

## **U n t e r r i c h t u n g**

**durch die Präsidentin des Landtags**

### **Gutachtliche Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes (WD 7/22) betreffend die Gestaltungsmöglichkeiten des Landesgesetzgebers zur Beschränkung des Einsatzes von Chemikalien am Beispiel der Verwendung von Schwefelhexafluorid (SF6) in Windkraftanlagen**

Die erbetene gutachtliche Stellungnahme betreffend die Gestaltungsmöglichkeiten des Landesgesetzgebers zur Beschränkung des Einsatzes von Chemikalien am Beispiel der Verwendung von Schwefelhexafluorid (SF6) in Windkraftanlagen wurde vom Wissenschaftlichen Dienst der Landtagsverwaltung unter der Gutachtennummer WD 7/22 erstellt und gemäß § 8 Abs. 1 der Anlage 4 der Geschäftsordnung in das Abgeordneteninformationssystem (AIS) eingestellt (vergleiche Vorlage 7/6284).

Diese gutachtliche Stellungnahme wird nunmehr vom Wissenschaftlichen Dienst gemäß § 125 Abs. 2 Satz 2 der Geschäftsordnung i.V.m. § 8 Abs. 4 der Anlage 4 der Geschäftsordnung zusätzlich auf der Internetseite des Landtags in der Parlamentsdokumentation veröffentlicht und ist unter der o.g. Drucksachenummer abrufbar.

Birgit Pommer  
Präsidentin des Landtags

Anlage

#### Hinweis:

Die gutachtliche Stellungnahme wurde in Papierform an die Auftraggeberin verteilt. Sie steht elektronisch im Abgeordneteninformationssystem (AIS) und in der Parlamentsdokumentation zur Verfügung.

**Gutachtliche Stellungnahme**

**betreffend die Gestaltungsmöglichkeiten des Landesgesetzgebers zur Beschränkung des Einsatzes von Chemikalien am Beispiel der Verwendung von Schwefelhexafluorid (SF<sub>6</sub>) in Windkraftanlagen**

**Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind zunächst parlamentsinterne Stellungnahmen. Die Zugänglichkeit der Ausarbeitungen richtet sich nach § 125 Abs. 2 der Geschäftsordnung i.V.m. § 8 der Anlage 4 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags.**

## Gliederung

<b>A. Sachverhalt und Gutachtauftrag</b> .....	3
<b>B. Würdigung</b> .....	4
<b>I. Aktuelle Rechtslage auf EU- und Bundesebene</b> .....	5
1. Europarecht.....	5
2. Bundesrecht .....	7
a. Chemikalienrecht.....	7
b. Klimaschutzrecht.....	8
<b>II. Mögliche Regelungskompetenzen des Landes</b> .....	9
1. Vereinbarkeit mit höherrangigem EU-Recht.....	9
2. Stoffbezogene (Verbots-)Regelung .....	10
a. Mögliche Kompetenzgrundlage des Landes.....	11
aa. Recht der Wirtschaft .....	11
bb. Luftreinhaltung.....	12
cc. Abgrenzung zwischen Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 und Nr. 24 GG .....	13
b. Möglichkeit zur Wahrnehmung der konkurrierenden Kompetenz .....	14
c. Ergebnis.....	19
3. Emissionen reduzierende Regelung zum Zwecke des Klimaschutzes .....	19
a. Kompetenzrechtliche Qualifikation .....	20
b. Grundsätzliche Möglichkeit zur Wahrnehmung der konkurrierenden Kompetenz .....	20
c. Reichweite und Grenzen des Handlungsspielraums für den Landesgesetzgeber.....	21
d. Ergebnis.....	24
<b>C. Zusammenfassung der Ergebnisse</b> .....	25

## A. Sachverhalt und Gutachtauftrag

Der Ausschuss für Umwelt, Energie und Naturschutz (AfUEN) hat in seiner 36. Sitzung am 2. November 2022 den Antrag der Fraktion der FDP in der Vorlage 7/4363 mit dem Titel „Klimakiller Schwefelhexafluorid in Windkraftanlagen“ gemäß § 74 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags (GO) erstmals beraten. In dem Antrag geht es um die Klärung der Fragen, inwieweit der Landesregierung Kenntnisse über die Verwendung und die klimaschädlichen Auswirkungen von Schwefelhexafluorid (SF<sub>6</sub>) vorliegen und inwieweit dieser bekannt ist, ob SF<sub>6</sub> aus Windkraftanlagen (WKA) an die Umwelt abgegeben wird. Zudem befasst sich der Antrag mit der Frage, in wie vielen Thüringer WKA und deren Schaltanlagen SF<sub>6</sub> zum Einsatz kommt, ob es in diesem Zusammenhang Unfälle oder Lecks in Thüringer WKA mit einem Austritt von SF<sub>6</sub> gegeben hat und wie damit umgegangen wurde. Mit dem Antrag soll außerdem die Frage geklärt werden, ob die Landesregierung ein Verbot von SF<sub>6</sub> und in diesem Zusammenhang eine Förderung klimafreundlicher Alternativen bei WKA plant.

Bei SF<sub>6</sub> handelt es sich um eine anorganische chemische Verbindung.<sup>1</sup> Unter Normalbedingungen ist SF<sub>6</sub> ein farb- und geruchloses, ungiftiges, nicht brennendes Gas.<sup>2</sup> Anders als Kohlenstoffdioxid oder Methan entstehen fluorierte Treibhausgase wie SF<sub>6</sub> nicht als Nebenprodukte, sondern werden gezielt hergestellt.<sup>3</sup> SF<sub>6</sub> wird zu großen Teilen innerhalb geschlossener Systeme verwendet und daher (vorerst) nicht freigesetzt.<sup>4</sup> Aufgrund seiner elektrischen Eigenschaften wird SF<sub>6</sub> seit den 1960er Jahren als Isolier- und Lichtbogenlöschgas u.a. in Vorrichtungen zur Energieübertragung und -verteilung als elektrisches Betriebsmittel eingesetzt.<sup>5</sup> Im Wesentlichen ist SF<sub>6</sub> in Schaltanlagen und -geräten, in Messwandlern, gasisolierten Leitungen, Hochspannungsdurchführungen und Kondensatoren zu finden.<sup>6</sup> Derartige elektrische Vorrichtungen werden in sämtlichen Anlagen zur Energieerzeugung und -übertragung benötigt, unabhängig von der Art der Energie.<sup>7</sup> So finden sich SF<sub>6</sub>-Schaltanlagen u. a. in Umspannwerken, Solarkraftwerken, Atomkraftwerken, Kohlekraftwerken, Gaskraftwerken, Windkraftanlagen, Biomassekraftwerken und elektrischen Apparaten verschiedenster Art.<sup>8</sup> SF<sub>6</sub> ist das stärkste bisher bekannte Treibhausgas und in

---

<sup>1</sup> Wind-energie.de/aktuelles/faktenchecks, SF<sub>6</sub>-Einsatz in Windenergieanlagen ([https://www.wind-energie.de/fileadmin/redaktion/dokumente/Aktuelles/Faktenchecks/20220825\\_-\\_BWE-Faktencheck\\_SF6.pdf](https://www.wind-energie.de/fileadmin/redaktion/dokumente/Aktuelles/Faktenchecks/20220825_-_BWE-Faktencheck_SF6.pdf)), letzter Aufruf am 08.01.24.

<sup>2</sup> Wie vor.

<sup>3</sup> Kloepfer, Umweltrecht, 4. Auflage 2016, § 17 Rn. 153.

<sup>4</sup> [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/06/PD21\\_292\\_32421.html#:~:text=WIESBADEN%20%E2%80%93%20Klimawirksame%20Stoffe%20nehmen%20Einfluss.als%20Kohlenstoffdioxid%20\(CO2\),](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/06/PD21_292_32421.html#:~:text=WIESBADEN%20%E2%80%93%20Klimawirksame%20Stoffe%20nehmen%20Einfluss.als%20Kohlenstoffdioxid%20(CO2),) letzter Aufruf am 08.01.24.

<sup>5</sup> Deutscher Bundestag, WD 8 3000 – 036/20, S. 4; WD 8 3000 – 065/22, S. 4.

<sup>6</sup> Deutscher Bundestag, WD 8 3000 – 065/22, S. 4.

<sup>7</sup> Deutscher Bundestag, WD 8 3000 – 065/22, S. 4.

<sup>8</sup> Deutscher Bundestag, WD 8 3000 – 065/22, S. 7.

hohem Maße klimaschädlich.<sup>9</sup> Es gehört zu den sechs Treibhausgasen, die im Kyoto-Protokoll reglementiert sind.<sup>10</sup>

Im Zuge der Ausschussdebatte im AfUEN kam im Zusammenhang mit der Problematik, in welchen anderen Wirtschaftsbereichen neben dem der erneuerbaren Energien (z. B. Windkraftanlagen) in welchen Größenordnungen SF<sub>6</sub> zum Einsatz komme, insbesondere die Frage auf, ob das Land über eine Gesetzgebungskompetenz für eine Beschränkung der Verwendung von SF<sub>6</sub> im Allgemeinen und bezogen auf Windkraftanlagen im Speziellen verfüge. Der Wissenschaftliche Dienst wurde gebeten, diese Frage rechtsgutachtlich zu prüfen. Ziel des Gutachtenauftrags ist es, Möglichkeiten des Landes zu eruieren, im Rahmen eigener klimaschützender Maßnahmen den Ausstoß von SF<sub>6</sub> zu reduzieren und beispielsweise den Ausbau SF<sub>6</sub>-freier Windkraftanlagen zu befördern.

Neben dem Gutachtenauftrag führte der AfUEN im Zuge der Fortsetzung seiner Beratungen zu o. g. Antrag zudem mit Zustimmung des Ältestenrats eine schriftliche Anhörung nach § 79 GO durch, die sich im Wesentlichen mit dem Umfang von SF<sub>6</sub>-Emissionen, deren Risiken, den Vorgaben der F-Gase-Verordnung<sup>11</sup>, deren - zu dem Zeitpunkt - geplanter Anpassung auf EU-Ebene, den wirtschaftlichen Hintergründen der Verwendung von SF<sub>6</sub> in elektrischen Schaltanlagen und möglichen Alternativen zur Verwendung von SF<sub>6</sub> in elektrischen Schaltanlagen sowie mit Fragen des Recyclings befasste. Eine Auswertung der Anhörung wird noch durchgeführt.

## **B. Würdigung**

Zu untersuchen ist, ob der Freistaat Thüringen neben bestehenden europarechtlichen und bundesrechtlichen Regelungen über eigene Gesetzgebungskompetenzen zur Beschränkung der Verwendung von SF<sub>6</sub> verfügt. Zur Beantwortung dieser Frage ist zunächst zu klären, welche Regelungen im Bereich SF<sub>6</sub> auf den Ebenen des Unions- und des Bundesrechts bereits bestehen, ob dieses höherrangige EU-Recht oder bestehende Bundesregelungen einer nationalen bzw. landesrechtlichen Regelung entgegenstünden, mithin ob dem Land Gesetzgebungskompetenzen in welchem Umfang bzw. in welchen Bereichen zustehen.

---

<sup>9</sup> [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/06/PD21\\_292\\_32421.html#:~:text=WIESBADEN%20%E2%80%93%20Klimawirksame%20Stoffe%20nehmen%20Einfluss,als%20Kohlenstoffdioxid%20\(CO2\),](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/06/PD21_292_32421.html#:~:text=WIESBADEN%20%E2%80%93%20Klimawirksame%20Stoffe%20nehmen%20Einfluss,als%20Kohlenstoffdioxid%20(CO2),) letzter Aufruf am 08.01.24.

<sup>10</sup> Deutscher Bundestag, WD 8 3000 – 036/20, S. 4; WD 8 3000 – 065/22, S. 4.

<sup>11</sup> Verordnung (EU) Nr. 517/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über fluoridierte Treibhausgase und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 842/2006.

## I. Aktuelle Rechtslage auf EU- und Bundesebene

### 1. Europarecht

Um eine zusätzliche Verringerung der F-Gase-Emissionen zu erreichen und dazu beizutragen, dass die Emissionsminderung um 55 Prozent bis 2030 und die Netto-Klimaneutralität bis 2050 erreicht werden<sup>12</sup>, wurde auf europäischer Ebene die Verordnung (EU) 517/2014 über fluorierte Treibhausgase (F-Gase-Verordnung) erlassen. Sie beschränkte das Inverkehrbringen bestimmter Erzeugnisse und Einrichtungen, die fluorierte Treibhausgase (F-Gase) enthalten, ab bestimmten Stichtagen. Ziel der Verordnung war es, die Menge der auf dem Markt befindlichen F-Gase zu begrenzen, um die mit der Verwendung verbundenen potentiellen klimaschädlichen Emissionen zu minimieren. Auch elektrische Schaltanlagen unterlagen der F-Gase-Verordnung. Abhängig von Füllmenge und Konstruktion enthielt diese Anforderungen zur Dichtheitskontrolle, Führung von Aufzeichnungen und Zertifizierung des Personals. Ein Verbot von SF<sub>6</sub> für bestimmte Anwendungsfälle in der Energieversorgung wurde im Zusammenhang mit der F-Gase-Verordnung 2014 diskutiert, aber mangels ausreichender funktions- und kostenidentischer Alternativen verworfen.<sup>13</sup>

Zwischenzeitlich wurde die F-Gase-Verordnung reformiert. Im April 2022 legte die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine novellierte F-Gase-Verordnung vor.<sup>14</sup> Mit ihrem Vorschlag strebte die Kommission weitere Beschränkungen und Verbote für das Inverkehrbringen von F-Gasen wie SF<sub>6</sub> und den betroffenen Erzeugnissen und Einrichtungen an. So sollte auch das Inverkehrbringen von SF<sub>6</sub> als Betriebsmittel in elektrischen Anlagen nach Artikel 11 Satz 1 ab den im Anhang 4 aufgeführten Zeitpunkten untersagt werden. Für u.a. Mittelspannungs- und Hochspannungsschaltanlagen waren hier jeweils unterschiedliche Zeitpunkte vorgesehen; die avisierte Zeitspanne lag zwischen dem 1. Januar 2026 und dem 1. Januar 2031 für Mittelspannungsschaltanlagen bzw. dem 1. Januar 2028 und dem 1. Januar 2031 für Hochspannungsschaltanlagen. Die Mitgliedstaaten sollten aber in begründeten Einzelfällen Ausnahmegenehmigungen beantragen können, insbesondere wenn nachgewiesen wird, dass für spezifische Erzeugnisse und Einrichtungen oder für eine spezifische Kategorie von Erzeugnissen oder Einrichtungen keine Alternativen existieren oder diese aus technischen oder sicherheitsbezogenen Gründen nicht genutzt werden können.

---

<sup>12</sup> Vgl. insbes. Art. 1, 2 und 4 der Verordnung (EU) 2021/1119 des europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 401/2009 und (EU) 2018/1999 („Europäisches Klimagesetz“).

<sup>13</sup> Deutscher Bundestag, WD 8 3000 – 065/22, S. 8.

<sup>14</sup> Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über fluorierte Treibhausgase zur Änderung der Richtlinie (EU) 2019/1937 und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 517/2014.

Der Bundesrat hatte in seinem Beschluss vom 10. Juni 2022 zum Vorschlag für eine novellierte F-Gase-Verordnung die weiteren Inverkehrbringungsverbote für Anwendungen, in denen SF<sub>6</sub> zum Einsatz kommt, begrüßt, wies in diesem Kontext aber auf die langen Übergangsfristen für elektrische Betriebsmittel sowie die zu unbestimmt formulierten Rückausnahmen hin und bat die Bundesregierung, sich für eine Fristverkürzung sowie klare und begrenzte Ausnahmetatbestände einzusetzen.<sup>15</sup>

Der Umweltausschuss des Europäischen Parlaments stimmte am 1. März 2023 einem gegenüber dem Kommissionsvorschlag verschärften Vorschlag für die Novellierung der F-Gase-Verordnung zu.<sup>16</sup> Am 30. März 2023 billigte das EU-Parlament die Verschärfung der F-Gase-Verordnung mehrheitlich. Der EU-Rat wiederum legte einen Gegenentwurf vor.<sup>17</sup> Es folgten monatelange Trilogverhandlungen zwischen Parlament, Rat und Kommission, welche zu einer vorläufigen politischen Einigung führten. Inhalt der am 5. Oktober 2023 erzielten Einigung ist u. a. ein neues vollständiges Verbot von Mittelspannungsschaltanlagen, die auf F-Gasen beruhen, mit einem schrittweisen Ausstieg bis 2030, sowie ein Verbot von Hochspannungsschaltanlagen bis 2032.<sup>18</sup> Es wird zudem ein Kaskadenprinzip eingeführt, wonach Ausnahmen von den Verboten in Abhängigkeit von den eingehenden Angeboten für F-Gase-freie Alternativen gewährt werden könnten.<sup>19</sup> Für Hochspannungsschaltanlagen soll als letztes Mittel die Möglichkeit bestehen, auf den Einsatz von SF<sub>6</sub> zurückzugreifen.<sup>20</sup> Zudem sind in diesem Zusammenhang eine Reihe von Vorkehrungen vorgesehen, um zu verhindern, dass die Verbote das Funktionieren der Stromnetze beeinträchtigen.<sup>21</sup> Den nunmehr vereinbarten und am 19. Oktober 2023 veröffentlichten Text<sup>22</sup> hat das EU Parlament am 16. Januar 2024 gebilligt. Der Rat hat dem Text am 29. Januar 2024 förmlich zugestimmt. Die neue Verordnung wurde nun am 7. Februar 2024 vom Rat und vom Europäischen Parlament unterzeichnet und am 20. Februar 2024 im Amtsblatt der EU veröffentlicht. Sie tritt 20 Tage nach Veröffentlichung in Kraft.

Rechtsgrundlage der F-Gase-Verordnung bildet Artikel 192 Abs. 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Die Vorschrift ermächtigt die Europäische Union zum gesetzgeberischen Tätigwerden zur Erreichung der in Art. 191 AEUV genannten umweltpolitischen Ziele, namentlich die Umwelt zu erhalten, zu schützen und ihre Qualität zu

---

<sup>15</sup> Siehe zum Ganzen Bundesrats-Drucksache 195/22.

<sup>16</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0092\\_DE.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0092_DE.html).

<sup>17</sup> <https://www.consilium.europa.eu/media/63509/st08162-en23.pdf>.

<sup>18</sup> <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2023/10/05/fluorinated-gases-and-ozone-depleting-substances-council-and-parliament-reach-agreement/>

<sup>19</sup> Wie vor.

<sup>20</sup> Wie vor.

<sup>21</sup> Wie vor.

<sup>22</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST\\_14409\\_2023\\_INIT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_14409_2023_INIT).

verbessern, die menschliche Gesundheit zu schützen und die Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Eindämmung des Klimawandels zu fördern. Die F-Gase-Verordnung hat als EU-Verordnung gemäß Art. 288 Abs. 2 AEUV allgemeine Geltung, ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt in jedem Mitgliedstaat unmittelbar, bedarf also keiner ausführenden nationalen Bestimmungen.

## **2. Bundesrecht**

Auf Bundesebene existieren verschiedenste gesetzliche Regelungen und Verordnungen, die direkt oder indirekt regulierend auf die Verwendung, den Handel, die Entsorgung etc. von SF<sub>6</sub> einwirken. Der gutachterlichen Prüfung liegt keine konkrete beabsichtigte Regelung des Landes zu Grunde. Vor diesem Hintergrund sollen hier für die weitere Begutachtung zwei bundesrechtliche Regelungsmaterien herangezogen werden, die als besonders relevant erscheinen.

### **a. Chemikalienrecht**

Wesentliche Grundlage für den Vollzug der europarechtlichen F-Gase-Verordnung (siehe oben) bildet das Chemikaliengesetz (ChemG) – konkret die allgemein für den Vollzug chemikalienrechtlicher Unionsverordnungen geltenden Regelungen des Siebten Abschnitts des ChemG – in Verbindung mit den speziell auf die F-Gase-Verordnung bezogenen Regelungen der Chemikalien-Klimaschutzverordnung (ChemKlimaschutzV) und des Abschnitts 10 der Chemikalien-Sanktionsverordnung.

Ergänzend zur F-Gase-Verordnung wurde mit dem Dritten Gesetz zur Änderung des Chemikaliengesetzes<sup>23</sup> ein neuer Abschnitt II b) in das Chemikaliengesetz aufgenommen, welcher die auf das erstmalige Inverkehrbringen bezogenen Verbotregelungen der Kapitel III und IV der F-Gase-Verordnung inhaltlich auf die nachfolgenden Akteure der Lieferkette ausdehnt und mit Dokumentationsregelungen verbindet, die den Gesetzesvollzug erleichtern und die Rechtssicherheit für die Akteure der Lieferkette erhöhen sollen. Das Chemikaliengesetz und die zugehörigen Verordnungen enthalten insbesondere Regelungen zur Art und Weise der Verwendung fluorierter Treibhausgase, über Dichtheitskontrollen und Dichtheitsanforderungen, zu Prüfpflichten für mobile Einrichtungen, zur Rückgewinnung und Rücknahme der Stoffe, zu Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten, über Sachkundeanforderungen für Personal und Betrieb, zu Kennzeichnungspflichten sowie zur

---

<sup>23</sup> Vgl. Gesetz vom 3. Juni 2021, BGBl. I. S. 1479; Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Chemikaliengesetzes – Bekämpfung des illegalen Handels mit fluorierten Treibhausgasen, Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 31.03.2021, Bundestags-Drucksache 19/28181.

Sanktionsbewehrung. Ein Verbot des Einsatzes von SF<sub>6</sub> in bestimmten Anlagen über die in der F-Gase-Verordnung enthaltenen Regelungen hinaus beinhaltet das Chemikaliengesetz nicht.

Ausweislich der Gesetzesbegründungen<sup>24</sup> zum Chemikaliengesetz stützen sich die darin enthaltenen Regelungen auf die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 11 („Recht der Wirtschaft“)<sup>25</sup>, Nr. 12 („Arbeitsschutz“) und Nr. 19 („Recht der Gifte“) in Verbindung mit Artikel 72 Absatz 2 des Grundgesetzes (GG).<sup>26</sup> Eine bundesgesetzliche Regelung sei zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich. Die Regelungen verfolgten das Ziel, dem illegalen Handel mit F-Gasen wirksam entgegenzutreten. Hierzu sei es erforderlich, Regelungen zu schaffen, die den Warenaustausch dieser Produkte innerhalb des gesamten Bundesgebietes einheitlich regeln. Andernfalls drohe eine Rechtszersplitterung, die mit einer Rechtsunsicherheit für den über Ländergrenzen hinweg stattfindenden Warenaustausch mit den von der F-Gase-Verordnung erfassten Stoffen, Gemischen, Erzeugnissen und Einrichtungen verbunden wäre.<sup>27</sup>

## **b. Klimaschutzrecht**

Das Klimaschutzgesetz des Bundes (KSG) bezweckt zum Schutz vor den Auswirkungen des weltweiten Klimawandels die Erfüllung der nationalen Klimaschutzziele sowie eine Gewährleistung der Einhaltung der europäischen Zielvorgaben. Zu den Treibhausgasen im Sinne des Klimaschutzgesetzes zählt gemäß § 2 Nr. 1 KSG u. a. SF<sub>6</sub>. Im KSG werden die Klimaschutzziele gesetzlich festgeschrieben und die Sektorziele<sup>28</sup> des Klimaschutzplans in Jahresemissionsmengen für die Sektoren Energie, Industrie, Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft und Abfallwirtschaft übertragen. Das Gesetz verpflichtet die öffentliche Hand und entfaltet grundsätzlich keine Rechtswirkung für Private. Die Träger öffentlicher Aufgaben haben gemäß § 13 KSG bei Investitions- und Beschaffungsvorgängen das Ziel der

---

<sup>24</sup> Vgl. Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Chemikaliengesetzes vom 24.05.2023, BT-Drs. 20/6952, S. 21, 22; Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Chemikaliengesetzes – Bekämpfung des illegalen Handels mit fluorierten Treibhausgasen, Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 31.03.2021, BT-Drs. 19/28181, S. 12; Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Chemikaliengesetzes, Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 16.05.1989, BT-Drs. 11/4550, S. 36; Entwurf eines Gesetzes zum Schutz vor gefährlichen Stoffen (ChemG), Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 06.11.1979, BT-Drs. 8/3319, S. 18.

<sup>25</sup> Diese Ermächtigung gestatte eine Regelung, auch soweit es um die Regelung der Auswirkung auf Gesundheit und Umwelt gehe; vgl. Entwurf eines Gesetzes zum Schutz vor gefährlichen Stoffen (ChemG), Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 06.11.1979, BT-Drs. 8/3319, S. 18; a. A. Kloepfer, Umweltrecht, 4. Auflage 2016, § 19 Rn. 28.

<sup>26</sup> Laut einer Literaturlauffassung stützen sich die Regelungen im Chemikaliengesetz teils zudem auf die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 („Strafrecht“): siehe *Pache* in: Koch/Hofmann/Reese, Handbuch des Umweltrechts, 5. Aufl. 2018, § 12 Rn. 272.

<sup>27</sup> Vgl. BT-Drs. 19/28181, S. 12.

<sup>28</sup> Hierzu befindet sich aktuell der Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes in BT-Drs. 20/8290 in Beratung; dieser wurde zur weiteren Beratung in sieben Fachausschüsse überwiesen.

Treibhausgasminderung als weiteren Zweck der Beschaffung zu berücksichtigen. Es ist zudem vorgesehen, die Bundesverwaltung bis zum Jahr 2030 klimaneutral zu organisieren.

Das KSG wird auf die Kompetenz des Bundes zur konkurrierenden Gesetzgebung im Bereich der Luftreinhaltung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG gestützt. Ziel und Gegenstand der gesetzlichen Regelungen sei der Klimaschutz und somit der Schutz der natürlichen Zusammensetzung der Luft.<sup>29</sup> Insbesondere auch Regelungen zur Emission von Treibhausgasen fallen unter die Gesetzgebungskompetenz für die Luftreinhaltung.<sup>30</sup>

## **II. Mögliche Regelungskompetenzen des Landes**

Entsprechend dem Gutachtenauftrag soll geklärt werden, inwieweit vor dem Hintergrund der dargestellten europarechtlichen Regelungen eine nationale Regelung überhaupt in Betracht käme und, ob neben den bestehenden Bundesregelungen dem Land eine Regelungskompetenz zukommt, den Einsatz von SF<sub>6</sub> im Allgemeinen und im Besonderen in Windkraftanlagen zu reglementieren. Diese Frage kann nur in Bezug auf den Inhalt einer konkreten, potentiell beabsichtigten Regelung untersucht werden. Mit Blick auf die Beratungen im AfUEN soll an dieser Stelle deshalb exemplarisch anhand zweier möglicher Regelungen mit unterschiedlicher Wirkrichtung eine etwaige Gesetzgebungskompetenz des Landes für die betreffende Materie untersucht werden. Zunächst soll überprüft werden, ob der Einsatz von SF<sub>6</sub> auf Landesebene im Sinne eines Verbotes mithilfe einer stoffbezogenen Regelung, die sich unmittelbar anlagenbezogen auswirkt, reglementiert werden könnte. Für den Fall, dass diese Frage mit nein zu beantworten ist, soll hilfsweise als eine zweite mögliche Regelungsvariante auf Landesebene geprüft werden, ob dem Land zumindest die Kompetenz zukommt, im Rahmen allgemeiner Zielvorgaben im Klimaschutzgesetz die Emission von SF<sub>6</sub> zu begrenzen bzw. stark zu beschränken.

### **1. Vereinbarkeit mit höherrangigem EU-Recht**

Zu prüfen ist zunächst, ob die oben unter Punkt B. I. 1. genannten EU-Regelungen einer potentiellen nationalen Regelung zum Verbot von SF<sub>6</sub> bzw. zur weitergehenden Beschränkung der Emission von SF<sub>6</sub> entgegenstünden.

Rechtsgrundlage der F-Gase-Verordnung ist Art. 192 Abs. 1 AEUV. Gemäß Art. 193 AEUV sind für den Bereich des Umweltrechts grundsätzlich weitergehende nationale Schutzmaßnahmen zulässig, sofern die Maßnahmen der Schutzverstärkung der im

---

<sup>29</sup> Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Bundes-Klimaschutzgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften, Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD vom 22.10.2019, BT-Drs. 19/14337, S. 19.

<sup>30</sup> Wie vor.

europäischen Recht angelegten Ziele und Maßnahmen dienen und mit den Verträgen vereinbar sind.<sup>31</sup> Die europarechtlichen Beschränkungen im Chemikalienrecht stellen nur Mindestanforderungen dar, die durch mitgliedstaatliche Beschränkungen ergänzt werden können.<sup>32</sup> Einer nationalen Regelung im hier zu begutachtenden Umfang stünde höherrangiges EU-Recht folglich nicht entgegen, da sie auf ein Verbot bzw. eine weitere Beschränkung des Einsatzes von SF<sub>6</sub> und somit auf eine Schutzverstärkung im Sinne des Klimaschutzes abzielen.

## 2. Stoffbezogene (Verbots-)Regelung

Im Folgenden soll zunächst geklärt werden, inwiefern dem Land auf Grundlage der Kompetenznormen des Grundgesetzes überhaupt die Gesetzgebungskompetenz für ein Verbot des Einsatzes von SF<sub>6</sub> im Sinne einer stoffbezogenen Regelung, die sich unmittelbar anlagenbezogen auswirkt, zukäme.

Nach Art. 30, 70 Abs. 1 GG haben die Länder das Recht zur Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund eine Zuständigkeit zuweist.<sup>33</sup> Gemäß Art. 70 Abs. 2 GG bemisst sich die Verteilung der gesetzgeberischen Kompetenzen zwischen Bund und Ländern nach den Vorschriften über die ausschließliche und die konkurrierende Gesetzgebung in den Art. 71 ff. GG. Für die kompetenzrechtliche Überprüfung einer landesrechtlichen Verbotsregelung bezogen auf den Einsatz von SF<sub>6</sub> in (elektrischen) Anlagen wie u. a. Windkraftanlagen zum Zwecke des Klimaschutzes sind zunächst die in Betracht kommenden Kompetenztitel des Grundgesetzes auszulegen und zu prüfen, welchem dieser Titel die betreffende Vorschrift zuzuordnen wäre. Kommt man zu dem Ergebnis, dass die potentielle Landesregelung dem Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung zuzuordnen ist, richtet sich die Zuständigkeit nach Art. 72. Abs. 1 GG. Danach verbleibt den Ländern eine Kompetenz zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Zuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat.

---

<sup>31</sup> Vgl. BT-Drs. 19/28181, S. 12; *Ekardt*, Zur Vereinbarkeit eines Landesklimaschutzrechts mit dem Bundes-, Verfassungs- und Europarecht, UPR 2011, S. 371 (375); *Klinger/Wegener*, Klimaschutzziele in der Raumordnung, Zugleich ein Beitrag zum Entwurf des Klimaschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen, NVwZ 2011, S. 905 (908).

<sup>32</sup> Kloepfer, Umweltrecht, 4. Auflage 2016, § 19 Rn. 124.

<sup>33</sup> Zur ausführlichen Darstellung der Grundlagen der Kompetenzverteilung und zu den Kriterien für die Auslegung und Abgrenzung von Kompetenznormen vgl. insbesondere die Ausführungen des Wissenschaftlichen Dienstes in dem Gutachten in Drs. 7/1170 S. 5 ff. zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der FDP und der CDU für ein Drittes Gesetz zur Änderung des Thüringer Waldgesetzes (Drs. 7/62).

## a. Mögliche Gesetzgebungskompetenz des Landes

Eine ausdrückliche Gesetzgebungszuständigkeit für den Klimaschutz, wie sie mit einem Verbot des Einsatzes von SF<sub>6</sub> in (elektrischen) Anlagen wie u. a. Windkraftanlagen bezweckt würde, als eigene Rechtsmaterie regelt das Grundgesetz nicht. Vielmehr enthält der Katalog der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz in Art. 74 GG zahlreiche umweltspezifische und umweltrelevante Sachbereiche, in deren Rahmen der Bund im Bereich der Umweltgesetzgebung tätig werden kann.<sup>34</sup> Hierzu zählen u.a. das Recht der Wirtschaft (Nr. 11), das Bodenrecht (Nr. 18), die Abfallwirtschaft, die Luftreinhaltung und die Lärmbekämpfung ohne den Schutz vor verhaltensbezogenem Lärm (Nr. 24), das Jagdwesen (Nr. 28), Naturschutz- und Landschaftspflege (Nr. 29) oder die Raumordnung (Nr. 31).<sup>35</sup> So hat der Bund die stoffbezogenen Regelungen im ChemG wie oben bereits erörtert (vgl. B. I. 2.) im Wesentlichen auf das Recht der Wirtschaft (Nr.11) und die Regelungen im KSG im Wesentlichen auf die Luftreinhaltung (Nr. 24) gestützt und darin wesentliche umweltrelevante Materien geregelt. Beide Gesetze zielen u. a. darauf ab, die Freisetzung umweltschädlicher Stoffe zu vermeiden und zu kontrollieren.

Welchem umweltrelevanten Kompetenzbereich ein Verbot des Einsatzes von SF<sub>6</sub> in (elektrischen) Anlagen wie u.a. Windkraftanlagen zuzuordnen wäre, ist wie bereits erörtert durch Auslegung zu ermitteln. In Betracht kommt vorliegend unter Berücksichtigung der vorgenannten Ausführungen insbesondere eine Zuordnung der betreffenden Materie zur konkurrierenden Gesetzgebung aus Art. 74 Abs. 1 GG, namentlich der Kompetenztitel für das Recht der Wirtschaft bzw. Energiewirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) oder der Luftreinhaltung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG).

### aa. Recht der Wirtschaft

Der Kompetenztitel des Rechts der Wirtschaft in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG ist nach der Rechtsprechung des BVerfG unter Berufung auf die Tradition und das Herkommen<sup>36</sup> des

---

<sup>34</sup> Koch/Hofmann/Reese, Handbuch des Umweltrechts, 5. Aufl. 2018, § 2 Rn. 105; Kloepfer, Umweltrecht, 4. Auflage 2016, § 19 Rn. 160 ff.

<sup>35</sup> Wie vor.

<sup>36</sup> Das Bundesverfassungsgericht zieht den Begriff „Herkommen“, also die historische Ausgestaltung des Regelungsgegenstandes durch den zuständigen Normengeber, im Lichte seines Urteils vom 12.12.1984 (1 BvR 1249/83 u. a. – *Gebührenordnung für Ärzte*) heran, um hieraus auf die heutige Zuständigkeit beim gleichen Regelungsgegenstand zu schlussfolgern. Andererseits scheint der Begriff gleichzeitig auf die Historie des Wirtschaftsrechts ohne einheitliche Regelungen in bisherigen Verfassungen hinzudeuten, was die Auslegung des heutigen Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG insofern prägt, als dass er nun als eine umfassende Kompetenz zur Regelung sämtlicher wirtschaftlicher Belange verstanden wird [Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholzz (Hrsg.), GG-Kommentar (2023), Art. 74 GG Rn. 222.

Wirtschaftsrechts grundsätzlich weit auszulegen und soll eine weitreichende Kompetenz des Bundes begründen.<sup>37</sup> Umfasst sein sollen sämtliche das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung regelnden Bestimmungen, die sich in irgendeiner Form auf die Erzeugung, Herstellung und Verteilung von Gütern beziehen.<sup>38</sup> Der Bereich der Energiewirtschaft hat zudem die Erzeugung und Verteilung von Energie und Energieträgern sowie Maßnahmen zur Energiesicherung und -einsparung zum Gegenstand.<sup>39</sup> Gerade wegen dieses extensiven Verständnisses dieses Kompetenztitels sieht das BVerfG allerdings zugleich die Notwendigkeit, eine Abgrenzung dieser Befugnisnorm zum Zuständigkeitsbereich der Länder im Auge zu behalten, und fordert deshalb für die Annahme einer Bundeskompetenz, dass der Schwerpunkt eines Gesetzgebungsvorhabens durch einen wirtschaftslenkenden oder wirtschaftsregulierenden Zweck geprägt sein muss. Sonstige, etwa ordnungsrechtliche, Regelungsgehalte dürfen sich lediglich als notwendiger Annex zum wirtschaftsregelnden Charakter der Vorschrift darstellen.<sup>40</sup>

Eine Regelungskompetenz des Bundes im Bereich der Wirtschaft bzw. Energiewirtschaft aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG besteht nach Art. 72 Abs. 2 GG nur insoweit, als dass eine bundesgesetzliche Regelung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich ist. Andernfalls läge die Zuständigkeit von vornherein bei den Ländern.

## **bb. Luftreinhaltung**

Der Bereich der Luftreinhaltung i. S. d. Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG umfasst wesentliche Bereiche des Umweltschutzes wie z. B. den Schutz der Atmosphäre und bezieht sich auf den Schutz gegen Luftverunreinigungen.<sup>41</sup>

Vom Begriff der Luftverunreinigung sind jegliche Veränderungen der natürlichen Zusammensetzung der Luft insbesondere durch Rauch, Ruß, Staub, Aerosole, Dämpfe oder

---

<sup>37</sup> BVerfGE 68, 319 (330); *Degenhart*, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 74 Rn. 44; *Oeter*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 74 Rn. 81; *Sannwald*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 14. Aufl. 2018, Art. 74 Rn. 105, 106, 111 m.w.N. aus der Rspr. des BVerfG.

<sup>38</sup> BVerfGE 68, 319 (327); *Milkau*, Bundeskompetenzen für ein Umweltenergiegesetz – dargestellt am Beispiel des Erneuerbare-Energien-Wärmegesetzes, ZUR 2008, S. 561 (563).

<sup>39</sup> *Haratsch*, in: Sodan, GG, 4. Aufl. 2018, Art. 74 Rn. 15; *Degenhart*, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 74 Rn. 46.

<sup>40</sup> BVerfGE 28, 119 (146); *Sannwald*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 14. Aufl. 2018, Art. 74 Rn. 106 m.w.N.

<sup>41</sup> *Degenhart*, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 74 Rn. 99, 102; *Oeter*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 74 Rn. 161; *Ekardt*, Zur Vereinbarkeit eines Landesklimaschutzrechts mit dem Bundes-, Verfassungs- und Europarecht, UPR 2011, S. 371 (377).

Geruchsstoffe umfasst.<sup>42</sup> Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG ist daher Kompetenzgrundlage für gesetzliche Regelungen zum Klimaschutz, weit aufzufassen und bezieht auch Gefahrenabwehr und -vorsorge mit ein.<sup>43</sup>

### **cc. Abgrenzung zwischen Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 und Nr. 24 GG**

Fraglich ist des Weiteren, was für eine Abgrenzung der im hier zu begutachtenden Fall maßgeblich in Betracht kommenden Kompetenztitel im Wesentlichen zu berücksichtigen ist, da nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts das Verbot der Doppelzuständigkeit zu beachten, ein Gesetz einem bestimmten Kompetenztitel zuzuordnen und deshalb eine eindeutige Abgrenzung vorzunehmen ist.<sup>44</sup> Von dieser eindeutigen Zuordnung ist im Einzelfall abhängig, ob ein Kompetenztitel einschlägig ist, der nach Art. 72 Abs. 3 GG eine abweichende Regelung erlaubt bzw. ob ein etwaiger Kompetenzgebrauch des Bundes eine Regelung durch den Landesgesetzgeber sperrt oder den Ländern ein Gestaltungsspielraum verbleibt.<sup>45</sup>

Neben dem vordergründig klimaschützenden Ziel einer Landesregelung zum Verbot des Einsatzes von SF<sub>6</sub> in (elektrischen) Anlagen wie u. a. Windkraftanlagen zum Zwecke der Luftreinhaltung durch Vermeidung der Freisetzung des klimaschädlichen Treibhausgases in die Atmosphäre ist u. a. zu bedenken, dass auch umweltbezogene Vorschriften dem Recht der Wirtschaft nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG unterfallen, wenn sie beispielsweise der Gefahrenvorsorge in spezifischen Wirtschaftsbereichen dienen und nicht wirtschaftsunabhängig für jedermann gelten.<sup>46</sup> Insoweit wird etwa bezogen auf den Anwendungsbereich des Bundesimmissionsschutzgesetzes angenommen, dass sich eine entsprechende Kompetenz für die Regelungen zu wirtschaftlichen Anlagen aufgrund ihrer vielfältigen, über die Luftqualität hinausgehenden Wirkung einschließlich von ihnen ausgehender Beeinträchtigungen aus dem Recht der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) ergebe.<sup>47</sup> Eine den Einsatz von SF<sub>6</sub> verbietende Regelung hätte jedenfalls umfassende Auswirkungen auf die betreffenden Wirtschaftszweige (z.B. Energie-, Recyclingbranche etc. siehe oben unter A.), wenn man den oben im Sachverhalt dargestellten vielfältigen Einsatz

---

<sup>42</sup> *Degenhart*, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 74 Rn. 102; *Oeter*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 74 Rn. 166.

<sup>43</sup> *Degenhart*, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 74 Rn. 102; *Oeter*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 74 Rn. 166; *Milkau*, Bundeskompetenzen für ein Umweltenergierecht – dargestellt am Beispiel des Erneuerbare-Energien-Wärmegesetzes, ZUR 2008, S. 561 (562).

<sup>44</sup> Zum Ganzen vgl. BVerfGE 36, 193 (202 f.); 61, 149 (204); 56, 249, (263); *Heintzen*, in: Bonner Kommentar zum GG, Stand Oktober 2018, Art. 70 Rn. 205 m.w.N.; *Erbguth*, in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 30 Rn. 17

<sup>45</sup> Zum Ganzen vgl. BVerfGE 36, 193 (202 f.); 61, 149 (204); 56, 249, (263); *Heintzen*, in: Bonner Kommentar zum GG, Stand Oktober 2018, Art. 70 Rn. 205 m.w.N.; *Erbguth*, in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 30 Rn. 17.

<sup>46</sup> *Degenhart*, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 74 Rn. 52; *Ekardt*, Zur Vereinbarkeit eines Landesklimaschutzrechts mit dem Bundes-, Verfassungs- und Europarecht, UPR 2011, S. 371 (377).

<sup>47</sup> *Oeter*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 74 Rn. 166.

von SF<sub>6</sub> bedenkt und berücksichtigt, dass laut wissenschaftlicher Studien entsprechende Alternativen derzeit nicht in allen Wirtschaftsbereichen (insbesondere im Hochspannungsbereich)<sup>48</sup> zur Verfügung stehen oder mit vergleichbarer Wirkung eingesetzt werden können.<sup>49</sup>

Nach dem Gesagten hänge die Frage, ob eine beabsichtigte landesrechtliche Regelung zum Verbot des Einsatzes von SF<sub>6</sub> in (elektrischen) Anlagen wie u. a. Windkraftanlagen statt dem Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 („Luftreinhaltung“) schwerpunktmäßig dem Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 („Recht der Wirtschaft“) zuzuordnen wäre, maßgeblich von der konkreten gesetzlichen Ausgestaltung im Einzelfall ab. Die Frage der konkreten Kompetenzzuordnung kann hier im Ergebnis aber dahinstehen, wenn der Bundesgesetzgeber in der, eine mögliche Landesregelung betreffenden Rechtsmaterie im Sinne des Art. 72. Abs. 1 GG abschließend von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat.

#### **b. Möglichkeit zur Wahrnehmung der konkurrierenden Kompetenz**

Wie bereits unter Punkt B. I. 2. a. dargelegt, hat der Bund im Bereich des Chemikalienrechts, in dessen Anwendungsbereich als fluoriertes Treibhausgas auch SF<sub>6</sub> fällt, insbesondere auf Grundlage von Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG von seinem Recht zur konkurrierenden Gesetzgebung Gebrauch gemacht und umfassende, auch F-Gase betreffende stoffbezogene Regelungen getroffen.

Ein abschließender Gebrauch der Kompetenz liegt vor, wenn ein Bundesgesetz eine bestimmte Frage erschöpfend regelt.<sup>50</sup> Dies ist im Einzelfall durch Auslegung in Gesamtwürdigung des Normenkomplexes zu ermitteln.<sup>51</sup>

Der Bund hat stoffbezogene Regelungen und insbesondere auch Regelungen betreffend den Vollzug der F-Gase-Verordnung im ChemG und dessen zugehörigen Verordnungen getroffen (vgl. oben B. I. 2. a). Im Umweltrecht enthalten Vorgaben des Bundes allerdings nicht selten

---

<sup>48</sup> Vgl. *Zuschrift 7/2439* des Umweltbundesamtes; *Zuschrift 7/2412* des Bundesverbands der Energie- und Wasserwirtschaft e.V.

<sup>49</sup> Vgl. u.a.: *Deutscher Bundestag*, WD 8 3000 – 036/20, S. 4 ff.; *Zuschrift 7/2386*, S. 6; *Zuschriften 7/2395/2406/2407/2408*.

<sup>50</sup> BVerfG, Beschluss vom 27.09.2022 – 1 BvR 2551/21-, juris Rn. 27.

<sup>51</sup> *Degenhart*, in: *Sachs*, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 72 Rn. 25, *Oeter*, in: *v. Mangoldt/Klein/Starck*, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 72 Rn. 23, 27, 70; *Milkau*, *Bundeskompetenzen für ein Umweltenergierecht – dargestellt am Beispiel des Erneuerbare-Energien-Wärmegesetzes*, ZUR 2008, S. 561 (566).

bloße Mindestregelungen, lassen also schon ihrem Grundsatz nach strengere Vorgaben des Landesrechts als mögliche Ergänzungen bzw. Abweichungen zu.<sup>52</sup>

Nach der Rechtsprechung des BVerfG kann ein abschließender Gebrauch sowohl positiv durch eine Regelung als auch negativ durch einen „absichtsvollen Regelungsverzicht“ erfolgen. Entscheidend sei stets, dass ein bestimmter Sachbereich tatsächlich umfassend und lückenlos geregelt ist oder nach dem objektivierten Willen des Gesetzgebers abschließend geregelt werden sollte.<sup>53</sup> Würde der Vollzug einer landesrechtlichen Bestimmung dazu führen, dass eine bundesrechtliche Regelung nicht mehr oder nicht mehr vollständig oder nur noch verändert angewandt werden könnte, soll dies als Indiz für eine Sperrwirkung nach Art. 72 Abs. 1 GG anzusehen sein.<sup>54</sup> So ist von einer abschließenden Regelung auszugehen, wenn der Bund selbst alle sachlich einschlägigen Regelungen positiv in seinem Gesetz getroffen hat, der Regulationsgegenstand der potentiell konkurrierenden landesrechtlichen Vorschrift also selbst vollumfänglich Gegenstand der betreffenden bundesrechtlichen Regelung ist.<sup>55</sup> Deren erschöpfender Charakter muss hinreichend erkennbar sein.<sup>56</sup>

Auch durch eine Verordnungsermächtigung wird die Sperrwirkung des Art. 72 Abs. 1 GG entfaltet, soweit sich diese an die Exekutive des Bundes richtet.<sup>57</sup> In der Literatur ist insoweit umstritten, ob die Sperrwirkung erst mit Ausübung der Ermächtigung, also mit dem Erlass der Verordnung eintritt oder es für die Sperrwirkung nicht darauf ankommt, ob und wann eine solche erlassen wird.<sup>58</sup> Als unstrittig kann insoweit jedenfalls angenommen werden, dass die Sperrwirkung dann eintritt, wenn mit der aufgrund der gesetzlichen Ermächtigung tatsächlich

---

<sup>52</sup> Kloepfer, Umweltrecht, 4. Auflage 2016, § 19 Rn. 36.  
8, Art. 72 Rn. 72.

<sup>53</sup> BVerfG, Beschluss vom 27.09.2022 – 1 BvR 2551/21-, juris Rn. 27; *Degenhart*, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 72 Rn. 25; *Oeter*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 72 Rn. 23, 27, 73; *Milkau*, Bundeskompetenzen für ein Umweltenergierecht – dargestellt am Beispiel des Erneuerbare-Energien-Wärmegesetzes, ZUR 2008, S. 561 (566).

<sup>54</sup> BVerfG, Beschluss vom 27.09.2022 – 1 BvR 2551/21-, juris Rn. 27.

<sup>55</sup> *Oeter*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 72 Rn. 72.

<sup>56</sup> *Oeter*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 72 Rn. 72.

<sup>57</sup> *Degenhart*, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 72 Rn. 28.

<sup>58</sup> So vertritt *Degenhart* [in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 72 Rn. 28; a. A. *Oeter*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 72 Rn. 23, 78] etwa die Auffassung, dass die Sperrwirkung bereits durch eine Verordnungsermächtigung entfaltet werden könne, soweit diese sich an die Exekutive des Bundes richte. Die Sperrwirkung könne aber nur soweit reichen, wie der Bundesgesetzgeber tätig geworden sei, sprich nur für die Bereiche der Kompetenzmaterie, die die Verordnungsermächtigung erfasse. Seine Auffassung stützt er dabei u.a. auf ein Urteil des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs [BayVerfGH, Entscheidung vom 27.03.1990, Vf 123 – IX-89 (BeckRS 1990, 968)]. Ähnlich äußert sich auch das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 19.05.1987, 9 C 272/86 Rn. 12.

Dass diese Ansicht auch mit der beschriebenen Differenz keinesfalls unumstritten ist, ergibt sich bereits aus dem genannten Urteil des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, das mit einem Sondervotum schließt, das von dieser Auffassung klar abweicht. Hiernach soll die Sperrwirkung erst mit Ausübung der Ermächtigung, also mit dem Erlass der Verordnung eintreten.

Gewissermaßen vermittelnd positionierte sich zuletzt das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen (OVG NRW, Beschluss v. 22.10.2019, 15 A 3302/18, Rn. 14), dass annahm, ausnahmsweise könne von einer bloß existenten bundesrechtlichen Verordnungsermächtigung eine Sperrwirkung ausgehen, wenn sie einen erschöpfenden und abschließenden Regelungswillen des Bundesgesetzgebers im jeweiligen Kompetenzfeld erkennen lasse. Das Gericht würde im Vergleich zur Ansicht Degenharts entsprechend gesteigerte Anforderungen an die Verordnungsermächtigung stellen, um ihr eine Sperrwirkung beizumessen.

erlassenen Rechtsverordnung der Bundesregierung inhaltlich eine als abschließend zu qualifizierende Regelung geschaffen wird.<sup>59</sup>

Vor diesem Hintergrund würden gegenüber einer landesrechtlichen Regelung zum Verbot des Einsatzes von SF<sub>6</sub> im Sinne einer stoffbezogenen Regelung, die sich unmittelbar anlagenbezogen auswirkt, insbesondere § 17 ChemG sowie die auf Bundesebene im Hinblick auf die F-Gase-Verordnung erlassenen einschlägigen Bestimmungen der ChemKlimaschutzV<sup>60</sup> eine entsprechende Sperrwirkung entfalten. § 17 ChemG bildet die Ermächtigungsgrundlage zur Schaffung von Verboten und Beschränkungen für bestimmte gefährliche Stoffe auf dem Verordnungswege durch die Bundesregierung. Die ChemKlimaschutzV gilt ergänzend zur F-Gase-Verordnung und wurde u. a. auf Grundlage von § 17 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe b und Nr. 2 Buchstabe b, c und d i. V. m. Abs. 5 ChemG erlassen. Die von der Verordnung erfassten fluorierten Treibhausgase, zu denen auch SF<sub>6</sub> zählt, sind aufgrund ihres hohen Treibhauspotenzials umweltgefährlich i.S.d. § 3a Abs. 1 Nr. 15, Abs. 2 ChemG. Die Verordnung enthält chemikalien- und abfallrechtliche Regelungen, die darauf abzielen, die Einträge bestimmter klimaschädlicher Treibhausgase wie insbesondere SF<sub>6</sub> in die Erdatmosphäre durch Verhinderung bzw. Minimierung von Undichtigkeiten in Anwendungen, die fluorierte Treibhausgase enthalten, sowie durch eine Rücknahmeverpflichtung erheblich zu reduzieren.<sup>61</sup> Sie gilt als wichtiges ordnungsrechtliches Instrument zur Verhinderung von Treibhausgasemissionen zum Schutz des Klimas und der Ozonschicht.<sup>62</sup> Ein neben den genannten umfassenden bundesrechtlichen Regelungen bestehender Handlungsspielraum der Länder lässt sich nicht erkennen. So bleibt im Unterschied zu den meisten anderen Bereichen der Umweltgesetzgebung neben dem Chemikaliengesetz für materiell-rechtliche Regelungen durch Landesrecht praktisch kein Raum.<sup>63</sup> Es ist im Ergebnis davon auszugehen, dass der Bund mit den genannten Regelungen bewusst kein generelles Verbot für die Herstellung, Verwendung und die Verteilung von SF<sub>6</sub> geschaffen, sondern sich bei der Schaffung nationaler Regelungen vielmehr ausdrücklich an den Vorgaben der F-Gase-Verordnung [in der Fassung (EU) Nr. 517/2014] orientiert hat (absichtsvoller Verzicht auf weitergehende einschränkende Regelungen), welche ebenfalls keine pauschalen Verbote für den Einsatz fluorierte Treibhausgase beinhaltet. Systematik und Struktur der Regelungen in der ChemKlimaschutzV, welche sehr detaillierte Vorgaben für den Einsatz fluorierte Treibhausgase enthält (vgl. oben Punkt B. I. 2. a.), sowie die ausdrückliche Ermächtigung der Bundesregierung zur Schaffung von Verbots- und

---

<sup>59</sup> Oeter, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 72 Rn. 78.

<sup>60</sup> Verordnung zum Schutz des Klimas vor Veränderungen durch den Eintrag bestimmter fluorierte Treibhausgase (Chemikalien-Klimaschutzverordnung) vom 2. Juli 2008 (BGBl. I. S. 1139), die zuletzt durch Artikel 299 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist.

<sup>61</sup> Bundesrat Drucksache 148/08, S. 12.

<sup>62</sup> Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl. 2016, § 17 Rn. 166.

<sup>63</sup> Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl. 2016, § 19 Rn. 38.

Beschränkungsregelungen in § 17 ChemG lassen den Schluss zu, dass der vorliegende Sachbereich auf Bundesebene bereits umfassend und lückenlos geregelt ist. Insoweit besteht kein Anhaltspunkt für einen möglichen Handlungsspielraum des Landes.

Hinsichtlich einer etwaigen landesrechtlichen Verbotsregelung betreffend den Einsatz von SF<sub>6</sub> in Windkraftanlagen wäre hier zudem zu berücksichtigen, dass derartigen stoffbezogenen Regelungen, die sich unmittelbar anlagenbezogen auswirken, auch die Immissionsschutzregelungen des Bundes entgegenstünden. Im Bereich des Immissionsschutzes hat der Bundesgesetzgeber die Tatbestände der Beschaffenheit von Anlagen umfassend geregelt.<sup>64</sup> Die Länder besitzen für derartige stoffbezogene Regelungen keine Abweichungskompetenz. Auch das ChemG sieht gerade nicht die Möglichkeit vor, für bestimmte Gruppen von Anlagen beschränkende Regelungen zu treffen, um klimapolitische Ziele zu erreichen. Somit wäre z. B. auch ein pauschales Neu- oder Ausbauverbot für CO<sub>2</sub>-emittierende Anlagen in ganzen Regionen oder Bundesländern unzulässig.<sup>65</sup> Dies gilt schon deshalb, weil damit gegen das Verbot der reinen Verhinderungsplanung, das auch im Raumordnungsrecht gilt, verstoßen würde.<sup>66</sup> So soll beispielsweise in der Raumplanung immer die positive Sicherung eines Standortes im Vordergrund stehen und für den Fall, dass bestimmte Nutzungen ausgeschlossen werden (wie bei Vorranggebieten), diese wiederum mit einer positiven Nutzungsbestimmung verbunden werden.<sup>67</sup> Vor diesem Hintergrund fordert die Rechtsprechung z. B. für die Standortsteuerung von Windkraftanlagen, dass für die Windenergienutzung in substantieller Weise Raum geschaffen werden muss.<sup>68</sup> Eine reine Negativ- bzw. Verhinderungsplanung dient dagegen nicht dem Ausgleich unterschiedlicher Raumnutzungsansprüche.<sup>69</sup>

Eine Abweichungskompetenz der Länder besteht mithin auch dann nicht, wenn sie es wie im vorliegenden Fall aus klimapolitischer Sicht für erforderlich hielten. Für den Eintritt der Sperrwirkung ist grundsätzlich nicht entscheidend, mit welcher Zielsetzung der Bundesgesetzgeber von seiner Kompetenz Gebrauch macht.<sup>70</sup> Wenn also z. B. der Bundesgesetzgeber an sich erschöpfende Regelungen nach Art 74 Abs. 1 Nr. 11 GG für die

---

<sup>64</sup> *Degenhart*, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 72 Rn. 30; *Oeter*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 72 Rn. 83; *Schink*, UPR 2011, 91 (96).

<sup>65</sup> *Reidt*, Regelungsmöglichkeiten und -grenzen in Raumordnungsplänen – dargestellt am Beispiel des Klimaschutzes, DVBI 2011, S. 789 (795).

<sup>66</sup> *Reidt*, Regelungsmöglichkeiten und -grenzen in Raumordnungsplänen – dargestellt am Beispiel des Klimaschutzes, DVBI 2011, S. 789 (795); BVerwG, Beschluss vom 16.03.2006 – 4 BN 38/05, ZfBR 2006, 468 f.

<sup>67</sup> Wie vor.

<sup>68</sup> *Reidt*, Regelungsmöglichkeiten und -grenzen in Raumordnungsplänen – dargestellt am Beispiel des Klimaschutzes, DVBI 2011, S. 789 (795); BVerwG, Urteil vom 17.12.2002 – 4 C 15/01, BVerwGE 117, 287 ff.; Urteil vom 21.10.2004 – 4 C 2/04, BVerwGE 122, 109 ff.; Beschluss vom 28.11.2005 – 4 B 66/05, NVwZ 2006, 339 f.

<sup>69</sup> *Reidt*, Regelungsmöglichkeiten und -grenzen in Raumordnungsplänen – dargestellt am Beispiel des Klimaschutzes, DVBI 2011, S. 789 (795).

<sup>70</sup> *Degenhart*, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 72 Rn. 31.

Energiewirtschaft trifft, umweltbezogene Zielsetzungen aber nur begrenzt einbezieht, kann der Landesgesetzgeber gleichwohl nicht in diesem Bereich mit umweltpolitischer Zielsetzung tätig werden.<sup>71</sup> Folglich ist der Landesgesetzgeber, soweit eine Regelung ihrer Verpflichtungsstruktur und Regelungsintensität nach als „erschöpfend“ anzusehen ist, daran gehindert, die Materie ergänzend auch unter einem neuen Gesichtspunkt zu regeln.<sup>72</sup> So ist beispielsweise für das Abfallrecht vom Bundesverfassungsgericht betont worden, dass die Länder nicht berechtigt seien, eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz dort in Anspruch zu nehmen, wo sie eine abschließende Bundesregelung für unzulänglich und deshalb für reformbedürftig hielten. Das Grundgesetz weise ihnen nicht die Aufgabe zu, kompetenzgemäß getroffene Entscheidungen des Bundesgesetzgebers nachzubessern.<sup>73</sup>

Diesem Gedanken folgend, ist es vorliegend auch unerheblich, dass das Land mit einer potentiellen Verbotsregelung betreffend den Einsatz von SF<sub>6</sub> eine klimapolitische Zielsetzung zu verfolgen beabsichtigt. Es verbleibt dem Land hier kein Handlungsspielraum. Wie oben bereits ausgeführt, hat der Bundesgesetzgeber die hier als erschöpfend zu betrachtenden Regelungen im Chemikaliengesetz schwerpunktmäßig zwar nicht auf Klimaschutz und den Kompetenztitel der „Luftreinhaltung“, sondern auf die Kompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG („Recht der Wirtschaft“) gestützt. Er hat daneben aber beispielsweise der in diesem Zusammenhang erlassenen ChemKlimaschutzV, wie oben bereits dargestellt, eindeutig auch einen klimaschützenden Charakter beigemessen. Vor diesem Hintergrund kann, selbst wenn eine potentielle Landesregelung je nach konkreter Ausgestaltung wie oben bereits erörtert (vgl. unter B. II. 2. A.) schwerpunktmäßig dem Kompetenztitel des Art 74 Abs. 1 Nr. 24 GG („Luftreinhaltung“) zuzuordnen wäre, dies nicht zu der Annahme führen, es läge keine erschöpfende Regelung des Bundes vor. So sieht es auch das Bundesverfassungsgericht als Indiz für eine Sperrwirkung nach Art. 72 Abs. 1 GG an, wenn der Vollzug einer landesrechtlichen Bestimmung - wie im vorliegenden Fall - dazu führen würde, dass die bundesrechtliche Regelung nicht mehr oder nicht mehr vollständig oder nur noch verändert angewandt werden könnte.<sup>74</sup> Auch im Hinblick auf den in diesem Zusammenhang ebenfalls zu berücksichtigenden Missbrauchsgedanken<sup>75</sup> ist in Bezug auf die zu begutachtende Regelungsoption allein entscheidend, ob die beabsichtigte Landesregelung so eng mit der o.g. Regelungsmaterie des Bundes verknüpft wäre, dass hier für ein gesetzgebendes Handeln des Landes kein Raum mehr bleibt, sondern die Sperrwirkung eintritt. Allein die Tatsache, dass eine Landesregelung auf eine andere Kompetenzgrundlage gestützt würde, kann nicht

---

<sup>71</sup> *Degenhart*, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 72 Rn. 31.

<sup>72</sup> *Oeter*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 72 Rn. 84.

<sup>73</sup> *Oeter*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 72 Rn. 84; BVerfGE 102, 99, 115; *Schink*, Regelungsmöglichkeiten der Bundesländer im Klimaschutz, UPR 2011, S. 91 (95).

<sup>74</sup> BVerfG, Beschluss vom 27. September 2022 – 1 BvR 2661/21, juris Rn. 27.

<sup>75</sup> Im Sinne einer missbräuchlichen Kompetenzüberschreitung durch Stützen auf eine andere Kompetenzgrundlage, um dieselbe bereits erschöpfende Rechtsmaterie abweichend zu regeln.

geeignet sein, eine abschließende bundesrechtliche Regelung auszuhebeln. Der Bund hat sich mit § 17 ChemG bewusst einen Handlungsspielraum für die Schaffung von Verbotsregelungen eröffnet und auf dieser Grundlage gerade keine Regelung im Sinne eines Verbots der Verwendung von SF<sub>6</sub> in elektrischen Anlagen, die über die EU-rechtlichen Vorgaben hinausgehen, erlassen.

Den Ländern verbleibt folglich für eine hier in Rede stehende stoffbezogene Regelung im Sinne eines Verbotes des Einsatzes von SF<sub>6</sub> (in elektrischen Anlagen) keine Gesetzgebungskompetenz, weil der Bundesgesetzgebers bereits umfassend von seinem Recht zur Gesetzgebung Gebrauch gemacht hat.

### **c. Ergebnis**

Bei einer landesrechtlichen stoffbezogenen Regelung im Sinne eines Verbots von SF<sub>6</sub> (in elektrischen Anlagen) würde es sich je nach konkreter rechtlicher Ausgestaltung aufgrund der nicht unerheblichen wirtschaftlichen Auswirkungen und klimaschützenden Relevanz entweder um eine im Schwerpunkt dem Recht der Wirtschaft i.S.v. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG oder dem Bereich der Luftreinhaltung i. S. v. Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG zuzuordnende Bestimmung handeln. Eine solche Vorschrift unterfiele damit nicht der Abweichungskompetenz der Länder nach Art. 72 Abs. 3 GG. Die einschlägigen bundesrechtlichen Regelungen im ChemG und der ChemKlimaschutzV sind in diesem Bereich als abschließend und umfassend im Sinne des Art. 72 Abs. 1 GG zu qualifizieren und entfalten entsprechende Sperrwirkung gegenüber einer landesrechtlichen Regelung. Dem Land fehlte insoweit die Gesetzgebungskompetenz.

Eine zum Zwecke des Klimaschutzes verschärfende Regelung im Sinne eines umfassenden Verbots von SF<sub>6</sub> in elektrischen Anlagen könnte folglich nur auf Bundesebene oder auf europäischer Ebene umgesetzt werden.

### **3. Emissionen reduzierende Regelung zum Zwecke des Klimaschutzes**

Mangels Gesetzgebungskompetenz des Landes zur Schaffung einer stoffbezogenen Verbotsregelung betreffend den Einsatz von SF<sub>6</sub> (vgl. oben Punkt B. II. 2.) soll im Weiteren hilfsweise überprüft werden, ob und inwieweit dem Land im Hinblick auf Art. 31 ThürVerf<sup>76</sup> zum Zwecke des Klimaschutzes zumindest die Kompetenz zukäme, im Rahmen allgemeiner

---

<sup>76</sup> Insoweit ist zu berücksichtigen, dass eine solche Staatszielbestimmung keine kompetenzbegründende Wirkung hat.

Zielvorgaben im Thüringer Klimaschutzgesetz (ThürKlimaG) die Emission von Treibhausgasen, wie SF<sub>6</sub>, zu begrenzen bzw. stark zu beschränken, entsprechende Anreize für deren weitere Reduktion auf Landesebene zu setzen und eine dadurch bedingte, jedenfalls mittelbare Einschränkung des Einsatzes von SF<sub>6</sub> in elektrischen Anlagen zu bewirken.

#### **a. Kompetenzrechtliche Qualifikation**

Wie bereits oben unter Punkt B. II. 2. ausgeführt, liegt entsprechend den grundgesetzlichen Vorgaben die Gesetzgebungskompetenz bei den Ländern, wenn nicht nach Art. 71 ff. GG dem Bund eine Zuständigkeit zugewiesen ist.

Eine potentielle Regelung zum Zwecke des Klimaschutzes in der Intention, die Emission von SF<sub>6</sub> faktisch zu reduzieren, könnte hier im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung aus Art. 74 Abs. 1 GG nach den Maßgaben des Art. 72 GG dem Bund vorbehalten sein und einer Gesetzgebung durch das Land entgegenstehen. In Betracht käme der Kompetenztitel der Luftreinhaltung aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG.<sup>77</sup> Zwar wird die Sachmaterie Klimaschutz im Katalog der Gesetzgebungskompetenz des Grundgesetzes nicht explizit angesprochen, es lassen sich aber große Bereiche dieser Sachmaterie der Kompetenznorm für die Luftreinhaltung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG) zuordnen, weil der Klimaschutz die Reduktion bzw. die Vermeidung der Emission von Treibhausgasen in die Atmosphäre beinhaltet und damit auf Luftreinhaltung im Sinne der Kompetenznormen zielt.<sup>78</sup> Wenngleich nicht alle Regelungen, die bewirken, dass die Emission von Treibhausgasen reduziert wird, stets unter die Sachmaterie Luftreinhaltung fallen,<sup>79</sup> kann vorliegend angenommen werden, dass eine allgemeine Regelung im Landesklimaschutzgesetz mit dem Ziel einer weitgehenden Reduzierung der Emission von SF<sub>6</sub> grundsätzlich dem Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG (Luftreinhaltung) zuzuordnen wäre.

#### **b. Grundsätzliche Möglichkeit zur Wahrnehmung der konkurrierenden Kompetenz**

Wie ebenfalls bereits unter Punkt B. II. 2. dargestellt, ist auch in diesem Falle für die Frage möglicher Handlungsspielräume des Landes Art. 72 Abs. 1 GG maßgebend, wonach die Länder nur dann zur Gesetzgebung berechtigt sind, solange und soweit der Bund von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz nicht (abschließend) Gebrauch gemacht hat. Die Frage, ob der Bund hier von seiner Kompetenz erschöpfend Gebrauch gemacht hat, ist durch Auslegung zu ermitteln.

---

<sup>77</sup> Zum Begriff der Luftreinhaltung vgl. die Ausführungen unter Punkt B. II. 1. b. bb. (2).

<sup>78</sup> Köck/Kohlrausch, Klimaschutzgesetzgebung im Bundesstaat – Zur Zukunft der Landesklimaschutzgesetze, ZUR 2021, S. 610 (611).

<sup>79</sup> Köck/Kohlrausch, Klimaschutzgesetzgebung im Bundesstaat – Zur Zukunft der Landesklimaschutzgesetze, ZUR 2021, S. 610 (611).

Wie bereits ausgeführt (vgl. Punkt B. I. 2. b.), hat der Bund zum Zwecke des Klimaschutzes und zum Schutz der natürlichen Zusammensetzung der Luft das KSG erlassen. Die Gesetzgebungsbefugnis des Bundes zum Erlass des KSG ergibt sich aus dem Kompetenztitel für die Luftreinhaltung nach Artikel 74 Abs. 1 Nr. 24 GG. Das Klimaschutzgesetz des Bundes bildet den für den Klimaschutz in Deutschland primär maßgeblichen Rechtsrahmen<sup>80</sup> mit dem Zweck der Koordination und richtet sich allein an staatliche Stellen sowie weitere Träger öffentlicher Aufgaben.<sup>81</sup> Die Art und Weise, wie die im KSG festgelegten Minderungsziele erreicht werden, ist Gegenstand von Einzelmaßnahmen und Fachgesetzen, in denen sich jeweils auch Wirkungen gegenüber Privaten ergeben.<sup>82</sup>

Vor diesem Hintergrund ist zu prüfen, ob und inwieweit dem Land neben den klimaschützenden Regelungen im KSG Raum für eine landesspezifische Regelung zur Reduzierung der Emission von SF<sub>6</sub> im Rahmen des ThürKlimaG bleibt.

Das Verhältnis des KSG zu den Klimaschutzgesetzen der Länder ergibt sich aus § 14 Abs. 1 KSG. Die Regelung stellt klar, dass die Länder eigene Klimaschutzgesetze erlassen können. Davon unberührt bleibt die Vereinbarkeit der Regelungen in bestehenden und zukünftigen Landesklimaschutzgesetzen mit dem KSG und sonstigem Bundesrecht. Somit unterfällt der Bereich weiterhin „nahezu uneingeschränkt“ der Regelungskompetenz der einzelnen Bundesländer nach Art. 70 Abs. 1 GG.<sup>83</sup> Insofern verfügen die Länder über wesentliche Regelungsspielräume bei der Schaffung und Ausgestaltung des Landesklimaschutzrechts.<sup>84</sup>

Dem Land käme folglich grundsätzlich die Gesetzgebungskompetenz zur Schaffung einer allgemeinen Luftreinhaltungsregelung für eine weitergehende Reduzierung der Treibhausgasemissionen, insbesondere auch von SF<sub>6</sub>, im Rahmen des ThürKlimaG zu.

### **c. Reichweite und Grenzen des Handlungsspielraums für den Landesgesetzgeber**

Zu prüfen ist darüber hinaus, wie weit der den Ländern mit der Öffnungsklausel in § 14 Abs. 1 KSG zukommende Handlungsspielraum tatsächlich reicht. Seine Grenzen findet dieser wie bereits dargestellt in der Vereinbarkeit mit den Regelungen des KSG und sonstigem Bundesrecht. Fraglich ist, was dies für eine landesspezifische, die Emission von SF<sub>6</sub>

---

<sup>80</sup> *Knauff*, Stand und Perspektiven des Landesklimaschutzrechts, KlimaR 2022, S. 47.

<sup>81</sup> *Wickel*, Das Bundes-Klimaschutzgesetz und seine rechtlichen Auswirkungen, ZUR 2021, S. 332 (338).

<sup>82</sup> *Wickel*, Das Bundes-Klimaschutzgesetz und seine rechtlichen Auswirkungen, ZUR 2021, S. 332 (338).

<sup>83</sup> *Knauff*, Stand und Perspektiven des Landesklimaschutzrechts, KlimaR 2022, S. 47 (48).

<sup>84</sup> *Knauff*, Stand und Perspektiven des Landesklimaschutzrechts, KlimaR 2022, S. 47 (48).

weitgehend reduzierende Regelung im Rahmen des ThürKlimaG bedeuten würde und inwieweit hier der Handlungsspielraum des Landes dadurch begrenzt ist.

Die Länder trifft in materiell-verfassungsrechtlicher Hinsicht eine eigene Verantwortung für den Klimaschutz.<sup>85</sup> Hierzu zählt auch die Festlegung landesspezifischer Ziele im Hinblick auf die Reduzierung von Treibhausgasemissionen (wie u. a. von SF<sub>6</sub>-Emissionen). In kompetenzrechtlicher Hinsicht sind die Handlungsspielräume der Länder für diesen Bereich aber durch bundesrechtliche Vorgaben beschränkt.

Zum einen müsste eine landesspezifische Regelung zur Reduzierung der Emission von SF<sub>6</sub> mit den Regelungen des KSG vereinbar sein. Das heißt, etwaige landesrechtliche Regelungen dürften die nationalen Klimaschutzziele nicht konterkarieren und sich nicht in Widerspruch zum bundesrechtlichen Regelungsansatz, insbesondere zur instrumentellen Umsetzung, setzen.<sup>86</sup> In diesem Rahmen wären aber Zielverstärkungen landesrechtlich grundsätzlich möglich.<sup>87</sup>

Zum anderen wären bei der Schaffung einer entsprechenden landesrechtlichen Regelung der Sinn und Zweck des ThürKlimaG und dessen Steuerungswirkung zu berücksichtigen. Klimaschutzgesetze der Länder binden im Wesentlichen staatliche Stellen und weitere Träger öffentlicher Aufgaben und werden vor allem über einen Klimaschutzplan und das Raumordnungsrecht umgesetzt.<sup>88</sup> Dabei ist in jedem Fall auch zu berücksichtigen, dass die Steuerungspotenziale der Länder in den § 4 Abs. 1 KSG unterfallenden Bereichen (Energiewirtschaft, Industrie, Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft, Abfallwirtschaft und Sonstiges) beschränkt sind und insoweit im Hinblick auf die fachgesetzliche Umsetzbarkeit der Vorrang des Bundesrechts ebenfalls eingreift.<sup>89</sup> Der Einfluss der Länder auf die Erreichung von Klimaschutzziele ist daher wesentlich eingeschränkt<sup>90</sup> und wird durch auszuführende abschließende bundesgesetzliche Regelungen, welche keine über die in der jeweiligen Gesetzessystematik hinausgehenden Abwägungskriterien zulassen, begrenzt.<sup>91</sup> Der gesetzgeberische Spielraum der Länder im Bereich des Klimaschutzes ergibt sich insoweit im Wesentlichen aus den fachgesetzlichen Bundesregelungen zum Klimaschutz.<sup>92</sup> Es ist

---

<sup>85</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, 4. Auflage 2016, § 17 Rn. 167.

<sup>86</sup> *Köck/Kohlrausch*, Klimaschutzgesetzgebung im Bundesstaat – Zur Zukunft der Landesklimaschutzgesetze, ZUR 2021, S. 610 (612).

<sup>87</sup> *Köck/Kohlrausch*, Klimaschutzgesetzgebung im Bundesstaat – Zur Zukunft der Landesklimaschutzgesetze, ZUR 2021, S. 610 (612).

<sup>88</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, 4. Auflage 2016, § 17 Rn. 169.

<sup>89</sup> *Knauff*, Stand und Perspektiven des Landesklimaschutzrechts, KlimaR 2022, S. 47 (49).

<sup>90</sup> *Wickel*, Das Bundes-Klimaschutzgesetz und seine rechtlichen Auswirkungen, ZUR 2021, S. 332 (338).

<sup>91</sup> *Knauff*, Stand und Perspektiven des Landesklimaschutzrechts, KlimaR 2022, S. 47 (50).

<sup>92</sup> *Köck/Kohlrausch*, Klimaschutzgesetzgebung im Bundesstaat – Zur Zukunft der Landesklimaschutzgesetze, ZUR 2021, S. 610 (613).

außerdem zu berücksichtigen, dass ein Großteil der Gesetzgebungskompetenzen der für die Maßnahmenumsetzung erforderlichen Durchführungsgesetzgebung beim Bund liegt.<sup>93</sup>

Das bedeutet für eine etwaige landesrechtliche Regelung zur Reduzierung von SF<sub>6</sub>-Emissionen im Rahmen des ThürKlimaG, dass diese beispielsweise keine anlagenbezogenen Anforderungen an Anlagenbetreiber (von WKA) enthalten und keinen direkten Einfluss auf die Genehmigungsfähigkeit von (Windkraft-)Anlagen entfalten dürfte, da an dieser Stelle beispielsweise die Sperrwirkung der Regelungen des Bundes im Bereich des Emissionshandelsrechts, des BauGB und des BImSchG<sup>94</sup> greifen.<sup>95</sup> Eine reine Verhinderungsplanung – auch aus Gründen des Klimaschutzes – im Sinne eines pauschalen Neu-, Bau-, oder Ausbauverbots für Anlagen in Thüringern, die Treibhausgase emittieren, wäre damit auch im Rahmen des ThürKlimaG unzulässig.<sup>96</sup> Die Länder dürfen in diesem Zusammenhang keine Regelungen treffen, die im Widerspruch zu dem erkennbaren Regelungswillen des Bundesgesetzgebers in den Fachgesetzen stehen.<sup>97</sup> Das bedeutet, dass in den Klimaschutzgesetzen festgeschriebene Minderungsziele nicht über das Anlagenzulassungsrecht erreicht bzw. durchgesetzt werden können und nicht in das Anlagenzulassungsrecht hineinwirken dürfen.<sup>98</sup>

Dies gilt auch für die den Ländern im Hinblick auf den Klimaschutz zukommende Möglichkeit, ihre Klimaschutzziele durch entsprechende Kompensationsmaßnahmen im Rahmen des Raumordnungsrechts zu erreichen. Auch das Recht der Länder zur Raumordnungsplanung darf nicht missbraucht werden, um von der Raumnutzung abgekoppelte Klimaschutz- und Wirtschaftspolitik o.ä. zu betreiben.<sup>99</sup> Durch einen Raumordnungsplan dürfen keine emissionsmindernden Maßnahmen für z. B. Infrastrukturen vorgeschrieben werden, die über die bundesrechtlichen Anforderungen, die das Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz; TEHG) und das BImSchG stellen, hinausgehen.<sup>100</sup> Die Länder haben kein allgemeinpolitisches Mandat, Ersatzgesetzgebung u. a. in den Bereichen Klimaschutz-, Energie- und Wirtschaftspolitik ohne

---

<sup>93</sup> Köck/Kohlrausch, Klimaschutzgesetzgebung im Bundesstaat – Zur Zukunft der Landesklimaschutzgesetze, ZUR 2021, S. 610 (613).

<sup>94</sup> WKA sind im Immissionsschutzrecht und Bauplanungsrecht privilegiert.

<sup>95</sup> Kloepfer, Umweltrecht, 4. Auflage 2016, § 17 Rn. 171.

<sup>96</sup> Kloepfer, Umweltrecht, 4. Auflage 2016, § 17 Rn. 171; Reidt, Regelungsmöglichkeiten und -grenzen in Raumordnungsplänen – dargestellt am Beispiel des Klimaschutzes, DVBl 2011, 789 (793, 795); Ekardt, Zur Vereinbarkeit eines Landesklimaschutzrechts mit dem Bundes-, Verfassungs- und Europarecht, UPR 2011, S. 371 (377).

<sup>97</sup> Ekardt, Zur Vereinbarkeit eines Landesklimaschutzrechts mit dem Bundes-, Verfassungs- und Europarecht, UPR 2011, S. 371 (377).

<sup>98</sup> Schink, Regelungsmöglichkeiten der Bundesländer im Klimaschutz, UPR 2011, S. 91 (95 f.).

<sup>99</sup> Reidt, Regelungsmöglichkeiten und -grenzen in Raumordnungsplänen – dargestellt am Beispiel des Klimaschutzes, DVBl 2011, 789 (793).

<sup>100</sup> Reidt, Regelungsmöglichkeiten und -grenzen in Raumordnungsplänen – dargestellt am Beispiel des Klimaschutzes, DVBl 2011, 789 (793).

konkreten Raumnutzungsbezug zu betreiben.<sup>101</sup> Das bedeutet, dass die Länder ihre in den Klimaschutzgesetzen festgeschriebenen Klimaziele auch im Rahmen ihres Rechts zur Raumordnungsplanung nur durchsetzen können, soweit dieses mit dem Fach- und Planungsrecht des Bundes in Einklang steht.

#### **d. Ergebnis**

§ 14 KSG berechtigt die Länder zwar zur Festlegung eigener Klimaschutzziele, beinhaltet aber keine Abweichungskompetenz in Hinblick auf das Anlagenzulassungsrecht oder Planungsrecht.<sup>102</sup> Dies wäre bei der Schaffung einer landesspezifischen Regelung zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen (zu denen auch SF<sub>6</sub> zählt) im ThürKlimaG zu berücksichtigen.

Dennoch verbliebe dem Land mit der Schaffung einer entsprechenden Zielvorgabe zur weiteren Begrenzung bzw. starken Reduzierung von Treibhausgasen und damit auch von SF<sub>6</sub>-Emissionen im ThürKlimaG zumindest die Möglichkeit, die gesteckten Klimaschutzziele mit Hilfe von Kompensationsmaßnahmen im Rahmen einer Gesamtbilanz unter Einbeziehung aller Behörden, Hochschulen und sonstigen Landeseinrichtungen ohne eigene Rechtspersönlichkeit, die der unmittelbaren Organisationsgewalt des Landes unterliegen, - soweit im gesteckten Rahmen rechtlich und finanziell tatsächlich umsetzbar - zu erreichen. Hierfür könnten beispielsweise auch Klimaschutzvereinbarungen mit Unternehmen bzw. juristischen Personen und Personengesellschaften des Privatrechts, an denen das Land mehrheitlich beteiligt ist, getroffen werden. Das Land könnte kraft seiner Hoheit zur Verwaltungsorganisation darauf hinwirken, dass in allen Bereichen der Landesverwaltung auf die ggf. neu festzulegenden Klimaschutzziele geachtet wird. Einige Landesklimaschutzgesetze erwähnen beispielsweise explizit das Ziel zur klimafreundlichen Beschaffung.<sup>103</sup> Die Länder sind als öffentliche Auftraggeber (§ 98 GWB) darin frei, bei der Beschaffung klimarelevante Ziele zu verfolgen<sup>104</sup> und klimaschutzbezogene Kriterien bei der Vergabe in vielfältiger Weise einzubeziehen.<sup>105</sup> Durch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Beschaffung klimafreundlicher Leistungen (AVV Klima) wurde etwa auf Bundesebene ab

---

<sup>101</sup> *Reidt*, Regelungsmöglichkeiten und -grenzen in Raumordnungsplänen – dargestellt am Beispiel des Klimaschutzes, DVBl 2011, 789 (795)

<sup>102</sup> Im Gegenteil, es beinhaltet sogar einen ausdrücklichen (wohl deklaratorischen) Vorbehalt der Vereinbarkeit mit Bundesrecht.

<sup>103</sup> Vgl. § 3 Abs. 1 S. 1 BayKlimaG; § 9 Abs. 1 und 2 BremKEG; Vgl. hierzu auch *Knauff*, Stand und Perspektiven des Landesklimaschutzrechts, KlimaR 2022, S. 47 (50), der feststellt, dass bisher lediglich in Niedersachsen (12 NKlimaG) und beschränkt auf Schienenfahrzeuge für den landeseigenen Fahrzeugpool die klimafreundliche Beschaffung als zwingendes und umfassendes Gebot ausgestaltet sei.

<sup>104</sup> Vgl. z. B. Regelungen zur Beschaffung sauberer Fahrzeuge (klimaneutrale Fahrzeugflotte): § 12 Abs. 3 NKlimaG oder § 11 EWG Bln.

<sup>105</sup> *Münzer*, Energie und Klima Ländersache? Landeskompetenzen zur Förderung von Energiewende und Klimaschutz, rescriptum 2014/1, S. 47 (52).

dem 1. Januar 2022 die Beschaffung bestimmter klimaschädlicher Leistungen für Dienststellen des Bundes verboten. Dazu zählen auch SF<sub>6</sub>-basierte Mittelspannungsschaltanlagen. In Niedersachsen gelten seit März 2017 z. B. ein Erlass sowie eine Verfügung, die den Einsatz und den Bezug von SF<sub>6</sub>-gefüllten Mittelspannungsanlagen bei zukünftigen Neubau- und Sanierungsvorhaben des Landes verbietet.<sup>106</sup> Dieses Verbot steht nach eigenen Angaben in Zusammenhang mit den Zielen des Niedersächsischen Gesetzes zur Förderung des Klimaschutzes.<sup>107</sup> Eine Berücksichtigung der Klimaschutzziele im Rahmen der Förderpolitik des Landes könnte ebenfalls in Betracht gezogen werden.

Je nach konkreter Ausgestaltung müsste abschließend zudem geprüft werden, inwiefern eine Notifizierung einer Regelung zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen (zu denen auch SF<sub>6</sub> zählt) im ThürKlimaG nach der Richtlinie (EU) 2015/1535 vom 9. September 2015 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft erforderlich wäre.

### **C. Zusammenfassung der Ergebnisse**

Die gutachtliche Prüfung kommt im Einzelnen zu folgenden Ergebnissen:

- I. Bei einer landesrechtlichen stoffbezogenen Regelung im Sinne eines Verbots von SF<sub>6</sub> (in elektrischen Anlagen) würde es sich je nach konkreter rechtlicher Ausgestaltung aufgrund der nicht unerheblichen wirtschaftlichen Auswirkungen und klimaschützenden Relevanz entweder um eine im Schwerpunkt dem Recht der Wirtschaft i.S.v. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG oder dem Bereich der Luftreinhaltung i. S. v. Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG zuzuordnende Bestimmung handeln. Eine solche Vorschrift unterfiele damit nicht der Abweichungskompetenz der Länder nach Art. 72 Abs. 3 GG. Die einschlägigen bundesrechtlichen Regelungen im ChemG und der ChemKlimaschutzV sind in diesem Bereich als abschließend und umfassend im Sinne des Art. 72 Abs. 1 GG zu qualifizieren und entfalten entsprechende Sperrwirkung gegenüber einer landesrechtlichen Regelung. Dem Land fehlte insoweit die Gesetzgebungskompetenz.  
Eine zum Zwecke des Klimaschutzes verschärfende Regelung im Sinne eines umfassenden Verbots von SF<sub>6</sub> in elektrischen Anlagen könnte folglich nur auf Bundesebene oder auf europäischer Ebene umgesetzt werden.

---

<sup>106</sup> Vgl. Abschlussbericht, Konzept zur SF<sub>6</sub>-freien Übertragung und Verteilung elektrischer Energie, S. 66, abrufbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2503/dokumente/endbericht\\_sf6\\_de.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2503/dokumente/endbericht_sf6_de.pdf), letzter Aufruf am 07.02.2024.

<sup>107</sup> Wie vor.

- II. § 14 KSG berechtigt die Länder zwar zur Festlegung eigener Klimaschutzziele, beinhaltet aber keine Abweichungskompetenz in Hinblick auf das Anlagenzulassungsrecht oder Planungsrecht. Dies wäre bei der Schaffung einer landesspezifischen Regelung zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen (zu denen auch SF<sub>6</sub> zählt) im ThürKlimaG zu berücksichtigen.

Dennoch verbliebe dem Land mit der Schaffung einer entsprechenden Zielvorgabe zur weiteren Begrenzung bzw. starken Reduzierung von Treibhausgasen und damit auch von SF<sub>6</sub>-Emissionen im ThürKlimaG zumindest die Möglichkeit, seine Klimaschutzziele - soweit im gesteckten Rahmen rechtlich und finanziell tatsächlich umsetzbar - zu erreichen.

Wissenschaftlicher Dienst