip“

a. Kriminalstrafrecht als „Ultima ratio“

Die einzelnen Regelungsgebiete werden – wie dargestellt – bereits im unmittelbaren Sachzusammenhang durch Sanktionsnormen flankiert. Der Komplexität des Klimaschutzes wird demnach primär mit den Mitteln des Verwaltungsrechts, aber auch des Ordnungswidrigkeitenrechts – vereinzelt mitunter sogar des Strafrechts¹⁰⁷ – begegnet. Die Forderung eines eigenständigen Klimaschutzstrafrechts erscheint daher jedenfalls im Lichte des Ultima-ratio-Prinzips des Strafrechts begründungsbedürftig.¹⁰⁸ So ist es zwar grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, den Bereich des Strafbaren festzulegen und zu entscheiden, ob ein bestimmtes Rechtsgut mit

106 Instruktiv *Satzger/von Maltitz*, ZStW 133 (2021), 1 ff.

107 Zum Umweltstrafrecht oben S. 253.

108 Instruktiv zum Ursprung des Ultima ratio-Prinzips unter Beachtung zahlreicher Ansätze und Gegenstimmen *Jahn/Brodowski*, JZ 2016, 969 ff.; krit. dazu *Prittzwitz*, ZStW 129 (2017), 390, 394 f.; *Frisch*, NStZ 2016, 16, 22 f. erachtet das Ultima ratio-Prinzip als weitaus strikter als das verfassungsrechtliche Erforderlichkeitsprinzip, schließe das Ultima ratio-Prinzip die Strafe (anders als die Erforderlichkeit) doch in sämtlichen Fällen aus, in denen andere Mittel zur Verfügung stehen.

den Mitteln des Strafrechts zu verteidigen ist.¹⁰⁹ Nach dem Prinzip der Ultima ratio darf die staatliche Strafgewalt jedoch nur als äußerstes Mittel staatlicher Machtausübung zum Einsatz gelangen.¹¹⁰ Sind mildere Mittel ausreichend, um die entsprechenden Rechtsgüter zu wahren, so bedarf es des Kriminalstrafrechts nicht.¹¹¹ Das Prinzip der Ultima ratio limitiert damit das Kriminalstrafrecht, also jene Normen, die zumindest abstrakt eine Freiheitsstrafe vorsehen, trifft aber keine Aussage über das Ordnungswidrigkeitenrecht oder die Verhaltensnormen als solche.¹¹² De lege lata zeigt sich der überwiegende Teil des Klimaschutzrechts damit in Einklang mit dem Ultima-ratio-Prinzip, wird doch auf Mittel des Kriminalstrafrechts überwiegend verzichtet.

De lege ferenda ergibt sich aus dem Ultima-ratio-Prinzip in Verbindung mit den bestehenden ausdifferenzierten Klimaschutz-Regelungen, dass ein Klimaschutzstrafrecht nur in Betracht kommt, wenn das bisherige Regelungssystem lediglich defizitären Schutz bietet, das mildere Regelungssystem also versagt.¹¹³ Begreift man die Ultima ratio nicht als rein kriminalpolitisches Postulat,¹¹⁴ sondern als eigenständige (straf-)verfassungsrecht-

109 BVerfG, Beschl. v. 26.2.2008, 2 BvR 392/07, BVerfGE 120, 224, 240 = NJW 2008, 1137; BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, 2 BvE 2/08 ua., BVerfGE 123, 267, 408 f. = NJW 2009, 2267.

110 Heinrich, Strafrecht Allgemeiner Teil, 7. Aufl. 2022, Rn. 11; Möllers, Juristische Methodenlehre, 4. Aufl. 2021, § 4 Rn. 73; Rengier, Strafrecht Allgemeiner Teil, 14. Aufl. 2022, § 3 Rn. 5; Roxin/Greco, Strafrecht Allgemeiner Teil Band I, 5. Aufl. 2020, § 2 Rn. 97 ff.; Wessels/Beulke/Satzger, Strafrecht Allgemeiner Teil, 52. Aufl. 2022, Rn. 15; zur Untauglichkeit dieser Formel aber Gärditz, JZ 2016, 641ff. Zum Einfluss von Wertungen der Gesellschaft auf den Bereich des Strafbaren Kindhäuser, ZStW 129 (2017), 382 ff. Walter, ZRP 2020, 16, 17 fordert daher, dass der Gesetzgeber bei der Schaffung von Straftatbeständen darlege, weshalb Mittel des Zivil- oder Verwaltungsrechts nicht ausreichend seien; zur Historie der Begrifflichkeit sowie des Prinzips Trendelenburg, Ultima ratio?, 2011, S. 27 ff.

111 Vgl. auch BVerfG, Beschl. v. 19.10.1971, 1 BvR 387/65, BVerfGE 32, 98, 109 = NJW 1972, 327; BVerfG, Urt. v. 25.2.1975, 1 BvF 6/74, BVerfGE 39, 1, 45 = NJW 1975, 573; BVerfG, Beschl. v. 9.3.1994, 2 BvL 43/92 u.a., BVerfGE 90, 145, 172 f. = NJW 1994, 1577; BVerfG, Beschl. v. 26.2.2008, 2 BvR 293/07, BVerfGE 120, 224, 241 f. = NJW 2008, 1137.

112 Jahn/Brodowski, JZ 2016, 969, 970; näher zur Trennung von Verhaltens- und Sanktionsnormen Kudlich, JZ 2003, 127, 129.

113 Oder in den Worten von Jahn/Brodowski, JZ 2016, 969, 979 die Verwaltungsbefugnisse gerade nicht mehr ausreichen.

114 Mögliche ambivalente Konsequenzen dessen zeigt Burchard, in: Kuhli/Asholt, Strafbegründung und Strafeinschränkung als Argumentationsmuster, 2017, 23 ff. auf.

liche Maßgabe,¹¹⁵ so steht einem potentiellen Klimaschutzstrafrecht in Gestalt kriminalstrafrechtlicher Sanktionsandrohungen bisweilen das aktuelle Schutzsystem entgegen. Dies gilt auch bei kritischer Würdigung des Ultima-ratio-Prinzips im Hinblick auf dessen Begrenzungsdogmatik,¹¹⁶ besteht doch vorliegend gerade die Besonderheit eines austarierten, milderden (verwaltungsrechtlichen) Regelungsregimes, welches der Gesetzgeber selbst geschaffen hat und mit welchem er sich dem Klimaschutz spezifisch annimmt. Erforderlich wäre also, dass ebendieses feingliedrige, nach Emissionen und Immissionsschutz differenzierende Regelungssystem als milderdes Mittel unzureichend für die Erreichung der vom Staat verfolgten Klimaschutzziele wäre. Dabei sei klargestellt, dass hier nicht die These vertreten wird, das Klima sei kein schutzwürdiges Rechtsgut. Vielmehr wird die Frage aufgeworfen, wie das bedeutende Ziel des Klimaschutzes auf Grundlage des ausdifferenzierten und damit Handlungspflichten konkretisierenden Regelungssystems möglichst wenig eingriffsintensiv, aber doch effektiv erreicht werden kann.

b. Klimagesetzgebung und Sanktionen

Insofern weist zwar das junge KSG,¹¹⁷ welches explizit vor den Auswirkungen des weltweiten Klimawandels schützen soll,¹¹⁸ mit § 6 KSG nur eine Sanktionsvorschrift in Gestalt einer Ordnungswidrigkeit auf, die akzessorisch an die noch zu erlassende Datenerhebungsverordnung der Bundesregierung anknüpft.¹¹⁹ Nachdem diese Vorschrift allenfalls Verstöße gegen die Vorgaben zur Emissionsdatenerhebung mit einem Bußgeld bewehren könnte, ließe sich auf den ersten Blick ein relativ „sanktionsarmer“ Zustand konstatieren.

115 Eingehend *Jahn/Brodowski*, JZ 2016, 969 ff.; unabhängig davon, ob man die Maßgabe als strafverfassungsrechtlich oder rein verfassungsrechtlich betrachtet, dazu *Prittowitz*, ZStW 129 (2017), 390, 394 f.

116 Etwa *Landau*, ZStW 121 (2009), 965, 972; ferner *Gärditz*, JZ 2016, 641, 642 ff. im Hinblick auf BVerfG, Beschl. v. 17.1.1979, 1 BvL 25/77, BVerfGE 50, 142, 162 = NJW 1979, 1445 und BVerfG, Beschl. v. 26.2.2008, 2 BvR 392/07, BVerfGE 120, 224, 240 = NJW 2008, 1137.

117 Eingehend bereits S. 236 ff.

118 Näher zu Entstehungsgeschichte und Inhalt *Albrecht*, NuR 2020, 370, 374 ff.; *Frenz*, NuR 2021, 583 ff.; oben S. 236.

119 BT-Drs 19/14337, S. 31.

Allerdings fungiert das KSG selbst lediglich als Rahmengesetz zum Klimaschutz¹²⁰ und beinhaltet daher im Wesentlichen keine konkreten nach außen vollzugsfähigen Rechtspflichten, sondern hält an prominenter Stelle Rahmenvorgaben für Treibhausgasreduktionen fest, die durch weitere Klimaschutzmaßnahmen außerhalb des KSG zu realisieren sind.¹²¹ Fehlt bereits eine hinreichend präzisierte verwaltungsrechtliche Gebots- oder Verbotsnorm, so ist eine weitergehende Sanktionierung nicht nur gänzlich unbestimmt, sondern auch wenig zielführend und ohne inhaltlichen Anknüpfungspunkt. Die Rahmenfunktion des KSG steht einer eigenständigen Festlegung sinnvoller Grenzen für Verstöße und daraus vorzunehmenden Ableitung von Geboten oder Verboten entgegen. Ein Sanktionsdefizit auf Ebene des KSG kann aufgrund des fragmentarischen Regelungsansatzes und damit einhergehend mangels konkret aufgetragener, hinreichend bestimmter inhaltlicher Pflichten nicht bestehen.

Gleichwohl würde das KSG selbst aufgrund seiner Rahmenfunktion und der mit den Vorgaben für Treibhausgasreduktionen einhergehenden Weite einen zumindest strukturellen Anbindungspunkt einer vorgeschlagenen, auf die Klimaschutzziele gestützten weiten Strafnorm bilden, welche sich dem Schutzgut der Atmosphäre annähme und deren Belastung als tatbestandlich begriffe.¹²² Schließlich ließe sich hier eine Strafnorm, welche die Gefährdung der normierten Klimaziele durch eine Belastung der Atmosphäre pönalisierte, sachnah anbinden. Das KSG selbst verdeutlicht aber das Dilemma einer derart interpretierten Strafvorschrift: Solange bereits verwaltungsrechtlich keine näheren Handlungsgebote aufgerufen werden, müsste eine derart weite Klimaschutzstrafvorschrift den Grundsatz der *Ultima ratio* übergehen und entgegen der bisherigen Gesetzesystematik die Verhaltenssteuerung an sich reißen, ohne zuvor das mildere Mittel des Verwaltungsrechts hinreichend detailliert auszugestalten. Mit gutem Grund hat der Gesetzgeber im Zuge der Etablierung des KSG daher darauf verzichtet, eine überschießende Sammel-Strafvorschrift in das Gesetz aufzunehmen. Dieser Verzicht im Rahmen der Bestrebungen um das KSG dürfte auch nahelegen, dass eine derart weite Sanktionsnorm weder in den Planungen des Gesetzgebers eine Rolle spielt, noch in dessen Systematik passt.

120 So gerade BT-Drs. 19/14337, S.17; näher Franzius, EnWZ 2019, 435, 436; Klinger, ZUR 2020, 259; Saurer, NuR 2020, 433, 434; Wickel, ZUR 2021, 332.

121 Siehe nur BT-Drs 19/14337, S.17 f.; Kment, NVwZ 2020, 1537, 1539; Saurer, NuR 2020, 433, 434.

122 Wie diese *Satzger/von Maltitz*, ZStW 133 (2021), 1, 8 ff. vorschlagen.

c. Emissionshandel und Sanktionen

Wie dargelegt liegt dem in Deutschland geltenden Emissionshandelssystem ein marktwirtschaftlicher Ansatz zugrunde.¹²³ Der Begrenzung der zulässigen Gesamtemissionsmenge und der Handelbarkeit der entsprechenden Rechte steht ein ausdifferenziertes, mitunter „scharfes“¹²⁴ Sanktionssystem gegenüber: Während das emissionshandelsrechtliche Instrument der Kontosperre eine (verwaltungs-)behördliche Sanktionierung von Verstößen in der Emissionsberichtserstattung erlaubt,¹²⁵ kann über die verschuldensunabhängige Festsetzung empfindlicher¹²⁶ Zahlungspflichten nach § 30 TEHG, § 21 BEHG die emissionshandelsrechtliche Abgabepflicht durchgesetzt werden. Für den Luftfahrtsektor besteht die Möglichkeit einer Betriebsuntersagung (§ 31 TEHG). Zudem sichern zahlreiche Bußgeldvorschriften den Emissionshandel mit einer Geldbuße von bis zu fünfhunderttausend Euro ab (§ 32 TEHG, § 22 BEHG).

Das Emissionshandelsrecht sieht damit ein recht ausdifferenziertes Sanktionssystem vor, das die zugrundeliegenden emissionshandelsrechtlichen Zentralpflichten effektiv absichert. Sanktionslücken sind auf normativer Ebene nicht erkennbar; ob ggf. ein behördliches Vollzugsdefizit bei der tatsächlichen Durchsetzung der bestehenden Sanktionsmöglichkeiten vorliegt, ist indes keine Frage, die durch eine Ausdehnung des Sanktionsregimes in den Bereich des Kriminalstrafrechts gelöst werden könnte. Eine andere Frage ist zudem, ob und unter welchen Voraussetzungen der marktwirtschaftliche Grundansatz des Emissionshandels zu einem effektiven Klimaschutz führt. Insofern bestanden angesichts der mitunter großzügigen

123 Nach dem Prinzip *Cap & Trade*, eingehend S. 244. Dieser Ansatz wurde, wenn auch modifiziert, auch für das Brennstoffemissionshandelsgesetz im Jahre 2019 gewählt, näher BR-Drs 533/19, S. 20.

124 So bereits *Altenschmidt/Langner*, CCZ 2009, 138 ff. zur Einführung des TEHG.

125 Näher S. 247; Durchschlagskraft gewinnt diese Sanktion dadurch, dass kein Verschulden des Emissionshandelpflichtigen erforderlich ist, *Altenschmidt/Langner*, CCZ 2009, 138, 139 mwN.

126 Die Höhe der Strafzahlung beträgt grundsätzlich 100 EUR je nicht durch ein Emissionszertifikat gedeckter Tonne Kohlendioxidäquivalent. Wenn etwa das Braunkohlekraftwerk Lippendorf im Jahr 2018 11,7 Millionen Tonnen CO₂, das Braunkohlekraftwerk Neurath 32,2 Millionen Tonnen CO₂ emittiert hat, wird die Dimension möglicher Strafzahlungen nachvollziehbar; zur Kohlendioxidemission von Braunkohlekraftwerken und anderen Betrieben in Deutschland in den Jahren 2017 und 2018 siehe die Daten auf dem Internetportal des Umweltbundesamtes unter www.thru.de (Stand 5/23).

Zuteilung von Emissionsberechtigungen, die zu einer großen Menge überschüssiger Emissionsberechtigungen auf dem Markt führte, gewisse Zweifel.¹²⁷

Unterstellte man, dass die inhaltliche Ausgestaltung des Emissionshandels zur Erreichung des damit verfolgten Klimaschutzzieles unzureichend sei, ist das mildernde und damit vorrangige Mittel im Vergleich zur Einführung kriminalstrafrechtlicher Mittel eine Anpassung des Emissionshandelsystems. Dass bei untauglichen Obergrenzen der gewünschte Klimaschutzeffekt nicht eintritt, liegt auf der Hand. Der defizitäre Zustand des Klimaschutzes ist daher nicht auf die Untauglichkeit des Regelungssystems, sondern auf die zeitweise Unzulänglichkeit der diesem gegebenen Zielsetzung zurückzuführen. Darüber hinaus zeigt der gewählte Emissionshandelansatz noch ein weiteres, milderndes Mittel im Vergleich zum Einsatz des Kriminalstrafrechts auf: Beruht das Emissionshandelssystem auf einem marktwirtschaftlichen Anreizsystem und sieht damit bewusst von einer Regulierung durch Gebote und Verbote ab, so bliebe im Falle des Versagens des aktuellen Regelungssystems gerade dieser Ansatz einer ordnungsrechtlichen Emissionsregulierung mitsamt Grenzwerten und Verboten¹²⁸ zu ergreifen, bevor zu Mitteln des Kriminalstrafrechts gegriffen werden dürfte. Andernfalls würde von einem marktwirtschaftlichen Steuerungsansatz ohne den – mildernden – Zwischenschritt einer verwaltungsrechtlichen Regulierung mittels Ge- und Verboten (bspw. flankiert durch verwaltungsbehördliche Anordnungsbefugnisse) direkt zu einem *pönalisierten* Verbot übergegangen. Das stünde mit der Ultima-ratio-Funktion des Strafrechts nicht in Einklang.

Dabei soll nicht bestritten werden, dass das Ziel der Klimaneutralität einen notwendigen Paradigmenwechsel auch in der Verrechtlichung des Klimaschutzes einleitet.¹²⁹ Es ist aber im Lichte der Ultima ratio erforderlich, dass diese Verrechtlichung zunächst auf Ebene des Verwaltungsrechts angestrebt wird, um überhaupt erst inhaltlich klare Handlungspflichten zu etablieren bzw. konkretisieren. Auch die Auffassung, dass jedes unkomensierte positive Emittieren von Treibhausgasen der Klimaneutralität zu-

127 Vgl. Kobes, NVwZ 2007, 857; Umweltbundesamt, Der Europäische Emissionshandel, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/klima/der-europaeische-emissionshandel#teilnehmer-prinzip-und-umsetzung-des-europaischen-emissionshandels> (Stand 5/23).

128 Wie etwa im Immissionsschutzrecht, näher S. 249 ff.

129 Näher Satzger/von Maltitz, ZStW 133 (2021), 1, 23 f.

widerläuft und daher de lege ferenda ein Verbot jeglicher unkompenasierter Emissionen erforderlich sei, lässt gerade noch nicht den Schluss zu, dass dieses Verbot mit den Mitteln des Strafrechts durchzusetzen sei.¹³⁰

Zwar beruht dieser Gedanke auf dem Konzept eines grundsätzlichen Emissionsverbots mit Erlaubnisvorbehalt in Form einer Kompensationspflicht und kehrt daher die gegenwärtige im Einzelfall beschränkte Freiheit des Emittierens um.¹³¹ Auch die Konstituierung eines solchen rechtsverbindlichen Emissionsverbots bedarf aber zu dessen effektiver Durchsetzung nicht zwangsläufig der Pönalisierung, sondern vermag auch mit Mitteln des Verwaltungsrechts sanktioniert und hinreichend abgesichert zu werden. Ausreichend wäre in einem ersten Schritt, das emissionshandelsrechtliche System von einem marktwirtschaftlichen Ansatz auf ein verwaltungsrechtliches Verbotsprinzip umzustellen. Gerade im Hinblick auf das im Strafrecht geltende Schuldprinzip vermag das Verwaltungs- oder Ordnungswidrigkeitenrecht hier mitunter auch gezielt emittierende Unternehmen zu adressieren und sanktionieren oder – wie die emissionshandelsrechtlichen Kontosperrern (§ 29 TEHG, § 20 BEHG) zeigen – sogar ohne eigene Schuld in Anspruch zu nehmen und dadurch dem Ziel des Klimaschutzes mitunter effizienter nachzugehen. Die verwaltungsrechtlichen Normierungsmöglichkeiten, die vor einer kriminalstrafrechtlichen Sanktionierung klimarelevanten Verhaltens zu durchlaufen sind, sind vielfältig und bieten die Möglichkeit, Klimaziele schuldunabhängig und unabhängig einer Verbandssanktion zu konkretisieren sowie durchzusetzen.

Der Schluss von einem generellen Verbot auf die Strafwürdigkeit selbst erscheint im Lichte des Ultima-ratio-Prinzips, welches gerade zwischen Verbot und strafrechtlicher Sanktion differenziert,¹³² also nicht alternativlos, sodass vor der Etablierung eines Klimaschutzstrafrechts mildere Mittel in Betracht zu ziehen wären, namentlich eine angepasste Emissionsbudgetierung oder ein verwaltungsrechtlicher Systemwechsel. Dass letzterer im Emissionshandelsbereich überhaupt erforderlich wäre, lässt sich aufgrund der grundlegenden Funktionsfähigkeit des marktwirtschaftlichen Ansatzes nicht feststellen. Vielmehr wird das Emissionshandelssystem generell als

130 Anders *Satzger/von Maltitz*, ZStW 133 (2021), I, 23 ff. im Rahmen eines flexibilisierten Klimaschutzkonzepts.

131 *Satzger/von Maltitz*, ZStW 133 (2021), I, 24.

132 *Jahn/Brodowski*, JZ 2016, 969, 970; *Kudlich*, JZ 2003, 127, 129.

funktionsfähig betrachtet.¹³³ Selbst für die Einbindung negativer Emissionen finden sich bereits Konzepte und Vorschläge.¹³⁴ Daher dürfte der Weg zu mehr Klimaschutz insofern nicht über eine erweiterte Pönalisierung, sondern über eine angemessene Budgetierung führen. Dies birgt jedenfalls den Vorteil, die gesetzten sowie notwendigen Ziele zunächst inhaltlich in das Verwaltungsrecht zu überführen und so klare Gebote zu formulieren, an die bei festgestelltem Bedarf in weiteren Schritten angeknüpft werden kann. Zudem wird sich so dem eigentlichen Problem gewidmet, das insofern nicht in mangelnden Sanktionsnormen, sondern vielmehr in einer zielführenden Festlegung des entsprechenden Emissionsbudgets zu liegen scheint.

d. Immissionsschutz und Sanktionen

Auch Verstöße gegen die Vorgaben des Immissionsschutzrechts werden durch ein eigenes, in sich geschlossenes Sanktionssystem abgesichert.¹³⁵ Insbesondere enthält § 62 BImSchG einen umfassenden Katalog an Ordnungswidrigkeiten, der in zahlreichen Fällen Verstöße gegen das Immissionsschutzrecht mit Bußgeld bewehrt.¹³⁶ Über das Ordnungswidrigkeitenrecht wird so die Möglichkeit geschaffen, bestimmte Pflichtverstöße mit Bußgeld zu ahnden. Diese tritt neben die fortbestehenden immissionsschutzrechtlichen Pflichten, die mit den Instrumenten des Verwaltungsrechts (Verwaltungsakt, ggf. Verwaltungsvollstreckung) durchgesetzt werden können.¹³⁷ Darüber hinaus werden bestimmte immissionsschutzrechtliche Pflichtverstöße als so schwerwiegend eingestuft, dass sie zu veraltungsrechtsakzessorischen Straftaten erhoben wurden.¹³⁸ So schützt § 325 StGB in diesem Kontext die Reinheit der Luft jedenfalls in ihrem status quo

133 Vgl. etwa *Lerch*, in: Herlyn/Lévy-Tödter, Die Agenda 2030 als Magisches Vieleck der Nachhaltigkeit, 2020, 115 ff.; *Weimann*, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 20 (2019), 14 ff.; *Frenz*, EWS 2021, 241 f.

134 *Rickels/Proelß, Geden*, in: Friedrich-Neumann-Stiftung für die Freiheit (Hrsg.): Negative Emissionen im Europäischen Emissions-Handelssystem, 2020.

135 Im Einzelnen S. 253.

136 Zu Entstehungsgeschichte und Änderungen der Norm *Steindorf/Wache*, in: Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, 237. EL Juli 2021, BImSchG § 62 Rn. 1 und *Hansmann/Röckinghausen*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 96. EL September 2021, BImSchG § 62 Rn. 3 ff.

137 Näher *Büge*, in: BeckOK-Umweltrecht, 60. E. 1.7.2021, BImSchG § 62 Rn. 4.

138 Näher zum Immissionsschutzstrafrecht *Saliger*, Umweltstrafrecht, 2. Aufl. 2020, Rn. 385 ff.

und ihrer Funktion für die menschliche Gesundheit und Umwelt.¹³⁹ Obwohl mitunter empfundene Schutzlücken um die KfZ-Nutzung geschlossen wurden,¹⁴⁰ ist der Straftatbestand nur von geringer Bedeutung in der Strafrechtspraxis.¹⁴¹

Gerade diese Erkenntnis sollte aber ein restriktives Vorgehen im Hinblick auf ein Klimaschutzstrafrecht nahelegen. Zwar lässt die geringe Praxisrelevanz nicht den Schluss auf das Vorliegen „toter“ Tatbestände zu;¹⁴² die bereits bisher geringe kriminalpolitische Bedeutung der faktisch klimaschützenden Strafvorschriften wirft aber jedenfalls die Frage auf, ob nicht das Strafrecht mit einem Ausbau des Klimaschutzstrafrechts einer gewissen Symbolik¹⁴³ folgen würde und die zunehmende sozialethische Missbilligung klimaschädlicher Verhaltensweisen für eine Signalwirkung in einem eigenen Straftatbestand abbilden wollte. So würde eine strafrechtliche Regelung an dem bestehenden Sanktionssystem vorbei ein aktuelles Großproblem ohne Evaluation bestehender Regelungen und deren Vollzugsfähigkeit mit den Mitteln des Strafrechts prominent lösen, ohne dass überhaupt eine anderweitige Lösung versucht wurde oder auch nur der Bedarf für einen Lösungsversuch aufgezeigt wurde. Dies erscheint umso bedenklicher, da die immissionsschutzrechtlichen Pflichten durch das Verwaltungsrecht bereits grundlegend abgesichert werden.

Selbst wenn aber ein „Sanktionsdefizit“ feststellbar wäre, bliebe zu fragen, ob dieses auf das bestehende – dann unzureichende – Regelungssystem zurückzuführen ist oder ob schlicht die zuständigen Behörden das zur Verfügung stehende Instrumentarium nicht hinreichend ausschöpfen und somit lediglich ein Vollzugsdefizit vorliegt. Im Umweltschutzrecht ist anerkannt, dass der Gesamterfolg hinsichtlich der Zielerreichung entscheidend davon abhängt, ob die Behörden erfolgreich von ihren Befugnissen

139 Witteck, in: v. Heintschel-Heinegg, BeckOK StGB, 56. Ed. Stand: 1.2.2023, § 325 Rn. 4; Hecker, ZStW 115 (2003), 881, 883.

140 S. BGBl. 2011 I, S. 2557; BT-Drs. 17/5391, S. 17; Saliger, Umweltstrafrecht, 2. Aufl. 2020, Rn. 388; dazu zuvor Laufhütte/Möhrenschlager, ZStW 92 (1988), 912, 939; Rudolphi, NStZ 1984, 248, 249.

141 Alt, in: Erb/Schäfer, Münchener Kommentar zum StGB, Bd. 6, 4. Aufl. 2022, § 325 Rn. 6 f., § 325a Rn. 3; Gehrmann, in: Matt/Renzkowski, StGB, 2. Aufl. 2020, § 325 Rn. 2; Sack, Umweltschutzstrafrecht, 5. Aufl. 2017, Rn. 205.

142 Zu solchen und entsprechenden Voraussetzungen instruktiv Kinzig, ZStW 129 (2017), 415 ff.

143 Dazu bereits Ameling, ZStW 92 (1980), 19, 54 ff.; Frehsee, StV 1996, 222, 226 ff.; Hassemer, Symbolisches Strafrecht und Rechtsgüterschutz, 1989, passim; Prittitz, Strafrecht und Risiko, 1993, 237 ff.; dazu Prittitz/Tiedeken, S. 79.

Gebrauch machen. Wenn aber ein vermeintliches Vollzugsdefizit¹⁴⁴ etwa auf eine mangelhafte Überwachung durch die Behörden zurückzuführen wäre, so trüfe dies wiederum jegliches Regelungskonstrukt in tatsächlicher Hinsicht und kann nicht per se zur Annahme einer bestehenden rechtlichen Sanktionslücke führen.¹⁴⁵

Auch aus dem Blickwinkel des Immissionsschutzes lässt sich damit keine Sanktionslücke, sondern ein hinreichend durchsetzungsfähiges Instrumentarium zur Durchsetzung der immissionsschutzrechtlichen Pflichten feststellen. So naheliegend und treffend auch die Übertragung des im Umweltschutzrecht etablierten Gedankens erscheint, dass der Umweltschutz die „Schicksalsaufgabe moderner Gesellschaften“ darstelle und daher auf einen behutsam ergänzenden Einsatz von Strafrecht nicht verzichtet werden könne,¹⁴⁶ so wenig Anhaltspunkte bietet jedenfalls das bisherige Regelungssystem, um eine über den status quo hinausreichende Notwendigkeit des Kriminalstrafrechts für die Weite des Klimaschutzrechts zu begründen. Im Gegenteil zeigt der Blick auf die bisherige Regelungssystematik funktionierende Wege auf, um Klimabelastungen vorzubeugen oder diese einzudämmen und sich dabei der Wege des Verwaltungs- sowie Ordnungswidrigkeitenrechts zu bedienen.

e. Klimaschutz versus Ultima ratio

Ein defizitärer Status des Klimaschutzes liegt demnach nicht in dem bestehenden Regelungssystem, sondern in der bislang schlicht zu niedrigen Zielsetzung begründet: Zahlreiche Klimaschutzziele wurden erst in jüngerer Vergangenheit formuliert und daher noch überhaupt nicht mit den milderen Mitteln des Verwaltungsrechts zu verfolgen beabsichtigt. Die neuen Zielsetzungen sind daher erst in die mildernden Mittel des Verwaltungsrechts zu transponieren, bevor der Ruf nach einer strafrechtlichen Sanktion umzusetzen wäre. Das bestehende Regelungssystem erscheint leistungsfähig. Gleichwohl vermag es nur das widerzuspiegeln, was zuvor an Zielsetzungen hineingegeben wurde und daher auch nur das zu erreichen, was als Maxime vorgegeben wird. De lege lata erweist sich die bestehende Systematik

144 Dazu auch *Kindhäuser*, in: Festschrift für Herbert Helmrich zum 60. Geburtstag: Für Recht und Staat, 1994, S. 984 ff; *Kuhlen*, ZStW 105 (1993), 697, 725 f.

145 So auch *Steindorf/Wache*, in: Erbs/Kohlhaas, 237. EL Juli 2021, BimSchG § 62 Rn. 2.

146 *Heger*, in: Lackner/Kühl/Heger, StGB, 30. Aufl. 2023, Vor § 324 Rn. 6; *Heine/Schittenhelm*, in: Schönke/Schröder, StGB, 30. Aufl. 2019, Vor §§ 324 ff. Rn. 2; *Saliger*, Umweltstrafrecht, 2. Aufl. 2020, Rn. 62; *Dölling*, in: FS Kohlmann, 2003, S. 112 ff.

also nicht als untaugliches Mittel, sondern allenfalls als zu restriktiv eingesetztes, aber taugliches Mittel mit zu niedrig gesetzten Zielen.

Ein über die bestehende Systematik hinausreichendes Klimaschutzstrafrecht würde jedenfalls bezüglich bestehender Regelungssysteme das Prinzip der Ultima ratio missachten und bezüglich neuer in Betracht kommender Teilbereiche funktionsfähige Mittel außer Acht lassen, um ohne detailliertere verwaltungsrechtliche Regelungen eine Kriminalstrafe einzuführen. Die Forderung nach einem über den status quo hinausreichenden Klimaschutz ist legitim und angesichts der Bedrohung der menschlichen Lebensgrundlage durch den menschengemachten Klimawandel auch geboten. Diesen über den Weg des Strafrechts durchzusetzen, ohne zuvor die Vorgaben des "Klimaschutzverwaltungsrechts" zu schärfen und dort zu verfolgen, würde aber die bestehende abgestufte Regelungssystematik aufbrechen und das mildere Mittel des Verwaltungsrechts überspringen. Aus der Ultima ratio würde die Prima ratio, das Strafrecht nicht zum letzten Mittel, sondern zur klimapolitischen Triebfeder einer mitunter noch nicht hinreichend verrechtlichen Zielsetzung. Vor Etablierung eines Klimaschutzstrafrechts wären daher zunächst die bestehenden verwaltungsrechtlichen Regelungen zu evaluieren und „Sanktionsdefizite“ aufzuzeigen. Soweit ersichtlich, ist das bisher nicht erfolgt.

2. Klimaschutzstrafrecht und Rechtsgutsbezug

Unbesehen dessen wurde seitens des Gesetzgebers noch überhaupt nicht versucht, sich der globalen Atmosphäre als Ganzem anzunehmen und diese als Gesamt-Schutzwert eines übergreifenden Regelungssystems zu begreifen.¹⁴⁷ Soll im Rahmen eines Klimaschutzstrafrechts etwa die Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre als solche als rechtliches Schutzwert anerkannt werden,¹⁴⁸ so erscheint problematisch, dass zahlreiche Aspekte dieses weit gefassten Schutzwerts bereits durch verwaltungsrechtliche (mildere) Normen geschützt werden – und ein Schutzdefizit nicht erkennbar ist. Dieses funktionierende System nun mit der Weite eines grenzenlosen Schutz-

147 Wie dies *Satzger/von Maltitz*, ZStW 133 (2021), 1, 8 ff. als Zentrum eines Klimaschutzstrafrechts vorschlagen.

148 *Much*, in: Kluth/Smeddinck: Umweltrecht, 2. Aufl. 2020, § 6 Rn. 4; zustimmend *Satzger/von Maltitz*, ZStW 133 (2021), 1, 10 mit der Folge, die global gemittelte Treibhausgaskonzentration als Anknüpfungspunkt zu wählen.

guts zu überzeichnen, müsste aber de lege lata ohne entsprechendes Bedürfnis einebnen und den bisherigen Gewinn an Klarheit und Detailgrad der Regelungen zugunsten eines beabsichtigten Schutz-Ideals aufgeben. Die gesetzgeberisch gewählte Verhaltenssteuerung über das Verwaltungsrecht vermag hingegen dem damit einhergehend drohenden Dilemma vorzubeugen, notwendige oder unbedenkliche Verhaltensweisen wie beispielsweise forstwirtschaftliche Tätigkeiten mitunter ohne Bedarf in die Weite einer Strafnorm einzubeziehen und so den objektiven Bereich des Strafbaren besonders weit zu ziehen.¹⁴⁹

Zudem verfolgt das Strafrecht nicht primär den Gedanken der reinen Verhaltenssteuerung, sondern jenen des Rechtsgüterschutzes.¹⁵⁰ Hinter der Forderung nach einem Klimaschutzstrafrecht scheint aber der spezifische Wunsch nach Verhaltenssteuerung auf, wie etwa der Vorschlag einer weiten Tathandlung der Belastung der Atmosphäre¹⁵¹ aufzeigt. Hier drohen gewünschte Tathandlung, erwünschter Zustand als Rechtsgut und Idealzustand im Sinne einer Rahmen-Strafnorm vermengt zu werden.

Mit der Normierung des KSG hat der Gesetzgeber aber gerade in derart weitreichenden Bahnen eines Rahmengesetzes davon abgesehen, diese Weite der Idealvorstellungen mit einer gleichsam unbestimmt weiten Strafnorm zu flankieren. Vielmehr hat er den Weg gewählt, das Klimaziel prominent festzuschreiben und die Art und Weise der Erreichung außergesetzlichen Instrumenten zu überlassen.¹⁵² Wenn die Zielerreichung selbst aber ausgelagert und spezifisch verwaltungsrechtlich geregelt wird, so erscheint eine übergreifende Strafnorm, die sich rein formell an der normierten Zielvor-

149 *Satzger/von Maltitz*, ZStW 133 (2021), 1, 13 f. lösen dieses Dilemma unter Hinweis auf weitere subjektive Begrenzungen zu weit geratener Tatbestände über den Vorsatz auf, versuchen also die objektive Weite eines Schutzbuts subjektiv zu begrenzen. In objektiver Hinsicht verbleibt damit aber ein bedenklich weit gezogener Unrechtsbereich.

150 Vgl. BVerfG, Urt. v. 25.2.1975, 1 BvF 1 – 6/74, BVerfGE 39, 1, 46 = NJW 1975, 573; BVerfG, Urt. v. 21.6.1977, 1 BvL 14/76, BVerfGE 45, 187, 253 = NJW 1977, 1525; Heinrich, Strafrecht Allgemeiner Teil, 7. Aufl. 2022, Rn. 3; Wessels/Beulke/Satzger, Strafrecht Allgemeiner Teil, 52. Aufl. 2022, Rn. 9 ff.; Kudlich, JA 2007, 90; Rönnau, GA 2011, 678, 680.

151 *Satzger/von Maltitz*, ZStW 133 (2021), 1, 13 ff., wodurch sowohl das Freisetzen von Treibhausgasen, als auch das Eingreifen in natürliche Senken (etwa in Form von Rodungen) erfasst würden.

152 Vgl. BT-Drs 19/14337, S. 17 f.; Kment, NVwZ 2020, 1537, 1539, 1542; Saurer, NuR 2020, 433, 434; Wickel, ZUR 2021, 332.

gabe orientiert, nicht gewollt – und mangels inhaltlicher Strukturen auch kaum handhabbar.¹⁵³

IV. Fazit

Nach alldem besteht in Anbetracht des relativ ausdifferenzierten Regelungs- und Sanktionssystem im „Klimaschutzverwaltungsrecht“ derzeit noch keine Notwendigkeit für eine darüber hinausreichende Sanktionierung klimarelevanten Emissionsverhaltens durch ein eigenständiges „Klimastrafrecht“.

Auf den ersten Blick kommt die neuartige Bundes-Klimagesetzgebung zwar auffallend „sanktionsarm“ daher. Der Grund hierfür liegt aber in der zugrunde liegenden Regelungstechnik: Der Gesetzgeber hat sich für eine Rahmenregelung zum Klimaschutz entschieden, die Zielpfade vorgibt und im Wesentlichen auf konkret-vollzugsfähige Einzelmaßnahmen verzichtet. Umgesetzt werden müssen die Klimaschutzziele durch außergesetzliche Maßnahmen (insbesondere die staatliche Klimaschutzplanung). Bei diesen besteht inhaltlich hinreichend Spielraum auf Seiten der staatlichen Akteure, die Belange des Klimaschutzes gebietsübergreifend sowie querschnittsartig in gebotene Abwägungen einzustellen und so den Klimaschutz in weit umfangreicherem Maße, als es eine Strafnorm könnte, in Planungen einzubeziehen. Entsprechend konnte der Gesetzgeber auf eine sanktionsrechtliche Absicherung im Gesetz selbst weitgehend verzichten und hat zudem auch davon abgesehen, eine ebenso weite wie zudem unbestimmte „Rahmen-Strafnorm“ zu schaffen.

Das Emissionshandelsrecht sieht ein hinreichendes Sanktionssystem zur effektiven Durchsetzung der emissionshandelsrechtlichen Pflichten gegenüber den Emissionshandelspflichtigen vor. Gleiches gilt für das Immissionsschutzrecht im Hinblick auf die Betreiberpflichten, die zum einen mit ordnungsrechtlichen Instrumenten (Genehmigungsvorbehalt, behördliche Anordnungsbefugnisse) durchgesetzt werden können und zum anderen durch Ordnungswidrigkeiten- und Straftatbestände flankiert werden. Notwendigkeiten für eine weitergehende Sanktionierung sind auch hier nicht erkennbar, zumal das derartige System von Vorteilen außerstrafrechtlicher und damit schuldunabhängiger Sanktionen profitiert, welche die Belange des Klimaschutzes effektiv vorantreiben können.

153 Dazu bereits oben, S. 254.

Angesichts des prinzipiell funktionsfähigen Regelungs- und Sanktionssystems der zentralen Bereiche des „Klimaschutzverwaltungsrechts“ bedarf es des Strafrechts als äußerstes Mittel staatlicher Machtausübung insoweit nicht, um den Klimaschutz „voranzutreiben“. Wegen der Ultima-ratio-Funktion eines Klimastrafrechts müsste vor der Einführung entsprechender Straftatbestände vielmehr vorrangig das bestehende (klimaverwaltungsrechtliche) Regelungssystem umfassend auf „Sanktionslücken“ evaluiert und diese ggf. mit verwaltungsrechtlichen Mitteln (zB Änderung der Klimaschutzziele, Einführung behördliche Eingriffsbefugnisse) geschlossen werden. Dabei wären insbesondere zunächst die klimaverwaltungsrechtlichen Ziele zu adressieren, welche dem Regelungssystem zugrundeliegen und auch den Bürgern und Unternehmen gegenüber hinreichend konkretisieren, welche Verhaltensweisen gefordert sind und welche Handlungen ggf. sanktoniert werden. Insofern lässt sich mittels des bestehenden Regelungssystems bei entsprechendem Inhalt ein feingliedrigeres System schaffen, das die Belange des Klimaschutzes konkret herausstellen, aber auch verfolgen kann und insofern der strafrechtlichen Regelungstechnik überlegen scheint. Insbesondere bietet es die Möglichkeit, über die abstrakt-gernele Strafandrohung hinaus konkrete Zielvorgaben zu implementieren und umzusetzen.

Für die Diskussion um ein Klimaschutzstrafrecht lassen sich daraus zwei Schlüsse ziehen: Zum einen, dass für ein Klimaschutzstrafrecht nach dem Ultima-ratio-Prinzip (derzeit) kein Raum besteht, da das klimaschutzbezogene Verwaltungsrecht ein grundsätzlich funktionsfähiges Regelungs- und Sanktionssystem bietet. Sollte das auf Teilbereiche nicht zutreffen, wäre vorrangig das verwaltungsrechtliche System zu optimieren. Zum anderen kann eine „Verstrafrechtlichung“ des Klimaschutzes von vornherein nur mit großem Augenmaß hinsichtlich – freilich noch zu identifizierender – „Sanktionslücken“ erfolgen. Auch das gebietet eine Evaluation der Bestandsinstrumente auf rechtliche Schutzlücken.

Der bedeutendste Mehrwert der Debatte über ein „Klimastrafrecht“ dürfte daher weniger in der Diskussion über konkrete Straftatbestände liegen als in der hiervon ausgehenden Signalwirkung. Vor einer Erörterung konkreter Klimastrafatbestände müssten zunächst konkrete rechtliche Schutzlücken im bestehenden Regelungs- und Sanktionssystems des „Klimaschutzverwaltungsrechts“ festgestellt werden, die nicht durch eine Änderung bzw. Optimierung des verwaltungsrechtlichen Systems geschlossen werden können. Das steht noch aus. Bis zur Identifikation entsprechender klimaschutzrechtlicher Sanktionslücken, bleibt das Klimaschutzrecht weiterhin in ers-

ter Linie Verwaltungsrecht. Der Begriff „Klimastrafrecht“ könnte derweil als Sammelbegriff für die hier erörterten Sanktionsnormen dienen, die in einem weiten Sinne Verstöße gegen klimaschutzbezogene Rechtspflichten sanktionieren und so die Befassung mit der Materie vorantreiben – und inhaltlich idealerweise kontinuierlich zur Debatte stellen.