

Potentiale und Grenzen des Bundes-Klimaschutzgesetzes

Prof. Dr. Kurt Faßbender

27. Leipziger Umweltrechtliches Symposium
am 30. und 31. März 2023

Inhaltsübersicht

- I. Einführung
- II. Hinweise zur Genese des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG)
- III. Wesentliche Inhalte des KSG
- IV. Zwischenbilanz
- V. Grenzen des Politikplanungsansatzes
- VI. Das KSG im Bundesstaat
- VII. Fazit und Ausblick

I. Einführung

- Das im Pariser Klimaabkommen (PA) vereinbarte Ziel, den globalen Temperaturanstieg möglichst auf 1,5 °C über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen, wird nach dem jüngsten Synthesebericht des Weltklimarats wohl schon in den Jahren 2030-2035 verfehlt.
- Der Bottom-up-Ansatz des PA ist darauf angewiesen, dass die Klimaziele auf der Ebene der Vertragsstaaten umgesetzt werden.
- Dies soll in Deutschland v.a. durch das Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) als Rahmen- bzw. Politikplanungsgesetz geschehen.

II. Hinweise zur Genese des KSG

- Bis 2019 gab es auf Bundesebene nur Pläne und Programme zum übergreifenden Klimaschutz
- Klimagesetze gab es nur in acht Ländern, z.B.:
 - Hamburgisches KlimaschutzG von 1997: Schwerpunkt Energieeinsparung
 - KlimaschutzG NRW von 2013: Schwerpunkt Ziele und Planung
 - Sachsen hat bislang kein KlimaschutzG erlassen, sondern am 01.06.2021 „nur“ ein sog. Energie- und Klimaschutzprogramm beschlossen. U.a. deswegen gab es im September 2021 weitere Verfassungsbeschwerden, die aber im Ergebnis nicht erfolgreich waren (s. dazu später).

II. Hinweise zur Genese des KSG

- ▣ Zwischenzeitlich gibt es zehn solche Landesgesetze
- ▣ Wesentliche Elemente sind
 - ▣ Festlegung von Klimazielen, i.d.R. prozentuale Reduktionsziele, bezogen auf einen bestimmten Zeitraum
 - ▣ Verpflichtung zur Erstellung eines Klimaschutzplans, -konzepts oder -programms
 - ▣ Regelung zu konkreten Maßnahmen auf Landesebene, z.B. Landesplanungen, Vorbildfunktion der Landesverwaltung
- ▣ Vgl. näher zu den Landesklimaschutzgesetzen *Kohlrausch, ZUR 2020, 262 ff.*

II. Hinweise zur Genese des KSG

- Seit Ende 2019 gilt das Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG)
- In seinem Klima-Beschluss vom 24.3.2021 hat der Erste Senat des BVerfG einige Normen des KSG für mit den Grundrechten unvereinbar erklärt, soweit eine den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügende Regelung über die Fortschreibung der Minderungsziele für Zeiträume ab dem Jahr 2031 fehlte.
- Kurz darauf hat noch die damalige „GroKo“ u.a. die nationalen Klimaschutzziele angepasst und eine neue Regelung zum sog. LULUCF-Sektor eingeführt.

III. Wesentliche Inhalte des KSG

- Gemäß § 1 ist Zweck des Gesetzes die Einhaltung der nationalen, europäischen und völkerrechtlichen Zielvorgaben zum Schutz vor dem Klimawandel
- § 2 enthält Begriffsbestimmungen
- § 3 normiert als nationale Klimaschutzziele u.a.
 - Reduktion der THG-Emissionen gegenüber 1990 bis 2030 um mind. 65 % und bis 2040 um mind. 88 %
 - Klimaneutralität bis 2045 und
 - negative THG-Emissionen nach 2050
- Klimaschutzziele können gemäß § 3 Abs. 4 S. 2 nur noch erhöht, nicht aber abgesenkt werden

III. Wesentliche Inhalte des KSG

- ▣ § 3a regelt relativ detailliert den Beitrag, den der Sektor Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (sog. LULUCF-Sektor) erbringen soll
- ▣ § 4 normiert die zulässigen Jahresemissionsmengen u. die jährlichen Minderungsziele für folgende Sektoren:
1. Energiewirtschaft, 2. Industrie, 3. Verkehr, 4. Gebäude, 5. Landwirtschaft, 6. Abfallwirtschaft und Sonstiges mit konkreten Mengenvorgaben in der Anlage 2
- ▣ Gemäß § 4 Abs. 4 ist für die Einhaltung der Jahresemissionsmengen das aufgrund seines Geschäftsberichts für einen Sektor überwiegend zuständige Bundesministerium verantwortlich
- ▣ § 4 Abs. 1 S. 10 soll Klagen aG des KSG ausschließen

III. Wesentliche Inhalte des KSG

- ▣ § 5 regelt Erstellung der Emissionsdaten durch das UBA
- ▣ Die Bußgeldvorschriften (§ 6) sind bislang irrelevant
- ▣ § 7 enthält Durchführungsvorschriften i.F.d. Ankaufs von Emissionszuweisungen zur Erfüllung der Pflichten nach der EU-Klimaschutz- bzw. Effort-Sharing-VO
- ▣ Gemäß § 8 muss das zuständige Bundesministerium bei Überschreitung der Jahresemissionsmengen in einem Sektor ein Sofortprogramm erstellen
- ▣ In § 9 geht es um die Erstellung und Fortschreibung der Klimaschutzprogramme, in denen die Maßnahmen zur Erreichung der nationalen Klimaziele festgelegt werden sollen

III. Wesentliche Inhalte des KSG

- § 10 regelt Berichterstattung durch Bundesregierung
 - Der jährlich zu erstellende Klimaschutzbericht soll die Entwicklung der THG-Emissionen in den versch. Sektoren, den Stand der Umsetzung der Klimaschutzprogramme und der Sofortprogramme sowie eine Prognose der zu erwartenden THG-Minderungswirkungen enthalten (Abs. 1).
 - Der ab 2021 alle zwei Jahre zu erstellende Klimaschutz-Projektionsbericht dient der Umsetzung der Europäischen Governance-Verordnung (Abs. 2 und 3).
- §§ 11 und 12 betreffen den Expertenrat für Klimafragen, der u.a. Stellungnahmen zu den Klimaschutz- und Sofortprogrammen sowie Gutachten zur Umsetzung des KSG zu erstellen hat.

III. Wesentliche Inhalte des KSG

- Gemäß § 13 Abs. 1 S. 1 haben die Träger öffentlicher Aufgaben bei ihren Planungen und Entscheidungen den Zweck und die Ziele des KSG zu berücksichtigen
- Der Bund muss nach § 13 Abs. 2 bei Investitionen und Beschaffung prüfen, wie er damit zum Erreichen der Klimaschutzziele beigetragen kann
- Klimaschutzgesetze der Länder sind gemäß § 14 Abs. 1 zulässig, müssen aber mit Bundesrecht vereinbar sind.
- § 14 Abs. 2 schreibt Bund-Länder-Zusammenarbeit vor
- Gemäß § 15 soll die Bundesverwaltung bis 2030 klimaneutral sein

IV. Zwischenbilanz

- Das KSG normiert – durchaus anspruchsvolle und relativ starre – nationale Klimaschutzziele und unterlegt diese mit Vorgaben und Verfahren zu deren Konkretisierung.
- Als Umsetzungsinstrumente sieht das KSG v.a. Pläne, Programme, Berichte, die Beratung durch einen Expertenrat, Berücksichtigungsgebote sowie abstrakte Vorgaben zur Bund-Länder-Zusammenarbeit und zur klimaneutralen Bundesverwaltung vor.
- Daher bleibt das KSG auf eine weitere Konkretisierung durch fachrechtliche Vorgaben v.a. im Umwelt- und Planungsrecht angewiesen.
- Es strebt aber dabei eine normativ angeleitete Politikplanung an.

V. Grenzen des Politikplanungsansatzes

- Die jüngsten Auseinandersetzungen um die Nichteinhaltung der zulässigen Jahresemissionsmengen, v.a. im Verkehrssektor, offenbaren indessen die **politischen Grenzen** des Politikplanungsansatzes des KSG.
- Daraus resultieren, jedenfalls auf der verfassungsrechtlichen Ebene, gewisse **Grenzen einer (weiteren) Juridifizierung** der Einhaltung der nationalen Klimaziele.
- Zudem sind stets die **demokratischen und auch rechtsstaatlichen Grenzen** einer einfachgesetzlichen Politikplanung zu beachten (s. zu diesen und weiteren Zeitproblemen des UmwRs Gärditz, EurUP 2013, 2 ff.).

V. Grenzen des Politikplanungsansatzes

- Damit steht im Einklang, dass das BVerfG die Verrechtlichung des nationalen Klimaschutzes in seinem Klima-Beschluss vom März 2021 nicht überdehnt hat, indem es
 - das als Verfassungsgebot postulierte Ziel der Klimaneutralität – anders als § 3 Abs. 2 KSG – nicht an ein festes Datum gebunden hat und
 - mit den im Leitsatz 2 a) genannten Abwägungsdeterminanten der Klimaschutzpolitik auch sonst ein gewisses Maß an Flexibilität eingeräumt hat.
- Daher sind die jüngsten Beschlüsse des sog. Koalitionsausschusses, die u.a. auf eine Änderung des KSG abzielen, verfassungsrechtlich wohl nicht zu beanstanden.

VI. Das KSG im Bundesstaat

- ▣ Das KSG bewirkt einerseits nur eine begrenzte Koordination des Klimaschutzes auf Landesebene.
- ▣ Andererseits sind die Länder wichtige Akteure bei der Umsetzung der Ziele des KSG.
- ▣ Daher kritisier(t)en manche im KSG Regelungslücken bei der vertikalen Koordination.
- ▣ Angesichts dessen wurden nach dem Klima-Beschluss vom März 2021 neue Verfassungsbeschwerden gegen zehn Bundesländer erhoben, die noch keine Klimaschutzgesetze erlassen haben (u.a. Sachsen) oder deren Gesetze nach Ansicht der Bf. keine hinreichenden Pfade zur Reduzierung von THG-Emissionen normierten.

VI. Das KSG im Bundesstaat

- ▣ Die Verfassungsbeschwerden wurden mit einem relativ kurz begründeten Kammerbeschluss vom 18.1.2022 nicht zur Entscheidung angenommen.
- ▣ In der Sache hat die Kammer eine eingriffsähnliche Vorwirkung verneint, weil der jeweilige Gesetzgeber keinem grob erkennbaren Budget insgesamt noch zulassungsfähiger CO₂-Emissionen unterliege.
- ▣ Zur Begründung der Rüge, künftige Freiheit werde unverhältnismäßig beschränkt, müssten sich die Bf. zudem grundsätzlich gegen die Regelung der Gesamtheit der gegenwärtig zugelassenen CO₂-Emissionen und nicht bloß gegen punktuell Tun oder Unterlassen des Staates richten.

VI. Das KSG im Bundesstaat

- ▣ Seither wird im Schrifttum z.T. der Vorwurf erhoben, die Kammer habe dem Klima-Beschluss vom März 2021 nicht hinreichend Rechnung getragen.
- ▣ Zudem stellt sich die Frage, ob und ggf. wie der Bundesgesetzgeber die Koordination der Klimaschutzmaßnahmen zwischen Bund und Ländern regeln sollte.
- ▣ Schließlich hat der Beschluss die Diskussion um die Frage befeuert, ob der Bundesgesetzgeber nicht ein nationales CO₂-(Rest-)Budget festlegen sollte oder sogar festlegen müsste.

VII. Fazit und Ausblick

- Die Analyse hat gezeigt, dass bei der Um- und Durchsetzung des Politikplanungsansatzes des KSG gewisse Grenzen zu beachten sind.
- Gleichwohl sollte dieser Grundansatz – ebenso wie in anderen Bereichen (z.B. bei der WRRL) – nicht vollständig über Bord geworfen werden, da er zu einer grundsätzlich wünschenswerten Rationalisierung der staatlichen Klimaschutzpolitik führt.
- Ein solcher Mittelweg verhindert das Denken in Kategorien einer „Last Generation“ und belässt genügend Raum für einen positiven Blick auf die notwendige Transformation.

VII. Fazit und Ausblick

- Offen ist derzeit, inwieweit die **Verwaltungsgerichte** die – durchaus bestehenden – Spielräume bei der Umsetzung der Klimaziele des KSG künftig nutzen werden.
- Diese Frage stellt sich nicht nur mit Blick auf § 13 Abs. 1 S. 1 KSG und die derzeit anhängigen Klagen der DUH gegen die Klimaschutz- und Sofortprogramme.
- Es geht u.a. auch um staatliche Maßnahmen, die aus Sicht des Klimaschutzes „nur“ mittelbar kontraproduktiv sind.
- Schließlich kommt es jenseits von staatlichem Handeln oder Unterlassen entscheidend auch auf **unser eigenverantwortliches Verhalten** an.

