

<https://doi.org/10.1007/s10357-020-3703-4>

Grundstrukturen des Bundes-Klimaschutzgesetzes*

Johannes Saurer

© Der/die Autor(en) 2020

Am 18. 12. 2019 ist das Bundes-Klimaschutzgesetz in Kraft getreten.¹ Damit wurde erstmals eine übergreifende gesetzliche Grundlage geschaffen für den Beitrag Deutschlands zu den Zielen des Pariser Abkommens der internationalen Staatengemeinschaft und der Europäischen Union zur Senkung von anthropogenen Treibhausgas-Emissionen. Der folgende Beitrag analysiert das Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) in seinen Grundstrukturen.

1. Entstehung des Gesetzes

Das Pariser Abkommen zum internationalen Klimaschutz vom Dezember 2015² hat die internationalen Rechtsgrundlagen für den Klimaschutz neu justiert. Die rechtliche Architektur der Emissionsminderungen beruht nun nicht mehr auf einem top-down-Modell fester Minderungspflichten der Industriestaaten wie im Kyoto-Protokoll, sondern auf einer bottom-up-Konzeption, in der die Mitglieder selbst ihre Minderungsbeiträge festlegen.³ Seit der Verabschiedung des Pariser Abkommens stand in Deutschland die Notwendigkeit einer übergreifenden nationalen Klimaschutzgesetzgebung im Raum. Denn Deutschland ist dem Abkommen beigetreten,⁴ ebenso wie Europäische Union.⁵ Beide haben sich damit das Ziel der Weltgemeinschaft zu eigen gemacht, die durchschnittliche Erderwärmung infolge anthropogener Treibhausgas-Emissionen auf 2 Grad – besser 1,5 Grad – gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen. Der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vom März 2018⁶ hatte noch recht offen von einer gesetzlichen Verankerung der Klimaschutzziele gesprochen, sodass noch unstritten war, ob dies auf Bundesebene die Verabschiedung eines eigenständigen Gesetzes verlangte.⁷ Die Bundesregierung beschloss zur Umsetzung des Pariser Abkommens und der Klimaschutzgesetzgebung der EU zunächst 2016 den Klimaschutzplan 2050⁸ und 2019 das Maßnahmenpaket „Eckpunkte für das Klimaschutzprogramm 2030“.⁹

Anfang 2019 nahm die Gesetzgebungsmaschine Fahrt auf, als das Bundes-Umweltministerium einen Referentenentwurf für ein Bundes-Klimaschutzgesetz vorlegte.¹⁰ Der Herbst 2019 brachte eine stürmische Rechtsentwicklung: Das Bundes-Umweltministerium legte Anfang Oktober einen weiteren Referentenentwurf vor.¹¹ Bundesregierung und Regierungsfractionen brachten gleichlautende Gesetzentwürfe in den Bundestag ein.¹² Der 1. Lesung im Bundestag am 25. 10. 2019¹³ folgte die Beratung im Umweltausschuss,¹⁴ sodann am 15. 11. 2019 die 2. und 3. Lesung im Bundestag sowie der Gesetzesbeschluss.¹⁵ Am 29. 11. 2019 passierte das KSG den Bundesrat.¹⁶ Noch kurz vor dem Jahreswechsel wurde das KSG ausgefertigt und im Bundesgesetzblatt verkündet.¹⁷

Die rechtspolitische Weichenstellung für ein einheitliches Bundesgesetz und die zügige Verabschiedung wurde

dadurch begünstigt, dass die öffentliche Diskussion über den Klimaschutz als politische und rechtliche Aufgabe stark zugenommen hat – gerade auch unter dem Aspekt der Ge-

*) Der folgende Beitrag ist hervorgegangen aus einem Vortrag, den der Verfasser am 27. 2. 2020 bei der Jahrestagung des Forum Contracting e. V. in Berlin gehalten hat.

- 1) Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) v. 12. 12. 2019, BGBl. I S. 2513.
- 2) Pariser Abkommen v. 12. 12. 2015, authentische Textfassungen, Stand 20. 5. 2020, abrufbar unter <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/what-is-the-paris-agreement>.
- 3) Dazu Bodansky/Brunnée/Rajamani, International Climate Change Law, 2017, S. 214f.; Franzius, ZUR 2017, 515ff.; Kreuter-Kirchhof, DVBl. 2017, 97ff.; Saurer, NVwZ 2017, 1574, 1575.
- 4) Zustimmungsgesetz zum Pariser Abkommen, v. 12. 12. 2015, BGBl. 2016 II, S. 1082, veröffentlicht mit deutschsprachiger Übersetzung.
- 5) Beschluss (EU) 2016/1841 des Rates vom 5. 10. 2016 über den Abschluss des im Rahmen des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen geschlossenen Übereinkommens von Paris im Namen der Europäischen Union, ABl. 2016 L 282, S. 1.
- 6) Koalitionsvertrag v. 12. 3. 2018, Stand 29. 4. 2020, abrufbar unter www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2018/03/2018-03-14-koalitionsvertrag.pdf, S. 140f.
- 7) Im Überblick zu den Klimaschutzgesetzen in den deutschen Bundesländern Stäsche, ZUR 2018, 131ff.; Sina, EurUP 2018, 314ff.
- 8) Klimaschutzplan 2050 – Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung, Stand 20. 5. 2020, abrufbar unter www.bmu.de/download/klimaschutzplan-2050.
- 9) Vgl. Eckpunkte für das Klimaschutzprogramm 2030, Stand 20. 5. 2020, abrufbar unter www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/eckpunkte_klimaschutzprogramm_2030.pdf.
- 10) Referentenentwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit für ein Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) v. Februar 2019, vgl. Stand 18. 5. 2020, abrufbar unter www.klimareporter.de/images/dokumente/2019/02/ksg.pdf; vgl. dazu Scharlau/Swiejkowski-Trzaska/Keimeyer/Klinski/Sina, NVwZ 2020, 1, 1 mit Fußn. 7.
- 11) Referentenentwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit Stand 22. 5. 2020, abrufbar unter https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Glaeserne_Gesetze/19_Lp/ksg/Entwurf/ksg_refe_bf.pdf.
- 12) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD für ein Gesetz zur Einführung eines Bundes-Klimaschutzgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften v. 22. 10. 2019, BT-Drs. 19/14337; Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Einführung eines Bundes-Klimaschutzgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften v. 18. 10. 2019, BR-Drs. 521/19.
- 13) BT-Plenar-Protok. 19/122 v. 25. 10. 2019, S. 15123A.
- 14) Vgl. Beschlussempfehlung des Umweltausschusses v. 13. 11. 2019, BT-Drs. 19/15128; Bericht des Umweltausschusses v. 14. 11. 2019, BT-Drs. 19/15230.
- 15) BT-Plenar-Protok. 19/128 v. 15. 11. 2019, S. 16037B; S. 16060A.
- 16) Bundesrat, 983. Sitzung, 29. 11. 2019, BR-Drs. 606/19(B).
- 17) Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG), verkündet am 17. 12. 2019 als Art. 1 des Artikelgesetzes zur Einführung eines Bundes-Klimaschutzgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften v. 12. 12. 2019, BGBl. I S. 1513, gemäß Art. 4 in Kraft getreten am Tag nach der Verkündung.

Prof. Dr. Johannes Saurer, LL.M. (Yale),
Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Umweltrecht,
Infrastrukturrecht und Rechtsvergleichung,
Universität Tübingen,
Tübingen, Deutschland

nerationengerechtigkeit.¹⁸ Der sachgesetzliche Problemzusammenhang wurde nochmal verdeutlicht als die Welt-Organisation für Meteorologie bekanntgab, dass sich die globale Durchschnittstemperatur gegenüber der vorindustriellen Zeit bis 2018 bereits um etwa 1 Grad Celsius erhöht hat.¹⁹ Auf der Handlungsebene wird die Implementation gesetzlicher Klimaschutzziele dadurch erleichtert, dass die Investitionskosten für Erneuerbare Energien-Technologien deutlich gefallen sind.²⁰ Im Jahr 2019 sind nach Angaben der Internationalen Energie-Agentur die globalen Treibhausgas-Emissionen im Energiesektor trotz deutlichen Wachstums der Weltwirtschaft nicht mehr gestiegen.²¹ Die vorläufige Treibhausgasemissionsbilanz des UBA für 2019²² verzeichnet für Deutschland einen Rückgang von 35,7 Prozent gegenüber dem Referenzjahr 1990.²³ Die Minderungsleistungen einzelner Sektoren von Wirtschaft und Gesellschaft fallen sehr unterschiedlich aus. So wurde bis Ende 2019 gegenüber 1990 in der Energiewirtschaft (ca. minus 45 Prozent) und im Gebäudesektor (ca. minus 42 Prozent) deutlich reduziert, wohingegen das Emissionsvolumen im Verkehrssektor immer noch auf dem Niveau von 1990 liegt.²⁴

2. Leitgesetz und Rahmengesetz

Das KSG legt eine Transformationsperspektive fest, die weit über die laufende Legislaturperiode des Bundestags hinausweist. Die gesetzliche Verankerung des Zwischenziels für den Emissionsminderungsprozess bis 2030 (Reduzierung um 55 Prozent gegenüber 1990) und des Ziels der Treibhausgasneutralität bis 2050 setzt für Wirtschaft und Gesellschaft sowie für alle staatlichen Stellen langfristig sichtbare Orientierungsmarken. Das KSG zielt als Leitgesetz für den langfristigen Wandel in den berührten Sektoren darauf ab, für mehrere Jahrzehnte Verlässlichkeit und Planbarkeit herzustellen für Wirtschaftsunternehmen und Privatpersonen.²⁵ Mit dem KSG werden erstmals auf gesetzlicher Ebene die sektoralen Emissionsminderungslasten und -beiträge sichtbar – in ihrer Bedeutung innerhalb der Gesamtziele des Gesetzes, aber auch im Verhältnis zueinander. Verfassungsrechtlich verwirklicht das KSG den Auftrag des im Rechtsstaatsprinzip und im Demokratieprinzip wurzelnden Gesetzesvorbehalts, wonach der parlamentarischen Gesetzgeber verpflichtet ist „in grundlegenden normativen Bereichen, zumal im Bereich der Grundrechtsausübung, soweit diese staatlicher Regelung zugänglich ist, alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen“.²⁶ Zudem hat das KSG in seiner langfristigen Perspektive besonders enge Bezüge zum Verfassungsauftrag des Art. 20a GG zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen auch im Interesse künftiger Generationen.²⁷

Im Hinblick auf das konkrete rechtliche Instrumentarium zur Zielerreichung ist das KSG ein Rahmengesetz. Die Mittel zur Erreichung seiner Ziele liegen außerhalb des Gesetzes selbst. In diesem Sinne spricht die Gesetzesbegründung ausdrücklich von einem „Rahmengesetz“, das „Ziele und Prinzipien der Klimaschutzpolitik verankert“, durch das aber „nicht unmittelbar CO₂ eingespart [wird]“, sodass für den tatsächlichen Erfolg sektorale Klimaschutzmaßnahmen ergriffen werden müssten.²⁸ Für Klimaschutzmaßnahmen in den in Anlage 1 zum KSG unterschiedenen Sektoren Energie, Industrie, Gebäude, Verkehr, Landwirtschaft, Abfallwirtschaft und Sonstiges²⁹ sind jeweils gesonderte Gesetzesinitiativen und Gesetzgebungsverfahren erforderlich.³⁰

3. Aufbau des Gesetzes

Das Klimaschutzgesetz ist ein schlankes Bundesgesetz mit insgesamt 15 Paragraphen. Es hat damit einen ähnlichen Umfang wie die Landes-Klimaschutzgesetze, die in den meisten Bundesländern in den letzten zehn Jahren entstanden sind.³¹

Das Gesetz gliedert sich in fünf Abschnitte. Abschnitt 1 legt den Gesetzeszweck fest (§ 1) und enthält Begriffsbestimmungen (§ 2). Abschnitt 2 umfasst die §§ 3–8. Er enthält das materielle Herzstück des Gesetzes zu Klimaschutzzielen (§ 3) und Jahresemissionsmengen (§ 4); § 4 ist verknüpft mit Anlage 1 (Emissionsquellen) und Anlage 2 (Jahresemissionsmengen bis 2030) zum KSG. Abschnitt 2 regelt zudem die jährliche Erstellung, Auswertung und Veröffentlichung der Emissionsdaten (§ 5), verknüpft die Emissionsminderungs Vorgaben des KSG mit den Vorgaben der Europäischen Klimaschutzverordnung zur Haftung der EU-Mitgliedstaaten im Wege des Ankaufs von Emissions-Zuweisungen zum Ausgleich von nicht erbrachten Treibhausgas-Emissions-Minderungslasten (§ 7) und sieht ein Sofortprogramm bei Überschreitung der Jahresemissionsmengen vor (§ 8). Abschnitt 3 regelt die Klimaschutzplanung durch Klimaschutzprogramme (§ 9) und Berichterstattung (§ 10). Abschnitt 4 legt die rechtlichen Grundlagen für den Expertenrat für Klimafragen (§§ 10, 11). Abschnitt 5 hat den Titel „Vorbildfunktion der öffentlichen Hand“. Er statuiert ein klimaschutzbezogenes Berücksichtigungsgebot für Planungen und Entscheidungen der öffentlichen Hand (§ 13 Abs. 1) bzw. für Investitions- und Beschaffungsentscheidungen des Bundes (§ 13 Abs. 2). Die abschließende Regelung zur Bund-Länder-Zusammenarbeit enthält auch eine positive Bezugnahme auf die bestehenden Klimaschutzgesetze der Bundesländer (§ 14).

18) Vgl. die Bezugnahme auf Klimaschutz-Demonstrationen junger Menschen bei Bundesumweltministerin Schulze, BT-Plenar-Protok. 19/122 v. 25. 10. 2019, S. 15 124 (A).

19) Statement of the State of the Global Climate 2018 der World Meteorological Organization (WMO), Stand 21. 1. 2020, abrufbar unter <https://www.un.org/en/climatechange/reports.shtml>.

20) Frankfurt School-UNEP Centre/BNEF. 2019. Global Trends in Renewable Energy Investment 2019, Stand 18. 5. 2020, abrufbar unter <https://www.unenvironment.org/resources/report/global-trends-renewable-energy-investment-2019>.

21) International Energy Agency, Defying expectations of a rise, global carbon dioxide emissions flatlined in 2019, Stand 26. 2. 2020, abrufbar unter https://www.iea.org/news/defying-expectations-of-a-rise-global-carbon-dioxide-emissions-flatlined-in-2019?utm_content=buffer53456&utm_medium=social&utm_source=twitter-ieabirol&utm_campaign=buffer.

22) Gemeinsame Pressemitteilung von UBA und BMU v. 16. 3. 2020, Stand 18. 5. 2020, abrufbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/treibhausgasemissionen-gingen-2019-um-63-prozent>.

23) Zu Sondereffekten in der Treibhausgas-Emissionsbilanz durch die Corona-Pandemie 2020 vgl. die Stellungnahme des UBA v. 3. 4. 2020, Stand 18. 5. 2020, abrufbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/themen/der-einfluss-der-corona-krise-auf-die-umwelt>.

24) Eigene Berechnung nach Angaben im Schaubild „Entwicklung der Treibhausgasemissionen in Deutschland“, Gemeinsame Pressemitteilung von UBA und BMU v. 16. 3. 2020, Stand 18. 5. 2020, abrufbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/treibhausgasemissionen-gingen-2019-um-63-prozent>.

25) BT-Drs. 19/14337, S. 17; vgl. bereits Saurer, NuR 2018, 581, 585.

26) BVerfG, Beschl. v. 8. 8. 1978 – 2 BvL 8/77, BVerfGE 49, 89, 126 f.; BVerfG, Ur. v. 14. 7. 1998 – 1 BvR 1640/97, BVerfGE 98, 218, 251 und öfter.

27) Zum globalen Klima als Schutzgut des Art. 20a GG s. BVerfG, Beschl. v. 13. 3. 2007 – 1 BvF 1/05, BVerfGE 118, 79, 110; BVerfG, Ur. v. 5. 11. 2014 – 1 BvF 3/11, NVwZ 2015, 288, 291.

28) BT-Drs. 19/14337, S. 17.

29) Dazu sogleich 4. 2.

30) Zu sektoralen Ausgestaltungsproblemen Franzius, EnWZ 2019, 435, 439 f.

31) Vgl. etwa Klimaschutzgesetz Nordrhein-Westfalen v. 29. 1. 2013, GV. NRW, S. 29 (insges. 10 Paragraphen); Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg v. 23. 7. 2013, GBl. BW, S. 229 (insges. 11 Paragraphen); Energiewende- und Klimaschutzgesetz Schleswig-Holstein v. 7. 3. 2017, GVOBl. SH, S. 124 (insges. 11 Paragraphen).

4. Gesetzliche Klimaschutzziele

4.1 Übergeordnete Ziele

Die Zweckbestimmung des § 1 KSG knüpft ausdrücklich an das Pariser Abkommen an. Die bereits 2016 mit dem Zustimmungsgesetz in das deutsche Recht transformierte³² Verpflichtung der Staatengemeinschaft zur Begrenzung des Anstiegs der globalen Durchschnittstemperatur auf unter 2 Grad Celsius – möglichst auf 1,5 Grad Celsius – gegenüber dem vorindustriellen Niveau ist nach § 1 S. 3 KSG eine „Grundlage“ des Gesetzes. Zudem enthält § 1 S. 3 KSG das Ziel der Treibhausgas-Neutralität in Deutschland bis 2050. Treibhausgasneutralität bedeutet nach der Begriffsbestimmung des § 2 Nr. 9 KSG das Gleichgewicht zwischen den anthropogenen Treibhausgasemissionen und dem Abbau solcher Gase durch Senken. Die Gesetzesbegründung geht davon aus, dass die so umschriebene Treibhausgasneutralität eine Minderung der Treibhausgasemissionen um etwa 95 Prozent gegenüber 1990 bedeutet.³³

In den Gesetzentwürfen und in der parlamentarischen Debatte ist besonders stark als rechtlicher Mehrwert betont worden, dass mit dem neuen KSG nun erstmals eine gesetzlich verbindliche Verankerung der deutschen Klimaschutzziele vorliegt.³⁴ Allerdings enthält das Gesetz auf übergeordneter Ebene unterhalb der Zielsetzung der Treibhausgasneutralität für 2050 (§ 1 S. 3 KSG, vgl. oben) nur eine Zielvorgabe für 2030. Bis dorthin soll der Gesamtausstoß an Treibhausgas-Emissionen gegenüber dem Referenzjahr 1990 um 55 Prozent reduziert werden. Das entspricht der vorherigen Festlegung im Klimaschutzplan 2050 und hebt diese in den Gesetzesrang. In der Addition der sektoralen Jahresemissionsmengen für 2030 in Anlage 2 zum KSG³⁵ bedeutet dies, dass das Gesamtbudget für den Ausstoß von Treibhausgasemissionen in Deutschland im Jahr 2030 noch bei 543 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent liegt.³⁶ Jedoch legt das KSG keine weiteren Zwischenziele in 5-Jahres- oder 10-Jahres-Marken fest, etwa für 2025, 2035 oder 2040.³⁷ Dies ist wegen der Gefahr eines nur zögerlichen Angehens der Emissionsaufgaben in der ersten Anwendungsphase des KSG politisch kritisiert worden.³⁸

Die zentrale Bedeutung des Jahres 2030 als Zielmarke der Emissionsminderungsvorgaben des KSG resultiert aus dem Bemühen um eine Synchronisierung des Minderungspfades mit den Vorgaben des EU-Rechts. Im EU-Klimaschutzrecht steht der Abschnitt 2021–2030 sowohl im Emissionshandels-Sektor³⁹ als auch im Nicht-Emissionshandels-Sektor im Vordergrund.⁴⁰

4.2 Sektorenziele und Jahresemissionsmengen

§ 4 KSG bricht die Emissionsminderungsleistungen bis 2030 herunter auf die einzelnen Sektoren Energie, Industrie, Gebäude, Verkehr, Landwirtschaft, Abfallwirtschaft und Sonstiges. Eine konkretisierende Zuordnung bestimmter Emissionsquellen zu diesen Sektoren enthält Anlage 1 zum KSG, auf die § 4 Abs. 1 S. 2 KSG verweist. Für die einzelnen Sektoren sind gemäß § 4 Abs. 1 S. 3 KSG i. V. m. Anlage 2 zum KSG für 2020–2030 von Jahr zu Jahr absinkende Emissionsbudgets festgelegt. Die sektoralen Minderungslasten fallen in Relation unterschiedlich aus: In der Energiewirtschaft, im Gebäudesektor und beim Verkehr ist stärker zu reduzieren als in Industrie und Landwirtschaft.⁴¹ Durch die Strukturierung des auf zehn Jahre konzipierten Minderungsvolumens durch jährliche Zwischenziele wird das „Minderungsziel von 55 Prozent bis 2030 in Jahres-scheiben auf einem linearen Minderungspfad überführt“.⁴²

Die Verordnungsermächtigung des § 4 Abs. 5 KSG ermächtigt die Bundesregierung durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates zur Veränderung der Jahresemissionsmengen in den Sektoren zum jeweils nächsten Kalenderjahr. Eine weitere Verordnungsermäch-

tigung enthält § 4 Abs. 6 KSG. Sie ermächtigt zum Erlass von Rechtsverordnungen für Jahresemissionsmengen für weitere Zeiträume nach dem Jahr 2030, wobei der Erlass der Rechtsverordnungen 2025 zu erfolgen hat. Die Verordnungsermächtigungen in § 4 Abs. 5 KSG und § 4 Abs. 6 KSG enthalten jeweils einen Zustimmungsvorbehalt zugunsten des Bundestages, der aufgrund der Beratungen des Umweltausschusses des Bundestages in das KSG eingefügt wurde.⁴³

Die institutionelle Verantwortung für die Einhaltung der Emissionsbudgets ordnet § 4 Abs. 4 KSG dem für den jeweiligen Sektor (überwiegend) zuständigen Bundesministerium zu, einschließlich der sektoralen Zuständigkeit für Maßnahmen nach § 8 KSG (Sofortprogramme) und § 9 KSG (Klimaschutzprogramme).⁴⁴ Die institutionelle Verantwortung wird vertieft dadurch, dass gemäß § 4 Abs. 3 KSG in den Sektoren Unter-/oder Überschreitungen der Emissionsmengen aus dem jeweiligen Jahr in das nächste Jahr übertragen werden, sodass das Ministerium ggf. eine negative Veränderung in die Zukunft hinein zu rechtfertigen hat.

5. Nachsteuerungsmechanismus bei Zielverfehlung

Das KSG bleibt nicht bei den differenzierten Reduktionszielen stehen. Vielmehr gibt es zusätzlich einen Nachsteuerungsmechanismus bei Zielverfehlung. Dazu regelt zunächst § 5 KSG die statistische Erfassung der Emissionsdaten für alle Sektoren in Zuständigkeit des Umweltbundesamts. Gemäß § 5 Abs. 1 S. 1 KSG hat das Umweltbundesamt die Emissionsdaten für jedes Kalenderjahr (Berichtsjahr) bis zum 15. März des Folgejahres zu konsolidieren, veröffentlichen und an den Expertenrat für Kli-

32) S. bereits oben Fußn. 4.

33) BT-Drs. 19/14337, S. 24.

34) BT-Drs. 19/14337, S. 17f.; Bundesumweltministerin Schulze, BT-Plenar-Prk. 19/122 v. 25.10.2019, S. 15123D.

35) Vgl. sogleich 4. 2.

36) Vgl. Schaubild „Entwicklung der Treibhausgasemissionen in Deutschland“, Gemeinsame Pressemitteilung von UBA und BMU v. 16.3.2020, Stand 18.5.2020, abrufbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/treibhausgasemissionen-gingen-2019-um-63-prozent>.

37) Eine stärkere Stufung hatte § 3 Abs. 1 Referentenentwurf des BMU vom Februar 2019 (s. oben Fn. 10) Referentenentwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit für ein Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) v. Februar 2019, vgl. Stand 18.5.2020, abrufbar unter www.klimareporter.de/images/dokumente/2019/02/ksg.pdf, vorsehen mit Zwischenzielen für 2020 (minus 40 Prozent), 2030 (minus 55 Prozent), 2040 (minus 70 Prozent) und 2050 (minus 95 Prozent).

38) Vgl. die Umweltministerin von Rheinland-Pfalz Höfken, BR-Plenar-Protk. v. 8.11.2019, 982. Sitzung, S. 511.

39) Richtlinie (EU) 2018/410 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14.3.2018 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Unterstützung kosteneffizienter Emissionsreduktionen und zur Förderung von Investitionen mit geringem CO₂-Ausstoß und des Beschlusses (EU) 2015/1814, ABl. 2018 L 76, S. 3.

40) Dazu noch unten 8.

41) Gemäß Anlage 2 zum KSG sinkt zwischen 2020 und 2030 die Jahresemissionsmenge in CO₂-Äquivalent in der Energiewirtschaft von 280 Millionen Tonnen auf 175 Millionen Tonnen, im Gebäudesektor von 118 Millionen auf 70 Millionen Tonnen, im Verkehrssektor von 150 Millionen auf 95 Millionen Tonnen, im Industriesektor von 186 Millionen Tonnen auf 140 Millionen Tonnen, in der Landwirtschaft von 70 Millionen Tonnen auf 58 Millionen Tonnen.

42) Scharlau/Swieykowski-Trzaska/Keimeyer/Klinski/Sina, NVwZ 2020, 1, 3.

43) Beschlussempfehlung des Umweltausschusses v. 13.11.2019, BT-Drs. 19/15128, S. 5.

44) Hervorhebung der Ressortverantwortlichkeit als zentrales Merkmal des KSG bei Franzius, EnWZ 2019, 435, 436.

mafragen zu übersenden. Erstmals hat dies für das „Berichtsjahr 2020“ zu erfolgen, also zum 15. März 2021. Nach einer aktuellen Studie auf Basis der Maßnahmen des Klimaschutzprogramms 2030 würde das im KSG für Deutschland festgelegte Emissionsbudget für 2030 (543 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent, s. o.) ohne zusätzliche Klimaschutzmaßnahmen um etwa 70 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent überschritten.⁴⁵

Werden die Jahresemissionsmengen überschritten, so muss die Bundesregierung nachsteuern und ein Sofortprogramm auflagen, um die Dauerhaftigkeit des sektoralen Emissionsminderungspfads zu sichern. Der Nachsteuerungsmechanismus knüpft an die institutionelle Verantwortung der einzelnen Bundesministerien gemäß § 4 Abs. 4 KSG an.⁴⁶ Nach § 8 Abs. 1 S. 1 KSG legt das zuständige Bundesministerium bei sektoraler Überschreitung der zulässigen Jahresemissionsmenge innerhalb von drei Monaten der Bundesregierung ein Sofortprogramm zur Sicherstellung der Jahresemissionsmengen des Sektors für die folgenden Jahre vor.⁴⁷ Auf Grundlage dieses Sofortprogramms wird die Bundesregierung gemäß § 8 Abs. 2 KSG tätig durch das Ergreifen entsprechender Maßnahmen, wobei wiederum der Expertenrat für Klimafragen zu beteiligen ist. Allerdings erlaubt § 8 Abs. 2 KSG Maßnahmen für das Sofortprogramm nicht nur in dem betroffenen Sektor selbst, sondern auch in anderen Sektoren. Dies ist rechtspolitisch kritisiert worden, weil Verschiebungen befürchtet werden zulasten der Sektoren, die bereits umfangreiche Minderungsleistungen erbracht haben.⁴⁸ Der Notfallmechanismus könnte erstmals im Anschluss an den ersten Emissionsbericht des Umweltbundesamts greifen, der gemäß § 5 Abs. 1 KSG zum 15. März 2021 erfolgen muss.⁴⁹

6. Expertenrat für Klimafragen

Der Expertenrat für Klimafragen wird in den §§ 11 und 12 KSG als unabhängiges Expertengremium konstituiert. Der Expertenrat gehören fünf Sachverständige an, die gemäß § 10 und § 11 KSG als wissenschaftliches Beratungsgremium den Transformationsprozess begleiten. § 11 Abs. 1 KSG nennt als Auswahlkriterien für die Besetzung u. a. hervorragende wissenschaftliche und praktische Bezüge zu den Bereichen Klimawissenschaften, Wirtschaftswissenschaften, Umweltwissenschaften und soziale Fragen, Expertise zu den Sektoren nach § 4 Abs. 1 KSG sowie Sicherstellung der gleichberechtigten Vertretung von Frauen und Männern. Die Amtszeit des Expertenrats beträgt gemäß § 11 Abs. 1 S. 1 KSG fünf Jahre. Gemäß § 11 Abs. 1 S. 5 KSG ist eine einmalige Wiederernennung möglich. Das Recht zur Benennung der Mitglieder des Expertenrats liegt gemäß § 11 Abs. 1 S. 1 KSG bei der Bundesregierung.

Die Unabhängigkeit des Expertenrats wird gestärkt durch das Recht zur Bestimmung des Vorsitzes aus seiner Mitte (vgl. § 11 Abs. 2 KSG). Nach der Gesetzesbegründung orientiert sich die Ausgestaltung des Expertenrats am Vorbild der Beratungsgremien im Rahmen der Landes-Klimaschutzgesetze und des Committee on Climate Change in Großbritannien,⁵⁰ das seine Rechtsgrundlage im UK Climate Change Act (CAA) von 2008 hat.⁵¹ Das britische Climate Change Committee hat eine herausgehobene Rolle im britischen Klimaschutzrecht, insbesondere durch die Erstattung der zentralen Fortschrittsberichte zur Evaluierung der CO₂-Budgets und zur Erreichung der Klimaziele Großbritanniens (Art. 36 CCA).⁵² Dahinter bleibt das Kompetenzprofil des Expertenrats nach dem KSG zurück, da sich im Gesetzgebungsprozess die ursprünglich vom BMU angedachte⁵³ Aufgabe der Erstattung eines jährlichen Hauptgutachtens mit Möglichkeit der Stellungnahme zur tatsächlichen und zukünftigen Entwicklung der Klimaschutzpolitik nicht erhalten hat. Festgeschrieben ist aber die Aufgabe der jährlichen Bewertung der Emissionsdaten gemäß § 12 Abs. 2 KSG, der Abgabe von Stellungnahmen

zu den in § 12 Abs. 3 KSG genannten Aspekten (Rechtsverordnungen gemäß § 4 Abs. 5 KSG; Fortschreibung des Klimaschutzplans; Beschluss von Klimaschutzprogrammen nach § 9 KSG) sowie die Möglichkeit der Bundesregierung und des Bundesrates zur Beauftragung des Expertenrats mit Sondergutachten gemäß § 12 Abs. 3 KSG.

7. Untergesetzliche Ebene

Die untergesetzliche Ebene des Bundes-Klimaschutzgesetzes umfasst verschiedene Handlungsformen. Mehrere Vorschriften betreffen Planungs- und Programmaufgaben der Bundesregierung. Der bereits 2016 von der Bundesregierung verabschiedete „Klimaschutzplan 2050“⁵⁴ wird durch das Klimaschutzgesetz nicht ersetzt, sondern vielmehr durch die Bundesregierung fortgeschrieben. § 2 Nr. 7 KSG enthält eine Begriffsbestimmung des Klimaschutzplans als „deutsche Langfriststrategie nach dem Übereinkommen von Paris und nach Artikel 15 der Europäischen Governance-Verordnung“.⁵⁵ Demgemäß richtet sich auch die Häufigkeit und Intensität der Fortschreibung nach den europa- und völkerrechtlichen Vorgaben.⁵⁶

Abzugrenzen ist der Klimaschutzplan von den Klimaschutzprogrammen der Bundesregierung gemäß § 9 KSG. Die Pflicht zur Aufstellung von Klimaschutzprogrammen gilt als „Steuerungsmechanismus zur Überführung der Ziele in praktisch-politisches Handeln“.⁵⁷ § 9 Abs. 1 S. 1 KSG knüpft an die Fortschreibung des Klimaschutzplans an und verpflichtet die Bundesregierung, mindestens nach jeder Fortschreibung ein Klimaschutzprogramm zu beschließen.⁵⁸

Ein erstes Klimaschutzprogramm hat die Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050 im Oktober 2019 in Form des Klimaschutzprogramms 2030⁵⁹

45) Umweltbundesamt, Treibhausgasminderungswirkung des Klimaschutzprogramms 2030, Studie des Öko-Institut Berlin u. a. im Auftrag des BMU und des UBA, Climate Change 12/2020, S. 22.

46) S. oben 4. 2.

47) Die Drei-Monats-Frist des § 8 Abs. 1 S. 1 KSG beginnt mit Vorlage der Bewertung der Emissionsdaten durch den Expertenrat für Klimafragen nach § 11 Abs. 1 KSG.

48) Vgl. Verbändeanhörung zum Entwurf des Bundes-Klimaschutzgesetzes, Stellungnahme des Bundesverbands der Energie- und Wasserwirtschaft v. 8. 10. 2019, Stand 18. 5. 2020, abrufbar unter www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Glaeserne_Gesetze/19_Lp/ksg/Stellungnahmen/ksg_stn_bdew.pdf, S. 3.

49) Für den Energiesektor besteht gemäß § 8 Abs. 4 KSG eine Sonderregelung, nach der ein Sofortprogramm gemäß § 8 KSG erst beginnend mit dem Berichtsjahr 2023 und im Turnus von drei Jahren möglich ist.

50) BT-Drs. 19/14337, S. 35.

51) Climate Change Act 2008, Stand 18. 5. 2020, abrufbar unter www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/27/contents.

52) Vgl. Saurer, NuR 2018, 581, 583.

53) Vgl. § 13 Abs. 1 im Referentenentwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit für ein Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) v. Februar 2019, Stand 18. 5. 2020, abrufbar unter www.klimareporter.de/images/dokumente/2019/02/ksg.pdf.

54) Nachweis oben Klimaschutzplan 2050 – Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung, Stand 20. 5. 2020, abrufbar unter www.bmu.de/download/klimaschutzplan-2050; zur rechtlichen Einordnung Hofmann, in: UTR, Bd. 135, 2018, 49ff.

55) BT-Drs. 19/14337, S. 26.

56) Vgl. bereits Saurer, NuR 2018, 581, 586.

57) Scharlau/Swieykowski-Trzaska/Keimeyer/Klinski/Sina, NVwZ 2020, 1, 3.

58) BT-Drs. 19/14337, S. 33.

59) Vgl. Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050, Stand 18. 5. 2020, abrufbar unter www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/1679914/e01d6bd855f09bf05cf7498e06d0a3ff/2019-10-09-klima-massnahmen-data.pdf?download=1.

beschlossen.⁶⁰ Die Klimaschutzprogramme legen über die Sektoren hinweg fest, welche Klimaschutzmaßnahmen vor dem Hintergrund der jeweiligen Projektion der Emissionsentwicklung zu ergreifen sind. § 9 Abs. 3 KSG sieht im Rahmen jeder Aufstellung eines Klimaschutzprogramms ein öffentliches Konsultationsverfahren zur Einbeziehung von Ländern, Kommunen, Wirtschaftsverbänden, zivilgesellschaftlichen Verbänden sowie von Wissenschaftsplattform Klimaschutz und wissenschaftlichen Begleitgremien der Bundesregierung vor. Zu den Planungs- und Programmaufgaben zählt auch die Pflicht zur Aufstellung von Sofortprogrammen gemäß § 8 KSG.⁶¹

Der zentrale Tatbestand für Berichtspflichten der Bundesregierung ist § 10 KSG, der zugleich auch die Einbindung in den Governance-Mechanismus des EU-Klimaschutzrechts verwirklicht.⁶² Notwendige Inhalte des jährlichen Klimaschutzberichts gemäß § 10 Abs. 1 KSG sind „die Entwicklung der Treibhausgasemissionen in den verschiedenen Sektoren, den Stand der Umsetzung der Klimaschutzprogramme nach § 9 und der Sofortprogramme nach § 8 sowie eine Prognose der zu erwartenden Treibhausgasminderungen“. § 10 Abs. 2 KSG verpflichtet entsprechend Art. 18 der Europäischen Governance-Verordnung (vgl. § 2 Nr. 4 KSG) zur zweijährlichen Erstellung eines Klimaschutz-Projektionsberichts.⁶³

Das Bundes-Klimaschutzgesetz enthält mehrere Verordnungsermächtigungen. Diese ermächtigen jeweils die Bundesregierung als Kollegium, nicht ein einzelnes Bundesministerium. Dies betont den Charakter des Klimaschutzes als Querschnittsaufgabe. Teilweise besteht für die Rechtsverordnungen eine Zustimmungspflicht des Deutschen Bundestags.⁶⁴

Die Verordnungsermächtigungen sind teilweise bereits in der „Startphase“ des KSG von Bedeutung. Die in § 5 Abs. 4 KSG vorgesehene Rechtsverordnung der Bundesregierung zu Emissionsdaten kann Regelungen zur Datenverantwortlichkeit, zur Konkretisierung der zu erhebenden Daten sowie zu verfahrensbezogenen und inhaltlichen Anforderungen an Ermittlung und Mitteilung enthalten. Diese Regelungen werden bereits beim ersten Emissionsbericht des Umweltbundesamts relevant, der zum März 2021 zu erstatten ist.⁶⁵ Die in § 11 Abs. 5 KSG vorgesehene Rechtsverordnung zu Fragen der Organisation und Arbeit des Expertenrats für Klimafragen wird unmittelbar mit der erstmaligen Besetzung des Expertenrats relevant, dessen gesetzliche Aufgabe der Prüfung der Emissionsdaten gemäß § 12 Abs. 1 KSG akzessorisch zur Erstellung durch das UBA ebenfalls erstmals im März 2021 greift.

Weitere Verordnungsermächtigungen werden relevant, sobald ein entsprechender rechtlicher oder politischer Regelungsbedarf entsteht. Dies gilt für die Verordnungsermächtigung des § 4 Abs. 2 KSG zu Änderungen von Anlage 1 zum KSG betreffend die Zuordnung von Emissionsquellen zu einzelnen Sektoren zur Sicherstellung der einheitlichen internationalen Berichterstattung über Treibhausgasemissionen und die Verordnungsermächtigung des § 4 Abs. 5 KSG zur Änderung der Jahresemissionsmengen der Sektoren in Anlage 2 zum KSG. Für die in § 4 Abs. 6 KSG vorgesehene Rechtsverordnung zur Festlegung jährlich absinkender Emissionsmengen für weitere Zeiträume nach dem Jahr 2030 ist ausdrücklich das Jahr 2025 als Erlassjahr genannt.

8. Verknüpfung mit EU-Recht

Das Bundes-Klimaschutzgesetz ist auf das engste verknüpft mit dem Klimaschutzrecht der EU. Die EU ist bekanntlich ein ambitionierter Player der Klimaschutzpolitik. Sie ist nach Ratifikation durch Beschluss des Rates vom 5. 10. 2016 selbst Mitglied des Pariser Abkommens, koordiniert und bündelt die Klimaschutzbemühungen der EU-Mitgliedstaaten auf internationaler Ebene.⁶⁶ Die EU-Mit-

gliedstaaten verfolgen innerhalb des Pariser Abkommens das gemeinsame Ziel der Reduktion der EU-weiten Treibhausgasemissionen bis 2030 um mindestens 40 Prozent im Vergleich zu 1990.⁶⁷ Die 2019 neu etablierte EU-Kommission strebt unter dem Begriff des „European Green Deal“ eine Steigerung des EU-Klimaschutzziels für 2030 an und zwar auf einen Zielwert von 50–55 Prozent.⁶⁸ Die Klimaschutz-Rechtsakte der EU wirken in den Mitgliedstaaten als Katalysatoren für das völkerrechtliche Klimaschutzrecht, ähnlich wie im Fall der Aarhus-Konvention und der hierzu ergangenen Umsetzungsrechtsakte der EU.⁶⁹ Maßgeblich ist die gegenüber dem allgemeinen Völkerrecht gesteigerte Rechtsqualität des EU-Rechts – Anwendungsvorrang und unmittelbare Wirkung –, aber auch das starke Rechtsdurchsetzungsinstrumentarium einschließlich des Vertragsverletzungsverfahrens.⁷⁰

Das KSG nimmt auf drei EU-Rechtsakte zum Klimaschutzrecht ausdrücklich Bezug und nimmt diese in den Katalog der Begriffsbestimmungen gemäß § 2 KSG auf. Es handelt sich um die Europäische Governance-Verordnung (VO 2018/1999/EU),⁷¹ die Europäische Klimaschutzverordnung (VO 2018/842/EU), die auch als Effort-Sharing-Verordnung bekannt ist,⁷² und um die Europäische Klimaberichterstattungsverordnung (VO 749/2014/EU).⁷³

Die Governance-Verordnung und die Klimaberichterstattungsverordnung vertiefen den bestehenden prozeduralen Zusammenhang zwischen den Klimaschutzpolitiken der EU und den Mitgliedstaaten. Die Rechtsakte knüpfen ein dichtes Netz der Kommunikations- und Evaluationspflichten.⁷⁴ Insbesondere haben die Mitgliedstaaten einen auf zehn Jahre angelegten integrierten nationalen Energie- und Klimaplan mit Laufzeit bis 2030 vorzule-

60) Dazu *Frenz/Overath*, UPR 2019, 479 ff.; *Franzius*, EnWZ 2019, 435, 437.

61) Vgl. oben 5.

62) Dazu noch unten 8.

63) Dazu BT-Drs. 19/14337, S. 34.

64) Dazu oben 4. 2.

65) S. oben 5.

66) Beschluss (EU) 2016/1841 des Rates vom 5. 10. 2016 über den Abschluss des im Rahmen des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen geschlossenen Übereinkommens von Paris im Namen der Europäischen Union, ABl. 2016 L 282, S. 1.

67) Vgl. Beschluss (EU) 2016/1841 des Rates vom 5. 10. 2016 über den Abschluss des im Rahmen des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen geschlossenen Übereinkommens von Paris im Namen der Europäischen Union, ABl. 2016 L 282, S. 1, Erwägungsgrund (7).

68) Komm., Mitt. v. 11. 12. 2019, Der europäische Grüne Deal, COM(2019), 640 final, S. 4, 6; Komm., Mitt. v. 4. 3. 2020, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1999 (Europäisches Klimagesetz), COM(2020) 80 final, S. 3.

69) *Saurer*, NVwZ 2017, 1574, 1577.

70) Dazu auch unten 9.

71) Verordnung (EU) 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. 12. 2018 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz, ABl. 2018, L 328, S. 1.

72) Verordnung (EU) 2018/842 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. 5. 2018 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris, ABl. 2018 L 156, S. 26.

73) Durchführungsverordnung (EU) Nr. 749/2014 der Kommission vom 30. 6. 2014 über die Struktur, das Format, die Verfahren der Vorlage und die Überprüfung der von den Mitgliedstaaten gemäß der Verordnung (EU) Nr. 525/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates gemeldeten Informationen, ABl. 2014, L 203, S. 23.

74) *Schlacke/Knodt*, ZUR 2019, 404 ff.

gen (Art. 3 Europäische Governance-Verordnung), dessen Umsetzung ab 2023 mit dem zweijährlich vorzulegenden integrierten nationalen energie- und klimabezogene Fortschrittsberichte (Art. 17 Europäische Governance-Verordnung) und bereits ab 2021 mit den Klimaschutz-Projektionsberichten (Art. 18 Europäische Governance-Verordnung) überprüft und sichergestellt werden soll. Art. 10 KSG dient der Umsetzung dieser Vorgaben⁷⁵ und schafft einen Rechtsrahmen für die Klimaschutzberichterstattung im deutschen Recht.⁷⁶

Die Europäische Klimaschutzverordnung enthält für ihren Anwendungsbereich, den Nicht-Emissionshandelssektor, einen Haftungsmechanismus zulasten von Mitgliedstaaten, die die Klimaschutzziele verfehlen.⁷⁷ Für diesen Fall sieht die Europäische Klimaschutzverordnung vor, dass diese Mitgliedstaaten Emissionsberechtigungen zu kaufen müssen von anderen Mitgliedstaaten, die ihre Klimaschutzziele einhalten. Für Deutschland gehen derzeitige Prognosen davon aus, dass die 2030-Ziele der Treibhausgas-Minderung tendenziell verfehlt werden.⁷⁸ Das KSG hat diesen Fall im Blick und enthält in § 7 KSG einen gesonderten Tatbestand für den Ankauf von Emissionszuweisungen von anderen EU-Mitgliedstaaten. Im Gesetzgebungsverfahren hin zum KSG war die Abwendung der drohenden Klimahaftung in Gestalt von Kompensationszahlungen innerhalb der EU ein zentrales Gesetzgebungsmotiv.⁷⁹

Das Klimaschutzgesetz soll also Treibhausgasemissionen reduzieren, aber auch die Belastung für den deutschen Steuerzahler durch Klimaschutzmaßnahmen möglichst geringhalten. Die genaue Haftungshöhe wird davon abhängen, wie viele Emissionszuweisungen zum jeweiligen Zeitpunkt „auf dem Markt“ sein werden, d. h. in welchem Umfang andere EU-Mitgliedstaaten ihre Emissionszuweisungen unterschreiten werden. Genau vorherzusehen ist das aus heutiger Sicht naturgemäß nicht. Es wird aber bisher geschätzt, dass auf den Bundeshaushalt beträchtliche Haftungssummen von mehreren Milliarden Euro jährlich zukommen.⁸⁰

9. Rechtsdurchsetzung

Bei der Rechtsdurchsetzung betritt das Bundes-Klimaschutzgesetz Neuland. Mehrere Instrumente kommen zusammen. Wie gesehen, gibt es den dynamischen Nachsteuerungsmechanismus nach § 8 KSG⁸¹, zudem die Klimahaftung auf EU-Ebene für Nichteinhaltung von Emissionsminderungspflichten im Nicht-Emissionshandelssektor durch Zukäufe von Emissionsberechtigungen nach § 7 KSG.⁸² Das klassische Instrument der Rechtsdurchsetzung im Wege des Vertragsverletzungsverfahrens ist ebenfalls anwendbar. Das Vertragsverletzungsverfahren gemäß Art. 258 AEUV erfasst als „Aufsichtsklage“ der Kommission zur „gleichförmigen Durchsetzung und Sicherstellung des Unionsrechts“⁸³ auch Rechtsverstöße in der Form der Nichteinhaltung von Rechtspflichten durch die Mitgliedstaaten im Bereich des Klimaschutzes. Das Vertragsverletzungsverfahren kann bis zur Verurteilung durch den EuGH einschließlich finanzieller Sanktionen führen.⁸⁴ Zur gerichtlichen Rechtsdurchsetzung enthält das KSG innerhalb des Tatbestands zu den zulässigen Jahresemissionsmengen in § 4 KSG in § 4 Abs. 1 S. 7 KSG die Regelung: „Subjektive Rechte und klagbare Rechtspositionen werden durch dieses Gesetz nicht begründet.“ Nach der Gesetzesbegründung soll dieser Regelung allerdings keine weitreichende Bedeutung zukommen. Sie bezeichnet § 4 Abs. 1 S. 7 KSG vielmehr als „deklaratorisch“,⁸⁵ geht also davon aus, dass die Klagbarkeit in der Sache nach außerhalb des KSG liegenden Vorschriften zu bemessen ist. D. h. der Rechtsschutz im Rahmen des KSG richtet sich im Ausgangspunkt für den Individualrechtsschutz nach der VwGO, für Verbandskläger innerhalb des Anwendungsbereichs dieses Gesetzes nach dem UmwRG. Zwar sind Ge-

setze und Rechtsverordnungen nach dem UmwRG grundsätzlich keine tauglichen Klagegegenstände.⁸⁶ Jedoch hat der EuGH⁸⁷ den Anwendungsbereich der Umweltverbandsklage in Auslegung des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention und des Art. 47 EU-Grundrechte-Charta beständig erweitert.⁸⁸ Mithin ist auch für den Regelungszusammenhang des KSG eine eingehende Diskussion um völker- und europarechtlich determinierte Verbandsklagerechte zu erwarten, insbesondere bei den untergesetzlichen Handlungsformen.⁸⁹

Zudem ist das KSG in seinen Regelungsgehalten und in der Rechtsdurchsetzung am Maßstab der Grundrechte des Grundgesetzes zu messen.⁹⁰ Dies gilt im Hinblick auf die abwehrrechtliche Funktion der Grundrechte, aber auch für die Schutzpflichtendimension.⁹¹ Beim Bundesverfassungsgericht sind aktuell mehrere einschlägige Verfassungsbeschwerden anhängig, die geltend machen, das KSG bleibe hinter dem grundrechtlich gebotenen Schutzniveau zurück,⁹² sodass die nationalen Emissionsminderungsziele anzuheben seien.⁹³

10. Fazit

Das KSG hat erstmals die Klimaschutzziele Deutschlands für 2030 und 2050 sowie Mechanismen zur Zielerreichung im Gesetzesrang verankert. Damit stellt Deutschland in materiell-rechtlicher und prozeduraler Hinsicht den Anschluss her an die langfristig angelegten Strukturen des Klimaschutzes im Rahmen des Pariser Abkommens auf globaler Ebene und in der Europäischen Union. Prägende rechtliche Charakteristika des KSG sind neben der engen

75) Vgl. bereits oben 7.

76) BT-Drs. 19/14337, S. 34.

77) Saurer/Purnhagen, in: Kahl/Weller (Hrsg.), *Climate Change Litigation*, 2020 (im Erscheinen).

78) Umweltbundesamt, *Treibhausgasminderungswirkung des Klimaschutzprogramms 2030*, Studie des Öko-Institut Berlin u. a. im Auftrag des BMU und des UBA, *Climate Change* 12/2020, S. 22 (s. bereits oben Fn. 45).

79) BT-Drs. 19/14948, S. 1.

80) Agora Energiewende, *Die Kosten von unterlassenem Klimaschutz für den Bundeshaushalt*, Stand 18. 5. 2020, abrufbar unter <https://www.agora-energiewende.de/veroeffentlichungen/die-kosten-von-unterlassenem-klimaschutz-fuer-den-bundeshaushalt/>, S. 8; Zenke/Telschow, *EnWZ* 2020, 157, 158.

81) Dazu oben 5.

82) Dazu oben 8.

83) Pechstein, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), *Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV*, Bd. IV, 2017, Art. 258 AEUV, Rdnr. 7.

84) Saurer/Purnhagen, in: Kahl/Weller (Hrsg.), *Climate Change Litigation*, 2020 (im Erscheinen).

85) BT-Drs. 19/14337, S. 28.

86) Mit Kritik wegen Nichterfassung von Rechtsverordnungen Schlacke/Römling, in: Schlacke/Schrader/Bunge (Hrsg.), *Aarhus-Handbuch*, 2. Aufl. 2019, § 3 Rdnr. 139.

87) EuGH, *Urt. v. 8. 3. 2011 – C- 240/09*, ECLI:EU:C: 2011: 125 – Slowakischer Braunbär; EuGH, *Urt. v. 20. 12. 2017 – C- 664/15*, ECLI:EU:C: 2017: 987 – Protect.

88) Dazu Schlacke, *DVBl.* 2015, 929 ff.; Franzius, in: Schink/Reidt/Mitschang (Hrsg.), *UVP/G/UmwRG*, 2018, vor § 1 UmwRG, Rdnr. 1 ff.; Groß, in: Reh binder/Schink (Hrsg.), *Grundzüge des Umweltrechts*, 5. Aufl. 2018, Kap. 4 Rdnr. 11 ff.; Guckelberger, *Deutsches Verwaltungsprozessrecht unter unionsrechtlichem Anpassungsdruck*, 2017, S. 44 ff.; Rennert, *DVBl.* 2017, 69 ff.; Gärditz, *NVwZ* 2014, 1 ff.

89) Vgl. Klinger, *ZUR* 2020, 259 ff.

90) Dazu Bickenbach, *JZ* 2020, 168, 170 ff.; Meyer, *NJW* 2020, 894 ff.

91) Groß, *NVwZ* 2020, 337 ff.; Ismer, *Klimaschutz als Rechtsproblem*, 2014, S. 48 ff.; vgl. auch Voßkuhle, *NVwZ* 2013, 1, 6 f.

92) Dazu Voland, *NVwZ* 2019, 114, 114; Meyer, *NJW* 2020, 894, 899 f.

93) Vgl. Tagungsbericht von Freytag, *ZUR* 2019, 571 ff.

Verknüpfung mit dem internationalen und europäischen Klimaschutzrecht die institutionelle Verantwortung einzelner Bundesministerien für die Erreichung der sektoralen Klimaschutzziele, der Nachsteuerungsmechanismus bei Zielverfehlung und die Etablierung des Expertenrats für Klimafragen. Die rechtspraktische Leistungsfähigkeit der neuen rechtlichen Strukturen wird erstmals auf den Prüfstand gestellt im Frühjahr 2021, wenn die Vorgaben zur Emissionsberichterstattung und gegebenenfalls zur Aktivierung des Nachsteuerungsmechanismus greifen.

Open Access. Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die

ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Artikel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.

Weitere Details zur Lizenz entnehmen Sie bitte der Lizenzinformation auf <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>.

Open access funding provided by Projekt DEAL.

Künstliche Intelligenz in der nachhaltigen Landwirtschaft – Datenrechte und Haftungsregime

Ines Härtel*

© Der/die Autor(en) 2020

Im Zuge der dritten Agrarrevolution und der darin inkorporierten Digitalisierung verändert die algorithmenbasierte Technologie der Künstlichen Intelligenz erheblich den Agrarbereich. Dies begünstigt die Integration von ökonomischer Ressourceneffizienz und ökologischer Ressourcenleichtigkeit gleichermaßen. Allerdings ergeben sich erhebliche Rechtsprobleme, die zu Regulierungsüberlegungen/-vorschlägen im europäischen Kontext führen. Dies betrifft vor allem die Datenrechte – auch mit Bezug zur DSGVO und zum Code of Conduct – einerseits, KI-Sicherheitsrecht und KI-Haftungsrecht andererseits.

1. Künstliche Intelligenz im Fokus übergreifender Entwicklungen

1.1 Die dritte Agrarrevolution als Entfaltungsraum

Mit dem Einsatz der Digitaltechnologie „Künstliche Intelligenz“ (KI) stehen wir inmitten der „dritten Agrarrevolution“ in der Menschheitsgeschichte. Diese landwirtschaftlichen Transformationsprozesse im Kontext territorial-populationsbezogener, sozialer, technologischer, ökonomischer und immer auch rechtlicher Entwicklungen umfassen längere differenziert verlaufende Entwicklungs- und (Aus-)Gestaltungsräume.¹ Die erste „neolithische Revolution“ brachte den Übergang vom nomadischen Dasein der Sammler und Jäger zur Sesshaftigkeit, die mit der Entwicklung der bäuerlichen Landwirtschaft, mit Vorratshaltung und der Entstehung individueller wie gemeinschaftsbezogener Eigentumsformen (vorstaatliches Recht) verbunden war. Besonders die Tier- und die Pflanzendomestikationen mit anschließenden Kultivierungen stellen bis heute große Agrarleistungen dar.² In der zweiten wissenschaftlich-industriellen Transformation, mitsamt

der globalen „Grünen Revolution“, veränderten Ergebnisse der wissenschaftlichen Forschung, Pflanzenzüchtung, Kunstdünger, Maschinen/Mechanisierung³, territoriale Ackerbodenausweitung und neue Transportmittel die Agrarwirtschaft. Vor dem Hintergrund stark gestiegener Bevölkerungszahlen führte die industrielle Moderne zu einer Hohertragslandwirtschaft mit erheblichen ökonomischen, ökologischen, rechtlichen und sozialen Veränderungen.⁴ Die dritte, aktuell beginnende große Agrar-Transformation umfasst insbesondere die Umsetzung neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse der Genetik/Epige-

* Der Beitrag ist im Rahmen des BMBF-Verbundprojekts DAKIS entstanden, s. <https://www.agrarsysteme-der-zukunft.de/kon-sortien/dakis>.

- 1) In der heutigen Forschung werden deshalb diese Prozesse eher als differenzierte, teilweise disparate, evolutionäre Entwicklungen mit unterschiedlichen Zeitverläufen verstanden. Hier wird übersichtshalber an dem geläufigen Begriff der (Agrar-)Revolution als umfassende Umwälzung festgehalten.
- 2) Miedaner, Kulturpflanzen. Botanik-Geschichte-Perspektiven, 2014, S. 2 ff.; Terberger/Gronenborn, Vom Jäger und Sammler zum Bauern. Die Neolithische Revolution in: Archäologie in Deutschland, Sonderheft 5/2014; Küster, Am Anfang war das Korn. Eine andere Geschichte der Menschheit, 2013; Dönges, Landwirtschaft machte Menschen erstmals zu Eigentümern, in: Spektrum.de/SdW (Stand 18.5.2020, abrufbar unter <https://www.spektrum.de/news/landwirtschaft-machte-menschen-erstmals-zu-eigentuemern/1193914>).
- 3) Die zeitliche Dimension wird daran deutlich, dass rund ein Drittel der Getreidefläche noch 1925 von Hand mit der Sense gemäht wurde; die Mechanisierung erfolgte stärker nach dem 2. Weltkrieg, vgl. Settele, Mensch, Kuh, Maschine. Kapitalismus im westdeutschen Kuhstall 1950–1980, in: Mittelweg 36, 26 Heft 1, S. 44 ff.
- 4) Buchheim, Die industrielle Revolution, 1994; Porter/Teich, Die industrielle Revolution in England, Deutschland und Italien, 1996; Pierenkämper, Umstrittene Revolutionen. Die Industrialisierung im 19. Jahrhundert, 1996; Lutz, Die Bauern und die Industrialisierung, in: Soziale Welt, Sonderbd.4, 1996; Poppinga, Industrialisierung der Landwirtschaft, in: bpb-Dossier Umwelt, v. 30.3.2009.

Prof. Dr. Ines Härtel,
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Verwaltungs-, Europa-, Umwelt-, Agrar- und Ernährungswirtschaftsrecht,
Forschungsstelle für Digitalrecht, Europa-Universität, Viadrina,
Richterin am Bundesverfassungsgericht
Frankfurt (Oder), Deutschland