

Rechtsanwälte Günther

Partnerschaft

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit
Ausschussdrucksache
19(16)589-F
öAnh. am 21.06.21
18.06.2021

Rechtsanwälte Günther • Postfach 130473 • 20104 Hamburg

Stellungnahme zur Anhörung im Deutschen Bundestag Zur Novelle des Bundesklimaschutzgesetz (KSG-E) (Drs. 19/30230 vom 02.06.2021)

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.

Michael Günther *
Hans-Gerd Heidel * (bis 30.06.2020)
Dr. Ulrich Wollenteit *¹
Martin Hack LL.M. (Stockholm) *¹
Clara Goldmann LL.M. (Sydney) *
Dr. Michéle John *
Dr. Dirk Legler LL.M. (Cape Town) *
Dr. Roda Verheyen LL.M. (London) *
Dr. Davina Bruhn *
André Horenburg

¹ Fachanwalt für Verwaltungsrecht
* Partner der Partnerschaft
AG Hamburg PR 582

Mittelweg 150
20148 Hamburg
Tel.: 040-278494-0
Fax: 040-278494-99
www.rae-guenther.de

17.06.2021
00276/21 /R /R
Mitarbeiterin: Jule Drzewiecki
Durchwahl: 040-278494-11
Email: drzewiecki@rae-guenther.de

I. Anlass	2
II. Zum Inhalt des KSG- E 2021	2
III. Thesen	4
1. Keine Umsetzung des BVerfG ohne Budgetbestimmung möglich	4
2. Keine Anrechnung von natürlichen Senken auf Reduktionsziele nach § 4	6
3. Verpasster Schritt zur Umsetzung	7
4. BVerfG kann Umsetzung weiter überprüfen	8
5. Globales Ziel kann durch weitere Rechtsprechung noch beeinflusst werden	8
6. Klimarat nicht ausreichend gestärkt	9
7. Berücksichtigungspflicht: Schattenpreis nicht ausreichend und weitere Operationalisierung, Art 20a GG	9
8. Kostenschätzung anpassen	10
9. Beteiligungsmangel	10

Buslinie 19, Haltestelle Böttgerstraße • Fern- und S-Bahnhof Dammtor • Parkhaus Brodersweg

Hamburger Sparkasse
IBAN DE84 2005 0550 1022 2503 83
BIC HASPDEHHXXX

Commerzbank AG
IBAN DE22 2008 0000 0400 0262 00
BIC DRESDEFF200

GLS Bank
IBAN DE61 4306 0967 2033 2109 00
BIC GENODEM1GLS

I. **Anlass**

Bezugspunkte und Anlass für die Novelle ist der Beschluss des BVerfG vom 24. März 2021¹.

Die Unterzeichnerin war Vertreterin einer der dort entschiedenen Verfassungsbeschwerden (Neubauer et.al, Az. 1 BvR 288/20) und hat bereits die Klimaklage vor dem Verwaltungsgericht Berlin (10 K 412.18) vertreten.

Anlass der Novelle ist aber auch² die Einigung zum EU Klimagesetz

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulation (EU) 2018/1999 (European Climate Law), Einigung vom 5. Mai 2021³

denn damit steht die Erhöhung der EU Klimaziele nach Art und Ausmaß fest.

II. **Zum Inhalt des KSG- E 2021**

1. **Ziele**

In § 1 Satz 3 wird wegen der Aufnahme des Zieljahres in § 3 KSG-E (Ziel für die Netto-Treibhausgasneutralität 2045, § 2 Nr. 9 KSG) geändert. Der Entwurf ändert die Zielvorgaben des Gesetzes ansonsten nicht. Ein klares CO2 Budget für Deutschland wird nicht definiert. Eine konkrete Regelung zur Generationengerechtigkeit ist nicht aufgenommen.

2. **Jahres- und Sektorziele**

Die Jahres- und Sektorziele werden in § 3 und Anlage 2 angepasst und für die Zeit nach 2030 Ziele vorgesehen (Anlage 3). In § 3 Abs. 2 wird neu das Ziel der Netto THG Neutralität (Definition in § 2 Nr. 9KSG) bis 2045 aufgenommen, sowie negative Senken ab 2050.

3. **Überprüfung der Ziele**

Die für verfassungswidrig erklärte Ermächtigung des § 4 Abs. 1 wird geändert:

- die Bundesregierung wird verpflichtet zur Anpassung des KSG an EU Klimaziele einen Gesetzgebungsvorschlag im Hinblick auf Anlag 2 (Ziel bis 2030) zu machen.
- Die Ziele von 2030-2040 werden in einer neuen Anlage 3 geregelt.
- Ein Gesetzesvorschlag für 2041-2045 ist dem Bundestag spätestens 2032 vorzulegen.

¹ BVerfG Beschluss vom 24. März 2021, [1 BvR 2656/18](#), [1 BvR 96/20](#), [1 BvR 78/20](#), [1 BvR 288/20](#), [1 BvR 96/20](#), [1 BvR 78/20](#).

² Vgl. aber KSG-E S. 14 f. zur Kostenschätzung und S. 18 zu § 3.

³ <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2021/05/05/european-climate-law-council-and-parliament-reach-provisional-agreement/>

Die Ermächtigung für den Erlass von Sektorzielen per Rechtsverordnung ab 2030 bleibt erhalten, Absatz 6 wird entsprechend aber angepasst. Die Sektorziele müssen 2024 (für die Jahre ab 2030) und 2034 (für die Jahre ab 2045) vorgelegt werden. In jedem Sektor müssen „deutliche Reduzierungen der THG erreicht werden“.

Der neue § 4 Abs. 7 KSG-E sieht einen Bericht im Jahr 2028 zum Stand der CO₂ Bepreisung innerhalb der EU vor, sollte dieser zeigen, dass Sektor-Jahresemissionsmengen nicht erforderlich sind, kann ein Gesetzentwurf zum Verzicht auf Sektorziele ab 2031 eingebracht werden.

4. Natürliche Senken

Es wird ein neuer § 3a eingeführt.

Hintergrund: Die Verordnung EU 2018/841 über den Klimaschutzbeitrag von Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft („LULUCF-Verordnung“) verpflichtet alle Mitgliedstaaten auf das national verbindliche Ziel, dass die Treibhausgasbilanz von bewirtschafteten Böden, Feuchtgebieten, Wäldern und Holzprodukten ausgeglichen ist. Genauer gesagt verpflichtet Artikel 4 die Mitgliedstaaten dazu, sicherzustellen, dass in den Zeiträumen von 2021-2025 und 2026-2030 im LULUCF Sektor insgesamt die Emissionen den Abbau von Treibhausgasen nicht überschreitet (sog. No-Debit-Rule).

Das EU Klimaschutzgesetz aber lässt im aktuellen Entwurf zu, dass der Klimanutzen von CO₂-Senken auf die Reduktionsziele (insgesamt 55% bis 2030 gegenüber 1990) angerechnet wird. Im KSG-E ist eine solche Netto Regelung nicht ausdrücklich enthalten. § 3a sieht vor, dass die Klimaschutz-Leistung der CO₂-Senken künftig erhoben und „verbessert“ werden soll, und enthält konkrete Ziele in t CO₂. Abs. 3 des § 3a enthält eine Ermächtigungsnorm für die Bundesregierung für die „Anrechnung und Verbuchung“ gemäß der EU Regelungen.

5. Klimaschutzprogramme, § 9

Diese beziehen sich nach dem Entwurf jetzt auch auf Maßnahmen im Bereich natürlicher Senken (§ 3a). Der Lenkungsreis der Wissenschaftsplattform Klimaschutz wird ausdrücklich als zu beteiligen benannt.

6. Klimarat, § 12

Die Aufgaben des Expertenrat für Klimafragen wird zum Absatz 3 im Hinblick auf die Jahresemissionsmengen erweitert, siehe unten. Der neue Absatz 4 beauftragt den Rat, alle zwei Jahre ein Gutachten zu erstellen zu „bisherigen Entwicklungen der Treibhausgasemissionen, Trends bezüglich der Jahresemissionsmengen und Wirksamkeit von Maßnahmen mit Blick auf die Zielerreichung nach diesem Gesetz.“

7. Berücksichtigungspflicht, § 13

Die Pflicht wird neugefasst und konkretisiert:

„Bei der Planung, Auswahl und Durchführung von Investitionen und bei der Beschaffung auf Bundesebene ist für die Vermeidung oder Verursachung von Treibhausgasemissionen ein CO₂-Preis, mindestens der nach § 10 Absatz 2 Brennstoff-Emissionshandelsgesetz gültige Mindestpreis oder Festpreis zugrunde zu legen.“ Dieser liegt aktuell bei 25 Euro und soll bis zum Jahr 2025 schrittweise auf bis zu 55 Euro steigen.

Absatz 2 ist sprachlich neu gefasst. Er bezieht sich weiterhin (nur) auf „Investitionen“. Absatz 3 (Wirtschaftlichkeit) wird ebenfalls sprachlich überarbeitet.

III. Thesen

1. Keine Umsetzung des BVerfG ohne Budgetbestimmung möglich

Der Beschluss des BVerfG hat eine formale Anforderung an den Gesetzgeber gestellt: Regelt die Emissionen bzw. den Reduktionspfad nach 2030. Daneben aber „atmet“ der Beschluss Generationengerechtigkeit und stellt die Notwendigkeit einer schnellen, planbaren Transformation heraus⁴. Die Grundlage der rechtlichen Argumentation ist das Treibhausgasbudget - mit all seinen auch dort beschriebenen Unsicherheiten. Aus dem Beschluss ergibt sich, dass der Gesetzgeber den deutschen Beitrag zum Pariser Klimaschutzabkommen und dem noch verfügbaren Restbudget und eine faire Lastenverteilung über die Zeit definieren muss.

Mit den Worten von Prof. Christian Calliess, Verfassungsrechtler an der Freien Universität Berlin:

„Vermittelt über das Art. 20 a GG konkretisierende Klimaschutzgesetz, das solchermaßen quasi verfassungsrechtlichen Rang erhält (Rn. 19-21, 120 mit 158 ff. 216 ff.), konstatiert das BVerfG eine aus dem Staatsziel des Art. 20 a GG fließende Pflicht des Gesetzgebers, die „notwendigen Reduktionen von CO₂-Emissionen bis hin zur Klimaneutralität vorausschauend in grundrechtsschonender Weise über die Zeit zu verteilen“.⁵

Dem Anspruch wird das KSG-E nicht gerecht. Auf Grundlage der Anlagen 2 und 3 lässt sich bereits kein Budget berechnen. Eine faire Lastenverteilung ist ebenfalls nicht geregelt. Die fehlende Auseinandersetzung mit dem CO₂-Gesamtbudget für Deutschland führt zu einer Perpetuierung der ungerechten Ausnutzung des verbleibenden Budgets.

⁴ Vgl. zur Auslegung des Art 20a Calliess: Das „Klimaurteil“ des Bundesverfassungsgerichts: „Versubjektivierung“ des Art. 20 a GG?, ZUR 2021, 355.

⁵ Fn. 4, S. 356.

Der über dem KSG 2019 hinausgehende Treibhausgasreduktionsbedarf beträgt für das Jahr 2023 gerade einmal 1 Mio. t CO₂ und für das Jahr 2025 insgesamt 9 Mio. t CO₂. Damit wird bis zu Mitte der 2020er Jahre an einem hohen Emissionsniveau festgehalten. In der Folge reduziert sich das vor 2030 verbrauchte CO₂-Budget nur unwesentlich.

Wendet man die entsprechenden Feststellungen der BVerfG auf heutige Zahlen an, ergibt sich, dass 2030 immer noch 91% des CO₂-Budgets aufgebraucht sein werden. Dies erscheint im Hinblick auf die grundlegenden Ausführungen zu den intertemporalen Freiheitsrechten unvereinbar mit den Erwägungen des BVerfG.⁶

Es kann dazu eine Rechnung aufgestellt werden mit

- neuen Sektorzielen in Anlage 2 und 3
- Annahmen im Hinblick auf die Jahresmengen im Sektor Energiewirtschaft in Anlage 2 (nur definiert für 2020, 2022 und 2030),
- Annahmen im Hinblick auf die nur prozentual angegebenen Sektorziele ab 2031 sowie nach 2040 an

Greenpeace e.V. hat diese Rechnung mit Grundlage aus dem Beschluss wie folgt dargestellt:

Randnummer	Urteil des BVerfG	Anmerkungen von Greenpeace
Rn 231	Es ist ungewiss, ob das verbleibende Restbudget mit den getroffenen Regelungen eingehalten werden kann. Legt man 6,7 Gigatonnen als nationales CO ₂ -Restbudget zugrunde, die ab 2020 verbleiben, wie es der Sachverständigenrat für das Ziel ermittelt hat, den Anstieg der mittleren Erdtemperatur mit einer Wahrscheinlichkeit von 67 % auf 1,75 °C zu begrenzen, würde dieses Restbudget durch die in § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG in Verbindung mit Anlage 2 zugelassenen CO ₂ -Mengen bis 2030 bereits weitgehend aufgezehrt.	Restbudget ab 1.1.2020 entspricht 6,7 Gt CO ₂
Rn 232	Die in der Anlage 2 zu § 4 KSG für Jahre und Sektoren angegebenen Emissionsmengen ergeben in der Summe rund 7 Gigatonnen. ... In Deutschland beträgt der Anteil des CO ₂ -Ausstoßes an den Treibhausgasemissionen derzeit ungefähr 88 %.	7,3 Gt CO ₂ eq nach KSG 88% von 7,3 Gt = 6,4 Gt CO ₂

⁶ Fn. 1 - Rn. 243: „§ 3 Abs. 1 Satz 2 KSG und § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG in Verbindung mit Anlage 2 sind insoweit verfassungswidrig, als sie die derzeit nicht hinreichend eingedämmte Gefahr künftiger Grundrechtsbeeinträchtigungen begründen.“

Rn 233	Nach 2030 verbliebe danach von dem vom Sachverständigenrat ermittelten CO ₂ -Restbudget von 6,7 Gigatonnen weniger als 1 Gigatonne.	Verbliebenes CO ₂ -Restbudget = 0,3 Gt CO ₂
Rn 235	... der Sachverständigenrat [hat] das nationale Restbudget, indem er ihm als Temperaturschwelle 1,75 °C zugrunde gelegt hat, nicht übermäßig streng bestimmt.	Aus Sicht der Beschwerdeführerinnen ist 1,5°C als notwendiges globales Temperaturziel weiter anzunehmen
Rn 257	Die gesetzlichen Maßgaben für die Fortschreibung des Reduktionspfads nach 2030 sind verfassungsrechtlich unzureichend.	Im KSG-NEU werden Reduktionsschritte bis zum Jahr 2040 vorgegeben, danach nur angekündigt und nicht quantifiziert.
Rn 262	Nach 2030 werden erhebliche Reduktionsanstrengungen erforderlich sein. Die Jahresemissionsmengen werden daher knapp zu bemessen sein und werden entsprechend gravierende Grundrechtsbeeinträchtigungen fordern.	Statt wie im KSG 96 % des CO ₂ -Restbudgets bis 2030 zu verbrauchen, wird im KSG-NEU 91% der CO ₂ -Emissionen bis Ende 2030 aufgebraucht.

Die genauen Szenario Annahmen finden sich in der Kurzanalyse.⁷

Neben dem Tenor ist der Inhalt und Geist der Entscheidung mit dem neuen KSG damit nicht aufgenommen, die Umsetzung kann auch weiterhin gerügt werden (vom BVerfG vorgegebener Rahmen ist der 31.12.2022). Generationengerechtigkeit ist kein ausdrücklicher Maßstab für die Zielfindung oder Umsetzung.

2. Keine Anrechnung von natürlichen Senken auf Reduktionsziele nach § 4 § 3a ist zu begrüßen, er betont die Notwendigkeit der Sicherung von natürlichen Senken für nachhaltigen Klimaschutz. Es ist aber eine Klarstellung aufzunehmen:

Die Regelung soll sog. Negativemissionen⁸ im Hinblick auf natürliche Senken vorbereiten. Diese sind rechtlich nicht legal definiert und bezeichnen unterschiedliche Maßnahmen, um Treibhausgase aus der Atmosphäre zu entnehmen. § 3 Abs. 2 enthält jetzt eine Referenz hierzu: Nach dem Jahr 2050 sollen negative

⁷ Greenpeace e.V.: Das Recht auf Zukunft - Konsequenzen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts für die Klimaschutzpolitik der Bundesregierung, Mai 2021, abrufbar auf: <https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/20210512-greenpeace-kurzanalyse-klimaschutzgesetz.pdf> Basis der Berechnung ist das Gutachten: „2030 Kohlefrei“ Jakob Kopiske, Norman Gerhardt, Fraunhofer Institut IEE, September 2018.

⁸ Die Aufforstung von Wäldern zählt ebenso zu Negativemissionstechnologien (NET) wie die Ozeandüngung oder das technische Herausfiltern von Kohlendioxid aus der Luft, um es dann im Erdreich zu verpressen. Die NET können momentan nicht glaubhaft als Alternative zu Emissionsminderungen genutzt werden, so aktuell die Forschungsergebnisse am UFZ: dazu Markus et.al., Negativemissionstechnologien als neues Instrument der Klimapolitik: Charakterisiken und klimapolitische Hintergründe, NUR 2020, 90.

THG Emissionen erreicht werden. Gleichzeitig sind sie aber integraler Bestandteil der IPCC Szenarien zur Erreichung der Paris Ziele, wie auch das BVerfG feststellt.⁹

Es ist richtig und wichtig, die Sicherung von Senkenfunktionen im KSG zu regeln, es muss aber im Gesetz¹⁰ klargestellt werden, dass eine Anrechnung nicht erfolgt, auch nicht über die möglicherweise auf EU Ebene bereit gestellten Mechanismen. Ein Zahlenbeispiel: Nach dem neuen 65-% -Ziel können 2030 nur noch ca. 437 Mio. t CO₂ emittiert werden. Würden die natürlichen Senken nach § 3a angerechnet, könnten 25 Millionen Tonnen aufaddiert werden, und es ergäbe sich nur noch ein Minderungsanteil von 63 %.

3. Verpasster Schritt zur Umsetzung

Durch die Rahmensetzung des KSG wird keine Tonne CO₂ eingespart. Nach der Berichterstattung des SPIEGEL hat sich die Bundesregierung am 16.6.2021 auf ein weites Projektpaket zum Klimaschutz geeinigt (26 Einzelprojekte) mit einem Gesamtvolumen rund 8 Mrd. € in den Sektoren Verkehr, Industrie, Gebäude und Landwirtschaft. Demgegenüber hätte auch im KSG ein Automatismus verankert werden können, der den Vollzug stärkt.¹¹ Auch weiterhin ist vollkommen unklar, welche gesetzlichen Schritte ergriffen werden, um die Transformation einzuleiten.

Die Rahmensetzung durch das BVerfG hierzu erfolgt in Randnummer 244. ff. des Beschlusses. Insbesondere ist der Gesetzgeber aufgerufen, einen „entwicklungsfördernden Planungshorizont“ zu schaffen:

„Erst dies erzeugt den erforderlichen Planungsdruck, weil nur so erkennbar wird, dass und welche Produkte und Verhaltensweisen im weitesten Sinne schon bald erheblich umzugestalten sind. Wenn im Einzelnen konkret erkennbar ist, dass, wann und wie die Möglichkeit endet, Treibhausgas zu emittieren, wächst die Wahrscheinlichkeit, dass klimaneutrale Technologien und Verhaltensweisen diesem Entwicklungspfad entsprechend zügig etabliert werden.“ (Randnummer 254).

Notwendig sind nicht primär weitere Förderprogramme, die gerade keine Planungssicherheit vermitteln, sondern ein klarer gesetzlicher Rahmen für die Transformation. Dies gilt insbesondere für die Notwendigkeit im Sektor der Energiewirtschaft den Kohleausstiegs auf das Jahr 2030 vorzuziehen und im Sektor Verkehr die Neuzulassung von Autos mit Benzin- und Dieselmotoren ab dem Jahr 2025 nicht mehr zuzulassen.

⁹ Fn. 1, Rdn. 222

¹⁰ Aus der Begründung geht dies indirekt hervor, KSG-E S. 18.

¹¹ Vgl. dazu Agora Energiewende, Sechs Eckpunkte für eine Reform des Klimaschutzgesetzes, Mai 2021.

Notwendig sind mindestens Änderungen am BauGB, EEG, EnWG, KWKG, GeG, StVO, FStrAbG, BWaldG, und verschiedenste weitere Spezialmaterien, sowie entsprechende Initiativen und Mitarbeit auf EU Ebene. Hier wäre auch der Klimarat zu befassen, siehe unten.

4. BVerfG kann Umsetzung weiter überprüfen

Das KSG ist ein Rahmengesetz das „Ziele und Prinzipien der Klimaschutzpolitik verankert“¹². Die gerichtliche Überprüfung der Erreichung der Klimaschutz bzw. Sektorziele ist möglich, so schon das VG Berlin¹³ und dies wird NACH Auffassung der Verf. aufgrund der aktuellen Vollzugsklagen vom OVG Berlin-Brandenburg bestätigt werden¹⁴. Natürlich kommt es aber eigentlich auf die konkrete Umsetzung an.

Die Grenze dessen, was gerichtlich vor den Verwaltungsgerichten überprüft werden kann, ist aber eine Aufforderung an die Bundesregierung zum Tätigwerden, den Gesetzgeber können sie nicht adressieren. Wenn die Ziele des KSG strukturell mangels gesetzlicher Änderungen nicht erreichbar sind, könnte das BVerfG auch mit dieser Frage nochmal befasst werden.

5. Globales Ziel kann durch weitere Rechtsprechung noch beeinflusst werden

Das Urteil des BVerfG ist wissenschaftsoffen, auch wenn das BVerfG das Pariser Temperaturziel als „verfassungsrechtlich konkretisiert“ (1,5° bis deutlich unter 2°C) bezeichnet.

Vor dem europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) sind derzeit zwei Verfahren gegen Staaten notifiziert in denen die Frage des globalen Schutzniveaus des Pariser Abkommen zentral gestellt ist.¹⁵

Dort wird – wie in den Verfassungsbeschwerden argumentiert – dass als globales Niveau und auch für jegliche Budgetberechnung allein aufgrund der mit den wissenschaftlichen Unsicherheiten allein 1,5° die Basis sein muss. Für die Verteilung des „fair share“ wird dann auf das THG Budget oder globale Reduktionspfade abgestellt. Der EGMR folgt einer deutlich anderen Grund- oder Menschenrechtsdoktrin. Außerdem verfolgt er den Anspruch, den Inhalt der EMRK „dynamisch“ mit verbindlicher Wirkung für die nationalen Gesetzgeber weiterzuentwickeln.

Das BVerfG interpretiert Grundrechte im Lichte der Entscheidungen der EGMR – hier könnte sich also noch eine Änderung der Ambition ergeben, die sich auf das KSG und die definierten Ziele auswirkt.

¹² KSG-E S. 10.

¹³ VG Berlin, Urteil vom 31. Oktober 2019, 10 K 412.18, juris.

¹⁴ Dazu: www.duh.de - Klimaklagen

¹⁵ Application no. 39371/20 - Duarte Agostinho and Others v. Portugal and Others und App. no. 53600/20, Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and others v. Switzerland.

6. Klimarat nicht ausreichend gestärkt

Bisher waren die Kompetenzen des Expertengremiums für Klimafragen sehr beschränkt auf die folgenden Schritte: ¹⁶

- Prüfung der jährlich durch das Umweltbundesamt (UBA) erstellten Daten der Treibhausgas-emissionen, Bewertung an die Bundesregierung und Bundestag.
- Bei Überschreitung der zulässigen Jahresemissionsmenge Beratung der Bundesregierung über „die zu ergreifenden Maßnahmen im betroffenen Sektor“ mit Prüfung der der Klimawirksamkeit von Maßnahmen zugrunde gelegten Annahmen
- Stellungnahme an die Bundesregierung zu: (1) Änderungen der Jahresemissionsmengen; (2) Fortschreibung des Klimaschutzplans; (3) Beschluss von Klimaschutzprogrammen. Zusätzlich kann der Rat mit Sondergutachten beauftragt werden.

Die Erweiterung der Kompetenzen geht einen Schritt weiter, nämlich die Beteiligung an den Festlegungen der Jahresemissionsmengen – allerdings erst nachdem diese mit diesem Entwurf schon festgelegt sind. Das ist ausdrücklich zu rügen.

Das Gesetz gibt dem Rat außerdem keine klare Bezugsgröße (also ein auch nur annähernd einzuhaltendes nationales Budget), insofern wäre dem Rat hierzu ein klares Mandat zu geben. Dies ist auch im neuen Absatz 4 nicht enthalten. Richtig und sinnvoll wäre auch, dass der Rat Stellungnahmen zu anderen klimarelevanten Vorlagen und Gesetzentwürfen von Bundesregierung oder Bundestag abgeben könnte. Auch hierzu wäre § 12 zu ergänzen.

7. Berücksichtigungspflicht: Schattenpreis nicht ausreichend und weitere Operationalisierung, Art 20a GG

Die Einführung eines Schattenpreises wird begrüßt, er ist allerdings schon offensichtlich unzureichend. Das Wort „mindestens“ führt hier zu einer unnötigen Unklarheit. Das Umweltbundesamt hat in seiner Methodenkonvention¹⁷ bereits die realen Kosten von CO₂ Emissionen beziffert. Aufzunehmen ist entsprechend ein Preis von 195 €/t CO₂ äq. auf Basis des der Erkenntnisse aus dem 5. Sachstandsbericht des IPCC. Die Anlehnung an das BEHG ist bei dessen derzeitigem Niveau auch aus wissenschaftlicher Sicht als unwirksam zu bezeichnen.

Der Anwendungsbereich (Investitionen) ist zudem ausdrücklich zu ergänzen mit „und Bewirtschaftung“, etwa im Bereich des Staatswalds bzw. Bundesforst.¹⁸

Aus der Entscheidung des BVerfG und Art 20a GG folgt zudem die Pflicht für die Exekutive diese Pflicht etwa durch Leitlinien zu operationalisieren, damit sie

¹⁶ Entnommen aus dem Bericht des Expertengremiums: Bericht zur Vorjahresschätzung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2020 - Prüfung und Bewertung der Emissionsdaten gemäß § 12 Abs. 1 Bundes Klimaschutzgesetz, abrufbar: <https://www.expertenrat-klima.de/>

¹⁷ www.umweltbundesamt.de - Methodenkonvention 3.1 zur Ermittlung von Umweltkosten. Kostensätze, Stand 12/2020. Dazu auch Begründung, KSG-E S. 22.

¹⁸ Vfg. Zum Hintergrund KSG-E Begründung S. 16.

besser vollziehbar wird¹⁹. Die Leitsätze des BVerfG sind aufzunehmen, es besteht eine „besondere Sorgfaltspflicht“ zur Berücksichtigung von Klimabelangen. Dazu gehört auch eine Auseinandersetzung mit dem im deutschen Recht üblicherweise argumentierten „Bestandschutz“, auch für den Vollzug. Für das Umwelt- und Planungsrecht ergibt sich aus der Berücksichtigungspflicht und dem Grundsatz der Generationengerechtigkeit auch eine Änderung bei Prognosehorizonten, etwa für den Bundesverkehrswegeplan.

8. Kostenschätzung anpassen

Es fällt auf, dass die Kosten der Maßnahmen zur Zielerreichung geschätzt werden, im Hinblick auf die vermiedenen Kosten der Folgen des Klimawandels aber keine Quantifizierung erfolgt.²⁰ Die Bundesregierung sollte aufgefordert werden, die Kostenschätzung auch zu den vermiedenen Kosten jedenfalls zu schätzen bzw. zu quantifizieren.

9. Beteiligungsmangel

Entsprechend der Stellungnahme des Nationalen Kontrollrats

„Der Nationale Normenkontrollrat sieht einen erheblichen Mangel darin, dass das Regelungsvorhaben, welches wichtige Richtungsentscheidungen mit erheblichen Auswirkungen für die Gesellschaft und Wirtschaft trifft, zwar formal eine Anhörung der Länder, Verbände und kommunalen Spitzenverbände vornimmt, bei einer Frist von etwa einem Arbeitstag aber faktisch keine Beteiligung ermöglicht.“²¹

ist die Form der Novelle auch vor dem Hintergrund der umfassenden Beurteilungen des BVerfG unverständlich und wird im Namen der Beschwerdeführerinnen gerügt.

Die Frage, welchen Reduktionspfad Deutschland einschlagen will um generationengerecht und klimagerecht zu leben und zu wirtschaften muss ausreichend transparent diskutiert werden – auch unter Beteiligung des Klimarats und auch im Hinblick auf die Zahlen in den neuen Anhängen. Das ist nicht geschehen.

Hamburg, 17.06.2021

Rechtsanwältin
Dr. Roda Verheyen

¹⁹ Vgl. dazu Vortrag von RAin Dr. Franziska Heß, Auswirkungen im Umwelt und Planungsrecht, Leipziger Gespräche zum Umwelt und Planungsrecht, 10.6.2021.

²⁰ KSG-E Begründung S. 15 f.

²¹ KSG-E Begründung S. 29.