

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sandra Weeser, Michael Theurer, Renata Alt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/31902 –**

Bundes-Klimaschutzgesetz und Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 29. April 2021

Vorbemerkung der Fragesteller

Schon vor der Verabschiedung des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG) von 2019, wurde die Frage der Einklagbarkeit von Klimaschutzmaßnahmen bzw. des rechtlichen Ranges des Klimaschutzes diskutiert. Der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen hatte in diversen Publikationen, u. a. im Hauptgutachten „Welt im Wandel: Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation“ (2011) als „Kernelement des Klimaschutzgesetzes (...) die Festlegung rechtsverbindlicher Klimaschutzziele“ auf Basis von Budgets die Aufnahme des Staatsziels Klimaschutz in das Grundgesetz und ein umfassendes Klagerecht zum Klimaschutz angeregt. Internationale Klimaklagen seien dafür ein wesentliches Element (u. a. wieder in „Zeitgerechte Klimapolitik“, 2018). Vor dem Hintergrund der erfolgreichen Klage in den Niederlanden gegen die Regierung für „mehr“ Klimaschutz (2015) sowie des erstinstanzlichen Urteils des Bundesverwaltungsgerichtes in Österreich gegen den Ausbau des Flughafens Schwechat im Jahr 2017 (später doch noch genehmigt) war das Thema „Klimaklagen“ in der politischen Öffentlichkeit bekannt. Hinzu kamen weitere juristischen Verfahren, u. a. das von Germanwatch begleitete Verfahren des peruanischen Kleinbauern Saúl Luciano Lliuya aus Huaraz seit 2015 gegen RWE.

In der Folge wurde in § 4 Absatz 1 Satz 7 des Bundes-Klimaschutzgesetzes deklaratorisch festgehalten: „Subjektive Rechte und klagbare Rechtspositionen werden durch dieses Gesetz oder aufgrund dieses Gesetzes nicht begründet.“

In der Gesetzesbegründung des Regierungsentwurfs vom 22. Oktober 2019 wird zudem festgehalten: „Insoweit begründen die Jahresemissionsmengen insbesondere keine einklagbaren Rechte oder Pflichten für Bürger oder Unternehmen. Satz 7 stellt deklaratorisch klar, dass durch dieses Gesetz oder aufgrund dieses Gesetzes keine subjektive Rechte und klagbare Rechtspositionen begründet werden.“

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat sich in seinem Beschluss zum KSG vom 29. April 2021 auf Artikel 20a des Grundgesetzes berufen und die Einschränkungen zukünftiger Freiheitsrechte als Grundlage für eine budget-

orientierte Klimapolitik herangezogen. Als Grundlage dafür nahm das Bundesverfassungsgericht eine Budgetberechnung des Sachverständigenrats für Umweltfragen (SRU).

1. Ist nach Ansicht der Bundesregierung § 4 Absatz 1 Satz 7 KSG noch anwendbar oder durch den Beschluss des Bundesverfassungsgerichtes faktisch aufgehoben worden?
 - a) Welche konkreten Konsequenzen aus dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichtes ergeben sich jeweils für subjektive Rechte und Rechtspositionen von Unternehmen und privaten Personen?
 - b) Welche Konsequenzen ergeben sich für die öffentliche Hand?

Die Fragen 1 bis 1b werden gemeinsam beantwortet.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich in seinem Beschluss vom 24. März 2021, veröffentlicht am 29. April 2021, zu § 4 Absatz 1 Satz 7 des Klimaschutzgesetzes (KSG) nicht geäußert, sondern stützt seinen Beschluss im Wesentlichen auf die Grundrechte der Beschwerdeführer in ihrer Ausprägung als intertemporale Freiheitssicherung. Die im KSG festgelegten Ziele und Verpflichtungen richten sich an die öffentliche Hand. Dementsprechend stellt § 4 Absatz 1 Satz 7 KSG ausweislich der Gesetzesbegründung deklaratorisch klar, dass durch das KSG oder aufgrund des KSG keine subjektiven Rechte und klagbare Rechtspositionen begründet werden.

2. Ist nach Einschätzung der Bundesregierung § 4 Absatz 1 Satz 6 KSG, laut dem die Jahresemissionsmengen im Verantwortungsbereich der Bundesregierung verbindlich sind, unverändert anwendbar?

Nach Einschätzung der Bundesregierung ändert der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts nichts an der Regelung des § 4 Absatz 1 Satz 6 KSG, wonach die Jahresemissionsmengen, soweit das KSG auf sie Bezug nimmt, verbindlich sind.

3. Wie beurteilt die Bundesregierung den Beschluss des Bundesverfassungsgerichtes?

Die Bundesregierung hat in Reaktion auf den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts einen Gesetzentwurf zur Änderung des KSG vorgelegt. Der Gesetzentwurf wurde am 24. Juni 2021 vom Bundestag und am 25. Juni 2021 vom Bundesrat beschlossen. Das Gesetz trägt der Maßgabe des Bundesverfassungsgerichts Rechnung, die Fortschreibung der Minderungsziele für die Zeiträume ab dem Jahr 2031 genauer zu regeln. Das Gesetz legt fest, dass die Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2040 um mindestens 88 Prozent gemindert werden und dass im Jahr 2045 Netto-Treibhausgasneutralität erreicht wird. Darüber hinaus werden mit dem Gesetz auch das nationale Klimaschutzziel für das Jahr 2030 auf mindestens 65 Prozent erhöht und Jahresemissionsmengen der Sektoren bis zum Jahr 2030 entsprechend angepasst, um bereits in der Zeit bis zum Jahr 2030 zusätzliche Minderungen von Treibhausgasemissionen zu erreichen.

4. Rechnet die Bundesregierung mit Blick auf die internationale Argumentation des Bundesverfassungsgerichtes mit internationalen Klagen auf mehr Klimaschutz?

Der Bundesregierung liegen keine Erkenntnisse zu künftigen Klageverfahren vor.

5. Bestehen aus Sicht der Bundesregierung vor diesem Hintergrund andere Anforderungen an von ihr geschlossene Handelsverträge?

Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts hebt auch die internationale Dimension des Klimaschutzauftrags aus Artikel 20a des Grundgesetzes (GG) hervor. Hierzu gehört, internationale Handelsvereinbarungen noch stärker am Klimaschutz auszurichten und insbesondere darauf hinzuwirken, die im Übereinkommen von Paris vereinbarten Ziele zu erreichen sowie das Vertrauen anderer Länder in die Machbarkeit von Klimaschutz und den eigenen Realisierungswillen zu stärken. Derzeit wird geprüft, inwiefern sich dies auf die Ausgestaltung einzelner Handelsbeziehungen auswirkt. Die Kompetenz zum Abschluss von Handelsverträgen liegt bei der Europäischen Union. Die Bundesregierung nimmt über den Rat auf die Ausgestaltung einzelner Verträge Einfluss.

6. Sind zukünftig entsprechend der besonderen Bedeutung des Klimaschutzes bei der Bundesregierung auch internationale Rückwirkungen zu erwarten, hinsichtlich
 - a) der Teilnahme und Anreise von Vertretern der Bundesregierung zu internationalen Konferenzen oder der Reisetätigkeit der Bundesregierung,
 - b) klimaschonender internationaler Einsätze der Bundeswehr,
 - c) der Entwicklungspolitik,
 - d) der Beteiligungen der Bundesregierung an Unternehmen wie der Lufthansa und der Deutschen Post?

Die Fragen 6 bis 6d werden aufgrund ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung misst dem Klimaschutz in allen Politikfeldern einschließlich der Reisetätigkeit der Bundesregierung, der internationalen Einsätze der Bundeswehr, der Entwicklungspolitik und der Beteiligungen des Bundes an Unternehmen, eine hohe Bedeutung zu. Gleiches gilt für die Aktivitäten im Rahmen der Klimaaußenpolitik. Dementsprechend wird der Klimaschutz auch zukünftig bei der Ausgestaltung der oben genannten Themen eine wichtige Rolle spielen. Dies gilt auch vor dem Hintergrund des in § 15 KSG gesetzten Ziels, die Bundesverwaltung bis zum Jahr 2030 klimaneutral zu organisieren.

7. Wie werden in die Zukunft gerichtete „Klimaschutzmaßnahmen“ von der Bundesregierung zahlenmäßig und rechtssicher bewertet, auch im internationalen Vergleich?

In § 9 Absatz 2 KSG ist geregelt, dass die Maßnahmenvorschläge der für die Sektoren zuständigen Bundesministerien im Rahmen eines Klimaschutzprogramms wissenschaftliche Abschätzungen zu den voraussichtlichen Treibhausgasminderungswirkungen sowie zu den möglichen ökonomischen, sozialen und weiteren ökologischen Folgen enthält. Vor einer Beschlussfassung holt die

Bundesregierung zudem eine Stellungnahme des Expertenrats für Klimafragen zu den Annahmen zur Treibhausgasreduktion, die dem Klimaschutzprogramm zugrunde liegen, ein (§ 12 Absatz 3 Nummer 3 KSG).

8. Welche Bedeutung hat der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts aus Sicht der Bundesregierung für die vom EU ETS (EU Emissions Trading System) regulierten Emissionen?

Das EU-Emissionshandelssystem (EU ETS) ist für die Bundesregierung ein zentrales Instrument zur Umsetzung der Klimaschutzziele. Aus dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts ergeben sich jedoch aus Sicht der Bundesregierung keine konkreten Maßgaben, inwieweit künftige Minderungen von Treibhausgasemissionen vom EU ETS zu erbringen sind. Das Bundesverfassungsgericht hebt in seinem Beschluss die Gestaltungsspielräume des Gesetzgebers hervor, die konkreten Regelungen zu treffen, um Voraussetzungen und Anreize für die Entwicklung klimaneutraler Alternativen zu schaffen. Die EU-Kommission hat im Rahmen des „Fit for 55“-Pakets unter anderem Vorschläge für Änderungen im Bereich des EU ETS vorgelegt. In diesem Zusammenhang wird sich die Bundesregierung positionieren.

9. Wie unterscheidet sich nach Kenntnis und aus Sicht der Bundesregierung die Klimaschutzgesetzgebung in den Niederlanden und in Österreich von dem von ihr initiierten Bundes-Klimaschutzgesetz in Deutschland?

Viele Staaten haben nationale Klimaschutzgesetze beschlossen beziehungsweise arbeiten diese noch aus, so auch die Niederlande und Österreich. Die nationalen Klimaschutzgesetze weisen in der Regel jeweils individuelle Besonderheiten, Ähnlichkeiten und Unterschiede zum Bundes-Klimaschutzgesetz auf. Deutschland arbeitet im Rahmen der Klimaschutzpolitik mit vielen Staaten eng zusammen, auch mit den Niederlanden und Österreich. Für die konkrete Umsetzung der jeweiligen Klimaschutzziele und die Ausgestaltung entsprechender nationaler Klimaschutzgesetze ist jeder Staat selbst verantwortlich.

10. Hat die Bundesregierung bei der Konzeption des Bundes-Klimaschutzgesetzes den Gesetzesentwurf der Bundestagsfraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN („Entwurf eines Gesetzes zur Festlegung nationaler Klimaschutzziele und zur Förderung des Klimaschutzes (Klimaschutzgesetz – KlimaSchG)“ auf Bundestagsdrucksache 18/1612) berücksichtigt, und wenn ja, inwiefern?

Die Bundesregierung hat im Zuge der Abstimmung des vom Bundesumweltministerium vorgelegten Gesetzentwurfs auch die Vorschläge geprüft, die zum damaligen Zeitpunkt vorlagen.

11. Behält die Bundesregierung ihre bisherige Bewertung zu CO₂-Budgets, sich den Budgetansatz, abgeleitet u. a. aus weltweit durchschnittlichen Pro-Kopf-Budgets oder historischen Emissionen, nicht zu eigen zu machen, bei?

Wenn ja, welche Folgen hat diese Einschätzung auch aus verfassungsrechtlicher Perspektive?

Die Bundesregierung richtet ihre Klimaschutzpolitik an dem völkerrechtlich im Übereinkommen von Paris festgelegten Ziel aus, dass der Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur deutlich unter 2 °C über dem vorindustriellen

Niveau gehalten wird und Anstrengungen unternommen werden, um den Temperaturanstieg auf 1,5 °C über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen.

12. Welchen juristischen Rang misst die Bundesregierung dem Pariser Abkommen vor dem Hintergrund des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichtes zu?

Die Bundesrepublik Deutschland hat das Übereinkommen von Paris ratifiziert. Das Übereinkommen hat damit Gesetzesrang. Darüber hinaus hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss festgestellt, dass das Übereinkommen von Paris insofern verfassungsrechtlich bedeutsam ist, als der durch Artikel 20a GG gewiesene Weg zu global effektivem Klimaschutz derzeit vor allem über dieses Abkommen führt. Die im Übereinkommen von Paris enthaltene und in § 1 Satz 3 KSG in Bezug genommene Temperaturschwelle, wonach der Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur deutlich unter 2 °C über dem vorindustriellen Niveau zu halten ist und Anstrengungen unternommen werden, um den Temperaturanstieg auf 1,5 °C über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen, ist zudem nach dem Bundesverfassungsgericht als gesetzgeberische Konkretisierung des verfassungsrechtlich gebotenen Klimaschutzgebots im Rahmen von Artikel 20a GG zu verstehen.

13. Welche Folgen hat das für die Mitwirkung der Bundesregierung bzw. der Europäischen Union an der weiteren Umsetzung des Pariser Abkommens?

Die Bundesregierung setzt sich auf allen Ebenen – international, innerhalb der Europäischen Union und national – für eine ambitionierte Umsetzung des Übereinkommens von Paris ein.

14. Verfolgt die Bundesregierung vor dem Hintergrund des BVerfG-Beschlusses eine Politik, die um die überprüfbare Erreichung von Zielen oder aber um die Abfassung von Zielen bemüht ist?

Die Klimaschutzpolitik der Bundesregierung ist darauf ausgerichtet, die festgelegten Klimaschutzziele verbindlich umzusetzen. Das Bundes-Klimaschutzgesetz schafft einen verbindlichen Planungsrahmen und regelt die Klimaschutzziele sowie die für die einzelnen Sektoren maßgeblichen Jahresemissionsmengen. Das Klimaschutzprogramm benennt die Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele. Grundlage für die Überprüfung der Zielerreichung sind die Emissionsdaten nach § 5 KSG, die jeweils zum 15. März eines Jahres für das Vorjahr vom Umweltbundesamt veröffentlicht und anschließend vom Expertenrat für Klimafragen nach § 12 Absatz 1 KSG innerhalb von einem Monat geprüft werden. Weisen die Emissionsdaten eine Überschreitung der zulässigen Jahresemissionsmengen für einen Sektor in einem Berichtsjahr aus, dann legt das zuständige Bundesministerium innerhalb von drei Monaten ein Sofortprogramm vor, das die Einhaltung der Jahresemissionsmengen des Sektors für die folgenden Jahre sicherstellt (§ 8 KSG).

