

Fachgespräch der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen:
Wir haben Verantwortung. Was ein Klimaschutzgesetz jetzt leisten muss

Was ein Klimaschutzgesetz leisten kann, und was nicht – eine rechtswissenschaftliche Einordnung –

Thorsten Müller
Berlin, 18. März 2019



**STIFTUNG UMWELTENERGIERECHT
– ZUKUNFTSWERKSTATT
FÜR DAS RECHT DER ENERGIEWENDE**

Wer wir sind



- Zukunftswerkstatt für das Recht der Energiewende.
- 2011 in Würzburg gegründet.
- Leitfrage: Wie muss sich der Rechtsrahmen ändern, um die energie- und klimapolitischen Ziele zu erreichen?
- Stiftungszweck: Förderung von Rechtswissenschaft und guter Gesetzgebung auf dem Gebiet des Klimaschutz- und Umweltenergierechts.
- Eigene Projekte, Förderprojekte, Aufträge der öffentlichen Hand, Veranstaltungen, Veröffentlichungen, ...



ALLGEMEINE ASPEKTE VON KLIMASCHUTZGESETZEN

Vorbemerkung: was ein Klimaschutzgesetz ist – und was nicht

- KSG sind typischerweise Zielkoordinationswerkzeuge und Planungshilfen.
 - Es geht um die Festlegungen und Zielen und die Evaluation der Zielerreichung.
 - Daneben können als „atypischer“ Inhalt auch Verpflichtungen der öffentlichen Hand („Vorbildfunktion“) und vereinzelt materielle Regelungen enthalten sein.
- KSG sind keine Klimaschutzinstrumente.
 - Zur Erreichung der dort festgeschriebenen Ziele ist es zwingend erforderlich, dass Maßnahmen ergriffen und Instrumente implementiert werden.
 - Diese werden regelmäßig außerhalb eines KSG geregelt.

BMU-Entwurf greift viele Ideen auf und ist detaillierter

- Der BMU-KSG-Entwurf greift die Grundstrukturen bestehender Klimaschutzgesetze auf, schafft aber erheblich detailliertere Regelungen.
- Strukturelement wie Klimaschutzziele, Evaluation, Berichterstattung, Maßnahmenpläne und Sachverständigengremien finden sich in den meisten Gesetzen.
- Auffällig ist der vergleichsweise hohe Detaillierungsgrad, der zu einem großen Teil aber auch darauf zurückzuführen ist, dass mit dem Pariser Klimaschutzabkommen und den eur. Vorgaben ein engeres Normgeflecht besteht.

Die Rechtswirkungen von Klimaschutzgesetzen

- Ein KSG wird als Parlamentsgesetz verabschiedet und entfaltet damit folgende Rechtswirkungen:
 - Es bindet die Bunderegierung, soweit dieser Aufgaben zugewiesen werden.
 - Es bindet die vollziehende Gewalt, soweit diese Adressat der KSG ist (z.B. Datenerfassung, Vorbildfunktion).
 - Es eröffnet ggf. die Möglichkeiten zum Erlass von Rechtsverordnungen.
- Die Rechts- und Bindungswirkung reicht aber nur soweit, wie die materiellen Vorgaben eines KSG reichen.

Fehlende Rechtsbindung gegenüber dem Gesetzgeber

- An der entscheidenden Stelle endet die Rechtsbindungswirkung eines KSG: Der Gesetzgeber wird durch einfaches Parlamentsgesetz nicht gebunden.
 - Dies gilt für den Fachgesetzgeber, der die erforderlichen Instrumente schaffen muss.
 - Dies gilt auch für den Haushaltsgesetzgeber, der frei über die Einnahmen und Ausgaben verfügen kann.
- Mit jedem späteren Gesetz kann ein KSG geändert werden, entweder ausdrücklich oder über die bekannten Kollisionsregeln (lex posterior bzw. lex specialis).



BEOBACHTUNGEN ZU EINZELFRAGEN IM BMU- KLIMASCHUTZGESETZ-ENTWURF

Die Abänderbarkeit der Klimaschutzziele

- In § 3 IV 2 ist festgeschrieben, dass „Klimaschutzziele (...) erhöht, aber nicht abgesenkt werden (können)“.
- Diese Regelung ist als politisch-symbolisch zu qualifizieren. Eine solche Änderung müsste im KSG selbst und damit durch den Gesetzgeber erfolgen.
- Dieser kann durch § 3 IV 2 allenfalls politisch gebunden werden, so dass sich die Begründungslasten für eine Absenkung erhöhen. Verhindert könnte diese Vorgaben einen solchen Schritt dagegen nicht.

Enge, aber nicht kongruente Anlehnung ans Europarecht

- Der BMU-KSG-Entwurf bezieht sich an vielen Stellen auf die zunehmend dichteren europäischen Klimaschutzvorgaben.
 - Legaldefinitionen (§ 2),
 - Verschneidung der Ziele und jährlichen Budgets (§§ 3 III, IV, 4 III 2),
 - Datenerfassung, Zahlungspflichten und Berichterstattung (§§ 5 I, 6, 9).
- Es legt aber abweichende Modalitäten fest, etwa bei der Zieldefinition und deren sektoraler Zuordnung werden bestehende europäische Flexibilitäten nicht ausgeschöpft.

Die Verantwortlichkeit der zuständigen Minister

- Der BMU-KSG-Entwurf ordnet den „überwiegend zuständige(n)“ Bundesministerien die „Verantwortung“ für die Einhaltung der Jahresemissionsmengen zu, § 4 IV 1.
- Diese müssen zudem die „erforderlichen nationalen Maßnahmen“ veranlassen, § 4 IV 2.
- Gleichzeitig bleiben die in Art. 65 GG verankerten Organisationsvorgaben und die Ressortzuständigkeit unangetastet, d. h. dass es letztendlich bei allen gesetzgeberischen und ausdrücklich benannten Maßnahmen bei der Zuständigkeit des gesamten Kabinetts bleibt, etwa:
 - Sofortprogramm als Aufgabe der BuReg, § 8
 - Beschlussfassung zum Maßnahmenprogramm, § 10

➔ Letztlich beschränken sich die Regelungen damit auf eine Initiativpflicht. Die Verantwortung ist damit vielmehr eine bloße „Zuständigkeit“.

Finanzielle Folgen der Zielverfehlung

- Für den Fall der Nichteinhaltung der jährlichen Minderungsziele der Eur. KlimaschutzVO drohende Zahlungspflichten werden in der öffentlichen Wahrnehmung als Strafzahlungen einem Ministerium zugeordnet.
- Dabei entscheidet allein der Haushaltsgesetzgeber über den Bundeshaushalt und wird nicht vom KSG vorbestimmt.
- Folgerichtig schreibt der BMU-KSG-Entwurf in § 6 auch nur vor, dass diese Zahlungen in den jeweiligen Einzelplänen „veranschlagt“ werden. Ob sich dadurch der Ansatz entsprechend erhöht oder tatsächlich für andere Anliegen in diesem Ressort weniger Geld zur Verfügung steht, ist die alleinige Verteilungsentscheidung des Haushaltsgesetzgebers.

Kein Demokratieverlust durch Sachverständigengremium

- Das Sachverständigengremium wird zum Teil als undemokratisch beschrieben, als ein Gremium, das „das Kommando über die Regierung“ bekäme.
- Dies ist objektiv falsch, an der verfassungsmäßigen Zuständigkeitszuordnung ändert sich (selbstverständlich) nichts.
- Das Gremium hat aber eine fachlich starke Stellung und kann daher politisch sehr unangenehm werden, wenn die Parlamentsmehrheit andere Pläne verfolgt. Rechtlich zulässig wären diese aber jederzeit.
- Hier liegt einer der zentralen Unterschiede zu UK, dort genießt das vergleichbare Gremium eine parteiübergreifende sehr hohe Reputation aufgrund seiner Fachkunde (vgl. Schenuit/Geden, et 2018)



**HILFT DIE ZIVILGESELLSCHAFT BEI DER
EINHALTUNG DER ZIELE?**

Verbandsklagerecht und Klimaschutzgesetz

- Klagemöglichkeiten anerkannter Umweltverbände nach UmwRG und Aarhus Konvention (AK) u. a. bei . SUP-pflichtigen Pläne und Programme (§ 1 I 1 Nr. 4a) sowie Überwachungs- und Aufsichtsmaßnahmen (Nr. 6)
 - Klagegegenstände: „die von Privatpersonen und Behörden vorgenommen Handlungen und begangenen Unterlassungen“
 - Kein Behördenhandeln, soweit funktionales Handeln der Legislative
 - Beschwer: „die gegen umweltbezogene Bestimmungen [...] verstoßen“

Materielle Grenzen des Verbandsklagerechts

- Soweit Klagen gegen Handlungen bzw. auf deren Vornahme prozessrechtlich möglich sind, gilt:
 - UmwRG/AK sind nur „Türöffner“, enthalten aber selbst keine inhaltlichen Maßstäbe.
 - Inhaltliche Vorgaben folgen allein aus KSG.
- Weil inhaltliche Vorgaben des Klimaschutzrechts äußerst weit:
 - Rechtsbehelfe vermutlich allein bei Untätigbleiben trotz Zielverfehlung erfolgreich.
 - Im Übrigen denkbar weite Entscheidungsspielräume bei Festlegung von Maßnahmen vorhanden (kein Vergleich zu Luftreinhalteklagen).
 - Klagen selbst dann nur bei Verwaltungshandeln auf Basis vorhandener Gesetze erfolgreich. Soweit gesetzliche Grundlage erst geschaffen werden müssten (immer bei Grundrechtsrelevanz), liegt kein Verwaltungshandeln sondern legislative Tätigkeit vor.

Klagemöglichkeiten (I)

Maßnahme	Norm KSG-E	Zuständigkeit KSG-E	Klagemöglichkeit
1. Jahresemissionsmengen	§ 4 I KSG-E	Gesetzgeber	h.M.: Verfassungsbeschwerde nicht möglich m.M.: auf Schutzpflichtverletzung gestützte VB möglich
2. Maßnahmen zur Einhaltung der Jahresemissionsmengen	§ 4 IV KSG-E	jeweils verantw. BM	Abhängig von Handlungsform: bei nicht-legislativen Akten Schaffung einer Klagemöglichkeit nach Art. 9 III AK gefordert
3. Sofortprogramm	§ 8 I KSG-E	BReg	Art. 9 III AK verlangt Rechtsbehelf gegen Beschluss der Bundesregierung; Erfolgsaussichten jedoch begrenzt (s.o.)
4a. Umsetzungsmaßnahme gem. Sofortprogramm	§ 8 III KSG-E	jeweils verantw. BM	Art. 9 III AK verlangt Rechtsbehelf; Sofortprogramm als Maßstab
4b. Umsetzungsmaßnahme gem. Sofortprogramm durch Gesetz	§ 8 III KSG-E	BReg (Entwurf); <u>BT (Gesetz)</u>	Allenfalls VB bei Untätigkeit Gesetzgeber/evidenter Ungeeignetheit möglich (h.M. (-))
5. Klimaschutzplan	§ 9 KSG-E	BReg	Art. 9 III AK verlangt Rechtsbehelf; materielle Vorgaben jedoch kaum vorhanden; Ausnahmen: Progressionsverbot, Art. 4 III ParisÜEK sowie § 9 I 2 KSG-E

Klagemöglichkeiten (II)

Maßnahme	Norm KSG-E	Zuständigkeit KSG-E	Klagemöglichkeit
6. Maßnahmenprogramm	§ 10 I KSG-E	BReg	Vorhanden gem. Art. 2 KSG-E i.V.m. Anl. 5 UVPG i.V.m. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4a UmwRG; Erfolgsaussichten begrenzt (s.o.)
6. Umsetzungsmaßnahme gem. Maßnahmenprogramm	§ 10 I und II KSG-E	jeweils verantw. BM	Art. 9 III AK verlangt Rechtsbehelf; ggf. vorhanden gem. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5/6 UmwRG; Maßnahmenprog. als Maßstab
7a./b. Planungen und Entscheidungen	§ 14 I KSG-E	T.ö.Aufgaben (inkl. Länder & Kommunen)	Art. 9 III AK verlangt Rechtsbehelf, soweit nicht legislative Handlungsform; materiell nur Berücksichtigung verlangt
8a.-d. Planung, Auswahl und Durchführung von Investitionen sowie Beschaffung	§ 14 II KSG-E	Bund	UmwRG (-); Art. 9 III AK wohl auf interne Beschaffungsvorgänge anwendbar; selbst wenn: in erster Linie allein Prüfungspflicht, weiter Spielraum
9a. Maßnahme zur klimaneutralen Bundesverw.	§ 16 Abs. 1 KSG-E	BReg	UmwRG (-); Art. 9 III AK wohl auf verwaltungsint. Orga.-handeln anwendbar
9b. Maßnahme zur klimaneutralen Bundesverw. durch Gesetz	§ 16 Abs. 1 KSG-E	BReg (Entwurf); BT (Gesetz)	Allenfalls Verf.-beschwerde möglich (h.M. (-))
9c. Klimaneutrale Öff.-rechtl. Einrichtungen u.A. des Bundes	§ 16 Abs. 3 KSG-E	Bund	UmwRG (-); Art. 9 III AK wohl auf verwaltungsinternes Orga.-handeln anwendbar



**KÖNNTE EINE GRUNDGESETZÄNDERUNG BEI
DER EINHALTUNG DER ZIELE HELFEN?**

Die angestrebte verbindliche Zielerreichung nicht durch KSG möglich

- Die im Koalitionsvertrag angestrebte verbindliche Erreichung der 2030er-Ziele ist nicht durch ein KSG erreichbar.
- Es bindet nicht den Gesetzgeber, wäre jederzeit einfach änderbar, bedient sich letztlich des Ansatzes „naming, blaming, shaming“.
- Es wäre im Interesse einer Planbarkeit für alle Akteure bedenkenswert, materielle und prozedurale Grundstrukturen der Klimaschutzarchitektur verfassungsrechtlich zu verankern.

Die angestrebte verbindliche Zielvereinbarung nicht durch KSC

TAGESSPIEGEL

BACKGROUND

Energie & Klima

Digitalisierung & KI

STANDPUNKT

Was ein Klimaschutzgesetz erreichen kann - und was nicht



von Thorsten Müller, Wissenschaftlicher Leiter, Stiftung Umweltenergierecht

veröffentlicht am 28.02.2018

aktualisiert am 08.11.2018

Union und SPD haben im Koalitionsvertrag vereinbart, ein Klimaschutzgesetz einzuführen. Thorsten Müller, Wissenschaftlicher Leiter der Stiftung Umweltenergierecht, schreibt in seinem Standpunkt, dass damit die

**FAZIT: KLIMASCHUTZGESETZ EIN HILFREICHER
BAUSTEIN, ABER WEDER DRAMATISCH NOCH
DIE LÖSUNG ALLER PROBLEME**

Fazit

- Ein KSG des Bundes wäre ein für die Erreichung der Klimaschutzziele hilfreicher Baustein der Klimaschutz-Governance.
- Entscheidend sind letztlich allein die Instrumente.
- Ein KSG wirkt primär politisch, die rechtliche Bindungswirkung ist beschränkt und jederzeit mit einfacher Mehrheit änderbar.
- Viele Kritikpunkte am BMU-Entwurf erscheinen von einem fehlerhaften Verständnis getragen zu sein.
- Eine Verankerung zentraler, materieller und prozeduraler Vorgaben im GG würde allen Akteuren Planbarkeit ermöglichen.

21. Würzburger Gespräche zum Umweltenergierecht
Ein Klimaschutzgesetz für Deutschland

Was können wir von Großbritannien und anderen europäischen Ländern lernen?

28. Mai 2019 - British Embassy Berlin
<http://stiftung-umweltenergierecht.de/veranstaltungen/>

Stiftung Umweltenergierecht

Thorsten Müller

Vorsitzender des Stiftungsvorstandes

Ludwigstraße 22

97070 Würzburg

mueller@stiftung-umweltenergierecht.de

Tel: +49-931-79 40 77-00

Fax: +49-931-79 40 77-29

Twitter: @tmueller_wue/@stiftung_uer

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Unterstützen Sie unsere Arbeit durch Zustiftungen und Spenden für laufende Forschungsaufgaben.

Spenden: BIC BYLADEM1SWU (Sparkasse Mainfranken Würzburg)
IBAN DE16790500000046743183

Zustiftungen: BIC BYLADEM1SWU (Sparkasse Mainfranken Würzburg)
IBAN DE83790500000046745469