

Warum EU-Recht ein deutsches Klimaschutzgesetz unabdingbar macht

Juristische Stellungnahme zum Entwurf des Bundesumweltministeriums
für ein deutsches Klimaschutzgesetz vom Februar 2019
mit Schwerpunkt auf die gemeinschaftsrechtlichen Zusammenhänge



Warum EU-Recht ein deutsches Klimaschutzgesetz unabdingbar macht

Juristische Stellungnahme zum Entwurf des Bundesumweltministeriums für ein deutsches Klimaschutzgesetz vom Februar 2019 mit Schwerpunkt auf die gemeinschaftsrechtlichen Zusammenhänge

Autoren:

Rechtsanwältin Dr. Roda Verheyen
Rechtsanwalt Séverin Pabsch

➔ Kein Geld von Industrie und Staat

Greenpeace ist eine internationale Umweltorganisation, die mit gewaltfreien Aktionen für den Schutz der Lebensgrundlagen kämpft. Unser Ziel ist es, Umweltzerstörung zu verhindern, Verhaltensweisen zu ändern und Lösungen durchzusetzen. Greenpeace ist überparteilich und völlig unabhängig von Politik, Parteien und Industrie. Rund 590.000 Fördermitglieder in Deutschland spenden an Greenpeace und gewährleisten damit unsere tägliche Arbeit zum Schutz der Umwelt.

Impressum

Greenpeace e.V., Hongkongstraße 10, 20457 Hamburg, Tel. 040/3 06 18-0 **Pressestelle** Tel. 040/3 06 18-340, F 040/3 06 18-340, presse@greenpeace.de, www.greenpeace.de
Politische Vertretung Berlin Marienstraße 19–20, 10117 Berlin, Tel. 030/30 88 99-0 **V.i.S.d.P.** Tina Loeffelbein **Foto** Titel: Pablo Blázquez Domínguez/Greenpeace

Rechtsanwälte Günther

Partnerschaft

Rechtsanwälte Günther • Postfach 130473 • 20104 Hamburg

Michael Günther *
Hans-Gerd Heidel *¹
Dr. Ulrich Wollenteit *²
Martin Hack LL.M. (Stockholm) *²
Clara Goldmann LL.M. (Sydney) *
Dr. Michéle John *
Dr. Dirk Legler LL.M. (Cape Town) *
Dr. Roda Verheyen LL.M. (London) *
Dr. Davina Bruhn
Jenny Kortländer LL.M. (Brisbane)

¹ Fachanwalt für Familienrecht
² Fachanwalt für Verwaltungsrecht
* Partner der Partnerschaft
AG Hamburg PR 582

Mittelweg 150
20148 Hamburg
Tel.: 040-278494-0
Fax: 040-278494-99
www.rae-guenther.de

Stellungnahme

zum Entwurf für ein deutsches Klimaschutzgesetz vom Februar 2019

09.04.2019

00143/19 /R /R

Mitarbeiterin: Jule Drzewiecki

Durchwahl: 040-278494-11

Email: drzewiecki@rae-guenther.de

Wir sind von Greenpeace e.V. gebeten worden, zu dem inzwischen breit gestreuten Vorschlag eines Bundes-Klimaschutzgesetzes Stellung zu nehmen, vor allem im Hinblick auf die Erforderlichkeit des Gesetzes als Rahmengesetz.

1. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Es handelt sich um einen Referentenentwurf, undatiert, des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit mit Artikel 1, Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG), sowie Artikel 2, Änderung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung. Der Entwurf umfasst samt Begründung 65 Seiten.

Zu den Perspektiven und Umfang eines Klimaschutzgesetzes ist in den letzten Jahren mehrfach und umfangreich in der juristischen Literatur publiziert worden, auch im Kontext der Klimaschutzgesetze anderer EU Mitgliedstaaten.¹

¹ Zuletzt etwa *Sauer*, Perspektiven eines Bundes-Klimaschutzgesetzes, NuR 2018, 581 ff.

In Europa verfügen bereits Großbritannien, Irland, Frankreich, Schweden, Norwegen, Finnland, Holland, Österreich, Spanien, und Litauen über ein Klimaschutzgesetz, bzw. sind dabei, den Gesetzgebungsprozess abzuschließen.²

Der Entwurf übernimmt die wesentlichen Vorgaben des 2016 angenommenen Klimaschutzplan 2050 mit seinen Maßnahmenprogrammen und macht diese transparent. Da auch bislang vertreten wird, dass der Klimaschutzplan 2050 die Ressorts untereinander bindet, ist die weitere Regelungswirkung („Verbindlichkeit“) beschränkt.³

Er folgt im Wesentlichen den Vorstellungen von einem Rahmengesetz, das Klimaschutzziele definiert, auf Grundlage bestehenden EU-Rechts, und das „Wie“ weiterer Planungen von Maßnahmen (Klimaschutzplan, § 9, Maßnahmenprogramm, § 10) vorgibt sowie Zuständigkeiten definiert. Jahresemissionsmengen werden ab 2021 nach Sektoren definiert, wobei die Sektorziele des Klimaschutzplans 2050 übernommen werden. Dies gilt auch für den Energiesektor, bei dem allerdings aufgrund des Kohlekompromisses der Kohlekommission auf verbindliche Jahresemissionsmengen weitgehend verzichtet wurde.

Jedes Jahr im März veröffentlicht das Umweltbundesamt die (vorläufigen) Emissionsdaten des Vorjahres (§ 5). § 6 regelt die Verantwortung für die Zielverfehlung für die jährlichen Reduktionsziele der EU-Klimaschutzverordnung, § 7 enthält Durchführungsbestimmungen für diese (dazu sogleich).

Ein durch die Bundesregierung vorzulegendes Sofortprogramm soll im Falle der Zielverfehlung aber zugleich die Einhaltung der Jahresemissionsmenge für den betreffenden Sektor für die nachfolgenden Jahre sicherstellen (§ 8). Der Bund verpflichtet sich zudem (neu) zu eigenen Maßnahmen im Bereich der Investitionen und eigenen (Kapital-)Anlagengeschäften (§§ 16, 17), sieht aber auch einen „Klimacheck“ von Gesetzentwürfen durch ein neues Sachverständigen-gremium vor (§§ 12, 13).

² Vgl. dazu: *ecologic, Paris compatible“ governance: long-term policy frameworks to drive transformational change, December 2017, <https://www.ecologic.eu/sites/files/publication/2018/2138-governance-to-fight-climate-change-112018.pdf>* und Saurer, Klimaschutz global, europäisch, national – Was ist rechtlich verbindlich?, NVwZ 2017, 1574. Für einen frühen Beitrag: *Groß, Klimaschutzgesetze im europäischen Vergleich, ZUR 2011, 171.*

³ Aus der Begründung: „Das Gesetz verpflichtet die öffentliche Hand, entfaltet hingegen keine Rechtswirkung für Private“.

2. Rechtlicher Rahmen: Paris-Übereinkommen

Das Übereinkommen von Paris (Paris Agreement, PA) ist ein völkerrechtlicher Vertrag mit gemeinsamer Kompetenz der EU und ihrer Mitgliedstaaten. Es wurde daher nicht nur von der EU,⁴ sondern auch von Deutschland im Rahmen von Art 59 GG ratifiziert.⁵ Es hat daher die Stellung eines einfachen Gesetzes in Deutschland und ist Bestandteil der Unionsrechtsordnung. Es bildet bereits einen verbindlichen Rahmen für die weiteren Klimaschutzanstrengungen der Bundesrepublik, vor allem für das Schutzniveau und Schutzziel.

Die Vorgaben sind im Vorschlag für das Klimaschutzgesetz entsprechend aufgenommen, inklusive den langfristigen Zielen in § 1 und § 3 Abs. 2 sowie dem Grundsatz, dass Klimaschutzziele nur strenger werden dürfen, § 3 Abs. 4. Es handelt sich insoweit um eine (sinnvolle) Wiederholung der Art 2 und Art 4.1 des Paris-Übereinkommens.

Aus völkerrechtlicher Sicht sind auch die Zielvorgaben sowie Sektorziele des Klimaschutzplans 2050, die das Klimaschutzgesetz übernimmt, bereits Bestandteil der völkerrechtlichen Verpflichtung Deutschlands unter dem PA, weil der Klimaschutzplan 2050 als deutscher Beitrag beim Sekretariat der UNFCCC vorliegt und zudem Grundlage und Bestandteil des formalen Beitrags der EU (Nationally Determined Contribution, Art 4 PA) ist.⁶

3. Rechtlicher Rahmen: EU-Recht

Der Vorschlag konkretisiert in weiten Teilen verbindliches EU-Recht, bzw. definiert Regelungen, die zur Vermeidung von Umsetzungsdefiziten erforderlich sein dürften.

Die EU hat die Umsetzung der völkerrechtlichen Verpflichtungen (EU und Mitgliedstaaten) auf Grundlage der Klimarahmenkonvention, des Kyoto-Protokolls, und jetzt – letzteres ersetzend – des Paris-Übereinkommens weitgehend übernommen. Sie hat sich dabei zunächst das mittelfristige Ziel gesetzt, bis 2030 eine Reduktion von mindestens 40% gegenüber den Treibhaus-

⁴ ABl. EU L 282 vom 19.10.2016.

⁵ Bundesgesetzblatt Jahrgang 2016 Teil II Nr. 26, ausgegeben am 30.09.2016, Seite 1082 „Gesetz zu dem Übereinkommen von Paris vom 12. Dezember 2015“ vom 28.09.2016.

⁶ *Saurer* schreibt: „Deutschland hat seinen nationalen Beitrag zur Umsetzung des PA in die Form eines „Klimaschutzplans der Bundesregierung“ gegossen. Auch hier ist die genaue Verbindlichkeit fraglich.“ (NVwZ 2017, 1574), bespricht dabei allerdings nicht die Wirkung des Klimaschutzplan 2050 als Grundlage der EU NDC, sowie die Wirkung des Art. 4.3 PA auf die Abgabe des Klimaschutzplans 2050 bei der FCCC (kein Dahinter-Zurückfallen zulässig).

gasemissionen von 1990 umzusetzen.⁷ Die rechtlichen Regelungen sind vielfältig, und inzwischen geprägt von Verordnungen, also zwingendem Unionsrecht.

Für das Klimaschutzgesetz in Deutschland sind folgende Rahmenregelungen zu beachten:⁸

- Die Verordnung (EU) 2018/842, im Gesetzesvorschlag „EU-Klimaschutzverordnung“ (oder auch Nicht-ETS⁹-Verordnung):

Sie gilt für die Sektoren Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft und Abfallwirtschaft und zudem für mittlere und kleinere Emittenten aus Industrie und Energiesektor (alle die nicht vom Emissionshandel (ETS) erfasst sind). Die Reduktionsquote beträgt insgesamt für die EU 30% gegenüber 2005. Dies ergibt sich aus Art. 4 mit Anhang 1 der VO, wonach für jeden Mitgliedstaat eine (je nach wirtschaftlicher Stärke unterschiedliche) verbindliche Zielquote für 2030 gesetzt wird – für Deutschland 38%; diese ist durch jährlich verfügbare Emissionsmengen zu erreichen, welche sich je Mitgliedstaat ab dem Durchschnitt seiner Emissionen von 2016 bis 2018 linear vermindern. Auf die einzelnen Sektoren unterteilt die Verordnung diese Verpflichtung nicht, macht aber deutlich, dass alle Sektoren mitwirken müssen.¹⁰ Die Verordnung enthält „flexible Instrumente“ (Zu – und Ankauf von Emissionsmengen an und von anderen Mitgliedstaaten, sowie Übertragungen auf andere Verpflichtungszeiträume), die aber an der Notwendigkeit eigener Umsetzung nichts ändern und ggf. erhebliche Auswirkungen auf den Bundeshaushalt haben: Falls die nationalen Ziele nicht erreicht werden, muss Deutschland bei anderen EU-Mitgliedern überschüssige Emissionsrechte ankaufen, um die Unterdeckung auszugleichen.¹¹ Die Kommission bewert-

⁷ Dieses Ziel gilt allerdings als objektiv unzureichend und ist gerichtlich angegriffen worden, General Court - T-330/18 (Carvalho and Others v Parliament and Council). Inzwischen plädieren mehrere Mitgliedstaaten, die Kommission und das Europäische Parlament, für eine Steigerung auf 55%.

⁸ Unberücksichtigt bleiben hier die vielfältigen technischen und produktbezogenen Regelungen in einzelnen Sektoren.

⁹ ETS= Emissions Trading System, Emissionshandelssystem.

¹⁰ „Alle Wirtschaftssektoren sollten zur Verwirklichung dieser Treibhausgasemissionsreduktionsziele beitragen“ (Erwägungsgrund 2).

¹¹ Eine Schätzung des Think-Tanks Agora Energiewende beziffert die möglichen Kosten wie folgt: Bei Fortschreibung des aktuellen Trends bei den Nicht-ETS-Sektoren würde das nach der EU-Klimaschutzverordnung verbindliche Ziel bis 2030 um 616 Millionen Tonnen CO₂ verfehlt, was mit Kosten für den Bundeshaushalt in Höhe von 30 bis 60 Milliarden Euro einherginge. Angesichts schärferer Klimaschutzziele werden überschüssige Emissionsrechte anderer

tet jährlich die Einhaltung der Jahresemissionsmengen (nach der EU-Governance-Verordnung). Nach Art. 8 der EU-Klimaschutzverordnung müssen Mitgliedstaaten bei Zielverfehlung innerhalb von drei Monaten einen Abhilfeplan vorlegen.

- Die sog. EU-Governance-Verordnung 2018/1999. Sie soll ein „zuverlässiges, inkludierendes, kosteneffizientes, transparentes und berechenbares Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz [bieten], mit dem die bis 2030 und langfristig angestrebten Ziele und Zielvorgaben der Energieunion im Einklang mit dem Übereinkommen von Paris 2015 durch Maßnahmen der Union und der Mitgliedstaaten erreicht wird.“¹² Die Verordnung steht vor allem auf zwei „Säulen“, nämlich den Regeln für die Planung, Berichterstattung und Überwachung der „integrierten nationalen Energie- und Klimaplänen“ (INEK) (Art. 3, INEK, ausgelegt auf 2021-2030,¹³) sowie den Langfrist-Strategien (ausgelegt auf 30 Jahre, Art. 15 – liegt in Deutschland bereits mit dem Klimaschutzplan 2050 vor)¹⁴ und den Regeln für den kontinuierlichen Überprüfungsprozess zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten in Bezug auf diese Pläne sowie die Wirksamkeit der Maßnahmen bezogen auf die EU-Ziele.¹⁵

Die Ziele der Energieunion gehen über reinen Klimaschutz hinaus (etwa: Schaffung des sog. Stromverbunds), sind aber mit ihm untrennbar verknüpft.¹⁶

EU-Mitgliedstaaten knapp und teuer (50 bis 100 Euro pro Tonne). Vgl. Agora, Die Kosten von unterlassenem Klimaschutz für den Bundeshaushalt, Oktober 2018, https://www.agora-energiewende.de/fileadmin2/Projekte/2018/Non-ETS/142_Nicht-ETS-Papier_WEB.pdf.

¹² Erwägungsgrund (1).der Governance-VO.

¹³ Im Fachjargon auch NECPs (national energy and climate plans).

¹⁴ Ob sowohl INEK als auch Langfrist-Strategie durch den Klimaschutzplan abgedeckt sind, wird hier nicht weiter geprüft. Es ist nach Gesetzesentwurf nicht gänzlich klar, wo die Verpflichtung des Art. 3 Governance-VO erfüllt werden soll. In § 9 heißt es: Der Klimaschutzplan ist maßgeblich für die integrierten nationalen Energie- und Klimapläne nach Artikel 3 der Europäischen Governance-VO, welche das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit erstellt.“ Da Art 9 der Governance-VO aber mit den Beteiligungspflichten am INEK selbst anknüpft, ist die Umsetzung ins deutsche Recht der Verf. unklar.

¹⁵ Umfassend: acatech/Leopoldina/Akademienunion: Governance für die Europäische Energieunion, 2018, <https://www.acatech.de/Publikation/governance-fuer-die-europaeische-energieunion/>.

¹⁶ Die Ziele der Energieunion („fünf Dimensionen“) sind: Versorgungssicherheit, Energiebinnenmarkt, Energieeffizienz, Dekarbonisierung sowie „Forschung, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit“ (Art 1 Abs. 2 Governance-VO).

Die Governance-Verordnung beruht ausdrücklich auf dem Konzept des Treibhausgas-Budgets.¹⁷ Nationale Ziele und Vorgaben sind durch die Mitgliedstaaten zwingend vorzugeben (Art. 4 – verpflichtend im INEK und den Langfriststrategien, Art 15), und zwar sowohl im Hinblick auf die Zielerreichung der jährlichen Reduktionsverpflichtungen nach der EU-Klimaschutzverordnung und die Ziele der LULUCF-Verordnung, als auch im Hinblick auf das Langzeitziel „Dekarbonisierung“.

Die INEK sind erstmals zum 31.12.2019, zum 1.1.2029 (Art 3) und danach alle 10 Jahre vorzulegen sowie jeweils zum 30.6.2024, 01.01.2034 und dann alle 10 Jahre zu aktualisieren (Art 14). Bei der Aktualisierung ist einem „höheren Ambitionsniveau“ Ausdruck zu verleihen, also die nationalen Ziel bzw. Vorgaben zu stärken (Art 14 Abs. 3). Der erste Entwurf des INEK (oder engl. NECP) ist inzwischen vom BMWi veröffentlicht worden¹⁸.

Die Kommission bewertet die INEK alle zwei Jahre auf Grundlage von Fortschrittsberichten (Art. 17 und 29) und gibt ggf. Empfehlungen zur Zielerreichung.

Weitere Elemente bindenden EU-Energie- und Klimaschutzrechts sind im Entwurf des Klimaschutzgesetzes aufgenommen oder jedenfalls in Bezug genommen:

- Die aktualisierte „ETS“-Richtlinie (EU) 2018/410: sie gilt für große Emittenten, insbesondere die Stromerzeugung aus fossilen Brennstoffen und unterwirft sie einem System aus Kappung, Zuweisung und Handel von Emissionsrechten. Die Reduktionsquote beträgt 43 % gegenüber 2005. Rechtstechnisch ergibt sich dies aus Art. 9 (2) der RL, nach dem die jährlich verfügbare Emissionsmengen ab 2021 um jährlich 2,2% abnimmt.
- Die „LULUCF“¹⁹-Verordnung (EU) 2018/841: sie gilt für Landnutzungsänderungen, die zu Emissionen (z.B. Abholzung und Verbrennen des Holzes) oder zum Verlust von Senken für Treibhausgase (z.B. Umwandlung von Grünland in Ackerland) führen. Die Zielquote beträgt nach Art. 4 der VO Netto-Nullemission, d.h. ein Ausgleich zwischen Emissionen und Absorption durch Senken. Sie gilt für jedes Jahr bereits ab 2021 und bis 2029.

¹⁷ Vgl. Erwägungsgrund (10) und Art. der Governance-VO.

¹⁸ <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Textsammlungen/Energie/necp.html>

¹⁹ LULUCF = Land Use, Land Use Change and Forestry

- Die Richtlinie EU 2018/2001 über Erneuerbaren Energien. Diese setzt ein EU-weites, verbindliches Ziel für den Anteil der Energie aus erneuerbaren Quellen am Bruttoendenergieverbrauch von 32% bis 2030. Die Beiträge der Mitgliedstaaten sollen als Teil der INEK nach der Governance-Verordnung bestimmt werden (Art. 5 der Governance-Verordnung) und werden – wie beim Paris-Übereinkommen – durch Selbstmeldung verbindlich.
- Die Richtlinien und Instrumente zur Erhöhung der Energieeffizienz, insbesondere die Energieeffizienz-Richtlinie 2012/27, die ein EU-weites Ziel für den Energieverbrauch der Europäischen Union festlegt, wobei die Mitgliedsstaaten ihre eigenen Ziele bestimmen – wiederum jetzt im Rahmen der INEK (Art. 6 der Governance-Verordnung), siehe oben.

Dem gesamten Regelungsregime der EU liegt die Notwendigkeit der Einhaltung der Verpflichtungen auf Grundlage des Paris-Abkommens zu Grunde. Das entfaltet eine starke prozedurale Bindung, aber eben auch eine absolute Bindung an die materiellen jährlichen Reduktionsziele auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene, denn Voraussetzung für die Erreichung der Ziele der Union sind die Verbindlichkeit und Einhaltung der nationalen Ziele.

4. Zur Umsetzungsverpflichtung allgemein und der Funktion der Elemente des Entwurfs des Klimaschutzgesetzes im unionsrechtlichen Kontext

Verschiedentlich wurde in den Medien und in Stellungnahmen von Politikern und Verbänden²⁰ der Bedarf eines Klimaschutzgesetzes, also hier des vorgeschlagenen Rahmengesetzes (das als solches nur Ziele und Planungsinstrumente, nicht aber Maßnahmen enthält) in Frage gestellt. Zunächst stellt sich diese Frage europarechtlich: Braucht es ein solches Gesetz, um die EU-Regelungen umzusetzen, insbesondere die der EU-Klimaschutzverordnung sowie der EU-Governance-Verordnung?

Verordnungen gelten ohne mitgliedstaatlichen Umsetzungsakt unmittelbar, d. h. sie können bei hinreichender Bestimmtheit mit ihrem Inkrafttreten auch

²⁰ Vgl. etwa die hier vorgetragene Argumente nicht berücksichtigende Rede vom Hr. Kempf, BDI:
https://bdi.eu/media/presse/presse/downloads/20190404_Presseversion_Rede_Herr_Kempf_Klimakongress.pdf

Privaten unmittelbare Rechte verleihen und Pflichten auferlegen (Artikel 288 AEUV). Mitgliedsstaatliche Ausführungsakte sind in der Regel unnötig und i.d.R. sogar unzulässig. Den Erlass inhaltsgleichen nationalen Rechts lässt der EuGH aber in solchen Ausnahmefällen zu, in denen es eines vielschichtigen Regelungsgeflechts aus mitgliedsstaatlichen und regionalen Vorschriften bedarf, um dem Regelungsanspruch der Norm zu entsprechen.

Im Einzelfall kann eine Verordnung auch explizit oder implizit voraussetzen, dass die Mitgliedsstaaten Durchführungsregeln erlassen, um Verordnungsrecht zur Wirksamkeit zu verhelfen (vgl. dazu Art. 291 AEUV).

Ein derartiger Fall dürfte hier vorliegen. Das KlimaSchG dient dem Erlass von Durchführungsregelungen sowie der (über das EU-Recht) hinausgehenden Klimaschutzziele der Bundesrepublik Deutschland im Kontext verbindlicher EU-Vorgaben, und stellt daher eine gebotene Umsetzung dar.

Die EU-Klimaschutzverordnung regelt Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland gegenüber der EU. Sie enthält keine Anordnung zum Erlass von mitgliedsstaatlichen Regelungen. Die Verankerung des Ziels im Gesetzesentwurf für 2030 (55%) bezogen auf 1990, ist letztlich nur eine Wiederholung der ohnehin geltenden Verpflichtungen aufgrund der EU-Klimaschutzverordnung und der Emissionshandels-Richtlinie.²¹ Die Emissionszuweisungen, die Deutschland jährlich als Emissionsbudget zur Verfügung stehen, werden durch die EU-Klimaschutzverordnung bis einschließlich 2030 festgelegt. Durch den Gesetzesentwurf werden die Jahresemissionsmengen auf verantwortliche Sektoren umgelegt. Dies fördert die Einhaltung des verbindlichen und jährlich reduzierten Budgets. Der Gesetzesentwurf enthält zudem an vielen Stellen zur Umsetzung notwendige Zuständigkeitsklärungen, etwa die Übernahme von Zahlungsverpflichtungen durch den Bund.

Die EU-Klimaschutzverordnung sieht ein Maßnahmenprogramm (§ 10 des Entwurfs) nicht verpflichtend vor, enthält aber in Art 8 für den Fall der Zielverfehlung einen „Plan für Abhilfemaßnahmen“. § 10 KSG präzisiert zudem die lange deutsche Praxis der Pläne mit dazugehörigen Maßnahmenprogrammen, wie sie auch der Klimaschutzplan 2050 bereits vorsieht.

²¹ Vgl. S. 30 des Entwurfs: „Insbesondere ist das nationale Ziel einer Treibhausgasminderung von mindestens 55% bis 2030 gegenüber dem Emissionsniveau von 1990 nahezu deckungsgleich mit dem auf Deutschland entfallenden Anteil an der Erreichung des europäischen Klimaschutzziels für 2030, der durch europäische Rechtsakte festgelegt wurde.“

Auch die Treibhausgasinventare betreffenden Regelungen (etwa § 5 KSG) weisen innerstaatliche Zuständigkeiten zu – dies ist ein nach dem Maßstab des Art 291 Abs. 1 AEUV gebotener Akt des Vollzugs. Nach Art 291 Abs. 1 AEUV ergreifen die Mitgliedstaaten „alle zur Durchführung der verbindlichen Rechtsakte der Union erforderlichen Maßnahmen nach innerstaatlichem Recht“.

§ 6 KSG betrifft den Fall der Überschreitung der Jahresemissionsmengen mit Haushaltskonsequenz für die sektoral verantwortlichen Bundesministerien. Auch diese Klarstellung der Haushaltsverantwortung ist zur Erfüllungs- und Vollzugshilfe der EU-Klimaschutzverordnung geboten.

§ 7 KSG enthält Durchführungsvorschriften zur EU-Klimaschutzverordnung (zur Kontoführung und Übertragung) die ebenfalls nicht in ein anderes Fachgesetz passen würden, aber wegen ihrer Haushaltsrelevanz sinnvoll gesetzlich zu regeln sind.

Der Gesetzesentwurf regelt zudem die für den LULUCF-Sektor unionsrechtlich vorgegebenen Datenerfassungs- und Berichtspflichten, sowie die Zielsetzung und deren Berücksichtigung im Klimaschutzplan und dem Maßnahmenprogramm, sowie die Ausgleichspflicht in § 6 Satz 3 KSG – auch hierfür ist ein anderes Fachrecht nicht ersichtlich. Vielmehr ist eine nationale Regelung zum Vollzug erforderlich.

An einigen Stellen geht der Gesetzesentwurf über die Vorgaben des EU-Recht hinaus, etwa im Hinblick auf die Verankerung der nationalen Ziele in einem Gesetz anstatt im INEK und bei der Aufteilung der Jahresemissionsmengen auf Sektoren. Allerdings ist zu beachten, dass die Sektorziele aus völkerrechtlicher Sicht bereits verbindlich sein dürften und auch insoweit das Gesetz die Umsetzung der unionsrechtlichen Anforderung an mehreren Stellen fördert. So ist etwa das Sofortprogramm bei Zielverfehlung in einem Sektor nach § 8 KSG unionsrechtlich nicht vorgegeben, fördert aber schon auf den ersten Blick erheblich die Umsetzung der jährlichen Emissionsbegrenzungen und wird ggf. die Notwendigkeit eines Abhilfeplans nach Art. 8 EU-Klimaschutzverordnung vorbeugen (fällig bei Zielverfehlung nicht nur eines Sektors, sondern des Mitgliedstaats insgesamt).²² Das Gesetz soll nicht zuletzt eine Wiederholung der

²² So auch Begründung, S. 42.

Situation heute vermeiden, in der Deutschland die Verfehlung der Verpflichtungen im nicht-ETS Sektor erst spät politisch bemerkt, und nur noch finanzielle Abhilfe (Zukauf) möglich wird.

Es ist zudem zu beachten, dass die Bundesrepublik sich durch den Erlass eines Klimaschutzgesetzes in die Reihe der fortschrittlichen EU-Staaten einreihet, die solche bereits erlassen haben.

5. Umsetzungsverpflichtung aus verfassungsrechtlicher Sicht - Wesentlichkeitstheorie

Der Erlass eines Klimaschutzgesetzes ist aber vor allem auch verfassungsrechtlich geboten.

a)

In der juristischen Literatur wird schon seit Jahren argumentiert, dass es verfassungsrechtlich geboten sein dürfte, den Klimaschutz mit Schutzziele (2020-2030 -2040 - 2050), die danach zulässigen Jahresemissionswerte sowie das „**Wie**“ der konkreten Umsetzung der Ziele sowie Zuständigkeiten in einem Bundesgesetz zu normieren.

b)

Eine pauschale Aussage, wonach der Erlass eines Klimaschutzgesetzes auch mit ausdifferenzierten Sektorzielen und linearen Jahresemissionsmengen bereits verfassungsrechtlich zwingend wäre, kann allerdings nicht getroffen werden.

Deswegen ist eine differenzierte Betrachtung vorzunehmen. Entscheidend ist weniger, **ob** ein Klimaschutzgesetz mit dem hier vorgelegten Inhalt und den Sektorzielen verfassungsrechtlich erlassen werden muss, sondern, **wer** verfassungsrechtlich dazu befugt ist, sektorale Klimaschutzziele festzulegen, auf deren Grundlage weitgehende, grundrechtsrelevante Maßnahmen erlassen werden sollen. Ist es ausreichend, Schutz- und Sektorziele in einem Klimaschutzplan und also durch die Bundesregierung festzulegen, wie bislang geschehen?

Es sprechen gewichtige Gründe dafür, dass die sog. **Wesentlichkeitstheorie** verlangt, dass der Bundestag (Legislative) solche grundlegenden Entscheidungen zu treffen hat, da sie im Hinblick auf das Schutzniveau (Ziele) und damit

im Hinblick auf notwendige Maßnahmengesetze oder –pläne grundrechtsrelevant sind und eine Vielzahl von Adressaten betrifft.

Um es mit den Worten des Bundesverfassungsgerichts zur Entscheidung über die Einführung der Atomkraft zu formulieren:²³

„die normative Grundsatzentscheidung für oder gegen die rechtliche Zulässigkeit der friedlichen Nutzung der Kernenergie im Hoheitsbereich der Bundesrepublik Deutschland ist wegen ihrer weitreichenden Auswirkungen auf die Bürger, insbesondere auf ihren Freiheitsbereich und ihren Gleichheitsbereich, auf die allgemeinen Lebensverhältnisse und wegen der notwendigerweise damit verbundenen Art und Intensität der Regelung eine grundlegende und wesentliche Entscheidung im Sinne des Vorbehalts des Gesetzes. Sie zu treffen ist allein der Gesetzgeber berufen.“

U.E. ist daher die Frage in Bezug auf den Referentenentwurf bejahend zu beantworten. Der demokratisch legitimierte Gesetzgeber muss – neben der Konkretisierung der ohnehin EU-rechtlich gebotenen Vorgaben – sowohl die nationalen Klimaschutzziele (Reduktionsziele) als auch die Sektorziele festlegen, da sie Grundlage weitergehender Maßnahmen sein werden. Diese Auffassung findet Rückhalt im jüngeren Schrifttum.

c)

Zum besseren Verständnis werden die verfassungsrechtlichen Grundlagen kurz dargestellt.

Artikel 20a GG normiert die objektive Staatszielbestimmung des Schutzes der Lebensgrundlage und der Tiere. In der Rechtsliteratur ist äußerst umstritten, welche staatlichen Mindestanforderungen sich aus der Staatszielbestimmung ergeben. Das BVerfG hat bislang weder einen subjektiven Schutzanspruch aus Artikel 20a GG angenommen – noch ein pflichtwidriges Unterlassen des Gesetzgebers (sog. Untermaßverbot) angenommen.²⁴ Tatsächlich dürfte ein Handlungsauftrag auf Erhaltung einer existenziellen Lebensgrundlage bestehen und eine ansonsten weitestgehend offene Handlungspflicht normiert werden. Über

²³ BVerfG, Beschluss vom 08. August 1978 – 2 BvL 8/77 –, BVerfGE 49, 89-147, Rn. 80, 81.

²⁴ Siehe hierzu *Vofskule*, Umweltschutz und Grundgesetz, NVwZ 2013, 1

die Minimalstandards, die dem Verfassungsgebot für den Umweltschutz zu entnehmen sind, hat die Rechtsprechung noch nicht entschieden.²⁵

Demgegenüber normiert die sog. **Wesentlichkeitstheorie** dass seine Grundlage im Vorbehalt des Gesetzes erfährt, Artikel 20 Abs. 3 GG („Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.“), dass der Gesetzgeber verpflichtet ist, in grundlegenden normativen Bereichen, zumal im Bereich der Grundrechtsausübung, soweit diese staatlicher Regelung zugänglich ist, alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen. In welchen Bereichen staatliches Handeln einer Rechtsgrundlage im förmlichen [parlamentarischen] Gesetz bedarf, lässt sich nur im Blick auf den jeweiligen Sachbereich und die Intensität der geplanten oder getroffenen Regelung ermitteln.²⁶ Die Rechtsprechung betrifft den Erlass untergesetzlicher Normsetzung (materielles Recht) und Eingriffe in grundrechtlich sensible Rechtspositionen.

Vorliegend ist die Wesentlichkeitstheorie (Parlamentsvorbehalt) ausschlaggebend (Artikel 20a GG dagegen indirekt). Zur Klarstellung ist festzuhalten, dass das Untermaßverbot (die grundsätzliche Pflicht zur gesetzgeberischen Festlegung von Sektorzielen in einem Gesetz) hier nicht relevant ist. Diese Frage berührt im Wesentlichen die Reichweite von Artikel 20a GG und den hieraus ergebenden Schutzauftrag des Staates (hierauf basierend ist derzeit eine Verfassungsbeschwerde anhängig).

Die Kriterien, nach denen nach der Wesentlichkeitstheorie gesetzgeberisches Handeln in einer Regelungsmaterie gefordert wird, sind: ihre Grundrechtsrelevanz, die Größe des Adressatenkreises, die Langfristigkeit einer Festlegung, gravierende finanzielle Auswirkungen, erhebliche Auswirkungen auf das Staatsgefüge, Konkretisierungen offenen Verfassungsrechts sowie – möglicherweise – die politische Wichtigkeit oder Umstrittenheit.

Kriterien gegen die Wesentlichkeit einer Angelegenheit: die Erforderlichkeit flexibler Regelungen, das Vorliegen entwicklungsöffener Sachverhalte, die Entlastung des Parlaments, das Bedürfnis nach dezentraler Regelung und bundesstaatlicher Koordinierung, das Einräumen von Beteiligungsrechten für die

²⁵Vergl. Köck / Dilling, Was bleibt? Deutsches Umweltrecht in vergleichender Perspektive, DÖV 2018, 594.

²⁶BVerfG, Beschluß vom 8. 8. 1978 - 2 BvL 8/77 = BVerfG 49, 89= NJW 1979, 359.

von der Regelung Betroffenen sowie – möglicherweise – die Grenzen des Sachverstands des Parlaments.²⁷

d)

Legt man diese Kriterien zugrunde wird deutlich, dass – auf Grundlage der EU-Klimaschutzverordnung ohnehin feststehenden Höchstmenge Deutschland bis 2030 – die Festlegung von Sektorzielen und Jahresemissionshöchstmengen durch den Gesetzgeber zu erfolgen hat, zumindest, soweit auf deren Grundlage weitgehende grundrechtsrelevante Maßnahmen gestützt werden. Dies ist wohl unzweifelhaft in allen Sektoren der Fall. Entsprechend wurde auch belegt; dass der – hier nicht geregelte – Kohleausstieg einer gesetzlichen Regelung bedarf, zumindest der Stopp weiterer Genehmigungen und Entschädigungsfragen.²⁸

Insgesamt spricht aber natürlich die Größe des Adressatenkreises (die gesamte Wirtschaft, die gesamte Bevölkerung), die Langfristigkeit der Ziele und die notwendige Finanzierung derselben dafür, die Klimaschutzziele auch sektorspezifisch durch die Legislative festzulegen.²⁹

Den Argumenten, die Festlegung von Sektorzielen widerspräche den derzeitigen Anstrengungen bei der Sektorkopplung hält der Gesetzesvorschlag selbst eine Verschiebungsmöglichkeit der Sektorziele nach § 4 Abs. 1 entgegen.

6. Umsetzungspflicht aus haushaltsrechtlicher Sicht

Ein Rahmengesetz, das Ziele und Pläne enthält, sowie national umsetzbare Mechanismen, um aufgrund von Überschreitung der Jahresmengen nach der EU-Klimaschutzverordnung eventuell fällig werdende Ausgaben aus dem

²⁷ Die Aufzählung wurde übernommen von *Stätsche / Kachel*, in: Rechtlich-institutionelle Verankerung der Klimaschutzziele der Bundesregierung, https://www.ikem.de/wp-content/uploads/2016/08/Gutachten_Rechtlich-institutionelle_Verankerung_der_Klimaschutzziele_der_Bundesregierung.pdf.

Vgl. auch Herzog/Grzeszick, in: Maunz/Dürig, GG, 2013, 69. EL, Art. 20 Rn. 107.

²⁸ *Schomerus/ Franßen*, Klimaschutz und die rechtliche Zulässigkeit der Stilllegung von Braun- und Steinkohle-Kraftwerken, https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/wbs_gutachten_bf.pdf

²⁹ Diese Auffassung teilen (auch): *Voland*, Zur Reichweite von Menschenrechten im Klimaschutz, NVwZ 2019, 114; *Stätsche / Kachel*. Rechtlich-institutionelle Verankerung der Klimaschutzziele der Bundesregierung, a.a.O, mVa: *Stätsche*, EnWZ 2014, 291, 294; so für die Klimavereinbarung zwischen Deutschland und der deutschen Wirtschaft v. 9.11.2000 bereits *Winkler*, Klimaschutzrecht, Münster 2005, S. 225 f. m.w.N; so wohl auch *Saurer*, Klimaschutz global, europäisch, national – Was ist rechtlich verbindlich?, NVwZ 2017, 1574; *Saurer*, Perspektiven eines Bundes-Klimaschutzgesetzes, NuR 2018, 581.

Bundshaushalt zu vermeiden, steht eindeutig im Einklang mit dem allgemeinen Gebot der Sparsamkeit.

Zudem können die die Regelung der jährlichen Verpflichtungen und Zuständigkeiten können auch aus haushaltsrechtlichen Gründen geboten sein. Nach § 4 Abs. 4 KSG ist die Einhaltung der Jahresemissionsmengen Aufgabe des jeweiligen Bundesministeriums, in dessen Geschäftsbereich der jeweilige Sektor fällt. Daraus folgt die gesetzliche Aufgabe, für die Einhaltung der Jahresemissionsmengen zu sorgen. Das verantwortliche Ressort kann dann im Rahmen der Haushaltsaufstellung die Mittel, die für die jeweiligen Klimaschutzmaßnahmen benötigt werden, beantragen. Nach § 6 KSG gilt dasselbe, wenn das Ressort „untererfüllt“ und entsprechende Zahlungen im Rahmen der EU-Klimaschutzverordnung notwendig werden.

Diese Regelungstechnik entspricht dem Grundsatz der Haushaltsklarheit sowie der allgemeinen Transparenz- und Öffentlichkeitspflicht nach GG und BHO. Die klare Zuordnung auch der Versäumniszahlungen zum jeweiligen Ressort im Rahmen der Gliederung des Haushalts und die Kennzeichnung seiner Einzelansätze ermöglicht es der Öffentlichkeit erst festzustellen, in welchem Bereich hier eventuell erhebliche Mittel eingesetzt werden müssen – auch wenn nach außen allein die Bundesrepublik Deutschland gegenüber der EU zahlungspflichtig wäre.

7. Weitere Gründe

Weitere Gründe, die für ein Klimaschutzgesetz in der vorgelegten Form des Rahmengesetzes sprechen und zumindest mittelbar verfassungsrechtlicher Natur sind:

- Koordinierungsfunktion und Vorhersehbarkeit der klimapolitischen Handlungsformen,³⁰
- Aufnahme und Klärung der Klimaschutzfinanzierung durch den Bund,
- einheitliche und klare Zielvorgabe für eventuell unvermeidbare Grundrechtseingriffe in der Umsetzung von Maßnahmen dem Grunde nach,³¹
- Definition der Schutzpflicht aus Artikel 20a GG,³²

³⁰ So u.a. *Saurer*, Perspektiven eines Bundes- Klimaschutzgesetzes, NuR 2018, 581.

³¹ Gärditz: Zum transnationalen Mehrwert eines nationalen Kohleausstiegs im Klimaschutzrecht, ZUR 2018, 663.

³² *Saurer*, Strukturen gerichtlicher Kontrolle im Klimaschutzrecht – Eine rechtsvergleichende Analyse, ZUR 2018, 679.

- Vereinheitlichung der bisher fragmentarischen Querschnittsmaterie Klimaschutz in zahlreichen Fachgesetzen.³³
- Es wird sicher gestellt, dass knappe Haushaltsmittel für ohnehin notwendige Klimaschutzmaßnahmen aufgewendet werden, und nicht für Strafzahlungen,
- Verfahren, Inventarmethoden etc. werden an zentraler Stelle verbindlich geregelt, und unter Einbindung von Sachverständigen die Maßnahmenentwicklung und Umsetzung stetig kontrolliert.
- Einzelmaßnahmen führen nicht zum Ziel, wenn keine Struktur zur Überprüfung der Zielerreichung existiert.

8. Kritik

Aus Sicht der Verf. sind am vorliegenden ansonsten zweckmäßigen Entwurf noch Änderungen nötig.

- Die genaue Verknüpfung zwischen den Planinstrumenten der EU-Governance-Verordnung und dem KlimaSchG ist zu klären. Dies bleibt vage. Auf die Transparenz insbesondere bei den Beteiligungsformaten ist zu achten.
- Die Maßnahmenprogramme fallen aufgrund ihrer Umweltrelevanz unter Art 7 der Aarhus Konvention, und sind daher SUP-pflichtig. Dies setzt der Gesetzesvorschlag auch um. Jedoch ist entsprechend zwingend auch ein Überprüfungsmechanismus vorzusehen (Art. 9.3). Bislang sieht der Gesetzentwurf keine Umweltverbandsklagen vor, sollte das Maßnahmenprogramm (oder ein Jahresziel) nicht umgesetzt werden. Dies sollte ergänzt werden, ebenso für die Sofortprogramme.
- Die Gleichbehandlung der Sektoren ist sicher zu stellen. Das Fehlen von Jahreszielen beim Sektor Energie ist nur zu rechtfertigen, wenn diese Ziele anderswo verbindlich verankert werden, etwa in einem Gesetz über den Ausstieg aus der Nutzung von Braun- und Steinkohle zur Strom- und Wärme Gewinnung.
- Eine Klausel sollte eingefügt werden, mit der der Bund sich verpflichtet, über die Berücksichtigungsklausel hinaus (§ 14) seine Gesetze darauf hin zu überprüfen, ob und inwieweit den Kommunen Handlungs-

³³ *Stätsche*, Landesklimaschutzgesetze in Deutschland: Erfahrungen und Entwicklungsperspektiven unter Berücksichtigung der aktuellen bundespolitischen Lage, ZUR 2018, 131.

spielraum für die Erreichung der eigenen Klimaschutzziele eingeräumt wird. Dies betrifft etwa die Regelungen des BauGB und der StVO.

- In § 4 sollte ggf. die Möglichkeit einer Verschiebung der Jahresmengen zwischen Sektoren durch Rechtsverordnung der Bundesregierung unter bestimmten Voraussetzungen klargestellt werden. Im Falle einer Übererfüllung in einem Sektor kommt zur Haushaltsschonung auch dies in Betracht, nicht nur eine Anrechnung wie momentan in Absatz 3 vorgesehen.

9. Fazit

Insgesamt erscheint der Erlass eines Rahmengesetzes mit Schutzniveau, allgemeinen Zielen und Sektorzielen und Planinstrumenten zwingend und überfällig, schon allein um die ausreichende Umsetzung von EU-Recht sicher zu stellen und den Bundeshaushalt zu schonen. Auch sektorale Ziele sind gesetzlich zu verankern, zumal sie ohnehin bereits Bestandteil des Klimaschutzplans 2050 sind.

Die massive Aufgabe der Umformung und Transformation praktisch aller gesellschaftlicher Aktivitäten im Einklang mit dem „net-zero“ Ziel des Paris-Abkommens bis 2050 erfordert eine klare gesetzliche Grundlage – auch aus Sicht des objektiven Verfassungsrechts.

Letztlich bleibt das Klimaschutzgesetz aber lediglich eine Hülle für Umsetzungsmaßnahmen, auch deshalb muss der Streit bald beigelegt werden, und der politische Blick auf effektive Maßnahmen auf allen Ebenen und in allen Sektoren gerichtet werden.

Hamburg, den 09.04.2019

Rechtsanwältin Dr. Roda Verheyen
Rechtsanwalt Séverin Pabsch