

27. Umweltrechtliches Symposium in Leipzig
Thesen zum Vortrag
Potentiale und Grenzen des Bundes-Klimaschutzgesetzes

I. Einführung

1. 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 Synthesericht des Weltklimarats (IPCC) wohl schon in den Jahren 2030-2035 verfehlt. Der Bottom-up-Ansatz des PA bleibt dessen ungeachtet 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

2. Bis 2019 gab es auf Bundesebene nur Pläne und Programme zum übergreifenden Klimaschutz. Klimagesetze gab es seinerzeit nur in acht Ländern, deren Inhalte teilweise eine gewisse Vorbildfunktion für das spätere KSG hatten.
3. Der Erste Senat des BVerfG hat in seinem Klima-Beschluss vom 24.3.2021 einige Normen des seit Ende 2019 geltenden 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

IV. Zwischenbilanz

4. 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

5. 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 einfach-gesetzlichen Politikplanung zu beachten (siehe zu diesen und weiteren „Zeitproblemen des Umweltrechts“ Gärditz, EurUP 2013, 2 ff.).

6. Damit steht im Einklang, dass das BVerfG die Verrechtlichung des nationalen Klimaschutzes in seinem Klima-Beschluss vom März 2021 – entgegen kritischen Stimmen in der Literatur – 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, nach meiner ersten vorläufigen Einschätzung verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

VI. Das KSG im Bundesstaat

7. Das KSG bewirkt einerseits nur eine begrenzte Koordinierung 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 oder deren Gesetze nach Ansicht der Bf. keine hinreichenden Pfade zur Reduzierung von THG-Emissionen normierten.
8. Die Verfassungsbeschwerden wurden mit einem relativ kurz begründeten Kammerbeschluss vom 18.1.2022 nicht zur Entscheidung angenommen. In der Sache hat die Kammer eine eingriffs-ähnliche 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.
9. Daher 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

10. 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.
11. 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, sondern auch bei staatlichen Maßnahmen, die aus Sicht des Klimaschutzes „nur“ faktisch kontraproduktiv sind.
12. Schließlich kommt es jenseits von staatlichem Handeln oder Unterlassen entscheidend auch auf unser eigenverantwortliches Verhalten an.