

<https://doi.org/10.1007/s10357-024-4406-z>

# Die Institutionalisierung von Klimaräten durch Klimaschutzgesetzgebung

Valentin Schatz, Jens Newig und Janosch Pfeffer

© Der/die Autor(en) 2024. Dieser Artikel ist eine Open-Access-Publikation.

Dieser Beitrag befasst sich mit der Rolle von klimapolitischen Beratungsgremien (zusammenfassend als Klimaräte bezeichnet) bei der Umsetzung von Klimaschutzzielen und -gesetzen. Er bietet zunächst aus politikwissenschaftlicher Perspektive einen konzeptuellen Überblick über solche Klimaräte, ihre Funktionen und die Möglichkeit, sie als partizipative und deliberative Institutionen auszugestalten. Im Anschluss unternimmt der Beitrag eine vergleichende rechtliche Analyse der Klimaräte, die auf den Ebenen der Europäischen Union, des Bundes und der Länder in Klimaschutzgesetzen institutionalisiert wurden. Hierbei liegt der Fokus auf den Funktionen, der Zusammensetzung und den Aufgaben dieser Gremien. Im Ergebnis nehmen sowohl die Zahl als auch der Grad der Institutionalisierung von Klimaräten zu. Es verbleiben aber insbesondere auf Bundes- und, in noch größerem Umfang, auf Landesebene ungenutzte Potenziale, was die institutionalisierte Einbindung der Klimaräte in die Klima-Governance und die Integration stärker partizipativ-deliberativ ausgestalteter Formate angeht.

## 1. Einleitung

Angesichts der zunehmenden Komplexität globaler Herausforderungen und anhaltender Krisen<sup>1</sup> ist es von entscheidender Bedeutung, dass politische Prozesse heute sowohl auf fundierten wissenschaftlichen Erkenntnissen als auch auf demokratischer Partizipation basieren.<sup>2</sup> Institutionalisierte Beratungs- und Beteiligungssysteme erlangen damit wachsende Bedeutung. Besonders der Klimaschutz stellt eine der drängendsten Gesellschaftsfragen des 21. Jahrhunderts dar. Angesichts der beispiellosen Komplexität dieses Politikfeldes, das allein in Bezug auf die Reduzierung von Treibhausgasen von der Verkehrs-, Energie- und Infrastrukturpolitik bis zur Landnutzungsplanung reicht, ist natur- und sozialwissenschaftliche Beratung unerlässlich für evidenz-informierte Politik und Gesetzgebung. Tiefgreifende Transformationen in Richtung einer klimaneutralen Gesellschaft erfordern staatliche Eingriffe, die unvermeidbar mit Auswirkungen auf die Lebenswelt einhergehen.<sup>3</sup> Dies birgt großes Konfliktpotential und könnte die Abnahme öffentlichen Vertrauens in politische Institutionen sowie den Erfolg demokratiefeindlicher Strömungen weiter verstärken. Vor diesem Hintergrund gewinnen Instrumente gesellschaftlicher Partizipation zur Förderung politischer Aushandlungsprozesse an Bedeutung.<sup>4</sup>

Während das Instrumentarium partizipativer Instrumente in lokalen Genehmigungs- und Planungsverfahren breit etabliert und gesetzlich geregelt ist,<sup>5</sup> fehlen bisher vergleichbare Verfahren auf Landes- und Bundesebene, wo Klimagesetzgebung maßgeblich stattfindet. Nicht verwunderlich sind daher die Forderungen nach der Einrichtung von losbasierten Bürgerräten auf Bundesebene, die von Akteuren der Klimaschutzbewegung, wie etwa der Letzten Generation, erhoben wurden.<sup>6</sup> Das Beteiligungsverfahren am Klimaschutzplan 2050, das 2015 von der Bundesregierung eingeleitet wurde, verdeutlicht ebenfalls den Trend zur verstärkten Einbindung der Bürgerinnen und Bürger in klimapolitische Entscheidungsprozesse.<sup>7</sup> Die Einberufung des Berliner „Klima-Bürger\*innenrats“ durch den Berliner Senat im Jahr 2021<sup>8</sup> und die Überlegungen des Landes Niedersachsen, zufällig geloste Bürger in den im Rahmen der Novelle des Niedersächsischen Klimaschutzgesetzes (NKlimaG) im Jahr 2023 neu geschaffenen Klimarat zu integrieren,<sup>9</sup> unterstreichen diese Entwicklung.

- 1) Vgl. zu globalen Polykrisen Lawrence/Homer-Dixon/Janzwood/Rockström/Renn/Donges, *Global Sustainability* 2024, Stand 18. 4. 2024, abrufbar unter <https://doi.org/10.1017/sus.2024.1>.
- 2) Heinrichs, in: Maasen/Weingart (Hrsg.), *Democratization of Expertise? Exploring Novel Forms of Scientific Advice in Political Decision-Making*, 2005, S. 41 ff.
- 3) *Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen*, *Welt im Wandel: Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation*, 2011, Stand 18. 4. 2024, abrufbar unter [https://www.wbgu.de/fileadmin/user\\_upload/wbgu/publikationen/hauptgutachten/hg2011/pdf/wbgu\\_jg2011.pdf](https://www.wbgu.de/fileadmin/user_upload/wbgu/publikationen/hauptgutachten/hg2011/pdf/wbgu_jg2011.pdf).
- 4) Pfeffer/Wehden/Klingenhage, *FJSB* 2021, 1.
- 5) Vgl. etwa Schütte/Wolff/von Vittorelli/Schumacher/Hünecke/Zschiesche/Stolpe/Habigt/Newig, *Evaluation der Öffentlichkeitsbeteiligung – Bessere Planung und Zulassung umweltrelevanter Vorhaben durch die Beteiligung von Bürgern und Umweltvereinigungen*, 2023, Stand 18. 4. 2024, abrufbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/evaluation-der-oeffentlichkeitsbeteiligung-bessere>; Hofmann/Papadopoulou/Gogos (Hrsg.), *Demokratisch-funktionale Analyse der Öffentlichkeitsbeteiligung im Umwelt- und Infrastrukturrecht*, 2016.
- 6) Rucht, *Die fünf Probleme mit einem Klimagesellschaftsrat*, *Zeit Online*, v. 7. 5. 2023, Stand 18. 4. 2024, abrufbar unter <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2023-05/letzte-generation-klima-gesellschaftsrat-klimapolitik-demokratie-klimaaktivisten>; *Letzte Generation*, *Gesellschaftsrat*, Stand 18. 4. 2024, abrufbar unter <https://letztegeneration.org/gesellschaftsrat/>.
- 7) Faas/Huesmann, *Die Bürgerbeteiligung zum Klimaschutzplan 2050 Ergebnisse der Evaluation*, 2017, Stand 18. 4. 2024, abrufbar unter [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/188-2017\\_BST\\_Endbericht\\_Klimaschutzplan\\_2050\\_Druckfreigabe.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/188-2017_BST_Endbericht_Klimaschutzplan_2050_Druckfreigabe.pdf).
- 8) Stand 18. 4. 2024, abrufbar unter <https://www.berlin.de/klimabuergerinnenrat/>.
- 9) Der Verein Mehr Demokratie e.V. wurde zu diesem Zweck für eine Ausschussanhörung am 21. 8. 2023 eingeladen und einer der Autoren führte Hintergrundgespräche. Vgl. *Mehr Demokratie*, *Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Klimaschutzes in Niedersachsen*, Drs. 19/1598 (liegt den Autoren vor).

Prof. Dr. Valentin Schatz, Juniorprofessor für Öffentliches Recht und Europarecht mit Schwerpunkt Nachhaltigkeit, Fakultät Nachhaltigkeit, Leuphana Universität Lüneburg, Lüneburg, Deutschland

Prof. Dr. Jens Newig, Professor für Governance und Nachhaltigkeit, Fakultät Nachhaltigkeit, Leuphana Universität Lüneburg, Lüneburg, Deutschland

Janosch Pfeffer, Wiss. Mitarbeiter, Professur für Governance und Nachhaltigkeit, Fakultät Nachhaltigkeit, Leuphana Universität Lüneburg, Lüneburg, Deutschland

In der Praxis hat sich die Politik zur besseren Integration von – meist wissenschaftlicher – Expertise in die Umwelt- und Klimapolitik in den vergangenen beiden Jahrzehnten in der Regel für die Einrichtung von Expertengremien entschieden,<sup>10</sup> die allerdings bisweilen pluralistisch, also nicht nur aus Wissenschaftlern, zusammengesetzt sind. Dazu gehören etwa themenbezogene (Bei-)Räte, die beispielsweise im Bereich Nachhaltigkeit in verschiedenen Funktionen und Ausgestaltungen unterstützend tätig werden.<sup>11</sup> So wurde beispielsweise bereits 2001 durch Beschluss der Bundesregierung der Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE)<sup>12</sup> eingerichtet. An die Konzeption solcher Beratungsgremien anknüpfend, aber durch hochgradig institutionalisierte Gremien im europäischen Ausland inspiriert, werden im Bereich der Klimapolitik zunehmend Klimaräte bzw. -beiräte in Klimaschutzgesetzen integriert.

Vor diesem Hintergrund bietet der vorliegende Beitrag zunächst aus politikwissenschaftlicher Perspektive einen konzeptionellen Überblick über klimapolitische Beratungsgremien, ihre Funktionen und die Möglichkeit, sie als partizipative und deliberative Institutionen auszugestalten. Im Anschluss unternimmt der Beitrag eine vergleichende rechtliche Analyse der Klimaräte, die auf den Ebenen der Europäischen Union (EU), des Bundes und der Länder in Klimaschutzgesetzen institutionalisiert wurden. Hierbei liegt der Fokus auf den Funktionen, der Zusammensetzung und den Aufgaben dieser Gremien. Abschließend fasst der Beitrag die wesentlichen Ergebnisse der Untersuchung in einem Fazit zusammen und gibt einen Ausblick auf mögliche künftige Entwicklungen.

## 2. Klimaräte: Von Expertenwissen zu deliberativer Demokratie

Obwohl die internationale Klimapolitik insbesondere im Rahmen der Klimarahmenkonvention<sup>13</sup> und des Übereinkommens von Paris<sup>14</sup> große Aufmerksamkeit erfährt,<sup>15</sup> werden die substanziellen Beiträge zur Reduktion von Treibhausgasemissionen auf nationaler (und subnationaler) Ebene ausgehandelt.<sup>16</sup> Dem Nationalstaat kommt damit eine zentrale Funktion zu, Reduktionsziele und -strategien zu entwickeln und diese auch rechtsverbindlich zu formulieren und durchzusetzen, so etwa in Klimaschutzstrategien oder Klimaschutzgesetzen.<sup>17</sup> Bereits 2020 wurden weltweit 1800 nationale Klimagesetze gezählt.<sup>18</sup>

Zentraler Bestandteil von über vierzig Klimagesetzen weltweit sind (unabhängige) wissenschaftliche Expertengremien.<sup>19</sup> Solche Gremien sollen die Erreichung rechtsverbindlicher Klimaziele wissenschaftlich unterstützen, beispielsweise durch die Wirksamkeitsabschätzung von Maßnahmen oder die Stärkung öffentlichen Vertrauens in die Maßnahmenqualität.<sup>20</sup> Politikwissenschaftliche Untersuchungen zeigen, dass wissenschaftliche Expertengremien Klimapolitik vielfältig unterstützen.<sup>21</sup> Doch das Ausmaß und die Erfolgsbedingungen ihres Beitrags zu ambitionierteren Maßnahmen und damit zur Zielerreichung bedürfen weiterer Untersuchung.<sup>22</sup> Das wissenschaftliche Beratungsgremium der Bundesregierung, der Expertenrat für Klimafragen,<sup>23</sup> erhält mit seiner öffentlichen Regierungskritik zwar regelmäßig mediale Aufmerksamkeit, löste zuletzt jedoch keine hinreichenden Folgehandlungen aus. Die Vorsitzende des Rates kritisierte entsprechend, dass Prüfberichte die Regierung zu nichts verpflichten.<sup>24</sup> Wenigstens hier scheint der ausschließlich mit Wissenschaftlern besetzte Expertenrat nicht in der Lage, die öffentliche und politische Unterstützung und Legitimität zu generieren, die Klimapolitikexperten als notwendig betrachten.<sup>25</sup> Zugleich ist aus verfassungsrechtlicher Sicht zu bedenken, dass die Ausgestaltung als rein beratendes Expertengremium sicherstellt, dass der Expertenrat keine Staatsgewalt i.S.d. Art. 20 Abs. 2 GG ausübt (und somit kein demokratisches

Legitimationserfordernis besteht) und auch nicht in die legislatorische Gestaltungsfreiheit des Parlaments eingreift.<sup>26</sup>

Demgegenüber gibt es zunehmende sozialwissenschaftliche Evidenz, dass die Einbeziehung von Interessengruppen und der breiten Bevölkerung in umweltbezogene Entscheidungsverfahren den Umweltspruch der Entscheidungen verbessert.<sup>27</sup> Vor diesem Hintergrund erhalten, neben der bereits etablierten Verbändebeteiligung, sog. Klima-Bürgerräte zunehmende Aufmerksamkeit in Europa.<sup>28</sup> Mit zufallsbasierten Methoden ausgewählte Bürger werden in diesen Räten von Wissenschaftlern informiert, können Interessengruppen anhören, und geben nach intensiver Diskussion Empfehlungen an politische Entscheidungsträger. Bürgerräte bieten, u. a. durch die Beteiligung diverser gesellschaftlicher Milieus, Möglichkeiten der politischen Legitimierung von Maßnahmen und können durch ihre Empfehlungen breite gesellschaftliche Unterstützung signalisieren.<sup>29</sup> Zufallsbasierte Bürgerräte unterscheiden sich damit in ihrer Zusammensetzung aber auch Funktion von reinen wissenschaftlichen Expertengremien. Die wenige

10) Vgl. allgemein zur Einbindung von Sachverständigen *Isensee/Kirchhof/Voßkuhle*, Sachverständige Beratung des Staates, HStR III 2005, § 43.

11) *Schomerus*, NuR 2011, 1; vgl. auch *Sieveling/Schomerus*, NuR 2020, 680.

12) Stand 18. 4. 2024, abrufbar unter <https://www.nachhaltigkeitsrat.de/ueber-den-rat/>.

13) Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen, 9. 5. 1992, Stand 18. 4. 2024, abrufbar unter <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convger.pdf>.

14) Übereinkommen von Paris, 12. 12. 2015, Stand 18. 4. 2024, abrufbar unter [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:22016A1019\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:22016A1019(01)).

15) *Pattberg/Widerberg/Kaiser/Stripple*, Intl Environ Agreements 2022, 295.

16) *Dubash*, Nature Climate Change 2020, 709f.; *Eskander/Fankhauser*, Nature Climate Change 2020, 750.

17) *Nash/Steuer*, Climate Policy 2021, 1120.

18) *Eskander/Fankhauser*, Nature Climate Change 2020, 750.

19) *Dudley/Jordan/Lorenzoni*, Zenodo 2021, Stand 18. 4. 2024, abrufbar unter <https://doi.org/10.5281/zenodo.4633677>.

20) *Dudley/Jordan/Lorenzoni*, Zenodo 2021, Stand 18. 4. 2024, abrufbar unter <https://doi.org/10.5281/zenodo.4633677>; *Averchenkova/Fankhauser/Finnegan*, Climate Policy 2021, 251.

21) *Averchenkova/Fankhauser/Finnegan*, Climate Policy 2021, 251; *Averchenkova/Fankhauser/Finnegan*, Climate Policy 2021, 1218.

22) *Dudley/Jordan/Lorenzoni*, Zenodo 2021, Stand 18. 4. 2024, abrufbar unter <https://doi.org/10.5281/zenodo.4633677>.

23) Siehe etwa *Expertenrat für Klimafragen*, Prüfbericht zu den Sofortprogrammen 2022 für den Gebäude- und Verkehrssektor: Prüfung der den Maßnahmen zugrundeliegenden Annahmen gemäß § 12 Abs. 2 Bundes-Klimaschutzgesetz, Stand 18. 4. 2024, abrufbar unter [https://expertenrat-klima.de/content/uploads/2022/08/ER\\_K2022\\_Pruefbericht-Sofortprogramme-Gebaeude-Verkehr.pdf](https://expertenrat-klima.de/content/uploads/2022/08/ER_K2022_Pruefbericht-Sofortprogramme-Gebaeude-Verkehr.pdf).

24) *Brose*, Expertenrat sieht große Lücken in den Sektoren Gebäude und Verkehr, Deutschlandfunk, v. 22. 8. 2023, Stand 18. 4. 2024, abrufbar unter <https://www.deutschlandfunk.de/bericht-klima-expertenrat-interview-brigitte-knopf-dlf-bb1393d4-100.html>.

25) *Averchenkova/Lazaro*, The design of an independent expert advisory mechanism under the European Climate Law: What are the options?, 2020, Stand 18. 4. 2024, abrufbar unter <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/publication/the-design-of-an-independent-expert-advisory-mechanism-under-the-european-climate-law/>.

26) Vgl. *Kohlrausch*, Ziele und Instrumente der deutschen Klimaschutzrahmengesetzgebung, 2023, S. 394ff.

27) *Newig/Jäger/Challies/Kochskämper*, Glob Environm Change 2023, 102705.

28) *Boswell/Dean/Smith*, Public Admin 2023, 182; *Willis/Curato/Smith*, WIRE's Clim Change 2022, Stand 18. 4. 2024, abrufbar unter <https://doi.org/10.1002/wcc.759>.

29) *Howarth/Bryant/Corner/Fankhauser/Gouldson/Whitmarsh/Willis*, Environ Resour Econ 2020, 1107; *Devaney/Torney/Breerton/Coleman*, Environ Commun 2020, 141.

wissenschaftliche Evidenz zu diesen Klima-Bürgerräten legt jedoch nahe, dass sie zwar ambitionierte Maßnahmen empfehlen, und vereinzelt klimapolitische Entscheidungen beeinflussen, diese Einflüsse jedoch aufgrund mangelnder Einbettung in das politische System äußerst begrenzt bleiben.<sup>30</sup> Eine stärkere Institutionalisierung (sub-)nationaler Bürgerräte könnte ihnen eine bedeutendere Rolle in der Entscheidungsfindung zuschreiben.<sup>31</sup> Besonders interessant sind daher Überlegungen, in Klimagesetzen eingebettete Expertenräte mit zufallsbasierter Bürgerdeliberation integrierend zu verbinden. Dies wurde bspw. bei der Novellierung des niedersächsischen Klimagesetzes im Jahr 2023 erwogen, letztlich aber nicht umgesetzt. Auch in der Rechtswissenschaft wird die politikwissenschaftliche Debatte zu zufallsbasierten Bürgerräten zunehmend rezipiert, wobei neben den verfassungsrechtlichen Grenzen ihres Einsatzes auch geeignete Regelungsstandorte für die Institutionalisierung solcher Bürgerräte diskutiert werden.<sup>32</sup>

Die Forschung zu klimapolitischen Expertenbeiräten und Klima-Bürgerräten (fortan zusammengefasst als Klimaräte) legt nahe, dass ihre Wirkung maßgeblich von den Details ihrer Ausgestaltung und politischen Einbettung abhängig ist.<sup>33</sup> Um Orientierung im Raum der Ausgestaltungsmöglichkeiten zu schaffen, werden hier drei konzeptionelle Dimensionen unterschieden:<sup>34</sup> Funktion, Rolle im Politikzyklus, Akteurskonstellation.

Klimaräte können eine *Wissensfunktion* erfüllen, indem sie Wissen für Politikformulierung, Folgenabschätzung und Evaluation bereitstellen.<sup>35</sup> Politisch besonders relevant ist die Auswahl von Wissensarten und -trägern, etwa aus wissenschaftlichen Disziplinen oder betroffenen Gruppen.<sup>36</sup> Außerdem können Klimaräte eine *Kontrollfunktion* (und auch *Advokatenfunktion*) einnehmen, wenn sie mandatiert sind, unabhängig und ggf. proaktiv Ziele und deren Erreichung zu überwachen und sich beispielsweise durch Empfehlungen für eine Zielerreichung einzusetzen.<sup>37</sup> Schließlich können sie eine *Legitimitätsfunktion*<sup>38</sup> erfüllen, indem sie die Kapazität zu kollektiv-verbindlichen Entscheidungen zur Erreichung von Klimazielen erhöhen.<sup>39</sup>

Dies kann etwa durch das Bestärken von Entscheidungsträgern und das Bieten von Rechtfertigungsmöglichkeiten, die Beeinflussung öffentlicher Diskurse und Meinung oder die Einschränkung des Mobilisierungspotentials politischer Vetospieler erfolgen.<sup>40</sup>

Darüber hinaus können Klimaräte hinsichtlich des Politikzyklus mit unterschiedlichen Mandaten ausgestaltet werden.<sup>41</sup> Dazu gehören jeweils die Kompetenz und die Kapazität, proaktiv tätig zu werden (Agenda-Setting); Politikmaßnahmen vorzuschlagen (Politikformulierung); Folgen von Politikmaßnahmen vor und nach Entscheidungen zu analysieren (Folgenabschätzung und Evaluation); und Maßnahmen nach eigenen Maßstäben zu bewerten und zu priorisieren (Maßnahmenbewertung und Auswahl relevanter Folgearten).<sup>42</sup>

Die Kapazität von Klimaräten, unterschiedliche Funktionen und Aufgaben zu erfüllen, hängt maßgeblich von deren Zusammensetzung ab.<sup>43</sup> So sind zufällig ausgewählte Bürger, wie sie etwa in Klima-Bürgerräten zu finden sind, kaum in der Lage, im Sinne der Wissensfunktion eine robuste Folgenabschätzung durchzuführen. Wissenschaftler und Interessenverbände hingegen können im Sinne der Legitimitätsfunktion nur äußerst bedingt für sich reklamieren, die Diversität betroffener gesellschaftlicher Gruppen zu repräsentieren.<sup>44</sup> Analytisch kann bei der Besetzung von Klimaräten zwischen Vertretern aus Politik, Behörden, Interessengruppen, Wissenschaft und der breiten Öffentlichkeit unterschieden werden. Gemischte Zusammensetzungen bieten Möglichkeiten paralleler Funktionserfüllung, wobei innere Organisations- und Entscheidungsstrukturen in den Mittelpunkt rücken.<sup>45</sup>

### 3. Institutionalisierung von Klimaräten in Klimaschutzgesetzen auf EU-, Bundes- und Länderebene

Vor dem dargestellten Hintergrund möglicher Funktionen und Ausgestaltungen von Klimaräten widmet sich dieser Abschnitt einer vergleichenden Bestandsaufnahme der Institutionalisierung von Klimaräten in Klimaschutzgesetzen auf

- 30) Ainscough/Willis, Climate Policy 2024, Stand 18. 4. 2024, abrufbar unter <https://doi.org/10.1080/14693062.2024.2303337>; Wells/Howarth/Brand-Correa, Climatic Change 2021, Stand 18. 4. 2024, abrufbar unter <https://doi.org/10.1007/s10584-021-03218-6>; Weber, The Influence of the 2022 Berlin Climate Assembly on Policy-Making, 2023, Abschlussarbeit, Leuphana Universität Lüneburg; Hoffmann, Quest for Ambitious Climate Policy: Can Citizens' Assemblies Make a Difference? A Case Study of National Climate Citizens' Assemblies in Germany and the UK, 2023, Abschlussarbeit, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg.
- 31) Ainscough/Willis, Climate Policy 2024, Stand 18. 4. 2024, abrufbar unter <https://doi.org/10.1080/14693062.2024.2303337>; Courant, Critical Policy Studies 2022, 162.
- 32) Vgl. etwa Pfeffer/Sahl, ZRP 2021, 153; Ziekow, Rechtsgutachten zu den rechtlichen Rahmenbedingungen des Tätigwerdens von losbasierten Bürgerräten in ergänzender Funktion zur Beschlussfassung durch den Deutschen Bundestag, 2021, Stand 18. 4. 2024, abrufbar unter <https://deutschlands-rolle.buergerrat.de/fileadmin/downloads/rechtsgutachten-buergerrat-bundesebene.pdf>; Pautsch, NJ 2022, 347; Böhm/Kersten, DÖV 2023, 361; Karamehmedovic, Alles auf Los: Durch Losverfahren besetzte Gremien und ihre demokratische Legitimation, Verfassungsblog, v. 9. 3. 2023, Stand 18. 4. 2024, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/alles-auf-los/>; Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag, Zum Bürgerrat „Ernährung im Wandel“: Verfassungsrechtliche Einordnung einzelner Kritikpunkte, 19. 7. 2023, WD 3 – 3000 – 077/23.
- 33) Abraham-Dukuma/Dioha/Bogado/Butu/Okpaleke/Hasan/Epe/Emodi, Sustainability 2020, 10280; Christensen/Serrano/Velarde, European Politics and Society 2019, 49; Ainscough/Willis, Climate Policy 2024, Stand 18. 4. 2024, abrufbar unter <https://doi.org/10.1080/14693062.2024.2303337>; Boswell/Dean/Smith, Public Administration 2022, 182; Courant, Critical Political Studies 2022, 162.

- 34) Vgl. Marier, Journal of European Public Policy 2009, 1204; Groux/Hoffman/Ottersen, Global Challenges 2018, 1800004.
- 35) Pielke, The honest broker: Making sense of science in policy and politics, 2007; Averchenkova/Fankhauser/Finnegan, Climate Policy, 2021, 1218; vgl. Mathis/Rose/Newig/Bauer, Environmental Policy and Governance 2023, 313.
- 36) Abraham-Dukuma/Dioha/Bogado/Butu/Okpaleke/Hasan/Epe/Emodi Sustainability 2020, 10280.
- 37) Dudley/Jordan/Lorenzoni, Zenodo 2021, Stand 18. 4. 2024, abrufbar unter <https://doi.org/10.5281/zenodo.4633677>.
- 38) Hier wird auf wahrgenommene Legitimität, wie sie empirisch zu beobachten ist, Bezug genommen. Diese muss von demokratietheoretischen Legitimitätsvorstellungen unterschieden werden.
- 39) Warren, American Political Science Review 2017, 39; Beauvais/Warren, European Journal of Political Research, 893.
- 40) Averchenkova/Fankhauser/Finnegan, Climate Policy, 2021, 1218; Marier, Journal of European Public Policy 2009, 1204.
- 41) Hoppe/Wessellink/Cairns, WIREs Clim Change 2013, 283; vgl. Renn/Schweizer/Dreyer/Klinke, Risiko: Über den gesellschaftlichen Umgang mit Unsicherheit, 2010, S. 206 ff.
- 42) In diesem Beitrag wird auf die Betrachtung von Entscheidungsbefugnissen und Implementierungsaufgaben verzichtet, da diese bei Klimaräten bisher keine Rollen spielen.
- 43) Averchenkova/Lazaro, The design of an independent expert advisory mechanism under the European Climate Law: What are the options?, 2020, Stand 18. 4. 2024, abrufbar unter <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/publication/the-design-of-an-independent-expert-advisory-mechanism-under-the-european-climate-law/>; Pfeffer/Wehden/Klingenhage, FJSB 2021, 1.
- 44) Vgl. Duncan/Robson-Williams/Edwards, Palgrave Commun 2020, Stand 18. 4. 2024, abrufbar unter <https://doi.org/10.1057/s41599-020-0448-x>.
- 45) Vgl. Renn/Schweizer/Dreyer/Klinke, Risiko: Über den gesellschaftlichen Umgang mit Unsicherheit, 2010, S. 206 ff.

Ebene der EU, des Bundes und der Länder.<sup>46</sup> Im Bereich der Klimapolitik lässt sich ein rasanter Zuwachs gesetzlich institutionalisierter Klimaräte beobachten. Die hier vorgenommene vergleichende Bestandsaufnahme beschränkt sich auf den Europäischen Wissenschaftlichen Beirat für Klimawandel (European Scientific Advisory Board on Climate Change, hier: EU-Beirat),<sup>47</sup> den auf Bundesebene eingerichteten Expertenrat für Klimafragen<sup>48</sup> sowie die in die Klimaschutzgesetze der Länder eingebundenen Klimaräte. Weitgehend außer Betracht bleiben unter anderem die vielfältigen kommunalen Klimaräte,<sup>49</sup> aber auch die in den Klimaschutzgesetzen anderer Staaten verankerten Klimaräte, deren Untersuchung einen zusätzlichen Erkenntnisgewinn verspricht.<sup>50</sup> Im Folgenden liegt der Fokus jeweils auf der Zusammensetzung und den Aufgaben der untersuchten Klimaräte.

### 3.1 Europäischer wissenschaftlicher Beirat für Klimawandel

Mit dem im Jahr 2021 geschaffenen EU-Beirat wurde im Rahmen des Europäischen Klimagesetzes (EU-Klimagesetz)<sup>51</sup> ein unabhängiges<sup>52</sup> wissenschaftliches Beratungsgremium institutionalisiert.<sup>53</sup> Da der EU-Beirat in den Zuständigkeitsbereich der Europäischen Umweltagentur (European Environment Agency bzw. EEA) fällt, wurde ein neuer Art. 10a in die Gründungsverordnung der EUA (EUA-VO)<sup>54</sup> aufgenommen, der Details zur Organisation des EU-Beirats regelt. Als zentrale Eigenschaften des EU-Beirats nennt Art. 3 Abs. 1 EU-Klimagesetz dessen Unabhängigkeit und sein wissenschaftliches und technisches Fachwissen im Zusammenhang mit dem Klimawandel.<sup>55</sup>

#### 3.1.1 Zusammensetzung

Der EU-Beirat setzt sich aus 15 „hochrangigen wissenschaftlichen Sachverständigen“ zusammen, die gemeinsam ein „breites Spektrum einschlägiger Disziplinen“ abdecken sollen.<sup>56</sup> Seine Mitglieder werden vom Verwaltungsrat der EEA für eine Amtszeit von vier Jahren benannt, die einmal verlängert werden kann.<sup>57</sup> Das Auswahlverfahren muss offen, fair und transparent sein.<sup>58</sup> Es dürfen höchstens zwei Mitglieder die Staatsangehörigkeit desselben EU-Mitgliedstaats besitzen.<sup>59</sup> Mitglieder müssen überdies „jede Gewähr für Unabhängigkeit“ bieten.<sup>60</sup> Nach Art. 10a Abs. 3 S. 2 EUA-VO „bemüht“<sup>61</sup> sich der Verwaltungsrat der EEA bei der Auswahl der Mitglieder des EU-Beirats um „ein breit gefächertes Fachwissen in verschiedenen Disziplinen und Sektoren sowie ein ausgewogenes Geschlechterverhältnis und geografische Ausgewogenheit.“ Zu den inhaltlichen Kriterien für die Auswahl der Mitglieder gehören wissenschaftliche Exzellenz, breites Fachwissen in für die Umsetzung der EU-Klimaziele relevanten Wissenschaften, Interdisziplinarität und Internationalität.<sup>62</sup> Der EU-Beirat ist somit ein ausschließlich wissenschaftliches besetztes Gremium.

#### 3.1.2 Aufgaben

Die Aufgaben des EU-Beirats sind abschließend in Art. 3 Abs. 2 EU-Klimagesetz aufgelistet. Er „berücksichtigt“ zunächst die wissenschaftlichen Ergebnisse aus den Berichten des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) und die wissenschaftlichen Klimadaten, wobei der Fokus auf für die EU relevanten Informationen liegt.<sup>63</sup> Der Beirat dient insoweit also der Transformation der internationalen wissenschaftlichen Erkenntnisse und Daten auf die EU-Ebene.<sup>64</sup> Eine weitere Aufgabe des EU-Beirats ist die wissenschaftliche Beratung sowie die Erstellung von Berichten über bestehende und vorgeschlagene Maßnahmen, Klimaziele und indikative Treibhausgasbudgets der EU.<sup>65</sup> Die Berichte des EU-Beirats betreffen auch die Vereinbarkeit der Maßnahmen, Klimaziele und indikativen Treibhausgasbudgets mit den Zielen des EU-Klimagesetz<sup>66</sup> und den internationalen Verpflichtungen der EU gem. dem Übereinkommen von Paris. Der EU-Beirat kann sich insoweit durchaus als unabhängiges wissenschaftliches Kontrollgremium zu den politischen EU-Institutionen positionieren.<sup>67</sup>

Die Berichte des EU-Beirats entfalten keine unmittelbare rechtliche Bindungswirkung. Allerdings spricht Erwägungsgrund 17 des EU-Klimagesetzes davon, dass die EU den wissenschaftlichen Bewertungen (auch) des EU-Beirats nachkommen sollte. Insoweit bestimmt Art. 4 Abs. 4 S. 2 EU-Klimagesetz, dass sich das von der Europäischen Kommission projizierte indikative Treibhausgasbudget der EU auf die besten verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse „gründet“. In diesem Rahmen ist die Europäische Kommission dazu verpflichtet, die Empfehlungen des EU-Beirats zu „berücksichtigen“. Daneben sind allerdings auch die angenommenen einschlägigen EU-Rechtsvorschriften zur Umsetzung des Klimaziels der Union für 2030 zu berücksichtigen, so dass nicht von einem ausschließlich wissenschaftlich fundierten Treibhausgasbudget gesprochen werden kann.<sup>68</sup> Auch wenn die Einhaltung einer solchen Berücksichtigungspflicht kaum überprüfbar ist,<sup>69</sup> ist sie doch Ausdruck einer intensivierten Integration wissenschaftlicher Expertise in die jeweiligen Entscheidungsprozesse. In diesem Zusammenhang darf daran erinnert werden, dass das Bundesverfassungsgericht in seinem Klimabeschluss eine Indikationswirkung des vom Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) auf Grundlage des

46) Vgl. zu den Klimaräten auf Bundes- und Landesebene bereits Kohlrausch, Ziele und Instrumente der deutschen Klimaschutzrahmengesetzgebung, 2023, S. 399 ff.

47) Stand 18. 4. 2024, abrufbar unter <https://climate-advisory-board.europa.eu/>.

48) Stand 18. 4. 2024, abrufbar unter <https://expertenrat-klima.de/>.

49) Vgl. etwa Bayerischer Städtetag, Die Städte im Klimawandel, 2022, Stand 18. 4. 2024, abrufbar unter [https://www.bay-staedtetag.de/fileadmin/Downloads/Verschiedene/Tagungspapier\\_2022.pdf](https://www.bay-staedtetag.de/fileadmin/Downloads/Verschiedene/Tagungspapier_2022.pdf), S. 27; Haupt/Irmisch/Eckersley, Handlungsempfehlungen für eine bessere Klimakoordination in Kommunen, 2022, Stand 18. 4. 2024, abrufbar unter [https://leibniz-irs.de/fileadmin/user\\_upload/IRS\\_Dialog\\_Transferpublikationen/2022/IRS\\_Dialog\\_7-2022-Handlungsempfehlungen.pdf](https://leibniz-irs.de/fileadmin/user_upload/IRS_Dialog_Transferpublikationen/2022/IRS_Dialog_7-2022-Handlungsempfehlungen.pdf), S. 3 f.

50) Vgl. etwa Duwe/Stockhaus, Klimaschutzgesetze in Europa, 2019, Stand 18. 4. 2024, abrufbar unter <https://www.ecologic.eu/sites/default/files/publication/2019/3573-wwf-ksg-gutachten2-eu-klimaschutzgesetze-de-webfassung.pdf>, S. 28 ff.; Evans/Duwe, Climate Governance Systems in Europe: The Role of National Advisory Bodies, 2021, Stand 18. 4. 2024, abrufbar unter <https://www.ecologic.eu/sites/default/files/publication/2021/Evans-Duwe-Climate-governance-in-Europe-the-role-of-national-advisory-bodies-2021-Ecologic-Institute.pdf>, S. 25 ff.

51) Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 30. 6. 2021, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1119/oj>.

52) Vgl. Art. 10a Abs. 4 und 5 EUA-VO; Frenz, 2. Aufl. 2022, EU-Klimagesetz Art. 3 Rdnr. 21.

53) Vgl. Art. 3 Abs. 1 EU-Klimagesetz.

54) Verordnung (EG) Nr. 401/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23. 4. 2009, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2009/401/2021-07-29>.

55) Vgl. auch Erwägungsgrund 24 EU-Klimagesetz.

56) Vgl. Art. 10a Abs. 2 S. 1 EUA-VO. Vgl. ausführlich zur Zusammensetzung Frenz, 2. Aufl. 2022, EU-Klimagesetz Art. 3 Rdnr. 17 ff.

57) Vgl. Art. 10a Abs. 3 S. 1 EUA-VO.

58) Vgl. Art. 10a Abs. 3 S. 1 EUA-VO.

59) Vgl. Art. 10a Abs. 2 S. 3 EUA-VO.

60) Vgl. Art. 10a Abs. 2 S. 4 EUA-VO.

61) Hierbei handelt es sich lediglich um eine „Orientierungslinie“. Vgl. dazu Frenz, 2. Aufl. 2022, EU-Klimagesetz Art. 3 Rdnr. 19.

62) Vgl. Art. 10a Abs. 3 S. 3 EUA-VO.

63) Vgl. Art. 3 Abs. 2 lit. a) EU-Klimagesetz.

64) Frenz, 2. Aufl. 2022, EU-Klimagesetz Art. 3 Rdnr. 4 f.

65) Vgl. Art. 3 Abs. 2 lit. b) EU-Klimagesetz.

66) Vgl. Art. 2 Abs. 1 EU-Klimagesetz: Klimaneutralität bis 2050.

67) Frenz, 2. Aufl. 2022, EU-Klimagesetz Art. 3 Rdnr. 9.

68) Frenz, 2. Aufl. 2022, EU-Klimagesetz Art. 3 Rdnr. 10.

69) Vgl. Frenz, 2. Aufl. 2022, EU-Klimagesetz Art. 4 Rdnr. 34: „nur zu berücksichtigen“.

IPCC-Berichts von 2018 ermittelten CO<sub>2</sub>-Gesamtbudgets sowie des IPCC-Berichts selbst angenommen hat.<sup>70</sup> Es ist nicht von vornherein auszuschließen, dass auch durch die Gerichtsbarkeit der EU eine durch die Institutionalisierung des EU-Beirats zusätzlich legitimierte Indikationswirkung beispielsweise des ermittelten EU-Treibhausgasbudgets angenommen wird. Dies ändert allerdings nichts daran, dass die Festlegung von Klimareduktionszielen und konkreten Maßnahmen Aufgabe des Gesetzgebers bleibt.<sup>71</sup>

Eine weitere Aufgabe des EU-Beirats besteht darin, einen Beitrag zum Austausch unabhängiger wissenschaftlicher Erkenntnisse zu leisten.<sup>72</sup> Vom Mandat des EU-Beirats erfasst ist überdies die Ermittlung von zur Verwirklichung der EU-Klimaziele erforderlichen Maßnahmen und Möglichkeiten.<sup>73</sup> Diese Kompetenz erlaubt es dem Beirat, selbstständig – also ähnlich wie das Committee on Climate Change des Vereinigten Königreichs – Klimaschutzmaßnahmen zu ermitteln und mit entsprechenden Empfehlungen auf politische Entscheidungsprozesse einzuwirken.<sup>74</sup> Im Rahmen dieser politischen Beratungsaufgabe hat der EU-Beirat einen weiten Ermessensspielraum bezüglich der Frage, welche Maßnahmen er (vor dem Hintergrund der im Klimaschutz typischerweise unsicheren Datenlage) für „erforderlich“ hält.<sup>75</sup> Die letztgenannte Aufgabe des EU-Beirats ist es, das Bewusstsein für den Klimawandel und seine Auswirkungen zu schärfen und den Dialog sowie die Zusammenarbeit zwischen wissenschaftlichen Gremien innerhalb der EU zu fördern, um die bestehenden Tätigkeiten und Anstrengungen zu ergänzen.<sup>76</sup> Im Rahmen dieser Aufgabe wirkt der Beirat auch in die Öffentlichkeit.<sup>77</sup>

Als Grundlage für die Tätigkeit des Beirats dienen die besten verfügbaren und neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse, wobei unter den internationalen Gremien die neuesten Berichte des IPCC und der Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IP-BES) explizit hervorgehoben werden.<sup>78</sup> Das Verfahren des EU-Beirats muss transparent gestaltet sein, wozu auch gehört, dass seine Berichte öffentlich zugänglich gemacht werden.<sup>79</sup> Der EU-Beirat kann auch die Tätigkeit nationaler Klimaberatungsgremien berücksichtigen,<sup>80</sup> womit allerdings keine Pflicht verbunden ist.<sup>81</sup> Die Gründe hierfür dürften sein, dass nicht alle Mitgliedstaaten ein nationales Klimaberatungsgremium eingerichtet haben und dass die existierenden Gremien inhaltlich stark national ausgerichtet sind.<sup>82</sup> Die Mitgliedstaaten sind zwar ausdrücklich dazu eingeladen, entsprechende Gremien einzurichten, um die Rolle der Wissenschaft im Bereich der Klimapolitik zu stärken.<sup>83</sup> Eine flächendeckende Pflicht der Mitgliedstaaten hierzu wurde aber, anders als vom Europäischen Parlament vorgeschlagen,<sup>84</sup> letztlich nicht in das EU-Klimagesetz aufgenommen.<sup>85</sup>

### 3.2 Expertenrat für Klimafragen

Auf Grundlage von § 11 Abs. 1 S. 1 KSG wurde im Jahr 2020 auf Bundesebene der Expertenrat für Klimafragen eingerichtet. Der Expertenrat ist ein unabhängiges<sup>86</sup> sachverständiges Gremium, das dazu dient „eine unabhängige, thematisch spezialisierte und wissenschaftlich fundierte Begleitung des Prozesses zur Erreichung der Klimaschutzziele zu ermöglichen“.<sup>87</sup> Als Vorbild für den Expertenrat diente das Committee on Climate Change des Vereinigten Königreichs.<sup>88</sup> Regelungen zur Zusammensetzung und Organisation des Expertenrats finden sich sowohl in § 11 KSG als auch in der auf Grundlage von § 11 Abs. 5 KSG von der Bundesregierung erlassenen Verordnung zur Ausgestaltung des unabhängigen Expertenrats für Klimafragen und zur Einsetzung der Geschäftsstelle (ExpertenratV).<sup>89</sup>

#### 3.2.1 Zusammensetzung

Der Expertenrat besteht aus fünf sachverständigen Personen verschiedener Disziplinen, die von der Bundesregierung für die Dauer von fünf Jahren benannt werden.<sup>90</sup> Um diese In-

terdisziplinarität sicherzustellen, muss jeweils ein Mitglied des Expertenrats „hervorragende wissenschaftliche Kenntnisse und Erfahrungen“ in einem der folgenden Gebiete vorweisen: Klimawissenschaften, Wirtschaftswissenschaften, Umweltwissenschaften oder soziale Fragen.<sup>91</sup> Insgesamt soll der Expertenrat auch übergreifende Expertise (mindestens) zu den Sektoren Energiewirtschaft, Industrie, Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft und Abfallwirtschaft abbilden.<sup>92</sup> Bei der Besetzung des Expertenrats ist zudem eine „gleichberechtigte Vertretung von Frauen und Männern“ sicherzustellen.<sup>93</sup> Es handelt sich beim Expertenrat mithin wie beim EU-Beirat um ein rein wissenschaftlich besetztes Gremium.

#### 3.2.2 Aufgaben

Die Aufgaben des Expertenrats sind abschließend in § 12 KSG geregelt und lassen sich im Wesentlichen in vier Aufgabenbereiche unterteilen: Bewertung der Klimaschutzdaten, Prüfung der Sofortprogramme, Stellungnahmen und Gutachten. Noch nicht im Detail berücksichtigt sind die Änderungen, die sich aus der jüngsten Novelle des KSG<sup>94</sup> für die Aufgaben des Expertenrats ergeben.<sup>95</sup>

##### 3.2.2.1 Bewertung der Klimaschutzdaten

Zu den zentralen Aufgaben des Expertenrats gehört zunächst die Prüfung und Bewertung der jährlich vom Um-

70) BVerfG, Beschl. v. 24. 3. 2021 – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20, NJW 2021, 1723, Rdnr. 236 ff.

71) *Frenz*, 2. Aufl. 2022, EU-Klimagesetz Art. 3 Rdnr. 8.

72) Vgl. Art. 3 Abs. 2 lit. c) EU-Klimagesetz.

73) Vgl. Art. 3 Abs. 2 lit. d) EU-Klimagesetz.

74) Vgl. *Fellenberg/Guckelberger/Edenharter*, 1. Aufl. 2022, KSG § 12 Rdnr. 4.

75) *Frenz*, 2. Aufl. 2022, EU-Klimagesetz Art. 3 Rdnr. 12.

76) Vgl. Art. 3 Abs. 2 lit. e) EU-Klimagesetz.

77) *Frenz*, 2. Aufl. 2022, EU-Klimagesetz Art. 3 Rdnr. 13.

78) Vgl. Art. 3 Abs. 3 S. 1 EU-Klimagesetz.

79) Vgl. Art. 3 Abs. 3 S. 2 EU-Klimagesetz.

80) Vgl. Art. 3 Abs. 3 S. 3 EU-Klimagesetz.

81) *Frenz*, 2. Aufl. 2022, EU-Klimagesetz Art. 3 Rdnr. 15.

82) Vgl. *Frenz*, 2. Aufl. 2022, EU-Klimagesetz Art. 3 Rdnr. 16, der ein System vorschlägt, das neben dem EU-Beirat auch nationale Beratungsgremien umfasst.

83) Vgl. Art. 3 Abs. 4 und Erwägungsgrund 24 EU-Klimagesetz.

84) Europäisches Parlament, Abänderungen des Europäischen Parlaments v. 8. 10. 2020 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der VO (EU) Nr. 2018/1999 (Europäisches Klimagesetz), P9\_TA(2020)0253, S. 56.

85) *Schlacke/Köster/Thierjung*, EuZW 2021, 620, 624.

86) Vgl. § 11 Abs. 3 S. 1 KSG; § 3 ExpertenratV; *Wittmann*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 102. EL September 2023, KSG § 11 Rdnr. 9.

87) Vgl. BT-Drs. 19/14337, S. 35; *Wickel*, BerlKommEnergieR, 5. Aufl. 2022, KSG § 11 Rdnr. 1.

88) Vgl. zum Committee on Climate Change *McGregor/Swales/Winning*, Energy Policy 2012, 466; *Saurer*, NuR 2018, 581, 583 f.; *Averchenkova/Fankhauser/Finnegan*, Climate Policy 2021, 1218; *Dudley/Jordan/Lorenzoni*, Global Environmental Change 2022, 102589.

89) Expertenrat-Verordnung v. 9. 11. 2020, BGBl. I S. 2386.

90) Vgl. § 11 Abs. 1 S. 1, 2 KSG.

91) Vgl. § 11 Abs. 1 S. 2 KSG.

92) Vgl. § 11 Abs. 1 S. 3 i. V. m. § 4 Abs. 1 KSG. Vgl. zur Frage, ob durch den Verweis auf § 4 Abs. 1 S. 2 KSG zusätzlich der Sektor „Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (LULUCF)“ erfasst: *Wickel*, BerlKommEnergieR, 5. Aufl. 2022, KSG § 11 Rdnr. 8.

93) Vgl. § 11 Abs. 1 S. 4 KSG; dazu *Wittmann*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 102. EL September 2023, KSG § 11 Rdnr. 5.

94) Deutscher Bundestag, Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes, BT-Drs. 20/8290, 11. 9. 2023.

95) Vgl. *Kalis*, KlimR 2023, 354, 358 ff.

weltbundesamt (UBA) erstellten Emissionsdaten nach § 5 Abs. 1 und 2 KSG im Rahmen des Monitorings.<sup>96</sup> Seinen Bericht legt der Expertenrat sowohl der Bundesregierung als auch dem Bundestag vor.<sup>97</sup> Diese Regelung soll sicherstellen, dass Bundesregierung und Bundestag gemeinsam mit den Emissionsdaten eine wissenschaftlich fundierte Einschätzung zu diesen Daten durch den Expertenrat als ein unabhängiges Beratungsgremium erhalten.<sup>98</sup> Diese „Notarsaufgabe“<sup>99</sup> des Expertenrats ist rein reaktiv ausgestaltet und ermöglicht kein proaktives Tätigwerden in Form von politischen Empfehlungen bzw. einer ex-ante-Evaluierung alternativer Optionen.<sup>100</sup> Ursprünglich war ein jährliches Hauptgutachten vorgesehen, in dem der Expertenrat die jährlichen Klimaschutzberichte der Bundesregierung bewertet und Empfehlungen abgegeben hätte.<sup>101</sup> Diese Lücke müssen gegebenenfalls – jedenfalls teilweise – andere Expertengremien wie der SRU<sup>102</sup> oder der Lenkungsreis der Wissenschaftsplattform Klimaschutz<sup>103</sup> füllen, die allerdings nicht in das Regime des KSG integriert sind.

### 3.2.2.2 Prüfung der Sofortprogramme

Nach § 8 Abs. 1 KSG löst die Vorlage der Bewertung der Emissionsdaten durch den Expertenrat nach § 12 Abs. 1 KSG im Falle der Überschreitung der zulässigen Jahresemissionsmenge für einen Sektor die Frist von drei Monaten für die Erstellung von Sofortprogrammen durch das jeweils zuständige Bundesministerium aus.<sup>104</sup> Die Bundesregierung muss anschließend über die zu ergreifenden Maßnahmen beraten und „schnellstmöglich“ ein sektorspezifisches Sofortprogramm beschließen.<sup>105</sup> Nach einem noch nicht rechtskräftigen Urteil des OVG Berlin-Brandenburg ist die Verpflichtung, ein Sofortprogramm gem. § 8 Abs. 2 S. 1, S. 2 i. V. m. § 8 Abs. 1 KSG zu beschließen, justizibel – und Umweltverbände nach § 1 Abs. 1 Nr. 4 UmwRG insoweit klagebefugt.<sup>106</sup> Die jüngste Novelle des KSG setzt unter anderem eine Überschreitung der Emissionsbudgets in zwei aufeinanderfolgenden Jahren voraus und ersetzt das bisherige Konzept sektorspezifischer Sofortprogramme durch sektorübergreifende „Maßnahmen, die

die Einhaltung der Summe der Jahresemissionsgesamtmengen für diese Jahre sicherstellen“.<sup>107</sup>

Eine weitere Aufgabe des Expertenrats im Rahmen der Erstellung der Sofortprogramme nach der aktuellen Gesetzeslage ist die Prüfung der Annahmen (und nur dieser<sup>108</sup>) zur Treibhausgasreduktion, die den im Rahmen der Sofortprogramme vorgeschlagenen Maßnahmen nach § 8 Abs. 2 KSG zugrunde liegen.<sup>109</sup> Diese Prüfung erfolgt jeweils vor der Erstellung der dazugehörigen Beschlussvorlage für die Bundesregierung.<sup>110</sup> Da diese wissenschaftliche Prüfung eine Beurteilung der voraussichtlichen Effektivität der Maßnahmen ermöglicht, dient sie der Zielerreichung.<sup>111</sup> Der Prüfungsumfang des Expertenrats beschränkt sich dabei auf das Potenzial der Maßnahmen zur Senkung der Treibhausgasemissionen und erfasst *nicht* die Eignung des Sofortprogramms insgesamt zur Erreichung der Ziele des KSG.<sup>112</sup> Dieser reduzierte Prüfungsumfang schränkt die Einwirkungsmöglichkeiten des Expertenrats durch proaktive Empfehlungen (etwa zu alternativen Maßnahmen) ein.<sup>113</sup> Das Ergebnis der Prüfung des Expertenrats ist der Beschlussvorlage beizufügen.<sup>114</sup>

### 3.2.2.3 Stellungnahmen

Zudem gibt der Expertenrat auf Anfrage der Bundesregierung Stellungnahmen zu bestimmten Maßnahmen ab, bevor die Bundesregierung diese veranlasst.<sup>115</sup> Unter diese Regelung fallen Änderungen oder Festlegungen der Jahresemissionsmengen nach dem KSG<sup>116</sup>, die Fortschreibung des Klimaschutzplans<sup>117</sup> und der Beschluss von Klimaschutzprogrammen nach § 9 KSG.<sup>118</sup> Diese Regelung soll sicherstellen, dass der Expertenrat „bei zentralen Maßnahmen der Bundesregierung zur Erreichung der Klimaschutzziele einbezogen wird“.<sup>119</sup> Die Anfrage von Stellungnahmen bereits vor Beschlussfassung<sup>120</sup> steht dabei nach dem Wortlaut der Norm nicht im Ermessen der Bundesregierung, sondern ist in den aufgezählten Fällen zwingend.<sup>121</sup> Es ist generell ein

96) Vgl. § 12 Abs. 1 KSG; *Schlacke*, EnWZ 2020, 355, 360.

97) Vgl. § 12 Abs. 1 KSG.

98) Vgl. BT-Drs. 19/14337, 35; *Fellenberg/Guckelberger/Edenharter*, 1. Aufl. 2022, KSG § 12 Rdnr. 7.

99) *Klinski/Scharlau/v. Swieykowski-Trzaska/Keimeyer/Sina*, NVwZ 2020, 1, 4 mit Verweis auf ein Zitat von BMUV-Staatssekretär Flasbarth in *Ismar/Zaremba*, „Es wird nichts abgeschwächt“: Bundesregierung wehrt sich gegen Klimavorwurf, Tagesspiegel, 7.10.2019, Stand 18.4.2024, abrufbar unter <https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/bundesregierung-wehrt-sich-gegen-klimavorwurf-6701290.html>.

100) Vgl. *Fellenberg/Guckelberger/Edenharter*, 1. Aufl. 2022, KSG § 12 Rdnr. 1, 7; *Franzius*, EnWZ 2019, 435, 437 mit Verweis auf *Edenhofer/Flachland/Kalkuhl/Knopf/Pahle*, Bewertung des Klimapakets und nächste Schritte, 2019, Stand 18.4.2024, abrufbar unter [https://www.mcc-berlin.net/fileadmin/data/B2.3\\_Publications/Working%20Paper/2019\\_MCC\\_Bewertung\\_des\\_Klimapakets.pdf](https://www.mcc-berlin.net/fileadmin/data/B2.3_Publications/Working%20Paper/2019_MCC_Bewertung_des_Klimapakets.pdf) (3f., 13f.); *Schütte/Winkler*, ZUR 2020, 120, 121; *Schlacke*, EnWZ 2020, 355, 360.

101) *Klinski/Scharlau/v. Swieykowski-Trzaska/Keimeyer/Sina*, NVwZ 2020, 1, 5.

102) Vgl. *Klinski/Scharlau/v. Swieykowski-Trzaska/Keimeyer/Sina*, NVwZ 2020, 1, 5.

103) Vgl. *Schlacke*, EnWZ 2020, 355, 361.

104) Vgl. *Wickel*, BerlKommEnergieR, 5. Aufl. 2022, KSG § 12 Rdnr. 8.

105) Vgl. § 8 Abs. 2 S. 1 KSG.

106) OVG Berlin, Urt. v. 30.11.2023 – OVG 11 A 11/22, OVG 11 A 27/22, OVG 11 A 1/23 – Urteilsgründe noch nicht veröffentlicht. Siehe dazu *Welker*, Rechtsbruch im Klimaschutz: Zur Verurteilung der Bundesregierung, ein Klimaschutz-Sofortprogramm vorzulegen, Verfassungsblog, v. 30.11.2023, Stand 18.4.2024, abrufbar unter <https://dx.doi.org/10.59704/2e77db3fdec50925>.

107) Deutscher Bundestag, Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes, BT-Drs. 20/8290, 11.9.2023, S. 24. Vgl. zur Kritik *Ciré/Schönberger*, Schiff mit Schlagseite: Warum die Änderung des Klimaschutzgesetzes die Klimaziele gefährdet, Verfassungsblog, v. 31.7.2023, Stand 18.4.2024, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/klimaschutzgesetz-novelle-sektorziele/>; *Schönberger*, Die Klimaziele werden nicht dadurch erreicht, dass man sie abschafft, Verfassungsblog, 16.11.2022, Stand 18.4.2024, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/die-klimaziele-werden-nicht-dadurch-erreicht-dass-man-sie-abschafft/>; *Hecker*, Schwach, aber rechtmäßig: Die Abschwächung des Klimaschutzgesetzes verstößt nicht gegen das Grundgesetz, Verfassungsblog, 12.9.2023, Stand 18.4.2024, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/schwach-aber-rechtmassig/>; *Kalis*, KlimR 2023, 354; *Willert/Nesselhauf*, KlimaR, 135; *Hofmann*, ZRP 2023, 201.

108) Vgl. *Frenz/Thienel*, 2. Aufl. 2022, KSG § 12 Rdnr. 6.

109) Vgl. § 12 Abs. 2 KSG.

110) Vgl. § 12 Abs. 2 i. V. m. § 8 Abs. 2 S. 3 KSG.

111) BT-Drs. 19/14337, 36; *Fellenberg/Guckelberger/Edenharter*, 1. Aufl. 2022, KSG § 12 Rdnr. 9; *Frenz/Thienel*, 2. Aufl. 2022, KSG § 12 Rdnr. 5.

112) Vgl. *Fellenberg/Guckelberger/Edenharter*, 1. Aufl. 2022, KSG § 12 Rdnr. 9; *Wickel*, BerlKommEnergieR, 5. Aufl. 2022, KSG § 12 Rdnr. 10; *Frenz/Thienel*, 2. Aufl. 2022, KSG § 12 Rdnr. 6.

113) Kritisch *Fellenberg/Guckelberger/Edenharter*, 1. Aufl. 2022, KSG § 12 Rdnr. 10.

114) Vgl. § 8 Abs. 2 S. 4 KSG.

115) Vgl. § 12 Abs. 3 KSG.

116) Vgl. § 12 Abs. 3 Nr. 1 KSG.

117) Vgl. § 12 Abs. 3 Nr. 2 KSG.

118) Vgl. § 12 Abs. 3 Nr. 3 KSG.

119) BT-Drs. 19/14337, 36.

120) Vgl. *Fellenberg/Guckelberger/Edenharter*, 1. Aufl. 2022, KSG § 12 Rdnr. 12.

121) *Frenz/Thienel*, 2. Aufl. 2022, KSG § 12 Rdnr. 7; *Kohlrausch*, ZUR 2020, 262, 270.

Merkmal des Expertenrats, dass das „Ob“ der Beratung mit Ausnahme der Sondergutachten nach § 12 Abs. 4 S. 2 KSG (dazu unten) nicht fakultativ, sondern verbindlich festgelegt ist.<sup>122</sup> Dadurch kommt die Bedeutung einer kontinuierlichen wissenschaftlichen Beratung der Klimaschutzpolitik im Lichte der rasanten Entwicklung wissenschaftlicher Erkenntnisse in diesem Bereich zum Ausdruck.<sup>123</sup> Auch bei der Abgabe dieser Stellungnahmen ist der Expertenrat auf die Prüfung der den geplanten Maßnahmen zugrunde gelegten Annahmen beschränkt und hat darüber hinaus kein Mandat zur politischen Beratung und zur Beurteilung der Maßnahmen.<sup>124</sup>

### 3.2.2.4 Gutachten

Eine weitere Aufgabe des Expertenrats liegt darin, alle zwei Jahre ein Gutachten zu den bisherigen Entwicklungen der Treibhausgasemissionen, zu Trends bezüglich der Jahresemissionsmengen und zur Wirksamkeit von Maßnahmen mit Blick auf die Zielerreichung nach dem KSG zu erstellen.<sup>125</sup> Diese Gutachten werden sowohl der Bundesregierung als auch dem Bundestag vorgelegt.<sup>126</sup> Damit wird die Rolle des Expertenrats gestärkt, weil die Gutachten im Gegensatz zu den in § 12 Abs. 1 bis 3 KSG genannten Aufgaben eine Bewertung der *Wirksamkeit* Klimaschutzmaßnahmen der Bundesregierung ermöglicht, die nicht lediglich auf die den Maßnahmen zugrunde liegenden Annahmen beschränkt ist.<sup>127</sup> Nach dem Wortlaut der Vorschrift kann aber nicht davon ausgegangen werden, dass der Expertenrat im Rahmen seiner Bewertung eigenständig Maßnahmen vorschlagen oder bisher nicht von der Bundesregierung beschlossene oder geplante alternative Maßnahmen bewerten kann.<sup>128</sup>

Zusätzlich zu den regelmäßigen Gutachten erstellt der Expertenrat Sondergutachten, wenn er von der Bundesregierung oder dem Bundestag durch Beschluss dazu beauftragt wird.<sup>129</sup> Nach dem Wortlaut der Vorschrift sind Sondergutachten nicht von vornherein auf die Prüfungsthemen des § 12 Abs. 1 bis 3 KSG beschränkt, weshalb Sondergutachten zu vertiefenden Fragestellungen beauftragt werden können.<sup>130</sup> Da der Expertenrat seine Bewertung der Emissionsdaten nach § 12 Abs. 1 KSG sowie die Gutachten nach § 12 Abs. 4 KSG auch dem Bundestag vorlegt und der Bundestag zudem Sondergutachten des Expertenrats beauftragen kann, hat der Expertenrat auch eine (wenn auch begrenzte<sup>131</sup>) Rolle bei der parlamentarischen Kontrolle der Klimaschutzpolitik der Bundesregierung inne.<sup>132</sup> Zudem unterstützt der Expertenrat die öffentliche Kontrolle der Klimapolitik durch die Veröffentlichung seiner Beschlüsse nach § 5 Abs. 1 S. 3 ExpertenratV.<sup>133</sup> Hierzu zählen alle (Prüf-) Berichte, Stellungnahmen und Gutachten.<sup>134</sup>

### 3.3 Klimaräte auf Landesebene

Die Institutionalisierung von Klimaräten und -beiräten in Klimaschutzgesetzen ist mittlerweile auch auf Landesebene weit verbreitet. Von den 16 Bundesländern verfügen derzeit 12 Länder über eigene Klimaschutzgesetze, während nur 4 Länder (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt) noch kein Klimaschutzgesetz erlassen haben.<sup>135</sup> Auch wenn nicht alle Bundesländer von Anfang an ein Beratungsgremium in ihre Klimaschutzgesetze integriert hatten, finden sich heute in allen 12 Gesetzen Vorschriften zu Klimaräten.<sup>136</sup> Zuletzt hat Niedersachsen in seiner Novelle des NKlimaG vom 12. Dezember 2023 Regelungen über einen Klimarat geschaffen.<sup>137</sup>

Die Bezeichnung der jeweiligen Gremien ist nicht einheitlich: Sachverständigenrat (Bremen), Klima-Sachverständigenrat (Baden-Württemberg), Klimarat (Bayern, Niedersachsen), Klimabeirat (Hamburg), Wissenschaftlicher Klimabeirat (Hessen), Beirat (Nordrhein-Westfalen), Beirat für Klimaschutz (Rheinland-Pfalz, Saarland), Klimaschutzrat (Berlin), Beirat für Energiewende und Klima-

schutz (Schleswig-Holstein), Wissenschaftlicher Beirat für Klimaschutz und Klimafolgenanpassung (Thüringen). Im Folgenden wird einheitlich der Begriff Klimarat verwendet.

#### 3.3.1 Zusammensetzung

Was die Zusammensetzung der Klimaräte auf Landesebene angeht, lassen sich mindestens zwei Kategorien bilden, bei denen der Schwerpunkt entweder auf wissenschaftlicher Expertise oder auf gesellschaftlicher Repräsentation liegt.<sup>138</sup> Die erste Kategorie umfasst Gremien, die ähnlich wie der Expertenrat für Klimafragen auf Bundesebene vollständig aus Wissenschaftlern bestehen. Solche wissenschaftlichen, interdisziplinär ausgestalteten Klimaräte finden sich demnach in Baden-Württemberg, Bremen, Hamburg, Hessen und Thüringen. In die zweite Kategorie fallen pluralistischere Modelle, die auch Vertreter aus Wirtschaft, Verwaltung, Politik, Religionsgemeinschaften und/oder Zivilge-

122) Vgl. *Wickel*, *BerlKommEnergieR*, 5. Aufl. 2022, KSG § 12 Rdnr. 1; „Pflichtberatung“.

123) Vgl. *Wickel*, *BerlKommEnergieR*, 5. Aufl. 2022, KSG § 12 Rdnr. 1.

124) Vgl. *Fellenberg/Guckelberger/Edenharter*, 1. Aufl. 2022, KSG § 12 Rdnr. 12; *Frenz/Thienel*, 2. Aufl. 2022, KSG § 12 Rdnr. 7.

125) Vgl. § 12 Abs. 4 S. 1 KSG.

126) Vgl. § 12 Abs. 4 S. 1 KSG.

127) Vgl. BT-Drs. 19/30230, 22; *Frenz/Thienel*, 2. Aufl. 2022, KSG § 12 Rdnr. 8; *Fellenberg/Guckelberger/Edenharter*, 1. Aufl. 2022, KSG § 12 Rdnr. 13; *Wickel*, *BerlKommEnergieR*, 5. Aufl. 2022, KSG § 12 Rdnr. 16.

128) Vgl. *Fellenberg/Guckelberger/Edenharter*, 1. Aufl. 2022, KSG § 12 Rdnr. 13; so wohl auch *Frenz/Thienel*, 2. Aufl. 2022, KSG § 12 Rdnr. 8; a. A. *Wickel*, *BerlKommEnergieR*, 5. Aufl. 2022, KSG § 12 Rdnr. 15f.

129) Vgl. § 12 Abs. 4 S. 2 KSG.

130) Vgl. BT-Drs. 19/15230, 21; *Frenz/Thienel*, 2. Aufl. 2022, KSG § 12 Rdnr. 9; *Fellenberg/Guckelberger/Edenharter*, 1. Aufl. 2022, KSG § 12 Rdnr. 14; *Wickel*, *BerlKommEnergieR*, 5. Aufl. 2022, KSG § 12 Rdnr. 17.

131) Der Opposition wird regelmäßig die für das Anfordern eines Sondergutachtens erforderliche parlamentarische Mehrheit fehlen, so dass eine umfassende parlamentarische Kontrolle nicht gewährleistet ist. Vgl. *Frenz/Thienel*, 2. Aufl. 2022, KSG § 12 Rdnr. 9; *Fellenberg/Guckelberger/Edenharter*, 1. Aufl. 2022, KSG § 12 Rdnr. 14.

132) Vgl. *Fellenberg/Guckelberger/Edenharter*, 1. Aufl. 2022, KSG § 12 Rdnr. 1; *Wickel*, *BerlKommEnergieR*, 5. Aufl. 2022, KSG § 12 Rdnr. 2; *Frenz/Thienel*, 2. Aufl. 2022, KSG § 12 Rdnr. 9.

133) Vgl. *Wickel*, *BerlKommEnergieR*, 5. Aufl. 2022, KSG § 12 Rdnr. 2.

134) *Frenz/Thienel*, 2. Aufl. 2022, KSG § 12 Rdnr. 4; a. A. *Fellenberg/Guckelberger/Edenharter*, 1. Aufl. 2022, KSG § 12 Rdnr. 8, die – allerdings ohne Nennung des § 5 Abs. 1 S. 3 ExpertenratV – keine Veröffentlichungspflicht hinsichtlich der Berichte zur Bewertung der Klimaschutzdaten sieht. Auf der Webseite des Expertenrats finden sich aber alle bisherigen Prüfberichte zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen.

135) Vgl. zur Bedeutung der Landesklimaschutzgesetze *Sina*, *EurUP* 2018, 314; *Köck/Kohlrausch*, *ZUR* 2021, 610.

136) § 17 Klimaschutz- und Klimawandelanpassungsgesetz Baden-Württemberg (KlimaG BW); Art. 10 Bayerisches Klimaschutzgesetz (BayKlimaG); § 14 Berliner Klimaschutz- und Energiewendegesetz (EWG Bln); § 6 Bremisches Klimaschutz- und Energiewendegesetz (BremKEG); § 7 Hamburgisches Klimaschutzgesetz (HmbKliSchG); § 6 Hessisches Klimagesetz (HKlimaG); § 7a Abs. 1 S. 1 Niedersächsisches Klimaschutzgesetz (NKlimaG); § 9 Klimaschutzgesetz Nordrhein-Westfalen (KSG NRW); § 8 Landesklimaschutzgesetz Rheinland-Pfalz (LKSG); § 9 Saarländisches Klimaschutzgesetz (SKSG); § 6 Energiewende- und Klimaschutzgesetz Schleswig-Holstein (EWKG); § 14 Thüringer Klimagesetz (ThürKlimaG).

137) Fraktion der SPD Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Gesetzentwurf: Gesetz zur Verbesserung des Klimaschutzes, Niedersächsischer Landtag – 19. Wahlperiode, Drs. 19/1598, 4.

138) *Kohlrausch*, *Ziele und Instrumente der deutschen Klimaschutzrahmengesetzgebung*, 2023, S. 418.

sellschaft einbinden. Solche „gemischten Gremien“ dienen dazu, „unterschiedliche Formen des Sachverständigen zu bündeln und gegenläufige Ansichten innerhalb der Gesellschaft zu einem Akzeptanz fördernden Ausgleich zu bringen“.<sup>139</sup> Zu nennen sind hier Bayern (Wissenschaft, Wirtschaft und Kommunen), Nordrhein-Westfalen und das Saarland (relevante gesellschaftliche und wissenschaftliche Bereiche des Landes; beim Saarland mit der Besonderheit, dass der Vorsitz für den Beirat beim für Klimaschutz zuständigen Ministerium liegt<sup>140</sup>), Rheinland-Pfalz (Fraktionen des Landtags, gesellschaftliche Vereinigungen und Verbände, kommunale Spitzenverbände, Selbstverwaltungskörperschaften der Wirtschaft und Wissenschaft, als Körperschaften des öffentlichen Rechts anerkannte Religionsgemeinschaften), Schleswig-Holstein (insbesondere Parlament, Wirtschaft, Umwelt, Wissenschaft, Kommunen und Kirchen). Nicht gesetzlich im EWG Bln geregelt ist die Zusammensetzung des Klimaschutzrats des Landes Berlin, der faktisch aus „Expertinnen und Experten aus Wissenschaft, Wirtschaft und Verbänden sowie Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft“ besteht.<sup>141</sup>

Noch nicht endgültig geklärt ist die Zusammensetzung des neuen niedersächsischen Klimarats. Weder wird im NKlimaG die Zahl der Mitglieder festgelegt, noch existieren Vorgaben zu den als Mitglieder vorgesehenen Personengruppen. Stattdessen wird die Landesregierung ermächtigt, „die Zusammensetzung des Klimarats sowie das Nähere zur Berufung seiner Mitglieder“ durch Verordnung zu regeln,<sup>142</sup> was bisher noch nicht geschehen ist. Nach der Gesetzesbegründung soll sich der Klimarat aber „aus Vertreterinnen und Vertretern der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft zusammensetzen“.<sup>143</sup> Diese sollen „jeweils unterschiedliche fachliche Schwerpunkte abdecken“. Demnach wird es sich beim niedersächsischen Klimarat um ein gemischtes Gremium handeln.

Damit sind auf Landesebene mittlerweile mehrheitlich pluralistische Klimaräte institutionalisiert, wobei ein diesbezüglicher Trend auszumachen ist. So ist beispielsweise der ursprüngliche Sachverständigenrat Klimaschutz Nordrhein-Westfalen, der sich aus Experten zusammensetzte, mittlerweile durch den bereits erwähnten, gemischten Beirat ersetzt worden.<sup>144</sup>

### 3.3.2 Aufgaben

Das Aufgabenspektrum der Klimaräte umfasst – ähnlich dem des Expertenrats für Klimafragen – die Beratung der Landesregierungen einschließlich der Erstellung von Berichten sowie die Abgabe von Empfehlungen, Stellungnahmen und Gutachten.<sup>145</sup> Es bestehen allerdings erhebliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Klimaräten auf Landesebene – sowie im Vergleich zum Expertenrat für Klimafragen.

#### 3.3.2.1 Beratung und Berichtswesen

Fast alle Klimaräte, die als wissenschaftliche Expertengremien ausgestaltet sind, haben ein Mandat zur Beratung der jeweiligen Landesregierung, das sich auf die Klimapolitik bzw. auf die Erreichung der in den Landesklimateilgesetzten niedergelegten Klimaziele bezieht.<sup>146</sup> Mit dem Beratungsmandat kann auch eine Kontrollfunktion verbunden sein. So „achtet“ der Berliner Klimaschutzrat auf die Einhaltung der im EWG Bln niedergelegten Klimaschutzziele.<sup>147</sup> Das Beratungsmandat einzelner Klimaräte ist sehr restriktiv ausgestaltet. So hat der Bayerische Klimarat lediglich die Aufgabe, dem Staatsminister für Umwelt und Verbraucherschutz seine Vorschläge zu unterbreiten – und dies nur im Rahmen regelmäßiger Zusammenkünfte mit dem Staatsminister und nicht etwa durch selbst erstellte und veröffentlichte Berichte und Empfehlungen.<sup>148</sup> Ohne ausdrückliches Beratungsmandat ist der schleswig-holsteinische Beirat für Energiewende und Klimaschutz ausgestaltet. Er hat lediglich die Aufgabe, die mit Energiewende und Klimaschutz ver-

bundenen Themen aufzugreifen und gesellschaftlichen Akteuren eine Plattform zur Diskussion zu bieten.<sup>149</sup>

Teilweise wird die Beratungsfunktion der Klimaräte in den Landesklimateilgesetzen detailliert beschrieben. Beispielsweise wirkt der saarländische Beirat bei der Fortschreibung des saarländischen Klimaschutzkonzeptes<sup>150</sup> mit.<sup>151</sup> Der bremische Sachverständigenrat begleitet wiederum die Fortschreibung der bremischen Klimaschutzstrategie<sup>152</sup> und wirkt an der Berichterstattung über die Entwicklung der Kohlendioxidemissionen in Bremen<sup>153</sup> mit.<sup>154</sup> Zudem prüft er den Monitoring-Bericht zur Klimaschutzstrategie des Senats und legt innerhalb eines Monats nach dessen Veröffentlichung eine Stellungnahme dazu vor, die dem Senat und der Bürgerschaft zugeleitet wird.<sup>155</sup> Der baden-württembergische Klima-Sachverständigenrat wirkt beratend beim Monitoring mit, ohne aber eine mit dem Expertenrat für Klimafragen vergleichbare Rolle bei der Bewertung der Klimaschutzdaten einzunehmen.<sup>156</sup> Der Berliner Klimaschutzrat begleitet die Fortschreibung des Berliner Energie- und Klimaschutzprogramms und, ähnlich dem Expertenrat für Klimafragen auf Bundesebene, die Entwicklung von Sofortprogrammen nach § 6 EWG Bln.<sup>157</sup>

Besonders umfangreich und detailliert sind die Aufgaben des neuen niedersächsischen Klimarats, die hier beispielhaft ausgeführt werden sollen. Dieser kommt seiner Beratungsfunktion insbesondere durch einen jährlichen Bericht nach, den er der Landesregierung vorlegt.<sup>158</sup> Dieser Bericht ist zugleich Bestandteil des Monitorings.<sup>159</sup> Die wesentlichen Inhalte des Berichts des Klimarats gibt das NKlimaG vor. Erstens hat der Klimarat „zur Entwicklung der Gesamt- und der Treibhausgasemissionen der Sektoren“ Stellung zu nehmen.<sup>160</sup> Zweitens bewertet der Klimarat die Maßnahmen der Landesregierung nach § 4a Abs. 1 und § 5 Abs. 2 Nr. 2 NKlimaG sowie den Beitrag dieser Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele nach § 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 bis 5 NKlimaG.<sup>161</sup> Gemeint sind zunächst diejenigen Maßnahmen, die die Staatskanzlei und die Ministerien für ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich planen und umsetzen, um einen Beitrag zur Erreichung der in § 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und 3 bis 5 NKlimaG genannten Klimaschutzziele zu leisten.<sup>162</sup>

139) Vgl. *Isensee/Kirchhof/Voßkuhle*, Sachverständige Beratung des Staates, HStR III 2005, § 43 Rdnr. 33.

140) Vgl. § 9 Abs. 4 SKSG.

141) Stand 18.4.2024, abrufbar unter <https://www.berlin.de/klimaschutzrat/ueber-uns/>.

142) Vgl. § 7a Abs. 3 Nr. 3 NKlimaG.

143) Fraktion der SPD Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Gesetzesentwurf: Gesetz zur Verbesserung des Klimaschutzes, Niedersächsischer Landtag – 19. Wahlperiode, Drs. 19/1598, 13.

144) *Frenz*, 2. Aufl. 2022, KSG NRW § 9 Rdnr. 1 f.

145) Vgl. *Kohlrausch*, Ziele und Instrumente der deutschen Klimaschutzrahmengesetzgebung, 2023, S. 420 ff.

146) Vgl. § 6 Abs. 4 S. 1 BremKEG; § 17 Abs. 1 S. 1, S. 2 Nr. 2 NKlimaG BW; vgl. § 7 Abs. 1 S. 2 i. V. m. § 4 Abs. 4 HmbKliSchG, § 14 Abs. 1 S. 1 ThürKlimaG; § 6 Abs. 4 HKlimaG; § 14 Abs. 2 S. 1 EWG Bln; § 9 Abs. 2 S. 1 SKSG; § 8 Abs. 2 LKSG; § 7a Abs. 1 S. 1 NKlimaG; § 9 S. 1 KSG NRW.

147) Vgl. § 14 Abs. 2 S. 2 EWG Bln.

148) Art. 10 Abs. 1 S. 2 BayKlimaG.

149) Vgl. § 6 Abs. 2 S. 2 EWKG.

150) Vgl. § 6 SKSG.

151) Vgl. § 9 Abs. 2 S. 2 SKSG.

152) Vgl. § 4 BremKEG.

153) Vgl. § 5 Abs. 3 bis 6 BremKEG.

154) Vgl. § 6 Abs. 4 S. 2 BremKEG.

155) Vgl. § 6 Abs. 4 S. 1 i. V. m. § 4a Abs. 2 BremKEG.

156) Vgl. § 17 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 NKlimaG BW.

157) Vgl. § 14 Abs. 2 S. 2 EWG Bln.

158) Vgl. § 7a Abs. 1 S. 2 NKlimaG.

159) Vgl. § 7 Abs. 2 Nr. 3 NKlimaG.

160) Vgl. § 7a Abs. 1 S. 3 NKlimaG.

161) Vgl. § 7a Abs. 1 S. 3 NKlimaG.

162) Vgl. § 4a Abs. 1 NKlimaG.

Hierzu gehören ausdrücklich auch Förder- und Unterstützungsmaßnahmen zur Erforschung und Entwicklung klimaschützender Technologien. Hinsichtlich der Erreichung des in § 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 NKlimaG genannten Klimaziels bewertet der Klimarat den Beitrag der im Rahmen der Strategie für eine treibhausgasneutrale Landesverwaltung<sup>163</sup> geplanten Maßnahmen gem. § 5 Abs. 2 Nr. 2 NKlimaG. Die quantitative oder qualitative<sup>164</sup> Bewertung dieser Maßnahmen muss zwingend die Minderungsbeiträge durch Klimaschutzmaßnahmen des Bundes und der EU berücksichtigen.<sup>165</sup> Aus der Gesetzesbegründung geht hervor, dass in der Übertragung der Aufgabe der Bewertung der Maßnahmen und deren Zielerreichung eine „Externalisierung“ einer ursprünglich behördlichen Aufgabe gesehen wird.<sup>166</sup>

### 3.3.2.2 Empfehlungen

Im Rahmen ihres Beratungsmandats können die meisten Klimaräte zudem initiativ, und teilweise auf Anfrage der Landesregierungen und/oder Landesparlamente, Empfehlungen für Klimaschutzmaßnahmen bzw. deren Weiterentwicklung abgeben.<sup>167</sup> So ist es laut Gesetzesbegründung die „zentrale Aufgabe“<sup>168</sup> des niedersächsischen Klimarats, zusätzliche Maßnahmen vorzuschlagen, die zur Erreichung der Klimaziele beitragen können.<sup>169</sup> Ein weiteres Beispiel ist der Hamburger Klimabeirat, dessen Empfehlungen den Berichten des Senats über den Stand der Zielerreichung und der Umsetzung der Maßnahmen des Klimaplan<sup>170</sup> sowie den Vorlagen des Senats zur Fortschreibung des Klimaplan<sup>171</sup> beizufügen sind, die zur Stärkung der parlamentarischen Kontrolle an die Bürgerschaft gehen. Viele Klimaräte können also selbstständig alternative Maßnahmen ermitteln und durch Empfehlungen proaktiv in den politischen Entscheidungsprozess einbringen. Insoweit geht das Mandat dieser Klimaräte deutlich über jenes des Expertenrats für Klimafragen hinaus.

Teilweise ist die Abgabe von Empfehlungen zwingend vorgesehen. So unterbreiten etwa die Beiräte für Klimaschutz im Saarland und in Rheinland-Pfalz auf Basis der jeweiligen Monitoringberichte<sup>172</sup> Vorschläge zur Weiterentwicklung geeigneter Klimaschutzmaßnahmen und -strategien.<sup>173</sup> Der hessische Wissenschaftliche Klimabeirat gibt Empfehlungen zu sektorspezifischen Maßnahmenvorschlägen ab, die bei erheblichen Abweichungen eines Emissionssektors von den Klimazielen des HKlimaG vom zuständigen Ministerium vorzulegen sind.<sup>174</sup> Dieser Mechanismus ähnelt der Rolle des Expertenrats für Klimafragen für sektorspezifische Sofortprogramme im Rahmen des KSG.

Nicht in allen Fällen werden Klimaräte weiterentwickelt und mit zusätzlichen Funktionen ausgestattet. So kommt dem als gemischtes Gremium neu konzipierten nordrhein-westfälischen Beirat anders als dem ursprünglichen Sachverständigenrat (einem reinen Expertengremium) keine gesetzlich abgesicherte Kontroll- und Initiativfunktion mehr zu.<sup>175</sup> Der Beirat wurde dadurch jedenfalls formal (und anders als in Gesetzesbegründung dargestellt<sup>176</sup>) in seiner Bedeutung geschwächt.<sup>177</sup>

### 3.3.2.3 Stellungnahmen und Gutachten

Eine weitere Aufgabe vieler Klimaräte auf Landesebene ist die Abgabe von Stellungnahmen und die Anfertigung von Gutachten. So haben viele Klimaräte das Mandat, auf eigene Initiative Stellungnahmen und/oder Gutachten abzugeben.<sup>178</sup> Beispielsweise ist der baden-württembergische Klima-Sachverständigenrat „aufgrund eigenen Entschlusses“ zur Abgabe von Stellungnahmen und Berichten gegenüber der Landesregierung und dem Landtag berechtigt.<sup>179</sup> Auch der Hamburger Klimabeirat kann die öffentliche Kontrolle der Zielerreichung fördern und mit der Öffentlichkeit in Kontakt treten, indem er öffentliche Stellungnahmen abgibt und öffentlich tagt.<sup>180</sup>

Die Abgabe von Stellungnahmen und Gutachten kann auch verpflichtend vorgesehen sein. Beispielsweise nimmt

der hessische Wissenschaftliche Klimabeirat verpflichtend zum Entwurf des Klimaplan<sup>181</sup> und Entwurf der Strategie zur Abmilderung der negativen Folgen des Klimawandels<sup>182</sup> Stellung.<sup>183</sup> Zumindest nicht als Verpflichtung formuliert ist die „Gelegenheit“ des baden-württembergischen Klima-Sachverständigenrats, jeweils nach Erstellung des Klimaschutz- und Projektionsberichts und des Berichts zur Anpassung an die unvermeidbaren Folgen des Klimawandels Stellung zu nehmen.<sup>184</sup>

Daneben existieren teilweise – wie beim Expertenrat für Klimafragen – Regelungen, die es den Landesregierungen und/oder -parlamenten ermöglichen, Gutachten oder Stellungnahmen anzufordern. Beispielsweise ist der bremische Sachverständigenrat verpflichtet, auf Verlangen der Bremischen Bürgerschaft, des zuständigen Parlamentsausschusses und der zuständigen Fachdeputation zu bestimmten Fragen der Klimaschutz- und Energiepolitik im Land Bremen Stellung zu nehmen oder Gutachten zu erarbeiten.<sup>185</sup> Auch in Baden-Württemberg können Landesregierung und Landtag die Erstattung eines Sondergutachtens vom Klima-Sachverständigenrat verlangen.<sup>186</sup> Eine ähnliche Verpflichtung trifft den hessischen Klimabeirat, wobei in Hessen nur die Landesregierung berechtigt ist, Gutachten anzufordern.<sup>187</sup>

## 4. Fazit und Ausblick

Die Institutionalisierung von Beratungsgremien in Klimaschutzgesetzen schreitet stetig voran. Klimaräte haben neben der EU- und Bundesebene mittlerweile auch in den meisten Bundesländern Einzug gehalten. Während es sich bei diesen Klimaräten häufig um reine wissenschaftliche Sachverständigengremien handelt (EU-Beirat, Expertenrat für Klimafragen, fünf Bundesländer), finden sich auf Landesebene zunehmend auch gemischte Gre-

163) Vgl. Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz, Strategie 2021: Klimaneutrale Landesverwaltung Niedersachsen, Stand 18.4.2024, abrufbar unter [https://www.umwelt.niedersachsen.de/download/178370/Strategie\\_Klimaneutrale\\_Landesregierung\\_Niedersachsen\\_2021\\_.pdf](https://www.umwelt.niedersachsen.de/download/178370/Strategie_Klimaneutrale_Landesregierung_Niedersachsen_2021_.pdf).

164) Fraktion der SPD Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Gesetzesentwurf: Gesetz zur Verbesserung des Klimaschutzes, Niedersächsischer Landtag – 19. Wahlperiode, Drs. 19/1598, 13.

165) Vgl. § 7a Abs. 1 S. 4 NKlimaG.

166) Fraktion der SPD Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Gesetzesentwurf: Gesetz zur Verbesserung des Klimaschutzes, Niedersächsischer Landtag – 19. Wahlperiode, Drs. 19/1598, 13.

167) Vgl. § 17 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 KlimaG BW; § 6 Abs. 4 S. 4 BremKEG; § 14 Abs. 1 S. 1 ThürKlimaG; § 6 Abs. 4 S. 1 HKlimaG; § 14 Abs. 2 S. 3 EWG Bln.

168) Fraktion der SPD Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Gesetzesentwurf: Gesetz zur Verbesserung des Klimaschutzes, Niedersächsischer Landtag – 19. Wahlperiode, Drs. 19/1598, 13.

169) Vgl. § 7a Abs. 1 S. 3 2. HS NKlimaG.

170) Vgl. § 6 Abs. 2 HmbKliSchG.

171) Vgl. § 6 Abs. 3 HmbKliSchG.

172) Vgl. § 7 Abs. 2 SKSG; § 7 Abs. 2 LKSG.

173) Vgl. § 9 Abs. 2 S. 1 SKSG; § 8 Abs. 2 LKSG.

174) Vgl. § 9 Abs. 4 S. 2 HKlimaG.

175) Frenz, 2. Aufl. 2022, KSG NRW § 9 Rdnr. 3.

176) LT-Drs. 17/12976, S. 20.

177) Frenz, 2. Aufl. 2022, KSG NRW § 9 Rdnr. 4.

178) Vgl. Vgl. § 14 Abs. 2 S. 3 EWG Bln; § 17 Abs. 1 S. 4 KlimaG BW; § 17 Abs. 1 S. 3 KlimaG BW.

179) Vgl. § 17 Abs. 1 S. 4 KlimaG BW.

180) Vgl. § 7 Abs. 1 S. 7 HmbKliSchG.

181) Vgl. § 4 HKlimaG.

182) Vgl. § 5 HKlimaG.

183) Vgl. § 6 Abs. 4 S. 2 HKlimaG.

184) Vgl. § 16 Abs. 3 S. 8 KlimaG BW.

185) Vgl. § 6 Abs. 4 S. 3 BremKEG.

186) Vgl. § 17 Abs. 1 S. 3 KlimaG BW.

187) Vgl. § 6 Abs. 4 HKlimaG.

mien (derzeit in sieben Bundesländern), deren Mitglieder zum Teil aus Wirtschaft, Verwaltung, Politik, Religionsgemeinschaften und/oder Zivilgesellschaft rekrutiert werden. Auch bei diesen gemischten Gremien liegt der Fokus allerdings meist – neben gesellschaftlicher Repräsentation – auf fachlicher Expertise. Trotz politischer Forderungen in diese Richtung finden sich in keinem der untersuchten Klimaschutzgesetze losbasierte Klima-Bürgerräte. In Niedersachsen wurde dies zwar im Rahmen der Novellierung des NKlimaG im Jahr 2023 diskutiert, letztlich aber nicht umgesetzt.

Die untersuchten Klimaräte sind nicht unmittelbar in den allgemeinen parlamentarisch-demokratischen Entscheidungsprozess eingebettet, sondern primär der Exekutive (Europäische Kommission, Bundesregierung, Landesregierungen) zugeordnet, auch wenn diese letztlich häufig den Ausgangspunkt für Gesetzgebungsinitiativen bildet. So prüft der Expertenrat für Klimafragen zwar geplante Maßnahmen der Bundesregierung, nicht aber alternative Vorschläge der Oppositionsfraktionen. Gleiches gilt für die Klimaräte auf Landesebene. Allerdings stellen manche Klimaschutzgesetze – darunter das KSG und einige Landesklimaschutzgesetze – eine direkte Verbindung zwischen den jeweiligen Klimaräten und den Parlamenten her. So werden teilweise die Berichte, Stellungnahmen und/oder Gutachten der Klimaräte dem Parlament vorgelegt und – in manchen Fällen – dem Parlament auch ein Recht verliehen (Sonder-) Gutachten anzufordern (so beim Expertenrat für Klimafragen und mehreren Landesklimaräten). Echte Oppositionsrechte zur Anforderung von Gutachten, die die parlamentarische Kontrolle deutlich stärken könnten, fehlen aber vollständig.

Was die Aufgaben der Klimaräte – und damit den Grad ihrer Institutionalisierung in den jeweiligen Klimaschutzgesetzen – angeht, lassen sich große Unterschiede feststellen. Besonders hervorzuheben ist zunächst der EU-Beirat, dessen umfangreiches Mandat sich insbesondere im Hinblick auf die umfassende Möglichkeit, proaktiv Maßnahmen zu ermitteln und politische Empfehlungen abzugeben, nach wie vor positiv vom Expertenrat für Klimafragen abhebt.<sup>188</sup> Auch die Tatsache, dass eine Berücksichtigungspflicht für die Berichte des EU-Beirats besteht, unterstreicht den vergleichsweise hohen Grad seiner Institutionalisierung. Insoweit reicht der EU-Beirat näher an das Vorbild des britischen Committee on Climate Change heran als der Expertenrat für Klimafragen.<sup>189</sup> Die Bundesregierung plant aber, im Rahmen ihrer Novellierung des KSG auch eine Berücksichtigungspflicht für Gutachten des Expertenrats zur Weiterentwicklung geeigneter Klimaschutzmaßnahmen einzuführen.<sup>190</sup> Eine Pflicht zur Auseinandersetzung mit den Empfehlungen von Klimaräten (etwa durch eine Stellungnahme) findest sich bisher weder auf Ebene der EU noch auf nationaler Ebene.<sup>191</sup>

Auf nationaler Ebene ist zu konstatieren, dass die Vorschriften über die Klimaräte auf Landesebene nicht die Regelungstiefe der §§ 11 f. KSG zum Expertenrat für Klimafragen auf Bundesebene erreichen.<sup>192</sup> Die Bewertung der Klimaschutzdaten, die Prüfung der Sofortprogramme, die zwingend vorgesehene Stellungnahmen sowie die Gutachten und Sondergutachten – all dies findet sich im KSG, nicht aber in einem vergleichbaren Umfang in den Landesklimaschutzgesetzen. Manche Klimaräte (etwa in Bayern und in Schleswig-Holstein) weisen sogar nur einen rudimentären Institutionalisierungsgrad auf. Da die Wirksamkeit des Instruments Klimarat insbesondere in solchen Fällen nicht rechtlich abgesichert ist, kommt es in besonderer

Weise auf die Offenheit der Politik für die Beratung durch die Klimaräte an.<sup>193</sup>

Gleichwohl finden sich viele Aufgaben des Expertenrats für Klimafragen in ähnlicher, wenn auch teilweise abgeschwächter Form bei Klimaräten auf Landesebene. Umgekehrt ist auffällig, dass das Mandat vieler Klimaräte proaktiver ausgestaltet ist, als dies beim Expertenrat der Fall ist. Wie der EU-Beirat können diese Klimaräte die Initiative ergreifen und eigenständig Maßnahmen ermitteln und Empfehlungen in den politischen Entscheidungsprozess einbringen. Dies ist besonders bei den gemischten Gremien bemerkenswert, da diese nicht allein mit wissenschaftlichen Sachverständigen besetzt sind und damit potentiell politischer ausgerichtet sein können. Eingangs wurde die Hypothese vorgestellt, dass die Kapazität von Klimaräten, unterschiedliche Funktionen (Wissensfunktion, Kontrollfunktion, Legitimitätsfunktion, etc.) zu erfüllen, maßgeblich von deren Zusammensetzung abhängt. Tatsächlich zeigt sich, dass die gemischten Gremien durchschnittlich mit weniger weitreichenden Mandaten ausgestattet sind als rein wissenschaftlich besetzte Expertengremien.

Die Frage, wie wirksam die untersuchten Klimaräte in ihrer jeweiligen Ausgestaltung ihre Funktionen erfüllen, harret weiterhin einer empirischen Untersuchung. Es ist aber ein Trend hin zu einer weiter voranschreitenden Ausbreitung dieses Instruments der Klima-Governance zu beobachten – wenn auch teilweise jüngere Entwicklungen auf Bundesebene und Landesebene (Novelle des KSG NRW) zu einer Schwächung der jeweiligen Klimaräte führen könnten bzw. geführt haben. Derweil bleibt abzuwarten, ob in Zukunft auch geloste Bürger einen Platz am mit Wissenschaftlern und Interessenvertretern besetzten Tisch institutionalisierter Klimaberatung ergattern werden – und ob dies einen Unterschied macht.

**Open Access.** Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Artikel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.

Weitere Details zur Lizenz entnehmen Sie bitte der Lizenzinformation auf <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>.

Open Access funding enabled and organized by Projekt DEAL.

188) So auch *Fellenberg/Guckelberger/Edenharter*, 1. Aufl. 2022, KSG § 12 Rdnr. 4, 10.

189) Vgl. *Fellenberg/Guckelberger/Edenharter*, 1. Aufl. 2022, KSG § 12 Rdnr. 4.

190) Vgl. *Kalis*, KlimR 2023, 354, 357.

191) *Kohlrausch*, Ziele und Instrumente der deutschen Klimaschutzrahmengesetzgebung, 2023, S. 425 f.

192) So auch *Kohlrausch*, ZUR 2020, 262, 270.

193) Vgl. *Knauff*, DV 2016, 233, 246; *Kohlrausch*, ZUR 2020, 262, 268.