

Die vorliegende Stellungnahme gibt nicht die Auffassung des Ausschusses wieder, sondern liegt in der fachlichen Verantwortung des/der Sachverständigen. Die Sachverständigen für Anhörungen/Fachgespräche des Ausschusses werden von den Fraktionen entsprechend dem Stärkeverhältnis benannt.

Rechtliche Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit des deutschen Bundestages am 21. Juni 2021

Zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung
des Bundes-Klimaschutzgesetzes (Drs. 19/30230)

18.06.2021

erstellt von
Ass. iur. Thorsten Müller
Ass. iur. Daniela Fietze
Ass. iur. Hannah Scheuing

II Rechtliche Stellungnahme 1. Änderungsgesetz KSG

Zitiervorschlag:

**Müller/Fietze/Scheuing, Rechtliche Stellungnahme
zur Anhörung des Ausschusses für Umwelt,
Naturschutz und nukleare Sicherheit des deutschen
Bundestages am 21. Juni 2021,
18.06.2021.**

**Stiftung Umweltenergierecht
Friedrich-Ebert-Ring 9
97072 Würzburg**

Telefon
+49 931 794077-0

Telefax
+49 931 7940 77-29

E-Mail
mueller@stiftung-umweltenergierecht.de

Internet
www.stiftung-umweltenergierecht.de

Vorstand
Thorsten Müller und Fabian Pause, LL.M. Eur.

Stiftungsrat
**Prof. Dr. Helmuth Schulze-Fielitz
Prof. Dr. Franz Reimer
Prof. Dr. Monika Böhm**

Spendenkonto
**Sparkasse Mainfranken Würzburg
IBAN: DE16 7905 0000 0046 7431 83
BIC: BYLADEM1SWU**

Inhaltsverzeichnis

A. Auf einen Blick	1
B. Beschluss des Bundesverfassungsgerichts	2
I. Kurze Darstellung der Entscheidung	2
1. Der Staat ist zum Klimaschutz und zur Herstellung von Klimaneutralität verpflichtet	2
a) Indirekt: Klimaschutz als Ausfluss der Verpflichtung zum Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit, Art. 2 Abs. 2 S 1 GG	2
b) Direkt: Klimaschutz als Staatspflicht, Art. 20a GG	3
2. Zwischenschritt: Operationalisierung der Temperaturgrenze über ein „CO₂-Budget“	3
3. Die „intertemporal gerechte“ Verteilung des CO₂-Budgets	4
4. KSG 2019 und intertemporale Freiheitssicherung	4
II. Formelle Anforderungen an den Gesetzgeber: Ausgestaltung des Emissionsminderungspfads ab 2031	5
III. Materieller Anforderungen an ein neues KSG	5
C. Gesetzentwurf der Bundesregierung	6
I. Beschreibung der Neuerungen ab 2031	6
1. Neues Ziel der Klimaneutralität bis 2045	6
2. Ausgestaltung des Zielpfads ab 2031 bis zur Klimaneutralität	7
II. Bewertung der Neuerungen vor dem Hintergrund des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts	8
1. Hinreichende Orientierung für Entwicklungsprozesse hin zur Klimaneutralität?	8
2. Rechtzeitige und hinreichend weit in die Zukunft reichende Festlegung?	9
III. Beschreibung der Änderungen bis 2030	10
IV. Europarechtliche Hintergründe zur Änderung des Pfades bis 2030 im Bundes-Klimaschutzgesetz	11
V. Einordnung der Wechselwirkungen zwischen Bundes-Klimaschutzgesetz und Europäischen Zielen und Instrumenten	12

A. Auf einen Blick

Mit dem vorliegenden Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes (Drs. 19/30230) zieht die Bundesregierung Konsequenzen aus dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021.

Das Bundesverfassungsgericht hat festgestellt, dass sich sowohl aus den Grundrechten als auch aus dem Umweltstaatsprinzip des Art. 20a GG eine Pflicht zum Klimaschutz ergibt. Dadurch muss letztlich Klimaneutralität erreicht werden.

Tragend für die Entscheidung ist die Vorgabe der „intertemporalen Freiheitssicherung“. Die erforderlichen Emissionsminderungen zur Erreichung des Ziels der Klimaneutralität dürfen nicht einseitig in die Zukunft verlagert werden, weil ansonsten künftig einschneidende Maßnahmen in nahezu allen Lebensbereichen und damit eine erhebliche Beschneidung der Freiheit drohen.

Das Bundesverfassungsgericht hat dabei dem Gesetzgeber einen weiten Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum zugeordnet. Zur Erreichung der Klimaneutralität muss der Gesetzgeber dreistufig vorgehen:

- ▶ Konkret obliegt es diesem zunächst als ersten Schritt das Temperaturniveau zu bestimmen, das auch vor dem Hintergrund der Schutzpflicht des Staates noch als tragbar angesehen wird. Die bisherige Festlegung auf das Ziel des Pariser Klimaabkommens von „deutlich unter 2°C und möglichst auf 1,5°C“ ist derzeit verfassungsrechtlich nicht zu kritisieren.
- ▶ Als zweiten Schritt muss der deutsche Beitrag zum Erreichen dieses weltweiten Ziels bestimmt werden. Daraus resultiert ein verbleibendes Restbudget.
- ▶ Im verbleibenden dritten Schritt muss der Gesetzgeber dieses Budget dann zeitlich so ausgestalten, dass eine ungleiche Freiheitsbeschränkung heute und in anderen Zeitabschnitten bis zur Erreichung der Klimaneutralität vermieden wird, um die Grundrechte später nicht unverhältnismäßig weit beschränken zu müssen.

Im Fall der Verabschiedung des Gesetzentwurfes dürften die vom Bundesverfassungsgericht für nicht mit dem Grundgesetz vereinbar befundenen Regelungen des Bundes-Klimaschutzgesetzes so verändert werden, dass dem Tenor der Entscheidung ausreichend Rechnung getragen wird.

Gleichwohl wird die Ausgestaltung des Bundes-Klimaschutzgesetzes und – im Hinblick auf den Klimaschutz letztlich allein entscheidend – der einzelnen Instrumente zur Erreichung der gesetzten Ziele eine dauerhafte Aufgabe des Gesetzgebers bleiben.

Eine wichtige Aufgabe wird dabei die Abstimmung der Regelungen im Bundes-Klimaschutzgesetz mit den (zukünftigen) Vorgaben des Europarechts bleiben.

B. Beschluss des Bundesverfassungsgerichts

Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021¹ wird zunächst kurz dargestellt (I.). Anschließend werden die formellen Folgen des Beschlusses (II.) sowie die sich aus dem Beschluss ergebenden materiellen Kriterien für ein neues Klimaschutzgesetz erläutert (III.).

I. Kurze Darstellung der Entscheidung

Das Bundesverfassungsgericht stellt zunächst fest, dass das Grundgesetz den Gesetzgeber zum Klimaschutz und zur Erreichung der Klimaneutralität verpflichtete (1.). Um das Klimaschutzziel als Maßgabe für die notwendige Begrenzung von CO₂-Emissionen zu operationalisieren, greift das Gericht auf einen Budgetansatz zurück (2.). Aus den Freiheitsrechten des Grundgesetzes folge, dass die – der Bundesrepublik verbleibenden – Möglichkeiten zum CO₂-Ausstoß gerecht zwischen den Generationen aufgeteilt werden müssten (3.). An den unter 3. entwickelten Maßstäben misst das Gericht sodann das Klimaschutzgesetz (4.).

1. Der Staat ist zum Klimaschutz und zur Herstellung von Klimaneutralität verpflichtet

Eine staatliche Pflicht zum Klimaschutz leitet der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts aus zwei grundgesetzlichen Gewährleistungen ab:

- ▶ Zunächst aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG, der grundrechtlichen Gewährleistung von Leben und körperlicher Unversehrtheit. Die Folgen des Klimawandels könnten diese Schutzgüter beeinträchtigen (a)).
- ▶ Aber auch ohne den „Umweg“ über die Grundrechte erkennt der Staat eine Pflicht zum Klimaschutz an. Verankert sei diese in Art. 20a GG (b)).

a) Indirekt: Klimaschutz als Ausfluss der Verpflichtung zum Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit, Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG

Der Senat bestätigt zunächst, dass Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG den Staat grundsätzlich zum Klimaschutz verpflichtete. Denn die daraus folgende Schutzpflicht des Staats

„umfasst auch die Verpflichtung, Leben und Gesundheit vor den Gefahren des Klimawandels zu schützen“ (Rn. 148).

Eine Verletzung dieser Schutzpflicht sei aber nicht feststellbar. Dies wäre nur der Fall, wenn

„(...) Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen sind, wenn die getroffenen Regelungen und Maßnahmen offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, das gebotene Schutzziel zu erreichen, oder wenn sie erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben“ (Rn. 152).

Der Gesetzgeber habe auch aufgrund der Unsicherheiten der naturwissenschaftlichen Erkenntnisse einen weiten Einschätzungsspielraum (vgl. etwa Rn. 162). Aber dieser sei nicht unbegrenzt:

„Ungeeignet wäre allerdings ein Schutzkonzept, das zwar auf eine Reduktion der Treibhausgasemissionen gerichtet wäre, ohne dabei aber das Ziel der Klimaneutralität (vgl. § 2 Nr. 9 KSG) zu verfolgen. Erst wenn Treibhausgasemissionen auf ein klimaneutrales Niveau beschränkt werden, kann die Erderwärmung aufgehalten werden (...).“ (Rn. 155)

¹ Az. 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20.

Dieses Ziel strebe das Klimaschutzgesetz jedoch an, so dass keine Ungeeignetheit festzustellen sei.

Bei der Prüfung, ob eine Schutzpflichtverletzung vorliege, sei zu beachten, dass Klimaschutz- und Gesundheitsschutzerfordernisse durchaus auseinanderfallen könnten:

„Während der Klimawandel als solcher nicht durch Anpassungsmaßnahmen verhindert werden kann und insoweit alle Anstrengungen auf die Begrenzung der Erderwärmung zu richten sind, ist bei den Gefahren für Leben und Gesundheit prinzipiell ein ergänzender Schutz durch Anpassungsmaßnahmen möglich.“ (Rn. 164)

Daran gemessen sei weder die Festlegung der Temperaturschwelle in § 1 S. 3 KSG auf „deutlich unter 2°C und möglichst auf 1,5°C“ noch der in § 3 Abs. 1 Satz 2 KSG und in § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG in Verbindung mit Anlage 2 geregelte Emissionsreduktionspfad eine Schutzpflichtverletzung (Rn. 163 bzw. 168).

b) Direkt: Klimaschutz als Staatspflicht, Art. 20a GG

Aus der Verpflichtung des Staats gem. Art. 20a GG, „die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere (...) [zu] schützen“, leitet der Senat ausdrücklich auch eine Pflicht zum Klimaschutz ab:

„Art. 20a GG verpflichtet den Staat zum Klimaschutz.“ (Rn. 198)

Dies bedeute v.a. die „(...) Einhaltung einer Temperaturschwelle, bei der die durch Menschen verursachte Erwärmung der Erde angehalten werden soll“ (Rn. 198).

Das Klimaschutzgebot des Art. 20a GG und damit auch die maßgebliche Temperaturschwelle dürfe und müsse der Gesetzgeber – **in einem ersten Schritt** – konkretisieren („Konkretisierungsauftrag und Konkretisierungsprärogative“, Rn. 208). Eine solche

Konkretisierung müsse sich aber innerhalb der verfassungsrechtlichen Grenzen bewegen².

Ausgehend davon sei die derzeitige Konkretisierung in § 1 Satz 3 KSG, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2°C und möglichst auf 1,5°C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen, nicht zu bemängeln. (Rn. 211). Diese Temperaturgrenze sei daher als verfassungsrechtlich maßgebliche Konkretisierung auch der verfassungsgerichtlichen Prüfung zugrunde zu legen (Rn. 208).

Der Senat betont, dass Art. 20a GG auch auf das Erreichen von Klimaneutralität ziele:

„Sind die verfassungsrechtlichen Grenzen der weiteren Erderwärmung erreicht, verpflichtet das verfassungsrechtliche Klimaschutzgebot dazu, Treibhausgasemissionen auf ein für die Treibhausgaskonzentration in der Erdatmosphäre neutrales Maß zu begrenzen.“ (Rn. 198)

2. Zwischenschritt: Operationalisierung der Temperaturgrenze über ein „CO₂-Budget“

Um das verfassungsrechtlich maßgebliche Temperaturziel als Maßgabe für die Begrenzung von CO₂-Emissionen anwenden zu können, sei

„eine Übersetzung (...) in eine Emissionsmaßgabe erforderlich“. (Rn. 215)

- ▶ Dafür müsse nach der erfolgten Bestimmung der relevanten Temperaturschwelle³ in einem **zweiten Schritt** „die globale Emissionsmenge ermittelt werden, die verbleibt, wenn die konkrete Temperaturschwelle eingehalten werden soll – das ist das konkrete globale CO₂-Restbudget“ (Rn. 216).
- ▶ In einem **dritten Schritt** sei der auf Deutschland entfallende Anteil zu

² Das läuft im Ergebnis auf eine verfassungsgerichtliche Evidenzkontrolle der Konkretisierung hinaus – ist diese geeignet, um die durch Menschen verursachte Erderwärmung aufzuhalten?, vgl. dazu Rn. 207, 211, 212.

³ Siehe dazu oben unter I. 1. b).

4 Rechtliche Stellungnahme 1. Änderungsgesetz KSG

bestimmen – das sei “das nationale CO₂-Restbudget“ (Rn. 216).

Eine solche Übersetzungsleistung böte für die globale Ebene das (bzw. die, der Senat weist auf die verschiedenen IPCC-Szenarien hin, vgl. Rn. 219) IPCC-Budget sowie für die nationale Ebene das vom SRU ermittelte nationale Restbudget von 6,7 Gigatonnen⁴.

Das Gericht erkennt an, dass teils erhebliche Ungewissheiten mit Blick auf die Budgetberechnungen des IPCC bestehen, die Berechnungen des Sachverständigenrates für Umweltfragen enthielten darüber hinaus „Wertungen und eigene Ungewissheiten“ (Rn. 222 bzw. 224).

Aber, so der Senat: „Dass die Berechnung des Sachverständigenrats Unsicherheiten und Wertungen enthält, lässt (...) nicht etwa darauf schließen, dass tatsächlich eher weitergehende Emissionsmöglichkeiten verblieben. Die Unsicherheiten bei der Bestimmung des globalen Restbudgets und dessen Verteilung auf die Staaten gehen in beide Richtungen, könnten also auch zu einer zu großzügigen Schätzung geführt haben“ (Rn. 228). Obwohl die vom Sachverständigenrat angegebene Budgetgröße „(k)ein zahlengenaues Maß für die verfassungsgerichtliche Kontrolle“ biete (Rn. 229), müssten die gesetzlichen Reduktionsmaßnahmen dem CO₂-Restbudget „Rechnung tragen“ (Rn. 229).

3. Die „intertemporal gerechte“ Verteilung des CO₂-Budgets

Denn, so der Senat, auch ein mit erheblichen Unsicherheiten verbundenes nationales CO₂-Restbudget müsse nach den Maßstäben einer **„intertemporalen Freiheitssicherung“** (Rn. 183) aufgeteilt werden.

Das bedeutet, dass die vor dem Hintergrund von Art. 20a GG, § 1 S. 3 KSG und einem entsprechenden nationalen Restbudget erforderlichen Emissionsminderungen (Ziel: Klimaneutralität, siehe oben 1.) nicht einseitig in die Zukunft verlagert werden dürften (Rn. 183). Andernfalls drohten künftigen Generationen einschneidende

Maßnahmen in nahezu allen Lebensbereichen (Rn. 186).

„Ein schneller Verbrauch des CO₂-Budgets schon bis 2030 verschärft (...) das Risiko schwerwiegender Freiheitseinbußen, weil damit die Zeitspanne für technische und soziale Entwicklungen knapper wird, mit deren Hilfe die Umstellung von der heute noch umfassend mit CO₂-Emissionen verbundenen Lebensweise auf klimaneutrale Verhaltensweisen freiheitsschonend vollzogen werden könnte (oben Rn. 121). (...) Je weniger aber auf solche Entwicklungen zurückgegriffen werden kann, desto empfindlicher werden die Grundrechtsberechtigten von den bei schwindendem CO₂-Budget verfassungsrechtlich immer drängenderen Beschränkungen CO₂-relevanter Verhaltensweisen getroffen.“ (Rn. 186)

4. KSG 2019 und intertemporale Freiheitssicherung

Mit Blick auf die Regelungen des KSG, die CO₂-Emissionen bis 2030 erlauben, führt das Gericht aus, dass es ungewiss sei, ob das verbleibende Restbudget mit den getroffenen Regelungen eingehalten werden könne (Rn. 231). Im Ergebnis könne aber

„derzeit nicht festgestellt werden, dass der Gesetzgeber seinen verfassungsrechtlichen Entscheidungsspielraum überschritten“

habe (Rn. 236).

Die Schonung künftiger Freiheiten verlange aber ein frühzeitiges Handeln des Gesetzgebers:

„Praktisch verlangt die Schonung künftiger Freiheit hier den Übergang zu Klimaneutralität rechtzeitig einzuleiten. In allen Lebensbereichen – etwa Produktion, Dienstleistung, Infrastruktur, Verwaltung, Kultur und Konsum, letztlich bezüglich aller heute

⁴ Der SRU hatte sich hierzu auf das Szenario des IPCC berufen, die Erderwärmung mit einer Wahrscheinlichkeit von 67 % auf 1,75°C zu begrenzen (Rn. 219).

noch CO₂-relevanten Vorgänge – müssen Entwicklungen einsetzen, die ermöglichen, dass von grundrechtlicher Freiheit auch später noch, dann auf der Grundlage CO₂-freier Verhaltensalternativen, gehaltvoll Gebrauch gemacht werden kann.“ (Rn. 248)

Der Gesetzgeber müsse

„einer möglichst frühzeitigen Einleitung der erforderlichen Entwicklungs- und Umsetzungsprozesse auch für die Zeit nach 2030 Orientierung biete(n) und diesen damit zugleich ein hinreichendes Maß an Entwicklungsdruck und Planungssicherheit vermitteln“ (Rn. 249).

Reduktionsmaßnahmen müssten „rechtzeitig über das Jahr 2030 hinaus und zugleich hinreichend weit in die Zukunft hinein festgelegt werden“ (Rn. 253).

Gemessen daran stellte das Bundesverfassungsgericht für den insoweit relevanten § 4 Abs. 6 KSG einen Verstoß gegen das Grundgesetz fest: Hier sei unklar, wie weit in die Zukunft die von der Bundesregierung im Jahr 2025 für „weitere Zeiträume nach dem Jahr 2030“ (so der Gesetzestext) reichen müssten. „Vielmehr müsste zumindest bestimmt werden, in welchen Zeitabständen weitere Festlegungen transparent zu treffen sind“ (Rn. 257). Zudem sei „(n)ach dem in § 4 Abs. 6 KSG geregelten Vorgehen nicht gesichert, dass der weitere Reduktionspfad rechtzeitig erkennbar ist“ (Rn. 259). „Nach der Regelung sollen Festlegungen erst im Jahr 2025 getroffen werden. Bis 2025 besteht demnach keine Planung über das Jahr 2030 hinaus. Für die folgende Zeit bleibt so eine Vorbereitungszeit von lediglich fünf Jahren. Ein hinreichender Planungshorizont dürfte damit etwa in vielen Produktions-, Konsum- oder Infrastrukturbereichen kaum rechtzeitig entstehen können“ (Rn. 258).

II. Formelle Anforderungen an den Gesetzgeber: Ausgestaltung des Emissionsminderungspfads ab 2031

Vor diesem Hintergrund hat der Senat unter 2. tenoriert:

„§ 3 Absatz 1 Satz 2 und § 4 Absatz 1 Satz 3 Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019 (Bundesgesetzblatt I Seite 2513) in Verbindung mit Anlage 2 sind mit den Grundrechten unvereinbar, soweit eine den verfassungsrechtlichen Anforderungen nach Maßgabe der Gründe genügende Regelung über die Fortschreibung der Minderungsziele für Zeiträume ab dem Jahr 2031 fehlt.“

Unter 4. beschließt er:

„Der Gesetzgeber ist verpflichtet, spätestens bis zum 31. Dezember 2022 die Fortschreibung der Minderungsziele für Zeiträume ab dem Jahr 2031 nach Maßgabe der Gründe zu regeln. § 3 Absatz 1 Satz 2 und § 4 Absatz 1 Satz 3 Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019 (Bundesgesetzblatt I Seite 2513) in Verbindung mit Anlage 2 bleiben anwendbar.“

III. Materielle Anforderungen an ein neues KSG

Eine Neugestaltung des Reduktionspfades für die Zeit nach 2021 muss den Maßstäben der intertemporalen Freiheitssicherung genügen. Das bedeutet, dass der Gesetzgeber

- ▶ einer möglichst frühzeitigen Einleitung der erforderlichen Entwicklungs- und Umsetzungsprozesse auch für die Zeit nach 2030 Orientierung bieten muss (Rn. 249) und
- ▶ dieser ein hinreichendes Maß an Entwicklungsdruck und Planungssicherheit vermitteln muss (Rn. 249).

Insbesondere müssen

„(...) weitere Jahresemissionsmengen und Reduktionsmaßnahmen so differenziert festgelegt werden, dass eine hinreichend konkrete Orientierung entsteht.“ (Rn. 254)

Diese Reduktionsmaßnahmen müssen „rechtzeitig (...) und zugleich hinreichend weit in die Zukunft hinein festgelegt werden“ (Rn. 253).

C. Gesetzentwurf der Bundesregierung

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf (KSG-E) reagiert die Bundesregierung auf den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts. Dabei wird zunächst der Zeitraum ab 2031 neu geregelt, dessen bisherige Vorgaben für verfassungswidrig erklärt worden sind⁵ (vgl. sogleich I.). Die geplante Neuregelung dürfte dabei den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts genügen (unten II.). Die Bundesregierung schlägt aber über die direkten Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts auch Änderungen für die Zeit bis 2030 vor (unten III.), womit sie den politisch beschlossenen Anhebungen der europäischen Klimaschutzziele Rechnung trägt (unten IV.). Allerdings ist die Abstimmung der Ziele im Mehrebenensystem noch verbesserungswürdig (unten V.).

I. Beschreibung der Neuerungen ab 2031

Für die für verfassungswidrig erklärten Regelungen des Klimaschutzgesetzes für die Zeit ab 2031 trifft der Gesetzgeber zwei Entscheidungen. Zum einen definiert er das Ziel der Treibhausgasneutralität zeitlich neu und schreibt dieses bereits für 2045 vor (dazu sogleich 1.). Daneben wird der Reduktionspfad ab 2031 neu ausgestaltet (unten 2.).

1. Neues Ziel der Klimaneutralität bis 2045

Bis zum Jahr 2045 sollen die Treibhausgasemissionen so weit gemindert werden, dass Netto-Treibhausgasneutralität erreicht wird (§ 3 Abs. 2 KSG-E)⁶.

Nach 2050 sollen negative Treibhausgasemissionen angestrebt werden (§ 3 Abs. 2 S. 2 KSG-E).

Der zentrale Begriff der **Netto-Treibhausgasneutralität** wird in § 2 Nr. 9 des geltenden Klimaschutzgesetzes (KSG) definiert als

„Gleichgewicht zwischen anthropogenen Emissionen von Treibhausgasen aus Quellen und dem Abbau solcher Gase durch Senken“.

Das genaue Verhältnis dieser beiden Möglichkeiten – Vermeidung und Abbau – bleibt jenseits der Festlegungen für die Reduktionsverpflichtung im Jahr 2040 von minus 88 Prozent derzeit noch unbestimmt. In der Gesetzesbegründung ist allerdings angegeben, dass nach derzeitigen Annahmen zur Erreichung von Netto-Treibhausgasneutralität eine Minderung der menschlich veranlassten Freisetzung von Treibhausgasen um mindestens 97 Prozent gegenüber dem Basisjahr 1990 anzustreben ist⁷. Die restlichen Emissionen müssen durch Senken ausgeglichen werden.

Eine Definition oder Konkretisierung der Senken und ihrer Wirkungen ist im Gesetzentwurf nicht enthalten. Allerdings soll im neuen § 3a KSG-E auch der „Beitrag des Sektors Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft“ erstmalig ausgestaltet werden. Dessen Wirkung „zum Klimaschutz“ soll gestärkt und verbessert werden. Dazu sollen die Emissionsbilanzen dieses Sektors in den Jahren 2027 bis 2030 insgesamt auf minus 100 Millionen Tonnen Kohlendioxidäquivalent, in den Jahren 2037 bis 2040 auf minus 140 Millionen Tonnen Kohlendioxidäquivalent und in den Jahren 2042 bis 2045 auf mindestens minus 160

⁵ Vgl. bereits oben B. II.

⁶ Entsprechend der Neubestimmung des Ziels wird das bisher in der Zweckbestimmung des Gesetzes, § 1 S. 3 KSG, enthaltene Bekenntnis Treibhausgasneutralität bis 2050 als langfristiges Ziel zu verfolgen, gestrichen, Art. 1 Nr. 2 des KSG-E. Die Verschiebung und Umformulierung beseitigt letzte Zweifel, ob es sich bei der Klimaneutralität um ein verbindliches Klimaschutzziel handelt. Dies ist nunmehr zukünftig der Fall.

⁷ Das geht über das Maß hinaus, dass im ursprünglichen Referentenentwurf für das KSG des BMU vom Februar 2019 vorgesehen war; dort war in § 3 Abs. 1 Nr. 4 KSG-RefE eine Reduktion von 95 % vorgeschlagen worden; vgl. https://www.raiffeisen.de/sites/default/files/2019-02/BMU_RefE_Klimaschutzgesetz_Stand18022019.pdf.

Millionen Tonnen Kohlendioxidäquivalent gesteigert werden.

Diese Mengen werden nicht mit den Reduktionsvorgaben nach § 3 Abs. 1 KSG-E verrechnet. Dies wird deutlich, weil § 3 Abs. 1 KSG-E die Minderung der Treibhausgasemissionen verlangt und damit gerade keine Saldierung vornimmt. Zudem regelt § 3a KSG-E den Beitrag der genannten Senken „zum Klimaschutz“ und nicht der Treibhausgasminderung. Im Rahmen der Treibhausgasneutralität ab 2045 wirken dann aber Treibhausgasminderung und der Beitrag der Senken zusammen.

2. Ausgestaltung des Zielpfads ab 2031 bis zur Klimaneutralität

Für den Weg zum Fernziel Klimaneutralität 2045 sind verschiedene neue Regelungen vorgesehen. Diese definieren den Zielpfad ab 2031 bzw. legen die Basis für die Ausgestaltung durch den Ordnungsgeber.

- ▶ Für das Jahr 2040 soll erstmalig ein Reduktionsziel im Vergleich zum Jahr 1990 von mindestens 88 Prozent gelten (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 KSG-E).
- ▶ Für den Zeitraum 2031 bis 2040 sollen zudem erstmalig jährliche Minderungsziele vorgegeben werden (§ 4 Abs. 1 S. 6 i. V. m. Anlage 3 KSG-E; s. unten Abbildung 1).

Die jährlichen Minderungsziele sind sektorübergreifend. Durch sie soll ein Minderungspfad zwischen den Zielen für 2030 und 2040 festgelegt werden. Spätestens im Jahr 2032 hat die Bundesregierung einen Gesetzgebungsvorschlag zur Festlegung der jährlichen Minderungsziele für die Jahre 2041 bis 2045 vorzulegen (§ 4 Abs. 1

S. 7 KSG-E). Die jährlichen Minderungsziele sollen zukünftig neben den zulässigen Jahresemissionsmengen verbindlich sein, soweit das Gesetz auf sie Bezug nimmt (§ 4 Abs. 1 S. 9 KSG-E).

Die Aufteilung der jährlichen Minderungsziele in zulässige Jahresemissionsmengen für die sechs Sektoren des KSG soll unverändert durch Rechtsverordnung der Bundesregierung mit Zustimmung des Deutschen Bundestages erfolgen (§ 4 Abs. 1 S. 8, Abs. 6 KSG-E). Hierfür sollen nach dem vorliegenden Entwurf zur Änderung des Klimaschutzgesetzes aber zukünftig gegenüber der bisherigen Rechtslage genauere Vorgaben gemacht werden:

- ▶ Im Jahr 2024 hat die Bundesregierung demnach die zulässigen Jahresemissionsmengen der einzelnen Sektoren für die Jahre 2031 bis 2040 festzulegen. Im Jahr 2034 erfolgt dann die Festlegung für die Jahre 2041 bis 2045 (§ 4 Abs. 1 S. 8, Abs. 6 S. 1, S. 5 KSG-E).
- ▶ Die festzulegenden Jahresemissionsmengen sollen dabei jährlich in grundsätzlich gleichmäßigen Schritten absinken müssen (§ 4 Abs. 6 S. 1 KSG-E).
- ▶ Zudem müssen sie im Einklang stehen mit der Erreichung der nationalen Klimaschutzziele, mit den jährlichen Minderungszielen und den unionsrechtlichen Anforderungen. Dabei ist sicherzustellen, dass in jedem Sektor deutliche Reduzierungen der Treibhausgase erreicht werden (§ 4 Abs. 6 S. 2 KSG-E). Die Regelung ergänzt bei den wesentlichen Kriterien für die Bemessung der zulässigen Jahresemissionsmengen die bereits bisher zu berücksichtigenden nationalen Klimaschutzziele und unionsrechtlichen Anforderungen (§ 4 Abs. 6 KSG) um die jährlichen Minderungsziele.

Anlage 3 – Jährliche Minderungsziele für die Jahre 2031 bis 2040

	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040
Jährliche Minderungsziele gegenüber 1990	67%	70%	72%	74%	77%	79%	81%	83%	86%	88%

Abbildung 1: Anlage 3 des Entwurfes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes

II. Bewertung der Neuerungen vor dem Hintergrund des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts

Nach den oben unter B. III. dargestellten Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts muss das neue Klimaschutzgesetz so gestaltet sein, dass Jahresemissionsmengen und Reduktionsmaßgaben so differenziert festgelegt werden, dass hinreichend konkrete Orientierung für die notwendigen Entwicklungsprozesse hin zu klimaneutralen Verhaltensweisen geboten wird (1.). Diese Vorgaben müssen rechtzeitig und zugleich hinreichend weit in die Zukunft festgelegt werden (2.).

1. Hinreichende Orientierung für Entwicklungsprozesse hin zur Klimaneutralität?

Hinreichende Orientierung sollen vor allem die Anlage 3 – die jährlichen sektorübergreifenden Minderungsziele – und die Vorgaben an den Ordnungsgeber in § 4 Abs. 6 S. 1-3 KSG-E bieten⁸.

Durch diese Vorgaben wird die Gestaltungsfreiheit des Ordnungsgebers teilweise eingeschränkt. Es werden genaue zeitliche Vorgaben für den Zeitpunkt der Festlegung und die festzulegenden Zeiträume gemacht. Zudem wird sichergestellt, dass Emissionsreduzierungen in allen Sektoren vorgenommen werden und diese kontinuierlich über den Zeitverlauf erfolgen.

Tatsächlich bietet das KSG-E damit mehr an Orientierung als das bisherige Bundes-Klimaschutzgesetz. So ergeben sich aus der Anlage 2 zulässige Emissionsmengen für das Jahr 2030, also das Jahr vor dem neu zu regelnden Zeitraum ab 2031. In Verbindung mit der Anlage 3⁹ – den jährlichen sektorübergreifenden Minderungszielen ab 2031 – sind hier jedenfalls mögliche Entwicklungskorridore erkennbar. Dazu kommt die Vorgabe, dass „in jedem Sektor deutliche Reduzierungen“ erzielt werden müssen, § 4 Abs. 6 S. 3 KSG-E, und diese in

grundsätzlich gleichmäßigen Schritten erfolgen müssen, § 4 Abs. 6 S. 1 KSG-E.¹⁰

Trotz dieser zusätzlichen Konkretisierungen im Bundes-Klimaschutzgesetz selbst, bleibt allerdings eine grundsätzliche Entscheidung offen. Die genaue Verteilung des im Jahre 2030 verbleibenden Restbudgets auf die einzelnen Sektoren nach 2031 ist jenseits dieser Orientierungsaussagen nicht eindeutig festgelegt. Diese Entscheidung verbleibt weiterhin bei der Bundesregierung als Ordnungsgeberin. Diese Festlegung hat aber grundlegende Bedeutung für die einzelnen Sektoren und kann – je nachdem, wie sie ausfällt – ganz unterschiedlichen Entwicklungen erfordern.

Gegen die Regelungstechnik im Klimaschutzgesetz, die konkrete Entscheidung über die jährlichen Emissionsminderungen pro Sektor per Rechtsverordnung zu treffen, hat das Bundesverfassungsgericht aber ausdrücklich keine Einwände erhoben (Rn. 259). Der Gesetzgeber müsse dem Ordnungsgeber aber „wesentliche Kriterien für die Bemessung der jährlichen Mengen vorgeben“ (Rn. 259).

„Denkbar ist etwa, dass der Gesetzgeber Minderungsquoten für bestimmte Zieljahre vorgibt. Weil diese für sich genommen nicht aussagekräftig sind (oben Rn. 125), müsste er dann aber zusätzlich nähere Vorgaben zu dem zum Zieljahr führenden Reduktionspfad machen“ (Rn. 264).

Hier greift das Gericht ein grundsätzliches Spannungsverhältnis zwischen dem Grad an Orientierung, welcher auf der abstrakten Gesetzesebene überhaupt vermittelbar ist, und dem nötigen Entwicklungsdruck innerhalb der einzelnen Sektoren auf. Dieses Spannungsverhältnis ist grundgesetzlich vorgesehen, soll das Gesetz doch gerade „wesentliche“ Entscheidungen treffen¹¹, die konkrete Ausgestaltung aber dem Ordnungsgeber überlassen (dürfen), vgl. auch Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG.

Diese „wesentlichen“ Entscheidungen hat der Gesetzgeber in § 4 Abs. 6 S.1, S. 3 KSG-E

⁸ Vgl. auch die Begründung, BT-Drs. 19/30230, S. 21.

⁹ Vgl. oben unter B. I. 2.

¹⁰ Die Vorgabe, die Jahresemissionsmengen müssten mit höherrangigem Recht übereinstimmen, siehe § 4

Abs. 6 S. 2 KSG-E, bietet hingegen keine weitergehende Orientierung.

¹¹ BVerfGE 56, 1 (13); vgl. BVerfGE 141, 143 (170); BVerfGE 147, 253 (309 f.); BVerfGE 150, 1 (99 ff.).

aber getroffen: mit der Grundaussage, dass alle Sektoren einen deutlichen Klimaschutzbeitrag leisten müssen und dass dieser grundsätzlich kontinuierlich und gleichmäßig erbracht werden sollte.

Vor diesem Hintergrund dürfte das KSG-E den Maßgaben des Bundesverfassungsgerichts zur Frage der „hinreichenden Orientierung“ genügen.

Eine Kontrollüberlegung bestätigt dies: Denn auch Sektorminderungsziele auf der Ebene des Gesetzes würden vermutlich noch keinen konkreten Entwicklungsdruck innerhalb der einzelnen Sektoren entfalten. Jeder Sektor umfasst ganz unterschiedliche Bereiche (etwa den Individual- und Schwerlastverkehr, die Zementherstellung und die Chemieindustrie), so dass auch mit etwaigen Sektorminderungszielen die Verteilungsentscheidung zwischen diesen Branchen nicht getroffen wäre. Man darf also die Erwartungshaltung an die gesetzgeberischen Festlegungen und ihre Auswirkungen nicht überspannen. Vielmehr bleibt aus dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts eine Daueraufgabe für den Gesetzgeber, fortlaufend die Entscheidungen zu überprüfen und ggf. auch über die zukünftigen Festlegungen durch den Ordnungsgeber hinaus Konkretisierungen im Gesetz selbst zu treffen, um die geforderte Orientierung zu bieten und damit ein hinreichendes Maß an Entwicklungsdruck und Planungssicherheit zu vermitteln.

2. Rechtzeitige und hinreichend weit in die Zukunft reichende Festlegung?

Eine wesentliche Aussage des Bundesverfassungsgerichts ist, dass die weiteren Reduktionsmaßgaben rechtzeitig über das Jahr 2030 hinaus und zugleich hinreichend weit in die Zukunft hinein festgelegt werden (Rn. 253).

Gem. § 4 Abs. 6 S. 2 KSG-E sollen die zulässigen Jahresemissionsmengen der einzelnen Sektoren im Jahr 2024 für die Jahre 2031-2040 und im Jahr 2024 für die Jahre 2041-2054 festgelegt werden.

Dies dürfte jedenfalls hinreichend weit in die Zukunft gehen. Ob es auch rechtzeitig ist, muss differenzierter betrachtet werden:

Das Bundesverfassungsgericht äußert zur Vorgabe in § 4 Abs. 6 KSG¹² Zweifel, ob „die erste weitere Festlegung von Jahresemissionsmengen [im Jahr 2025] in Zeiträumen nach 2030 rechtzeitig käme“ (Rn. 258). „Ein hinreichender Planungshorizont dürfte damit etwa in vielen Produktions-, Konsum- oder Infrastrukturbereichen kaum rechtzeitig entstehen können“ (Rn. 258).

Der Zeitpunkt des Erlasses der Rechtsverordnung wird in § 4 Abs. 6 S. 2 KSG-E um (lediglich) ein Jahr auf 2024 vorgezogen. Ob dies für die Schaffung eines rechtzeitigen Planungshorizonts ausreicht, kann bezweifelt werden – aus fünf Jahren sind nun sechs geworden.

Hier wäre zu überlegen, ob ein in mehrere Stufen unterteilter Festlegungsprozess, der aber vor dem Jahr 2024 beginnt, nicht angemessener wäre: Denn das Gericht erkennt an, dass „(t)echnische Entwicklung und Verhaltensinnovation insoweit nicht genau genug vorhersehbar sind“, eine zu frühzeitige Festlegung der Entwicklungspfade „im ungünstigsten Falle sogar Entwicklungspotential verschenken“ könne (Rn. 253).

Andererseits ist der Zeitraum nach 2031 nach dem KSG-E nicht komplett frei von Vorgaben: § 4 Abs. 6 S. 1, S. 3 KSG-E enthält wesentliche gesetzliche Maßgaben für den Zeitraum nach 2031 (siehe oben 1.). In Verbindung mit diesen Vorgaben dürfte die Festlegung der jährlichen zulässigen Jahresemissionsminderungen im Jahre 2024 dem „Rechtzeitigkeitserfordernis“ genügen.

¹² § 4 Abs. 6 S. 1 KSG: Im Jahr 2025 legt die Bundesregierung für weitere Zeiträume nach dem Jahr 2030

jährlich absinkende Emissionsmengen durch Rechtsverordnung fest.

III. Beschreibung der Änderungen bis 2030

Der Gesetzentwurf sieht zusätzlich auch für den Zeitraum bis 2030 Änderungen vor. Es wird vorgeschlagen das Reduktionsziel für 2030 auf mindestens 65 Prozent im Vergleich zum Jahr 1990 zu erhöhen (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 KSG-E). Bisher gilt ein Ziel von mindestens 55 Prozent (§ 3 Abs. 1 S. 2 KSG). Das neue Reduktionsziel erfordert eine zusätzliche Einsparung von 105 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent.

Dies zieht auch eine Veränderung der Jahresemissionsmengen der sechs Sektoren nach sich: Die bereits festgelegten Jahresemissionsmengen werden ab 2023 bis 2030 stärker sinken (Anlage 2 zu § 4 KSG-E; vgl. unten Abbildung 2).

Die Verringerung der Jahresemissionsmengen soll insbesondere in den Sektoren Energie und Industrie vorgenommen werden. Hier sind im Jahr 2030 über die vorherige Regelung hinaus zusätzliche 67 bzw. 22 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent einzusparen. Wobei in den weiteren Sektoren vergleichsweise geringere zusätzliche Anforderungen zu erfüllen sind mit 10 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent im Verkehr, mit 3 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent im Sektor Gebäude und mit 2 bzw. 1 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent in der Landwirtschaft sowie der Abfallwirtschaft.

Anlage 2 (zu § 4) KSG-E

Jahresemissionsmenge in Millionen Tonnen CO ₂ -Äquivalent	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Energiewirtschaft	280		257								108
Industrie	186	182	177	172	165	157	149	140	132	125	118
Gebäude	118	113	108	102	97	92	87	82	77	72	67
Verkehr	150	145	139	134	128	123	117	112	105	96	85
Landwirtschaft	70	68	67	66	65	63	62	61	59	57	56
Abfallwirtschaft und Sonstiges	9	9	8	8	7	7	6	6	5	5	4

Abbildung 2: Anlage 2 des Entwurfes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes

IV. Europarechtliche Hintergründe zur Änderung des Pfades bis 2030 im Bundes-Klimaschutzgesetz

Die Änderungen bis 2030 versuchen neben Erwägungen aus dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts aktuelle rechtliche Entwicklungen auf der europäischen Ebene zu antizipieren.

Bisher galt in der Europäischen Union ein EU-weites Reduktionsziel für Treibhausgase um mindestens 40 Prozent bis zum Jahr 2030 gegenüber dem Jahr 1990. Dieses Ziel geht zurück auf einen Beschluss des Europäischen Rats aus dem Oktober 2014¹³.

Erreicht werden sollte dieses übergeordnete Klimaschutzziel durch den Emissionshandel¹⁴ und die im Bundes-Klimaschutzgesetz als Europäische Klimaschutzverordnung bezeichnete Lastenteilungsverordnung (§ 2 Nr. 4 KSG)¹⁵. Das Emissionshandelssystem umfasst europaweit Großfeuerungsanlagen, energieintensive Industriebetriebe und seit 2012 Teile des Flugverkehrs. Hiervon sind etwa 40 Prozent der gesamten Treibhausgasemissionen der Europäischen Union erfasst. In den vom Emissionshandelssystem erfassten Sektoren soll nach derzeitigem Rechtsstand eine Reduzierung der Treibhausgasemissionen um 43 Prozent gegenüber 2005 bis 2030 erreicht werden.

Alle nicht hierunter fallenden Sektoren – mit Ausnahme der unter die LULUCF-Verordnung¹⁶ fallenden Bereiche – werden von der Klimaschutzverordnung erfasst. In diesen Sektoren soll eine Reduzierung um 30 Prozent gegenüber 2005 bis 2030 erzielt

werden. Dabei werden keine europaweiten Regelungen getroffen, sondern es werden verbindliche Reduktionsziele für jeden Mitgliedstaat für das Jahr 2030 vorgegeben (für Deutschland beträgt der Wert minus 38 Prozent) sowie verbindliche, linear absinkende Jahresemissionsmengen für die Jahre 2021 bis 2030. Wie diese Reduktionsziele erreicht werden, ist den Mitgliedstaaten überlassen. Werden aber die Jahresemissionsmengen überschritten, müssen gegebenenfalls Emissionszuweisungen von anderen Mitgliedstaaten zugekauft werden¹⁷.

Zusammen soll durch diese Regelungen das EU-weite Reduktionsziel von 40 Prozent bis 2030 erreicht werden.

Um den Beitrag des LULUCF-Sektors¹⁸ zur Erreichung des Ziels miteinzubeziehen, wurde im Juni 2018 ergänzend ein Anrechnungs- und Verbuchungssystem für diesen Sektor beschlossen. Die LULUCF-Verordnung enthält seitdem zentral die Verpflichtungen und Regelungen der Mitgliedstaaten im Sektor LULUCF, durch die dazu beigetragen wird, dass die Ziele des Übereinkommens von Paris erreicht werden und das 2030-Ziel der Europäischen Union eingehalten wird. Dazu gehören Regeln für die Anrechnung und Verbuchung der Emissionen und des Abbaus von Treibhausgasen im LULUCF-Sektor sowie für die Überprüfung der Einhaltung dieser Verpflichtungen durch die Mitgliedstaaten.

Diese bestehenden europäischen Regelungen befinden sich derzeit in einem umfassenden Veränderungsprozess. Das durch die Europäische Kommission im März 2020 vorgeschlagene EU-Klimagesetz¹⁹ soll im

¹³ Tagung des Europäischen Rats vom 23./24. Oktober 2014 - Schlussfolgerungen, S. 1, Ziff. 2.

¹⁴ Eingeführt durch Richtlinie 2003/87/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates, ABl. EU Nr. L 275 v. 25.10.2003, S. 32, zuletzt geändert durch Delegierter Beschluss (EU) 2020/1071 der Kommission vom 18. Mai 2020, ABl. EU Nr. L 234 v. 21.7.2020, S. 16.

¹⁵ Verordnung (EU) 2018/842 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013, ABl. EU Nr. L 156 v. 19.6.2018, S. 26.

¹⁶ Verordnung (EU) 2018(841 des europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 über die Einbeziehung der Emissionen und des Abbaus von Treibhausgasen aus Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft in den Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030 und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013 und des Beschlusses Nr. 529/2013/EU, ABl. EU Nr. L 156 v. 19.6.2018, S. 1.

¹⁷ Es gibt verschiedene Flexibilitätsmöglichkeiten, der Zukauf ist nur eine, aber wohl die bekannteste, davon. Vgl. Art. 5 Abs. 1 bis 5 Klimaschutzverordnung.

¹⁸ Land Use, Land Use Change und Forestry (Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft).

¹⁹ Es handelt sich hierbei um eine europäische Verordnung. Vorschlag der Kommission COM(2020) 80 final vom 4.3.2020.

Juni 2021 formal verabschiedet werden. Eine informelle Einigung zwischen den europäischen Gesetzgebungsorganen liegt bereits vor. Hierin wird erstmalig sekundärrechtlich ein EU-weites Ziel der Treibhausgasneutralität²⁰ bis 2050 verankert werden. Zudem sieht das Gesetz eine Erhöhung des EU-Ziels für 2030 auf eine Senkung der Net-treibhausgasemissionen (Emissionen nach Abzug des Abbaus) um mindestens 55 Prozent im Vergleich zum Jahr 1990 vor.

Diese Erhöhung wird in den folgenden Jahren durch eine Anpassung des gesamten bestehenden europäischen Rechtsrahmens umgesetzt werden. Die Vorschläge der Kommission sind für Mitte Juli 2021 angekündigt²¹. Noch ist nicht klar, wie genau der Rechtsrahmen umgestaltet werden wird. Diesbezüglich müssen die Vorschläge der Kommission und das dann folgende Gesetzgebungsverfahren abgewartet werden.

Wie lange das Gesetzgebungsverfahren dauern wird, lässt sich nicht verlässlich abschätzen und hängt von vielen Faktoren ab. Angemerkt sei in diesem Kontext aber Folgendes: Es handelt sich um ein noch umfassenderes Gesetzgebungspaket der Kommission als das Clean Energy for all Europeans Package. Das angekündigte Paket soll zwölf Legislativvorschläge umfassen. Jeder Vorschlag wird zwischen Rat der Europäischen Union und Parlament verhandelt werden müssen. Diese Verhandlungen haben in der Vergangenheit bei einzelnen Neuregelungen von Rechtsakten zwischen ein bis drei Jahren gedauert.

Abhängig von der endgültigen Ausgestaltung des Rechtsrahmens werden hierdurch Umsetzungsbedarfe für das Bundes-Klimaschutzgesetz aber vor allen Dingen auch andere Gesetze entstehen. Für das 2030-Ziel in Deutschland gehen Szenarien dabei von einer Bandbreite von 62 bis 68 Prozent für die Gesamtminderung der deutschen Treibhausgasemissionen aus²². Insofern ist das vorgeschlagene Ziel von 65 Prozent für 2030 der Versuch diese Prozesse vorwegzunehmen. Ein Änderungsbedarf ist aber nicht auszuschließen.

V. Einordnung der Wechselwirkungen zwischen Bundes-Klimaschutzgesetz und Europäischen Zielen und Instrumenten

Auch jenseits möglicher Änderungen im Zuge der Implementierung des kommenden europäischen Richtlinien- und Verordnungspaketes bestehen vielfältige Wechselwirkungen mit dem Europarecht, die auch auf das Bundes-Klimaschutzgesetz wirken. Diesen Bezügen trägt auch der vorliegende Entwurf (partiell) Rechnung.

Zunächst wird festgehalten, dass das Bundes-Klimaschutzgesetz die Erfüllung der europäischen Vorgaben sicherstellen soll (§ 1 S. 1, § 3 Abs. 3 S. 1, § 7 KSG). Es bleibt daher eine fortlaufende Aufgabe, die Rückkopplung zu den europarechtlichen Entwicklungen zu gewährleisten.

Dafür ist bereits im geltenden Bundes-Klimaschutzgesetz Vorsorge getroffen worden, dass die so gesetzten Ziele sich nicht von möglichen europäischen Entwicklungen abkoppeln. § 3 Abs. 3 S. 1 KSG, der zukünftig inhaltlich unverändert zu § 3 Abs. 4 S. 1 KSG werden soll, stellt dies klar:

„(3) Sollten zur Erfüllung europäischer oder internationaler Klimaschutzziele höhere nationale Klimaschutzziele erforderlich werden, so leitet die Bundesregierung die zur Erhöhung der Zielwerte nach Absatz 1 notwendigen Schritte ein.“

Ein Spannungsverhältnis – gerade auch im Hinblick auf die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Orientierungswirkung des Bundes-Klimaschutzgesetzes²³ – entsteht dadurch, dass das Bundes-Klimaschutzgesetz weder bisher noch zukünftig zwischen den Bereichen unterscheidet, die vom europäischen Emissionshandel erfasst sind und die in den Anwendungsbereich der EU-Klimaschutzverordnung fallen.

²⁰ Auf der europäischen Ebene wird der Begriff Klimaneutralität verwendet.

²¹ Das sogenannte Fit for 55-Paket; Aktuell könnte sich eine weitere Verschiebung in den September abzeichnen.

²² Vgl. Expertenrat für Klimafragen, Bericht zur Vorjahresschätzung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2020 gemäß § 12 Abs. 1 Bundes-Klimaschutzgesetz, S. 79 ff., insb. Rn. 168 f.

²³ Vgl. dazu oben B. I. 4.

Vielmehr umfassen die Ziele im Bundes-Klimagesetz in den Sektoren Energiewirtschaft und Industrie Emissionsquellen aus beiden Bereichen.

Verschärfend kommt hinzu, dass derzeit im Zuge des Green Deals darüber diskutiert wird, wie zukünftig die neuen Klimaschutzziele zwischen Klimaschutzverordnung und Emissionshandelssystem aufgeteilt werden oder ob ein neues europäisches Emissionshandelssystem für den Gebäude- und Verkehrsbereich entstehen soll. Wird die Ambitionssteigerung auf europäischer Ebene durch eine Neujustierung zwischen europäischen und mitgliedstaatlichen Steuerungsansätzen gesteuert oder unverändert bzw. sogar primär über höhere national verbindliche Ziele umgesetzt, kann dies weitere Anpassungen in den von der Klimaschutzverordnung betroffenen Sektoren des Bundes-Klimaschutzgesetzes nach sich ziehen.

Aus diesem Grund ist in dem Entwurf vorgesehen, dass die in Anlage 2 festgelegten zulässigen Jahresemissionsmengen im Lichte möglicher Änderungen der Europäischen Klimaschutzverordnung und der Europäischen Emissionshandelsrichtlinie zur Umsetzung des erhöhten Klimaziels der Europäischen Union für das Jahr 2030 überprüft werden sollen. Dazu soll ein neuer Satz 5 in § 4 Abs. 1 KSG eingefügt werden:

„Die Bundesregierung wird die in Anlage 2 festgelegten zulässigen Jahresemissionsmengen im Lichte möglicher Änderungen der Europäischen Klimaschutzverordnung und der Europäischen Emissionshandelsrichtlinie zur Umsetzung des erhöhten Klimaziels der Europäischen Union für das Jahr 2030 überprüfen und spätestens sechs Monate nach deren Inkrafttreten einen Gesetzgebungsvorschlag zur Anpassung der zulässigen Jahresemissionsmengen in Anlage 2 vorlegen, soweit dies erforderlich erscheint.“

In Zusammenhang mit dieser derzeit unklaren Rechtsentwicklung steht auch eine weitere Neuregelung. An § 4 soll ein neuer Absatz 7 angefügt werden:

„(7) Die Bundesregierung wird dem Deutschen Bundestag im Jahr 2028 einen Bericht zum Stand und zur weiteren Entwicklung der CO₂-Bepreisung innerhalb der Europäischen Union sowie zu technischen Entwicklungen vorlegen. In dem Bericht wird die Bundesregierung auch untersuchen, ob in der Zeit ab dem Jahr 2031 im Lichte dieser Entwicklungen auf die Zuweisung von zulässigen Jahresemissionsmengen für einzelne Sektoren verzichtet werden kann. In diesem Fall legt die Bundesregierung einen entsprechenden Gesetzgebungsvorschlag vor.“

Diese Neuregelung ist zeitlich im Kontext weiterer Normen einzuordnen. Dies betrifft zunächst den soeben genannten § 4 Abs. 1 S. 5 KSG-E. Wichtig ist aber auch der geplante zeitliche Ablauf der Konkretisierung des Reduktionspfades ab 2031. Gemäß § 4 Abs. 6 S. 1 KSG-E sind die Jahresemissionsmengen für den Zeitraum 2031 bis 2040 bereits im Jahr 2024 durch Rechtsverordnung festzulegen. Im Zeitpunkt der nach § 4 Abs. 7 KSG-E vorgesehenen Berichtsvorlage im Jahr 2028 wären eine Konkretisierung daher bereits erfolgt, so dass der Regelungsvorschlag und dort insbesondere der Untersuchungsauftrag, zu prüfen, ob ab 2031 sektorenspezifische Jahresemissionswerte verzichtbar sind, im Hinblick auf die vom Bundesverfassungsgericht eingeforderte Orientierungswirkung spät eingeplant ist. Andererseits ist aber auch zu bedenken, dass ein Bericht über die „weitere Entwicklung der CO₂-Bepreisung innerhalb der Europäischen Union“ eine höhere Aussagekraft erhält, wenn der Abschluss der Gesetzgebungsvorhaben im Green Deal und die Implementierung durch die Mitgliedstaaten bereits erfolgt ist und die Neuregelungen wirken konnten, um Erfahrungen gesammelt zu haben. Gleichwohl erscheint es sinnvoll unmittelbar nach Abschluss der europäischen Rechtsetzung im Green Deal analog zum vorgeschlagenen § 4 Abs. 1 S. 5 KSG-E schon zu diesem Zeitpunkt – also sechs Monate nach dem Abschluss der europäischen Rechtsetzung – über die auf die CO₂-Bepreisung einwirkende neue europäische Rechtslage zu berichten und tatsächliche Entwicklungen abzuschätzen.

Sollten weitere Sektoren zukünftig ebenfalls dem bestehenden oder einem neuen zusätzlichen europäischen

Emissionshandel unterfallen, verstärkt sich ein bereits heute im Hinblick auf die Orientierungswirkung relevanter Handlungsbedarf im Bundes-Klimaschutzgesetz. Je mehr Sektoren des Bundes-Klimaschutzgesetzes einem europaweiten Instrument – wie dem Emissionshandel – unterworfen sind, desto weniger Sektoren fallen unter die national verbindlichen Vorgaben für die einzelnen Mitgliedstaaten und desto geringer sind die Möglichkeiten des deutschen Gesetzgebers auf die Entwicklungen Einfluss zu nehmen. Vor diesem Hintergrund ergibt es Sinn, neben den bestehenden Jahresemissionsmengen, eine stärkere Differenzierung zwischen den europäischen und den deutschen Handlungsbereichen als zusätzliche Steuerungsebene im Bundes-Klimaschutzgesetz einzuführen.

Kontakt

**Stiftung Umweltenergierecht
Friedrich-Ebert-Ring 9
97072 Würzburg**

T: +49 931 794077-0

F: +49 931 7940 77-29

**info@stiftung-umweltenergierecht.de
www.stiftung-umweltenergierecht.de**