

Klimaschutzgesetz und Klimaschutzplan: Kohärentes Schutzkonzept oder klimapolitisches Feigenblatt?

I. Einleitung

Deutschland hat auf das Pariser Übereinkommen¹ aus dem Jahr 2015 unmittelbar mit einem rechtlich nicht nach außen bindenden „Klimaschutzplan 2050“² reagiert. Er setzt die in Art. 4 Abs. 19 Pariser Übereinkommen optional für die Vertragsstaaten vorgesehene Langfriststrategie um. Der Klimaschutzplan 2050 bereitete den Boden für das Bundes-Klimaschutzgesetz, das allerdings erst im Jahr 2019 – und wohl auch nur aufgrund der massiven Proteste von Nichtregierungsorganisationen wie „Fridays for Future“ – auf den Weg gebracht wurde und im Dezember 2019³ in Kraft trat.

Hierdurch hat das deutsche Klimaschutzrecht tiefgreifende Veränderungen, die einem Paradigmenwechsel gleichkommen, erfahren.⁴ Dieser Paradigmenwechsel ist durch eine Steuerung gekennzeichnet, die dem bisherigen sektoral-instrumentell ausgestalteten Klimaverwaltungsrecht⁵ eine Art politisches Planungsrecht überstülpt: Mittel- und langfristige Pläne sollen im Zusammenspiel mit dem bisherigen und erneuerten Instrumentarium die Erreichung internationaler Klima-

* Die Verfasserin ist Inhaberin des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insb. Verwaltungs- und Umweltrecht sowie geschäftsführende Direktorin des Instituts für Energie-, Umwelt- und Seerecht (IfEUS) der Universität Greifswald. Die hier verschriftlichte und in Teilen erweiterte Vortragsfassung basiert im Wesentlichen auf Ergebnissen aus *Schlacke/Lammers*, EurUP 2018, 424; *Schlacke/Knodt*, ZUR 2019, 404; *Schlacke/Knodt*, JEEPL 2019, 323; *Schlacke*, EnWZ 2020, 355; *Schlacke*, EurUP 2020, 338; *Schlacke/Köster/Wentzien/Thierjung*, EnWZ 2021, 7; *Schlacke*, NVwZ 2021, 912; *Schlacke/Köster/Thierjung*, EuZW 2021, 620 sowie *Schlacke/Wentzien/Thierjung/Köster*, Oxford Open Energy 2022, 1.

¹ UNTS Vol. 54113, S. 1; deutsche Fassung BGBl. II 2016, S. 1082.

² BMU (Hrsg.), Klimaschutzplan 2050 – Klimaschutzpolitische Ziele und Grundsätze der Bundesregierung, Stand November 2016, 2. Aufl. 2019, online www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/klimaschutzplan_2050_bf.pdf (abgerufen am 9.11.2021); hierzu bereits ausführlich: *Schlacke*, EurUP 2020, 338 (340).

³ Art. 4 des Gesetzes zur Einführung eines Bundes-Klimaschutzgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften v. 12.12.2019, BGBl. I 2019, S. 2513 (2521).

⁴ Hierzu bereits *Schlacke*, EurUP 2020, 338 (338).

⁵ *Burgi*, NVwZ 2021, 1401 ff.; *Franzius*, RdE 2021, 521 (523 f.).

schutzziele gewährleisten.⁶ Eingebettet ist dieses „Politikplanungsrecht“⁷ in ein Mehrebenensystem⁸, in dem die Bälle der Akteure – bildlich gesprochen wie in einem Pingpong-Spiel – von einer Ebene auf die andere – d.h. von der europäischen auf die mitgliedstaatliche – und zurück gespielt werden. In Deutschland als föderalem Bundesstaat ist hierbei auch noch die Landesebene zu beachten.

Ziel des Beitrags ist, diese Entwicklungen nicht nur aufzuzeigen, sondern darüber hinaus der Frage nachzugehen, wie diese neuartige Steuerung im Hinblick auf ihre Geeignetheit zur Zielerreichung aus rechtswissenschaftlicher Sicht zu bewerten ist.

II. Entwicklung der Verantwortungsverteilung im Mehrebenensystem⁹

Das Klimaschutzrecht hat sich in den letzten drei Jahren von einem inkrementell-instrumentellen Ansatz hin zu einem auf Pläne setzenden „Politikplanungsrecht“ im Mehrebenensystem¹⁰ entwickelt.¹¹ Ausgangspunkt dieser Entwicklung ist die europäische Governance-Verordnung 2018/1999, die Ende 2018 in Kraft trat (1.). Hierauf hat der deutsche Gesetzgeber mit dem Bundes-Klimaschutzgesetz Ende 2019 reagiert (2.). Den nächsten Ball spielte fast zeitgleich die Europäische Union (EU) in Form der Verkündung des Europäischen Green Deal durch die Kommissionspräsidentin im Herbst 2019 ins Spielfeld. Hieraus resultierte der Erlass des EU-Klimagesetzes im Juni 2021 (3.). Kurz vor dem Inkrafttreten des EU-Klimagesetzes betrat mit dem Bundesverfassungsgericht ein weiterer Spieler das Feld und spielte mit seinem Klimabeschluss aus März 2021 (4.) den Ball erneut ins deutsche Feld, was zur ersten Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes (5.) führte. Mit dem Vorschlag des „Fit for 55“-Legislativpakets der Europäischen Kommission, veröffentlicht im Juli 2021, hat wiederum die EU den Ball aufgegriffen (6.). Das Spiel ist also noch lange nicht zu Ende.

1. Die EU-Governance-Verordnung (2018)

Der Erlass des Gesetzespakets „Saubere Energie für alle Europäer“¹² zur Errichtung der Europäischen Energie- und Klimaunion 2018 änderte in großem Umfang

⁶ Schlacke, EurUP 2020, 338 (338; 345).

⁷ Reese, ZUR 2020, 641 (642); dies aufgreifend Franzius, VVDStRL 2021 (i.E.).

⁸ Zum Klimaschutzrecht im Mehrebenensystem bereits Schlacke, EnWZ 2020, 355.

⁹ Der Stand bis zum Jahr 2020 wird bei Schlacke, EnWZ 2020, 355 bereits behandelt.

¹⁰ Zum Begriff des Mehrebenensystems, insb. im Zusammenhang mit dem Klimaschutzrecht, jüngst Franzius, RdE 2021, 521 ff.

¹¹ S.o. unter I.

¹² Europäische Kommission, Clean energy for all Europeans package, online www.ec.europa.eu/energy/topics/energy-strategy/clean-energy-all-europeans_en (abgerufen am 9.11.2021).

das energie- und klimaschutzbezogene Sekundärrecht. Das Kernregelwerk dieses Gesetzespakets ist die sog. Governance-Verordnung (EU) 2018/1999¹³ über die Errichtung einer Europäischen Energieunion. Trotz der Rechtsformenwahl einer in den Mitgliedstaaten unmittelbar wirkenden Verordnung¹⁴ ist die durch diese Verordnung erreichte Steuerung als „weich“, als „soft-Governance“, zu bezeichnen.¹⁵ Dies liegt darin begründet, dass die EU für die Bereiche der Energieeffizienz und der erneuerbaren Energien im Jahr 2019 die unionsweiten, übergreifenden Ziele für 2030 zwar erhöht,¹⁶ diese Ziele aber nicht mehr auf die einzelnen Mitgliedstaaten heruntergebrochen hat – wie es noch bis 2020¹⁷ der Fall war.¹⁸ Die Einhaltung der Ziele in den Bereichen erneuerbarer Energien und Energieeffizienz soll(te) ab 2019 die Governance-Verordnung über ihren Governance-Mechanismus gewährleisten, der aus zwei zentralen Instrumenten besteht: Zur Erreichung der EU-weiten Ziele werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, Langfriststrategien für den Zeitraum 2021 bis 2050 zu erarbeiten und integrierte nationale Energie- und Klimapläne (engl. National Energy and Climate Plans, NECPs) für einen Zeitraum von 2021 bis 2030 zu erstellen und in einem ein- bis zweijährigen Rhythmus die diesbezüglichen Fortschritte an die Kommission zu berichten.¹⁹ Die integrierten nationalen Energie- und Klimapläne sind das Kerninstrument des Governance-Mechanismus: Hier beschreiben die Mitgliedstaaten sämtliche Ziele und Maßnahmen, die vor allem den Ausbauzielen für erneuerbare Energien und Energieeffizienz dienen.²⁰ Ob die EU-weiten Ziele durch die Beiträge der Mitgliedstaat-

¹³ VO (EU) 2018/1999 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz v. 11.12.2018, ABIEU L 328/1; hierzu bereits *Schlacke/Lammers*, EurUP 2018, 424; *Schlacke/Knodt*, ZUR 2019, 404; *Schlacke/Knodt*, JEEPL 2019, 323; *Ludwigs*, in: Ruffert (Hrsg.), Europäisches Sektorales Wirtschaftsrecht, 2. Aufl. 2020, § 5, Rn. 278–284; sowie knapp *Schlacke*, EnWZ 2020, 355 (357) und *Franzius*, VVDStRL 2021 (i.E.).

¹⁴ Art. 288 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV), 26.10.2012, ABIEU C 326/47.

¹⁵ *Schlacke/Knodt*, JEEPL 2019, 323 (327–328).

¹⁶ Auf 32 % Energie aus erneuerbaren Quellen gemäß Art. 3 Abs. 1 S. 1 RL (EU) 2018/2001 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen v. 11.12.2018, ABIEU L 328/82 sowie 32,5 % mehr Energieeffizienz gemäß Art. 1 Abs. 1 RL 2012/27/EU zur Energieeffizienz v. 25.10.2012 i.d.F. des Art. 1 RL (EU) 2018/2002 zur Änderung der RL 2012/27/EU v. 11.12.2018, ABIEU L 328/210.

¹⁷ 20 % Treibhausgasemissionssenkung ggü. 1990, 20 % der Energie aus erneuerbaren Quellen und 20 % mehr Energieeffizienz in 2020: Europäische Kommission, Mitteilung, 20 und 20 bis 2020 – Chancen Europas im Klimawandel, 23.1.2008, COM (2008) 30 endg.; Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Rates v. 11./12.12.2008, 17271/1/08 REV 1; Erwägungsgrund (9) RL 2009/28/EG zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen v. 23.4.2009, ABIEU L 140/16 (außer Kraft); Erwägungsgründe (3)–(5) Entscheidung Nr. 406/2009/EG über die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen v. 23.4.2009, ABIEU L 140/136.

¹⁸ *Schlacke/Lammers*, EurUP 2018, 424 (425).

¹⁹ Art. 1 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1, Art. 15 Abs. 1, Art. 17 Abs. 1 Governance-VO; ausführlich bei *Schlacke/Lammers*, EurUP 2018, 424 (425–428; 429).

²⁰ Die integrierten nationalen Energie- und Klimapläne haben die fünf Dimensionen der Energieunion gem. Art. 1 Abs. 2 Governance-VO abzudecken: Sicherheit der Energieversorgung, Energiebinnenmarkt, Energieeffizienz, Dekarbonisierung sowie Forschung, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit; zu den weiteren Anforderungen: Art. 3, Art. 4 Governance-VO.

ten erreicht werden, hat die Kommission zu überwachen.²¹ Falls ein Mitgliedstaat hinter eigenen Zielsetzungen zurückbleibt oder aber das EU-weite Ziel nicht erreicht wird, kann die Kommission lediglich Empfehlungen erteilen, die von den Mitgliedstaaten „gebührend“ zu berücksichtigen sind: Gerichtlich durchsetzbar sind allenfalls Verstöße gegen Verfahrensrecht, wie etwa ein Unterlassen der Meldung eines integrierten nationalen Energie- und Klimaplan, grundsätzlich aber nicht die Verfehlung von in den Plänen gesetzten, mitgliedstaatlichen Zielen.²²

Der Paradigmenwechsel auf der EU-Ebene führt mithin zu einer Verzahnung der EU-Energie- und Klimapolitik über die Governance-Verordnung: EU-weite Ziele bis 2030 werden mit prozeduralen Pflichten (Planerstellung, Berichterstattung und Fortschreibung) der Mitgliedstaaten unterlegt,²³ wobei eine Zielverfehlung wie beschrieben durch die EU nur sehr eingeschränkt durchsetzbar ist. Lediglich im Bereich der Klimaschutzverordnung 2018/842²⁴ (Effort Sharing Regulation) für die Sektoren Gebäude, Verkehr und kleinere Energieanlagen verbleibt es bei einer „ordnungsrechtlichen“ Steuerung mit entsprechender gerichtlicher Überprüfung mittels Vertragsverletzungsverfahrens durch den Europäischen Gerichtshof, denn die Klimaschutzverordnung legt weiterhin verbindliche mitgliedstaatliche Emissionsreduktionsziele fest.

2. Das Bundes-Klimaschutzgesetz (2019)

Die Governance-Verordnung mit unmittelbarer Wirkung gegenüber den Mitgliedstaaten erforderte keinen nationalen gesetzgeberischen Umsetzungsakt.²⁵ Die Bundesregierung – federführend das Wirtschafts- (BMWi) und nicht das Umweltministerium (BMU) – erstellte Ende 2019 ihren integrierten nationalen Energie- und Klimaplan²⁶ durch Zusammenziehen aller klimapolitisch relevanten Maßnahmen. Die gleichfalls nach der Governance-Verordnung erforderliche Langfriststrategie existierte bereits in Form des Klimaschutzplans 2050 aus dem Jahr 2016.²⁷ Dennoch sah sich der Gesetzgeber – auch durch zunehmende Proteste der Nichtregierungsorganisationen – im Jahr 2019 veranlasst, das Bundes-Klimaschutzge-

²¹ Art. 13 Governance-VO.

²² Etwas differenzierter *Schlacke/Lammers*, EurUP 2018, 424 (433–435); *Lammers/Römling*, ZUR 2019, 332 (334).

²³ Zu diesem Paradigmenwechsel bereits *Schlacke/Knodt*, ZUR 2019, 404 (406).

²⁴ VO (EU) 2018/842 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen v. 30.5.2018, ABIEU L 156/26, die ab 2021 die o.g. Lastenteilungs-Entscheidung Nr. 406/2009/EG ersetzt.

²⁵ Art. 288 AEUV; so auch *Verheyen/Pabsch*, Warum EU-Recht ein deutsches Klimaschutzgesetz unabdngbar macht, 9.4.2019, online www.greenpeace.de/files/publications/20190409-greenpeace-rechtsgutachten-klimaschutzgesetz.pdf (abgerufen am 11.11.2021), S. 7–8; *Albrecht*, NuR 2020, 370 (378).

²⁶ BMWi, Entwurf des integrierten nationalen Energie- und Klimaplan, 4.1.2019; BMWi, Integrierter Nationaler Energie- und Klimaplan, 10.6.2020; online www.bmwi.de/Redaktion/DE/Textsammlungen/Energie/necp.html (abgerufen am 9.11.2021).

²⁷ S.o. unter I., II.1.; s. auch *Albrecht*, NuR 2020, 370 (378).

setzung²⁸ zu erlassen. Es überspannt, nicht aber überformt das bestehende Klimaschutzrecht, das sich mit den drei Säulen Emissionshandelsrecht,²⁹ Recht der erneuerbaren Energien³⁰ und Recht der Energieeffizienz³¹ darstellen lässt.³²

a) Zentrale Regelungen des Bundes-Klimaschutzgesetzes

Erstmals legte das Bundes-Klimaschutzgesetz 2019 ein für die Bundesregierung geltendes Treibhausgasminierungsziel bis 2030 von mindestens 55 % gegenüber 1990 fest (§ 3 Abs. 1 S. 2 KSG a.F.). Im Übrigen bedient es sich für die Zielerreichung einer neuen Grundstruktur, die dem Budgetansatz folgt: Für einzelne Sektoren – Energie, Industrie, Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft, Abfall und Sonstiges – werden Jahresemissionsmengen für Treibhausgase festgelegt, die nicht überschritten werden dürfen (§ 4 Abs. 1 KSG i. V. m. Anlage 2).³³ Zur Einhaltung werden die Bundesregierung, sowie die einzelnen federführenden Ressorts, also beispielsweise für den Verkehrssektor auch das Verkehrsministerium, verpflichtet (§ 4 Abs. 4 S. 1 KSG).³⁴ Es ist gerade nicht mehr das Umweltministerium allzuständig für die Klimaschutzregulierung.³⁵

aa) Sofortprogramm

Werden die Jahresbudgets in einem Sektor überschritten, ist vom zuständigen Ressort ein vom Bundestag zu verabschiedendes Sofortprogramm zu erstellen, das Maßnahmen enthält, die weitere Treibhausgasminierung bezwecken (§ 8 Abs. 1 KSG).³⁶

²⁸ Art. 1 des Gesetzes zur Einführung eines Bundes-Klimaschutzgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften v. 12.12.2019, BGBl. I 2019, S. 2513; ausführlich u.a.: *Franzius*, EnWZ 2019, 435; *Scharlau* u.a., NVwZ 2020, 1; *Albrecht*, NuR 2020, 370; *Kment*, NVwZ 2020, 1537 (1539–1544); *Wickel*, ZUR 2021, 332 sowie bereits *Schlacke*, EurUP 2020, 338; *Schlacke*, EnWZ 2020, 355 (359–362).

²⁹ Hierzu zählen u.a. das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG) v. 21.7.2011, BGBl. I, S. 1475; die Emissionshandels-VO (EHV 2030) v. 29.4.2019, BGBl. I, S. 538 sowie das Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) v. 12.12.2019, BGBl. I, S. 2728.

³⁰ Für den Strombereich u.a.: Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) v. 21.7.2014, BGBl. I, S. 1066; Energieleitungsausbaugesetz (EnLAG) v. 21.8.2009, BGBl. I, S. 2870; Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG) v. 28.7.2011, BGBl. I, S. 1690 sowie das Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) v. 7.7.2005, BGBl. I, S. 1970, 3621; für den Wärmebereich u.a.: Gebäudeenergiegesetz (GEG) v. 8.8.2020, BGBl. I, S. 1728; für den Kraftstoffbereich u.a.: Biokraftstoffquotengesetz (BioKraftQuG) v. 18.12.2006, BGBl. I, S. 3180.

³¹ Hierzu zählen u.a. das Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz (KWKG) v. 21.12.2015, BGBl. I, S. 2498; das Energieeinsparungsgesetz (EnEG) v. 1.9.2005, BGBl. I, S. 2684; das Energieverbrauchsrelevante-Produkte-Gesetz (EVPG) v. 27.2.2008, BGBl. I, S. 258; das Energieverbrauchskennzeichnungsgesetz (EnVKG) v. 10.5.2012, BGBl. I, S. 1070 sowie das Gebäudeenergiegesetz (GEG) v. 8.8.2020, BGBl. I, S. 1728.

³² Dazu ausführlich *Schlacke*, Umweltrecht, 8. Aufl. 2021, § 16 Rn. 57 ff.

³³ S. hierzu *Scharlau* u.a., NVwZ 2020, 1 (3) sowie bereits *Schlacke*, EurUP 2020, 338 (339) und *Franzius*, VVDStRL 2021 (i.E.) zur Maßstabfunktion der Klimaschutzziele und des KSG.

³⁴ *Franzius*, EnWZ 2019, 435 (436); *Kment*, NVwZ 2020, 1537 (1541).

³⁵ Vgl. *Scharlau* u.a., NVwZ 2020, 1 (4).

³⁶ *Scharlau* u.a., NVwZ 2020, 1 (4).

Die Überprüfung der Einhaltung der Jahresemissionsbudgets obliegt dem Umweltbundesamt, das die Emissionsdaten für das vergangene Jahr liefert (§ 5 Abs. 1 KSG) und dem Expertenrat für Klimafragen, der i. S. e. Notarsfunktion die Daten überprüft (§ 12 Abs. 1 KSG).³⁷ Das erste Monitoring fand in diesem Frühjahr statt.³⁸

Am 22. September 2021 hat die Bundesregierung ein erstes Sofortprogramm im Gebäudesektor – „Maßnahmen für den Sektor Gebäude“ – beschlossen.³⁹ Dieses wurde vom Wirtschafts- (BMWi) und Innenministerium (BMI) vorgelegt.⁴⁰ Grund hierfür war die 67-prozentige Wahrscheinlichkeit einer Überschreitung von 2 Mio. t CO₂-Äq. des zulässigen Werts von 118 Mio. t CO₂-Äq. im Gebäudesektor für 2020.⁴¹ Das Sofortprogramm beinhaltet zunächst eine zusätzliche Verpflichtungsermächtigung für die Bundesförderung effizienter Gebäude zur Sicherstellung eines zusätzlichen Neuzusagevolumens für Förderanträge in Höhe von insgesamt 11,5 Mrd. Euro bei zeitnaher Bereitstellung der Mittel, um im Bereich der KfW-Programme einen drohenden Programmstopp zu verhindern.⁴² Weitere Maßnahmen sind u. a. das Vorziehen der Überprüfung des Gebäudeenergiegesetzes auf 2022, eine Anhebung der Neubaustandards im Gebäudeenergiegesetz sowie zusätzlich eine Mrd. Euro als Programmmittel für den klimagerechten sozialen Wohnungsbau.⁴³

bb) Klimaschutzprogramm

Die Treibhausgasminde- rung bis 2030 soll ein Plan, nämlich das Klimaschutzprogramm, das von der Bundesregierung erstellt wird, erreichen (§ 9 KSG). Es ist

³⁷ Kritisch zu dieser Aufgabenverteilung: *Scharlau* u. a., NVwZ 2020, 1 (5).

³⁸ Expertenrat für Klimafragen, Bericht zur Vorjahresschätzung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2020 – Prüfung und Bewertung der Emissionsdaten gemäß § 12 Abs. 1 Bundes-Klimaschutzgesetz, 15.4.2021, online www.expertenrat-klima.de/content/uploads/2021/04/210415_Bericht_Expertenrat_Klimafragen_2021-2.pdf (abgerufen am 9.11.2021).

³⁹ Maßnahmen auf Basis des § 8 Absatz 2 des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG) für den Sektor Gebäude, 21.9.2021, online www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/massnahmen-im-gebauedese-ktor-gemass-bundes-klimaschutzgesetz-verabschiedet.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (abgerufen am 9.11.2021).

⁴⁰ Online abrufbar unter www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Energie/20211021-massnahmen-gebaude-2020.html (abgerufen am 30.11.2021).

⁴¹ Expertenrat für Klimafragen, Bericht zur Vorjahresschätzung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2020 – Prüfung und Bewertung der Emissionsdaten gemäß § 12 Abs. 1 Bundes-Klimaschutzgesetz, 15.4.2021, online www.expertenrat-klima.de/content/uploads/2021/04/210415_Bericht_Expertenrat_Klimafragen_2021-2.pdf (abgerufen am 9.11.2021), S. 9.

⁴² Maßnahmen auf Basis des § 8 Absatz 2 des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG) für den Sektor Gebäude, 21.9.2021, online www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/massnahmen-im-gebauedese-ktor-gemass-bundes-klimaschutzgesetz-verabschiedet.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (abgerufen am 9.11.2021), S. 1–2.

⁴³ Maßnahmen auf Basis des § 8 Absatz 2 des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG) für den Sektor Gebäude, 21.9.2021, online www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/massnahmen-im-gebauedese-ktor-gemass-bundes-klimaschutzgesetz-verabschiedet.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (abgerufen am 9.11.2021), S. 2.

gerade nicht der integrierte nationale Energie- und Klimaplan (NECP), der nach der Governance-Verordnung erforderlich ist⁴⁴ – dieser wird im Bundes-Klimaschutzgesetz lediglich mittelbar adressiert, indem § 10 Abs. 3 KSG auf die integrierten nationalen Fortschrittsberichte gemäß Art. 17 EU-Governance-Verordnung verweist, die erforderlich für die Fortschreibung der integrierten nationalen Energie- und Klimapläne sind.⁴⁵ Im Übrigen wird der integrierte Energie- und Klimaplan nicht explizit erwähnt oder definiert.⁴⁶ Er wird – so entsteht der Eindruck – von der Bundesregierung lediglich als Berichtspflicht eingeordnet.

Das Klimaschutzprogramm ist ein großes Bündel unterschiedlicher gesetzlicher Regelungen – seien es eigenständige Gesetze – wie das Brennstoffemissions-handelsgesetz und das Gebäudeenergiegesetz⁴⁷ – oder gesetzliche Änderungen – wie solche des Steuerrechts.⁴⁸ Anders als im Falle des Klimaschutzplanes, bei dem es sich um eine politische Strategie handelt, ist das Klimaschutzprogramm ein Plan im verwaltungsrechtlichen Sinne, der sich durch Zielsetzungen und Maßnahmen auszeichnet, die das Programm erreichen soll.⁴⁹ Freilich entfaltet nicht er selbst, sondern nur die in ihm enthaltenen gesetzlichen Regelungen Außenwirkung.

cc) Rolle des Klimaschutzplans im Bundes-Klimaschutzgesetz

Die deutsche Langfriststrategie i.S.d. Pariser Klimaabereinkommens und der EU-Governance-Verordnung ist der Klimaschutzplan, der im Bundes-Klimaschutzgesetz allerdings nur durch eine Legaldefinition Erwähnung findet.⁵⁰ Beim Klimaschutzplan handelt es sich um eine politische Strategieerklärung und nicht um einen Plan im verwaltungsrechtlichen Sinne – er enthält nur grobe Absichtserklärungen, um Klimaneutralität bis 2050 zu erreichen.⁵¹

⁴⁴ Überlegungen zur Einbettung von integrierten nationalen Energie- und Klimaplänen sowie Langfriststrategien in das KSG bereits bei *Schlacke/Lammers*, EurUP 2018, 424 (436–437).

⁴⁵ Hierzu auch kritisch *Franzius*, EnWZ 2019, 435 (436–437) unter Verweis auf *Schlacke*, Tagesspiegel v. 20.3.2019 sowie zur mangelnden Verzahnung von Klimaschutzplan, Klimaschutzprogrammen und NECPs: *Schlacke*, EnWZ 2020, 355 (360; 361).

⁴⁶ *Schlacke*, EnWZ 2020, 355 (360); anlässlich des Gesetzesentwurfs bereits kritisch *Verheyen/Pabsch*, Warum EU-Recht ein deutsches Klimaschutzgesetz unabdingbar macht, 9.4.2019, online www.greenpeace.de/files/publications/20190409-greenpeace-rechtsgutachten-klimaschutzgesetz.pdf (abgerufen am 11.11.2021), S. 15.

⁴⁷ S. o. unter II.2.

⁴⁸ Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050, Oktober 2019, online www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1679914/e01d6bd855f09bf05cf7498e06d0a3ff/2019-10-09-klima-massnahmen-data.pdf?download=1 (abgerufen am 9.11.2021); hierzu ausführlich *Franzius*, EnWZ 2019, 435 (437–440).

⁴⁹ Zunächst noch anders bewertet in *Schlacke*, EnWZ 2020, 355 (360); ausführlich in diesem Sinne aber nunmehr *Schlacke*, EurUP 2020, 338 (340–341).

⁵⁰ § 2 Nr. 7 KSG.

⁵¹ *Schlacke*, EurUP 2020, 338 (340).

b) Bindungswirkung des Bundes-Klimaschutzgesetzes

Bezüglich der rechtlichen Bindungswirkung ist zwischen der Klimaschutzplanung sowie den Zielen des Bundes-Klimaschutzgesetzes und in diesem Zusammenhang dem Berücksichtigungsgebot des § 13 Abs. 1 KSG⁵² zu differenzieren.⁵³

aa) Bindungswirkung der Klimaschutzplanung

Abseits gesetzlicher Regelungen, die in Umsetzung von Klimaschutzplan und Klimaschutzprogramm erlassen werden, binden diese Pläne die Bundesregierung und die Bundesministerien, die zentral für einen Sektor verantwortlich sind.⁵⁴ Darüber hinaus wirken sie nicht unmittelbar auf andere Bundesplanungen (z. B. auf Bedarfsplanungen im Verkehrs- und Energieleitungsbereich), Landesplanungen (z. B. auf die Raumordnung) oder Kommunalplanungen (z. B. die Bauleitplanung) ein.⁵⁵

bb) Bindungswirkung der Klimaschutzziele

Während die Klimaschutzplanung keine unmittelbare Bindungswirkung für Fach- und Gesamtpläne von Bundes- und Landesverwaltungen oder Kommunen entfaltet, so gilt dies nicht für die Klimaschutzziele des Bundes-Klimaschutzgesetzes: § 13 Abs. 1 schreibt vor, dass Träger öffentlicher Aufgaben bei ihren Planungen und Entscheidungen die Klimaschutzziele des Bundes-Klimaschutzgesetzes „zu berücksichtigen“ haben.⁵⁶ Da diese Bestimmung sowohl auf die Ziele als auch den Zweck – Erfüllung der nationalen Klimaschutzziele⁵⁷ – des Bundes-Klimaschutzgesetzes verweist, sind jedenfalls alle übergreifenden Ziele gemeint, d. h. das 2030-, 2040-, 2045- und 2050-Ziel.⁵⁸ Fraglich ist, ob zusätzlich die nach § 4 KSG festgelegten Minderungsziele erfasst sind.⁵⁹ Der Wortlaut des § 13 Abs. 1 KSG – „Zweck dieses Gesetzes und die zu seiner Erfüllung festgelegten Ziele“ – bedarf weiterer Interpretation. Denn Zweck des Gesetzes ist u. a. die Erfüllung der nationalen Klimaschutzziele (§ 1 KSG), welche unter der Überschrift nationaler Klimaschutzziele gemäß § 3 KSG die o. g. übergreifenden Ziele sind. Dies führt in der Zusammenschau von § 13 Abs. 1 i. V. m. § 1 und § 3 KSG zu einer Tautologie, denn

⁵² Umfassend zu § 13 KSG vgl. *Schink*, NuR 2021, 1.

⁵³ Umfassende Behandlung dieser Fragestellung bereits bei: *Schlacke*, EurUP 2020, 338.

⁵⁴ *Schlacke*, EurUP 2020, 338 (341).

⁵⁵ *Schlacke*, EurUP 2020, 338 (341); zur Erforderlichkeit planerischer Instrumente: *Franzius*, VVDStRL 2021 (i. E.).

⁵⁶ *Schlacke*, EurUP 2020, 338 (341); *Scharlau* u. a., NVwZ 2020, 1 (5–6).

⁵⁷ § 1 KSG.

⁵⁸ § 3 Abs. 1 Nrn. 1, 2, Abs. 2 KSG; so auch *Schlacke*, EurUP 2020, 338 (341) vor der 1. KSG-Novelle.

⁵⁹ Um die es im Folgenden ausschließlich geht; unbenommen bleiben Überlegungen zu der Frage, wie der Bund seiner Koordinationsaufgabe gegenüber den Ländern bezüglich der Klimaschutzziele nachkommen könnte, hierzu *Wickel*, ZUR 2021, 332 (337–338); s. auch *Köck/Kohlrausch*, ZUR 2021, 610 (615–616).

so sind die nationalen Klimaschutzziele und die nationalen Klimaschutzziele zu berücksichtigen. Sinnhaft wäre es also, wenn die zur Erfüllung des Gesetzeszweckes (nationale Klimaschutzziele gemäß § 3 KSG) gesetzten weiteren Ziele des § 4 Abs. 1 KSG gemeint wären.⁶⁰ Hierfür spricht auch der Wortlaut des § 4 Abs. 1 KSG, nach welchem die jährlichen Minderungsziele zur Erfüllung der nationalen Klimaschutzziele, die gemäß § 1 KSG Gesetzeszweck sind, festgelegt werden. Die Wortlautauslegung von § 13 Abs. 1 i. V. m. §§ 1, 3 Abs. 1, 4 Abs. 1 KSG ergibt also zunächst, dass die nationalen Klimaschutzziele und die jährlichen Minderungsziele zu berücksichtigen sind. Die Gesetzgebung ist insofern nicht aufschlussreich, als sie sich bezüglich § 13 KSG auf „den Zweck dieses Gesetzes und die zu seiner Erfüllung festgelegten Ziele“⁶¹ bezieht und nicht zwischen § 3 und § 4 KSG differenziert. Sinn und Zweck des § 13 Abs. 1 KSG ist schließlich, die Vorbildfunktion der öffentlichen Hand im Sinne einer Lückenfüllung zu konkretisieren, indem der Schutz des Klimas von allen Hoheitsträgern zu berücksichtigen ist, wenn nicht – wie beispielsweise im Baurecht – eine derartige Bestimmung schon existiert.⁶² Dieses Berücksichtigungsgebot soll bei allen öffentlichen Planungen und Entscheidungen mit und ohne Außenwirkung eingreifen, soweit für sie gesetzlich Entscheidungsspielräume eröffnet sind; das sind Beurteilungs-, Ermessens- und Abwägungsspielräume.⁶³ Dass allerdings § 13 Abs. 1 S. 2 KSG klarstellt, dass § 13 Abs. 1 KSG in die verfassungsmäßige Kompetenzordnung nicht eingreift, m. a. W. keine neue Aufgaben für Länder und Kommunen etabliert,⁶⁴ bedeutet nach der Gesetzesbegründung wiederum, dass über das Bundes-Klimaschutzgesetz „nur das allgemeine Vorbildgebot als ein allgemein gehaltenes Berücksichtigungsgebot für Klimaschutzbelange“⁶⁵ vorgegeben wird. Diese Klarstellung scheint das gefundene Ergebnis zu verwässern. Letztlich ist ein Blick auf die Natur und Ausgestaltung der Minderungsziele aufschlussreich: § 4 Abs. 1 i. V. m. Anlage 2 KSG differenziert die jährlichen Minderungsziele bis 2030 in für den Bund verbindliche⁶⁶, sektoral festgelegte Jahresemissionsmengen aus.⁶⁷ Für hoheitliche Bundesentscheidungen ist es daher Bundesaufgabe, die sektoralen Jahresemissionsmengen weiter zahlenmäßig aufzuteilen. Gibt es dieses Maß nicht, kann bei Bundesentscheidungen i. S. v. § 13 Abs. 1 KSG im Ergebnis wohl auch nur ein allgemeiner Klima-

⁶⁰ *Verheyen/Schayani*, ZUR 2020, 412 (419) bezeichnen die Sektorziele des § 4 KSG als Zielmaßstab des § 13 KSG und gehen von einer tragenden Rolle des § 13 KSG für die Einhaltung der Minderungsziele und Jahresemissionsmengen aus.

⁶¹ BT-Drucks. 19/14337, S. 36.

⁶² BT-Drucks. 19/14337, S. 36.

⁶³ BT-Drucks. 19/14337, S. 36; *Schlacke*, EurUP 2020, 338 (341); *Scharlau* u. a., NVwZ 2020, 1 (6).

⁶⁴ Hierzu *Scharlau* u. a., NVwZ 2020, 1 (5).

⁶⁵ BT-Drucks. 19/14337, S. 36.

⁶⁶ BT-Drucks. 19/14337, S. 28.

⁶⁷ Zu einer möglichen länderbezogenen Aufteilung der Jahresemissionsmengen *Kohtrausch*, ZUR 2020, 262 (272); zu den Auswirkungen dieses sektoralen Ansatzes auf die Länder *Wickel*, ZUR 2021, 332 (337–338).

schutzbelang berücksichtigt werden, auch wenn nominell nichts dagegenspricht, dass auch die Minderungsziele zu berücksichtigen sind. Zumindest für jegliche hoheitliche Entscheidung außerhalb des Bundeszugriffs sieht auch § 4 Abs. 1 KSG bei genauem Lesen, d.h. unter Betonung der Tatsache, dass die Minderungsziele *durch* die Jahresemissionsmengen festgelegt werden, wobei Letztere nach der Gesetzesbegründung *nur den Bund* binden,⁶⁸ keine Bindungswirkung vor. Die Erreichung der Minderungsziele liegt somit außerhalb der Erledigung von Bundesaufgaben nicht in den Händen von Ländern und Kommunen. Hieran ändert auch § 13 Abs. 1 KSG nichts, dem für Länder und Kommunen außerhalb des Vollzugs von Bundesrecht nur ein Appellcharakter beigemessen wird.⁶⁹ Natürlich können Länder und Kommunen außerhalb des Vollzugs von Bundesrecht die Minderungsziele theoretisch *berücksichtigen*, auch wenn sie sie nicht zwingend binden. Das kann allerdings – wie in der Gesetzesbegründung vorgesehen – nur eine allgemeine Berücksichtigung des Klimaschutzbelangs im Rahmen von Entscheidungsspielräumen bedeuten. Denn es fehlt für sie an einer verbindlichen zahlenmäßigen Ausdifferenzierung der in sektoralen Jahresemissionsmengen ausgedrückten Minderungsziele. Eine solche stünde wiederum im Widerspruch zur Gesetzesbegründung, nach der schon die sektoralen Jahresemissionsmengen selbst nur den Bund binden. Für die bisher nur in Prozentzahlen ausgedrückten jährlichen Minderungsziele für die Jahre 2031 bis 2040 nach § 4 Abs. 1 S. 6 i. V. m. Anlage 3 KSG, die gemäß § 4 Abs. 1 S. 8 KSG noch mittels einer Rechtsverordnung in Jahresemissionsmengen zu übertragen sind, kann im Ergebnis nichts anderes gelten.

Im Ergebnis bedeutet § 13 Abs. 1 KSG für Bundesangelegenheiten, dass die nationalen Klimaschutzziele gemäß § 1 i. V. m. § 3 KSG sowie die Minderungsziele gemäß § 4 Abs. 1 KSG zu berücksichtigen sind, wobei Letzterem nur bei weiterer Ausdifferenzierung der sektoralen Budgets ein Gehalt über die Berücksichtigung eines allgemeinen Klimaschutzbelangs hinaus zukommt. Bei Entscheidungen außerhalb des Bundeszugriffs gilt der nicht zwingende Appell⁷⁰, die übergreifenden nationalen Ziele nach § 3 Abs. 1 KSG im Sinne eines allgemeinen Klimaschutzbelangs zu berücksichtigen.

Das Klimaschutzziel soll mithin als Belang für die Interpretation unbestimmter Rechtsbegriffe, verwaltungsbehördlicher Ermessensausübung und in Abwägungsentscheidungen eingestellt werden. Dies bedeutet jedoch nicht, dass es sich stets durchzusetzen hat.⁷¹ Es wird also kein grundsätzlicher Vorrang des Klimaschutz-

⁶⁸ BT-Drucks. 19/14337, S. 28.

⁶⁹ So wohl schon *Scharlau* u. a., NVwZ 2020, 1 (5); *Schink*, NuR 2021, 1 (2): „Appell“; *Albrecht*, NuR 2020, 370 (377) schränkt vollständig auf den Vollzug von Bundesrecht durch Kommunen und Länder ein.

⁷⁰ *Schink*, NuR 2021, 1 (2).

⁷¹ *Scharlau* u. a., NVwZ 2020, 1 (6); *Schlacke*, EurUP 2020, 338 (343); *Kment*, NVwZ 2020, 1537 (1544).

ziels vor anderen Belangen normiert.⁷² Eine Gestaltung des behördlichen Entscheidungsspielraums – etwa in Form eines Wegwägens des Klimaschutzbelangs – bleibt mithin weiter zulässig.⁷³

c) Zwischenfazit

Die Treibhausgasreduzierung wird in Deutschland bundesweit durch die beschriebene, als neuartig zu bezeichnende Klimaschutzplanung der Bundesregierung gesteuert,⁷⁴ die im Bundes-Klimaschutzgesetz geregelt ist. Die jeweiligen Ressorts sollen mittels verbindlicher Zielfestlegung bis 2030 und jährlicher Emissionsmengen in zuvor abgegrenzten Sektoren zur Treibhausgasreduktion gezwungen werden.⁷⁵ Kernumsetzungsinstrument ist hierbei das Klimaschutzprogramm als Klimaschutzplanungsinstrument.⁷⁶

3. EU-Green Deal (2019) und EU-Klimagesetz (2021)

Kurz vor der Verabschiedung des Bundes-Klimaschutzgesetzes hat die Verkündung des Europäischen Green Deal⁷⁷ durch die Kommissionspräsidentin 2019 zu einer Verantwortungsstärkung der EU in der Klimaschutzpolitik beigetragen.

a) EU-Green Deal und bestehendes EU-Klimaschutzrecht

Der EU-Green Deal ist eine politische Strategie der Kommission, mit dem Ziel, die EU-Wirtschaft für eine nachhaltige Zukunft umzugestalten.⁷⁸ Ein geschickter Schachzug, um die EU-weite Ambition trotz schwacher Kompetenzgrundlage⁷⁹ in der Klimaschutzpolitik zu erhöhen. Für die Klimapolitik wurde eine Verschärfung der unionsweiten Klimaziele für 2030 und 2050 angekündigt.⁸⁰ Zusätzlich wurde in Aussicht gestellt, das bestehende EU-Klimaschutzrecht daraufhin zu prüfen, ob

⁷² *Scharlau* u. a., NVwZ 2020, 1 (6); *Schlacke*, EurUP 2020, 338 (343); *Kment*, NVwZ 2020, 1537 (1544).

⁷³ *Schlacke*, EurUP 2020, 338 (343); so auch *Kment*, NVwZ 2020, 1537 (1544).

⁷⁴ *Schlacke*, EurUP 2020, 338 (345).

⁷⁵ *Schlacke*, EurUP 2020, 338 (345).

⁷⁶ *Schlacke*, EurUP 2020, 338 (345).

⁷⁷ *Europäische Kommission*, Mitteilung, Der europäische Grüne Deal, 11.12.2019, COM (2019) 640 final.

⁷⁸ Überblicksartig: *Burgi*, NVwZ 2021, 1401 (1402–1403); durch die Verfasserin bereits behandelt in: *Schlacke*, EnWZ 2020, 355 (357–358).

⁷⁹ S. hierzu *Schlacke/Köster/Wentzien/Thierjung*, EnWZ 2021, 7 (10–11) sowie *Pable/Knodt* u. a., Kurzdossier: Wegmarken für das EU-Klimaziel 2030, 2021, online www.ariadneprojekt.de/publikation/wegmarken-eu-klimaziel-2030/ (abgerufen am 11.11.2021), S. 7–8, 10–11, 12, 14.

⁸⁰ *Europäische Kommission*, Mitteilung, Der europäische Grüne Deal, 11.12.2019, COM (2019) 640 final, S. 4.

es die Erreichung der neuen Ziele gewährleisten würde.⁸¹ Das Ergebnis dieser Prüfung hat die Kommission im September 2020 in ihrem Impact Assessment⁸² veröffentlicht.⁸³

Das bestehende EU-Klimaschutzrecht⁸⁴ zeichnet sich im Wesentlichen durch sechs zentrale „Hebelinstrumente“ aus:

- das Europäische Emissionshandelssystem (EU-ETS)⁸⁵, das als Bepreisungsinstrument insbesondere in den Sektoren Industrie, Energie und Luftverkehr Anwendung findet und eine Emissionsminderung um insgesamt 43 % gegenüber 2005 bis 2030 in diesen Bereichen erreichen soll⁸⁶;
- die EU-Klimaschutzverordnung⁸⁷, die die nicht vom EU-ETS erfassten Emissionen abdeckt und damit insbesondere Gebäude und Verkehr, aber auch Emissionen kleiner und mittelgroßer Industrieanlagen umfasst und somit auch z. T. für den Industriesektor gilt – sie legt für die Mitgliedstaaten verbindliche prozentuale Treibhausgasreduktionsziele bis 2030 und eine EU-weite Emissionsminderung von 30 % gegenüber 2005 fest (Art. 1, 4 i. V. m. Anhang I);
- die LULUCF-Verordnung⁸⁸ im Bereich Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft, die als Treibhausgasziel das Verbot der Minusbilanz (sog. No-Debit-Rule) verankert (Art. 4);
- die Erneuerbare-Energien-Richtlinie⁸⁹, die festlegt, dass der Anteil erneuerbarer Energien am Bruttoendenergieverbrauch mindestens 32 % im Jahr 2030 betragen soll;⁹⁰

⁸¹ *Europäische Kommission*, Mitteilung, Der europäische Grüne Deal, 11.12.2019, COM (2019) 640 final, S. 5.

⁸² *Europäische Kommission*, Commission Staff Working Document, Impact Assessment, 17.9.2020, SWD (2020) 176/1+2 final.

⁸³ Dieses wurde durch verschiedene Studien interdisziplinär bewertet: *Pahle/Knodt* u. a., Kurzdossier: Wegmarken für das EU-Klimaziel 2030, 2021, online <https://ariadneprojekt.de/publikation/wegmarken-eu-klimaziel-2030/> (abgerufen am 11.11.2021); Science Advice für Policy by European Academics (SAPEA) (Hrsg.), A systemic approach to the energy transition in Europe, 2021, online www.sapea.info/wp-content/uploads/energy-transition-report.pdf (abgerufen am 11.11.2021); rechtswissenschaftliche Analyse bei: *Schlacke/Köster/Wentzien/Thierjung*, EnWZ 2021, 7.

⁸⁴ Ausführlicher beispielsweise *Albrecht*, NuR 2020, 370 (371–373); *Schlacke*, Umweltrecht, 8. Aufl. 2021, § 16 Rn. 14 ff.; knapp bereits bei *Schlacke/Köster/Wentzien/Thierjung*, EnWZ 2021, 7 (7–8).

⁸⁵ RL 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft v. 13.10.2003, ABIEG L 275/32.

⁸⁶ *Europäische Kommission*, Mitteilung, Vorschlag für eine RL zur Änderung der RL 2003/87/EG v. 15.7.2015, COM (2015) 337 final, S. 2.

⁸⁷ S. o. unter II.1.

⁸⁸ VO (EU) 2018/841 über die Einbeziehung der Emissionen und des Abbaus von Treibhausgasen aus Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft in den Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030 v. 30.5.2018, ABIEU L 156/1.

⁸⁹ RL (EU) 2018/2001 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen v. 11.12.2018, ABIEU L 328/82.

⁹⁰ S. o. unter II.1.

- die Energieeffizienz-Richtlinie⁹¹, die eine Steigerung der Energieeffizienz bis 2030 um 32,5 % gegenüber 2005 vorsieht,⁹² sowie
- die Taxonomie-Verordnung⁹³, die im Finanzbereich erstmals ein Klassifikationssystem für wirtschaftlich ökologische und nachhaltige Aktivitäten einführt.

Dieser Instrumentenmix wird – wie bereits erwähnt – seit dem Jahr 2018 von der Governance-Verordnung in institutioneller Hinsicht verklammert.

b) EU-Klimagesetz

Dieses Klimaschutzrecht wird durch das jüngst in Kraft getretene EU-Klimagesetz (Verordnung [EU] 2021/1119)⁹⁴ ergänzt und neu sortiert. Genauso wie die Governance-Verordnung ist das EU-Klimagesetz als Rahmen-Governance einzuordnen, die am Klimaschutzinstrumentarium nichts verändert, sondern in erster Linie eine neue Klimazielarchitektur für die europäische Klimapolitik normiert.⁹⁵

Das Klimagesetz verpflichtet die EU, die Netto-Treibhausgasemissionen im Inland bis 2030 um mindestens 55 % gegenüber 1990 zu reduzieren (Art. 4 Abs. 1 EU-Klimagesetz). Unter Netto-Treibhausgasemissionen sind die Emissionen nach Abzug des Abbaus von Treibhausgasen zu verstehen (Art. 4 Abs. 1 EU-Klimagesetz). Das bedeutet, dass die EU den Abbau von Emissionen, wie z. B. die Speicherung von Kohlendioxid in Senken, mit einbeziehen darf (Art. 4 Abs. 1 EU-Klimagesetz). Da das Parlament hierin eine Verwässerung des Gesamtziels der Treibhausgasreduzierung für 2030 gesehen hat, wurde als Kompromiss in Art. 4 Abs. 1 des EU-Klimagesetzes die Menge des Emissionsabbaus, die zur Erreichung des 2030-Ziels angerechnet werden kann, begrenzt.⁹⁶ Das 2040-Etappenziel soll im Jahr 2024 bestimmt werden (Art. 4 Abs. 3 EU-Klimagesetz i. V. m. Art. 14 Pariser Übereinkommen). Art. 2 Abs. 1 EU-Klimagesetz legt Klimaneutralität als Unionsziel für 2050 fest: Die im Unionsrecht geregelten unionsweiten Treibhausgasemissionen und der Abbau von Treibhausgasen müssen sich in der Union bis spätestens 2050 die Waage halten.

⁹¹ RL 2012/27/EU zur Energieeffizienz v. 25.10.2012, ABIEU L 315/1.

⁹² S.o. unter II.1.

⁹³ VO (EU) 2020/852 über die Einrichtung eines Rahmens zur Erleichterung nachhaltiger Investitionen v. 18.6.2020, ABIEU L 198/13.

⁹⁴ VO (EU) 2021/1119 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität v. 30.6.2021, ABIEU L 243/1; hierzu *Schlacke/Köster/Thierjung*, EuZW 2021, 620 sowie *Schlacke/Wentzien/Thierjung/Köster*, Oxford Open Energy 2022,1.

⁹⁵ *Schlacke/Köster/Thierjung*, EuZW 2021, 620 (621; 626); s. auch *Reese*, ZUR 2020, 641 (642) und ähnlich *Frenz*, EnWZ 2021, 201 (205) sowie knapp *Schlacke/Wentzien/Thierjung/Köster*, Oxford Open Energy 2022, 1 (2 f.).

⁹⁶ Auf 225 Mio. t CO₂-Äq.; *Stätsche*, EnWZ 2021, 151 (159–160); *Schlacke/Köster/Thierjung*, EuZW 2021, 620 (622).

Für die Zeit nach 2050 legt das EU-Klimagesetz fest, dass die Union negative Emissionen anstreben soll (Art. 2 Abs. 1 EU-Klimagesetz). Negative Emissionen bedeutet, dass mehr Treibhausgase abgebaut als ausgestoßen werden müssen.⁹⁷ Das wird jedoch durch die Formulierung „anstreben“ wieder relativiert, da so i.E. nur eine Ambition festgeschrieben wurde.⁹⁸

Darüber hinaus – und im Einklang mit dem Pariser Übereinkommen – ist im EU-Klimagesetz verankert, dass die zuständigen Organe der Union und die Mitgliedstaaten kontinuierliche Fortschritte im Bereich der Anpassung an den Klimawandel sicherstellen sollen (Art. 5 Abs. 1 EU-Klimagesetz). Um dieses Ziel zu operationalisieren, führt das EU-Klimagesetz die Anpassungsstrategie der EU ein und verpflichtet die Mitgliedstaaten, ihre eigenen Anpassungsstrategien zu entwickeln (Art. 5 Abs. 2, 4 EU-Klimagesetz).

Die Kommission prüft die Vereinbarkeit aller Maßnahmenentwürfe oder Legislativvorschläge, einschließlich der Haushaltsvorschläge, mit dem Ziel der Klimaneutralität, den Zielen für 2030 und 2040 sowie dem Anpassungsziel (Art. 6 Abs. 4 EU-Klimagesetz).

Des Weiteren wird mit dem EU-Klimagesetz durch eine Änderung der EU-Verordnung zur Errichtung der EU-Umweltagentur⁹⁹ ein neuer Europäischer Wissenschaftlicher Beirat zum Klimawandel eingerichtet (Art. 3, 12 EU-Klimagesetz).

Schließlich nimmt das EU-Klimagesetz mithilfe von Art. 13 EU-Klimagesetz unmittelbar Anpassungen an der Governance-Verordnung vor, um den Governance-Rahmen für den Klimaschutz zu vereinheitlichen.¹⁰⁰ Die Governance-Verordnung wird in Bezug auf das Klimaneutralitätsziel „gestreamlined“: Es wird in Art. 1 der Governance-Verordnung als Kernziel aufgenommen.¹⁰¹ Auch die Berichts- und Überwachungspflichten werden auf das Ziel der Klimaneutralität ausgerichtet.¹⁰² Das 55 %-Treibhausgasreduktionsziel wird hingegen nicht derart in die Governance-Verordnung übertragen: Es ist keine Anpassung des unmittelbaren Gesetzestextes der Governance-Verordnung vorgenommen worden; lediglich in Erwägungsgrund 26 des EU-Klimagesetzes heißt es, dass das neue Ziel für 2030 das bisherige 2030-Klimaziel ersetzt.¹⁰³

⁹⁷ Schlacke/Köster/Thierjung, EuZW 2021, 620 (621).

⁹⁸ Schlacke/Köster/Thierjung, EuZW 2021, 620 (621).

⁹⁹ VO (EG) Nr. 401/2009 über die Europäische Umweltagentur und das Europäische Informations- und Umweltbeobachtungsnetz v. 23.4.2009, ABIEG L 126/13.

¹⁰⁰ Schlacke/Köster/Thierjung, EuZW 2021, 620 (624–625); Schlacke/Wentzien/Thierjung/Köster, Oxford Open Energy 2022, 1 (3).

¹⁰¹ Art. 1 Abs. 1 lit. a Governance-VO i.d.F. des Art. 13 Nr. 1 lit. a EU-Klimagesetz; Schlacke/Köster/Thierjung, EuZW 2021, 620 (624); Schlacke/Wentzien/Thierjung/Köster, Oxford Open Energy 2022, 1 (3).

¹⁰² Schlacke/Köster/Thierjung, EuZW 2021, 620 (624–625); Schlacke/Wentzien/Thierjung/Köster, Oxford Open Energy 2022, 1 (3).

¹⁰³ Schlacke/Köster/Thierjung, EuZW 2021, 620 (624); Schlacke/Wentzien/Thierjung/Köster, Oxford Open Energy 2022, 1 (3).

Insgesamt ist das neue EU-Klimagesetz als komplementäres Pendant zur Governance-Verordnung zu sehen: Während Letztere koordinierend wirkt, setzt das EU-Klimagesetz den Rahmen für die europäische Klimaschutzzielarchitektur in materieller Hinsicht und bildet nun gemeinsam mit der Governance-Verordnung den neuen Governance-Rahmen der EU-Klimapolitik auf dem Weg zur Erreichung der neuen Ziele – des 2030-Treibhausgasreduktions- sowie des 2050-Treibhausgasneutralitätsziels.¹⁰⁴ Die Kerninstrumente zur Zielerreichung bleiben auch in diesem neuen Rahmen die beiden Planungsinstrumente der Governance-Verordnung.¹⁰⁵

Diese Entwicklung, d.h. die Schaffung eines strukturierenden Rahmens für die bislang fragmentierten Einzelgesetze und die Operationalisierung/Effektuiierung der Ziele mithilfe von Planungsinstrumenten, ist als weiterer Paradigmenwechsel zu qualifizieren.

4. Der Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts (2021)

Ein gewisses Störfeld für dieses den Mitgliedstaaten, insbesondere Deutschland bislang nicht viel an inhaltlicher Steuerung abverlangtem Pingpong der Klimaschutzgesetzgebung zwischen Mitgliedstaaten und EU, erzeugt der Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021¹⁰⁶.

a) Inhalt des Beschlusses

Als neuer Akteur auf der Bühne der Klimapolitik kreiert das Bundesverfassungsgericht eine neuartige intertemporale Freiheitssicherungspflicht, die in erster Linie den Gesetzgeber in die Verantwortung nimmt.¹⁰⁷ Unter Berufung auf Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 20a GG habe der Gesetzgeber die Sicherung grundrechtsgeschützter Freiheit über die Zeit und verhältnismäßig so zu verteilen, dass jeder Generation Freiheitschancen bis zur Klimaneutralität zukommen.¹⁰⁸ Hierbei wählt es als Beurteilungsmaßstab einen vom Sachverständigenrat für Umweltfragen für *Deutschland*¹⁰⁹ und zuvor vom Wissenschaftlichen Beirat für

¹⁰⁴ *Schlacke/Köster/Thierjung*, EuZW 2021, 620 (626).

¹⁰⁵ S.o. unter II.1.

¹⁰⁶ BVerfG, Beschluss v. 24.3.2021, 1 BvR 2656/18 u.a.; BVerfGE 157, 30; vgl. dazu u.a. *Berkemann*, DÖV 2021, 701; *Frenz*, EnWZ 2021, 201; *Sachs*, JuS 2021, 708; *Burgi*, NVwZ 2021, 1401; *Rutloff/Freibhoff*, NVwZ 2021, 917; *Calliess*, ZUR 2021, 355; *Janda*, ZRP 2021, 149; *Faßbender*, NJW 2021, 2085; *Kahl*, EnWZ 2021, 268 sowie bereits durch die Verfasserin behandelt in *Schlacke*, NVwZ 2021, 912; gezielt einzelne Fragestellungen herausgreifend nunmehr auch: *Ekaradt/Hefß*, ZUR 2021, 579; *Berkemann*, ZUR 2021, 585; *Markus*, ZUR 2021, 595; *Krohn*, ZUR 2021, 603; *Köck/Kohlrausch*, ZUR 2021, 610 und *Stubenrauch*, ZUR 2021, 617.

¹⁰⁷ *Schlacke*, NVwZ 2021, 912 (913); *Franzius*, VVDStRL 2021 (i.E.): „Präventionsaufgabe des Staates“.

¹⁰⁸ BVerfG, Beschluss v. 24.3.2021, 1 BvR 2656/18 u.a.; juris, Rz. 183.

¹⁰⁹ Sachverständigenrat für Umweltfragen (Hrsg.), Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Umweltgutachten 2020, online www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2016_2020/2020_Umweltgutachten_Entschlossene_Umweltpolitik.pdf;jsessionid=B4640BBA3DF3E52A76C83AA4637B3F65.1_cid284?__blob=publicationFile&v=31 (abgerufen am 30.11.2021).

Globale Umweltveränderungen für die *Welt*¹¹⁰ entwickelten Budgetansatz, indem das verbleibende weltweite Treibhausgasbudget für eine Einhaltung der 1,5 Grad Celsius Leitplanke mittels eines Pro-Kopf-Ansatzes auf die einzelnen Staaten heruntergebrochen wird.¹¹¹

Die gegenwärtige menschliche Freiheitsbetätigung, d. h. „Verhaltensweisen des täglichen Lebens, des Arbeitens und des Wirtschaftens“¹¹², seien nur solange von Art. 2 Abs. 1 GG geschützt, solange diese Generation das verbleibende, „verfassungsrechtlich vorgezeichnete Restbudget“¹¹³ nicht „irreversibel verkleinert“¹¹⁴ und so „das Risiko schwerwiegender Freiheitseinbußen“¹¹⁵ zukünftiger Generationen nicht unverhältnismäßig verschärfe.¹¹⁶ Hierbei habe der Gesetzgeber zu berücksichtigen, dass „je kleiner das Restbudget und je höher das Emissionsniveau ist, desto kürzer ist die verbleibende Zeit für die erforderlichen Entwicklungen.“¹¹⁷ Die Treibhausgasreduzierungsanstrengungen sind also, so das Gericht, gerecht zwischen den Generationen aufzuteilen.

Das Bundesverfassungsgericht entwickelt Art. 20a GG zu einer justiziablen Norm:¹¹⁸ Es verortet Klimaschutz – wie auch schon einhellig das Schrifttum – als Staatsziel.¹¹⁹ Es sieht damit verbunden auch die internationalen Pariser Temperaturziele, die Erwärmung der Erde auf deutlich unter 2 Grad Celsius und möglichst auf 1,5 Grad Celsius gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen, als verfassungsrechtliche Ziele an.¹²⁰ Klimaneutralität zu erreichen, ist eine Verpflichtung, die auch aus Art. 20a GG resultiert – so das Bundesverfassungsgericht.¹²¹ Der Budgetansatz dient insoweit als Bewertungsmaßstab, nicht aber als verfassungsrechtlich in Art. 20a GG verankertes Gebot.¹²²

Das Bundes-Klimaschutzgesetz sei nach diesen Maßstäben zum Teil verfassungswidrig: Einerseits habe der Gesetzgeber mit der Festlegung des 55 %-Minderungsziels bis 2030 und den Jahresemissionsmengen bis 2030 gerade noch verfassungskonform gehandelt.¹²³ Das Bundesverfassungsgericht begründet dies

¹¹⁰ Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (Hrsg.), Kassensturz für den Weltklimavertrag – Der Budgetansatz, Sondergutachten 2009, online www.wbgu.de/fileadmin/user_upload/wbgu/publikationen/sondergutachten/sg2009/pdf/wbgu_sn2009.pdf (abgerufen am 30.11.2021).

¹¹¹ BVerfG, Beschluss v. 24.3.2021, 1 BvR 2656/18 u. a., juris, Rz. 184–187; 214–229.

¹¹² BVerfG, Beschluss v. 24.3.2021, 1 BvR 2656/18 u. a., juris, Rz. 184.

¹¹³ BVerfG, Beschluss v. 24.3.2021, 1 BvR 2656/18 u. a., juris, Rz. 186.

¹¹⁴ BVerfG, Beschluss v. 24.3.2021, 1 BvR 2656/18 u. a., juris, Rz. 186.

¹¹⁵ BVerfG, Beschluss v. 24.3.2021, 1 BvR 2656/18 u. a., juris, Rz. 186.

¹¹⁶ BVerfG, Beschluss v. 24.3.2021, 1 BvR 2656/18 u. a., juris, Rz. 192–194.

¹¹⁷ BVerfG, Beschluss v. 24.3.2021, 1 BvR 2656/18 u. a., juris, Rz. 186.

¹¹⁸ BVerfG, Beschluss v. 24.3.2021, 1 BvR 2656/18 u. a., juris, Rz. 197.

¹¹⁹ BVerfG, Beschluss v. 24.3.2021, 1 BvR 2656/18 u. a., juris, Rz. 112; 185; 198; zur Rechtsprechungsline des BVerfG bezüglich Art. 20a GG ausführlich: *Berkemann*, DÖV 2021, 701 (704–706).

¹²⁰ BVerfG, Beschluss v. 24.3.2021, 1 BvR 2656/18 u. a., juris, Rz. 185.

¹²¹ BVerfG, Beschluss v. 24.3.2021, 1 BvR 2656/18 u. a., juris, Rz. 198.

¹²² BVerfG, Beschluss v. 24.3.2021, 1 BvR 2656/18 u. a., juris, Rz. 217 ff.

¹²³ BVerfG, Beschluss v. 24.3.2021, 1 BvR 2656/18 u. a., juris, Rz. 154 ff.; 166 ff.

damit, dass aktuell noch naturwissenschaftliche Unsicherheiten bestehen, weil kein zahlengenaues CO₂-Budget zur Erreichung der internationalen und europäischen Ziele errechnet werden kann und weil auch durch Anpassungsmaßnahmen die Auswirkungen des Klimawandels gegebenenfalls noch abgemildert werden könnten.¹²⁴ Solange Unsicherheiten bestehen, habe der Gesetzgeber bei der Zielsetzung einen weiten Einschätzungsspielraum, aber ihn treffen erhöhte Sorgfaltspflichten.¹²⁵

Andererseits trage aber das Bundes-Klimaschutzgesetz der intertemporalen Freiheitssicherungspflicht nicht ausreichend Rechnung, weil es an einem Pfad zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen ab 2031 bis hin zur Klimaneutralität 2050 fehlt.¹²⁶ Hier existierte nur eine Verordnungsermächtigung in § 4 Abs. 6 S. 1 KSG a.F., die den Ordnungsgeber zur Vorlage eines Emissionsminderungspfads im Jahr 2025 aufforderte, ohne hierfür genaue Vorgaben festzulegen: Das Bundes-Klimaschutzgesetz sei insoweit verfassungswidrig, als dass hinreichende Maßgaben und ein Minderungspfad bzw. eine (aktuelle) Langfriststrategie für die weitere Emissionsreduktion ab dem Jahr 2031 bis 2050 fehlten.¹²⁷

b) Bewertung

Nimmt man die Entscheidung ernst, so zeigt sich ein Widerspruch: Zwar ist der Emissionspfad bis 2030 noch verfassungskonform.¹²⁸ Um aber zu verhindern, dass bis 2030 das an den Pariser Klimaschutzziele ausgerichtetete auf Deutschland entfallende Treibhausgasbudget weitgehend aufgezehrt ist, sodass radikale Freiheitsbeschränkungen erforderlich werden, müssen – anders ist die Entscheidung eigentlich nicht zu verstehen – auch bis 2030 stärker als bislang beabsichtigt Treibhausgasemissionen reduziert werden.¹²⁹ Nur so sind im Sinne des Bundesverfassungsgerichts weitere Entwicklungen zum Schutz der Grundrechte regulatorisch noch möglich.¹³⁰ Die Gründe für diesen Widerspruch liegen auf der Hand: Erstens hat sich das Bundesverfassungsgericht gescheut, dem Gesetzgeber ein quantifiziertes Treibhausgasreduktionsziel für 2030 vorzugeben, anders als das höchste Gericht in den Niederlanden gegenüber der dortigen Regierung¹³¹. Hierdurch zeigt sich die Zurückhaltung der Judikative gegenüber dem Gesetzgeber und diese Haltung trägt dem Gewaltenteilungsgrundsatz

¹²⁴ BVerfG, Beschluss v. 24.3.2021, 1 BvR 2656/18 u. a., juris, Rz. 162–163.

¹²⁵ BVerfG, Beschluss v. 24.3.2021, 1 BvR 2656/18 u. a., juris, Rz. 162.

¹²⁶ BVerfG, Beschluss v. 24.3.2021, 1 BvR 2656/18 u. a., juris, Rz. 244 ff.

¹²⁷ BVerfG, Beschluss v. 24.3.2021, 1 BvR 2656/18 u. a., juris, Rz. 251 ff.; 256 ff.; 266.

¹²⁸ S. o. unter II.4.a.

¹²⁹ *Ekar dt*, VerfBlog 2021/5/8, online www.verfassungsblog.de/climate-revolution-with-weaknesses/ (abgerufen am 15.11.2021); *Schlacke*, NVwZ 2021, 912 (916); *Frenz*, EnWZ 2021, 201 (202).

¹³⁰ *Schlacke*, NVwZ 2021, 912 (916).

¹³¹ Hooge Raad, Urteil v. 20.12.2019, 19/00135, ECLI:NL:HR:2019:2006; englischsprachige Fassung abrufbar online www.uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2019:2007 (abgerufen am 15.11.2021).

Rechnung.¹³² Zweitens wäre eine Verfassungswidrigkeit wohl gestützt auf ein verfassungswidriges Unterlassen von Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit nur schwer möglich gewesen.¹³³ Eine Gesundheitsgefährdung für Deutsche aufgrund klimapolitischen Unterlassens substantiiert darzulegen, dürfte aufgrund der Kausalitätsproblematik kaum möglich sein. Drittens sah sich das Bundesverfassungsgericht wissenschaftlicher Unsicherheit gegenüber, die es nicht bereinigen konnte,¹³⁴ und viertens wusste das Bundesverfassungsgericht, dass sich die EU auf ein verschärftes Klimaziel und Klimaneutralität einigen würde,¹³⁵ woraus sich ohnehin ein Anpassungsbedarf der deutschen Klimaschutzziele ergibt.

Der Gesetzgeber ist nun aufgefordert, neue nationale Reduktionspfade, -ziele und -mengen bis 2050 anhand dieser Maßgaben festzulegen und diese einer ständigen Anpassung an neue Erkenntnisse der Wissenschaft zu unterwerfen.¹³⁶ So ist bei der Verteilung der Lasten bei der Emissionsminderung auch auf einen Budgetansatz Rückgriff zu nehmen.¹³⁷ Nach dem vom Sachverständigenrat für Umweltfragen angewandten Budgetansatz ist im Jahr 2029 das deutsche CO₂-Emissionsbudget orientiert an den Pariser Klimaschutzziele aufgezehrt, wenn die CO₂-Emissionen in Deutschland auch in Zukunft auf dem Niveau des Jahres 2019 verbleiben.¹³⁸ Eine freiheitsschonende Verteilung der Emissionsminderungslasten nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts erforderte – ebenso wie die Zielverschärfung durch das EU-Klimagesetz – insoweit die mittels der ersten Novelle zum Bundes-Klimaschutzgesetz erfolgte Anpassung des 2030er-Ziels des § 3 Abs. 1 Nr. 1 KSG und der Jahresemissionsmengen.

5. Erste Novelle des Bundes-Klimaschutzgesetzes (2021)

Sehr rasch im Anschluss an die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts kursierte ein Vorschlag für eine Novelle des Bundes-Klimaschutzgesetzes in den Medien.¹³⁹ Diese Novelle¹⁴⁰ ist am 31. August 2021 in Kraft getreten.¹⁴¹ Im Jahr

¹³² Schlacke, NVwZ 2021, 912 (914); zur Gewaltenteilung z.B. auch *Ekardt/Heß*, NVwZ 2021, 1421 (1422).

¹³³ Vgl. Schlacke, NVwZ 2021, 912 (915).

¹³⁴ S.o. unter II.4.a); Schlacke, NVwZ 2021, 912 (915–916).

¹³⁵ S.o. unter II.3.b); hierzu kritisch *Frenz*, EnWZ 2021, 201 (203–204).

¹³⁶ Schlacke, NVwZ 2021, 912 (916).

¹³⁷ S.o. unter II.4.a).

¹³⁸ Sachverständigenrat für Umweltfragen (Hrsg.), Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Umweltgutachten 2020, online www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2016_2020/2020_Umweltgutachten_Entschlossene_Umweltpolitik.pdf;jsessionid=B4640BBA3DF3E52A76C83AA4637B3F65.1_cid284?__blob=publicationFile&v=31 (abgerufen am 30.11.2021), S. 11.

¹³⁹ S. hierzu bereits Schlacke, NVwZ 2021, 912 (916).

¹⁴⁰ Art. 1 des Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes v. 18.8.2021, BGBl. I 2021, S. 3905.

¹⁴¹ Art. 2 des Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes v. 18.8.2021, BGBl. I 2021, S. 3907.

2040 soll nunmehr eine zuvor nicht festgelegte Treibhausgasreduzierung von 88 % gegenüber 1990 erfolgen (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 KSG). Das Treibhausgasreduzierungsziel für 2030 wird um 10 % angehoben (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 KSG).¹⁴² Außerdem bestimmt der Gesetzgeber das Ziel negativer Emissionen nach 2050 und das Ziel der Treibhausgasneutralität im Jahr 2045 (§ 3 Abs. 2 KSG). Erstere Regelung existierte vorher nicht, bei letzterer wurde der Zeitpunkt um fünf Jahre vorverlegt und die Formulierung verbindlich gemacht.¹⁴³ Neu ist auch, dass nunmehr quantifizierte Zwischenziele für den LULUCF-Sektor erstmalig im Bundes-Klimaschutzgesetz festgelegt werden (§ 3a Abs. 1 KSG).¹⁴⁴ Bezüglich der jährlichen Reduzierungsziele nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz hat der Gesetzgeber diese nunmehr für die Jahre 2031 bis 2040 erstmalig niedergelegt (§ 4 Abs. 1 S. 6 i. V. m. Anlage 3 KSG). Weiterhin müssen die Reduzierungsziele zwischen 2041 und 2045 im Jahr 2032 über einen Gesetzgebungsvorschlag anstelle einer Rechtsverordnung bestimmt werden (§ 4 Abs. 1 S. 7 KSG).¹⁴⁵ Die sektoralen Jahresemissionsmengen werden explizit im Hinblick auf die gerade entstehende EU-Rechtssetzung überprüft werden (§ 4 Abs. 1 S. 5 KSG), weiterhin werden die bereits zuvor bis 2030 festgesetzten Jahresemissionsmengen verschärft.¹⁴⁶ Für die Zeiträume 2031 bis 2040 und 2041 bis 2045 muss die Festsetzung der Jahresemissionsmengen nun zu gesetzlich festgelegten Zeitpunkten geschehen (§ 4 Abs. 6 S. 1 KSG).

Im Sinne einer Bewertung lässt sich festhalten, dass die Zielanhebungen in Bezug auf das neue 55 %-Ziel der EU¹⁴⁷ sowie aufgrund des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts¹⁴⁸ geboten waren. Auch die gesetzliche Festlegung der jährlichen Reduzierungsziele zwischen 2031 und 2040 sowie implizit – die Verschärfung der Jahresemissionsmengen – waren notwendige Konsequenzen dieses Beschlusses. Damit ist die Novelle insgesamt eher reaktiv als proaktiv.¹⁴⁹

6. EU-„Fit for 55“-Paket (2021)

Der Vorschlag des Legislativpakets „Fit for 55“ der EU-Kommission¹⁵⁰ zielt auf die Erreichung des neuen Treibhausgasreduzierungsziels der EU, das durch das

¹⁴² Im Vergleich zu § 3 Abs. 1 KSG a.F.; zur Novelle ausführlich *Frenz*, NuR 2021, 583; knapper *Faßbender*, NJW 2021, 2085 (2090) sowie bereits *Schlacke*, NVwZ 2021, 912 (916); *Schlacke/Köster/Thierjung*, EuZW 2021, 620 (626).

¹⁴³ Im Vergleich zu § 1 KSG a.F.

¹⁴⁴ Ausführlich *Frenz*, NuR 2021, 583 (587–588).

¹⁴⁵ Im Vergleich zu § 4 Abs. 1 S. 5 i. V. m. Abs. 6 KSG a.F.

¹⁴⁶ Im Vergleich Anlage 2 KSG zu Anlage 2 KSG a.F.

¹⁴⁷ *Schlacke/Köster/Thierjung*, EuZW 2021, 620 (626).

¹⁴⁸ *Schlacke*, NVwZ 2021, 912 (916); als über die Anforderungen des BVerfG hinausgehend bezeichnet von *Frenz*, NuR 2021, 583 (583).

¹⁴⁹ Kritisch zur Novelle auch: *Eckardt/Hefß*, NVwZ 2021, 1421 (1425–1426); auf weiteren Reformbedarf aufgrund des „Fit for 55“-Paketes hinweisend: *Frenz*, NuR 2021, 583 (588).

¹⁵⁰ *Europäische Kommission*, Mitteilung, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, 14.7.2021, COM (2021) 550 final.

EU-Klimagesetz nunmehr verbindlich vorgeschrieben ist. Es hat mit mehreren tausend Seiten einen kaum zu überblickenden Umfang und beinhaltet Vorschläge zu konkreten Zielerhöhungen und (neuen) Einzelmaßnahmen.¹⁵¹ Es besteht neben nunmehr drei Mitteilungen der Kommission¹⁵² aus sieben Vorschlägen für Änderungen an bereits bestehenden Rechtsakten.¹⁵³ Hierzu zählen die EU-ETS-Richtlinie inklusive der Neueinführung eines weiteren Emissionshandels für die Sektoren Gebäude und Verkehr, die Klimaschutzverordnung, die Richtlinie über erneuerbare Energien, die Energieeffizienz-Richtlinie, die LULUCF-Verordnung, die Verordnung über Flottenverkehrsstandards¹⁵⁴ sowie die Energiesteuerrichtlinie¹⁵⁵.¹⁵⁶ Daneben treten fünf Vorschläge für neue Rechtsakte:¹⁵⁷ Diese beinhalten u. a. einen Grenzausgleichsmechanismus, die Ein-

¹⁵¹ Ausführlich hierzu bereits *Schlacke/Wentzien/Thierjung/Köster*, Oxford Open Energy 2022, 1 (2).

¹⁵² *Europäische Kommission*, Mitteilung, „Fit for 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, 14.7.2021, COM (2021) 550 final; *Europäische Kommission*, Mitteilung, Ein strategischer Fahrplan für ergänzende Maßnahmen zur Unterstützung des raschen Aufbaus der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe, 14.7.2021, COM (2021) 560 final sowie *Europäische Kommission*, Mitteilung, Neue EU-Waldstrategie für 2030, 16.7.2021, COM (2021) 572 final.

¹⁵³ *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine RL des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der RL 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union, des Beschlusses (EU) 2015/1814 und der VO (EU) 2015/757, 14.7.2021, COM (2021) 551 final; *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine VO des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der VO (EU) 2018/842 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, 14.7.2021, COM (2021) 555 final; *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine RL des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der RL (EU) 2018/2001, der VO (EU) 2018/1999 und der RL 98/70/EG im Hinblick auf die Förderung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Aufhebung der RL (EU) 2015/652, 14.7.2021, COM (2021) 557 final; *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine RL des Europäischen Parlaments und des Rates zur Energieeffizienz (Neufassung), 14.7.2021, COM (2021) 558 final; *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine VO des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der VO (EU) 2018/841 hinsichtlich des Geltungsbereichs, der Vereinfachung der Compliance-Vorschriften, der Festlegung der Zielwerte der Mitgliedstaaten für 2030 und der Verpflichtung, bis 2035 gemeinsam Klimaneutralität im Sektor Landnutzung, Forstwirtschaft und Landwirtschaft zu erreichen, und zur Änderung der VO (EU) 2018/1999, 14.7.2021, COM (2021) 554 final; *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine VO des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der VO (EU) 2019/631 im Hinblick auf eine Verschärfung der CO₂-Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen und für neue leichte Nutzfahrzeuge im Einklang mit den ehrgeizigeren Klimazielen der Union, 14.7.2021, COM (2021) 556 final; *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine RL des Rates zur Restrukturierung der Rahmenvorschriften der Union zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom (Neufassung), 14.7.2021, COM (2021) 563 final.

¹⁵⁴ VO (EU) 2019/631 zur Festsetzung von CO₂-Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen und für neue leichte Nutzfahrzeuge v. 17.4.2019, ABIEU L 111/13.

¹⁵⁵ RL 2003/96/EG zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom v. 27.10.2003, ABIEG L 283/51.

¹⁵⁶ Zu den übrigen Rechtsakten s. bereits oben unter II.3.a.

¹⁵⁷ *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine VO des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines CO₂-Grenzausgleichssystems, 14.7.2021, COM (2021) 564 final; *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine VO des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines Klima-Sozialfonds, 14.7.2021, COM (2021) 568 final; *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine VO des Eu-

führung eines Klimasozialfonds und eine Verordnung über den Aufbau von Infrastruktur für alternative Kraftstoffe. Zwei Vorschläge für Beschlüsse bezüglich des EU-ETS komplettieren zum jetzigen Zeitpunkt das Paket.¹⁵⁸ Jenseits eines detaillierten Blicks auf diese Vorschläge lassen sich zwei Aspekte mit Auswirkungen auf das Pingpong im Mehrebenensystem bereits zu diesem Zeitpunkt feststellen: Der Zeitplan der Kommission ist höchstwahrscheinlich zu ambitioniert (a.), was Deutschland – wie das Beispiel der möglichen Auswirkungen des „Fit for 55“-Paketes auf den Verkehrssektor zeigt – aber nicht zum Anlass nehmen kann, weitere Maßnahmen zu verzögern (b.).

a) Avisierter Zeitplan der Kommission

Der extrem straffe Zeitplan¹⁵⁹ der Kommission für die Gesetzesvorschläge sieht zunächst vor, dass mehrere der Verordnungsvorschläge, so z.B. die neue Verordnung zum Grenzausgleichsmechanismus¹⁶⁰ oder die Verordnung zur Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen im Luftverkehr¹⁶¹, zum Ende des Jahres 2022 ausgefertigt und im Amtsblatt verkündet sein sollen, ansonsten ist ihre anvisierte Geltung ab dem 1. Januar 2023 nicht möglich.¹⁶² Einige der Richtlinienvorschläge erfordern zudem eine sehr zügige Umsetzung in den Mit-

ropäischen Parlaments und des Rates über den Aufbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe und zur Aufhebung der RL 2014/94/EU, 14.7.2021, COM (2021) 559 final; *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine VO des Europäischen Parlaments und des Rates zur Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen für einen nachhaltigen Luftverkehr, 14.7.2021, COM (2021) 561 final sowie *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine VO des Europäischen Parlaments und des Rates über die Nutzung erneuerbarer und kohlenstoffarmer Kraftstoffe im Seeverkehr und zur Änderung der RL 2009/16/EG, 14.7.2021, COM (2021) 562 final.

¹⁵⁸ *Europäische Kommission*, Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der RL 2003/87/EG hinsichtlich der Mitteilung über die im Rahmen eines globalen marktbasiereten Mechanismus zu leistende Kompensation durch Luftfahrzeugbetreiber mit Sitz in der Union, 14.7.2021, COM (2021) 567 final; *Europäische Kommission*, Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung des Beschlusses (EU) 2015/1814 in Bezug auf die Menge der Zertifikate, die bis 2030 in die Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union einzustellen sind, 14.7.2021, COM (2021) 571 final.

¹⁵⁹ Hierzu ausführlicher *Schlacke/Wentzien/Thierjung/Köster*, Oxford Open Energy 2022, 1 (11 f.).

¹⁶⁰ *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine VO des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines CO₂-Grenzausgleichssystems, 14.7.2021, COM (2021) 564 final, Art. 36 Abs. 2.

¹⁶¹ *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine VO des Europäischen Parlaments und des Rates zur Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen für einen nachhaltigen Luftverkehr, 14.7.2021, COM (2021) 561 final, Art. 15.

¹⁶² Trotz unspezifischen Datums des Inkrafttretens erschließt sich ein ähnlich strenger Zeitplan aus den Regelungen in *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine VO des Europäischen Parlaments und des Rates über den Aufbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe und zur Aufhebung der RL 2014/94/EU, 14.7.2021, COM (2021) 559 final, Art. 13 (Vorlagefrist für nationale Politikrahmen zum 1.1.2024) und *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine VO des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der VO (EU) 2018/842 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, 14.7.2021, COM (2021) 555 final, S. 10 (neue Ziele bereits ab 2023).

gliedstaaten.¹⁶³ Da das ordentliche Gesetzgebungsverfahren erfahrungsgemäß bis zu zweieinhalb Jahre in Anspruch nimmt, wären hiernach abschließende Schritte im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren optimistisch zu Ende 2022 zu erwarten, realistisch erst ab Mitte bis Ende 2023.¹⁶⁴ Sonderfälle, wie die Energiesteuer-Richtlinie, über die im besonderen Gesetzgebungsverfahren im Rat einstimmig entschieden werden muss, oder die Überarbeitung der EU-ETS-Richtlinie, die die Einführung des zweiten Emissionshandels beinhaltet, sind hierbei noch gar nicht berücksichtigt.¹⁶⁵

Dieser ambitionierte Zeitplan ist verknüpft mit umfangreichen Auswirkungen dieser Neuregelungen für Deutschland – dargestellt am Beispiel des Verkehrssektors.

b) Implikationen für Deutschland

Auch wenn der von der Kommission vorgesehene Zeitplan unrealistisch anmuten mag, wäre ein Abwarten der finalen Rechtsakte für den deutschen Gesetzgeber aus anderen, gleichfalls im EU-Recht zu verortenden, Gründen nicht ratsam und würde zu Inkohärenzen führen. Denn die Fristen für die Fortschreibung der europarechtlich geforderten nationalen Energie- und Klimapläne kollidieren mit dem „Fit for 55“-Paket: Bereits zum 30.6.2023 haben die Mitgliedstaaten ihre Entwürfe einzureichen und bis zum 30.6.2024 sind die finalen Pläne vorzulegen.¹⁶⁶ Da diese Planentwürfe und endgültigen Pläne nach der Governance-Verordnung erst wieder zehn Jahre später in aktualisierter Form vorgelegt werden müssen,¹⁶⁷ ist es erforderlich, dass der deutsche Gesetzgeber in Bezug auf die durch das „Fit for 55“-Paket vorgesehenen Reformen bereits jetzt antizipierend handelt. Ansonsten bilden diese Pläne, die auch Grundlage der europäischen Fortschrittsbewertung im Hinblick auf den Klimaschutz sind,¹⁶⁸ im Zeitraum der nächsten zehn Jahre nicht den aktuellen Stand der geplanten Maßnahmen ab. Notwendig ist insoweit eine Überprüfung und gegebenenfalls die Anpassung der deutschen Klimapolitik und -gesetzgebung im Hinblick auf die möglichen Änderungen durch das „Fit for 55“-Paket.

Das mögliche Ausmaß der Auswirkungen lässt sich am Beispiel des Verkehrssektors verdeutlichen: See- und Luftverkehr wären durch die neuen Regelungen

¹⁶³ So z. B. Umsetzung zum 31.12.2023 in *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine RL des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der RL 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union, des Beschlusses (EU) 2015/1814 und der VO (EU) 2015/757, 14.7.2021, COM(2021) 551 final, Art. 4, oder gar zum 31.12.2022 in *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine RL des Rates zur Restrukturierung der Rahmenvorschriften der Union zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom (Neufassung), 14.7.2021, COM (2021) 563 final, Art. 30.

¹⁶⁴ Schlacke/Wentzien/Thierjung/Köster, Oxford Open Energy 2022, 1 (11 f.).

¹⁶⁵ Hierzu ausführlich Schlacke/Wentzien/Thierjung/Köster, Oxford Open Energy 2022, 1 (12 f.).

¹⁶⁶ Art. 14 Abs. 1, 2 Governance-VO, s. o. unter II.

¹⁶⁷ Art. 14 Abs. 1, 2 Governance-VO, s. o. unter II.

¹⁶⁸ Art. 13 Governance-VO, s. o. unter II.

im EU-Emissionshandel betroffen.¹⁶⁹ Der Straßenverkehr unterliegt einer Doppelregulierung durch die Klimaschutz-Verordnung einerseits und den zweiten, neuen Emissionshandel andererseits.¹⁷⁰ Der gesamte Verkehrssektor wird auch von der Energiesteuer-Richtlinie erfasst, denn diese besteuert Brennstoffe (Kerosin, Benzin etc.).¹⁷¹ Der Vorschlag zur Richtlinie über erneuerbare Energien enthält das neue wiederum in Unterziele ausdifferenzierte mitgliedstaatliche Ziel durch Erhöhung des Anteils erneuerbarer Kraftstoffe im Verkehrsbereich den Treibhausgasausstoß um 13 % bis 2030 zu reduzieren.¹⁷² Daneben treten die ausschließlich auf den Verkehrssektor gerichteten Rechtsakte. Die Flottenverkehrsstandards sollen so angepasst werden, dass das CO₂-Reduktionsziel für neuzugelassene PKW von 37,5 % auf 55 % und für leichte Nutzfahrzeuge von 31 % auf 50 % in 2030 gegenüber 2021 erhöht wird.¹⁷³ Im Jahr 2035 werden Verbrennungsmotoren über die Vorgabe von 100 % CO₂-Reduktion gegenüber 2021 für Neuzulassungen beider Arten von Kraftfahrzeugen faktisch verboten.¹⁷⁴ Der Vorschlag einer Verordnung zur Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen für einen nachhaltigen Luftverkehr legt Mindestziele für nachhaltige und synthetische Kraftstoffe fest.¹⁷⁵ Der Vorschlag für eine Verordnung über die Nutzung erneuerbarer und kohlenstoffarmer Kraftstoffe im Seeverkehr sieht – neben weiteren An-

¹⁶⁹ Beispielsweise *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine RL des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der RL 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union, des Beschlusses (EU) 2015/1814 und der VO (EU) 2015/757, 14.7.2021, COM (2021) 551 final, Art. 3ga; *Schlacke/Wentzien/Thierjung/Köster*, Oxford Open Energy 2022, 1 (4).

¹⁷⁰ S.o. unter II.6.; *Schlacke/Wentzien/Thierjung/Köster*, Oxford Open Energy 2022, 1 (5).

¹⁷¹ *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine RL des Rates zur Restrukturierung der Rahmenvorschriften der Union zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom (Neufassung), 14.7.2021, COM (2021) 563 final, Annex I; *Schlacke/Wentzien/Thierjung/Köster*, Oxford Open Energy (i.E.).

¹⁷² *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine RL des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der RL (EU) 2018/2001, der VO (EU) 2018/1999 und der RL 98/70/EG im Hinblick auf die Förderung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Aufhebung der RL (EU) 2015/652, 14.7.2021, COM (2021) 557 final, Art. 25 Abs. 1 lit. a, b; ggü. dem Basisjahr n. Art. 27; *Schlacke/Wentzien/Thierjung/Köster*, Oxford Open Energy 2022, 1 (3).

¹⁷³ *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine VO des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der VO (EU) 2019/631 im Hinblick auf eine Verschärfung der CO₂-Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen und für neue leichte Nutzfahrzeuge im Einklang mit den ehrgeizigeren Klimazielen der Union, 14.7.2021, COM (2021) 556 final, Art. 1 Abs. 5; *Schlacke/Wentzien/Thierjung/Köster*, Oxford Open Energy 2022, 1 (10); zu bepreisenden und ordnungsrechtlichen Ansätzen im Verkehrssektor s. auch *Franzius*, VVDStRL 2021 (i.E.).

¹⁷⁴ *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine VO des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der VO (EU) 2019/631 im Hinblick auf eine Verschärfung der CO₂-Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen und für neue leichte Nutzfahrzeuge im Einklang mit den ehrgeizigeren Klimazielen der Union, 14.7.2021, COM (2021) 556 final, Art. 1 Abs. 5a; *Schlacke/Wentzien/Thierjung/Köster*, Oxford Open Energy 2022, 1 (10).

¹⁷⁵ *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine VO des Europäischen Parlaments und des Rates zur Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen für einen nachhaltigen Luftverkehr, 14.7.2021, COM (2021) 561 final, Art. 4 i. V.m. Annex I; *Schlacke/Wentzien/Thierjung/Köster*, Oxford Open Energy 2022, 1 (11).

forderungen – in fünfjährigen Abständen von 2025–2050 Emissionsgrenzwerte für den Energieverbrauch an Bord eines Schiffes vor.¹⁷⁶ Ausbauziele und Standardisierungen der Tank- und Ladeinfrastruktur für elektrizitäts-, wasserstoff- und flüssiggasbetriebene Kraftfahrzeuge sind schließlich in dem Vorschlag für die Verordnung über die Infrastruktur für alternative Kraftstoffe vorgesehen.¹⁷⁷ Um diesen geplanten Reformen auf EU-Ebene gerecht zu werden, müsste der deutsche Gesetzgeber idealerweise vor Abgabe des Entwurfes des aktualisierten Energie- und Klimaplanes im Juli 2023 Sektor für Sektor den Status Quo der nationalen Gesetzgebung mit den geplanten Reformen auf EU-Ebene abgleichen und eigene Umsetzungsmaßnahmen bereits anvisieren, damit diese Entwicklungen im finalen Energie- und Klimaplan in 2024 bereits abgebildet sein können.

III. Würdigung und Fazit

Die EU und Deutschland erlassen – wie gezeigt – zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus dem Pariser Klimaübereinkommen seit dem Jahr 2016 in einer Art Pingpong-Spiel zwischen diesen beiden Ebenen Ziele und Maßnahmen. Der deutsche Klimaschutzplan 2050 aus dem Jahr 2016 ist die nationale Langfriststrategie nach dem Pariser Übereinkommen und der 2018 in Kraft getretenen Governance-Verordnung der Union.¹⁷⁸ Er hat gewissermaßen die nach der EU-Governance-Verordnung erforderliche Langfriststrategie antizipiert, wenngleich sie nach dem Pariser Übereinkommen ebenfalls bestand. Die Governance-Verordnung bildet auf EU-Ebene seit 2018 den umklammernden Rechtsrahmen für die EU-Maßnahmen im Klima- und Energiebereich, indem sie die Mitgliedstaaten zu den integrierten nationalen Energie- und Klimaplänen und Langfriststrategien sowie Fortschrittsberichterstattung verpflichtet.¹⁷⁹ Im Energieeffizienz- und erneuerbare Energien-Bereich kompensiert sie in gewissem Maß die fehlenden Kompetenzen der Union, die aufgrund der „Energiesouveränität“ der Mitgliedstaaten eingeschränkt sind, indem sie den Mitgliedstaaten gebietet, Empfehlungen der Kommission bei Zielverfehlungen zumindest gebührend zu berücksichtigen.¹⁸⁰ Das

¹⁷⁶ *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine VO des Europäischen Parlaments und des Rates über die Nutzung erneuerbarer und kohlenstoffarmer Kraftstoffe im Seeverkehr und zur Änderung der RL 2009/16/EG, 14.7.2021, COM (2021) 562 final; *Schlacke/Wentzien/Thierjung/Köster*, Oxford Open Energy 2022, 1 (10).

¹⁷⁷ *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine VO des Europäischen Parlaments und des Rates über den Aufbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe und zur Aufhebung der RL 2014/94/EU, 14.7.2021, COM (2021) 559 final; *Schlacke/Wentzien/Thierjung/Köster*, Oxford Open Energy 2022, 1 (10).

¹⁷⁸ S.o. unter I.; II.2.

¹⁷⁹ S.o. unter II.1.

¹⁸⁰ S.o. unter II.1.; hierzu *Schlacke/Knodt*, ZUR 2019, 404 (405); *Schlacke/Knodt*, JEEPL 2019, 323 (324–325).

deutsche Bundes-Klimaschutzgesetz aus dem Jahr 2019 führt neben den unionsrechtlich vorgesehenen integrierten nationalen Energie- und Klimaplänen aus der Governance-Verordnung mit den Klimaschutzprogrammen ein weiteres Planungsinstrumentarium ein.¹⁸¹ Das Bundes-Klimaschutzgesetz stellt aber keine materiellen Verknüpfungen zu den integrierten nationalen Energie- und Klimaplänen oder dem Klimaschutzplan als Langfriststrategie nach dem Pariser Übereinkommen und der Governance-Verordnung her.¹⁸² Das aus dem EU-Green Deal resultierende EU-Klimagesetz aus dem Jahr 2021 legt rechtsverbindlich eine unionsweite Treibhausgasmindering um 55 % sowie die Verpflichtung der Union, bis 2050 klimaneutral zu werden, fest.¹⁸³ Darüber hinaus fusioniert es mit der Governance-Verordnung zum europäischen Rahmenrecht der Klimawandelbekämpfung und Energiewende.¹⁸⁴ Das „Fit for 55“-Paket aus dem Jahr 2021 sieht eine Neuregulierungswelle enormen Ausmaßes zur Umsetzung dieser Ziele vor;¹⁸⁵ kann aber bestehende Kompetenzverteilungsprobleme, insbesondere in den Bereichen erneuerbarer Energien und Energieeffizienz, nicht auflösen. Über das EU-Klimagesetz und das „Fit for 55“-Paket werden die Governance-Verordnung und damit auch die integrierten nationalen Energie- und Klimapläne zusätzlich mit weiteren Anforderungen aufgeladen – die Governance-Verordnung wird aber nicht grundlegend novelliert.¹⁸⁶

Kurz vor Veröffentlichung des „Fit for 55“-Paketes erließ das Bundesverfassungsgericht seinen Klimabeschluss, der den Klimaschutz im Grundgesetz in bisher nicht gekanntem Maß aufwertet.¹⁸⁷ Angestoßen durch diesen Beschluss wurde das Bundes-Klimaschutzgesetz noch im Jahr 2021 novelliert.¹⁸⁸ Das EU-Klimagesetz wurde in dieser Novelle zwar insofern berücksichtigt, als das deutsche Klimaneutralitätsziel auf das Jahr 2045 vorgezogen wurde und weitere Zwischenziele erhöht wurden.¹⁸⁹ Eine tieferegehende Antizipation des vorgeschlagenen „Fit for 55“-Paketes hat aber noch nicht stattgefunden.¹⁹⁰ Weiterhin fehlt es an einer Operationalisierung durch Sofort- und Klimaschutzprogramme sowie den Klimaschutzplan.¹⁹¹

Insgesamt sind zwar die EU- und deutsche Klimaschutzzielarchitektur durch neue und verschärfte Zielsetzungen geprägt, aber das Grundmodell der „Politikplanung“ wird auf europäischer Ebene durch Energie- und Klimapläne bis 2030

¹⁸¹ S.o. unter II.2.a.bb.

¹⁸² S.o. unter II.2.a.bb.

¹⁸³ S.o. unter II.3.b.

¹⁸⁴ S.o. unter II.3.b.

¹⁸⁵ S.o. unter II.6.

¹⁸⁶ *Schlacke/Wentzien/Thierjung/Köster*, Oxford Open Energy 2022, 1 (12).

¹⁸⁷ S.o. unter II.4.

¹⁸⁸ S.o. unter II.5.

¹⁸⁹ *Schlacke*, NVwZ 2021, 912 (916).

¹⁹⁰ *Schlacke/Köster/Thierjung*, EuZW 2021, 620 (626).

¹⁹¹ *Schlacke/Köster/Thierjung*, EuZW 2021, 620 (626).

und Langfriststrategien bis 2050 (Klimaschutzplan) beibehalten.¹⁹² Auch das Bundes-Klimaschutzgesetz setzt mit seinen Zielen und den Klimaschutzprogrammen auf dieses Modell. Dass die Planungszyklen beider Modelle grundsätzlich kompatibel sein können, ist denkbar. Idealerweise würde sich in zeitlicher Hinsicht an eine Zielerhöhung auf EU-Ebene (EU-Klimagesetz) der Erlass von EU-Maßnahmen („Fit for 55“) anschließen, aufgrund derer die Mitgliedstaaten ihre eigenen Klimaschutzziele (Bundes-Klimaschutzgesetz) erhöhen, entsprechende eigene Maßnahmen (Klimaschutzprogramm) erlassen und in der Folge diese in ihren integrierten nationalen Energie- und Klimaplänen abbilden. Die Realität der letzten Jahre ist aber – wie gezeigt – eine andere. Das Pingpong-Spiel zwischen der Unions- und Bundesebene ist durch eine nicht stringente Zeitfolge gekennzeichnet. Es resultieren sich immer schneller überholende Maßnahmen. So müsste beispielsweise Deutschland aktuell die Entwicklungen auf EU-Ebene antizipieren – nicht nur um die ambitionierten Umsetzungsfristen des „Fit for 55“-Paketes einzuhalten und nicht bereits einen überholten integrierten nationalen Energie- und Klimaplan im Jahr 2024 bei der Kommission einzureichen, sondern auch, um dem neuen, bereits gesetzlich verankerten nationalen 2030-Ziel näherzukommen. Dies birgt das Risiko von Inkohärenzen, Koordinationsdefiziten, Zeitverzögerungen im Hinblick auf die Zielerreichung und letztlich fragmentierten Verantwortlichkeiten.

¹⁹² S. o. unter I.