

Klimaschutzrecht

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

Gesamtkommentar

Herausgegeben von

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

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

Bearbeitet von

Dr. jur. Stefan Altenschmidt; Prof. Dr. phil. Stefan Böschen;
Mirjam Büsch; Prof. Dr.-Ing. Elisabeth Clausen;
Prof. Dr. jur. Wolfgang Ewer; Hilda Faut; EMLE Gregor Franßen;
Prof. Dr. jur. Walter Frenz, Maître en Droit Public; Dr. jur. Ernst Giese;
Sebastian Holler; Christoph Hörbelt; Epameinondas Kalagiakos;
Prof. Dr. rer. nat. Michael Leuchner; Julian Ley; Mgr. Michael Mack;
Prof. Dr. jur. Gerrit Manssen; Prof. Dr. jur. Hans-Jürgen Müggenborg;
Benedikt-Immanuel Johannes Operhalsky; Prof. Dr. jur. Sven-Joachim Otto; Dr. jur. Herbert Posser; Prof. Dr. jur. Johannes Saurer;
Prof. Dr. jur. Alexander Schink; Dr. jur. Holger Thärichen;
Dr. jur. Tobias Thienel; Dr. jur. Henning Thomas; Dr. jur. Gregor Weimer

3., völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage

ERICH SCHMIDT VERLAG

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

Weitere Informationen zu diesem Titel finden Sie im Internet unter

<https://ESV.info/978-3-503-23781-4>

Zitiervorschlag:

Frenz, Walter (Hrsg.), Klimaschutzrecht, 3. Auflage 2025

1. Auflage 2021

2. Auflage 2022

3. Auflage 2025

ISBN 978-3-503-23781-4 (gedrucktes Werk)

ISBN 978-3-503-23782-1 (eBook)

DOI <https://doi.org/10.37307/b.978-3-503-23782-1>

Alle Rechte vorbehalten.

© 2025 Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG

Genthiner Straße 30 G, 10785 Berlin

info@ESVmedien.de, www.ESV.info

Die Nutzung für das Text und Data Mining ist ausschließlich dem Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG vorbehalten. Der Verlag untersagt eine Vervielfältigung gemäß § 44b UrhG ausdrücklich.

Druck: C. H. Beck, Nördlingen

Vorwort

Klimaschutz bleibt das drängende Problem unserer Zeit, hängt doch davon das Überleben der Menschheit ab, wie die jüngsten Zahlen zum Klimawandel deutlich belegen. Der EGMR verlangt daher in seinem Klimaurteil vom 09.04.2024 zu Recht wirksame, quantifizierte CO₂-Reduktionsziele der Vertragsstaaten, die diese auch tatsächlich einhalten. Umso enttäuschender sind die sehr bescheidenen Ergebnisse der Weltklimakonferenz in Baku (COP29) vom November 2024 sowie der Ausstieg der USA aus dem weltweiten Klimaschutz. Daher wird näher erläutert, welche Konsequenzen sich aus diesen drei Entwicklungen für den Klimaschutz durch Deutschland und die Europäische Union (Art. 52 Abs. 3 EGRC!) ergeben, die ihrerseits die Schwerpunkte neu setzt: Der Europäische Rat hat auf seiner Schlusserklärung von Budapest zum Neuen Deal für die europäische Wettbewerbsfähigkeit vom 08.11.2024 dem Klimaschutz die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit an die Seite gestellt. Kommissionspräsidentin *Ursula von der Leyen* ließ in ihrer zweiten Amtszeit den Green Deal in den Clean Industrial Deal übergehen, der die Bedürfnisse der Wirtschaft stärker berücksichtigt. Dies erfolgt auch im schwarz-roten Koalitionsvertrag, der bereits ausführlich beleuchtet wird. Wie wirkt diese neue Schwerpunktsetzung auf den Klimaschutz hierzulande zurück? Kann damit Deutschland den BVerfG-Klimabeschluss gar nicht mehr erfüllen? Wie sind im Hinblick darauf die Änderungen des KSG zu bewerten, das nunmehr eine sektorenübergreifende Gesamtbetrachtung aufweist?

Angesichts der zunehmenden ökonomischen Schwierigkeiten gerade in Deutschland werden weiterhin die grundrechtlichen Grenzen des Klimaschutzes ausführlich thematisiert, und zwar sowohl für den nationalen als auch für den europäischen Klimaschutz. Das KSG wird nicht isoliert betrachtet, sondern das Klimaschutzrecht insgesamt. Ausführlich kommentiert werden daher auch das EU-Klimagesetz, das Klimaanpassungsgesetz, das mittlerweile erlassen wurde und den auch vom EGMR geforderten Schutz vor den Klimafolgen sicherstellt, das KSG NRW sowie das BEHG und schließlich steuerliche Regelungen. Einführend werden die wesentlichen völker-, europä-, wettbewerbs-, beihilfe- und vergaberechtlichen Entwicklungen und Perspektiven aufgezeigt. Ebenso werden die geo- und ingenieurwissenschaftlichen Grundlagen beleuchtet. Besondere Abschnitte sind der Digitalisierung, dem Kohleausstieg und dem Klimaschadensrecht sowie der Förderung von Wasserstoff gewidmet. Das Urteil des OLG Hamm zur Klimahaftung vom 28.05.2025 wird bereits näher diskutiert (s. hierzu *Frenz*, Klimahaftungsrecht, Einf. L Rn. 52 ff.).

Entsprechend vielfältig ist das Autorenteam zusammengesetzt. Es besteht aus Anwältinnen und Anwälten, Unternehmensvertretern sowie Hochschullehre-

rinnen und Hochschullehrern nicht nur juristischer Provenienz, sondern auch aus den Geo-, Gesellschafts- und Ingenieurwissenschaften. Allen Bearbeiterinnen und Bearbeitern danke ich sehr herzlich für ihre engagierten und tiefgründigen Kommentierungen, die punktgenau fertiggestellt werden konnten. Das Werk befindet sich auf dem Stand von Mai 2025. Mein herzlicher Dank gilt Herrn Verlagsdirektor *Sven Clever* vom Erich Schmidt Verlag, der mit hohem Engagement und großer Sachkunde das Werk begleitete und die rasche Fertigstellung ermöglichte. Mein besonderer Dank gilt weiter Frau *Desiree Dietrich*, B.A., die die zahlreichen Diktate und Formulieringsänderungen höchst zuverlässig eingab und die formale Gestaltung übernahm.

Um Ihnen die Arbeit zu erleichtern, wurde dieser Neuauflage ein digitales Add-on zur Seite gestellt, über das Sie komfortabel die im Werk kommentierten Vorschriftentexte im Volltext abrufen können. Auch weitere Inhalte – wie das o. g. Klima-Urteil des OLG Hamm vom 28. 05. 2025 – sind hinterlegt. Das digitale Add-on ist abrufbar unter <https://GK-Klimaschutz.esv.info> bzw. über den folgenden QR-Code:



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

Aachen, den 10. 06. 2025

Walter Frenz

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Autorenverzeichnis	XIII
Abkürzungsverzeichnis	XVII
Literaturverzeichnis	9943
Einleitung	1

Kapitel 1 – Querschnittsthemen

A.	Klimaschutz in der EU	33
B.	Klimaschutz und Corona: EU-Aufbaufonds	95
C.	Klimaschutz und Digitalisierung mit KI	101
D.	Aktueller Klimazustand und zukünftige Klimaentwicklung – Einflussfaktoren, Folgen und Herausforderungen	111
E.	Klimaschutz und Grundrechte: Grundlagen und Fortentwicklung	125
F.	Vertiefung Europäische Grundrechte	197
G.	Klimaschutz und Wettbewerbsregeln	241
H.	Klimaschutz in der Industrie	259
J.	Klimaschutz und Kohleausstieg	279
K.	Klimaschutz und Rohstoffe	303
L.	Klimahaftungsrecht	323
M.	Klimakonferenz von Baku	349
N.	Perspektiven nach dem Klimaausstieg der USA	355
O.	Bilanz nach der Ampelregierung	365
P.	Klimaschutz und Baurecht	445
Q.	Clean Industrial Deal	459
R.	Das Klimaschutzrecht in Tschechien	473
S.	Das Klimaschutzrecht in Griechenland	491
T.	Der neue Art. 143h GG und die Folgen für den Klimaschutz: Verbindliche Klimaneutralität bis 2045?	511
U.	Klimaschutz nach dem schwarz-roten Koalitionsvertrag	525

Kapitel 2 – EU-Klimagesetz

A. Gesetzestext

EU-Klimagesetz	549
----------------------	-----

B. Kommentierung

Art. 1	Gegenstand und Anwendungsbereich	551
Art. 2	Ziel der Klimaneutralität	557
Art. 3/12	Europäischer wissenschaftlicher Beirat für Klimawandel	563
Art. 4	Klimazwischenziele der Union	571
Art. 5	Anpassung an den Klimawandel	592
Art. 6	Bewertung der Fortschritte und Maßnahmen der Union	603
Art. 7	Bewertung der nationalen Maßnahmen	608
Art. 8	Gemeinsame Bestimmungen für die Bewertung durch die Kommission	615
Art. 9	Öffentlichkeitsbeteiligung	619
Art. 10	Sektorspezifische Fahrpläne	621
Art. 11	Überprüfung	624
Art. 12	EU-Klimagesetz	626
Art. 13	EU-Klimagesetz	626
Art. 14	Inkrafttreten	626

Kapitel 3 – Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG)

A. Gesetzestext

Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG)	629
--------------------------------------	-----

B. Kommentierung

Abschnitt 1 – Allgemeine Vorschriften

§ 1	Zweck des Gesetzes	631
§ 2	Begriffsbestimmungen	674

Abschnitt 2 – Klimaschutzziele und Jahresemissionsmengen

§ 3	Nationale Klimaschutzziele	701
§ 3a	Beitrag des Sektors Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft	738
§ 3b	Beitrag technischer Senken, Verordnungsermächtigung	762
§ 4	Jahresemissionsgesamtmengen, Verordnungsermäch- tigungen	771
§ 5	Emissionsdaten, Verordnungsermächtigung	796

§ 5a	Projektionsdaten	804
§ 6	Bußgeldvorschriften	807
§ 7	Durchführungsvorschriften zur Europäischen Klimaschutzverordnung	816
§ 8	Vorgehen bei Überschreitung der Jahresemissionsge- samtmengen	821

Abschnitt 3 – Klimaschutzplanung

§ 9	Klimaschutzprogramme	831
§ 10	Berichterstattung	859

Abschnitt 4 – Expertenrat für Klimafragen

§ 11	Unabhängiger Expertenrat für Klimafragen, Verordnungser- mächtigung	864
§ 12	Aufgaben des Expertenrats für Klimafragen	870

Abschnitt 5 – Vorbildfunktion der öffentlichen Hand

§ 13	Berücksichtigungsgebot	879
§ 14	Bund-Länder-Zusammenarbeit	936
§ 15	Klimaneutrale Bundesverwaltung	981
§ 16	Übergangsvorschriften	992

Kapitel 4 – Klimaschutzgesetz NRW (KSG NRW)

A. Gesetzestext

Klimaschutzgesetz NRW (KSG NRW)	995
---------------------------------------	-----

B. Kommentierung

	Vorbemerkung	997
§ 1	Zweck des Gesetzes	1026
§ 2	Anwendungsbereich und Begriffsbestimmung	1033
§ 3	Klimaschutzziele Nordrhein-Westfalen	1037
§ 4	Umsetzung der Klimaschutzziele durch die Landesregierung	1043
§ 5	Klimaschutz durch andere öffentliche Stellen	1055
§ 6	Klimaschutzaudit	1058
§ 7	Klimaneutrale Landesverwaltung	1065
§ 8	Aufgaben des Landesamtes für Natur, Umwelt und Klima	1068
§ 9	Beirat	1069
§ 10	Inkrafttreten, Außerkrafttreten, Berichtspflicht	1072

Kapitel 5 – Bundes-Klimaanpassungsgesetz (KAnG)

A. Gesetzestext

Bundes-Klimaanpassungsgesetz (KAnG)	1075
---	------

B. Kommentierung

Einleitung	1077
§ 1 Ziel des Gesetzes	1083
§ 2 Begriffsbestimmungen	1093
§ 3 Vorsorgende Klimaanpassungsstrategie	1102
§ 4 Klimarisikoanalyse; Datenerhebung	1125
§ 5 Monitoring, Nachsteuerung bei Zielverfehlung	1132
§ 6 Klimaanpassungskonzepte auf Bundesebene	1138
§ 7 Klimaanangepasste Bundesliegenschaften	1142
§ 8 Berücksichtigungsgebot	1149
§ 9 Bund-Länder-Zusammenarbeit	1168
§ 10 Klimaanpassung der Länder	1191
§ 11 Berichte der Länder	1199
§ 12 Klimaanpassungskonzepte	1200
§ 13 Schlussvorschriften	1210
§ 14 Inkrafttreten	1211

Kapitel 6 – Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG)

A. Gesetzestext

Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG)	1215
---	------

B. Kommentierung

Abschnitt 1 – Allgemeine Vorschriften

§ 1 Zweck des Gesetzes	1217
§ 2 Anwendungsbereich	1245
§ 3 Begriffsbestimmungen	1255

Abschnitt 2 – Mengenplanung

§ 4 Jährliche Emissionsmengen	1262
§ 5 Flexibilisierungsinstrumente nach der EU-Klimaschutz- verordnung	1268

Abschnitt 3 – Grundpflichten der Verantwortlichen		
§ 6	Überwachungsplan, vereinfachter Überwachungsplan	1278
§ 7	Ermittlung und Bericht über Brennstoffemissionen	1284
§ 8	Abgabe von Emissionszertifikaten	1292
Abschnitt 4 – Emissionszertifikate, Veräußerung und Register		
§ 9	Emissionszertifikate	1295
§ 10	Veräußerung von Emissionszertifikaten	1298
§ 11	Ausgleich indirekter Belastungen	1313
§ 12	Nationales Emissionshandelsregister	1329
Abschnitt 5 – Gemeinsame Vorschriften		
§ 13	Zuständigkeiten	1332
§ 14	Überwachung, Datenübermittlung	1334
§ 15	Prüfstellen	1342
§ 16	Gebühren für individuell zurechenbare öffentliche Leistungen	1344
§ 17	Elektronische Kommunikation	1345
§ 18	Änderung der Identität oder Rechtsform des Verantwortlichen	1347
§ 19	Ausschluss der aufschiebenden Wirkung	1349
Abschnitt 6 – Sanktionen		
§ 20	Durchsetzung der Berichtspflicht	1352
§ 21	Durchsetzung der Abgabepflicht	1355
§ 22	Bußgeldvorschriften	1358
Abschnitt 7 – Evaluierung		
§ 23	Erfahrungsbericht	1364
Abschnitt 8 – Schlussvorschriften		
§ 24	Inkrafttreten	1368
C.	Abfallverbrennungsanlagen und Emissionshandel: aktuelle Perspektiven	1369
D.	Grundsätzliche Bedenken gegen eine Einbeziehung von MVA in den Emissionshandel	1387
Kapitel 7 – Steuerrecht		
A.	Steuerliche Förderung	1405
B.	Steuern für den Klimaschutz	1435

Stichwortverzeichnis	1451
----------------------------	------

Autorenverzeichnis

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

§ 4 KSG, Vorb.
KSG NRW–§ 10 KSG
NRW, § 1 BEHG,
§ 6 BEHG,
§ 8 BEHG–§ 21
BEHG,
BEHG C–BEHG D,
SteuerR B

Dr. jur. **Ernst Giese**

Rechtsanwalt, Giese & Partner, s.r.o., Prag Einf. R

Dr. jur. **Andreas Hamacher**

Rechtsanwalt, Pauly Rechtsanwälte, Köln § 2 KAnG–§ 7 KAnG

Christoph Hörbelt

Head of Renewable Solutions, Orsted Germany
GmbH, Hamburg Einf. H

Sebastian Holler

Rechtsanwalt, Giese & Partner, s.r.o., Prag Einf. R

Epameinondas Kalagiakos

Rechtsanwalt, Kalagiakos & Partner, Athen Einf. S

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

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

Julian Ley

Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungsrecht,
Redeker Sellner Dahs Rechtsanwälte PartG mbB,
Bonn BEHG D

Mgr. **Michael Mack**

Rechtsanwalt, Giese & Partner, s.r.o., Prag Einf. R

Prof. Dr. jur. **Gerrit Manssen**

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Universität
Regensburg Einf. P

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

Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Honorarprofessor
der RWTH Aachen, Kanzlei Prof. Muggenborg § 6 KSG, § 10 KSG

Benedikt Operhalsky, LL. M. Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf	§ 2 KSG–§ 3a KSG
Dr. jur. Herbert Posser Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Posser Spieth Wolfers & Partners, Düsseldorf	§ 9 KSG
Prof. Dr. jur. Johannes Saurer Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Umweltrecht, Infrastrukturrecht und Rechtsvergleichung, Universität Tübingen	Einl.
Prof. Dr. jur. Alexander Schink Rechtsanwalt, Honorarprofessor an der TU Berlin, Lehrbeauftragter an der RWTH Aachen University, Redeker Sellner Dahs Rechtsanwälte, Bonn	§ 13 KSG–§ 16 KSG, Vorb. KSG NRW–§ 10 KSG NRW, KAnG Einl.–§ 1 KAnG, § 8 KAnG–§ 14 KAnG, § 1 BEHG–§ 3 BEHG, BEHG D
Dr. jur. Holger Thärichen Rechtsanwalt	BEHG C
Dr. jur. Tobias Thienel Rechtsanwalt, Weissleder Ewer Rechtsanwälte Partnerschaft mbB, Kiel	§ 5 KSG–§ 5a KSG, § 11 KSG–§ 12 KSG
Dr. jur. Henning Thomas Rechtsanwalt (Syndikusrechtsanwalt), Lead Legal Counsel, Orsted Germany GmbH, Hamburg	Einf. H
Dr. jur. Gregor Weimer Rechtsanwalt, Grant Thornton, Berlin	SteuerR A