

Rechtsanwalt *Dr. Andreas Klemm*, Düsseldorf*

Das nationale Klimaschutzziel für 2030 und die jährlichen Minderungsziele für die Sektoren

Ein Überblick über die wichtigsten Regelungen des neuen Bundes-Klimaschutzgesetzes

I. Einführung

In der Klimapolitik besteht ein zentraler Ansatz darin, konkrete Klimaschutzziele in Gestalt von Emissionszielen bzw. Reduktionszielen für Treibhausgasemissionen zu formulieren sowie Zeitvorgaben zu machen, bis wann diese Ziele zu erreichen sind. In Deutschland und in der Europäischen Union wird eine solche „Politik der Ziele und Zeitpläne“ seit Jahrzehnten verfolgt. Auf internationaler Ebene war auch das Kyoto-Protokoll¹ aus dem Jahr 1997 von diesem Ansatz geprägt, während das Pariser Übereinkommen² aus dem Jahr 2015 ihn aufgegeben, zumindest aber deutlich abgeschwächt hat.

In der Vergangenheit hat Deutschland seine Klimaschutzziele regelmäßig verfehlt. Andere Staaten, ob Mitgliedstaaten der Europäischen Union oder Drittstaaten, waren allerdings auch nicht besser: Auf europäischer und internationaler Ebene lag zumeist eine „kollektive Verfehlung“ derjenigen Klimaschutzziele vor, zu denen sich die Staaten mehrere Jahre zuvor vertraglich oder zumindest durch politische Erklärung verpflichtet hatten. Schuldzuweisungen blieben weitgehend aus. Wer im Glashaus saß, konnte schlecht mit Steinen werfen. Auf die „moralische Anklagebank“ gesetzt wurden lediglich diejenigen Staaten, wie insbesondere die USA, die die Entwicklung ihrer Treibhausgasemissionen realistisch eingeschätzt hatten und daher völkerrechtlich keine Verpflichtungen eingegangen waren, die sie tatsächlich nicht hätten erfüllen können. Die Verfehlung der Klimaschutzziele wurde in Deutschland und den anderen betroffenen Staaten regelmäßig dadurch kaschiert, dass man sich rechtzeitig vor Erreichung des Zieljahres auf neue, noch ambitioniertere Klimaschutzziele für in ferner Zukunft liegende Zieljahre verständigt hat. Das soll nicht heißen, dass die neuen Ziele aufgestellt worden sind, um die Verfehlung der alten Ziele zu verdecken. Es war aber ein willkommener Nebeneffekt, dass mit der Formulierung der neuen Ziele die alten Ziele in den Hintergrund getreten sind.

Damit soll jetzt Schluss sein: Zum 18. 12. 2019 ist das Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG)³ in Kraft getreten, in welchem sowohl das nationale Klimaschutzziel als auch sektorspezifische Minderungsziele verbindlich festgeschrieben werden. Im Falle der Überschreitung der Jahresemissionsmenge eines Sektors wird eine Verpflichtung der Bundesregierung zum Beschluss eines

Sofortprogramms statuiert, das zusätzliche Maßnahmen vorsieht, mit denen der Zielverfehlung begegnet werden soll. Für das Verständnis des KSG von besonderer Bedeutung ist der Umstand, dass das Gesetz – zumindest nach dem Willen des Gesetzgebers – ausschließlich die öffentliche Hand verpflichtet, hingegen keine Rechtswirkungen gegenüber Privaten entfaltet.⁴ Es handelt sich um staatliches Innenrecht. Das unterscheidet das KSG etwa von dem zeitgleich erlassenen Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG)⁵, das ein neues nationales Handelssystem für Brennstoffemissionen statuiert und den emissionshandelspflichtigen Unternehmen umfangreiche Pflichten auferlegt.

Der nachfolgende Beitrag will einen Kurzüberblick über das KSG vermitteln und dem Praktiker ein Basiswissen an die Hand geben. Der Schwerpunkt der Ausführungen liegt dabei auf der Darstellung der nationalen und sektorspezifischen Klimaschutzziele sowie dem Sofortprogramm bei Überschreitung der Jahresemissionsmengen. Auf die im hinteren Teil des Gesetzes geregelten Aspekte, wie etwa die Einrichtung eines Expertenrates für Klimafragen oder die Vorbildfunktion der öffentlichen Hand, geht der Beitrag nicht näher ein.

* Der Verfasser ist Rechtsanwalt und Partner bei Gronvald Rechtsanwälte in Düsseldorf sowie Geschäftsführer der AscoTax GmbH Steuerberatungsgesellschaft in Leipzig. Er ist Herausgeber und Schriftleiter dieser Zeitschrift.

1 Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen vom 11. 12. 1997, BGBl. 2002 II, 966. Das Protokoll ist für Deutschland am 16. 2. 2005 in Kraft getreten, vgl. BGBl. 2005 II, 150. Vgl. auch: Klemm, RdE 1998, 133.

2 Übereinkommen von Paris vom 12. 12. 2015, BGBl. 2016 II, 1082. Das Pariser Übereinkommen ist am 4. 11. 2016 in Kraft getreten, vgl. Bekanntmachung vom 20. 10. 2016, BGBl. 2016 II, 1240. Vgl. hierzu Böhringer, ZaöRV 76 (2016), 753.

3 Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG), verkündet als Art. 1 des „Gesetzes zur Einführung eines Bundes-Klimaschutzgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften“ vom 12. 12. 2019, BGBl. 2019 I, 2513.

4 Vgl. Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD vom 22. 10. 2019, BT-Drs. 19/14337, S. 18. Vgl. auch § 4 Abs. 1 Satz 7 KSG.

5 Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (Brennstoffemissionshandelsgesetz – BEHG) vom 12. 12. 2019, BGBl. 2019 I, 2728. Vgl. hierzu auch Klemm, REE 2020, 1.

II. Nationales Klimaschutzziel

Das nationale Klimaschutzziel wird in § 3 Abs. 1 KSG formuliert. Danach werden die Treibhausgasemissionen im Vergleich zum Jahr 1990 schrittweise gemindert, wobei bis zum Zieljahr 2030 eine Minderungsquote von mindestens 55 % gilt. Das Ziel als solches ist dabei nicht neu. Bisher hatte es jedoch keinen Gesetzesrang, sondern war lediglich als Kabinettsbeschluss formuliert. So hat das Ziel von 55 % bereits Eingang in das Energiekonzept 2010⁶ und den Klimaschutzplan 2050⁷ gefunden. In der EU-Klimaschutzverordnung⁸ vom 30. 5. 2018 findet sich hingegen eine andere Zahl. Nach Art. 4 Abs. 1 in Verbindung mit Anhang 1 dieser Verordnung ist Deutschland verpflichtet, seine Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2030 um mindestens 38 % zu senken. Diese Divergenz ist aber nur augenscheinlich. Denn anders als § 3 Abs. 1 KSG, der sich auf das Basisjahr 1990 bezieht, stellt die EU-Klimaschutzverordnung auf das Basisjahr 2005 ab. Tatsächlich sind beide Ziele, wie auch der Gesetzentwurf zum KSG feststellt, nahezu deckungsgleich.⁹ Dass Deutschland auf nationaler Ebene auf das Basisjahr 1990 abstellt, ist historisch zu erklären. Das haben wir schon immer so gemacht.

§ 3 Abs. 1 KSG nennt nur das Klimaschutzziel für 2030. Das langfristige Ziel, nämlich die Verfolgung von Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2050, findet sich in dieser Vorschrift nicht. Erwähnt wird das Ziel der Treibhausgasneutralität hingegen im Zweck des Gesetzes in § 1 Satz 3 KSG. Es wird dort allerdings als „Bekanntnis“ bezeichnet, das von Deutschland auf dem Klimagipfel der Vereinten Nationen am 23. 9. 2019 in New York abgegeben worden sei. Dieses Bekanntnis bilde, so der Wortlaut der Vorschrift, die „Grundlage“ des KSG. § 1 KSG ist insgesamt blumig formuliert und liest sich wie die Kurzfassung einer typischen Präambel, wie man sie aus völkerrechtlichen Verträgen bzw. Rechtsakten der Europäischen Union kennt. So richtig greifbar ist die Vorschrift nicht.

Von den Minderungszielen des § 3 Abs. 1 KSG nicht erfasst werden die Treibhausgasemissionen aus Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft sowie die Deutschland zuzurechnenden Emissionen des internationalen Luft- und Seeverkehrs. Das ergibt sich aus der Gesetzesbegründung.¹⁰ Dem Gesetzestext lassen sich diese beiden Ausnahmen nicht entnehmen. In der Gesetzesbegründung heißt es weiter, dass die Bilanzierung der Emissionen und des Emissionsabbaus durch Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft durch eine gesonderte EU-Verordnung geregelt seien.¹¹ Die auf Deutschland entfallenden Treibhausgasemissionen des internationalen Luft- und Seeverkehrs würden Deutschland nach der UN-Klimarahmenkonvention von 1992¹² nicht zugerechnet. Diese Emissionen müssten deshalb in Klimaschutzinstrumente außerhalb des Klimaschutzgesetzes einbezogen werden.

In § 3 Abs. 2 KSG heißt es weiter, dass die Möglichkeit, die nationalen Klimaschutzziele teilweise im Rahmen staatenübergreifender Mechanismen zur Minderung von Treibhausgasemissionen zu erreichen, unberührt bleibe. Nach der Gesetzesbegründung¹³ betrifft dies vor allem den europäischen

Emissionshandel. In Betracht kommen würden aber auch zwischenstaatliche Mechanismen auf Grundlage des europäischen Rechts, wie die Verlinkung regionaler Emissionshandelsysteme, sowie internationale Mechanismen in Umsetzung von Art. 6 des Übereinkommens von Paris. Unabhängig von dem finalen Ziel der Treibhausgasneutralität sei diese Flexibilität erforderlich, um die anspruchsvollen Ziele gegebenenfalls teilweise durch Marktmechanismen erfüllen zu können.

Etwas seltsam mutet § 3 Abs. 3 KSG an: Für den Fall, dass zur Erfüllung europäischer oder internationaler Klimaschutzziele höhere nationale Klimaschutzziele erforderlich werden, soll die Bundesregierung die zur Erhöhung der Zielwerte nach § 3 Abs. 1 KSG notwendigen Schritte einleiten (Satz 1). Weiter heißt es, dass die Klimaschutzziele erhöht, nicht aber abgesenkt werden können (Satz 2). Der erste Satz stellt eine Selbstverständlichkeit dar. Die Regelung ergibt sich bereits aus dem Rechtsstaatsprinzip: Der Staat muss handeln, wenn sich aus dem EU-Recht oder aus dem Völkerrecht eine entsprechende Verpflichtung hierzu ergibt. Dem zweiten Satz, der laut Gesetzesbegründung¹⁴ das Progressionsgebot für die deutschen Klimaschutzziele festschreibt, kommt lediglich eine politische Signalwirkung zu. Der Gesetzgeber ist rechtlich nicht gehindert, die Klimaschutzziele wieder abzusenken, wenn er in einem entsprechenden Gesetz nicht nur § 3 Abs. 1 KSG ändert, sondern auch § 3 Abs. 3 Satz 2 KSG wieder streicht.

Eine andere, hier nicht näher zu behandelnde Frage ist, ob eine solche Absenkung der Klimaschutzziele mit den völkerrechtlichen und europarechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik konform gehen würde, hier insbesondere mit Art. 4 Abs. 3 des Pariser Übereinkommens, der ebenfalls ein Progressionsgebot vorsieht.

6 BMWi/BMU, Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung vom 28. 9. 2010, abrufbar unter www.bmwi.de

7 BMU, Klimaschutzplan 2050 – Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung, Stand: November 2016, 2. Aufl. (2019), abrufbar unter www.bmu.de

8 Verordnung (EU) 2018/842 vom 30. 5. 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 vom 19. 6. 2018, S. 26.

9 Gesetzesbegründung, BT-Drs. 19/14337, S. 27.

10 Gesetzesbegründung, BT-Drs. 19/14337, S. 26 f.

11 Verordnung (EU) 2018/841 vom 30. 5. 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, ABl. EU Nr. L 156 vom 19. 6. 2018, S. 1.

12 Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen vom 9. 5. 1992, BGBl. 1993 II, 1784; in Kraft seit dem 21. 3. 1994, vgl. BGBl. 1995 II, 316.

13 Gesetzesbegründung, BT-Drs. 19/14337, S. 27.

14 Gesetzesbegründung, BT-Drs. 19/14337, S. 28.

III. Sektorspezifische Jahresemissionsmengen

Zur Erreichung des nationalen Klimaschutzziels gemäß § 3 Abs. 1 KSG legt das Gesetz jährliche Minderungsziele durch die Vorgabe sektorspezifischer Jahresemissionsmengen fest. Die maßgebliche Vorschrift ist insoweit § 4 KSG in Verbindung mit den beiden Anlagen zum Gesetz. Die erfassten Sektoren werden in § 4 Abs. 1 Satz 1 KSG genannt. Es handelt sich um Energiewirtschaft, Industrie, Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft und Abfallwirtschaft. Der Sektor „Abfallwirtschaft“ wird dabei noch um den unscharfen Begriff „Sonstiges“ erweitert, stellt also eine Art „Auffangtatbestand“ dar, um Systemlücken zu vermeiden.

1. Emissionsquellen und Abgrenzung der Sektoren

Die Emissionsquellen der einzelnen Sektoren und deren Abgrenzung ergeben sich aus Anlage 1. Dort ist auch der Hinweis zu finden, dass die Abgrenzung der Sektoren entsprechend der Quellkategorien des gemeinsamen Berichtsformats (Common Reporting Format – CRF) nach der Europäischen Klimaberichtserstattungsverordnung erfolgt, sich also an europäische Standards anlehnt und nicht eigenmächtig erfolgt. Beispielsweise lautet die Beschreibung für die Energiewirtschaft „Verbrennung von Brennstoffen in der Energiewirtschaft“, „Pipelinetransport (übriger Transport)“ und „flüchtige Emissionen aus Brennstoffen“. Die entsprechende Beschreibung für die Industrie lautet „Verbrennung von Brennstoffen im verarbeitenden Gewerbe und in der Bauwirtschaft“, „Industrieprozesse und Produktverwendung“ sowie „CO₂-Transport und -Lagerung“. Die einzelnen Quellkategorien werden in der Gesetzesbegründung noch einmal näher erläutert.

Etwas überraschend taucht in Anlage 1 die „Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft“ auf, also ein Sektor, der in § 4 Abs. 1 Satz 1 KSG nicht genannt ist und der – wie oben ausgeführt – nicht in das nationale Klimaschutzziel einbezogen ist. Das ist zwar inkonsistent, hat aber soweit ersichtlich keine rechtliche Relevanz. Bei der Sektorenabgrenzung in Anlage 1 handelt es sich insgesamt um eine Regelung, die keinen Zündstoff für die politische Auseinandersetzung oder gar für Rechtsstreitigkeiten bietet.

2. Jahresemissionsmengen für die Sektoren

Die Jahresemissionsmengen für die einzelnen Sektoren für den Zeitraum bis zum Jahr 2030 finden sich in Anlage 2. Für die Sektoren Industrie, Gebäude, Verkehr, Landwirtschaft und Abfallwirtschaft werden dort in einer Tabelle für jedes Jahr von 2020 bis 2030 die zulässigen Jahresemissionsmengen in der Einheit „Mio. Tonnen CO₂-Äquivalent“ genannt, wobei die Minderungspfade nahezu linear ausgestaltet sind. So sinkt beispielsweise die zulässige Jahresemissionsmenge für die Industrie von 186 Mio. Tonnen im Jahr 2020 auf 140 Mio. Tonnen im Jahr 2030. Für den Verkehrssektor fällt die Jahresemissions-

menge von 150 Mio. Tonnen im Jahr 2020 auf 95 Mio. Tonnen im Jahr 2030.

Eine gewisse Sonderrolle nimmt hier die Energiewirtschaft ein. Bei dieser sind in der Tabelle in Anlage 2 lediglich die Werte für die Jahre 2020, 2022 und 2030 angegeben, nicht jedoch – wie bei den anderen Sektoren – für die Jahre dazwischen. Ergänzend dazu heißt es in § 4 Abs. 1 Satz 4 KSG, dass im Sektor Energiewirtschaft die Treibhausgasemissionen zwischen den angegebenen Jahresemissionsmengen möglichst stetig sinken, wobei durch das Wort „möglichst“ der Vorschrift der verpflichtende Charakter genommen wird. Die Sonderrolle für die Energiewirtschaft hängt primär mit dem Kohleausstieg zusammen, der durch ein gesondertes Gesetz¹⁵ beschlossen werden soll und der in den Details noch umstritten ist. Der Gesetzgeber des KSG wollte dem Gesetz zum Kohleausstieg nicht vorgreifen. So heißt es in der Gesetzesbegründung¹⁶ zum KSG, dass die genaue Ausgestaltung des Minderungspfades für die Energiewirtschaft der abschließenden gesetzlichen Festlegung durch das Kohleausstiegsgesetz vorbehalten bleibt. Bis es soweit sei, könnten die Jahresemissionsmengen für dazwischenliegende Jahre indikativ durch eine lineare Absenkung des Emissionsniveaus abgeleitet werden.

3. Zuständigkeit für die Sektoren

Für die Einhaltung der Jahresemissionsmengen ist das aufgrund seines Geschäftsbereichs für einen Sektor überwiegend zuständige Bundesministerium zuständig (§ 4 Abs. 4 Satz 1 KSG). Das dürfte für die Sektoren „Energiewirtschaft“ und „Industrie“ das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie sein, für den Sektor „Gebäude“ das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, für den Sektor „Verkehr“ das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, für den Sektor „Landwirtschaft“ das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft sowie für den Sektor „Abfallwirtschaft“ das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit. Für den Fall, dass sich die Zuständigkeiten einzelner Bundesministerien überschneiden, sieht § 4 Abs. 4 Satz 4 KSG eine Zuweisungskompetenz der Bundesregierung vor.

IV. Verfehlung der Jahresemissionsmengen

Die punktgenaue Erreichung des nationalen Klimaschutzziels und der sektorspezifischen Jahresemissionsmengen ist der gesetzliche Idealfall. Davon kann aber nicht ohne weiteres ausgegangen werden. Zu komplex ist die Materie und zu weit im Voraus

¹⁵ Gesetz zur Reduzierung und zur Beendigung der Kohleverstromung und zur Änderung weiterer Gesetze (Kohleausstiegsgesetz). Der Gesetzentwurf der Bundesregierung liegt als BT-Drs. 19/17342 vor.

¹⁶ Vgl. Gesetzesbegründung, BT-Drs. 19/14337, S. 42.

plant der Gesetzgeber. Es ist damit zu rechnen, dass die in den Minderungspfaden der Anlage 2 vorgegebenen Jahresemissionsmengen zumindest in einzelnen Sektoren überschritten werden und auf diese Weise auch das Gesamtziel für 2030 gefährdet wird. Möglich ist aber auch, dass die Ziele übererfüllt werden, etwa dadurch, dass die Treibhausgasemissionen in einem oder in mehreren Sektoren niedriger ausfallen als nach dem Minderungspfad vorgesehen. Das hat auch der Gesetzgeber erkannt und dementsprechend Mechanismen etabliert, mit denen der Zielverfehlung begegnet werden soll.

1. Anrechnung auf Folgejahre

Im Falle einer Überschreitung der sektorspezifischen Jahresemissionsmengen ab dem Jahr 2021 sieht § 4 Abs. 3 KSG vor, dass die Differenzmenge auf die verbleibenden Jahresemissionsmengen des Sektors bis zum nächsten in § 3 Abs. 1 KSG genannten Zieljahr gleichmäßig angerechnet wird. Die Überschreitung wird also von den zukünftigen Jahresemissionsmengen abgezogen, und zwar dergestalt, dass die Überschreitung gleichmäßig auf alle nachfolgenden Kalenderjahre bis zum Zieljahr angerechnet, also über den verbleibenden Zeitraum „geglättet“ wird. Die Alternative, die Überschreitung bereits im Folgejahr in voller Höhe anzurechnen, hätte nach Ansicht des Gesetzgebers zu einer Verzerrung der Jahresemissionsmenge für das Folgejahr geführt.¹⁷ Die Berücksichtigung einer Fehlmenge ausschließlich im Folgejahr dürfte in vielen Fällen auch unrealistisch sein. Ein Sektor, der es in einem Jahr nicht schafft, seine Emissionsziele zu erreichen, wird nicht gleich im Folgejahr in der Lage sein, seine Pflichten neben der dann ohnehin vorgesehenen Degression überplanmäßig zu erfüllen.

Beispiel: Überschreitet die Industrie im Jahr 2025 ihre Jahresemissionsmenge um 5 Mio. Tonnen, reduziert sich in den fünf Jahren bis zum Zieljahr 2030 die Jahresemissionsmenge um jährlich 1 Mio. Tonnen. Den Weg, die 5 Mio. Tonnen des Jahres 2025 bereits in voller Höhe von der Jahresemissionsmenge des Jahres 2026 abzuziehen, geht das Gesetz nicht.

Der gleiche Mechanismus greift auch im umgekehrten Fall, also bei einer Übererfüllung der Ziele bzw. einer Unterschreitung der sektorspezifischen Jahresemissionsmengen. Hier wird die Unterschreitung zu den Jahresemissionsmengen der Folgejahre gleichmäßig hinzugerechnet. Es erfolgt also eine Glättung dergestalt, dass sich die zulässigen Jahresemissionsmengen in dem betreffenden Sektor in den Folgejahren (bis zur Erreichung des Zieljahrs) gleichmäßig erhöhen. Der Umstand, dass eine Übererfüllung der Ziele in Folgejahren berücksichtigt wird, stellt einen Bonus dar, der rechtlich nicht zwingend ist. Der Gesetzgeber hätte eine Übererfüllung der Ziele auch unberücksichtigt lassen können. Dann hätte aber dem betreffenden Sektor jeder Anreiz gefehlt, seine Klimaschutzverpflichtungen besser und schneller zu erfüllen als gesetzlich vorgesehen.

Eine sektorübergreifende Saldierung ist im KSG hingegen nicht vorgesehen. Jeder Sektor wird für sich betrachtet, was auch im

Sinne derjenigen Sektoren sein dürfte, die bei der Erfüllung ihrer Klimaschutzverpflichtungen eine besonders gute Leistung an den Tag legen. Ergibt sich beispielsweise im Sektor „Industrie“ im Jahr 2022 eine Übererfüllung von 1 Mio. Tonnen, während der Sektor „Verkehr“ im gleichen Jahr Emissionen im Umfang von 1 Mio. Tonnen zu viel ausstößt, führt das nicht zu einer Saldierung zwischen den beiden Sektoren auf null, auch wenn man argumentieren könnte, dass Deutschland hinsichtlich des in § 3 Abs. 1 KSG formulierten Gesamtziels insgesamt auf Kurs liegt. Vielmehr erfolgt eine sektorspezifische Betrachtung nach den Vorgaben des § 4 Abs. 3 KSG.

Möglich ist allerdings, dass die Bundesregierung eingreift und die Jahresemissionsmengen der Sektoren mit Wirkung ab dem Folgejahr ändert. Ein solcher Eingriff ist in § 4 Abs. 5 KSG ausdrücklich vorgesehen. In dieser Vorschrift wird die Bundesregierung ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die der Zustimmung des Bundestages, nicht aber des Bundesrates bedarf, die Jahresemissionsmengen der Sektoren mit Beginn des jeweils nächsten Kalenderjahres zu ändern. Ein Sektor, der sich mit der Erfüllung seiner Verpflichtungen besonders schwer tut, kann also entlastet werden, wenn dafür ein Sektor, bei dem eine Übererfüllung zu beobachten ist, im gleichen Maße belastet wird.

2. Vorlage eines Sofortprogramms

Kommt es in einem Sektor zu einer Überschreitung der zulässigen Jahresemissionsmenge, so ist das für den Sektor zuständige Bundesministerium gemäß § 8 Abs. 1 KSG verpflichtet, der Bundesregierung ein Sofortprogramm für den jeweiligen Sektor vorzulegen, das die Einhaltung der Jahresemissionsmengen des Sektors für die folgenden Jahre sicherstellt. Die Vorlage des Sofortprogramms muss innerhalb von drei Monaten nach der Bewertung der Emissionsdaten durch den neu geschaffenen Expertenrat für Klimafragen (§§ 11, 12 KSG) erfolgen. Gemäß § 8 Abs. 2 KSG berät die Bundesregierung über die zu ergreifenden Maßnahmen und beschließt diese schnellstmöglich. Die zu ergreifenden Maßnahmen müssen sich dabei nicht auf den Sektor beschränken, in welchem die Zielverfehlung eingetreten ist, sondern können auch andere Sektoren betreffen oder sektorübergreifend ausgestaltet sein. Vor Erstellung der Beschlussvorlage über die Maßnahmen sind dem Expertenrat für Klimafragen die den Maßnahmen zugrunde gelegten Annahmen zur Treibhausgasreduktion zur Prüfung zu übermitteln.

Gemäß § 8 Abs. 2 Satz 2 KSG kann die Bundesregierung bei ihrem Beschluss über die zu ergreifenden Maßnahmen die bestehenden Spielräume der Europäischen Klimaschutzverordnung berücksichtigen. Aus der Gesetzesbegründung¹⁸ ergibt sich, dass hier insbesondere die Verrechnung zwischen den Sektoren und

¹⁷ Gesetzesbegründung, BT-Drs. 19/14337, S. 29.

zwischen verbindlichen Jahresbudgets gemeint ist. Die Bundesregierung ist gemäß § 8 Abs. 2 Satz 2 KSG darüber hinaus berechtigt, die Jahresemissionsmengen der Sektoren gemäß § 4 Abs. 5 KSG im Verordnungswege zu ändern. Auf diese Möglichkeit ist bereits oben eingegangen worden.

Gemäß § 8 Abs. 3 KSG unterrichtet die Bundesregierung den Deutschen Bundestag über die beschlossenen Maßnahmen. Bei der bloßen Unterrichtung des Bundestages kann es die Bundesregierung aber nur bei Maßnahmen belassen, die nicht durch Gesetz beschlossen werden müssen, wie beispielsweise die Erhöhung bzw. Verlängerung von staatlichen Förderprogrammen. Bei allen Maßnahmen, die eine Gesetzesänderung erfordern, muss die Bundesregierung das reguläre Gesetzgebungsverfahren einleiten. Die Verpflichtung aus § 8 KSG, ein Sofortprogramm bei Zielverfehlung zu beschließen, entbindet also nicht von der Beachtung der rechtsstaatlichen Vorgaben und Verfahren.

V. Klimaschutz nach 2030

Das KSG enthält bisher nur Klimaschutzziele und sektorspezifische Minderungspfade für die Zeit bis 2030. Wie eingangs erwähnt, nimmt § 1 Satz 3 KSG zwar auch auf das „Bekenntnis“ der Bundesregierung Bezug, bis zum Jahr 2050 Treibhausgasneutralität zu erreichen, dieses Bekenntnis findet sich aber in § 3 KSG, in welchem die nationalen Klimaschutzziele verpflichtend geregelt werden, nicht wieder. Gleichwohl ist der Ansatz des KSG ein langfristiger. Klimaschutz ist eine Daueraufgabe, die mit dem Jahr 2030 nicht endet.

Dementsprechend heißt es in § 4 Abs. 6 KSG, dass die Bundesregierung im Jahr 2025 für weitere Zeiträume nach dem Jahr 2030 jährlich absinkende Emissionsmengen durch Rechtsverordnung festlegt. Diese, so der Gesetzestext weiter, müssen im Einklang mit der Erreichung der Klimaschutzziele des KSG und mit den unionsrechtlichen Anforderungen stehen. Die Rechtsverordnung, die jährlich sinkende Emissionsmengen für Zeiträume nach 2030 festlegt, bedarf der Zustimmung des Bundestages. Hat sich der Bundestag nach Ablauf von sechs Sitzungswochen seit Eingang der Rechtsverordnung nicht mit ihr befasst, gilt seine Zustimmung zu der unveränderten Rechtsverordnung als erteilt.

Diese Regelung ist in rechtsstaatlicher Hinsicht bedenklich. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat der parlamentarische Gesetzgeber in grundlegenden normativen Bereichen, zumal im Bereich der Grundrechtsausübung, alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen (Wesentlichkeitstheorie).¹⁹ Die Festlegung von jährlich absinkenden Emissionsmengen ist eine Entscheidung, die sehr weitgehende Auswirkungen auf Wirtschaft und Bevölkerung haben und folglich einen sehr intensiven Grundrechtseingriff bedeuten kann, auch wenn es sich bei der Absenkung der Emissionsmengen um eine Art „Grundsatzentscheidung“ handelt, die durch Gesetze erst noch konkretisiert werden muss. Dann genügt es aber nicht, dass das Parlament die Rechtsverordnung nur „ab-

nicken“ kann und die Zustimmung des Parlaments sogar fingiert wird, wenn sich dieses nicht innerhalb einer bestimmten Zeit mit der Verordnung befasst.

Letztlich ist eine Diskussion über die Verfassungsmäßigkeit des § 4 Abs. 6 KSG aber praxisfern. Vielmehr ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber das KSG in den kommenden Jahren wiederholt ändern und stetig an die jeweiligen Rahmenbedingungen anpassen wird. Voraussichtlich wird er auch im Jahr 2025 (oder schon davor) ein nationales Klimaschutzziel und die jährlichen Minderungsziele für die Zeit nach 2030 selbst festlegen.

VI. Schlussbetrachtung

Mit dem KSG werden das nationale Klimaschutzziel und die jährlichen Minderungsziele für die Sektoren erstmals gesetzlich festgeschrieben. Das Gesetz hat aus Sicht der Bundesregierung zunächst eine wichtige Signalwirkung, um der Welt und auch der eigenen Wirtschaft und Bevölkerung zu zeigen, dass man sich nicht nur ehrgeizige Klimaschutzziele gesetzt hat, sondern auch gewillt ist, diese tatsächlich umzusetzen. Zudem dient das Gesetz der „Selbstdisziplinierung“, um der Verfehlung der selbst gesteckten Klimaschutzziele entgegenzuwirken, die – wie eingangs erwähnt – auf eine inzwischen lange Tradition zurückblicken kann. Der „Politik der Ziele und Zeitpläne“ soll doch noch zum Erfolg verholfen werden, zur Not eben mit der Brechstange.

Das KSG bildet den Ordnungsrahmen für die künftige Klimaschutzpolitik. Die Musik spielt aber auf anderer Ebene, nämlich bei den zahlreichen Gesetzen und Verordnungen, die zur Erreichung der im KSG verankerten Klimaschutzziele in den vergangenen Jahren erlassen worden sind bzw. künftig noch erlassen werden. Als Beispiele seien hier das Brennstoffemissionshandelsgesetz, das Kohleausstiegsgesetz und das Gesetz zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 im Steuerrecht genannt.

Die Einzelgesetze zur Erreichung der im KSG verankerten Klimaschutzziele haben für Wirtschaft und Bürger eine größere Bedeutung als das KSG selbst. Dieses wirkt lediglich als staatliches Innenrecht und hat – bildlich gesprochen – den Charakter eines Daches, unter dem die zahlreichen Einzelgesetze aufgehängt sind. Dem KSG kommt eine zentrale Ordnungs- und Steuerungsfunktion bei der Koordinierung der Einzelmaßnahmen zu. Das Gesetz bringt Struktur in eine Klimapolitik, die in der Vergangenheit vielfach kritisiert und als unkoordiniert bezeichnet worden ist.

¹⁸ Gesetzesbegründung, BT-Drs. 19/14337, S. 32.

¹⁹ BVerfG, Beschl. v. 8.8.1978 – 2 BvL 8/77, BVerfGE 49, 89 (162), BVerfG, Beschl. v. 20.10.1982 – 1 BvR 1470/80, BVerfGE 61, 260 (275).