

Entwurf erhöht die Gefahr einer Verfehlung der Klimaziele

Stellungnahme von Green Legal Impact e.V. zum Entwurf des BMWK zur Änderung des Klimaschutzgesetzes

ZUSAMMENFASSUNG

Mit dem vorliegenden Entwurf setzt das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz die Beschlüsse des Koalitionsausschusses vom 28. März 2023 zur Novellierung des Klimaschutzgesetzes (KSG) um. Statt die Klimaschutzarchitektur des KSG konsequent an den verfassungsrechtlichen Vorgaben sowie den Zielen des Pariser Übereinkommens auszurichten und der absehbaren Zielverfehlung entgegenzuwirken, wird in dem Entwurf die Bedeutung der Sektorziele und damit die Ressortverantwortlichkeit als wichtiges Element der bisherigen Governance-Struktur des KSG empfindlich geschwächt. Dringend notwendige Klimaschutzmaßnahmen drohen durch die Umgestaltung weiter verzögert und die erforderlichen Transformationsprozesse gehemmt zu werden. Dadurch erhöht sich die Gefahr einer Verfehlung des Klimaschutzziels für 2030 und die Verletzung der verfassungsrechtlichen Klimaschutzverpflichtungen. Bedenklich ist vor diesem Hintergrund insbesondere, dass das gleichzeitig vorgelegte Klimaschutzprogramm nicht ausreicht, die Lücke bis 2030 von etwa 200 Millionen Tonnen CO₂-eq zu schließen und damit ein Nachsteuern eigentlich schon bei Erlass des Gesetzes erforderlich macht. Zu begrüßen ist hingegen die grundsätzliche Beibehaltung eines Budget-Ansatzes und die Stärkung der Rolle des Expertenrats für Klimafragen.

INHALTSVERZEICHNIS

| | | |
|-----|---|---|
| 1 | ANMERKUNG ZUR VERBÄNDEBETEILIGUNG..... | 2 |
| 2 | DURCH NOVELLIERUNG ERHÖHT SICH DIE GEFAHR EINER ZIELVERFEHLUNG | 3 |
| 2.1 | Wirksame Klimaschutz-Architektur verfassungsrechtlich geboten | 3 |
| 2.2 | Zielsetzung des Klimaschutzgesetzes bleibt zu unambitioniert..... | 4 |
| 2.3 | Vorschläge schwächen die Klimaschutz-Governance..... | 4 |
| 2.4 | Unzureichendes Klimaschutzprogramm verdeutlicht schwachen Mechanismus..... | 6 |
| 3 | WEITERE ASPEKTE..... | 7 |
| 3.1 | Erstellung der Projektionsdaten durch das UBA, § 5 KSG-E | 7 |
| 3.2 | Klarstellung der Einbeziehung des Expertenrats bei Abwendung einer Nachsteuerung..... | 8 |
| 3.3 | Fehlende Aktualisierung der Jahresgesamtemissionsmengen nach § 4 Abs. 3 KSG-E | 8 |
| 3.4 | Beibehaltung des Budget-Ansatzes und Stärkung des Expertenrats..... | 9 |

1 ANMERKUNG ZUR VERBÄNDEBETEILIGUNG

1.1 Kurze Stellungnahmefristen unterlaufen Zweck der Verbändebeteiligung

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die Zusendung des vorliegenden Gesetzesentwurfs mit einer Stellungnahmefrist von weniger als zwei Arbeitstagen eine effektive Verbändebeteiligung erheblich erschwert und mit dem Zweck derselben nicht vereinbar ist.

Die Beteiligung von Verbänden und Fachkreisen gem. § 47 Abs. 3 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) dient dem Zweck der Teilhabe des staatlichen Gesetzgebers am Wissen und an den Erfahrungen der Gesellschaft, die im Sinne einer guten Gesetzgebung „ebenso unvermeidlich wie unverzichtbar“ ist.¹ Anliegen der Beteiligung ist es, Informationen, Meinungen und Argumentationen zu, für oder gegen einen Gesetzentwurf aus einer informierten bzw. möglicherweise betroffenen Öffentlichkeit rechtzeitig einzusammeln und gegebenenfalls zu berücksichtigen, bevor der Entwurf im Bundestag eingebracht wird. Dadurch können falsche Sachverhaltsgrundlagen korrigiert, die praktischen Auswirkungen besser abgeschätzt und auf Bedenken bzw. Anregungen frühzeitig eingegangen werden.² Die Einbeziehung der Perspektiven der Rechtsunterworfenen und -adressaten verbessert nicht nur die Qualität von Gesetzgebung, sondern stärkt auch deren Akzeptanz.

Damit die angesprochenen Verbände und Fachkreise diese Funktion auch wahrnehmen können, benötigen Sie ausreichend Zeit, um sich mit den Vorschlägen auseinanderzusetzen. Nicht ohne Grund fordert § 47 Abs. 3 GGO eine „rechtzeitige Beteiligung“. Wenngleich die Entscheidung über Zeitpunkt, Umfang und Auswahl im Ermessen des federführenden Ministeriums liegt, wird eine Frist von zumindest einigen Wochen empfohlen.³

Der Zweck der Verbändebeteiligung wird jedoch zunehmend durch immer kürzer werdende Stellungnahmefristen von z.T. wenigen Werktagen unterlaufen, die den Prozess zu einer reinen Formalität verkommen lassen.⁴ Die aktuelle Bundesregierung knüpft dabei leider an die Praxis aus vergangenen Legislaturperioden an.⁵ Das trifft auch auf den vorliegenden Entwurf zu.

Der Entwurf zum Klimaschutzgesetz wurde am Donnerstag, 15. Juni 2023, für die Verbändebeteiligung mit Frist bis zum Montag, 19. Juni 2023 um 10.00 Uhr versandt. Damit blieb den beteiligten Verbänden ein Zeitraum von etwa 10 Stunden, um während der üblichen Geschäftszeiten zu einer folgenreichen Reform der deutschen Klimaschutzarchitektur Stellung zu beziehen.

Dieses Vorgehen wirft die Frage auf, welchen Zweck die Bundesregierung der Verbändebeteiligung eigentlich noch zumisst.

¹ Kloepfer, NJW 2011, 131, 132.

² Kloepfer, NJW 2011, 131, 131; Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags, Verbändebeteiligung bei Gesetzentwürfen, Sachstand v. 17.06.2022, S. 7, online unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/905748/673a4ae288ee4c023617f8623aad0d77/WD-3-092-22-WD-1-019-22-pdf-data.pdf>

³ Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags, Verbändebeteiligung bei Gesetzentwürfen, Sachstand v. 17.06.2022, S. 7, online unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/905748/673a4ae288ee4c023617f8623aad0d77/WD-3-092-22-WD-1-019-22-pdf-data.pdf>.

⁴ So betrug beispielsweise im Dezember 2020 die Stellungnahmefrist zum 4. Referentenentwurf zum IT-Sicherheitsgesetz 2.0 gerade einmal 28 Stunden und zu dem 465 Seiten umfassenden Entwurf für die Novellierung des Telekommunikationsgesetzes gerade einmal zwei Tage. Siehe dazu Load e.V.: „Offener Brief: Angemessene Fristen statt Scheinbeteiligung“ vom 18. Dezember 2020, online unter <https://load-ev.de/2020/12/18/offener-brief-angemessene-fristen-statt-scheinbeteiligung/>.

⁵ So versendete das BMDV am Freitag den 26. Mai 2023 um 15:30 Uhr den Entwurf zur Änderung des SaubFahrzeugBeschG mit Stellungnahmefrist bis zum Dienstag, 30. Mai 2023 um 11:00 Uhr.

1.2 Übersichtlichkeit der Änderungen

Ausdrücklich zu begrüßen ist die Vorlage des Gesetzesentwurfs in einer Form, welche die Änderungen leicht erkennbar macht. Gerade bei umfangreichen Gesetzesänderungen ist es für die Nachvollziehbarkeit der Vorschläge und eine zielführende inhaltliche Auseinandersetzung in der öffentlichen und parlamentarischen Debatte unerlässlich, die Änderungen übersichtlich darzustellen. Dabei ist im Ergebnis unerheblich, ob dies in Form einer Synopse oder – wie vorliegend – einer „Lesefassung“ mit kenntlich gemachten Änderungen geschieht. In der bisherigen Gesetzgebungspraxis ist das nach wie vor eine Ausnahme.

2 DURCH NOVELLIERUNG ERHÖHT SICH DIE GEFAHR EINER ZIELVERFEHLUNG

Das Grundgesetz verpflichtet die Gesetzgebung zur Errichtung einer effektiven Governance-Struktur, welche die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Vorgaben sicherstellt (2.1). Das Klimaschutzgesetz ist jedoch schon in seiner Zielsetzung nicht ausreichend ambitioniert, um diese Vorgaben einzuhalten (2.2). Zudem schwächen die vorliegenden Änderungsvorschläge die bestehenden Mechanismen des KSG als zentrales Instrument der Klimaschutz-Architektur und erhöhen die Gefahr einer Zielverfehlung weiter (2.3). Das verdeutlicht auch die gleichzeitige Verabschiedung eines offensichtlich unzureichenden Klimaschutzprogramms (2.4).

2.1 Wirksame Klimaschutz-Architektur verfassungsrechtlich geboten

Die verfassungsrechtliche Pflicht zu effektivem Klimaschutz aus Artikel 20a GG setzt die Errichtung einer wirksamen Governance-Struktur voraus, welche die verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht nur in Zielsetzungen überführt, sondern deren Einhaltung auch tatsächlich gewährleisten kann.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts enthält Artikel 20a GG die Pflicht, Klimaneutralität auf einem Reduktionspfad zu erreichen, der mit den Zielen des Pariser Übereinkommens und einem damit korrespondierenden Treibhausgas-Restbudget vereinbar ist. Gleichzeitig verlangen die Grundrechte in ihrer intertemporalen Dimension eine verhältnismäßige, freiheitsschonende Verteilung der verbleibenden Emissionsmengen über die Zeit. Der Reduktionspfad muss möglichst vorausschauend ausgestaltet werden, sodass keine einseitige Verschiebung von Reduktionslasten und damit Freiheitseinschränkungen in die Zukunft erfolgt und plötzlichen, radikalen Reduktionsmaßnahmen im Sinne einer „Vollbremsung“ zur Einhaltung des verbleibenden Budgets vermieden werden.⁶

Dabei adressiert Artikel 20a GG ganz besonders die Gesetzgebung und verpflichtet diese dazu, die erforderliche gesetzliche Architektur zur Umsetzung der verfassungsrechtlichen Vorgaben bereitzustellen. Dies erkennt auch der Gesetzentwurf an (S. 13). Bei der Ausgestaltung gesteht die Verfassung der Legislative grundsätzlich einen weiten Spielraum zu.⁷ Allerdings müssen die geschaffenen Instrumente und Mechanismen geeignet und darauf ausgerichtet sein, die Einhaltung der

⁶ BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 208 ff; Britz, NVwZ 2022, 825, 282; Verheyen/Franke, Reform des Bundes-Klimaschutzgesetzes: Rechtliche Anforderungen und Gestaltungsoptionen, Gutachten v. 12. Juni 2023, S. 4 ff. online unter https://static.agora-energiewende.de/fileadmin/Partnerpublikationen/2023/A-EW_A-VW_Guenter-RA_Gutachten_KSGR_Reform.pdf.

⁷ BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 207, 249.

verfassungsrechtlichen Vorgaben tatsächlich zu gewährleisten.⁸ Eine Klimaschutzpolitik „ins Blaue hinein“ oder nach dem „*trial and error*“ Prinzip ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht zulässig.⁹

An diesen Maßstäben muss sich das Klimaschutzgesetz als zentrales Instrument zur Umsetzung der verfassungs- und grundrechtlich geprägten Klimaschutzverpflichtung ebenso wie jede Änderung desselben messen lassen. Denn durch die Festschreibung von Reduktionszielen, Jahresemissionsmengen, entsprechenden Berichtspflichten, Überprüfungen und Nachsteuerungen im KSG versucht die Gesetzgebung die Einhaltung der Klimaziele sicherzustellen und den Rahmen für die Formulierung und Umsetzung konkreter Klimaschutzmaßnahmen bereitzustellen.¹⁰

2.2 Die Zielsetzung des Klimaschutzgesetzes bleibt zu unambitioniert

Allerdings genügt das Klimaschutzgesetz schon in seiner Zielsetzung nicht den dargestellten verfassungsrechtlichen Vorgaben. Nach den aktualisierten Berechnungen des Sachverständigenrats für Umweltfragen (SRU) der Bundesregierung, denen die Klimaschutzgesetzgebung nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Rechnung zu tragen hat,¹¹ beträgt das deutsche Treibhausgas-Restbudget für die Einhaltung einer Temperaturschwelle von 1,75 °C mit 67 % Wahrscheinlichkeit ab 2022 noch 6,1 Gt.¹² Obschon eine Ausrichtung an 1,75 °C gemessen an der Zielsetzung des Pariser Klimaabkommens zu großzügig ist,¹³ wird selbst dieses Restbudget auf dem Emissionspfad des KSG in seiner geltenden Fassung bereits 2035 aufgezehrt sein.¹⁴ Damit drohen aber ab 2035 massive – verfassungsrechtlich gebotene – Freiheitsbeschränkungen, weil weitere Treibhausgasemissionen zur Einhaltung des endlichen Budgets schlagartig unterbunden werden müssten.¹⁵

Das Klimaschutzgesetz ist damit in seiner Zielsetzung nicht ambitioniert genug, um dem verfassungsrechtlichen Klimaschutzgebot vollumfänglich Rechnung zu tragen, die Reduktionslasten verhältnismäßig über die Zeit zu verteilen und eine Vollbremsung zu vermeiden. In Wahrnehmung ihrer Pflicht zur intertemporalen Freiheitssicherung muss die Gesetzgebung die Zielsetzung des KSG verschärfen. Es ist daher verfassungsrechtlich bedenklich, dass der Gesetzentwurf in einer neuen Anlage 2a Jahresgesamtemissionsmengen definiert, ohne aber den gesamten Emissionspfad konsequent an den Berechnungen des SRU auszurichten. Die Novellierung des Klimaschutzgesetzes müsste zum Anlass genommen werden, die Zielsetzung an das verbleibende „verfassungsrechtlich vorgezeichnete Restbudget“¹⁶ anzupassen.

2.3 Vorschläge schwächen die Klimaschutz-Governance

Die tatsächliche Emissionsentwicklung lässt indes nicht erwarten, dass selbst die (zu wenig ambitionierte) Zielsetzung für 2030 eingehalten wird. Nach Einschätzungen des Expertenrats für Klimafragen ist die in § 3 Abs. 1 KSG formulierte Zielsetzung einer Emissionsreduktion um 65% bis 2030

⁸ Verheyen/Franke, a.a.O. S. 11.

⁹ BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., 218.

¹⁰ Scharlau u.a. NVwZ 2020, 1.

¹¹ BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., 229.

¹² SRU, Wie viel CO₂ darf Deutschland maximal noch ausstoßen? Fragen und Antworten zum CO₂-Budget, Stellungnahme Juni 2022, Tabelle 1, S. 8.

¹³ BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., 235.

¹⁴ SRU, Wie viel CO₂ darf Deutschland maximal noch ausstoßen? Fragen und Antworten zum CO₂-Budget, Stellungnahme Juni 2022, Abbildung 2, S. 15.

¹⁵ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., 192 f.

¹⁶ BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., 186.

nur noch mit einem Paradigmenwechsel in der Klimaschutzpolitik möglich.¹⁷ Auch der neue Projektionsbericht der Bundesregierung wird auf eine deutliche Zielverfehlung für 2030 hindeuten. Daran ändert das zeitgleich mit der Novelle vorgestellte Klimaschutzprogramm nichts. Vielmehr geht die Bundesregierung selbst davon aus, dass die verabschiedeten Maßnahmen nicht ausreichen werden, um das Ziel für 2030 einzuhalten. Vor diesem Hintergrund ist es klimapolitisch und verfassungsrechtlich fragwürdig, dass die Bundesregierung nunmehr mit dem vorliegenden Entwurf – neben vereinzelten Verbesserungen – mit der Umgestaltung des Nachsteuerungsmechanismus in § 8 KSG-E vor allem eine Schwächung der Klimaschutz-Governance des KSG vornimmt und damit die Gefahr einer Zielverfehlung weiter erhöht.

Für eine zielgerichtete Klimaschutz-Governance sind neben Zielsetzung und der Kontrolle der Emissionsentwicklung auch Mechanismen zur Korrektur von Fehlentwicklungen unabdingbar. Gerade die Pflicht zum Schutz der Freiheitsrechte in ihrer intertemporalen Dimension erfordert ein möglichst frühzeitiges Gegensteuern bei Abweichungen vom formulierten (und verfassungsrechtlich vorgeprägten) Reduktionspfad. Dafür sah das KSG bislang in § 8 einen Mechanismus zur Nachsteuerung vor, der bei Feststellung einer Zielverfehlung im Vorjahr zusätzliche Maßnahmen erforderlich machte. Zwar enthält die Neufassung des § 8 KSG auch weiterhin einen Mechanismus zur Nachsteuerung durch den Beschluss zusätzlicher Minderungsmaßnahmen. Allerdings dürfte die Wirksamkeit durch die Umgestaltung erheblich geschwächt werden.

Zunächst verwundert es, dass der neu eingeführte Mechanismus entsprechend der Formulierung in § 8 Abs. 1 S. 1 KSG auf den Zeitraum bis 2030 begrenzt ist. Wie eine Nachsteuerung nach 2030 aussehen wird, adressiert das KSG in der neuen Fassung nicht mehr. Für eine derart kurzfristige Ausrichtung des Nachsteuerungsmechanismus ist keine sachliche Rechtfertigung ersichtlich und auch die Begründung des Entwurfs verhält sich dazu nicht. Damit wird eine erneute Novellierung des Gesetzes gegen Ende des Jahrzehnts erforderlich, sofern § 8 KSG ab 2030 nicht ins Leere laufen soll.

Weiter wird mit dem sektoralen Anknüpfungspunkt ein wichtiges Steuerungsinstrument aus der Hand gegeben und durch eine Gesamtbetrachtung ersetzt. Ausschlaggebend ist damit nicht mehr die Überschreitung in einem bestimmten Sektor, sondern die Gesamtheit der Emissionen. Damit möchte die Bundesregierung einen wechselseitigen Ausgleich von Über- und Unterschreitungen zwischen Sektoren ermöglichen. Diese Flexibilisierung geht jedoch an der Realität vorbei, in der bislang in keinem Sektor nennenswerte Spielräume für einen solchen Ausgleich bestehen. Durch die Abkehr von einem sektoralen Nachsteuerungsmechanismus wird – entgegen den Empfehlungen des Expertenrats für Klimafragen¹⁸ – die Ressortverantwortlichkeit geschwächt und der Handlungsdruck auf einzelne Ministerien verringert. Daran ändert auch § 5 Abs. 3 KSG-E wenig, weil er die Leistung eines „angemessenen Beitrags“ der verantwortlichen Ministerien von einer rechtlichen Pflicht zu einem bloßen Apell abschwächt. Damit wächst die Gefahr, dass in einzelnen Sektoren und den für sie zuständigen Ministerien dringend erforderliche Maßnahmen im Vertrauen auf eine Übererfüllung in anderen Sektoren verschleppt werden. Auch der Expertenrat für Klimafragen befürchtet, dass durch ein solches Vorgehen der rechtzeitige Wechsel zu klimapolitisch erforderlichen Lösungen verzögert und der Transformationsprozess in der deutschen Wirtschaft gehemmt wird.¹⁹ Speziell der Verkehrssektor, der bislang mit einer akkumulierten Klimaschutzlücke von 260 Mio. t. CO₂ bis 2030 weit davon entfernt war, die Vorgaben des Klimaschutzgesetzes einzuhalten, droht durch die Änderungen aus der Verantwortung entlassen zu werden.

¹⁷ Expertenrat für Klimafragen, Zweijahresgutachten 2022, 4. November 2023, S. 29.

¹⁸ Expertenrat für Klimafragen, Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2022, 17. April 2023, Rn. 193.

¹⁹ Expertenrat für Klimafragen, Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2022, 17. April 2023, Rn. 193.

Gleichzeitig verringert die Regelung die Anreize für überobligatorische Reduktionen in einzelnen Sektoren. Bislang wurden nach § 4 Abs. 3 KSG sowohl Über- als auch Unterschreitungen in einem Jahr auf die Jahresemissionsmengen für die Folgejahre angerechnet. Durch frühe, ambitionierte Reduktionsmaßnahmen konnte folglich der Handlungsdruck für die kommenden Jahre verringert werden. Auch durch externe Faktoren bedingte Minderungen konnten die Handlungsspielräume in den folgenden Jahren erhöhen. So wurden im Jahr 2022 die Jahresemissionsmengen im Industriesektor vor allem wegen der durch den Ukraine-Krieg bedingten Produktionsrückgänge unterschritten, wodurch sich die Emissionsmengen für die Folgejahre erhöhten. Nach dem neuen Mechanismus soll eine solche Übererfüllung hingegen gerade den Sektoren zugutekommen, die keine ausreichenden Minderungsmaßnahmen treffen.

Die Umstellung des Nachsteuerungsmechanismus von einer *ex post* zu einer *ex ante* Betrachtung auf Grundlage der Projektionen bis 2030 kann grundsätzlich einen Beitrag dazu leisten, früher auf absehbare Zielverfehlungen zu reagieren. Allerdings läuft die vorgeschlagene Auslösung der Nachsteuerungspflicht erst bei zweimaliger Feststellung einer Überschreitung nach § 8 Abs. 1 S. 1 KSG-E diesem Zweck zuwider. Es ist kein nachvollziehbarer Grund dafür ersichtlich, weshalb die einmalige Feststellung einer Überschreitung nicht bereits Anlass zur Nachsteuerung bieten sollte. Die Gesetzesbegründung bietet dafür keine Erklärung. Auch dem Expertenrat für Klimafragen erschließt sich nicht, „in welchem Sinne es für die Zielerreichung vorteilhaft wäre, bei einmaliger Zielüberschreitung der projizierten Gesamtemissionen abzuwarten, ob diese sich noch ein zweites Mal wiederholt“.²⁰ Letztlich führt diese Regelung ausschließlich zu einer Verzögerung von Nachsteuerungsmaßnahmen trotz absehbarer Zielverfehlung und erhöht damit die Gefahr einer Zielverfehlung zusätzlich, indem er Klimaschutzmaßnahmen auf die lange Bank schiebt.

Einzig die Festschreibung einer Höchstfrist für den Beschluss der zusätzlichen Maßnahmen durch die Bundesregierung nach § 8 Abs. 2 KSG-E scheint in zeitlicher Hinsicht eine Verbesserung des Mechanismus bewirken zu können. Ein endloses Hinauszögern der einmal ausgelösten Nachsteuerungspflicht aufgrund von politischen Differenzen innerhalb der Bundesregierung, wie in den vergangenen Monaten beobachtet, kann damit vermieden werden.

2.4 Unzureichendes Klimaschutzprogramm verdeutlicht schwachen Mechanismus

Dass die Instrumentarien des neu ausgerichteten KSG weiterhin nicht ausreichen werden, um die Einhaltung der Klimaziele und des darin enthaltenen und verfassungsrechtlich bedeutsamen Transformationspfades tatsächlich sicherzustellen, lässt das gleichzeitig mit dem Entwurf vorgelegte Klimaschutzprogramm erahnen. Nach den Angaben des Ministeriums reichen die darin enthaltenen Maßnahmen nicht aus, um die nach den Projektionsberichten verbleibende Klimaschutzlücke bis 2030 zu schließen.²¹ § 9 des Gesetzes verlangt aber sowohl in der geltenden als auch der geänderten Fassung, dass ein Klimaschutzprogramm Maßnahmen enthält, die „zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele“ geeignet sind.

Damit liegt aber bereits bei Verabschiedung des neuen Klimaschutzgesetzes eine absehbare Zielverfehlung vor, die eigentlich zu einer sofortigen Nachsteuerung veranlassen müsste. Zusätzliche Maßnahmen werden nach der Novelle aber erst erforderlich, wenn der neue Mechanismus aus § 8 KSG-E erstmalig greift. Bis dahin werden dringend erforderliche Reduktionsanstrengungen weiter in die Zukunft verschoben und Zeit für die große Transformationsaufgabe geht verloren. Dieses Vorgehen

²⁰ Expertenrat für Klimafragen, Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2022, 17. April 2023, Rn. 191.

²¹ BMWK, Entwurf eines Klimaschutzprogramms 2023 der Bundesregierung, Pressemitteilung vom 13.06.2023, S. 3.

widerspricht dem Verfassungsauftrag, die erforderlichen Entwicklungsprozesse „möglichst frühzeitig“ einzuleiten, Reduktionslasten nicht in die Zukunft zu verschieben und den Reduktionspfad möglichst vorausschauend und freiheitsschonend auszugestalten.²²

Der offene Widerspruch zwischen der verbindlichen Klimazielsetzung aus § 3 Abs. 1 KSG und einem nicht darauf ausgerichteten Klimaschutzmaßnahmenprogramm nach § 9 KSG mag politisch erklärbar sein – ihn durch wirksame Steuerungsmechanismen zu verhindern, wäre aber gerade die Aufgabe des KSG als Rahmengesetz.

3 WEITERE ASPEKTE

3.1 Erstellung der Projektionsdaten durch das UBA, § 5 KSG-E

Durch die Neuausrichtung des § 8 KSG-E werden die nunmehr jährlich zu erstellenden Projektionsdaten zu einem zentralen Element des Gesetzes. Gleichzeitig sieht der Entwurf vor, dass die Erstellung der Projektionsberichte nach § 5a KSG-E vom UBA bei einem Forschungskonsortium in Auftrag gegeben werden soll, über das zwischen den Ministerien Einvernehmen herzustellen ist.

Unabhängig von der im Entwurf unbeantworteten Frage, wie ein solches Einvernehmen in vergaberechtlich zulässiger Weise herbeigeführt werden soll, birgt diese Regelung die Gefahr einer mittelbaren politischen Einflussnahme der Ministerien auf die Projektionsdaten als zentrale Größe für die Ausrichtung der Klimaschutzpolitik. Auf das Governance-Problem des „compliance my modelling“ bei einer Beauftragung durch die Regierung hat der Expertenrat bereits hinsichtlich der aktuellen Fassung des Gesetzes hingewiesen.²³ Dieses Problem wird durch das beabsichtigte Einvernehmen der Ministerien erheblich verschärft.

Zudem besteht die Gefahr von weiteren Verzögerungen für das Monitoring und Nachsteuern, weil die Vorschrift nicht regelt, wie das Einvernehmen bei möglichen Meinungsverschiedenheiten herzustellen ist. Im Streitfall bietet dieses Erfordernis die Möglichkeit zur Blockade des gesamten Mechanismus.

Angesichts der Erfahrungen mit der Erstellung der bisherigen Projektionsberichte wäre zudem eine Sanktionierung der Überschreitung der Frist wünschenswert. Der erste Projektionsbericht von 2021 hätte gem. § 10 Abs. 2 S. 2 KSG (geltende Fassung) bis zum 31. März vorliegen müssen, wurde aber erst im Herbst vorgelegt. Auch der Projektionsbericht 2023 über 10 Wochen nach Fristende nicht vor. Derartige Verzögerungen könnten künftig den Nachsteuerungsmechanismus aus § 8 KSG-E unterlaufen, insbesondere weil der Beschluss der Bundesregierung nach § 8 Abs. 2 KSG-E bis zum Ende des laufenden Kalenderjahres nach Feststellung einer Überschreitung erfolgen muss. Erscheinen die Projektionen wie im Jahr 2021 erst im Herbst, bleibt der Bundesregierung nur kurze Zeit für eine Korrektur.

²² BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a, 250 ff.

²³ Expertenrat für Klimafragen, Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2022, 17. April 2023, Rn. 184.

3.2 Klarstellung der Einbeziehung des Expertenrats bei Abwendung einer Nachsteuerung nach § 8 Abs. 1 S. 2 KSG-E

Nach § 8 Abs. 1 S. 2 KSG-E kann die Pflicht zur Nachsteuerung bei zweimalig festgestellter Überschreitung der aggregierten Jahresgesamtemissionen bis 2030 durch einen Beschluss der Bundesregierung über Maßnahmen abgewendet werden, der die Einhaltung bis 2030 sicherstellt und damit den Beschluss nach § 8 Abs. 2 KSG-E vorwegnimmt. Dabei geht aus der Vorschrift jedoch nicht klar hervor, ob die Wirkung der darin enthaltenen Maßnahmen dem Expertenrat zur Prüfung vorzulegen ist. Für den verpflichtenden Beschluss nach § 8 Abs. 2 KSG-E ist dies in S. 3 ausdrücklich vorgesehen. Die Vorschrift sollte klarstellen, dass diese Pflicht auch auf Beschlüsse nach § 8 Abs. 1 S. 2 KSG-E Anwendung findet, um zu verhindern, dass die Bewertung durch den Expertenrat umgangen wird.

3.3 Fehlende Aktualisierung der Jahresgesamtemissionsmengen nach § 4 Abs. 3 KSG-E

Im Sinne des Gebots der Normenklarheit und -bestimmtheit sollten im Falle einer Überschreitung der Jahresgesamtemissionen die nach § 4 Abs. 3 KSG-E automatisch eintretende Verringerung der Mengen für die Folgejahre dringend auch in der Anlage zum KSG erkennbar gemacht werden.

Bereits die geltende Fassung des KSG führt zu dem Missstand, dass die in der Anlage 2 KSG ausgewiesenen Emissionszuweisungen nicht den tatsächlich erlaubten Emissionsmengen entsprechen. Zwar erfolgt die Anrechnung der Differenz der Überschreitung eines Jahres auf die Folgejahre gem. § 4 Abs. 3 KSG und damit die Verringerung der Jahresemissionsmengen kraft Gesetzes. Diese korrigierten, bzw. „geglätteten“ Jahresemissionsmengen werden jedoch nur gem. § 5 Abs. 2 Nr. 2 KSG im jährlichen Bericht des UBAs zu den Emissionsdaten aufgeführt. Die Anlage 2 zum KSG wird indes nicht angepasst. Damit ist nicht ohne weiteres erkennbar, welche Emissionsmengen denn nun für ein bestimmtes Jahr zugelassen sind. Bislang waren die Abweichungen zwischen den Zahlen aus Anlage 2 KSG und den tatsächlich zulässigen Mengen eher marginal. In den kommenden Jahren könnte der Mechanismus aus § 4 Abs. 3 KSG mit zunehmenden Erfüllungslücken aber zu ganz erheblichen Abweichungen zwischen der gesetzlichen Darstellung in der Anlage und den rechtlich zulässigen Mengen führen.²⁴

Diesen Missstand überträgt der Entwurf auf die neu eingeführten Jahresgesamtemissionsmengen in Anlage 2a. Die Veränderung der Gesamtemissionsmengen nach § 4 Abs. 3 KSG-E wird ebenfalls nur im UBA-Bericht nach § 5 Abs. 2 Nr. 2 KSG-E ausgewiesen, ohne dass es zu einer Anpassung der Zahlen in Anlage 2a kommt.

Weil den Jahresgesamtemissionsmengen aus Anlage 2a eine verfassungsrechtlich erforderliche²⁵ Orientierungs- und Planungsfunktion zukommt und davon auch ein entsprechender Entwicklungsdruck ausgehen soll, ist eine eindeutige Ausweisung der rechtlich zulässigen Mengen im Gesetz wünschenswert, wenn nicht sogar verfassungsrechtlich geboten.

Eine Umsetzung könnte sich an § 5 Abs. 5 KSG-E orientieren, der bei einer Veränderung der Emissionsmengen aus der neuen Anlage 2b bereits eine Anpassung durch Rechtsverordnung vorsieht. Eine entsprechende Regelung könnte die Anpassung der neuen Anlage 2a bei Veränderungen der Emissionsmengen nach § 4 Abs. 3 KSG-E durch Rechtsverordnung als Automatismus vorschreiben.

²⁴ Beispielsweise würde sich im Verkehrssektor ausgehend von den Projektionen der Bundesregierung die zulässige Jahresemissionsmenge durch den Mechanismus von § 4 Abs. 3 KSG bis 2029 auf 0 absenken, während die Anlage 2 KSG in der aktuellen Fassung Emissionsmengen von 96 Mio. t ausweist, vgl. Expertenrat für Klimafragen, Prüfbericht zu den Sofortprogrammen 2022, 25 August 2022, Abbildung 4, S. 82.

²⁵ BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., 249; Verheyen/Franke, a.a.O. S. 12.

3.4 Beibehaltung des Budget-Ansatzes und Stärkung des Expertenrats

Die grundsätzliche Beibehaltung eines Budget-Ansatzes, bei dem Überschreitungen in einem Jahr auf künftige Emissionsmengenvorgaben nach § 4 Abs. 3 KSG anzurechnen sind, ist zu begrüßen. Ein solcher ist für eine verfassungsmäßige Ausgestaltung des Gesetzes erforderlich, weil nur so die Einhaltung eines Restbudgets sichergestellt werden kann.²⁶

Zudem kann die Stärkung der Rolle des Expertenrats durch die Einführung des § 12 Abs. 5 KSG einen wichtigen Beitrag zur Zielerreichung leisten. Vorschläge zur Weiterentwicklung geeigneter Klimaschutzmaßnahmen können wissenschaftlich fundierte Impulse für die Ausrichtung der Klimaschutzpolitik der Bundesregierung liefern.

²⁶ Verheyen/Franke, a.a.O. S. 9 f.

Impressum

© GLI, Juni 2023

Herausgeber:

Green Legal Impact Germany e.V.
Greifswalder Str. 4 | D-10405 Berlin

Green Legal Impact Germany e.V. (GLI) ist ein gemeinnütziger Verein. Er ist eingetragen beim Amtsgericht Charlottenburg, VR 38354 B.

Interessensvertretung:

GLI ist als Interessenvertreter im Lobbyregister des Deutschen Bundestages unter der Registernummer [R003270](#) eingetragen und betreibt Interessenvertretung auf der Grundlage des „Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes“.