

IKEM

KURZSTUDIE

Klima-Governance im Bundes-Klimaschutzgesetz

**Zur Schaffung von Verbindlichkeit
und Durchsetzung nationaler
Klimaschutzvorgaben**

September 2023

Im Auftrag von
Klima-Allianz Deutschland e.V.

Institut für Klimaschutz,
Energie und Mobilität e.V.

Kurzstudie

Klima-Governance im Bundes-Klimaschutzgesetz – Zur Schaffung von Verbindlichkeit und Durchsetzung nationaler Klimaschutzvorgaben

Die Studie widmet sich der Klima-Governance im Bundes-Klimaschutzgesetz. Untersucht wird die Einführung von Nachsteuerungsinstrumenten zur Stärkung der Effektivität und Verbindlichkeit der Klima-Governance und damit letztlich der gesetzlich verbindlichen Klimaschutzziele. Dabei wird die angekündigte Novelle des Gesetzes, und folglich die voraussichtliche Abkehr vom System der Sofortprogramme und sektoren-scharfer Klimaschutzziele, berücksichtigt. Die identifizierten Nachsteuerungsinstrumente werden auf ihre rechtliche Zulässigkeit und Umsetzbarkeit geprüft. Starke Nachsteuerungsinstrumente, wie beispielsweise Haushaltssperren, sind erheblichen verfassungsrechtlichen Zweifeln ausgesetzt. Andere Instrumente, wie u.a. eine automatische CO₂-Preiserhöhung, stehen vor Herausforderungen in der Umsetzung und rechtlichen Hürden. Dennoch lassen sich verfassungsrechtlich unbedenkliche Nachsteuerungsinstrumente zur Stärkung der Durchsetzung der Klimaschutzvorgaben festhalten. Dies sind neben Vorschriften zur Hervorhebung der verfassungsrechtlich gewährten Kompetenzen des Bundeskanzlers im Besonderen die Stärkung des Expertenrates für Klimafragen, die Einführung von Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht sowie die Einführung vorsorgender Klima-Zielverfehlsverordnungen bzw. von Klimazielverfehlsprogrammen.

Zitiervorschlag

Kalis, Michael (2023): *Klima-Governance im Bundes-Klimaschutzgesetz – Zur Schaffung von Verbindlichkeit und Durchsetzung nationaler Klimaschutzvorgaben*. Kurzstudie im Auftrag der Klima-Allianz Deutschland e.V.

Autor

Dr. Michael Kalis

michael.kalis@ikem.de

Auftraggeber

Klima-Allianz Deutschland e.V.

Disclaimer

Für den Inhalt der Studie zeichnet sich der Studienautor verantwortlich. Der Inhalt stellt nicht zwingend die Auffassung des Auftrag- oder Fördergebers dar.



Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Inhaltsverzeichnis

Executive Summary	1
1. Einführung	4
1.1. Ausgangslage	4
1.1.1 Das Bundes-Klimaschutzgesetz	5
1.1.2 Die Novelle des Bundes-Klimaschutzgesetzes	6
1.2. Untersuchungsgegenstand und Ziel	7
2. Klima-Governance: Verbindlichkeit stärken, Durchsetzung sichern.....	8
2.1. Stärkung des Expertenrates für Klimafragen: Mehr Beratung und Kontrolle durch (erweiterte) Sondergutachten, Maßnahmeninitiierungskompetenzen und Anhörungsrechte	10
2.1.1 Expertenrat für Klimafragen: Aufgaben im Bundes-Klimaschutzgesetz.....	10
2.1.2 Gutachten, Sondergutachten und proaktive Maßnahmenvorschläge.....	10
2.1.3 Gutachten als unverbindliche und sachverständige Kontrolle der Annahmen zur Treibhausgasreduktion	11
2.1.4 Gutachten und Sondergutachten als Instrumente der Nachsteuerung: Kontrolldichte und Kontrollwirkung	12
2.1.5 Maßnahmeninitiierungsrecht und die Rolle des Expertenrates für Klimafragen als Kontrollinstanz.....	12
2.1.6 Erweiterte Gutachtenkompetenz und Maßnahmenvorschlagsrecht nach dem Entwurf zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes.....	13
2.1.7 Maßnahmenvorschlagsrecht im Rahmen bestehender Gutachten- und Stellungnahmekompetenzen.....	13
2.1.8 Proaktives Maßnahmenvorschlagsrecht des Expertenrates für Klimafragen	14
2.1.9 Maßnahmenvorschlagsrecht als Beschlussvorlage	15
2.1.10 Vorladung, Befragung und Anhörungspflichten	16
2.1.11 Zusammenfassung.....	16
2.2. (Wieder-) Einführung des Gutachtenverfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht.....	17

2.2.1 Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts.....	17
2.2.2 Gutachten-Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht.....	17
2.2.3 Zusammenfassung.....	18
2.3. Beschwerderecht vor dem Bundesverfassungsgericht.....	19
2.3.1 Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts.....	19
2.3.2 Zuweisen von Zuständigkeit per Gesetz und Einführung der Verbandsbeschwerde.....	19
2.3.3 Zusammenfassung.....	19
2.4. Klima-Konklave und Klimakabinett.....	20
2.4.1 Konklave als Entscheidungsmodus.....	20
2.4.2 Geschäftsleitungsbefugnisse des Bundeskanzlers.....	20
2.4.3 Ruhen der Amtsgeschäfte.....	21
2.4.4 Einberufung des Klimakabinetts.....	21
2.4.5 Zusammenfassung.....	21
2.5. Klima-Kanzler.....	22
2.5.1 Kompetenzbündelung in der Bundesregierung.....	22
2.5.2 Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers: Regierungspolitische Gesamtverantwortung und Entscheidung im Einzelfall mit gesamtpolitischem Ausmaß.....	22
2.5.3 Richtlinienprärogative vor dem Hintergrund verfassungsrechtlich verankerten Klimaschutzes.....	23
2.5.4 Zusammenfassung.....	23
2.6. Klima-Notfall: Einführung einer Klima-Zielverfehlerverordnung bzw. eines Klimazielverfehlerprogramms.....	24
2.6.1 Zielverfehlerverordnung als Vorsorge und Nachsteuerung.....	24
2.6.2 Vorsorgende Maßnahmen bis zum Erlass ordentlicher Maßnahmen der Nachsteuerung.....	24
2.6.3 Zusammenfassung.....	25
2.7. Automatische Erhöhung der CO₂-Bepreisung im nationalen und europäischen Emissionshandel.....	25
2.7.1 Gesetzlicher Automatismus zur Erhöhung der CO ₂ -Bepreisung.....	25
2.7.2 Nationaler und europäischer Emissionshandel.....	26
2.7.3 Automatismus als Bedingung für Vollzug und Wirksamkeit: Feststellung des Bedingungeintritts.....	26

2.7.4 Bedingungseintritt und Feststellungskompetenz des Expertenrates für Klimafragen	27
2.7.5 Zulässigkeit und Wirksamkeit eines Automatismus im Brennstoffemissionshandelsgesetz.....	28
2.7.6 Automatismus im europäischen Emissionshandel.....	29
2.7.7 Finanzverfassungsrechtliche Zulässigkeit einer automatischen CO ₂ -Preiserhöhung.....	29
2.7.8 Nationaler Automatismus einer CO ₂ -Preiserhöhung im Rahmen der Energiesteuern.....	30
2.7.9 Zusammenfassung.....	31
2.8. Klimacheck im Gesetzgebungsverfahren	32
2.8.1 Klimacheck.....	32
2.8.2 Klimacheck: Konnexität mit Klimazielverträglichkeitsprüfung und Klimaschutzprogrammen	32
2.8.3 Klimacheck als Gesetzesfolgenabschätzung.....	32
2.8.4 Zusammenfassung	33
2.9. Berücksichtigungsgebot und Klimazielverträglichkeitsprüfung	33
2.9.1 Berücksichtigungsgebot im Bundes-Klimaschutzgesetz.....	33
2.9.2 Klimazielverträglichkeitsprüfung	33
2.9.3 Berücksichtigungsgebot als Instrument der Nachsteuerung	34
2.9.4 Klimazielverträglichkeitsprüfung und die Novelle des Bundes-Klimaschutzgesetzes.....	34
2.9.5 Zusammenfassung	34
2.10. Supra-Ministerium und Bundeskanzleramt.....	35
2.10.1 Maßnahmeninitiierungsrechte ausgewählter Bundesministerien	35
2.10.2 Vorschlagskompetenzen im Bundes-Klimaschutzgesetz	35
2.10.3 Kompetenzbündelung und Schaffung von Supra-Ministerien	36
2.10.4 Koordinierungsstelle „Klimaschutz“ im Bundeskanzleramt	36
2.10.5 Zusammenfassung	37
2.11. Haushaltsbeschränkungen.....	37
2.11.1 Haushaltssperren als Verfügungsbeschränkung.....	37
2.11.2 Haushaltsbewilligungsrecht des Parlaments	38
2.11.3 Haushaltssperren als Eingriff in Haushaltsrecht und Haushaltsvollzug	38
2.11.4 Haushaltssperren als Instrument der Nachsteuerung: Funktion des Haushaltsbewilligungsrechts	39
2.11.5 Zusammenfassung	40

2.12. Deklaratorisches Sondersitzungsrecht des Bundestags und	
Untersuchungsausschuss „Klimaschutz“	40
2.12.1 Sondersitzungsrecht des Bundestags	40
2.12.2 Deklaratorischer Verweis auf Sondersitzungsrecht	40
2.12.3 Untersuchungsausschuss und deklaratorischer Verweis	40
3. Fazit	41
4. Literaturverzeichnis	43

Executive Summary

Mit der Verabschiedung des **Bundes-Klimaschutzgesetzes** am 15. November 2019 hat der Gesetzgeber die bislang lediglich als politische Ziele eingestuften nationalen Klimaschutzziele in Gesetzesform gebracht. Mit dem Gesetz wurde eine **Klima-Governance** etabliert, die vorsieht, dass die Emissionsdaten jährlich vom Expertenrat für Klimafragen überprüft und mit den Klimazielen abgeglichen werden. Bei einer Überschreitung der Klimazielen ist die Bundesregierung verpflichtet, Sofortprogramme zu erlassen, die die Einhaltung der Jahresemissionsmengen in den folgenden Jahren sicherstellt.

Aufgrund anhaltender Verfehlungen der gesetzlichen Vorgaben war das Bundes-Klimaschutzgesetz seit Inkrafttreten Gegenstand politischer und juristischer Streitigkeiten. Die Klima-Governance steht in **Kritik**, da sie wiederholte Gesetzesverstöße, etwa durch das Säumnis gesetzlich verbindlicher Fristen für Sofortprogramme, nicht unterbinden konnte.

Mit dem **Koalitionsbeschluss vom 28. März 2023** legte die Bundesregierung Vorschläge zur **Novellierung des Bundes-Klimaschutzgesetzes** vor. Die zwischenzeitlich als Referentenentwurf des **Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz** vorliegende Novelle zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes führt zu wesentlichen Änderungen der Klima-Governance. Durch den Wegfall der Sektorenziele und Sofortprogramme droht ein Aufweichen der Kontrollinstrumente und ein Verlust der klaren Zuweisung von Verantwortung innerhalb der Bundesregierung für die Erarbeitung und Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen.

Vor diesem Hintergrund wurde in dieser Studie die Klima-Governance, d.h. die Mechanismen zur Überwachung und Einhaltung der nationalen Klimaschutzziele nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz unter Beachtung der Vorschläge zur Novellierung des Rahmengesetzes überprüft.¹ Es wurden **Mechanismen und Maßnahmen** identifiziert und entwickelt, die zur **Stärkung der Verbindlichkeit der nationalen Klimaschutzziele** beitragen sollen.² So soll im Falle unzureichender,

d.h. hier sowohl ausbleibender, verspäteter, als auch inhaltlich nicht hinreichender Klimaschutzprogramme eine sachgerechte Einhaltung der nationalen Klimaschutzziele gewährleistet und eine **effektive Nachsteuerung** im Bundes-Klimaschutzgesetz gesichert werden. Ziel war es, Maßnahmen zu entwickeln, die zum einen die **Wahrung der Klimaschutzziele** sichern, also die rechtzeitige Einleitung der Transformation hin zur Klimaneutralität und damit die **Einhaltung des Transformationspfades** gewährleisten.³ Zum anderen sollen die entwickelten und untersuchten Mechanismen bestmöglich eine **Verhaltensänderung** im Sinne einer „Gesetzestreue“ seitens der betroffenen Bundesministerien und der Bundesregierung bewirken. Kern dieser Kurzstudie war die Überprüfung der **rechtlichen Zulässigkeit und Machbarkeit** der hier entwickelten und bereits in der politischen Debatte vorgetragenen Maßnahmen anhand von höherrangigem Recht.

In der Untersuchung konnte ein **Katalog von Maßnahmen** identifiziert und entwickelt werden, der zur Stärkung der Verbindlichkeit im Rahmen des Bundes-Klimaschutzgesetzes und zur **verbesserten Nachsteuerung bzw. Kontrolle** dieser beitragen kann: Dies umfasst Vorschriften, die im Wesentlichen auf verfassungsrechtlich determinierten Kompetenzen beruhen und bereits bestehende Kontroll- und Entscheidungsbefugnisse hervorheben. Im Maßnahmenkatalog sind aber auch die Einführung neuer Maßnahmen und die Stärkung bestehender Akteur*innen in der Klima-Governance vorgesehen. Zu den Maßnahmen zählen im Wesentlichen die **Stärkung der Rolle des Bundeskanzlers**, die **Stärkung des Expertenrates für Klimafragen**, die Einführung von **Gutachten- bzw. Beschwerdeverfahren** vor dem **Bundesverfassungsgericht** sowie die **Einführung einer Klima-Zielverfehlerverordnung**. Zu nennen sind ferner die Schaffung einer **automatischen CO₂-Preiserhöhung** bei Zielverfehlung und Pflichtverletzung, die **Klarstellung zur Klimazielverträglichkeitsprüfung im Rahmen des Berücksichtigungsggebots** sowie die Einführung von **Entwurfskompetenzen eines Bundesministeriums bzw. des Bundeskanzleramts**:

Stärkung des Expertenrates für Klimafragen: Mehr Beratung und Kontrolle durch erweiterte Sondergutachten, Maßnahmeninitiierungskompetenzen und Sitzungsrechte

Der **Expertenrat für Klimafragen** kann in seiner beratenden und kontrollierenden Funktion gestärkt werden. Dies kann zum einen durch die Einführung von **mündlichen Anhörungspflichten** im Rahmen der bestehenden Stellungskompetenzen erfolgen, sodass Expertenrat und Bundesregierung in einen direkten Austausch gehen müssten. Zum anderen können die Kompetenzen des Expertenrats um ein **Maßnah-**

meninitiierungsrecht mit Berücksichtigungspflicht erweitert werden. Dies hat zur Folge, dass der Expertenrat proaktiv Maßnahmenvorschläge im vorgelagerten Entwurfsverfahren von Klimaschutzprogrammen einbringen kann und sich die entsprechenden Verfassungsorgane mit den Vorschlägen befassen müssen. Zwar liegt die Ausgestaltung der Programme weiter bei der Bundesregierung, doch muss diese offenlegen

1 Siehe zu den Mechanismen der Nachsteuerung nach dem geltenden Bundes-Klimaschutzgesetz Saurer, in: NuR 2020, 42, S. 435 f.

2 Eine Verschärfung der Nachsteuerungsmechanismen forderte bereits im Anschluss an den Klima-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts Agora Energiewende (2021): Sechs Eckpunkte für eine Reform des Klimaschutzgesetzes, S. 8 und 14 ff.

3 Siehe zur Notwendigkeit einer rechtzeitig eingeleiteten Transformation BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20, Rn. 194

und begründen, wenn sie Vorschläge des Expertenrats ablehnt. So wird der Expertenrat gestärkt und die Kontrolle der Bundes-

regierung bzw. der Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben im Bundes-Klimaschutzgesetz erweitert.

Bundesverfassungsgericht: Gutachten- und Verbandsbeschwerdeverfahren als weitere Kontrollinstanz in der Klima-Governance

Unter Anwendung des Art. 93 Abs. 3 GG kann durch Parlamentsgesetz die **Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts um die Prüfung der Einhaltung der gesetzlichen Verpflichtungen nach dem Klimaschutzgesetz erweitert** werden. Auf diese Weise wird eine **zusätzliche Kontrollinstanz** geschaffen. Wird dabei zugleich das **Gutachtenverfahren, d.h. die gutachterliche Prüfung ausgewählter Rechtsfragen durch das Verfassungsgericht**, herangezogen, so kann abseits möglicher Rechtsverletzungen eine **Befriedung und Gesetzestreue** erreicht und, ungeachtet der **Unverbindlichkeit der Gutachten**, die Klima-Governance gestärkt werden. Durch Anwendung des Art. 93 Abs. 3 GG kann weiter ein **Beschwerdeverfahren** eingeführt und damit ein ordentliches **Entscheidungsverfahren** vor dem

Bundesverfassungsgericht erwogen werden. Im Falle von Streitigkeiten über die Einhaltung des Klimaschutzgesetzes, wie ein unzureichendes oder nicht vorliegendes Klimaschutzprogramm, könnte die Regierung durch eine Beschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht zum Handeln gebracht werden. Zudem kann die **Beschwerdebefugnis akkreditierten Verbänden** im Sinne des Umweltrechtsbehelfsgesetzes eingeräumt werden. Durch diese Maßnahmen würden mit dem Bundesverfassungsgericht und der Möglichkeit der **Verbandsbeschwerde** eine weitere Kontrollinstanz und **weitere Akteure** in der **Klima-Governance** eingeführt werden. Durch verbindliche Entscheidungen des Verfassungsgerichts würde die Wirksamkeit der gesetzlichen Vorgaben nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz gestärkt.

Klima-Kanzler & Klima-Konklave: Richtlinienprärogative und Geschäftsleitungsbefugnisse als Ausdruck der Führungsrolle des Bundeskanzlers – auch im Klimaschutz

Mit der **Richtlinienprärogative** und der bestehenden **Gesamtverantwortung des Bundeskanzlers** für die Bundesregierung ist dem Bundeskanzler durch die Verfassung bereits jetzt eine maßgebliche **Führungsrolle** eingeräumt. Ausgestattet mit der Geschäftsleitungsbefugnis und der Richtlinienkompetenz kann der Bundeskanzler die **Grundsätze der Regierungspolitik** maßgeblich bestimmen. Dies schließt **Einzelfallentscheidungen** mit ein, soweit sie – wie in Sachen des verfassungsrechtlich verankerten Klimaschutzes – von **gesamtpolitischer Tragweite** sind. Zwar kann die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers nicht durch Parlamentsgesetz konkretisiert werden. Dennoch kann durch die **Einführung deklaratorischer Vorschriften** zur Entscheidungskompetenz des Bundeskanzlers im Bundes-Klimaschutzgesetz dessen Verhandlungs- und Führungsrolle sowie dessen Rolle in der Nachsteuerung gestärkt werden, sodass die Rolle als „**Klima-Kanzler**“ auch im Gesetz deutlich wird. Zugleich kann die **Geschäftsleitungsbefugnis** des Bundeskanzlers als Ausgangspunkt für eine verstärkte Nachsteuerung herangezogen werden.

Die verfassungsrechtlich verankerten Geschäftsleitungsbefugnisse des Bundeskanzlers befähigen diesen bereits durch **Sitzungseinberufung, Tagesordnung** und **weitere Geschäftsleitungsmaßnahmen** das politische Geschehen und die Willensbildung innerhalb der Bundesregierung zu lenken. Unter Anwendung der Geschäftsleitungsbefugnis und gegebenenfalls **Anpassung der Geschäftsordnung der Bundesregierung** könnte für den Fall der Zielverfehlung nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz und der Notwendigkeit eines Regierungsbeschlusses ein **Ruhen der** unter die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers fallenden **Amtsgeschäfte** bis zur Beschlussfassung geregelt werden. Ebenso könnte die **Einberufung von Kabinettsausschüssen**, etwa im Sinne eines **Klimakabinetts**, festgehalten werden. Zwar kann hier keine verbindliche Regelung zur Geschäftsordnung der Bundesregierung oder zur Konkretisierung der Geschäftsleitungsbefugnisse des Bundeskanzlers durch Parlamentsgesetz erfolgen. Jedoch kann an dieser Stelle bereits der Verweis auf die verfassungsrechtlich determinierten Befugnisse die Position des Kanzlers stärken.

Klima-Notfall: Vorsorgende und vorbeugende Nachsteuerung durch Zielverfehlungsverordnung bzw. Zielverfehlungsprogramm

In Abgrenzung zu den bisherigen und regelmäßig debattierten Instrumenten der Nachsteuerung im Bundes-Klimaschutzgesetz kann durch die **Einführung einer Zielverfehlungsverordnung** bzw. eines **Klimazielverfehlungsprogramms** eine vorbeugende und vorsorgende Nachsteuerung erfolgen. Gemeinsam mit dem Klimaschutzprogramm verabschiedet bzw. beschlossen kann die Bundesregierung hier bereits aus der **ex-ante Sicht Maßnahmen** der Nachsteuerung im Falle der Feststellung einer Zielverfehlung beschließen. Obgleich die-

se Maßnahmen aufgrund des **Prognosecharakters** keineswegs die später festgestellte Lücke im Klimaschutz vollständig schließen können, wird dennoch bis zum Beschluss über Sofortprogramme und eine Aktualisierung des Klimaschutzprogrammes ein **Mindestschutz gewährleistet**. Zugleich entsteht durch die Zielverfehlungsverordnung bzw. das Klimazielverfehlungsprogramm eine weitergehende öffentliche Signalwirkung und damit ein Handlungsdruck für die Bundesregierung.

CO₂-Preiserhöhung: Nationaler Automatismus der CO₂-Preiserhöhung im Falle der Zielverfehlung

Der Vorschlag einer automatischen CO₂-Preiserhöhung steht mit Blick auf die **marktliche Preisbildung** im europäischen **Emissionshandel** und die erwartete **Erweiterung des Emissionshandels** auf die bislang vom Brennstoffemissionshandelsgesetz abgedeckten Sektoren vor **nicht unerheblichen Zweifeln**. In der durch **Auktion und Versteigerung** erfolgten Preisbildung erscheint eine regulatorische und nationale Einflussnahme durch **Preiserhöhung rechtlich unzulässig**. Gleichzeitig wird einer effektiven CO₂-Bepreisung eine zentrale Bedeutung in der Treibhausgasminimierung zugestanden. Eine automatische Erhöhung des CO₂-Preises im Falle einer Zielver-

fehlung würde die Bundesregierung unter hohem Handlungsdruck setzen und hätte über den Preis zudem eine Wirkung auf die Höhe der ausgestoßenen Treibhausgase. Eine an die CO₂-Emissionen anknüpfende **automatische Preiserhöhung** müsste jedoch **an anderer Stelle**, etwa im Rahmen der **Energiesteuern**, erfolgen. Hierfür **müssten die Energiesteuern** dahingehend angepasst werden, dass sie die **CO₂-Emissionen** des zu steuernden Gutes als zusätzliche **Bemessungsgrundlage** abbilden. Die parallele Einführung eines sozialen Ausgleichs in Form des Klimageldes ist dabei von zentraler Bedeutung.

Klimazielverträglichkeitsprüfung und Berücksichtigungsgebot: Durchschlagen von Zielverfehlungen auf Planungs- und Entscheidungsebene

Mit § 13 Abs. 1 S. 1 KSG liegt ein Berücksichtigungsgebot vor, nach welchem Träger öffentlicher Aufgaben bei Ihren Planungen und Entscheidungen den Zweck des Bundes-Klimaschutzgesetzes und die zu seiner Erfüllung festgelegten Ziele zu berücksichtigen haben. Damit geht eine Klimazielverträglichkeitsprüfung bei einschlägigen Planungen und Entscheidungen einher. Das Bundes-Klimaschutzgesetz enthält bislang keine ausdrückliche Regelung zum Umgang der Adressat*innen des Berücksichtigungsgebots mit Zielverfehlungen durch die Bundesregierung. Erkennt man zwischen Zieleinhaltung und pflichtmäßigen Handeln der Bundesregierung nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz und Berücksichtigungsgebot auf Planungs- und Entscheidungsebene eine Konnexität erscheint jedes Vorhaben, das mit der Freisetzung weiterer Treibhausgasemissionen einhergeht, unzulässig, soweit eine Zielver-

fehlung der Bundesregierung vorliegt und eine einschlägige Nachsteuerung fehlt. Zielverfehlungen und Pflichtverletzungen auf Bundesebene schlagen somit auf Planungs- und Entscheidungsebene durch. Sowohl im geltenden Bundes-Klimaschutzgesetz als auch für die angekündigte Novelle drängt sich eine zumindest klarstellende Regelung zum Umgang mit Zielverfehlungen im Rahmen des Berücksichtigungsgebots auf. Erfolgt eine Klarstellung dahingehend, dass im Falle von Zielverfehlungen und fehlender Nachsteuerung auf Bundesebene das Berücksichtigungsgebot einer positiven Planungs- und Vorhabensentscheidung entgegenstehen, entfaltet das Berücksichtigungsgebot nach § 13 KSG zusätzlichen Handlungsdruck für die Bundesregierung und greift als Instrument der verbesserten Nachsteuerung.

Supra-Ministerium oder Koordinierungsstelle im Bundeskanzleramt: Maßnahmenvorschläge und Koordinierungsstelle im Bundeskanzleramt oder einem Supra-Ministerium

Ein **Maßnahmeninitiierungsrecht** durch ein einschlägiges **Bundesministerium**, ausgestaltet als Recht zum **Vorschlagen von Klimaschutzmaßnahmen** in allen Sektoren, erscheint verfassungsrechtlich unzulässig, sofern diese einen Regierungsbeschluss ersetzen sollen. Hingegen bestehen keine erheblichen Zweifel, soweit beispielsweise dem **Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz** das Recht zum Vorlegen von Klimaschutzmaßnahmen für die **Beschlussvorlage** eingeräumt würde. Eine Kompetenzzuteilung in der bloßen **Entwurfsphase** ist wegen der anschließenden Beteiligung der in den jeweiligen Sektoren aufgrund ihrer Ressortzuständigkeit tätigen Bundesministerien im Rahmen des Regierungsbeschlusses kein unzulässiger Eingriff in die Ressortkompetenzen nach Art. 65 GG. Alternativ könnte eine Kompetenz zum Erlass einschlägiger **Regierungsbeschlüsse** gegebenenfalls dem **Bundeskanz-**

leramt eingeräumt werden. Diese Kompetenzen könnte das Bundeskanzleramt als Koordinierungs- und Funktionsstelle in Wahrnehmung bzw. Unterstützung des Bundeskanzlers bei der Durchsetzung seiner Richtlinienkompetenz geltend machen. Eine solche Kompetenzzuordnung ist jedoch nicht zuletzt wegen der **zu wahrenen Ressortfreiheit** des Bundeskanzlers und des Bundeskanzleramts mit Vorsicht zu beachten. Gänzlich unproblematisch erscheint hingegen die **Zuordnung einer Entwurfskompetenz** beim Bundeskanzleramt und die Schaffung einer **zentralen Koordinierungsstelle** für eine **kohärente Klimapolitik** der Bundesregierung. Eine entsprechende Bündelung der Kompetenzen und Koordinierungsaufgaben würde den Bundeskanzler und das Bundeskanzleramt stärken und eine ganzheitliche und ressortunabhängige Betrachtung der nationalen Klimapolitik eröffnen.

1. Einführung

Mit der Verabschiedung des Bundes-Klimaschutzgesetzes am 15. November 2019 hat der Gesetzgeber die bislang lediglich als politische Ziele eingestuften nationalen Klimaschutzziele in Gesetzesform gebracht. Aufgrund anhaltender Verfehlungen der gesetzlichen Vorgaben waren der nationale Klimaschutz und das Bundes-Klimaschutzgesetz aber auch anschließend Gegenstand politischer und juristischer Streitigkeiten. Die Klima-Governance, im Wesentlichen bestehend aus Emissionsdaten, deren Überprüfung durch den Expertenrat für Klimafragen sowie Sofortprogrammen und Klimaschutzprogrammen der Bundesregierung, steht wegen wiederholter Verfehlung seitens der jetzigen und vergangenen Bundesregierung in Kritik. Die bestehende Klima-Governance konnte wiederholte Gesetzesverstöße, etwa durch das Säumnis gesetzlich verbindlicher Fristen für Sofortprogramme, nicht unterbinden. Mit dem Koalitionsbeschluss vom 28. März 2023 legte die Bundesregierung Vorschläge zur Novellierung des Bundes-Klimaschutzgesetzes vor. Die zwischenzeitlich als Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz vorliegende Novelle zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes führt zur wesentlichen Änderung der Klima-Governance. Durch ein Aufweichen der Kontrollinstrumente nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz droht ein Auseinanderfallen zwischen gesetzlich verbindlichen Klimaschutzziele und ihrer Einhaltung in der Praxis.

1.1. Ausgangslage

Mit der Verabschiedung des Bundes-Klimaschutzgesetzes hat der Gesetzgeber die bislang lediglich als politische Ziele und Programme eingestuften nationalen Klimaschutzziele in Gesetzesform gebracht.⁴ Die damit erlangte gesetzliche Verbindlichkeit der Klimaschutzziele war jedoch nicht sogleich Ausgang für adäquate Klimaschutzbemühungen.⁵ Vielmehr folgten hierauf Verfehlungen der Klimaschutzziele in einzelnen Sektoren⁶ und erste sog. Klimaklagen⁷, die im Zuge mehrerer Verfassungsbeschwerden zum Klima-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts und der Feststellung der Teilnichtigkeit des Bundes-Klimaschutzgesetzes führten.⁸ Zwar besserte der Gesetzgeber im Lichte des Beschlusses des Verfassungsgerichts beim Klimaschutzgesetz nach.⁹ Aufgrund anhaltender Verfehlungen der gesetzlichen Vorgaben waren

der nationale Klimaschutz und das Bundes-Klimaschutzgesetz aber auch anschließend Gegenstand politischer und juristischer Streitigkeiten.¹⁰ Nunmehr greift die Bundesregierung ihr Vorhaben im Koalitionsvertrag auf, verbindliche Sektorenziele durch eine mehrjährige Gesamtrechnung zu ersetzen, und setzt zur erneuten Novelle des Bundes-Klimaschutzgesetzes an.¹¹

Im Folgenden werden die wesentlichen Züge des Bundes-Klimaschutzgesetzes und der zwischenzeitlich als Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz vorliegenden Novelle¹² in der gebotenen Kürze aufgegriffen und dargestellt.

-
- 4 Siehe zu den Grundstrukturen des Bundes-Klimaschutzgesetzes Saurer, in: NuR 2020, 42, S. 433-439; siehe zu den zuvor bestehenden Programmen beispielsweise BMU (2014), Aktionsprogramm Klimaschutz 2020; siehe zur ersten Klimaklage in Deutschland, die gerade dieses Aktionsprogramm zum Streitgegenstand machte VG Berlin, 31.10.2019 - 10 K 412.18.
- 5 Siehe zur Verbindlichkeit des Bundes-Klimaschutzgesetzes, insbesondere der Jahresemissionsmengen sowie der Durchsetzbarkeit dieser Klinger, in: ZUR 2020, S. 259-265.
- 6 Siehe Gemeinsame Pressemitteilung von Umweltbundesamt und Bundesumweltministerium vom 15.03.2021, abrufbar unter [https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/treibhausgasemissionen-sinken-2020-um-87-prozent#:~:text=In%20Deutschland%20wurden%20im%20Jahr,Vorgaben%20des%20Bundesklimaschutzgesetzes%20vorgelegt%20wurden](https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/treibhausgasemissionen-sinken-2020-um-87-prozent#:~:text=In%20Deutschland%20wurden%20im%20Jahr,Vorgaben%20des%20Bundesklimaschutzgesetzes%20vorgelegt%20wurden.). So kam es zwar aufgrund der Sondereffekte der Corona-Pandemie und Eindämmungsmaßnahmen insgesamt zu Treibhausgasminderungen, jedoch bestand zumindest im Gebäudesektor ein Überschreiten der zulässigen Jahresemissionsmenge; siehe zur Einordnung der Emissionsdaten auch den ersten Bericht des Expertenrates für Klimafragen vom 15.04.2021, abrufbar unter: <https://expertenrat-klima.de/news/pm-expertenrat-klimafragen/>.
- 7 Siehe zum Begriff der Klimaklage Kalis (2022), Justitiabler Klimaschutz in Deutschland, S. 19 ff.; vgl. auch Rodi/Kalis, in: KlimR 2022, S. 5.
- 8 BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20.
- 9 Siehe zur Novelle des Bundes-Klimaschutzgesetzes im Anschluss an den Klima-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts Frenz, in: NuR 2021, 43, S. 583-588.
- 10 Siehe nur die Klimaklage des BUND e.V. vor dem Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg wegen Beschlusses eines Sofortprogramms nach § 8 Abs. 2 S. 1 KSG. Die Klageschrift ist online abrufbar: https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/materialien/pdfs/Klageschrift_Klimaschutz_24012023.pdf.
- 11 Siehe den Koalitionsbeschluss der Bundesregierung vom 28.03.2023, Modernisierungspaket für Klimaschutz und Planungsbeschleunigung, online abrufbar unter: https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/20230328_Koalitionsausschuss.pdf.
- 12 BMWK (2023): Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes vom 13.06.2023, online abrufbar unter: https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/klimaschutz/entwurf-eines-zweiten-gesetzes-zur-aenderung-des-bundes-klimaschutzgesetzes.pdf?__blob=publicationFile&v=6.

1.1.1 Das Bundes-Klimaschutzgesetz

Mit dem im Jahr 2019 verabschiedeten Bundes-Klimaschutzgesetz¹³ (nachfolgend in Normenzitaten kurz KSG) hat der nationale Gesetzgeber erstmals einen Rahmen für die nationale Klimapolitik in Gesetzesform eingeführt.¹⁴ Das Rahmengesetz¹⁵ dient in Übereinstimmung mit und in ausdrücklichem Verweis auf die langfristige Temperaturgrenze des Pariser Abkommens¹⁶ dem Schutz vor den Auswirkungen des weltweiten Klimawandels und zielt auf die Begrenzung des Anstiegs der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2° Celsius und möglichst 1,5° Celsius gegenüber dem vorindustriellen Niveau, § 1 KSG. Kern des Bundes-Klimaschutzgesetzes sind die nationalen Klimaschutzziele in Form von verbindlichen Treibhausgasminderungsvorgaben, § 3 Abs. 1, 2 KSG. Ausdrücklich zielt der Gesetzgeber hier auf eine Netto-Treibhausgasneutralität im Jahr 2045, § 3 Abs. 2 KSG. Zur Erreichung dieser Ziele sieht das Bundes-Klimaschutzgesetz die Festlegung maximal zulässiger Jahresemissionsmengen und jährlicher Minderungsziele vor, § 4 Abs. 1 KSG. Dabei erfolgt die Festlegung bislang sektorenscharf in den folgenden Sektoren: Energiewirtschaft, Industrie, Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft, Abfallwirtschaft und Sonstiges, § 4 Abs. 1 KSG. Die Verantwortung für die Einhaltung der Jahresemissionsmengen obliegt dem Bundesministerium, in dessen Geschäftsbereich der Sektor überwiegend fällt, § 4 Abs. 4 KSG.¹⁷ Wird in einem Berichtsjahr eine Überschreitung der zulässigen Jahresemissionsmenge in einem der Sektoren erkannt, legt das zuständige Ministerium der Bundesregierung innerhalb von drei Monaten nach der Vorlage der Bewertung der Emissionsdaten

durch den Expertenrat für Klimafragen ein Sofortprogramm vor, das die Einhaltung der zulässigen Jahresemissionsmengen für die folgenden Jahre sicherstellt, § 8 Abs. 1 KSG.¹⁸ Die im Anschluss beschlossenen Maßnahmen unter dem Sofortprogramm sind sodann auch in das bestehende Klimaschutzprogramm der Bundesregierung aufzunehmen, § 9 Abs. 1 S. 1 KSG.¹⁹ In diesem hält die Bundesregierung fest, welche Maßnahmen sie zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele in den einzelnen Sektoren ergreifen wird, § 9 Abs. 1 S. 2 KSG.

Aktuelle Untersuchungen zeigen anhaltende Verfehlungen des nationalen Klimaschutzziels und Überschreitungen der zulässigen Jahresemissionsmengen in einzelnen Sektoren.²⁰ So verfehlte etwa der Verkehrssektor, unter der Zuständigkeit des Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, das sektorale Ziel im Jahr 2021 und 2022.²¹ Das erstmals im Jahr 2022 vorgelegte Gutachten des Expertenrates für Klimafragen²² zu den bisherigen Entwicklungen der Treibhausgasemissionen, Trends bezüglich der Jahresemissionsmengen und Wirksamkeit von Maßnahmen mit Blick auf die Zielerreichung nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz spricht von einer Stagnation des Klimaschutzes.²³ Die Erreichung der nationalen Klimaziele sei sehr unwahrscheinlich.²⁴ Sowohl das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz als auch das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur haben Sofortprogramme vorgelegt, die jedoch insbesondere beim Verkehr nicht ausreichen, um die gesetzlichen

13 Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2513), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18. August 2021 (BGBl. I S. 3905) geändert worden ist.

14 Siehe zum Entstehungsprozess des Bundes-Klimaschutzgesetzes Saurer, in: NuR 2020, 42, S. 433-439.

15 Siehe zum Charakter des Leit- und Rahmengesetzes Saurer, in: NuR 2020, 42, S. 434.

16 UNFCCC/CP/2015/L.9/Rev.1, Adoption of the Paris Agreement, Übereinkommen von Paris, das von den Vertragsstaaten der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen unterzeichnete und mit Gesetz vom 28. September 2016 ratifizierte Übereinkommen von Paris vom 12. Dezember 2015 (BGBl. 2016 II S. 1082, 1083).

17 Siehe zum Sektorprinzip und dessen Einbettung in europäische Vorgaben von Weschpfenning (2022), in: Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht, § 4 KSG, Rn. 5.

18 Siehe zu den Sofortprogrammen und deren Inhalten Frau/Küper/Callejon (2022), in: Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht, § 8 KSG, Rn. 1 ff.

19 Siehe zum Klimaschutzprogramm und im Besonderen dessen Verhältnis zu den weiteren Plänen und Programm im Bundes-Klimaschutzgesetz Guckelberger (2022), in: Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht, § 9 KSG, Rn. 3 ff.

20 Siehe UBA (2023), Pressemitteilung zu den Emissionsdaten 2022, online abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/uba-prognose-treibhausgasemissionen-sanken-2022-um>; UBA (2022), Pressemitteilung zu den Emissionsdaten 2021, online abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/treibhausgasemissionen-stiegen-2021-um-45-prozent>; vgl. Agora Energiewende (2022): Die Energiewende in Deutschland – Stand der Dinge 2022.

21 UBA (2023), Pressemitteilung zu den Emissionsdaten 2022, online abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/uba-prognose-treibhausgasemissionen-sanken-2022-um>; UBA (2022), Pressemitteilung zu den Emissionsdaten 2021, online abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/treibhausgasemissionen-stiegen-2021-um-45-prozent>.

22 Siehe zum Expertenrat für Klimafragen, dessen Rolle und Entstehungsgeschichte Edenharter, (2022), in: Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht, § 11 KSG, Rn. 1 ff.

23 Expertenrat für Klimaschutz (2022), Zweijahresgutachten 2022; siehe zur Gutachtertätigkeit des Expertenrates für Klimafragen Edenharter, (2022), in: Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht, § 12 KSG, Rn. 13 ff.

24 Expertenrat für Klimaschutz (2022), Zweijahresgutachten 2022, S. 35.

Verpflichtungen im KSG einzuhalten und die Klimaschutzziele zu erreichen.²⁵ Das Ausbleiben geeigneter Sofortprogramme war bereits Gegenstand von sog. Klimaklagen von VertreterInnen der Zivilgesellschaft gegen die einschlägigen Bundesministerien bzw. die Bundesregierung.²⁶ Auch mit Blick auf die aktuellen Verfehlungen der Klimaziele im Verkehrssektor sah die Bundesregierung

keinen Bedarf für die Verabschiedung eines aktualisierten Sofortprogramms.²⁷ In ihrer Begründung verwies sie auf den Koalitionsbeschluss vom 28. März 2023 und die dort angekündigte Novellierung des Bundes-Klimaschutzgesetzes.²⁸

1.1.2 Die Novelle des Bundes-Klimaschutzgesetzes

Tatsächlich spricht die Bundesregierung im Koalitionsbeschluss vom 28. März 2023 von einer „Weiterentwicklung“ und Novellierung des Bundes-Klimaschutzgesetzes. So soll die Einhaltung der nationalen Klimaschutzziele zukünftig nicht länger durch sektorenscharfe Minderungsmaßnahmen und Berichte gesichert werden. Vielmehr plant die Bundesregierung eine sektorenübergreifende und mehrjährige Gesamtrechnung auf Basis eines jährlichen Monitorings. Gemäß dem Koalitionsbeschluss ist demnach im Besonderen vorgesehen, dass die Bundesregierung im ersten Jahr einer Legislaturperiode ein umfassendes und sektorenübergreifendes Klimaschutzprogramm beschließt. Im jährlichen Monitoring sollen die Sektoren zukünftig zusammen betrachtet werden. Bei einer Zielverfehlung in zwei aufeinanderfolgenden Jahren soll die Bundesregierung Maßnahmen beschließen, wobei jedoch alle beteiligten Bundesministerien zur Minderung der Treibhausgasemissionen beitragen sollen.

Zur im Koalitionsbeschluss angekündigten Novelle liegt zwischenzeitlich ein Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz vor. Im Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes (hiernach im Zusammenhang mit Normenzitat kurz KSG-E) greift das Bundesministerium die angekündigten Anpassungen der Klima-Governance nach dem Koalitionsbeschluss auf. Zu den für diese Untersuchung wesentlichen Änderungsvorschlägen zählt Folgendes:

Gemäß § 4 Abs. 1 S. 1 KSG-E wird zur Einhaltung der nationalen Klimaschutzziele eine sektorübergreifende und mehrjährige Gesamtrechnung durchgeführt. Dazu werden Jahresemissionsgesamtmengen festgelegt, vgl. § 4 Abs. 1 S. 2 KSG-E. Bei Über- oder Unterschreiten der Jahresemissionsgesamtmengen ab dem Jahr

2021 werden die Differenzmengen an Treibhausgasemissionen gleichmäßig auf die verbleibenden Jahresemissionsgesamtmengen der Folgejahre angerechnet, vgl. § 4 Abs. 2 KSG-E. Das Umweltbundesamt erstellt die Daten der Treibhausgasemissionen insgesamt und in den Sektoren (Emissionsdaten) für das zurückliegende Kalenderjahr, § 5 Abs. 1 S. 1 KSG-E. Das Umweltbundesamt übersendet weiterhin die Emissionsdaten bis zum 15. März eines jeden Jahres an den Expertenrat für Klimafragen, § 5 Abs. 1 S. 3 KSG-E. Ferner erstellt das Umweltbundesamt nunmehr jährlich auf Grundlage verfügbarer Emissionsdaten Projektionsdaten über die künftige Emissionsentwicklung insgesamt und in den Sektoren für sämtliche nachfolgenden Jahre bis zum Jahr 2030, § 5a KSG-E.²⁹ Auch diese Projektionsdaten sind bis zum 15. März eines jeden Jahres an den Expertenrat für Klimafragen zu übermitteln, § 5a KSG-E. Mit dem vorgeschlagenen § 8 KSG-E erfolgt eine Abkehr vom bisherigen System der Sofortprogramme und des ex-post Monitorings. Gemäß § 8 Abs. 1 S. 1 KSG-E beschließt die Bundesregierung Maßnahmen, die die Einhaltung der Summe der Jahresemissionsgesamtmengen in den Jahren 2021-2030 sicherstellen, wenn die Projektionsdaten nach Feststellung des Expertenrates für Klimafragen in zwei aufeinanderfolgenden Jahren aufweisen, dass bei aggregierter Betrachtung aller Sektoren die Summe der Treibhausgasemissionen in diesen Jahren die Summe der zulässigen Jahresemissionsgesamtmengen überschreitet. In Abweichung zum § 8 Abs. 1 KSG, der auf das Überschreiten der zulässigen Jahresemissionsmenge für einen Sektor im Berichtsjahr, d.h. im vorangegangenen Kalenderjahr, abstellt, soll nach der Novelle eine aggregierte, auf die Projektionsdaten, d.h. eine Prognose abstellende, erst bei wiederholter Verfehlung greifende Nachsteuerung erfolgen. Zudem findet eine Nachsteuerung nicht statt, wenn die Bundesregierung im Jahr

25 Siehe zu einer Einordnung der Sofortprogramme Expertenrat für Klimafragen, Pressemitteilung vom 25.08.2022, online abrufbar unter: <https://expertenrat-klima.de/news/news-veroeffentlichung-des-pruefberichts-zu-den-sofortprogrammen-2022-fuer-den-gebaeude-und-verkehrssektor/>.

26 Siehe u.a. die Klimaklage des BUND e.V. vor dem Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg wegen Beschlusses eines Sofortprogramms nach § 8 Abs. 2 S. 1 KSG. Die Klageschrift ist online abrufbar: https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/materialien/pdfs/Klageschrift_Klimaschutz_24012023.pdf.

27 Es berichtete hierzu u.a. Die Zeit, Volker Wissing muss kein Klimasoftwareprogramm vorlegen, online vom 17.04.2023, abrufbar unter: <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2023-04/bundesverkehrsminister-volker-wissing-kein-klima-sofortprogramm>.

28 Siehe den Koalitionsbeschluss der Bundesregierung vom 28.03.2023, Modernisierungspaket für Klimaschutz und Planungsbeschleunigung, online abrufbar unter: https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/20230328_Koalitionsausschuss.pdf.

29 Zwar liegt das Erstellen der Projektionsdaten nach dem § 5a KSG-E in der Verantwortung des Umweltbundesamtes. Ausdrücklich hat das Umweltbundesamt hierfür aber ein Forschungskonsortium zu beauftragen, über dessen Zusammensetzung mit dem Bundeskanzleramt, dem Bundesministerium der Finanzen, dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, dem Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, dem Bundesministerium für Digitales und Verkehr, dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz sowie dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft Einvernehmen hergestellt wird, § 5a KSG-E.

der Feststellung der wiederholten Überschreitung oder im vorangegangenen Jahr einen Beschluss gefasst hat, der die Einhaltung der Summe der Jahresemissionsgesamtmengen sicherstellt, vgl. § 8 Abs. 1 S. 2 KSG-E. Der Beschluss nach § 8 Abs. 1 S. 1 KSG-E soll durch Vorschläge für Maßnahmen seitens aller zuständigen Bundesministerien vorbereitet werden, vgl. § 8 Abs. 2 S. 1 KSG-E. Die Vorschläge sind innerhalb von drei Monaten nach der Vorlage der Bewertung der Projektionsdaten durch den Expertenrat für Klimafragen vorzulegen, § 8 Abs. 2 S. 1 KSG-E. Die Bundesregierung beschließt sodann die zu ergreifenden Maßnahmen schnellstmöglich, spätestens innerhalb desselben Jahres, § 8 Abs. 2 S. 4 KSG-E. Wie bei den Sofortprogrammen, vgl. § 8 Abs. 2 S. 3 KSG, prüft auch nach der Novelle der Expertenrat für Klimafragen die den Maßnahmen zugrunde gelegten Annahmen zur Treibhausgasreduktion, vgl. § 12 Abs. 2 KSG-E. Überdies soll der Expertenrat für Klimafragen zukünftig Gutachten zur Weiterentwicklung geeigneter Klimaschutzmaßnahmen auf Basis der Emissions- sowie Projektionsdaten erstellen können, § 12 Abs. 5 S. 1 KSG-E. Gemäß § 12 Abs. 5 S. 2 KSG-E berücksichtigt die Bundesregierung diese Gutachten bei der Erstellung der Klimaschutzprogramme sowie der Nachsteuerung nach § 8 KSG-E. Änderungen sind überdies hinsichtlich der Klimaschutzprogramme vorgesehen. So beschließt die Bundesregierung nach

§ 9 Abs. 1 S. 1 HS. 1 KSG-E spätestens zwölf Monate nach Beginn einer Legislaturperiode ein Klimaschutzprogramm. Eine Aktualisierung des Klimaschutzprogramms nach Fortschreibung des Klimaschutzplans wird durch die Bundesregierung, in Abweichung zum geltenden § 9 Abs. 1 S. 1 HS. 1 KSG, lediglich geprüft, vgl. § 9 Abs. 1 S. 1 HS. 2 KSG-E. Eine Aktualisierung des Klimaschutzprogramms um Maßnahmen nach den Sofortprogrammen, vgl. § 9 Abs. 1 S. 1 HS. 2 KSG, besteht mit Wegfall der Sofortprogramme nach dem Referentenentwurf nicht mehr.

Umwelt- und andere zivilgesellschaftliche Verbände sowie der Expertenrat für Klimafragen sehen in den vorgeschlagenen Änderungen des Bundes-Klimaschutzgesetzes eine Gefahr für die Erreichung der nationalen Klimaziele.³⁰ So wird befürchtet, dass der damit eingeführte Ausgleich von Emissionen bzw. die Verfehlung von Minderungszielen unter den Bundesministerien einem ambitionierten Klimaschutz im Wege steht. Es sei zu erwarten, dass im Besonderen mit Blick auf die bisherigen Zielverfehlungen etwa im Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur somit Fehlanreize für Infrastruktur- und Verkehrsplanungen gesetzt werden und weiterhin wirksame Klimaschutzmaßnahmen ausbleiben.

1.2. Untersuchungsgegenstand und Ziel

Vor diesem Hintergrund soll die Klima-Governance, d.h. die Überwachung und Einhaltung der nationalen Klimaschutzziele nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz, unter Beachtung der Vorschläge zur Novellierung des Rahmengesetzes überprüft werden.³¹ Dabei stehen die Identifizierung und Entwicklung funktionierender Mechanismen zur Stärkung der Durchsetzung der nationalen Klimaschutzziele im Fokus der Untersuchung.³² So sollen Mechanismen im Falle unzureichender, d.h. hier sowohl ausbleibender, verspäteter, als auch inhaltlich nicht hinreichender Klimaschutzprogramme aufgezeigt und entwickelt werden, um eine sachgerechte Einhaltung der nationalen Klimaschutzziele zu gewährleisten.

Kern der Untersuchung ist dabei die Entwicklung von Mechanismen mit zumindest teilweise sanktionierendem Charakter. Ziel ist es solche Mechanismen und Maßnahmen zu entwickeln und im Bundes-Klimaschutzgesetz zu verankern, die zum einen die Wahrung der Klimaschutzziele sichern, und zum anderen die rechtzeitige Einhaltung der Transformation hin zur Klimaneutralität und damit die Einhaltung des Transformationspfades ge-

währleisten.³³ Zum anderen sollen die entwickelten und untersuchten Mechanismen bestmöglich eine Verhaltensänderung im Sinne einer „Gesetzestreue“ seitens der betroffenen Bundesministerien und der Bundesregierung bewirken. Die Maßnahmen sollen demnach im Falle einer Verfehlung der nationalen Klimaschutzziele die ministerialen und Regierungsmaßnahmen nicht ausschließlich ersetzen, sondern vielmehr zu einer Wahrung der gesetzmäßigen Vorgaben nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz führen. Die so entworfenen Mechanismen und Maßnahmen werden vor dem Hintergrund höherrangigen Rechts auf ihre Zulässigkeit und Umsetzbarkeit überprüft.

Im Folgenden werden die ausgewählten Maßnahmen listenförmig untersucht und dargestellt. Dem folgt sodann eine Gesamtwürdigung und tabellarische Gegenüberstellung der Maßnahmen, gemessen an ihrer rechtlichen Zulässigkeit und Machbarkeit sowie ihrem Wirkungsgrad hinsichtlich eines Beitrags zur Einhaltung der nationalen Klimaschutzziele als auch einer Verhaltensänderung der Bundesregierung bzw. zuständigen Bundesministerien.

30 Vgl. Willert/Nesselhauf, in: KlimR 2023, S. 135-140; siehe zu einer kritischen Einordnung auch Schönberger (2022): Die Klimaziele werden nicht dadurch erreicht, dass man sie abschafft, VerfBlog, 2022/11/16; siehe zur Einschätzung durch den Expertenrat für Klimafragen die Pressemitteilung vom 17.04.2023, online abrufbar unter: <https://expertenrat-klima.de/news/expertenrat-sieht-klimaziele-2022-nur-teilweise-erreicht-und-ordnet-die-geplante-novelle-des-klimaschutzgesetzes-ein/>.

31 Siehe zu den Mechanismen der Nachsteuerung nach dem geltenden Bundes-Klimaschutzgesetz Saurer, in: NuR 2020, 42, S. 435 f.

32 Eine Verschärfung der Nachsteuerungsmechanismen forderte bereits im Anschluss an den Klima-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts Agora Energiewende (2021): Sechs Eckpunkte für eine Reform des Klimaschutzgesetzes, S. 8 und 14 ff.

33 Siehe zur Notwendigkeit einer rechtzeitig eingeleiteten Transformation BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20, Rn. 194

2. Klima-Governance: Verbindlichkeit stärken, Durchsetzung sichern

Zur Stärkung der Durchsetzung der Klima-Governance und damit letztlich der gesetzlich verbindlichen Klimaschutzziele im geltenden Bundes-Klimaschutzgesetz, aber auch unter Beachtung der im Entwurf befindlichen Novelle des Gesetzes, werden aus Verbänden, Forschung und Politik zahlreiche Änderungsvorschläge vorgetragen. Diese und weitere Vorschläge werden auf ihre rechtliche Zulässigkeit und Umsetzbarkeit geprüft. Es zeigt sich, dass die in der Debatte als stärkste Maßnahmen zur Kontrollverschärfung verstandenen Vorschläge regelmäßig vor verfassungsrechtlichen Hürden stehen oder in der Umsetzung Zweifel aufwerfen. Jedoch können andere verfassungsrechtlich wohl unbedenkliche Maßnahmen und Anpassungsvorschläge eingeführt werden, die gleichermaßen zur Stärkung der Verbindlichkeit beitragen können. Neben deklaratorischen Vorschriften zu verfassungsrechtlich determinierten Kompetenzen der beteiligten Akteure, insbesondere des Bundeskanzlers, stehen im Mittelpunkt des als geeigneten identifizierten Maßnahmenkatalogs die Stärkung des Expertenrates für Klimafragen, etwa durch die Einführung proaktiver Maßnahmenvorschläge, die mögliche Einführung von Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht sowie die Einführung einer mit dem Klimaschutzprogramm zu erlassenden Klima-Zielverfehlungsverordnung.

Das Bundes-Klimaschutzgesetz führt verschiedene Pläne und Programme als Bestandteil des nationalen Klimaschutzes ein. Ausgangspunkt ist hierbei der Klimaschutzplan³⁴ und damit die deutsche Langfriststrategie nach dem Übereinkommen von Paris und nach Artikel 15 der Europäischen Governance-Verordnung³⁵, § 2 Nr. 7 KSG. Aus der Europäischen Governance-Verordnung, namentlich Artikel 18, folgt auch die Pflicht der Bundesregierung einen Klimaschutz-Projektionsbericht zu erstellen, vgl. § 10 Abs. 2 S. 1 KSG. Der Projektionsbericht enthält die Projektionen von Treibhausgasemissionen, einschließlich der Quellen und Senken des Sektors Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft, und die nationalen Politiken und Maßnahmen zu deren Minderung, § 10 Abs. 2 S. 2 KSG. Gemäß § 10 Abs. 2 KSG erstellt die Bundesregierung den Projektionsbericht ab dem Jahr 2021 alle zwei Jahre und leitet diesen bis zum 31. März des jeweiligen Jahres dem Bundestag zu.³⁶

In den sog. Klimaschutzprogrammen wiederum legt die Bundesregierung unter Berücksichtigung des Klimaschutz-Projektionsberichts die Maßnahmen fest, welche sie zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele in den einzelnen Sektoren ergreifen wird, § 9 Abs. 1 S. 2 KSG. Dabei ist die Einhaltung der zulässigen Jahresemissionsmengen maßgeblich, § 9 Abs. 1 S. 3 KSG. Ein Klimaschutzprogramm ist mindestens nach Fortschreibung des Klimaschutzplans zu beschließen und im Falle einer Zielverfehlung unter Berücksichtigung der Sofortprogramme zu aktualisieren, vgl. § 9 Abs. 1 S. 1 KSG. Der Beschluss des Klimaschutzprogramms ist im Kalenderjahr nach der Fortschreibung des Klimaschutzplans fällig, § 9 Abs. 2 S. 1 KSG. Die zuständigen Bundesministerien schla-

gen innerhalb von sechs Monaten nach Fortschreibung des Klimaschutzplans Maßnahmen vor, die geeignet sind, die in den jeweiligen Sektoren erforderlichen zusätzlichen Treibhausgaseminderungen zu erzielen, § 9 Abs. 2 S. 2 KSG.

Die angesprochenen Sofortprogramme werden in § 8 KSG adressiert. Mit dem Sofortprogramm soll im Falle einer Überschreitung der zulässigen Jahresemissionsmengen in einem Sektor durch das zuständige Bundesministerium ein Programm für die Einhaltung der Jahresemissionsmengen des Sektors für die folgenden Jahre sichergestellt werden, vgl. § 8 Abs. 1 KSG. Das Sofortprogramm ist innerhalb von drei Monaten nach Vorlage und Bewertung der Emissionsdaten durch den Expertenrat für Klimafragen und damit der Feststellung der Überschreitung der Jahresemissionsmengen fällig, vgl. § 8 Abs. 1 KSG. Die Bundesregierung beschließt schnellstmöglich die zu ergreifenden Maßnahmen, die im betroffenen Sektor, in anderen Sektoren oder sektorübergreifend ergehen können, § 8 Abs. 2 S. 1 KSG.³⁷

Ausgangspunkt für die Sofortprogramme sind damit die Emissionsdaten und deren Bewertung. Die Emissionsdaten und damit die Daten der Treibhausgasemissionen in den Sektoren für das jeweils zurückliegende Kalenderjahr werden durch das Umweltbundesamt erstellt, § 5 Abs. 1 S. 1 KSG. Die Emissionsdaten sind bis zum 15. März eines jeden Jahres zu veröffentlichen und an den Expertenrat für Klimafragen zu übersenden. Der Expertenrat hat die Daten innerhalb eines Monats zu prüfen und der Bundesregierung und dem Bundestag eine Bewertung vorzulegen, § 12 Abs. 1 KSG.

34 BMU (2016): Klimaschutzplan 2050.

35 Verordnung (EU) 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 663/2009 und (EG) Nr. 715/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 94/22/EG, 98/70/EG, 2009/31/EG, 2009/73/EG, 2010/31/EU, 2012/27/EU und 2013/30/EU des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 2009/119/EG und (EU) 2015/652 des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates.

36 Ab dem Jahr 2023 erscheint der Projektionsbericht unter Leitung des Umweltbundesamtes jährlich, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/rahmendaten-fuer-den-klimaschutz-projektionsbericht>.

37 Von einem „recht schwachen“ Mechanismus der Nachsteuerung bereits beim geltenden Bundes-Klimaschutzgesetz spricht Agora Energiewende (2021): Sechs Eckpunkte für eine Reform des Klimaschutzgesetzes, S. 8.

Mit der im Entwurf vorliegenden Novelle will die Bundesregierung das bestehende System der Nachsteuerung verändern.³⁸ Ausgangspunkt der Novelle ist dabei die Einführung einer sektorübergreifenden Gesamtrechnung zur Überprüfung der Einhaltung der Klimaschutzziele, § 4 Abs. 1 S. 1 KSG-E. Verfehlungen in einem Sektor können demnach durch zusätzliche Treibhausgasreduktionen in einem anderen Sektor ausgeglichen werden. Zudem ist eine Änderung beim Klimaschutzprogramm vorgesehen. So soll die Bundesregierung zukünftig im ersten Jahr der Legislaturperiode ein Klimaschutzprogramm vorlegen, § 9 Abs. 1 S. 1 HS. 1 KSG-E. Zwar sieht der Gesetzesentwurf weiterhin ein jährliches Monitoring und die Vorlage der Emissionsdaten vor, § 5 Abs. 1 KSG-E. Mit der Novelle wird jedoch eine Abkehr von den Sofortprogrammen und der Aktualisierung des Klimaschutzprogramms vorgesehen, vgl. § 8 Abs. 1 und § 9 Abs. 1 KSG-E. Nach dem Entwurf eines zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes soll zur Überprüfung der Einhaltung der nationalen Klimaschutzziele und der Jahresemissionsgesamtmengen auf die Projektionsdaten abgestellt werden, vgl. § 8 Abs. 1 S. 1 KSG-E. Erst wenn die Projektionsdaten nach Feststellung des Expertenrates für Klimafragen in zwei aufeinanderfolgenden Jahren aufweisen, dass bei aggregierter Betrachtung aller Sektoren die Summe der Treibhausgasemissionen in den Jahren 2021 bis 2030 die Summe der zulässigen Jahresemissionsgesamtmengen überschreitet, hat die Bundesregierung Maßnahmen zur Nachsteuerung zu beschließen. Eine Nachsteuerung durch die Bundesregierung entfällt, wenn im selben Jahr der Feststellung einer wiederholten Überschreitung anhand der Projektionsdaten oder im vorangegangenen Jahr von der Bundesregierung bereits ein Beschluss über Maßnahmen zur Sicherstellung der Einhaltung der Summe der Jahresemissionsgesamtmengen gefasst wurde, § 8 Abs. 1 S. 2 KSG-E.

Die im Entwurf eines zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes vorgesehenen Änderungen drohen zu einer Aufweichung der nationalen Klimaschutzbemühungen zu führen. Dies gilt sowohl für die geplante aggregierte Betrachtung der Sektoren und die zulässigen Jahresemissionsgesamtmengen als auch die Abkehr von den Sofortprogrammen und der frühzeitigen Aktualisierungen des Klimaschutzprogramms. Die Überprüfung der Einhaltung der nationalen Klimaschutzziele und der Einhaltung der Jahresemissionsgesamtmengen anhand der in die Zukunft gerichteten Projektionsdaten und das Abstellen auf eine zweimal hintereinander erfolgende Zielverfehlung bevor die Bundesregierung zu Anpassung der Klimaschutzmaßnahmen verpflichtet ist, droht zu einer weiteren Verschiebung adäquater und insbesondere rechtzeitiger Klimaschutzbemühungen zu führen. Mit den anvisierten Fälligkeiten steht im Raum, dass eine Aktualisierung des Klimaschutzprogramms und damit eine „Rückkehr“ auf den angemessenen Transformationspfad verspätet, zumindest jedoch außerhalb der einschlägigen Legislaturperiode, erfolgt.

Angesichts dieser Entwicklungen werden die nachfolgenden Mechanismen und Maßnahmen vorgeschlagen und untersucht, die zu einer verstärkten Verbindlichkeit und Nachsteuerung im nationalen Klimaschutz beitragen sollen. Dabei wird der geltende Rahmen des Bundes-Klimaschutzgesetzes als Maßstab angesetzt. An den einschlägigen Stellen wird auf die geplanten Änderungen nach dem Entwurf eines zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes eingegangen.

38 BMWK (2023): Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes vom 13.06.2023, online abrufbar unter: https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/klimaschutz/entwurf-eines-zweiten-gesetzes-zur-aenderung-des-bundes-klimaschutzgesetzes.pdf?__blob=publicationFile&v=6; siehe auch zuvor die Ankündigung im Koalitionsbeschluss der Bundesregierung vom 28.03.2023, Modernisierungspaket für Klimaschutz und Planungsbeschleunigung, online abrufbar unter: https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/20230328_Koalitionsausschuss.pdf.

2.1. Stärkung des Expertenrates für Klimafragen: Mehr Beratung und Kontrolle durch (erweiterte) Sondergutachten, Maßnahmeninitiierungskompetenzen und Anhörungsrechte

2.1.1 Expertenrat für Klimafragen: Aufgaben im Bundes-Klimaschutzgesetz

Mit Verabschiedung des Bundes-Klimaschutzgesetzes hat der nationale Gesetzgeber den unabhängigen Expertenrat für Klimafragen eingeführt, § 11 Abs. 1 KSG.³⁹ Der Expertenrat besteht aus fünf sachverständigen Personen verschiedener Disziplinen, § 11 Abs. 1 S. 1 KSG. Jeweils mindestens eines der Mitglieder verfügt über hervorragende wissenschaftliche Kenntnisse und Erfahrungen aus einem der Bereiche Klimawissenschaften, Wirtschaftswissenschaften, Umweltwissenschaften sowie soziale Fragen, § 11 Abs. 1 S. 2 KSG. Die Mitglieder des Expertenrates werden für die Dauer von fünf Jahren von der Bundesregierung ernannt, § 11 Abs. 1 S. 2 KSG. Zu den Aufgaben des Expertenrates für Klimafragen gehören neben der Prüfung und Bewertung der Emissionsdaten, vgl. § 12 Abs. 1 KSG, das Erstellen eines Gutachtens über die Entwicklungen der Treibhausgasemissionen, Trends bezüglich der Jahresemissionsmengen und Wirksamkeit von Maßnahmen mit Blick auf die Zielerreichung nach dem KSG, § 12 Abs. 4 S. 1 KSG.⁴⁰ Der Expertenrat prüft die den Maßnahmen der Sofortprogramme zugrunde gelegten Annahmen zur Treibhausgasreduktion,⁴¹ § 12 Abs. 2 KSG, und gibt eine Stellungnahme zu den Änderungen oder Festlegungen der Jahresemissionsmengen (§ 12 Abs. 3 Nr. 1 KSG), zur Fortschreibung des Klimaschutzplans (§ 12 Abs. 3 Nr. 2 KSG) sowie zum Beschluss von Klimaschutzprogrammen (§ 12 Abs. 3 Nr. 3 KSG) ab. Überdies kann der Expertenrat für Klimafragen durch den Bundestag oder die Bundesregierung mit der Erstellung von

Sondergutachten beauftragt werden, § 12 Abs. 4 S. 2 KSG.

Mit dem Entwurf eines zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes sollen die Aufgaben des Expertenrates für Klimafragen stellenweise angepasst werden. So prüft dieser neben den Emissionsdaten auch die Projektionsdaten im Sinne des § 5a KSG-E, also die Prognose über die künftige Emissionsentwicklung insgesamt und in den Sektoren, vgl. § 12 Abs. 1 S. 1 KSG-E. Mit dem Wegfall der Sofortprogramme entfällt grundsätzlich auch die Prüfung der dort enthaltenen Maßnahmen durch den Expertenrat. An deren Stelle tritt die Prüfung der Maßnahmen nach § 8 Abs. 2 KSG-E, also der Beschlussvorlage für die Bundesregierung bei Feststellung einer zweimal hintereinander erfolgten Überschreitung der Jahresgesamtemissionsmengen, vgl. § 12 Abs. 2 KSG-E. Auch hier prüft der Expertenrat lediglich die den Maßnahmen zugrunde gelegten Annahmen zur Treibhausgasreduktion. Eine Wesentliche Änderung ist in § 12 Abs. 5 KSG-E vorgesehen. Demnach kann der Expertenrat für Klimafragen Gutachten zur Weiterentwicklung geeigneter Klimaschutzmaßnahmen auf Basis der Emissions- sowie Projektionsdaten erstellen. Gemäß § 12 Abs. 5 S. 2 KSG-E berücksichtigt die Bundesregierung diese [Gutachten] bei ihren Maßnahmen nach §§ 8 und 9, also den Maßnahmen bei Überschreitung der Jahresgesamtemissionsmengen und dem Beschluss von Klimaschutzprogrammen.

2.1.2 Gutachten, Sondergutachten und proaktive Maßnahmenvorschläge

Mit Blick auf die zentrale, beratende Rolle des Expertenrates für Klimafragen gilt die Stärkung des Rates als ein wesentliches Instrument zur Schaffung höherer Transparenz, Kontrolle und damit Durchsetzung der bestehenden Verpflichtungen im Bundes-Klimaschutzgesetz. Im Mittelpunkt der Betrachtung steht die Annahme, dass durch eine Stärkung des Expertenrates in Form von Kompetenzerweiterungen eine bessere bzw. zusätzliche Kontrolle in der bestehenden Klima-Governance nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz geschaffen

werden kann. Unter Berücksichtigung der in der Novelle vorgesehenen Aufgaben und Kompetenzen des Expertenrates für Klimafragen nach §§ 11, 12 KSG-E kann hier im Besonderen an eine Erweiterung der Gutachtenkompetenzen, die Einführung von Maßnahmeninitiierungsrechten und Anhörungsrechte. Eine Erweiterung der Kompetenzen des Expertenrates für Klimafragen um Sondergutachten und Initiativrechte wurde ebenfalls bereits im Anschluss an den Klima-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts in die Diskussion eingebracht.⁴²

39 Der Expertenrat für Klimaschutz ist keineswegs das einzige Beratungsgremium im Bereich des Klimaschutzes. Überschneidungen sind, unbeschadet unterschiedlicher Aufgaben und Grundlagen, durchaus möglich, im Besonderen mit dem Sachverständigen Rat für Umweltfragen (SRU), Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) sowie der Wissenschaftsplattform Klimaschutz (WPKS). Siehe zu den jeweiligen Aufträgen und Errichtungserlassen https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/06_Hintergrundinformationen/2020_2024/2021_11_Einrichtungserlass_SRU.pdf?__blob=publicationFile&v=3; <https://www.wbgu.de/de/der-wbgu/errichtungserlass>; <https://www.wissenschaftsplattform-klimaschutz.de/de/Uber-die-Wissenschaftsplattform-Klimaschutz-1702.html>.

40 Siehe zur Gutachtertätigkeit des Expertenrates Edenharter, (2022), in: Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht, § 12 KSG, Rn. 13 ff.

41 Siehe zur Prüfung der Annahmen Edenharter, (2022), in: Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht, § 12 KSG, Rn. 9 f. Die Maßnahmenvorschläge und die Maßnahmen nach dem Beschluss der Bundesregierung sind gerade nicht Gegenstand der Prüfung.

42 Agora Energiewende (2021): Sechs Eckpunkte für eine Reform des Klimaschutzgesetzes, S. 15 f.

Die bisher vorgesehenen Prüfungen, Bewertungen und Stellungnahmen des Expertenrates sollten um konkrete Maßnahmenvorschläge der sachverständigen Personen erweitert werden.⁴³ Zudem solle der Expertenrat mit einem Initiativrecht für Sondergutachten, aber auch für konkrete Klimaschutzmaßnahmen und „aus seiner Sicht“ erforderlicher Sofortprogramme ausgestattet werden.⁴⁴ Die vorgeschlagenen Kompetenzerweiterungen sind dabei eng an das britische Climate Change Committee⁴⁵ und den im EU-Klimagesetz⁴⁶ vorgesehenen Wissenschaftlichen Klimaschutz-Rat⁴⁷ angelehnt.⁴⁸ Sondergutachten des Expertenrates für Klimafragen sind grundsätzlich keine Neuheit im Bundes-Klimaschutzgesetz. Bereits jetzt können der Bundestag oder die Bundesregierung durch Beschluss den Expertenrat für Klimafragen mit der Erstellung von Sondergutachten beauftragen, § 12 Abs. 4 S. 2 KSG. Die Sondergutachten weichen dabei vom

Turnus der zweijährigen Gutachten zu den bisherigen Entwicklungen der Treibhausgasemissionen, Trends bezüglich der Jahresemissionsmengen und Wirksamkeit von Maßnahmen mit Blick auf die Zielerreichung nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz ab, § 12 Abs. 4 S. 1 KSG. Richtigerweise kann der Beschluss und damit die Beauftragung mit der Erstellung eines Sondergutachtens auch inhaltlich von den regelmäßigen Gutachten des Expertenrates für Klimafragen abweichen.⁴⁹ Maßgeblich ist der durch das Bundes-Klimaschutzgesetz begründete Auftrag des Expertenrates und damit seine Rolle in der Klima-Governance, vgl. § 11 Abs. 3 S. 1 KSG. Diese Ausführungen werfen die Frage auf, welche Funktion und welchen Inhalt ein Sondergutachten als Nachsteuerungsmechanismus im Falle der Zielverfehlung haben kann.

2.1.3 Gutachten als unverbindliche und sachverständige Kontrolle der Annahmen zur Treibhausgasreduktion

Die Gutachten des Expertenrates – und folglich auch etwaige Sondergutachten – haben eine die wirksame Kontrolle ermöglichende Funktion.⁵⁰ Sie sind dem Bundestag und der Bundesregierung vorzulegen und sind damit Grundlage für die parlamentarische aber auch die regierungsinterne (Selbst-) Kontrolle. Ausgehend von der Vorlage beim Bundestag haben sie richtigerweise auch gegenüber der Öffentlichkeit eine Transparenz schaffende Funktion, wenngleich eine Veröffentlichung der Gutachten

gesetzlich nicht vorgeschrieben ist.⁵¹ In diesem Zusammenhang können sie durchaus auch als Instrument des „naming and shaming“ eingeordnet werden.⁵² Als eine bloße Begutachtung haben sie jedoch keinerlei Verbindlichkeit. Überdies ist die Begutachtung inhaltlich auf die den Sachverständigen zugänglichen Wahrnehmungen, mithin deren Sachverstand, begrenzt.⁵³ Die dem Gesetzgeber und der Bundesregierung vorbehaltenen wertenden Grundlagen sind der Begutachtung grundsätzlich ent-

43 Agora Energiewende (2021): Sechs Eckpunkte für eine Reform des Klimaschutzgesetzes, S. 15.

44 Agora Energiewende (2021): Sechs Eckpunkte für eine Reform des Klimaschutzgesetzes, S. 15 f.

45 <https://www.theccc.org.uk>; siehe zu den Aufgaben des Climate Change Committee das Rahmendokument, <https://www.theccc.org.uk/wp-content/uploads/2013/03/CCCFramework-Document.pdf>; siehe zum Climate Change Committee als Vorlagemodell für den Expertenrat und die wesentlichen Unterschiede kurz Edenharter, (2022), in: Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht, § 12 KSG, Rn. 4, 10 sowie 20. Maßgeblicher Wesensunterschied ist die proaktive Rolle des Climate Change Committee; vgl. auch Franzius, der zutreffend zwischen einem ex-post Monitoring und einer ex-ante Evaluierung unterscheidet, Franzius, in: EnWZ 2019, S. 437.

46 Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 401/2009 und (EU) 2018/1999 („Europäisches Klimagesetz“).

47 Art. 3 Abs. 1 des Europäischen Klimagesetzes sieht die Schaffung eines europäischen wissenschaftlichen Beirates vor. Dieser dient aufgrund seiner Unabhängigkeit und seines wissenschaftlichen und technischen Fachwissens als Bezugspunkt für wissenschaftliche Erkenntnisse im Zusammenhang mit dem Klimawandel; siehe zum wissenschaftlichen Klimaschutzrat und den Unterschieden zum Expertenrat Edenharter, (2022), in: Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht, § 12 KSG, Rn. 4, 10 sowie 20.

48 Vgl. Agora Energiewende (2021): Sechs Eckpunkte für eine Reform des Klimaschutzgesetzes, S. 16.; siehe zum Expertenrat für Klimafragen und dem Vergleich zum Committee on Climate Change in Großbritannien Saurer, in: NuR 2020, 42, S. 436. Nach Saurer bleibt der Expertenrat bislang hinter dem Kompetenzprofil des Committee zurück; ebenso Scharlau et al., in: NVwZ 2020, S. 5.

49 Siehe zu den Sondergutachten Edenharter, (2022), in: Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht, § 12 KSG, Rn. 14. In diesen sei durchaus eine Stärkung der parlamentarischen Regierungskontrolle zu erkennen, ohne jedoch, dass ein echtes Kontrollrecht oder Kontrollgremium entstünde.

50 Vgl. Edenharter, (2022), in: Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht, § 12 KSG, Rn. 7 und 14.; siehe grundsätzlich zur sachverständigen Beratung des Staates Voßkuhle, Handbuch des Staatsrechts, III, § 43.

51 Vgl. Edenharter, (2022), in: Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht, § 12 KSG, Rn. 8.

52 Siehe zum „name and shame“-Ansatz und dessen Wirksamkeit im Kampf gegen den globalen Klimawandel Taebi/Safari, in: Science and Engineering Ethics 2017, 23, S. 1289-1306.

53 Vgl. zum Umfang sachverständiger Beratung Voßkuhle, Handbuch des Staatsrechts, III, § 43, Rn. 17. Die sachverständige Beratung ist geprägt durch Objektivität, Wissenschaftlichkeit und Distanz zum Beratungsgegenstand.

zogen.⁵⁴ Demnach sind in den Gutachten grundsätzlich nur den sachverständigen Wahrnehmungen und damit dem (wissenschaftlichen) Beweis zugänglichen Ausführungen vorzunehmen. Dem Sachverstand grundsätzlich entzogene normativ-wertende Entscheidungen, etwa die maßstabsbildende Unterscheidung zwischen einer Temperaturgrenze von deutlich unter 2° C oder 1,5° C, sind dem folgend nicht Teil der Gutachtenkompetenz. Mithin haben die Gutachten des Expertenrates für Klimafragen (primär) eine wissenschaftlich bzw. auf Sachverstand beruhende beratende Funktion. Zwar wird durch die Vorlage der Gutachten bei der Bundesregierung und dem Bundestag zugleich eine wirksame Kontrolle ermöglicht. Jedoch erfolgt diese nicht unmittelbar durch den Expertenrat für Klimafragen und seine Gutachten bzw. Sondergutachten. Hieran ändert auch der § 12 Abs. 5 KSG-E

und damit die Einführung einer Gutachtenkompetenz zur Weiterentwicklung geeigneter Klimaschutzmaßnahmen auf Basis der Emissions- sowie Projektionsdaten nichts. Wenngleich der Expertenrat hierdurch befugt ist, von der Bundesregierung zu berücksichtigende, Maßnahmen zu entwickeln, ist die Kontrolle der Regierungsmaßnahmen durch den Expertenrat für Klimafragen weiterhin auf die Prüfung der den Maßnahmen zugrunde gelegten Annahmen zur Treibhausgasreduktion beschränkt, vgl. § 12 Abs. 2 und Abs. 3 KSG-E. Damit scheidet etwa eine Prüfung der Maßnahmen auf ihre Sozialverträglichkeit oder andere außerhalb der Treibhausgasreduktion liegender Wirkungen außerhalb der Kontrollkompetenz des Expertenrates für Klimafragen.

2.1.4 Gutachten und Sondergutachten als Instrumente der Nachsteuerung: Kontrolldichte und Kontrollwirkung

Soll durch die Sondergutachten (bzw. die Gutachten nach § 12 Abs. 5 KSG-E) eine Nachsteuerung und vertiefte Kontrolle erfolgen, stellt sich damit die Frage der Kontrolldichte und der Kontrollwirkung. Ausgehend von der Unverbindlichkeit der Gutachten mag eine stärkere Kontrolldichte, d.h. eine tiefere Kontrolle, hin zu einer vollen Inhaltskontrolle, bei welcher der Bundesregierung seitens der Kontrollinstanz keinerlei Beurteilungs- und Bewertungsspielräume eingeräumt werden, vertretbar erscheinen. Jedoch darf dabei nicht verkannt werden, dass ein Sondergutachten des Expertenrates für Klimafragen, in welchem die Klimaschutzprogramme und Maßnahmen der Bundes-

regierung auf „Herz und Nieren“ kontrolliert oder gar eigenständige Maßnahmen vorgeschlagen werden auch ungeachtet einer Unverbindlichkeit des Gutachtens das Verhältnis von Bundesregierung und Expertenrat massiv verändert.⁵⁵ Der Expertenrat ist als ein wissenschaftliches Beratungsgremium konstituiert und verfügt weder bislang noch nach dem Entwurf zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes über originäre Kontrollrechte, etwa in Form der Kassation oder Weisungsbefugnis. Seine Gutachten und Stellungnahmen sind, in Anlehnung an den Weltklimarat (Intergovernmental Panel on Climate Change, kurz IPCC) „policy-relevant, but not policy prescriptive“.⁵⁶

2.1.5 Maßnahmeninitiierungsrecht und die Rolle des Expertenrates für Klimafragen als Kontrollinstanz

Eine wesentliche Änderung ginge auch mit der Einführung eines originären Maßnahmeninitiierungsrechts des Expertenrates für Klimafragen einher. Bislang bezieht der Expertenrat zur Wirksamkeit der Klimaschutzmaßnahmen der Bundesregierung Stellung und begutachtet diese, vgl. § 12 Abs. 3 und Abs. 4 KSG. Das Recht zur Initiierung eigener Maßnahmen geht deutlich über diese Gutachtenfunktion hinaus. Die eigenständige Maßnahmenkompetenz im Falle einer Zielverfehlung bzw. Verletzung gesetzlicher Pflichten aus dem Bundes-Klimaschutzgesetz über-

steigt aber auch die Kontrollfunktion und kann den Expertenrat gar zu einem Ersatzmaßnahmenggeber heben.⁵⁷ Dies wirft in der Tat nicht nur Fragen zur stärkeren Rolle des Expertenrates in der Klima-Governance nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz, sondern sogleich nach der Gewaltenteilung und dem Demokratieprinzip auf.⁵⁸ Bevor hierauf näher eingegangen werden soll, fragt es sich aber, wie ein solches Maßnahmeninitiierungsrecht ausgestaltet werden soll.

54 Vgl. Voßkuhle, Handbuch des Staatsrechts, III, § 43, Rn. 19 zum Umgang mit Wertungsspielräumen bei sachverständiger Beratung.

55 Der Expertenrat ist gerade kein (proaktives) Kontrollgremium, sondern ein sachverständiges Beratungsgremium, vgl. durchaus kritisch hierzu Edenharter, (2022), in: Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht, § 12 KSG, Rn. 20; vgl. grundsätzlich zur Spannungslage der Beratung in Abgrenzung zur (Mit-) Entscheidung Voßkuhle, Handbuch des Staatsrechts, III, § 43, Rn. 21; siehe zum Vorschlag eines Nachhaltigkeitsrats als echtes Korrektivorgan mit „Zähnen“ zum „zubeißen“ bei mangelhaften „Produkten“ der Politik Kahl (2018), Nachhaltigkeitsverfassung, S. 109

56 Nach dem IPCC sind seine assessments „policy-relevant, and yet policy-neutral, never policy-prescriptive“, <https://archive.ipcc.ch/organization/organization.shtml>.

57 Vgl. die Kritik zur Rolle der Gerichte und des Bundesverfassungsgerichts als „Ersatzgesetzgeber“ Karpen (2002): Der Richter als Ersatzgesetzgeber; die entscheidungsersetzende Beratung ist letztlich keine Beratung mehr, erkennt auch Voßkuhle, Handbuch des Staatsrechts, III, § 43, Rn. 48.

58 Vgl. zu (weiteren) Gefährdungspotentialen, u.a. expertokratischer Tendenzen und der Entparlamentarisierung, Voßkuhle, Handbuch des Staatsrechts, III, § 43, Rn. 50 ff.; ausführlich zur Expertokratie und ihrer Rolle und Verankerung in der Demokratie und den Vorgaben der Verfassung, Münkler (2020), Expertokratie.

2.1.6 Erweiterte Gutachtenkompetenz und Maßnahmenvorschlagsrecht nach dem Entwurf zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes

Tritt die Initiative des Expertenrates lediglich an die Stelle eines Entwurfs des Sofortprogramms oder eines sonstigen Programms als Vorgänger des Klimaschutzprogramms, entpuppt sie sich wohl vielmehr als eine bloße Rüge des Expertenrates, obliegt doch der Beschluss über die Maßnahmen weiterhin der Bundesregierung. So verstanden wäre das Initiativrecht nichts anderes als eine Erweiterung der Gutachten- und Stellungnahmekompetenz. Ersteres bezieht sich auf die bisherigen Entwicklungen der Treibhausgasemissionen, Trends bezüglich der Jahresemissionsmengen und Wirksamkeit von Maßnahmen mit Blick auf die Zielerreichung nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz, § 12 Abs. 4 S. 1 KSG. Zweites ist bislang ausdrücklich auf die den Maßnahmen (u.a.) im Klimaschutzprogramm zugrunde liegenden Annahmen zur Treibhausgasreduktion beschränkt, vgl. § 12 Abs. 3 Nr. 3 KSG. Sowohl für die Gutachten als auch die Stellungnahmen ist damit bislang nicht eindeutig geklärt, inwieweit der Expertenrat in Rahmen seiner beratenden Funktion selbst proaktiv Maßnahmen zur Treibhausgasreduktion vorschlagen kann.⁵⁹ Eine Klarstellung könnte jedoch mit der Einführung des § 12 Abs. 5 KSG-E geschaffen werden. Gemäß § 12 Abs. 5 KSG-E kann der Expertenrat für Klimafragen Gutachten zur Weiterentwicklung geeigneter Klimaschutzmaßnahmen auf Basis der Emissions- sowie Projektionsdaten erstellen. Hierdurch wird festgehalten, dass Klimaschutzmaßnahmen Gegenstand der Gutachtenkompetenz des Expertenrates für Klimafragen sein können. Ausgehend von einer fehlenden zeitlichen Einschränkung dieser Gutachtenkompetenz nach § 12 Abs. 5 KSG-E erscheint die Unterscheidung zwischen Stellungnahmen und Gutachten, beschränkt auf die Annahmen zur Treibhausgasreduktion bzw. die Entwicklungen der Treibhausgasemissionen, und den Gutachten zu Klimaschutzmaßnahmen allenfalls formaler Natur. Zwar sagt § 12 Abs. 5 KSG-E nichts zur Vorlage dieser Gutachten. Dennoch ist davon auszuge-

hen, dass der Expertenrat für Klimafragen mit der Einführung dieser Gutachtenkompetenz sogleich seine bestehenden Stellungnahmen zum Anlass von Gutachten zur Weiterentwicklung geeigneter Klimaschutzmaßnahmen nehmen kann.

Unklar bleibt mit dem § 12 Abs. 5 KSG-E jedoch weiterhin, inwieweit der Expertenrat für Klimafragen in diesen Gutachten Klimaschutzmaßnahmen gänzlich neu schaffen und begutachten kann. Anders gesagt: Schafft der § 12 Abs. 5 KSG-E ein originäres Maßnahmenvorschlagsrecht des Expertenrates für Klimafragen? Dem Wortlaut nach kann der Expertenrat Gutachten „zur Weiterentwicklung geeigneter Klimaschutzmaßnahmen auf Basis der Emissions- sowie Projektionsdaten“ erstellen. Zum einen spricht der Wortlaut der Weiterentwicklung für eine Anpassung bestehender Maßnahmen, statt einem originären Recht zum Entwerfen von Klimaschutzmaßnahmen. Zum anderen deutet das Abstellen auf die Basis der Emissions- und Projektionsdaten, die ausschließlich Informationen zu den Treibhausgasemissionen und Treibhausgasreduktionen enthalten, darauf hin, dass es auch hier ausschließlich um die Weiterentwicklung bestehender Maßnahmen im Hinblick auf eine verstärkte Treibhausgasreduktion geht. Auch im Lichte der bestehenden Gutachten, Sondergutachten und Stellungnahmen leuchtet es ein, dass der Expertenrat nach dem § 12 Abs. 5 KSG-E nicht mehr nur länger die Annahmen zur Treibhausgasreduktion prüfen und bewerten soll, sondern vielmehr basierend auf den Emissions- und Projektionsdaten, die vorgeschlagenen Klimaschutzmaßnahmen weiterentwickeln soll. Doch auch, wenn man diesen Ausführungen nicht folgt, bleibt festzuhalten, dass mit dem neuen § 12 Abs. 5 KSG-E und der (erweiterten) Gutachtenkompetenz des Expertenrates für Klimafragen keine abschließende Klarstellung zum Bestehen eines originären Maßnahmeninitiiierungsrechts sichergestellt würde.

2.1.7 Maßnahmenvorschlagsrecht im Rahmen bestehender Gutachten- und Stellungnahmekompetenzen

Ein Maßnahmenvorschlagsrecht im Rahmen der bereits bestehenden Beratungsaufgaben des Expertenrates für Klimafragen erscheint unbeschadet der obigen Ausführungen zum § 12 Abs. 5 KSG-E verfassungsrechtlich unbedenklich. Tatsächlich könnte die beratende Funktion des Rates sogar über proaktive Maßnahmenvorschläge hinaus dahingehend gestärkt werden, dass der Beratung eine präformierende Funktion zugestanden wird.⁶⁰ Eine entscheidungspräformierte Beratung meint, dass das beratene Entscheidungsorgan im Falle einer von der Beratung abweichenden Entscheidung

die Gründe hierfür gesondert darlegen muss.⁶¹ Eine solche Stärkung der Beratung ist keineswegs ein Novum. So besteht eine entscheidungspräformierte Beratung u.a. bereits im Arzneimittelgesetz (AMG)⁶². So sind vor der Zulassung ausgewählter Arzneimittel u.a. Sachverständigengutachten durch die Zulassungsbehörde einzuholen. Weicht die Behörde anschließend vom Ergebnis der Gutachten ab, hat sie die Gründe hierfür darzulegen, vgl. § 25 Abs. 6 S. 3 AMG. Obgleich die Hürden der Begründungspflicht keineswegs als signifikant eingeordnet werden können, wird mit der entscheidungsprä-

59 Vgl. hingegen zur proaktiven und zukunftsgerichteten Rolle der Wissenschaftsplattform Klimaschutz Schlacke, in: EnWZ 2020, S. 361.

60 Vgl. zur entscheidungspräformierten Beratung Voßkuhle, Handbuch des Staatsrechts, III, § 43, Rn. 47.

61 Voßkuhle, Handbuch des Staatsrechts, III, § 43, Rn. 47.

62 Arzneimittelgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. Dezember 2005 (BGBl. I S. 3394), das zuletzt durch Artikel 8c des Gesetzes vom 20. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2793) geändert worden ist.

formierten Beratung dennoch eine Stärkung der beratenden Sachverständigen bewirkt. Mit der Einführung, zumindest aber Klarstellung, dass die Gutachten und Stellungnahmen des Expertenrates für Klimafragen sogleich proaktive Maßnahmenvorschläge umfassen, sowie der Ausgestaltung der Stellungnahmen als entscheidungspräformierte Beratungen würde die Position der wissenschaftlichen Beratung evident gestärkt und gleichzeitig ein weiteres Kontrollinstrument geschaffen.⁶³ Mit dem § 12 Abs. 5 KSG-E wird dem Expertenrat für Klimafragen, vorbehaltlich der oben adressierten Fragen zum inhaltlichen Umfang der Gutachtenkompetenz, eine Kompetenz zur proaktiven Begutachtung und Weiterentwicklung von Klimaschutzmaßnahmen eingeräumt. Die Bundesregierung hat diese (Gutachten) auch bei ihren Maßnahmen nach §§ 8 und 9 KSG-E zu berücksichtigen. Diese Berücksichtigungspflicht ist, wenngleich weniger deutlich als der hier angesprochene § 25 Abs. 6 S. 3 AMG, durchaus als eine im Falle der Abweichung vom sachverständigen Gutachten bestehende Begründungspflicht zu verstehen. Dem folgend kann der § 12 Abs. 5 KSG-E dahingehend verstanden werden, dass er ein – wie hier vorgeschlagenes – Maßnahmeninitiierungsrechts des Expertenrates für Klimafragen als entscheidungspräformierte, d.h. zu beachtende, Beratung einführen soll. Zur Stärkung eines solchen Initiierungsrechts sollte jedoch der Wortlaut dahingehend angepasst werden, dass es hier nicht um die bloße Weiterentwicklung geeigneter Klimaschutzmaß-

nahmen, sondern auch um das Vorschlagen von Klimaschutzmaßnahmen seitens des Expertenrates geht.

Ferner bleibt anzumerken, dass ein mit § 12 Abs. 5 KSG-E eingeführtes Maßnahmeninitiierungsrechts des Expertenrates für Klimafragen im Kontext der weiteren Anpassungen des Bundes-Klimaschutzgesetzes keine vollumfängliche Wirksamkeit entfalten kann. Gemäß § 12 Abs. 5 S. 2 KSG-E hat die Bundesregierung die Gutachten bei den Maßnahmen nach §§ 8 und 9 KSG-E, mithin beim Beschluss über die Maßnahmen nach Überschreitung der Jahresemissionsgesamtmenge, festgestellt durch zwei aufeinanderfolgende Verfehlungen nach den Projektionsdaten, sowie beim Beschluss von Klimaschutzprogrammen, zu berücksichtigen. Ausgehend von den für diese Maßnahmen im Entwurf vorgesehenen Fristen sowie dem Abstellen auf ein Überschreiten der Jahresemissionsgesamtmenge nach den Projektionsdaten in zwei aufeinanderfolgenden Jahren wären die Maßnahmenvorschläge des Expertenrates für Klimafragen lediglich eingangs der Legislaturperiode und sodann am Ende oder gar bereits außerhalb – und damit wieder eingangs – der Legislaturperiode zu berücksichtigen. Mit einem durch zeitliche Restriktionen derart eingeschränktem Recht zum Vorschlagen von Klimaschutzmaßnahmen kann jedenfalls innerhalb der einschlägigen Legislaturperiode keine wirksame Kontrolle und Beratung bewirkt werden.

2.1.8 Proaktives Maßnahmenvorschlagsrecht des Expertenrates für Klimafragen

Führt man, anders als im Entwurf mit § 12 Abs. 5 KSG-E, ein Maßnahmeninitiierungsrecht des Expertenrates für Klimafragen nicht als eigenständige Begutachtung, sondern in klarstellender Weise als festen Bestandteil der bestehenden Gutachten, Sondergutachten und Stellungnahmekompetenzen unter dem geltenden Bundes-Klimaschutzgesetz ein, bliebe weiterhin offen, wie im Falle fehlender Programme das Vorschlagsrecht ausgelöst werden kann. Anders gesagt: Wann soll das Vorschlagsrecht des Expertenrates für Klimafragen bestehen? Die in § 12 Abs. 5 KSG-E vorgesehene Gutachtenkompetenz mit Maßnahmenvorschlagsrecht sieht grundsätzlich keinerlei zeitliche Restriktionen vor. Der Expertenrat für Klimafragen könnte dem folgend jederzeit entsprechende Gutachten und Maßnahmenvorschläge unterbreiten. Anders liegt es für die Einführung eines Maßnahmeninitiierungsrechts, das unmittelbar an die bestehenden Gutachten, Sondergutachten und Stellungnahmekompetenzen des Expertenrates nach § 12 Abs. 3 KSG anknüpft. Während durch die Einführung einer (neuen) Gutachtenkompetenz, wie im § 12 Abs. 5 KSG-E, ein proaktives Handeln des Expertenrates

für Klimafragen deutlich ist, wird gemäß § 12 Abs. 3 KSG die Stellungnahme des Expertenrates für Klimafragen durch die Bundesregierung lediglich eingeholt. Wenngleich dies dem Wortlaut nach einer Initiative der Bundesregierung nahelegt, ist dies keineswegs als eine formelle Voraussetzung für die Stellungnahmen des Expertenrates zu verstehen. Vielmehr spricht einiges dafür hierin die Verpflichtung der Bundesregierung nach einer vorherigen Anhörung des Expertenrates zu erkennen. Sieht man dem folgend im Einholen der Stellungnahme eine Anhörungspflicht, so kann dem Expertenrat für Klimafragen nicht zugemutet werden, ausschließlich auf die Initiative der Bundesregierung zu reagieren. Vielmehr muss dem Expertenrat zugestanden werden, ein förmliches Beauftragen durch die Bundesregierung zur Stellungnahme nicht über Gebühr abzuwarten. Folgt man diesen Ausführungen, wäre mit der klarstellenden Einführung einer Maßnahmeninitiierungskompetenz des Expertenrates für Klimafragen als Bestandteil der Gutachten-, Sondergutachten- und insbesondere der Stellungnahmekompetenzen gewährleistet, dass der Expertenrat tatsächlich proaktiv agieren könnte.

⁶³ Ausgehend von den regelmäßig geringen Anforderungen an die Begründungspflichten bei entscheidungspräformierter Beratung ist auch nicht von einem unzulässigen Eingriff in die grundsätzlich vom verfassungsrechtlich geschützten Kernbereich der Bundesregierung umfassten Willensbildung der Regierung auszugehen. Siehe zur Willensbildung der Bundesregierung als Kernbereich der Exekutive Sommermann, in: Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Art. 20, Rn. 219.

2.1.9 Maßnahmenvorschlagsrecht als Beschlussvorlage

Offen ist damit weiterhin die Einordnung der vorgeschlagenen Maßnahmen und damit des Maßnahmeninitiierungsrechts im Kontext der Beschlüsse der Bundesregierung, etwaiger Gesetzgebungskompetenzen und der Klima-Governance des Bundes-Klimaschutzgesetzes insgesamt. Soll das Maßnahmeninitiativrecht des Expertenrates für Klimafragen den Beschluss der Bundesregierung ersetzen oder gar unmittelbar als Gesetzesinitiative in den Bundestag eingebracht werden, sodass darauf ein formeller Gesetzesprozess eingeleitet wird, stellen sich nicht unerhebliche verfassungsrechtliche Zweifel ein.⁶⁴ Letzteres stellt sich zweifelsfrei als verfassungswidrig dar.⁶⁵ Das Recht zur Gesetzesinitiative kommt gemäß Art. 76 Abs. 1 GG der Bundesregierung, der Mitte des Bundestages und dem Bundesrat zu. Ein „Outsourcing“ an Dritte ist verfassungsrechtlich unzulässig.⁶⁶ Doch auch das Ersetzen eines Beschlusses der Bundesregierung, der keine Gesetzesinitiative darstellt, ist mit verfassungsrechtlichen Zweifeln behaftet. Gemäß Art. 65 GG obliegen die Richtlinien der Politik und deren Verantwortung dem Bundeskanzler, innerhalb dieser leiten die Bundesminister ihre Ressorts jeweils selbständig und die Bundesregierung, als Kollegialorgan, entscheidet bei Meinungsverschiedenheiten zwischen den Bundesministerien. Ausgehend von dieser verfassungsrechtlich verankerten Richtlinien-, Ressort- und Kollegialkompetenz ist das Eingreifen eines Dritten, hier eines Expertengremiums, in die Beschlüsse der Bundesregierung verfassungsrechtlich nicht zulässig.⁶⁷ Die Gewaltenbalance zwischen Legislative und Exekutive erscheint berührt, wenn nunmehr durch Parlamentsgesetz die Bundesregierung ihrer Beschlusskompetenz entzogen und in die verfassungsrechtlich vorbestimmte gouvernementale Führungsstruktur in der Form eingegriffen wird, dass eine Dritte, nicht

verfassungsrechtlich verankerte Einrichtung, Beschlusskompetenzen erhalten soll. Dies gilt umso mehr, als der Beschluss über Klimaschutzprogramme und einschlägige Klimaschutzmaßnahmen als vorbereitende Regierungsmaßnahme in den verfassungsrechtlich geschützten Kernbereich der Willensbildung der Bundesregierung fallen könnte.⁶⁸

Demnach kann ein Maßnahmeninitiierungsrecht nicht derart ausgestaltet werden, dass es unmittelbar in die bestehenden verfassungsrechtlich determinierten Gesetzgebungs- und Beschlussfassungsprozesse eingreift. Eine entsprechende Beschlussinitiative im Sinne eines Ersetzens der Regierungsbeschlüsse bzw. der Gesetzgebungsinitiative durch den Expertenrat für Klimafragen wäre überdies auch im Lichte des Demokratieprinzips fraglich.⁶⁹ Zwar mag mit Blick auf die Ernennung der Mitglieder des Rates durch die Bundesregierung, vgl. § 11 Abs. 1 S. 2 KSG, eine zumindest vermittelte Legitimation des Expertenrates angenommen werden.⁷⁰ Jedoch ist der Expertenrat mitnichten geeignet, die Diversität der Bundesbürger*innen, aber auch der Interessengruppen, abzubilden, da seine lediglich fünf Mitglieder ausschließlich aufgrund ihrer hervorragenden wissenschaftlichen Kompetenzen ausgewählt werden.⁷¹ Die obigen Ausführungen schließen jedoch keineswegs aus, dass eine Beteiligung Dritter, und damit hier des Expertenrates für Klimafragen, in dem Gesetzgebungs- und Beschlussverfahren des Bundestages bzw. der Bundesregierung vorgelagerten Prozessen möglich ist.⁷² Ein Maßnahmeninitiierungsrecht des Expertenrates für Klimafragen in den Gesetzgebungs- und Beschlussprozessen durch Eintritt in vorgelagerten Entwurfsverfahren und durch einschlägige

64 Vgl. zur entscheidungsersetzenden Beratung Voßkuhle, Handbuch des Staatsrechts, III, § 43, Rn. 48.

65 Vgl. Kahl (2018): Nachhaltigkeitsverfassung, S. 118.

66 Eine Beteiligung von Dritten und Sachverständigen im dem Gesetzgebungsverfahren vorgelagerten Entwurfsverfahren ist keineswegs ausgeschlossen, vgl. Mann (2021), in: Sachs, Grundgesetz, Art. 76, Rn. 2; siehe auch Masing/Risse (2018), in: Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Art. 76, Rn. 8 ff.; siehe grundsätzlich zum Rückgriff auf privates Wissen außerhalb der Verfassungsorgane Voßkuhle, Handbuch des Staatsrechts, III, § 43, Rn. 6; ausführlich zum Phänomen des Outsourcings im dem Gesetzgebungsverfahren vorgelagerten Bereich Schmieszek, in: ZPR 2013, S. 175 ff.; Kloepfer, in: NJW 2011, S. 131 ff.

67 Vgl. zur Kompetenzverteilung innerhalb der Regierung Brinktrine (2021), in: Sachs, Grundgesetz, Art. 65, Rn. 5 ff.

68 Vgl. zur Willensbildung innerhalb der Bundesregierung als Bestandteil des exekutiven Kernbereichs Sommermann, in: Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Art. 20, Rn. 219; siehe auch Kuhl (1993), Kernbereich der Exekutive, S. 146 ff.; vgl. auch BVerfGE 67, 100, 139.

69 Siehe zum Demokratieprinzip und dessen verfassungsrechtlichen Inhalt Sachs (2021), in: Sachs, Grundgesetz, Art. 20 Rn. 11 ff.; siehe zur Kritik an starken Expertengremien am Vorzeigemodell des IPCC Beck et al., in: GAIA 2014, 23, 2, S. 81.; vgl. zur Frage sachverständiger Entscheidungsteilnahme und demokratischer Legitimation Voßkuhle, Handbuch des Staatsrechts, III, § 43, Rn. 58; siehe auch Kahl (2018): Nachhaltigkeitsverfassung, S. 120 f.

70 Vgl. Edenharter, (2022), in: Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht, § 11 KSG, Rn. 4.

71 Auch die im Bundes-Klimaschutzgesetz vorgesehenen Expertenfelder könnten Ausgang für eine Kritik an einer Kompetenzstärkung des Expertenrates für Klimafragen sein. So zeigt § 11 Abs. 1 S. 2 KSG mit der Auswahl nach den Klimawissenschaften, Wirtschaftswissenschaften, Umweltwissenschaften einen deutlichen Fokus auf Naturwissenschaften. Jedenfalls ist die Einbeziehung des Bereichs „soziale Fragen“ derart weit gefasst, dass im Rahmen der Ernennung eine Verwässerung gerade dieser Expertise zumindest möglich erscheint. Vgl. zur Kritik einer Fokussierung auf Naturwissenschaften beim Vorzeigemodell IPCC Corbera et al., in: Nature Climate Change 2015, S. 94 ff.; vgl. zur gleichgelagerten Debatte einer mangelnden Diversität und Repräsentation im IPCC Rashidi/Lyons (2021); Democratizing global climate governance? The case of indigenous representation in the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC).

72 Vgl. Mann (2021), in: Sachs, Grundgesetz, Art. 76, Rn. 2; siehe auch Masing/Risse (2018), in: Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Art. 76, Rn. 8 ff.

Beachtungs- bzw. Berücksichtigungspflichten, wie etwa im § 12 Abs. 5 KSG-E, kann von für die Klima-Governance von erheblicher Relevanz sein. Freilich verliert ein so verstandenes Recht zum Vorschlagen von Maßnahmen an Wirksamkeit, da in nachgelagerten Maßnahmen und Beschlüssen der Regierung bzw. des Gesetzgebers von den Maßnahmenvorschlägen

abgewichen werden kann. Daran ändert auch ein Berücksichtigungsgebot mit einschlägigen Begründungspflichten angesichts der hieran regelmäßig geringen Anforderungen nichts. Nichtsdestotrotz ist zumindest die Befassung der einschlägigen Verfassungsorgane mit den Maßnahmenvorschlägen gewährleistet.

2.1.10 Vorladung, Befragung und Anhörungspflichten

Zusätzlich zu entsprechenden Erweiterungen der Gutachten- und Stellungnahmekompetenzen inklusive eines Maßnahmeninitiierungsrechts des Expertenrates für Klimafragen können weitere Kontrollbefugnisse in Erwägung gezogen werden. Soll der der Expertenrat zu einem echten Kontrollorgan im Bundes-Klimaschutzgesetz werden, kann spiegelbildlich zum Sondersitzungsrecht, Fragerecht und den Anwesenheitspflichten im Bundestag als Organ der parlamentarischen Regierungskontrolle (siehe Abschnitt 2.12) folgerichtig auch bei einem als Kontrollorgan konzipierten Expertenrat für Klimafragen an ein entsprechendes Vorladungs- bzw. Befragungsrecht gedacht werden. Zugebenermaßen besteht bereits ein Austausch zwischen Bundesregierung und Expertenrat im Hinblick auf die Klimaschutzprogramme nach § 12 KSG. Gemäß § 12 KSG holt die Bundesregierung u.a. zum Klimaschutzprogramm eine Stellungnahme des Expertenrates für Klimafragen ein. Mit Blick auf die bestehenden Gutachtenkompetenzen des Expertenrates, aber auch unter Berücksichtigung eines einzuführenden Maßnahmeninitiierungsrechts könnte der Austausch jedoch durch eine mündliche Erläuterung der Gutachteninhalte gestärkt werden. Dies könnte

durch die Einführung von Vorladungs- und Befragungsrechten seitens des Expertenrates für Klimafragen erfolgen.

Bei der Einführung von Vorladungs- und Befragungsrechten ist Folgendes zu bedenken: Vorladungs- bzw. Befragungsrechte sind wesentliche Instrumente der Regierungskontrolle. Durch entsprechende Rechte würde der Expertenrat mit nicht unerheblichen Kontrollbefugnissen ausgestattet werden. Vorladung und Befragung der Bundesregierung und der Bundesminister*innen und damit die Regierungskontrolle ist verfassungsrechtlich jedoch dem Parlament vorbehalten, vgl. Art. 43 GG. Die Bundesregierung ist demnach nur dem Parlament „Rede und Antwort“ schuldig. Mithin kann dem Expertenrat für Klimafragen kein der parlamentarischen Regierungskontrolle vorbehaltenes Vorladungs- und Befragungsrecht eingeräumt werden. Dennoch kann der Austausch zwischen Bundesregierung und Expertenrat in zulässiger Weise intensiviert und damit der Expertenrat gestärkt werden. So kann die bestehende Stellungnahme des Expertenrates nach § 12 KSG ausdrücklich um Anhörungen erweitert werden. Damit wäre, zusätzlich zur schriftlichen Stellungnahme, eine mündliche Erörterung der Erkenntnisse gewährleistet.

2.1.11 Zusammenfassung

Nach diesen Maßstäben gilt für die Erweiterung der Gutachten- und Stellungnahmekompetenzen inklusive eines Maßnahmeninitiierungsrechts des Expertenrates für Klimafragen sowie die Einführung einer mündlichen Anhörung Folgendes: Soll die Durchsetzbarkeit des Klimaschutzgesetzes und der nationalen Klimaschutzziele gestärkt und die Klima-Governance um eine weitere Kontrollinstanz und Kontrollebene erweitert werden, erscheint der Expertenrat für Klimafragen durchaus als geeigneter Untersuchungsgegenstand. Der als sachverständiges Beratungsgremium ausgestaltete Expertenrat für Klimafragen kann durch die Erweiterung seiner bestehenden Gutachten- und Stellungnahmekompetenzen und die Klarstellung, dass diese das Recht zum Vorschlagen von Klimaschutzmaßnahmen mitumfassen, in seiner Funktion innerhalb der Klima-Governance gestärkt werden. Einer Kompetenzerweiterung des Expertenrates für Klimafragen sind richtigerweise verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt. So ist eine Teilhabe an verfassungsrechtlich prädestinierten und den einschlägigen Verfassungsorganen zugeordneten Beschluss- und Gesetzgebungskompetenzen durch den Expertenrat verfassungsrechtlich unzulässig. Freilich kann der Expertenrat in diesen verfassungsrechtlichen Kompetenzen und Verfahren vorgelagerten Abschnitten, etwa dem verfassungsrechtlich nicht geregelten Gesetzesentwurfsver-

fahren, einwirken. Diesen Abschnitten ist jedoch eine Unverbindlichkeit inhärent, sodass eine hier angesiedelte Maßnahmenkompetenz des Expertenrates für Klimafragen letztlich einer bloßen Klarstellung bzw. Erweiterung der bestehenden Gutachten- und Stellungnahmekompetenz gleichkäme. Dem folgend kann der Expertenrat für Klimafragen bereits hinreichend gestärkt werden, dass ihm beispielsweise proaktive Gutachten- und Maßnahmenvorschlagerechte, wie im § 12 Abs. 5 KSG-E angedacht, zukommen. Ein so verstandenes proaktives Maßnahmenvorschlagsrecht kann überdies dahingehend gestärkt werden, dass die Bundesregierung nach Einholung der Stellungnahmen des Expertenrates bei einer von den Vorschlägen abweichenden Entscheidung dies gesondert begründen muss, wobei die sachverständigen Einschätzungen zu berücksichtigen sind. Ein derart ausgestaltetes Maßnahmenvorschlagsrecht würde den Expertenrat in seiner beratenden Funktion deutlich stärken und wohl auch eine weitere Kontrollinstanz etablieren. Wenngleich die Anforderungen an eine dem Berücksichtigungsgebot folgende Beachtungs- und Begründungspflicht richtigerweise nicht als schwerwiegend eingeordnet werden können, so wird dennoch hiermit ein weiterer Rechtfertigungsdruck bei Abweichung von der Einschätzung der Sachverständigen aufgebaut. Werden diese Ausführungen im § 12 Abs. 5 KSG-E ergänzt,

kann der Expertenrat für Klimafragen bereits durch das in der Novelle vorgesehene Maßnahmenvorschlagsrecht gestärkt werden. Wegen des dort gewählten Wortlauts bleibt derzeit jedoch unklar, ob die neue Gutachtenkompetenz des Expertenrates auf die Weiterentwicklung von bestehenden Klimaschutzmaßnahmen beschränkt ist. In diesem Sinne läge mit dem § 12 Abs. 5 KSG-E gerade kein originäres Maßnahmeninitiierungsrecht vor, sodass es einer weitergehenden Klärung bedürfte. Des Weiteren kann der Expertenrat durch die Erweiterung der Stellungnahmekompetenzen durch die Einführung einer gleichzeitigen Anhörungspflicht durch die Bundesregierung in seiner beratenden, wohl aber auch kontrollierenden, Funktion gestärkt werden.

Zusammenfassend gilt somit, dass der Expertenrat für Klimafragen in seiner beratenden und kontrollierenden Funktion gestärkt werden kann. Dies kann durch eine Kombination von Anhörungspflichten im Rahmen der bestehenden Stellungnahmekompetenzen und die Einführung bzw. Erweiterung der Gutachten- und Stellungnahmekompetenzen um – durch die Bundesregierung zu berücksichtigende – proaktive Maßnahmenvorschläge durch den Expertenrat erfolgen. Mit einem entsprechenden Maßnahmeninitiierungsrecht, der Berücksichtigungspflicht und der mündlichen Anhörungspflicht wird der Expertenrat gestärkt und die Kontrolle der Bundesregierung bzw. der Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben im Bundes-Klimaschutzgesetz erweitert.

2.2. (Wieder-) Einführung des Gutachtenverfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht

2.2.1 Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts

Die rechtsprechende Gewalt ist den Richter*innen anvertraut und wird, u. a., durch das Bundesverfassungsgericht ausgeübt, Art. 92 GG. Für die hier zu untersuchenden Fälle der Verfehlung gesetzlicher Klimaschutzziele und der Pflichtverletzungen nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz drängt sich eine Kontrolle der staatlichen Gewalt durch die Rechtsprechung auf. An dieser Stelle soll keine weitergehende Untersuchung zur Justitiabilität von Klimaschutz und zur Rolle von sog. Klimaklagen erfolgen.⁷³ Stattdessen soll nachfolgend fokussiert die Rolle des Bundesverfassungsgerichts als (weitere) Kontrollinstanz geprüft werden.

Art. 93 Abs. 1 GG listet die Zuständigkeiten des Bundesverfassungsgerichts auf. Demnach entscheidet das Verfassungsgericht neben den Verfassungsbeschwerden nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG auch in den sonst durch Bundesgesetz zugewiesenen Fällen, Art. 93 Abs. 3 GG. Letzteres ist u. a. im Bundeswahlgesetz geregelt. Dem folgend kann der Gesetz-

geber durch formelles Gesetz die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts über den Katalog des Art. 93 Abs. 1 GG hinaus erweitern.⁷⁴ So ist auch in Anlehnung an die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts nach dem Bundeswahlgesetz eine ausdrückliche Zuständigkeit für Streitigkeiten im Zusammenhang mit dem Bundes-Klimaschutzgesetz und den in diesem geregelten Sofort- bzw. Klimaschutzprogrammen möglich. Dabei kann zugleich in Abweichung vom Katalog des Art. 93 Abs. 1 GG auch ein anderer Entscheidungsmodus für das Bundesverfassungsgericht zur Anwendung kommen. Während das Verfassungsgericht in den Angelegenheiten nach Art. 93 Abs. 1 GG „entscheidet“, wird es gemäß Art. 93 Abs. 3 GG in den durch Bundesgesetz zugewiesenen Angelegenheiten „tätig“.⁷⁵ Dies eröffnet die hier weitergehend zu prüfende Frage zur Möglichkeit der (Wieder-) Einführung eines Gutachten-Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht im Zusammenhang mit Rechtsfragen nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz.

2.2.2 Gutachten-Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht

Ein Gutachten-Verfahren ist dem Bundesverfassungsgericht grundsätzlich nicht fremd. So bestand nach § 97 BVerfGG a.F. im Zeitraum von 1951 bis 1956 die Möglichkeit eines Gutachten-Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht.⁷⁶ Gemäß § 97 Abs. 1 BVerfGG a.F. durften der Bundestag, der Bundesrat und die Bundesregierung in einem gemeinsamen Antrag das Bundes-

verfassungsgericht um Erstattung eines Rechtsgutachtens über eine bestimmte verfassungsrechtliche Frage ersuchen. Zwar war das Gutachten-Verfahren keineswegs frei von Streitigkeiten über dessen Zulässigkeit und Sinnhaftigkeit. So betonte das Bundesverfassungsgericht selbst, dass es im Allgemeinen die Funktion eines Gerichts sei, Rechtsstreitigkeiten zwischen streitenden Par-

73 Siehe hierzu m.w.N. Kalis (2022): Justitierbarer Klimaschutz in Deutschland.

74 Grenzen dieser Ermächtigung seien neben der Funktionsfähigkeit des Bundesverfassungsgerichts die Vorbehalte der Fachgerichte und einfachen Gerichte, vgl. Voßkuhle (2019), in: Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Art. 93, Rn. 216.

75 Vgl. zur begrifflichen Abweichung des sonstigen Modus der „Entscheidung“ Voßkuhle (2019), in: Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Art. 93, Rn. 216.

76 Ausführlich zum Gutachtenverfahren nach § 97 BVerfGG a.F., dessen Entstehungsgeschichte, Anwendung und Abschaffung sowie dahinterstehenden rechtspolitischen Erwägungen Burmeister (1998), Gutachten des Bundesverfassungsgerichts zu völkerrechtlichen Verträgen, S. 163 ff.; siehe zum Gutachtenverfahren auch Hilf, ZRP 1997, 7, S. 270 ff.

teien zu entscheiden und die Erstattung von Rechtsgutachten der richterlichen Funktion daher grundsätzlich wesensfremd sei.⁷⁷ Dennoch hielt das Verfassungsgericht mit Verweis auf andere Verfahren, etwa die Organstreitigkeiten und Normenkontrolle, fest, dass es regelmäßig die objektive Rechtmäßigkeit und nicht ausschließlich subjektive Rechtsverletzungen prüfe.⁷⁸ Damit stehe das Verfassungsgericht als Verfassungsorgan nicht nur in den Diensten subjektiver Rechtsverfolgung, sondern gerade auch im Dienste objektiver Bewahrung des Verfassungsrechts.⁷⁹ Tatsächlich sah das Bundesverfassungsgericht im Gutachten-Verfahren eine besondere Befriedungsfunktion, im Besonderen dort, wo die Voraussetzungen für einen Antrag auf Organstreit- und Normenkontrolle (noch) nicht gegeben sind.⁸⁰ Das Bundesverfassungsgericht sieht im Wesen des Gutachtens eine Meinungsäußerung darüber, wie ein bestimmter Sachverhalt rechtlich zu beurteilen oder eine Rechtsnorm auszulegen ist.⁸¹ Freilich fehlte den Gutachten mangels Rechtskraftwirkung und Vollstreckbarkeit die damit verbundene Verbindlichkeit nach außen.⁸² Obgleich das Bundesverfassungsgericht das Gutachtenverfahren nicht per se verworfen und vielmehr einen durchaus möglichen Mehrwert in diesem erkannt hat, wurde diese Verfahrensform nach anhaltenden Streitigkeiten ersatzlos gestrichen.⁸³ Hintergrund des Ganzen war nicht zuletzt die problematische Abgrenzung zu und der Umgang mit gleichlaufenden Entscheidungsverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht.⁸⁴

Nichtsdestotrotz kann nicht von der Hand gewiesen werden, dass ein Gutachten-Verfahren durchaus ein mildereres und weniger einschneidendes Mittel zur Klärung von Rechtsfragen zwischen den Organen der Verfassung sowie zur Normenkontrolle sein kann. Wenngleich im Ergebnis rechtlich unverbindlich kann mit dem Gutachten-Verfahren ein politisch weniger schwieriger Weg zur Regierungskontrolle eröffnet werden. Zugegebenermaßen würde dabei zugleich erneut die Frage zur Rolle und Funktion des Bundesverfassungsgerichts in Angelegenheiten des Klimaschutzes auftreten. Bereits im Rahmen der Verfassungsbeschwerden und dem Klima-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts gab es Vorträge seitens der Bundesregierung und in der Fachliteratur, die eine Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts nicht zuletzt mit Blick auf die Komplexität und Einordnung der Fragen des globalen Klimawandels und Klimaschutzes als solche originäre politischer Natur verneint wissen wollten.⁸⁵ Auch wenn das Bundesverfassungsgericht im Klima-Beschluss diese Vorträge zurückwies und damit auch seine Rolle im nationalen Klimaschutz gestärkt hat, kann mit der (Wieder-) Einführung des Gutachten-Verfahrens die Debatte erneut hervortreten. Im Besonderen, wenn man im Gutachten-Verfahren eine der Rechtsprechung wesensfremde Entscheidungsform erkennt.

2.2.3 Zusammenfassung

Zusammenfassend gilt daher, dass unter Anwendung des Art. 93 Abs. 3 GG durch Parlamentsgesetz die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts erweitert werden kann. Durch Einführung einer Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts im Zusammenhang mit den Sofort- und Klimaschutzprogrammen sowie den sonstigen gesetzlichen Ver-

pflichtungen nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz wird eine zusätzliche Kontrollinstanz geschaffen. Wird dabei zugleich das Gutachtenverfahren herangezogen, so kann abseits möglicher Rechtsverletzungen eine Befriedung und Gesetzestreue erreicht und, ungeachtet der Unverbindlichkeit der Gutachten, die Klima-Governance gestärkt werden.

77 BVerfGE 2, 79 (86).

78 BVerfGE 2, 79 (87).

79 Vgl. BVerfGE 2, 79 (87); ausführlich und m.w.N. hierzu Burmeister (1998), Gutachten des Bundesverfassungsgerichts zu völkerrechtlichen Verträgen, S. 170 ff.

80 BVerfGE 2, 79 (92).

81 BVerfGE 2, 79 (87).

82 Burmeister (1998), Gutachten des Bundesverfassungsgerichts zu völkerrechtlichen Verträgen, S. 171.

83 Zu den Beschwerden gegen Gutachtenverfahren und der Einstufung seitens Regierungsvertreter als rechtliches „Nullum“ Burmeister (1998), Gutachten des Bundesverfassungsgerichts zu völkerrechtlichen Verträgen, S. 172 ff.

84 Siehe hierzu Burmeister (1998), Gutachten des Bundesverfassungsgerichts zu völkerrechtlichen Verträgen, S. 175 ff.; siehe auch BT-Drs. II/1662, S. 10 und BT-Drs. II/2388, S. 4.

85 Siehe zu diesem Vorwurf Payandeh, in: Kahl/Weller, Climate Change Litigation, S. 76 f.; vgl. Beckmann, in: UPR 2021/7, S. 241 (246), der (Verfassungs-) Gerichte nicht für den richtigen Ort hält, politische Langzeitverantwortungen im Bereich der Umwelt- und Klimapolitik zu untersuchen oder gar zu veranlassen; vgl. Wagner, in: NJW 2021, S. 2256 (2259).

2.3. Beschwerderecht vor dem Bundesverfassungsgericht

2.3.1 Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts

In Anlehnung an Art. 93 Abs. 3 GG und die obigen Ausführungen kann freilich sogleich ein originäres Beschwerdeverfahren eingeräumt werden. So könnte der Katalog der Zuständigkeiten des Bundesverfassungsgerichts nach Art. 93 Abs. 1 GG ohne Verfassungsänderung erweitert werden. Zu denken ist an die Einführung eines Beschwerdeverfahrens zu Streitigkeiten im Zusammenhang mit den Pflichten aus dem Bundes-Klimaschutzgesetz. Die Zuständigkeit des Bundesverfassungs-

gerichts für ein solches Verfahren könnte unmittelbar im Bundes-Klimaschutzgesetz geregelt werden. So könnte hier beispielsweise festgehalten werden, dass dem Bundesrat und einem Viertel der Mitglieder des Bundestages bei Streitigkeiten über die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz die Beschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht offensteht.

2.3.2 Zuweisen von Zuständigkeit per Gesetz und Einführung der Verbandsbeschwerde

Richtigerweise ist der Prüfungsrahmen des Bundesverfassungsgerichts regelmäßig das Grundgesetz und nicht die Einhaltung einfach-gesetzlicher Vorgaben, hier etwa aus dem Bundes-Klimaschutzgesetz. Zum einen kann aber gerade mit Art. 93 Abs. 3 GG eine Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts auch außerhalb ausschließlich verfassungsrechtlicher Streitigkeiten begründet werden. Zum anderen kann hier auch in Anlehnung an den Klima-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts eine Erweiterung der Verfassungsbeschwerden nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG in Erwägung gezogen werden. Im Klima-Beschluss hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich die Verfassungsbeschwerde durch Umweltverbände zurückgewiesen.⁸⁶ Eine Beschwerdebefugnis von sog. Anwäl-

ten der Natur hat das Bundesverfassungsgericht jedenfalls nach geltendem Recht abgelehnt.⁸⁷ Zur Stärkung der Kontrollinstanz Bundesverfassungsgericht und Zugangserleichterung könnte hier eine originäre Beschwerdebefugnis von Vertretern der Zivilgesellschaft, etwa in Anlehnung an das Umweltrechtsbehelfsgesetz⁸⁸ geschaffen werden.⁸⁹ Dadurch wäre sichergestellt, dass die bestehenden Hürden zum Nachweis einer Beschwerdebefugnis bei Individualbeschwerden, auch mit Blick auf die Fragen der Außenwirkung und Betroffenheit im Falle von Sofort- und Klimaschutzprogrammen, einer gerichtlichen Kontrolle des Regierungsverhaltens nicht im Wege stünden.

2.3.3 Zusammenfassung

Demnach kann hier wie folgt zusammengefasst werden: Durch Anwendung des Art. 93 Abs. 3 GG kann nicht nur die Einführung eines Gutachtenverfahrens, sondern zugleich ein Beschwerdeverfahren und damit ein ordentliches Entscheidungsverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht erwogen werden. So könnten Streitigkeiten über die Einhaltung gesetzlicher Vorgaben nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz zum Beschwerdegegenstand gemacht werden. Hinsichtlich der Beschwerdebefugten kann sowohl ein so eingeführtes Beschwerderecht als auch die bestehende Verfassungsbeschwerde nach

Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG akkreditierten Verbänden im Sinne des Umweltrechtsbehelfsgesetzes eingeräumt werden. Durch diese Maßnahmen würden mit dem Bundesverfassungsgericht und der Möglichkeit der Verbandsbeschwerde eine weitere Kontrollinstanz und weitere Akteure in der Klima-Governance eingeführt werden. Durch letztlich verbindliche Entscheidungen des Verfassungsgerichts würde die Verbindlichkeit der gesetzlichen Vorgaben nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz gestärkt.

86 BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20, Rn. 136.

87 BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20, Rn. 136 f.

88 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. August 2017 (BGBl. I S. 3290), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 14. März 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 71) geändert worden ist.

89 Gemäß § 3 Abs. 1 UmwRG wird inländischen und ausländischen Vereinigungen kraft Gesetzes die Anerkennung zur Einlegung von Rechtsbehelfen erteilt, wenn die Voraussetzungen nach § 3 Abs. 1 Nr. 1-5 UmwRG erfüllt sind; vgl. zur Rolle von Klagerechten durch Umweltverbände als Kontrollinstrumente in der Governance des EU-Klimagesetzes Schlacke, in: EnWZ 2020, S. 358.

2.4. Klima-Konklave und Klimakabinett

2.4.1 Konklave als Entscheidungsmodus

Das Konklave beschreibt einen Entscheidungsmodus, bei welchem das Entscheidungsgremium so lange tagt, bis eine abschließende Einigung erfolgt ist. Konklaven in diesem Sinne sind auch für die Bundesregierung nichts Neues, wenngleich sie nicht gesetzlich verankert sind.⁹⁰ Bislang ausschließlich als politisches Instrument bzw. als Modus der Verhandlung eingesetzt, hat die Bundesregierung bereits mehrfach ihr weiteres Handeln von einer vorherigen Einigung über bestehende Streitfragen abhängig gemacht.⁹¹ Kerngedanke des Konklaves ist, dass eine politische Handlungsfähigkeit bis zur Einigung und Entscheidung nicht besteht. Die hier vorgeschlagene Klima-Konklave sieht vor, den Entscheidungsmodus des Konklaves dahingehend zu verankern, dass die Handlungs-

fähigkeit der Bundesregierung bis zum Beschluss über ein Klimaschutzprogramm auch rechtlich eingeschränkt ist. Freilich kann hierdurch der wesentliche Kernbereich der Regierungstätigkeit nicht eingeschränkt werden. Nichtsdestotrotz könnten womöglich die nicht vom Kernbereich der verfassungsrechtlich eingeräumten Kompetenzen der Bundesregierung betroffenen Regierungsgeschäfte und Vorhaben im Falle einer Zielverfehlung bzw. Pflichtverletzung nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz bis auf weiteres ruhen. Ein in diesem Sinne verstandenes Verfahren der Klima-Konklave könnte gegebenenfalls im Rahmen der Geschäftsleitungsbefugnisse des Bundeskanzlers sowie in der Geschäftsordnung der Bundesregierung (GGO BReg)⁹² verankert werden.

2.4.2 Geschäftsleitungsbefugnisse des Bundeskanzlers

Gemäß Art. 65 S. 2 GG leitet der Bundeskanzler die Geschäfte der Bundesregierung nach einer von der Bundesregierung beschlossenen und vom Bundespräsidenten genehmigten Geschäftsordnung. Die Geschäftsleitungsbefugnisse des Bundeskanzlers sind Teil seiner herrschenden Rolle in der Bundesregierung und zugleich wesentliches Instrument zur Steuerung und Durchsetzung dieser Rolle, abseits der hierarchischen Richtlinienkompetenz. So kann der Bundeskanzler durch Organisation und Leitung der Geschäfte, insbesondere durch Sitzungsrechte und Festlegung von Tagesordnungen, wesentlichen Einfluss auf die Regierungspolitik nehmen. Gemäß § 21 Abs. 1 der GGO BReg lädt der Bundeskanzler unter Beifügung einer Tagesordnung zu den Sitzungen ein.⁹³ Die Sitzungen finden unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers statt,

§ 22 Abs. 1 GGO BReg. Gemäß § 24 Abs. 2 GGO BReg fasst die Bundesregierung ihre Beschlüsse mit Stimmenmehrheit⁹⁴. Bei Stimmengleichheit entscheidet die Stimme des Vorsitzenden, mithin des Bundeskanzlers. Nach diesen Maßstäben sind dem Bundeskanzler bereits jetzt umfassende Leitungs- und Entscheidungsbefugnisse an die Hand gegeben, die er zur Gestaltung der Regierungspolitik nutzen kann.⁹⁵ Somit kann der Bundeskanzler, richtigerweise abhängig von der jeweiligen persönlichen Führungsrolle,⁹⁶ ohne Gebrauch der Richtlinienkompetenz durch bloße Organisation und Geschäftsleitung die Regierungspolitik maßgeblich bestimmen und auf die Einhaltung gesetzlich verbindlicher Verpflichtungen nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz hinwirken.

90 In der gemeinsamen Pressekonferenz zum Koalitionsvertrag sprach Robert Habeck ausdrücklich von einer 14tägigen Konklave, Naumann/Reikowski, Ticker zu den Koalitionsverhandlungen 2021, Merkur, online vom 25.11.2021, abrufbar unter: <https://www.merkur.de/politik/ampel-koalition-regierung-live-scholz-minister-pressekonferenz-gruene-spd-fdp-news-kanzler-aktuell-91133654.html>.

91 Hierunter fallen unter anderem die Krisensitzung zur Laufzeitverlängerung mehrerer Atomkraftwerke, aber auch die Klausurtagungen der Bundesregierungen.

92 Geschäftsordnung der Bundesregierung vom 11. Mai 1951, in der Fassung der Bekanntmachungen vom 29. März 1967 (GMBL. S. 130), 12. September 1967 (GMBL. S. 430), 6. Januar 1970 (GMBL. S. 14), 23. Januar 1970 (GMBL. S. 50), 25. März 1976 (GMBL. S. 174, 345), 1. Juli 1987 (GMBL. S. 382) und 21. November 2002 (GMBL. S. 848), online abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/459856/1c6799fd4a460626c061d210d389ed85/geschaeftsordnung-der-bundesregierung-data.pdf?download=1>.

93 Busse (2018): GO-BReg, § 6, Rn. 1 ff.

94 Siehe zur Beschlussfassung und Beschlussfähigkeit Busse (2018): GO-BReg, § 24, Rn. 2.

95 Vgl. Busse (2018): GO-BReg, § 6, Rn. 3.

96 Siehe zur Führungsrolle des Bundeskanzlers und dessen Bedeutung bei der Wahrnehmung der verfassungsrechtlichen Kompetenzen Schröder (2019), in: Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Art. 65, Rn. 10. So spricht Schröder beispielsweise von einer „Latenz der Richtlinienkompetenz“. Demnach brauchen starke Führungspersonen sie nicht und schwache Führungspersonen nutzen sie nicht.

2.4.3 Ruhen der Amtsgeschäfte

Unbeschadet dessen soll hier weitergehend geprüft werden, ob und inwieweit die Geschäftsleitungsbefugnisse des Bundeskanzlers dahingehend gestärkt werden können, dass im Falle der Zielverfehlungen bzw. Pflichtverletzung nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz die weiteren Amtsgeschäfte der Bundesregierung bis zum Beschluss über ein Klimaschutzprogramm ruhen. Ausgehend von der in Art. 65 GG festgehaltenen Kompetenzverteilung innerhalb der Bundesregierung, bestehend aus Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers, Ressortkompetenz der Bundesminister*innen und Kollegialkompetenz der Bundesregierung bei Meinungsverschiedenheiten von Bundesminister*innen, kann jedenfalls ein Ruhen der Amtsgeschäfte in den verfassungsrechtlich außerhalb der Kompetenzen des Bundeskanzlers liegenden Bereichen nicht bewirkt werden.⁹⁷ Im Rahmen ihrer Ressortkompetenz handeln die Bundesminister*innen unter Beachtung der Grundsätze der Richtlinienkompetenz selbstständig. Nichtsdestotrotz kommt dem Bundeskanzler im Rahmen seiner Richtlinienkompetenz eine leitende und die Ressorttätigkeit anweisende Befugnis zu. Ausgehend von der allein dem Bundeskanzler zustehenden Richtlinienkompetenz und seiner Gesamtverantwortung über das Verhalten der Bundesregierung gegenüber dem Parlament erscheint es vertretbar, ihm im Rahmen dieser Kompetenzausübung gerade auch ein Ruhen der Amtsgeschäfte bis zur einschlägigen Willensbildung und Beschlussfassung innerhalb der Bundesregierung zu gewähren. Dies erscheint verfassungsrechtlich auch insoweit unschädlich, als die Bundesregierung

selbst, unter Zustimmung des Bundespräsidenten, über ihre Geschäftsordnung bestimmt. Mithin würden die Befugnisse der Bundesregierung hier nicht durch ein anders Organ der Gewaltenteilung eingeschränkt. Vielmehr wäre das Ruhen der Amtsgeschäfte Ausdruck der eigenen Gewaltenausübung durch die Bundesregierung. Freilich könnte eine entsprechende Änderung der Geschäftsordnung der Bundesregierung damit auch nicht im Bundes-Klimaschutzgesetz selbst geregelt werden. Vielmehr wäre sie Gegenstand einer durch die Bundesregierung selbst zu erlassenden Änderung der Geschäftsordnung.

Folgt man diesen Ausführungen, so könnte die Geschäftsordnung der Bundesregierung dahingehend angepasst werden, dass auf Anordnung des Vorsitzenden in Angelegenheiten, die der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers unterfallen, die Amtsgeschäfte bis zum Sitzungsende bzw. zur ordentlichen Beschlussfassung ruhen. Richtigerweise kann dem entgegengehalten werden, dass eine vergleichbare Verhandlungs- und Führungsposition des Bundeskanzlers mit, der verfassungsrechtlich gestützten und schon jetzt in der Geschäftsordnung der Bundesregierung verankerten, Geschäftsleitungsbefugnis bereits gewährleistet ist. Nichtsdestotrotz kann eine entsprechend ausdrücklich verankerte Kompetenz des Bundeskanzlers die Führungsposition weiterhin bekräftigen und als Instrument der Nachsteuerung dienen.

2.4.4 Einberufung des Klimakabinetts

Im Zusammenhang mit der Geschäftsleitungsbefugnis des Bundeskanzlers und einer möglichen Anpassung der Geschäftsordnung der Bundesregierung kann überdies an die Einführung verbindlicher Vorgaben zu Sitzungen des Klimakabinetts gedacht werden. Das Klimakabinett ist letztlich ein unter der Leitungsbefugnis des Bundeskanzlers und im Rahmen der Geschäftsordnung der Bundesregierung einberufener Kabinettsausschuss. Durch die Einführung periodischer Sitzungen eines solchen Kabinettsausschusses könnte die regierungsinterne Selbstkontrolle in Sachen Klimaschutz und Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben des Bundes-Klimaschutzgesetzes gestärkt werden.

Ausgehend von den obigen Ausführungen sind einer entsprechenden Maßnahme als Kontroll- und Nachsteuerungsinstrument verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt. Die Geschäftsleitungsbefugnis des Bundeskanzlers kann nicht durch Parlamentsgesetz inhaltlich verbindlich bestimmt werden.⁹⁸ Ebenso wenig kann durch Parlamentsgesetz eine Anpassung der Geschäftsordnung der Bundesregierung bewirkt werden. Diese wird vielmehr durch die Bundesregierung selbst unter Zustimmung des Bundespräsidenten festgelegt. Demnach kann hier allenfalls ein unverbindlicher Verweis auf die mögliche Sitzungseinberufung durch den Bundeskanzler erfolgen.

2.4.5 Zusammenfassung

Abschließend kann hier somit wie folgt zusammengefasst werden: Die verfassungsrechtlich verankerten Geschäftsleitungsbefugnisse des Bundeskanzlers befähigen diesen bereits durch Sitzungseinberufung, Tagesordnung und weitere Geschäftsleitungsmaßnahmen das politische Geschehen und die Willensbildung innerhalb der Bundesregierung zu lenken. Unter Anwendung der Geschäftsleitungsbefugnis und gegebenenfalls Anpassung der Geschäftsordnung der Bundesregierung könnte für den Fall der Zielverfehlung nach dem

Bundes-Klimaschutzgesetz und der Notwendigkeit eines Regierungsbeschlusses ein Ruhen der unter die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers fallenden Amtsgeschäfte bis zur Beschlussfassung geregelt werden. Die Wahrnehmung dieser Befugnisse obläge, wie bisher in Sachen Richtlinienkompetenz und Geschäftsleitungsbefugnis, dem Willen des Bundeskanzlers. Ebenso könnte die Einberufung von Kabinettsausschüssen, etwa im Sinne eines Klimakabinetts, festgehalten werden. Zwar kann hier keine verbindliche Regelung zur Ge-

97 Vgl. zur Kompetenzverteilung nach Art. 65 GG Brinktrine (2018), in: Sachs, Grundgesetz, Art. 64, Rn. 8.

98 Sie ausführlich zur Geschäftsleitungsbefugnis des Bundeskanzlers Oldiges/Brinktrine (2018), in: Sachs, Grundgesetz, Art. 65, Rn. 12 f.

schäftsordnung der Bundesregierung oder zur Konkretisierung der Geschäftsleitungsbefugnisse des Bundeskanzlers durch Parlamentsgesetz erfolgen. Jedoch kann bereits eine ausschließlich deklaratorische Vorschrift und damit der Ver-

weis auf die verfassungsrechtlich determinierten Befugnisse die Position des Kanzlers in der Nachsteuerung beim Bundes-Klimaschutzgesetz stärken.

2.5. Klima-Kanzler

2.5.1 Kompetenzbündelung in der Bundesregierung

Die Bündelung von (Entscheidungs-) Kompetenzen in der Bundesregierung bei einzelnen Trägern öffentlicher Gewalt ist keineswegs ein Novum. Sie ist nicht zuletzt im Zusammenhang mit der Ressortbesetzung und einschlägigen Zuständigkeitsverteilung gängiger Teil der Regierungs- und wissenschaftlichen Debatte. Kritisch wird hierbei im Besonderen die Stärkung einzelner Bundesministerien innerhalb der Bundesregierung betrachtet. In den sog. Superministerien wird teilweise eine Vor- oder Teilkanzlerschaft gesehen, die mit der Teilentmachtung der Bundesregierung einhergehe. So würde ein*e Superminister*in den im Grundgesetz vorgesehenen Entscheidungsmodus bei Meinungsverschiedenheiten ins

Ungleichgewicht bringen.⁹⁹ Gemäß Art. 65 S. 3 GG entscheidet bei Meinungsverschiedenheiten zwischen den Bundesministerien die Bundesregierung. Grundsätzlich lässt sich die Argumentation einer verfassungsrechtlich gegebenenfalls unzulässigen Abkehr von diesem Entscheidungsmodus als Kollegialorgan auch auf eine Stärkung des Bundeskanzlers übertragen. Dem kann jedoch, anders als etwa für die Einführung eines Superministeriums, die ebenfalls verfassungsrechtlich verankerte Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers entgegengehalten werden.

2.5.2 Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers: Regierungspolitische Gesamtverantwortung und Entscheidung im Einzelfall mit gesamtpolitischem Ausmaß

Gemäß Art. 65 S. 1 GG bestimmt der Bundeskanzler die Richtlinien der Politik und trägt dafür Verantwortung. Fraglich ist, ob mit dieser Richtlinienkompetenz zugleich eine Streitentscheidungskompetenz durch den Bundeskanzler verfassungsrechtlich gewährleistet ist. Stellenweise wird im Amt des Bundeskanzlers eine Schiedsrichterrolle, statt einer Entscheidungsrolle gesehen. Die viel beschriebene Kanzlerdemokratie gewähre dem Bundeskanzler gerade keine präsidentialen Weisungs- und Entscheidungsbefugnisse. Nichtsdestotrotz sind die aus dem Kanzlerprinzip folgende Richtlinienprärogative und Geschäftsleitungsbefugnis des Bundeskanzlers Ausdruck einer verfassungsrechtlich vorgesehenen beherrschenden Stellung des Bundeskanzlers innerhalb der Bundesregierung.¹⁰⁰ Zwar mag man im Kollegialprinzip, also der Entscheidung durch das Bundeskabinett bei Meinungsverschiedenheiten unter Bundesministerien, eine Spiegelung der verfassungsrechtlich determinierten Staatsform der Demo-

kratie und der ihr innewohnenden Interessensstreitigkeiten und Notwendigkeit von Interessenausgleich erkennen.¹⁰¹ Dies ändert jedoch nichts daran, dass dem Bundeskanzler eine Führungsrolle eingeräumt wird, die letztlich durch das hierarchische Instrument der Richtlinien kompetenziell getragen wird.¹⁰² Mit den Richtlinien der Politik nach Art. 65 S. 1 GG obliegt es dem Bundeskanzler die Regierungspolitik in den wesentlichen Zügen zu gestalten.¹⁰³ Wenngleich man im Begriff der Richtlinie eine Ausfüllungs- und Konkretisierungsbedürftigkeit erkennen mag,¹⁰⁴ so geht dies keineswegs mit einer Unverbindlichkeit der vom Bundeskanzler bestimmten Grundsätze der Politik einher. Richtlinien im Sinne des Art. 65 S. 1 GG betreffen keineswegs bloße allgemeine Grundsätze der Politik.¹⁰⁵ Vielmehr ist die Richtlinienkompetenz dahingehend zu verstehen, dass sie den Bundeskanzler befähigt, die ihm gegenüber dem Parlament zukommende Gesamtverantwortung der Bundesregierung in letzterer wahrzunehmen

99 Siehe zur Streitentscheidung bei Meinungsverschiedenheiten unter den Bundesministern Busse (2018): GO-BReg, § 17, Rn. 1 ff.

100 Brinktrine (2018), in: Sachs, Grundgesetz, Art. 64, Rn. 5 ff.; Schröder (2019), in: Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Art. 65, Rn. 14.

101 Vgl. Leisner, in: ZRP 2002, 12, S. 503.

102 Vgl. Brinktrine (2018), in: Sachs, Grundgesetz, Art. 64, Rn. 18a.; vgl. auch Schröder (2019), in: Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Art. 65, Rn. 10.

103 Brinktrine (2018), in: Sachs, Grundgesetz, Art. 64, Rn. 10.

104 Schröder, Rn. 14.

105 Brinktrine (2018), in: Sachs, Grundgesetz, Art. 64, Rn. 14 ff.

und im Zweifel durchzusetzen.¹⁰⁶ Demnach umfasst die Richtlinienkompetenz alle Befugnisse, mit denen der Bundeskanzler seine verfassungsrechtlich vorgesehene Führungsrolle in der Regierung durchsetzen kann.¹⁰⁷ Überzeugenderweise kann dies auch eine Einzelfallentscheidung einschließen, soweit dem betroffenen Einzelfall eine gesamtpolitische Bedeutung zukommt.¹⁰⁸ Zugleich muss aber festgehalten werden,

dass eine die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers einschränkende oder auch nur konkretisierende einfach-gesetzliche Regelung verfassungsrechtlich unzulässig erscheint. Der Bundeskanzler ist alleiniger Urheber der Richtlinien und allein für ihre Bestimmung und letztlich Konkretisierung verantwortlich.¹⁰⁹

2.5.3 Richtlinienprärogative vor dem Hintergrund verfassungsrechtlich verankerten Klimaschutzes

Nach diesen Maßstäben gilt für die Einführung und gesetzliche Verankerung einer Klima-Kanzlerschaft im Falle von Zielverfehlungen und Pflichtverletzungen nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz Folgendes: Mag eine Konkretisierung der Richtlinienkompetenz durch einfach-gesetzliche Vorschrift im Rahmen des Bundes-Klimaschutzgesetzes auch ausscheiden, so steht einem zumindest deklaratorischen Verweis auf verfassungsrechtlich determinierte Entscheidungskompetenzen des Bundeskanzlers nichts im Wege. Durch das Richtlinienprärogativ und die Gesamtverantwortung des Bundeskanzlers sind diesem bereits jetzt die Werkzeuge zur Entscheidung und Durchsetzung dieser in Sachen nationalen Klimaschutz eingeräumt. Die nationalen Klimaschutzziele und deren Einhaltung sind nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass sie nach dem Klima-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts als eine gesetzesförmige Konkretisierung des verfassungsrechtlich verankerten Klimaschutz-Gebotes nach Art. 20a GG gelten, als wesentliche unter die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers fallende Bereiche der Regierungspolitik zu verstehen. Dem folgend obliegt es bereits nach geltender Rechts-

lage dem Bundeskanzler im Rahmen seiner Führungsrolle auf einschlägige Beschlüsse und letztlich eine Gesetzestreue (bzw. Verfassungstreue) der Bundesregierung hinzuwirken. Dem kann auch nicht entgegengehalten werden, dass gemäß Art. 65 S. 3 GG die Bundesregierung bei Meinungsverschiedenheiten unter den Bundesminister*innen als Kollegialorgan entscheidet. Das so geregelte Kabinettsprinzip wird jedenfalls im Bereich der Richtlinien von der Prärogative und Entscheidungskompetenz des Bundeskanzlers überlagert. Dem folgend kann unter Verweis auf die Richtlinienkompetenz durchaus die Position des Bundeskanzlers im Rahmen der Klima-Governance gestärkt werden. Richtigerweise ist ausgehend von der alleinigen Urheberschaft und Verantwortung des Bundeskanzlers über die Richtlinien der Regierungspolitik eine verbindliche Vorschrift schwerlich mit den Vorgaben der Verfassung vereinbar. Nichtsdestotrotz kann die Aufnahme einer deklaratorischen Vorschrift zur Richtlinien- und hier damit zur Entscheidungskompetenz des Bundeskanzlers dessen Position innerhalb der Klima-Governance stärken und zur verbesserten Nachsteuerung beitragen.

2.5.4 Zusammenfassung

Demnach kann hier wie folgt zusammengefasst werden: Im Rahmen seiner Richtlinienprärogative und der bestehenden Gesamtverantwortung des Bundeskanzlers für die Bundesregierung ist dem Bundeskanzler durch die Verfassung bereits jetzt eine maßgebliche Führungsrolle eingeräumt. Ausgestattet mit der Geschäftsleitungsbefugnis und der Richtlinienkompetenz kann der Bundeskanzler bereits jetzt die Grundsätze der Regierungspolitik maßgeblich bestimmen. Dies schließt Einzelfallentscheidungen mit ein, soweit sie – wie in

Sachen verfassungsrechtlich verankerten Klimaschutzes nach dem Klimaschutzgebot des Art. 20a GG – von gesamtpolitischer Tragweite sind. Wenngleich die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers nicht durch Parlamentsgesetz konkretisiert werden kann, so kann dennoch durch die Einführung deklaratorischer Vorschriften zur Entscheidungskompetenz des Bundeskanzlers im Bundes-Klimaschutzgesetz dessen Verhandlungs- und Führungsrolle sowie dessen Rolle in der Nachsteuerung stärken.

106 Brinktrine (2018), in: Sachs, Grundgesetz, Art. 64, Rn. 14 ff.; vgl. Detterbeck, Handbuch des Staatsrechts, III, § 66, Rn. 15; von einer Gesamtgestaltungsverantwortung spricht Busse (2018): GO-BReg, § 1, Rn. 4.

107 Brinktrine (2018), in: Sachs, Grundgesetz, Art. 64, Rn. 14 ff.; vgl. auch Busse, der davon spricht, dass der Bundeskanzler Angelegenheiten von hoher politischer Bedeutung „an sich ziehen“ kann, Busse (2018): GO-BReg, § 1, Rn. 2.

108 Vgl. Detterbeck, Handbuch des Staatsrechts, III, § 66, Rn. 15; so auch m.w.N. Busse (2018): GO-BReg, § 1, Rn. 6.

109 Vgl. Oldiges/Brinktrine (2018), in: Sachs, Grundgesetz, Art. 65, Rn. 15 ff.; ausdrücklich bei Schröder (2019), in: Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz Art. 65 Rn. 19.

2.6. Klima-Notfall: Einführung einer Klima-Zielverfehlerverordnung bzw. eines Klimazielverfehlerprogramms

2.6.1 Zielverfehlerverordnung als Vorsorge und Nachsteuerung

Die vorangegangenen Maßnahmenvorschläge und Nachsteuerungsinstrumente setzen regelmäßig an den Eintritt einer Zielverfehler bzw. Pflichtverletzung nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz an. Sie sind damit der bestehenden Klima-Governance regelmäßig nachgelagert. Demgegenüber kann jedoch auch an eine dem Fehlverhalten vorgelagerte, also vorbereitende bzw. vorsorgende, Nachsteuerung gedacht werden. So könnte, in Anlehnung an den Entwurf eines zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes und dem Vorschlag, das Klimaschutzprogramm jeweils zu Beginn der Legislaturperiode zu verabschieden (§ 9 Abs. 1 KSG-E), das Instrument einer Zielverfehlerverordnung bzw. eines Klimazielverfehlerprogramms eingeführt werden.¹¹⁰ Gemeinsam mit dem Klimaschutzprogramm beschlossen und verab-

schiedet könnte in einer solchen Verordnung bzw. in einem solchen Programm bereits in Vorsorge für den Fall der Zielverfehler bzw. Pflichtverletzung vorübergehende Maßnahmen bis zur Aktualisierung des Klimaschutzprogramms festgelegt werden. Abhängig von der jeweiligen Maßnahme könnte diese bereits unmittelbar aufgrund der Verordnung wirken. Stellenweise wäre aufgrund bestehender Gesetzesvorbehalte die Beteiligung des Gesetzgebers bzw. eine Änderung im einschlägigen Gesetz erforderlich. Zumindest aber könnte durch ein Klimazielverfehlerprogramm die sonst bestehende zeitliche Lücke bis zum Beschluss der notwendigen Maßnahmen im Hinblick auf festgestellte Überschreitungen der Jahresemissionsmengen teilweise geschlossen werden.

2.6.2 Vorsorgende Maßnahmen bis zum Erlass ordentlicher Maßnahmen der Nachsteuerung

Freilich stünde eine entsprechende Verordnung bzw. ein Klimanotfallprogramm vor der Herausforderung, die verbindliche Feststellung des Bedingungseintritts und damit das Inkrafttreten der Verordnung aufgrund einer Zielverfehler zu klären (siehe dazu Abschnitt 2.7.4). Abseits dieser Frage weist diese Maßnahme jedoch zahlreiche Vorteile auf. Zum einen wird durch die vorbereitende bzw. vorsorgende Regulierung bzw. Beschlussfassung kein gegebenenfalls verfassungsrechtlich nicht vorgesehenes Organ oder Gremium in die Nachsteuerung eingeschaltet. Vielmehr wird die Verordnung durch die ohnehin zum Erlass einer solchen befugten Verfassungsorgane beschlossen und erlassen. Zugleich dient eine entsprechende vorsorgende Betrachtung bereits einer regierung-internen Selbstkontrolle, abhängig vom Regelungsgehalt und der möglicherweise notwendigen Einschaltung des Bundesgesetzgebers, aber auch der parlamentarischen Regierungskontrolle. Zudem macht sich die Bundesregierung bei einer entsprechend vorsorgenden Regelung bzw. Beschlussfassung von zum Zeitpunkt der Zielverfehler möglicherweise vorherrschenden Regierungstreitigkeiten vorübergehend frei. Richtigerweise kann einer vorbeugenden Verordnung bzw. Beschlussfassung über ein Notfallprogramm sodann aber entgegeng gehalten werden, dass sie, ausgehend von der ex ante Betrachtung und damit in allgemeiner Unkenntnis über das Ausmaß der möglichen Zielverfehler, wohl kaum die eintretende Lücke im Klimaschutz vollständig zu schließen vermag. Dies ist jedoch keineswegs Ziel und Zweck dieses Instruments. Stattdessen soll es einen nahtlosen Mindestschutz

gewährleisten bis zum Beschluss über ein aktualisiertes Klimaschutzprogramm. Zwar mag man in diesem vorübergehenden und vorgeifenden Charakter einer Zielverfehlerverordnung bzw. eines Klimazielverfehlerprogramms die Gefahr erkennen, dass die Bundesregierung es schlichtweg bei diesem Mindestmaß des Klimaschutzes belasse und kein weitergehendes Klimaschutzprogramm beschließt. Dem sind jedoch folgende Erwägungen gegenüber zu halten: Zum einen wird mit Eintritt der Bedingung und damit dem Wirksamwerden der Verordnung bzw. des Programms bereits die Zielverfehler bzw. Pflichtverletzung verdeutlicht. Es ist davon auszugehen, dass damit auch der politische Druck auf die Bundesregierung erhöht wird. Zugleich sind angesichts des vorübergehenden Charakters der Zielverfehlerverordnung bzw. des Klimazielverfehlerprogramms weitergehende Rechtsbehelfe nicht von der Hand gewiesen, sodass auch hierdurch ein weiterer Handlungsdruck bestehen bleibt. Zum anderen kann eine weitere Signalwirkung dadurch erzeugt werden, dass das Einsetzen der Zielverfehlerverordnung mit dem Feststellen eines Klimanotfalls auf Bundesebene einhergehe. So könnte in der Verordnung bzw. dem Programm selbst der Begriff des Klimanotfalls definiert und als Ausgang für die in der Regelung vorgesehenen Maßnahmen genommen werden. Insgesamt erweist sich das Instrument der Zielverfehlerverordnung und damit der letztlich vorbeugenden und vorsorgenden Nachsteuerung als wirksame Sicherung der Verbindlichkeit der Vorgaben nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz.

¹¹⁰ Der Begriff der Verordnung ist an dieser Stelle nicht streng formal-juristisch zu verstehen. Richtigerweise können nicht alle einschlägigen Maßnahmen im Wege der Verordnung geregelt werden. Möglich erscheint daher auch die Einführung einer (weiteren) Beschlussfassung der Bundesregierung, also eines Klimanotfallprogramms.

2.6.3 Zusammenfassung

Somit kann dieser Abschnitt wie folgt zusammengefasst werden: In Abgrenzung zu den bisherigen und regelmäßig debattierten Instrumenten der Nachsteuerung im Bundes-Klimaschutzgesetz kann durch die Einführung einer Zielverfehlungsverordnung bzw. eines Klimanotfallprogramms eine vorbeugende und vorsorgende Nachsteuerung erfolgen. Gemeinsam mit dem Klimaschutzprogramm verabschiedet bzw. beschlossen kann die Bundesregierung hier bereits im Vorhinein Maßnahmen der Nachsteuerung im Falle der Feststellung

einer Zielverfehlung beschließen. Obgleich diese Maßnahmen aufgrund des Prognosecharakters keineswegs die später festgestellte Lücke im Klimaschutz vollständig schließen können, wird dennoch bis zum Beschluss über Sofortprogramme und eine Aktualisierung des Klimaschutzprogramms ein Mindestschutz gewährleistet. Zugleich entsteht durch die Zielverfehlungsverordnung bzw. das Klimanotfallprogramm eine weitergehende Signalwirkung und damit ein Handlungsdruck für die Bundesregierung.

2.7. Automatische Erhöhung der CO₂-Bepreisung im nationalen und europäischen Emissionshandel

2.7.1 Gesetzlicher Automatismus zur Erhöhung der CO₂-Bepreisung

Die Bepreisung von CO₂-Emissionen gilt als ein wesentliches Instrument der Treibhausgasminderung.¹¹¹ Den bestehenden Europäischen Emissionshandel und die damit erfolgte Einführung einer auf einem cap and trade beruhenden Bepreisung von CO₂-Emissionen hat der nationale Gesetzgeber im Jahr 2021 durch die Einführung eines nationalen Emissionshandelssystem komplementiert. Mit der Verabschiedung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (nachfolgend in Verbindung mit Normenzipat kurz BEHG)¹¹² im Jahr 2019 wurde eine Bepreisung von CO₂-Emissionen in den Sektoren Verkehr und Gebäude geschaffen. Diese sind bislang nicht unmittelbar vom Europäischen Emissionshandel erfasst.¹¹³

Zur Schaffung erhöhter Durchsetzbarkeit der nationalen Klimaschutzziele könnte für den Fall einer Zielverfehlung bzw. ausbleibender und unzulänglicher Klimaschutzpläne an die Erhöhung der nationalen CO₂-Bepreisung gedacht werden. Tatsächlich wurde ein „gesetzlicher Automatismus“ zur Erhöhung des CO₂-Mindestpreises im Brennstoffemissionshandelsgesetz für den Fall einer Zielverfehlung bereits im Anschluss an den Klima-Beschluss des Bundesverfassungs-

gerichts zur verbesserten Nachsteuerung vorgeschlagen.¹¹⁴ Demnach solle sich der CO₂-Mindestpreis im Brennstoffemissionshandelsgesetz automatisch um 15 Euro/Tonne CO₂ ab dem 1.1. des Folgejahres erhöhen, wenn der Expertenrat für Klimafragen eine Zielverfehlung in den Sektoren feststellt.¹¹⁵ Im Zeitfenster bis zum Ende des laufenden Jahres solle der Gesetzgeber durch Beschließen eines wirksamen Sofortprogrammes, das nach der Bewertung des Expertenrates erwartbar zur Schließung der Klimalücke führt und somit die CO₂-Preis-Erhöhung überflüssig macht, abwehren können.¹¹⁶ Zum Sofortprogramm habe die Bundesregierung dem Bundestag einen Vorschlag vorzulegen.¹¹⁷ Durch die Abkehr vom Mechanismus des Sofortprogramms und den Automatismus der CO₂-Preiserhöhung soll eine automatische CO₂-Minderung erbracht werden.¹¹⁸ Letzteres sei „am ehesten durch den CO₂-Preis zu erwarten“.¹¹⁹ Ein in diesem Sinne eingeführter Automatismus der CO₂-Preiserhöhung soll nachfolgend dahingehend untersucht werden, ob er zum einen rechtlich zulässig erscheint, zum anderen ob und gegebenenfalls inwieweit er tatsächlich zur verbesserten Verbindlichkeit der nationalen Klimaschutzziele und des Bundes-Klimaschutzgesetzes beiträgt.

2.7.2 Nationaler und europäischer Emissionshandel

111 Vgl. statt vieler und m.w.N. Thomas et al. (2019): Ein CO₂-Preis als Instrument der Klimapolitik.

112 Brennstoffemissionshandelsgesetz vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2728), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 9. November 2022 (BGBl. I S. 2006) geändert worden ist.

113 Siehe jedoch die Einigung zur Reform des Europäischen Emissionshandels, Kommission (2022): EU einigt sich auf Reform des Emissionshandels und Einrichtung eines Klima-Sozialfonds, Pressemitteilung vom 19.12.2022, online abrufbar unter: https://germany.representation.ec.europa.eu/news/eu-einigt-sich-auf-reform-des-emissionshandels-und-einrichtung-eines-klima-sozialfonds-2022-12-19_de. Zu den wesentlichen Bestandteilen der Reform zählt die Erweiterung des Emissionshandels auf den Seeverkehr sowie den Brennstoffverbrauch im Gebäude- und Verkehrssektor.

114 Siehe Agora Energiewende (2021): Sechs Eckpunkte für eine Reform des Klimaschutzgesetzes, S. 14 f.

115 Vgl. Agora Energiewende (2021): Sechs Eckpunkte für eine Reform des Klimaschutzgesetzes, S. 14 f.

116 Vgl. Agora Energiewende (2021): Sechs Eckpunkte für eine Reform des Klimaschutzgesetzes, S. 15.

117 Vgl. Agora Energiewende (2021): Sechs Eckpunkte für eine Reform des Klimaschutzgesetzes, S. 15.

118 Agora Energiewende (2021): Sechs Eckpunkte für eine Reform des Klimaschutzgesetzes, S. 15.

119 Agora Energiewende (2021): Sechs Eckpunkte für eine Reform des Klimaschutzgesetzes, S. 15.

Für eine Einschätzung der rechtlichen Zulässigkeit ist zunächst zwischen dem nationalen Emissionshandelssystem nach dem Bundesemissionshandelsgesetz und dem europäischen Emissionshandel zu unterscheiden. Ausdrücklich unterliegen dem nationalen Emissionshandel nur die Emissionen von Brennstoffen, soweit diese nicht bereits vom europäischen Emissionshandel abgedeckt sind, vgl. § 1 S. 1 HS. 2 BEHG. Ausgehend vom Anwendungsbereich des europäischen Emissionshandels, der sich, abseits vom Emissionshandel im Bereich des Luftverkehrs (vgl. Art. 3a RL 2003/87/EG), auf gelistete Tätigkeiten ortsfester Anlagen und damit primär den Industriesektor bezieht (vgl. Art. 2 i.V.m. Anhang I RL 2003/87/EG), sind somit vom Brennstoffemissionshandelsgesetz im Besonderen die Sektoren Verkehr und Gebäude betroffen. In der weiteren Untersuchung ist

sodann, nicht zuletzt wegen der unterschiedlichen Gesetzgebungskompetenzen, zwischen einer Preiserhöhung nach dem Brennstoffemissionshandelsgesetz und einer (nationalen) Preiserhöhung im Anwendungsbereich des europäischen Emissionshandels zu unterscheiden. Festgehalten werden kann zunächst, dass ein entsprechender Preiserhöhungsmechanismus in Form eines formellen Gesetzes ergehen müsste. Das Brennstoffemissionshandelsgesetz kennt weder einen entsprechenden Mechanismus noch eine einschlägige Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung. Zwar ist die Bundesregierung gemäß § 10 Abs. 3 BEHG ermächtigt, die Einzelheiten zum Verkauf zum Festpreis sowie zum Versteigerungsverfahren zu regeln. Dies umfasst jedoch keine Abweichungskompetenz des gesetzlichen Festpreises oder sonstige preissensitiven Anpassungen.

2.7.3 Automatismus als Bedingung für Vollzug und Wirksamkeit: Feststellung des Bedingungseintritts

Ungeachtet der Frage einer formellen Umsetzung eines Automatismus zur CO₂-Preiserhöhung zeigen sich inhaltliche Hürden für die konkrete Umsetzung. Der sprachlich verkürzt und vereinfacht als Automatismus dargestellte Mechanismus ist letztlich ein bedingter Gesetzesvollzug bzw. eine bedingte Gesetzeswirksamkeit. Dabei steht der Vollzug bzw. die Wirksamkeit der gesetzlich angeordneten CO₂-Preiserhöhung unter der Bedingung einer Verfehlung der nationalen Klimaschutzziele bzw. eines Verstoßes gegen verbindliches Recht nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz. Entscheidend für die Umsetzung des Nachsteuerungsmechanismus ist hier der Nachweis für den Eintritt der Bedingung. Dies mag unproblematisch sein für den Fall eines Verstoßes gegen gesetzliche Vorgaben in Form eines Säumnisses, also eines Fristablaufs, sowie beim Überschreiten zulässiger Jahresemissionsmengen. Für ersteres stellt sich jedoch die Folgefrage, ob und inwieweit eine gesetzliche Frist besteht. Eine solche kann bislang zwar für die Sofortprogramme festgehalten werden, § 8 Abs. 1 KSG. Diese sind innerhalb von drei Monaten nach der Vorlage der Bewertung der Emissionsdaten durch den Expertenrat für Klimafragen vom zuständigen Bundesministerium der Bundesregierung vorzulegen. Jedoch fehlt es anschließend an einer quantifizierten Fristsetzung durch das Bundes-Klimaschutzgesetz für den Beschluss über die zu ergreifenden Maßnahmen durch die Bundesregierung. Diese beschließt die Maßnahmen vielmehr „schnellstmöglich“, § 8 Abs. 2 S. 1 KSG. Obgleich dies richtigerweise keinen Modus Operandi „nach Belieben“ eröffnet, sind damit der Bundesregierung Spielräume geschaffen, welche die Bestimmbarkeit des Eintritts einer Bedingung für eine mögliche CO₂-Preiserhöhung erschweren. Vielmehr ist hier ein vorgelagerter Streit über den Eintritt der Bedingung und damit über die Verletzung gesetzlicher Vorgaben vorprogrammiert.

Der angesprochene Streit über den Eintritt der Säumnis hinsichtlich des schnellstmöglichen Beschlusses über die zu ergreifenden Maßnahmen wird im § 8 Abs. 2 S. 2 KSG-E zwar

dahingehend geklärt, dass die Beschlussfassung spätestens innerhalb desselben Jahres zu erfolgen habe. Demnach läge mit der Novelle des Bundes-Klimaschutzgesetzes eine quantifizierte Fristsetzung vor. Jedoch wäre angesichts der weiteren Fristen in der Novelle und dem Abstellen auf das zweimal hintereinander erfolgende Überschreiten der Jahresemissionsgesamtsummen nach den Projektionsdaten die Rechtzeitigkeit der Klimaschutzmaßnahmen wohl nicht hinlänglich gewahrt. So wäre ein an die in der Novelle vorgesehenen Fristen ansetzender Automatismus gleichermaßen von einer anhaltenden Aufschiebung adäquater Klimaschutzmaßnahmen betroffen. Richtigerweise kann überdies an die Einführung einer quantifizierten Fristsetzung im geltenden § 8 Abs. 2 S. 1 KSG gedacht werden. Mithin kann der Bedingungseintritt aufgrund einer Säumnis durch Einführung quantifizierter Fristsetzungen oder durch Abstellen auf die bloße Feststellung des Überschreitens der Jahresemissionsmengen hinreichend sicher festgestellt werden. Letzteres erweist sich jedoch mit Blick auf die Änderungsvorschläge nach dem Entwurf eines zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes als nicht unerheblich erschwert. Nach dem § 8 Abs. 1 S. 1 KSG-E soll jedenfalls für das Auslösen der Nachsteuerung durch die Bundesregierung auf die Projektionsdaten und das Feststellen einer Überschreitung der Jahresgesamtemissionsmengen in zwei aufeinanderfolgenden Jahren abgestellt werden. Allerdings erfolgt auch nach der Novelle ein jährliches Monitoring der Emissionsdaten durch das Umweltbundesamt, vgl. § 5 Abs. 1 KSG-E. Dies umfasst neben der aggregierten Betrachtung der Treibhausgasemissionen auch weiterhin die Überprüfung der Jahresemissionsmengen der Sektoren im zurückliegenden Berichtsjahr. Wenngleich die Emissionsdaten nach der Novelle nicht länger Ausgang der Nachsteuerung sein sollen, liegt somit weiterhin eine ex-post gerichtete Überprüfung der Emissionen vor, an welche für die Feststellung des Bedingungseintritts einer automatischen CO₂-Preiserhöhung angeknüpft werden könnte.

2.7.4 Bedingungseintritt und Feststellungskompetenz des Expertenrates für Klimafragen

Weitere Fragen der konkreten Ausgestaltung treten sodann aber im Falle der materiellen Unzulänglichkeit des Klimaschutzprogramms auf. Liegt eine Zielverfehlung bzw. eine Verletzung gesetzlicher Vorgaben nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz gerade darin, dass das (rechtzeitig) beschlossene Klimaschutzprogramm keine adäquaten Klimaschutzmaßnahmen vorsieht, so fragt es sich – für den Eintritt der Bedingung der CO₂-Preiserhöhung – durch wen und wie diese Verfehlung festzustellen sei. Diese Frage läuft letztlich auf die Kontrollkompetenz und die Kontrolldichte, wohl aber auch die Wirkung der Kontrollentscheidung hinaus. Es leuchtet durchaus ein, wie im bereits erwähnten Vorschlag,¹²⁰ an eine Prüfung und Feststellung durch den Expertenrat für Klimafragen zu denken.

Dabei gilt es jedoch folgendes zu berücksichtigen. Der Expertenrat für Klimafragen ist als ein sachverständiges Beratungsgremium ausgestaltet, vgl. § 11 Abs. 1 S. 1 KSG.¹²¹ Er prüft die Emissions- und Projektionsdaten des Umweltbundesamtes und gibt eine Stellungnahme zur Fortschreibung des Klimaschutzplans und dem Klimaschutzprogramm sowie den dort enthaltenen Maßnahmen im Hinblick auf die diesen zugrunde liegenden Annahmen zur Treibhausgasreduktion ab, vgl. § 12 Abs. 1 und 3 KSG.¹²² Als unabhängiges, sachverständiges Gremium ist der Expertenrat bislang nicht mit einer verbindlichen Feststellungskompetenz ausgestattet und leistet keine volle Inhaltskontrolle.¹²³ Vielmehr erscheint eine solche Rolle bislang „wesensfremd“. In seiner derzeitigen Form leistet der Expertenrat Plausibilitätskontrollen. Das gilt im Besonderen bei der Stellungnahme im Hinblick auf die Annahmen der Bundesregierung zur Treibhausgasreduktion ihrer geplanten Maßnahmen nach dem Klimaschutzprogramm. Im Einklang mit der zuvor untersuchten Stärkung des Expertenrates für Klimafragen (dazu Abschnitt 2.1) kann jedoch eine entsprechende Feststellungskompetenz in die Klima-Governance und das Bundes-Klimaschutzgesetz aufgenommen werden. Zu beachten ist ferner, dass der Bundesregierung im Rahmen der nationalen Klimaschutzmaßnahmen regelmäßig ein Prognose- und Gestaltungsspielraum zukommt. Vergleichbar zur gerichtlichen Kontrolle der staatlichen Klimaschutzmaßnahmen, etwa im Rahmen des Klima-Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts, ist die Prüfung der Maßnahmen sodann regelmäßig auf eine Evidenz- und Plausibili-

tätskontrolle beschränkt. Damit aber würde der Expertenrat lediglich evidente Fehler im Klimaschutzprogramm rügen können.¹²⁴ Ungeachtet der Frage, ob eine solche Kontrolldichte tatsächlich eine wirksame Nachsteuerung bedeutet, würde diese Anpassung nicht bloß zur Stärkung des Expertenrates führen, sondern vielmehr eine Wesensänderung hin zu einer „echten“ Kontrollinstanz bedeuten.¹²⁵

Mit Blick auf die so ausgelöste CO₂-Preiserhöhung zieht dies Folgefragen nach sich. Zum ersten betrifft dies die Frage, ob und inwieweit dem Expertenrat für Klimafragen durch eine solche Feststellungskompetenz als Bedingung für eine CO₂-Preiserhöhung in verfassungsrechtlich unzulässiger Weise Befugnisse im Rahmen der Gesetzgebung oder dem Gesetzesvollzug eingeräumt werden.¹²⁶ So könnte durchaus argumentiert werden, dass dem Expertenrat eine quasi-gesetzgeberische Funktion zukäme, wenn ausschließlich seine Feststellung die Bedingung für die Wirksamkeit und den Vollzug einer gesetzlich zu verabschiedenden CO₂-Preiserhöhung auslöst. Der Expertenrat für Klimafragen würde als wesentliche Stellschraube zwischen die Geltung und Wirksamkeit der gesetzlichen CO₂-Preiserhöhung gestellt. Überzeugenderweise lässt sich dem jedoch gegenüberhalten, dass auch die so geschaffene Feststellungskompetenz dem Expertenrat erst durch den Bundesgesetzgeber und damit das verfassungsrechtlich legitimierte Organ eingeräumt wird. Nicht minder relevant ist dann aber, zum zweiten, die sich aufdrängende Frage der Kontrollwirkung. Anders gesagt: Entsteht durch die Feststellungsentscheidung des Expertenrates für Klimafragen ein Präjudiz für spätere gerichtliche Feststellungen in gleichgelagerten Angelegenheiten? Es erscheint zumindest zweifelhaft, wenn dem Expertenrat für Klimafragen mit einer entsprechenden Feststellungskompetenz eine quasi-rechtssprechende Funktion zugestanden wird. Die rechtsprechende Gewalt obliegt den Richterinnen und Richtern und wird durch die Gerichte ausgeübt, vgl. Art. 92 GG. Eine Übertragung auf sachverständige, unabhängige Expert*innengremien ist verfassungsrechtlich unzulässig. Dem folgend können etwaige Feststellungen des Expertenrates für Klimafragen allenfalls im Hinblick auf die Tatsachenfeststellungen a priori Wirkungen haben. Damit stehen einer weitergehenden Stärkung des Expertenrates für Klimafragen im Zusammenhang mit der

120 Agora Energiewende (2021): Sechs Eckpunkte für eine Reform des Klimaschutzgesetzes.

121 Vgl. Edenharter, (2022), in: Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht, § 11 KSG, Rn. 1 ff. Edenharter spricht hierbei von einer reaktiven Begleitung durch den Expertenrat, Rn. 21; grundsätzlich zur Rolle beratender Sachverständigengremien Voßkuhle, Handbuch des Staatsrechts, III, § 43, Rn. 58 ff.

122 Die Prüfung der Rohdaten belaufe sich auf eine (wissenschaftliche) Einschätzung durch eine unabhängige Stelle, die einer „Notarsaufgabe“ gleichkomme, vgl. Edenharter, (2022), in: Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht, § 12 KSG, Rn. 6.

123 Der Expertenrat besitzt insgesamt keine formelle Entscheidungsmacht, Edenharter, (2022), in: Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht, § 12 KSG, Rn. 4.

124 Vgl. zum Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20, Rn. 154. Zur Kontrolldichte unter Beachtung dieser Spielräume, Rn. 229.

125 Vgl. zur derzeitigen Rolle und Funktion des Expertenrates für Klimafragen Edenharter, (2022), in: Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht, § 12 KSG, Rn. 1 ff.

126 Vgl. zu verfassungsrechtlichen Bedenken, soweit durch den Expertenrat Vorentscheidungen ohne ausreichende parlamentarische Beteiligung getroffen werden Edenharter, (2022), in: Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht, § 11 KSG, Rn. 4.

Feststellung der inhaltlich unzureichenden Klimaschutzprogramme der Bundesregierung als Auslöser eines Bedingungseintritts für eine automatische CO₂-Preiserhöhung keine erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken entgegen, sofern die Prüfung durch den Expertenrat auf die seinem besonderen Sachverstand zugänglichen Tatsachen beschränkt ist.

Eine Feststellungskompetenz des Expertenrates für Klimafragen zum Eintritt der Bedingung für den Automatismus einer

CO₂-Preiserhöhung (oder anderer Nachsteuerungsmaßnahmen) ist dem folgend auch bei materiellen Mängeln der Klimaschutzprogramme nicht ausgeschlossen. Maßgeblich ist, dass eine entsprechende Feststellung durch den Expertenrat selbst der Kontrolle unterliegt (etwa im Rahmen einschlägiger Rechtsbehelfe) sowie dass durch die Feststellung und den Bedingungseintritt eine nachgelagerte Nachsteuerung durch die Bundesregierung nicht ausgeschlossen ist.

2.7.5 Zulässigkeit und Wirksamkeit eines Automatismus im Brennstoffemissionshandelsgesetz

Im Weiteren sind die Verfassungsmäßigkeit sowie Wirksamkeit einer Regelung zur automatischen CO₂-Preiserhöhung zu prüfen. Zunächst ist festzuhalten, dass die finanzverfassungsrechtliche Zulässigkeit des Brennstoffemissionshandelsgesetz zweifelhaft ist.¹²⁷ Zumindest für die Einführungsphase und die Phase des Preiskorridors, das heißt die Phasen der Festpreise für Emissionszertifikate und die Phase einer fehlenden Mengengbegrenzung,¹²⁸ wird die Verfassungsmäßigkeit des Brennstoffemissionshandelsgesetz stark bezweifelt.¹²⁹ Jedenfalls für den Zeitraum von Einführungsphase und Preiskorridor und damit mindestens bis 2027 nähme eine mögliche Regelung zur CO₂-Preiserhöhung an den Zweifeln der Verfassungsmäßigkeit Teil.

Das Fehlen eines echten caps und damit einer Verknappung und Begrenzung der Emissionszertifikate in der Einführungsphase und während des Preiskorridors wirft aber auch Fragen hinsichtlich der Wirksamkeit einer entsprechenden Maßnahme auf. Wenngleich stellenweise die rechtliche Zulässigkeit zur Weitergabe der durch den nationalen Emissionshandel entstehenden Mehrkosten auf die Endnutzer hinterfragt wurde,¹³⁰ ist regelmäßig von einer solchen Weitergabe auszugehen. Findet nunmehr keine Begrenzung der Emissionszertifikate statt und können die Mehrkosten auch im Falle einer CO₂-Preiserhöhung an die Verbraucher*innen der Brennstof-

fe weitergeben werden, bleibt fraglich, inwieweit zum einen tatsächlich eine wirksame CO₂-Reduktion und zum anderen eine Verhaltensanpassung im Sinne einer Gesetzestreue seitens der Bundesregierung angereizt wird. Zugegebenermaßen entstünde durch eine CO₂-Preiserhöhung ein Handlungsdruck für die Bundesregierung. Eine spürbare CO₂-Preiserhöhung kann Ausgang für die politische Mobilisierung der betroffenen Verbraucher*innen und damit für weiteren Druck auf die Bundesregierung sein. Zugleich ist jedoch zu beachten, dass in den betroffenen Sektoren Verkehr und Gebäude ein alternatives Verbrauchsverhalten und eine entsprechende CO₂-Einsparung stellenweise nicht ohne weiteres möglich ist.¹³¹ Letzteres führt zur weitergehenden Frage, ob und inwieweit im Rahmen eines Automatismus der CO₂-Preiserhöhung mögliche soziale Härten hinreichend abgedeckt werden können. Freilich bestehen bereits Möglichkeiten des Härtefallausgleiches und diese wären auch weiterhin, im Besonderen außerhalb dieses Nachsteuerungsmechanismus, möglich. Nichtsdestotrotz wäre die jeweilige CO₂-Preiserhöhung einer weiterführenden parlamentarischen Debatte zum Zeitpunkt der Preiserhöhung entzogen. Dem folgend ist bei der Einführung einer entsprechenden Maßnahme zur Abmilderung gegebenenfalls unerwünschter Effekte zugleich an einen begleitenden Härtefallausgleich oder sonst vergleichbare Maßnahmen zu denken.

127 Siehe Rodi et al. (2019): Verfassungsmäßigkeit des Entwurfs zum Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BEHG-E); Engel (2022), in: Engel (Hrsg.), BEHG, § 4, Rn. 15 ff.; Vollmer, in: NuR 2020, 42, S. 240-241.

128 Vgl. Rodi et al. (2019): Verfassungsmäßigkeit des Entwurfs zum Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BEHG-E), S. 9 ff.

129 Siehe Rodi et al. (2019): Verfassungsmäßigkeit des Entwurfs zum Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BEHG-E), S. 12 ff.

130 Siehe u.a. Bormacher (2020): Brennstoffemissionshandelsgesetz – BEHG Anpassung der Gas- und Wärmeverträge notwendig?

131 Siehe zu den eingeschränkten Möglichkeiten etwa der technischen Energieeffizienz in Mietwohnungen ifeu (2022): Klimaschutz im Gebäudebereich, S. 20 f.

2.7.6 Automatismus im europäischen Emissionshandel

Für einen Mechanismus der Nachsteuerung durch eine CO₂-Preiserhöhung stellen sich überdies Fragen im Zusammenhang mit dem europäischen Emissionshandel. So erscheint fraglich, ob und inwieweit eine nationale Anpassung im Rahmen des europäischen Emissionshandels in Form einer Preiserhöhung zulässig ist. Der europäische Emissionshandel beruht auf der Emissionshandelsrichtlinie¹³². Richtlinien sind umsetzungsbedürftige Sekundärrechtsakte der Europäischen Union, vgl. Art. 288 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Den Mitgliedsstaaten stehen im Rahmen der Umsetzung Spielräume zu. Richtlinien sind hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlassen den Mitgliedsstaaten jedoch die Wahl der Form und Mittel, Art. 288 AEUV. Der europäische Emissionshandel wurde mit dem Treibhausgasemissionshandelsgesetz¹³³ in nationales Recht umgesetzt. Für die hiesige Untersuchung ist maßgeblich, ob und inwieweit eine Preiserhöhung im nationalen Recht europarechtlich zulässig ist. Die europäische Emissionshandelsrichtlinie geht, in Abweichung vom Brennstoffemissionshandelsgesetz, von einem (ausschließlich) marktwirtschaftlich ermittelten Zertifikatpreis aus. Die Richtlinie sieht dabei eine Versteigerung der Emissionszertifikate vor, Art. 10 Abs. 1 UAbs. 1 RL 2003/87/EU. Die Details der Versteigerung werden in der sog. EU-Auktionsverordnung¹³⁴ der Kommission geregelt. Gemäß Art. 5 der Verordnung werden die Versteigerungen in einem Auktionsformat durchgeführt, bei dem Bieter ihre Gebote innerhalb eines vorgegebenen Zeitfensters abgeben, ohne die Gebote anderer Bieter sehen zu können. Die nationalen Vorschriften zur Versteigerung verweisen auf die jeweils geltende Fassung der EU-Auktionsverordnung, vgl. § 8 Abs. 1 S. 1 TEHG.¹³⁵ Die Vorschriften zur Versteigerung der Emissionszertifikate nach der Richtlinie und der Verordnung lassen grundsätzlich keinen Raum für eine staatliche Beeinflussung der Preisbildung. Fraglich ist, ob eine spätere, das heißt nicht unmittelbar in der Preisbildung ansetzende, Preiserhöhung im Nachgang der Auktion

europarechtlich zulässig ist. Grundsätzlich steht es den Mitgliedsstaaten frei in der Umsetzung der europäischen Sekundärrechtsakte verschärfte Maßnahmen auf nationaler Ebene zu ergreifen, soweit diese nicht im Widerspruch mit dem Zweck und Ziel der Richtlinie stehen. Der europäische Emissionshandel sieht keine regulatorisch vorgegebenen, sondern marktlich ermittelten Preise vor. Zugleich geht der europäische Emissionshandel von einer europaweiten Handelbarkeit der Zertifikate aus. Die europaweite Handelbarkeit der Zertifikate und die Preisbildung am Markt stehen einer nationalen Preiserhöhung jedoch nicht zwingend im Wege. So bliebe die marktliche Preisbildung und Handelbarkeit gewahrt, wenn eine (weitere) CO₂-Bepreisung im nationalen Raum beim Löschen der Emissionsberechtigungen in der nationalen Emissionshandelsstelle erfolgt. Gemäß § 7 Abs. 1 TEHG hat der Betreiber einer emissionshandelspflichtigen Anlage jährlich bis zum 30. April an die zuständige Behörde eine Anzahl von Berechtigungen abzugeben, die den durch seine Tätigkeit im vorangegangenen Kalenderjahr verursachten Emissionen entspricht. Die Berechtigungen werden sodann gelöscht. An diese Abgabe und das Löschen der Berechtigungen könnte eine (erneute) ausschließlich nationale Bepreisung der Emissionsmengen anknüpfen. Gleiches kann auf die Verpflichtung zur Abgabe der Emissionszertifikate unter dem Brennstoffemissionshandelsgesetz Anwendung finden, vgl. § 8 BEHG. Durch die Bepreisung der CO₂-Emissionen beim Abgeben und Löschen der Zertifikate innerhalb der nationalen Jurisdiktion ist sowohl die (dem vorausgehende) europaweite Handelbarkeit gewahrt als auch eine Beeinflussung der marktlichen Preisbildung durch regulatorischen Eingriff unterbunden, da die marktliche Preisbildung bereits mit Versteigerung und anschließender Handelbarkeit abgeschlossen ist. Eine nationale CO₂-Bepreisung zusätzlich zum europäischen Emissionshandel stünde demnach nicht im Widerspruch zum Ziel und Zweck der europäischen Vorgaben und erscheint demnach europarechtlich zulässig.

2.7.7 Finanzverfassungsrechtliche Zulässigkeit einer automatischen CO₂-Preiserhöhung

Mithin richtet sich die weitere Zulässigkeit einer solchen CO₂-Bepreisung, hier ausgestaltet als Automatismus bei Zielverfehlung bzw. Pflichtverletzung nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz, nach finanzverfassungsrechtlichen Maßstäben. Die finanzverfassungsrechtliche Zulässigkeit einer nationalen CO₂-Bepreisung hängt maßgeblich von der genauen Ausge-

staltung der Maßnahme ab. Die hier vorgeschlagene CO₂-Bepreisung, fällig mit der Abgabe und dem Löschen von Emissionszertifikaten bei der nationalen Emissionshandelsstelle, stellt eine verfassungsrechtlich rechtfertigungsbedürftige Abgabe dar. Das Bundesverfassungsgericht sieht mit Blick auf Art. 105 und Art. 106 GG keinen Raum für ein „Steuerer-

132 Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates.

133 Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz vom 21. Juli 2011 (BGBl. I S. 1475), das zuletzt durch Artikel 18 des Gesetzes vom 10. August 2021 (BGBl. I S. 3436) geändert worden ist.

134 Verordnung (EU) Nr. 1031/2010 der Kommission vom 12. November 2010 über den zeitlichen und administrativen Ablauf sowie sonstige Aspekte der Versteigerung von Treibhausgasemissionszertifikaten gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft Text von Bedeutung für den EWR.

135 Zur Kommentierung Frenz (2012), Emissionshandelsrecht, § 8 TEHG, Rn. 9 ff.

findungsrecht“ des Bundes.¹³⁶ Mithin ist eine CO₂-Bepreisung in den Numerus Clausus der Art. 105 und Art. 106 GG einzuordnen. Den europäischen Emissionshandel und die hierin vorgesehene CO₂-Bepreisung ordnet das Bundesverfassungsgericht als eine finanzverfassungsrechtlich zulässige Vorteilsabschöpfungsabgabe ein.¹³⁷ Die Vorteilsabschöpfung ist eine Abgabe im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Nutzungsregelung.¹³⁸ Hierbei wird zunächst ein öffentlich-rechtliches Bewirtungssystem errichtet und die Nutzung des betreffenden Gutes anschließend gegen eine Geldleistung gewährt.¹³⁹ Für die Zulässigkeit einer entsprechenden Abgabe ist eine wirksame Bewirtschaftung eines als knapp definierten Gutes und damit eine mengenmäßige Begrenzung erforderlich.¹⁴⁰ Es ist gerade der mit der Nutzungsberechtigung des knappen Gutes einhergehende Sondervorteil des Betroffenen, der Gegenstand des Entgeltes ist. Wendet man diese Maßstäbe auf die hier vorgeschlagene CO₂-Bepreisung bei der Abgabe und dem Löschen der Emissionszertifikate bei der nationalen Emissionshandelsstelle an, so stellen sich Zweifel bei der Einordnung der Maßnahme als zulässige Vorteilsabschöpfungsabgabe ein. Mit einer erneuten Abgabe auf die Emissionszertifikate bei der Entwertung durch die nationale Emissionshandelsstelle wird ersichtlich kein knappes Gut bewirtschaftet. Ein

individueller Sondervorteil der emissionshandelspflichtigen Anlagenbetreiber liegt – zusätzlich zum bereits unter dem europäischen Emissionshandel abgedeckten Vorteil der Nutzungsberechtigung des Gutes „Atmosphäre“ durch Emissionsfreisetzung – gerade nicht vor. Dem folgend wirkt eine wie hier untersuchte dem europäischen Emissionshandel nachgelagerte, aber weiterhin am Emissionshandel und die Nutzung der Emissionszertifikate anknüpfende, CO₂-Bepreisung wie eine Abgabe ohne Gegenleistung, also als Steuer, nicht hingegen als zulässige Vorteilsabschöpfungsabgabe. Doch auch die Einordnung der Bepreisung der Nutzung der Emissionszertifikate als Steuer, unter Beachtung der verfassungsrechtlich abschließend vorgegebenen Steuertypen, erweist sich aus finanzverfassungsrechtlicher Sicht nicht mit dem Grundgesetz vereinbar.¹⁴¹ Weder die hier besteuerten Emissionszertifikate noch die Nutzung des Gutes CO₂ erweisen sich hier als legitimes Objekt einer Verbrauchssteuer, da weder das CO₂ noch das Zertifikat im Sinne der Verfassung „verbraucht“, d.h. konsumiert, werden.¹⁴² Eine nationale CO₂-Bepreisung, die sich letztlich in das System des europäischen Emissionshandels durch eine der dortigen Preisbildung nachgelagerte Bepreisung einfügen will, erweist sich folglich als finanzverfassungsrechtlich unzulässig.

2.7.8 Nationaler Automatismus einer CO₂-Preiserhöhung im Rahmen der Energiesteuern

Damit ist die Zulässigkeit einer nationalen CO₂-Bepreisung und eines entsprechenden Automatismus jedoch nicht so gleich gänzlich ausgeschlossen. Vielmehr gilt es eine Maßnahme zu identifizieren, bei welcher eine zulässige Verbrauchssteuer unter Berücksichtigung der CO₂-Emissionen

festgehalten werden kann. Eine solche wurde bereits mehrfach an anderer Stelle in Form einer Anpassung der Energiesteuern festgemacht.¹⁴³ So wurde vorgeschlagen, die Energiesteuern dahingehend anzupassen, dass sich ihre Bemessungsgröße auch nach den mit dem Einsatz des Energieträgers verbunde-

136 BVerfGE 145, 171; siehe hierzu Klinski/Keimeyer (2019): Zur finanzverfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines nationalen Zertifikatehandels für CO₂-Emissionen aus Kraft- und Heizstoffen, S. 4, online abrufbar unter: https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Verfassungsrecht_Emissionshandel_Gebaeude-Verkehr.pdf.

137 BVerfG, Beschl. v. 5.3.2018 – 1 BvR 2864/13 = NVwZ 2018, 972; siehe hierzu Klinski/Keimeyer (2019): Zur finanzverfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines nationalen Zertifikatehandels für CO₂-Emissionen aus Kraft- und Heizstoffen, S. 6 f., online abrufbar unter: https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Verfassungsrecht_Emissionshandel_Gebaeude-Verkehr.pdf.

138 BVerfG, Beschl. v. 5.3.2018 – 1 BvR 2864/13 = NVwZ 2018, 972.

139 BVerfG, Beschl. v. 5.3.2018 – 1 BvR 2864/13 = NVwZ 2018, 972.

140 Vgl. BVerfG, Beschl. v. 5.3.2018 – 1 BvR 2864/13 = NVwZ 2018, 972.

141 Vgl. Klinski/Keimeyer (2019): Zur finanzverfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines nationalen Zertifikatehandels für CO₂-Emissionen aus Kraft- und Heizstoffen, S. 11 ff., online abrufbar unter: https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Verfassungsrecht_Emissionshandel_Gebaeude-Verkehr.pdf.

142 Vgl. zum Emissionszertifikat als Verbrauchsgut in der Verbrauchssteuer Klinski/Keimeyer (2019): Zur finanzverfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines nationalen Zertifikatehandels für CO₂-Emissionen aus Kraft- und Heizstoffen, S. 13, online abrufbar unter: https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Verfassungsrecht_Emissionshandel_Gebaeude-Verkehr.pdf.

143 Vgl. Klinski/Keimeyer (2019): Zur finanzverfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines nationalen Zertifikatehandels für CO₂-Emissionen aus Kraft- und Heizstoffen, S. 14 ff., online abrufbar unter: https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Verfassungsrecht_Emissionshandel_Gebaeude-Verkehr.pdf; siehe auch Antoni/Rodi (2019): Möglichkeit einer flankierenden CO₂-Bepreisung durch öffentliche Abgaben, S. 13 ff., online abrufbar unter: https://www.ikem.de/wp-content/uploads/2019/02/20190129_CO2-Bepreisung_Kohleausstieg_ENavi_Paper.pdf.

nen CO₂-Emissionen richtet.¹⁴⁴ Durch eine solche zusätzliche Komponente in Form eines in den Energiesteuern eingebetteten CO₂-Zuschlags kann eine alternative nationale CO₂-Bepreisung eingeführt werden. Eine solche ist auch nicht dem Vorwurf einer unzulässigen Verbrauchssteuer ausgesetzt. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Ökosteuerentscheidung die Energiesteuern bereits als Verbrauchssteuer eingeordnet, bei welcher gerade der Energieträger – und damit gerade nicht das CO₂ oder ein etwaiges Zertifikat – verbraucht wird.¹⁴⁵ Eine zusätzliche CO₂-Komponente als Bemessungsgrundlage der Energiesteuern würde an dieser Einschätzung voraussichtlich nichts ändern, da auch weiterhin auf den Verbrauch des Energieträgers abgestellt würde.¹⁴⁶ Folgt man diesen Ausführungen, so könnte unter Anpassung der Ener-

giesteuern und mit Einführung einer CO₂-Komponente als Bemessungsgrundlage eine nationale CO₂-Bepreisung eingeführt werden, die parallel zum europäischen Emissionshandel bestehen kann. Im Rahmen einer solchen Anpassung ist ersichtlich auch die Einführung eines Automatismus der CO₂-Bepreiserhöhung durch eine Anpassung der Steuerbemessung bzw. des Steuersatzes möglich. Nach diesen Ausführungen erscheint die Einführung eines Automatismus der CO₂-Preiserhöhung durchaus zulässig. Angesichts der damit gleichermaßen notwendigen gesetzlichen Anpassungen der Energiesteuern ist die Umsetzbarkeit im Vergleich zu einer bloßen CO₂-Preiserhöhung im Brennstoffemissionshandelsgesetz erschwert.

2.79 Zusammenfassung

Zusammengefasst gilt damit für die Einführung einer automatischen CO₂-Preiserhöhung Folgendes: Der effektiven CO₂-Bepreisung wird in der Treibhausgasminderung eine zentrale Bedeutung zugestanden. Die CO₂-Bepreisung zählt zu den wesentlichen Instrumenten des Klimaschutzes und ist richtigerweise damit auch für die Nachsteuerung von erheblicher Relevanz. Ein nationaler Automatismus zur CO₂-Preiserhöhung müsste jedoch, anders als in bisherigen Vorschlägen angedacht, außerhalb des nationalen oder europäischen Emissionshandelssystems erfolgen. Neben Fragen der konkreten Umsetzung und der Rolle und rechtlichen Zulässigkeit eines gesonderten Kontrollorgans, etwa des Expertenrates für Klimafragen, steht der Vorschlag mit Blick auf die Preisbildung im europäischen Emissionshandel und die erwartete Erweiterung des Emissionshandels auf die bislang vom Brenn-

stoffemissionshandelsgesetz abgedeckten Sektoren vor nicht unerheblichen Zweifeln. In der durch Auktion und Versteigerung erfolgenden Preisbildung erscheint eine regulatorische und nationale Einflussnahme durch Preiserhöhung rechtlich unzulässig. Eine an die CO₂-Emissionen anknüpfende automatische Preiserhöhung müsste folglich an anderer Stelle,¹⁴⁷ etwa im Rahmen der Energiesteuern, erfolgen.¹⁴⁸ Freilich wäre hierfür zunächst eine Anpassung der Energiesteuern dahingehend notwendig, dass sie die CO₂-Emissionen des zu steuernden Gutes als zusätzliche Bemessungsgrundlage abbilden. Diese und andere Maßnahmen der automatischen CO₂-Preiserhöhung sind zwingend im Zusammenhang mit Instrumenten des sozialen Ausgleichs, etwa eines Klimageldes, zu betrachten.

144 Klinski/Keimeyer (2019): Zur finanzverfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines nationalen Zertifikatehandels für CO₂-Emissionen aus Kraft- und Heizstoffen, S. 14 f., online abrufbar unter: https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Verfassungsrecht_Emissionshandel_Gebaeude-Verkehr.pdf; Antoni/Rodi (2019): Möglichkeit einer flankierenden CO₂-Bepreisung durch öffentliche Abgaben, S. 13 ff., online abrufbar unter: https://www.ikem.de/wp-content/uploads/2019/02/20190129_CO2-Bepreisung_Kohleausstieg_ENavi_Paper.pdf.

145 BVerfGE 110, 274 = NVwZ 2004, 846.

146 Vgl. Klinski/Keimeyer (2019): Zur finanzverfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines nationalen Zertifikatehandels für CO₂-Emissionen aus Kraft- und Heizstoffen, S. 14 ff., online abrufbar unter: https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Verfassungsrecht_Emissionshandel_Gebaeude-Verkehr.pdf; vgl. auch Antoni/Rodi (2019): Möglichkeit einer flankierenden CO₂-Bepreisung durch öffentliche Abgaben, S. 13 ff., online abrufbar unter: https://www.ikem.de/wp-content/uploads/2019/02/20190129_CO2-Bepreisung_Kohleausstieg_ENavi_Paper.pdf.

147 Eine automatische Preiserhöhung im nationalen und europäischen Emissionshandel ließe sich grundsätzlich auch durch Einflussnahme auf den cap erreichen. Nachträgliche Anpassungen der Zertifikatsmenge in der Handelsperiode stehen jedoch vor erheblichen rechtlichen Herausforderungen. Hier genügt es festzuhalten, dass eine nachträgliche Anpassung der zur Versteigerung und Handelbarkeit bereitstehenden Zertifikatsmenge wohl dem europäischen Gesetzgeber vorbehalten ist, vgl. Dieckmann (2012): EU-Emissionshandel: Anpassungsbedarf des Caps als Reaktion auf externe Schocks und unerwartete Entwicklungen?, S. 20 ff.

148 Siehe für einen entsprechenden Vorschlag Rodi et al. (2019): Verfassungsmäßigkeit des Entwurfs zum Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BEHG-E),

2.8. Klimacheck im Gesetzgebungsverfahren

2.8.1 Klimacheck

Im Koalitionsvertrag hat die Bundesregierung die Einführung eines sog. Klimachecks angekündigt.¹⁴⁹ Wenngleich im Koalitionsvertrag selbst eine Definition des Klimachecks fehlt, kann hier vom folgenden Begriffsverständnis ausgegangen werden: Der Klimacheck soll eine im Gesetzgebungsverfahren zu beachtende Prüfung der Gesetzesvorhaben im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf den Klimawandel bzw. ihren Beitrag zu den Zwecken und Zielen des Bundes-Klimaschutzgesetzes sein. Vergleichbare Vorschläge waren bereits Teil der politischen Debatte. So wird stellenweise auf dem Klimacheck vergleichbare Regelungen

im Recht der Europäischen Union verwiesen.¹⁵⁰ Tatsächlich enthält auch das EU-Klimagesetz eine Regelung zur Folgenabschätzung, vgl. Art. 6 Abs. 4 VO 2021/1119/EU. Demnach bewertet die Kommission die Vereinbarkeit eines jeden Entwurfs einer Maßnahme bzw. eines jeden Legislativvorschlags, einschließlich Haushaltsvorschlägen, vor der Annahme mit dem Ziel der Klimaneutralität und mit den Klimazielen der Union für 2030 und 2040. Sie nimmt diese Bewertung in die Folgenabschätzungen zu diesen Maßnahmen oder Vorschlägen auf und macht das Bewertungsergebnis zum Zeitpunkt der Annahme öffentlich zugänglich.

2.8.2 Klimacheck: Konnexität mit Klimazielverträglichkeitsprüfung und Klimaschutzprogrammen

Ein wie im Koalitionsvertrag angekündigter und an die europäischen Regelungen angelehnter Klimacheck stellt für sich allein jedoch kein geeignetes Instrument der Nachsteuerung dar. Die Klimawirksamkeit bzw. die Vereinbarkeit von Gesetzesvorhaben mit den Zielen des Bundes-Klimaschutzgesetzes steht zunächst nicht im Zusammenhang mit Zielverfehlungen und Pflichtverletzungen nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz und einer sodann einschlägigen Nachsteuerung. Anders liegt es jedoch, wenn eine Konnexität von Klimacheck und Zieleinhaltung nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz geregelt wird. So könnte mit dem Klimacheck letztlich eine Klimazielverträglichkeitsprüfung¹⁵¹ von Gesetzgebungsakten eingeführt

und das Vorliegen von adäquaten Klimaschutzprogrammen zum Bestandteil des Klimachecks gemacht werden. Für jedes Gesetzesvorhaben wäre sodann die Vereinbarkeit mit den Klimazielen nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz sowie das Vorliegen eines adäquaten Klimaschutzprogramms zu prüfen. Richtigerweise kann dieser Prüfungskatalog nicht durch einfach-gesetzliche Vorgaben als formelle Voraussetzung des Gesetzgebungsverfahrens eingeführt werden. Die einfach-gesetzliche Erweiterung der formellen Voraussetzungen für die Zulässigkeit im Gesetzgebungsverfahren würde die verfassungsrechtlich gewährten Kompetenzen schwerwiegend beschränken.

2.8.3 Klimacheck als Gesetzesfolgenabschätzung

Nichtsdestotrotz könnte ein so eingeführter Klimacheck als Bestandteil des Gesetzgebungsverfahrens eingeführt werden und damit Teil einer Gesetzesfolgenabschätzung werden. Gesetzesfolgenabschätzung meint die Notwendigkeit einer Regelung ihre Wirksamkeit und Folgen über die Wirksamkeit im engeren Sinne hinausgehend mit Hilfe interdisziplinärer Forschungsansätze zu erfassen und zu bewerten.¹⁵² Die Folgenabschätzung ist bereits im Rahmen der Technologiefolgenab-

schätzung bekannt und gilt als Grundpfeiler einer rationalen Gesetzgebung.¹⁵³ Die Einführung einschlägiger Normenprüfungsstellen war bereits Gegenstand der politischen und wissenschaftlichen Debatte.¹⁵⁴ Für den Klimacheck in Form der Gesetzesfolgenabschätzung gilt jedoch gleichermaßen, dass eine Wirksamkeit in Form einer Einschränkung der Gesetzgebungskompetenzen hierdurch nicht bewirkt werden kann. Zudem gilt, dass sich Mängel in der Gesetzesfolgenabschätzung nicht zwin-

149 Bundesregierung (2021): Koalitionsvertrag 2021, S. 56.

150 Agora Energiewende (2021): Sechs Eckpunkte für eine Reform des Klimaschutzgesetzes, S. 16 f.

151 Siehe zum Begriff, wenngleich im Zusammenhang mit dem Berücksichtigungsgebot nach § 13 KSG, Verheyen et al. (2023), in: NVwZ 2013, S. 118 f.

152 Wagner, in: ZRP 1999, 11, S. 480.

153 Hierzu und zu weiteren Gründen für eine Gesetzesfolgenabschätzung Wagner, in: ZRP 1999, 11, S. 481.; siehe zur Gesetzesfolgenabschätzung und den Chancen einer wesentlichen Verbesserung der Rechtsgestaltung Böhret, in: Verwaltung und Management 2006, Vol. 12, No. 6, S. 284 ff.; kritisches zur rationalen Gesetzgebung und zum „Versuch“ textlich in der Verfassung nicht verankerte Rationalitätsanforderungen in Verfassungsprinzipien festzumachen Masing/Risse (2019), in: Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Art. 76, Rn. 12. Nach diesen schulde der Gesetzgeber nur ein verfassungsgemäßes Gesetz, nicht aber ein verfassungsgemäßes „Nachdenken“ über dieses; vertiefend zur rationalen Gesetzgebung, Steinbach (2017): Rationale Gesetzgebung.

154 Begrüßend hierzu Wagner, in: ZRP 1999, 11, S. 485.

gend in der Wirksamkeit bzw. Rechtmäßigkeit der betroffenen Gesetze niederschlagen.¹⁵⁵ Bei bloßen Verfahrensverstößen im Gesetzgebungsverfahren ist vielmehr zu fragen, ob es sich um die Verletzung einer verfassungsrechtlich zwingenden Verfahrens-

vorschrift handelt und der Gesetzesbeschluss gerade auf diesem Verfahrensverstoß beruht.¹⁵⁶ Anders gesagt: Auch ein Gesetzesvorhaben, das einen Klimacheck nicht besteht, wäre regelmäßig wirksam und keineswegs von Anfang an nichtig.

2.8.4 Zusammenfassung

Demnach kann hier wie folgt zusammengefasst werden: Der von der Bundesregierung im Koalitionsvertrag angekündigte Klimacheck und das im Bundes-Klimaschutzgesetz bestehende Berücksichtigungsgebot lassen sich nicht dahingehend nutzen eine Beschränkung Gesetzgebungskompetenzen zu bewirken. Zwar mag das Vorliegen eines aktualisierten Klimaschutzprogramms

Teil eines zukünftigen Klimachecks sein. Jedoch geht der Klimacheck über die Funktion eines „naming and shaming“ im Falle der Zielverfehlung bzw. Pflichtverletzung nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz nicht hinaus. Er ist damit nicht geeignet eine weitergehende Nachsteuerung in der Klima-Governance des Bundes-Klimaschutzgesetzes zu bewirken.

2.9 Berücksichtigungsgebot und Klimazielverträglichkeitsprüfung

2.9.1 Berücksichtigungsgebot im Bundes-Klimaschutzgesetz

Zunächst kann festgehalten werden, dass bereits im geltenden Bundes-Klimaschutzgesetz ein sog. Berücksichtigungsgebot enthalten ist. Gemäß § 13 Abs. 1 S. 1 KSG haben Träger öffentlicher Aufgaben bei Ihren Planungen und Entscheidungen den Zweck des Bundes-Klimaschutzgesetzes und die zu seiner Erfüllung festgelegten Ziele zu berücksichtigen.¹⁵⁷ Bereits im Anschluss an den Klima-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts wurde eine Stärkung des Berücksichtigungsgebots hin zu einer ausdrücklichen Berücksichtigungspflicht in die Diskussion eingebracht.¹⁵⁸ An dieser Stelle kann dahinstehen,

ob und inwieweit diese Vorschläge zu einer beachtlichen inhaltlichen Änderung des Berücksichtigungsgebots beitragen. Vielmehr genügt es festzuhalten, dass das Berücksichtigungsgebot – und damit auch eine etwaige Berücksichtigungspflicht – auf Planungen und Entscheidungen Träger öffentlicher Aufgaben begrenzt ist. Damit ist das Gebot für Maßnahmen der Bundesregierung und insbesondere Gesetzgebungsvorhaben in der jetzigen Form regelmäßig nicht einschlägig. An unmittelbar hieran anknüpfende Maßnahme würde somit keinen weiteren Handlungsdruck auf die Bundesregierung ausüben.

2.9.2 Klimazielverträglichkeitsprüfung

Zu einer abweichenden Einschätzung gelangt man jedoch, wenn man zwischen Zieleinhaltung und pflichtmäßigen Handeln der Bundesregierung nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz und Berücksichtigungsgebot auf Planungs- und Entscheidungsebene eine Konnexität annimmt. So wird stellenweise vertreten, dass das Berücksichtigungsgebot nach § 13 KSG vom Träger öffentlicher Aufgaben eine Klimazielverträglichkeitsprüfung verlange.¹⁵⁹ Demnach müsse im Planungs- und Entscheidungsverfahren die

Vereinbarkeit des Vorhabens mit den Zielen des Bundes-Klimaschutzgesetzes und damit zugleich mit den zulässigen Jahresemissionsmengen überprüft werden.¹⁶⁰ Dabei wird ferner vorgebracht, dass eine Zielverträglichkeit jedenfalls zu verneinen ist, soweit eine Zielverfehlung und damit Pflichtverletzung seitens der Bundesregierung vorliegt.¹⁶¹ Anders gesagt: Liegt eine Zielverfehlung vor und fehlt ein einschlägiges Klimaschutzprogramm zur Nachsteuerung ist sogleich jedes Vorhaben, das zur Freiset-

155 Vgl. auch zum „Einstellen“ der Zwecke und Ziele des Bundes-Klimaschutzgesetzes nach dem geltenden Berücksichtigungsgebot und den Folgen eines festgestellten Überschreitens, etwa der Jahresemissionsmengen, Fellenberg, (2022), in: Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht, § 13 KSG, Rn. 26 ff.

156 Vgl. m.w.N. Mann (2018), in: Sachs, Grundgesetz, Art. 76, Rn. 39.

157 Siehe zum Berücksichtigungsgebot und dessen Ausgestaltung und Wirkung in der öffentlichen Verwaltung Schink, in: NuR 2021, 43, S. 1-7; siehe auch Fellenberg, (2022), in: Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht, § 13 KSG, Rn. 1 ff.

158 Vgl. Agora Energiewende (2021): Sechs Eckpunkte für eine Reform des Klimaschutzgesetzes, S. 16; dennoch bliebe hier offen, welche inhaltliche Reichweite der Berücksichtigungspflicht zukäme. So wird jedenfalls das Berücksichtigungsgebot regelmäßig nicht als Vorrang des Zwecks und Ziel des Klimaschutzgesetzes und nicht als Optimierungsgebot verstanden, vgl. Schink, in: NuR 2021, 43, S. 2.

159 Ausführlich hierzu Verheyen et al. (2023), in: NVwZ 2013, S. 118 ff.

160 Verheyen et al. (2023), in: NVwZ 2013, S. 118 f.

161 Verheyen et al. (2023), in: NVwZ 2013, S. 118.

zung weiterer Treibhausgasemissionen führt, mit den Zielen des Bundes-Klimaschutzgesetzes unvereinbar.¹⁶² Folgt man diesen Ausführungen, so wäre im Zuge der Prüfung des Berücksichtigungsgebots eine positive Planungs- und Vorhabensentscheidung zu verneinen. Richtigerweise bestünde damit zwar keine unmittelbare Wirkung für die Bundesregierung. Durch die Konnexität von Klimazielverträglichkeitsprüfung und Zielverfehlung

bzw. Klimaschutzprogramm im Rahmen des Berücksichtigungsgebots entstände jedoch ein erheblicher Handlungsdruck für die Bundesregierung. Die Zielverfehlungen und Pflichtverletzungen nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz durch die Bundesregierung würden sich hierdurch auf nachgeordnete Entscheidungsebenen durchschlagen.

2.9.3 Berücksichtigungsgebot als Instrument der Nachsteuerung

Eine abschließende Klärung des derzeit geltenden Berücksichtigungsgebots und des Umfangs einer Klimazielverträglichkeitsprüfung nach § 13 KSG kann an dieser Stelle offenbleiben.¹⁶³ Entscheidend für die Frage der Einführung einschlägiger Instrumente der Nachsteuerung ist lediglich, dass eine ausdrückliche Regelung zum Umgang mit Zielverfehlungen durch die Bundesregierung im Rahmen der Prüfung nach § 13 KSG fehlt. Nach den obigen Maßstäben einer Klimazielverträglichkeitsprüfung und einer Unvereinbarkeit

von Planungen und Entscheidungen mit den Zielen des Bundes-Klimaschutzgesetzes im Falle von Zielverfehlungen durch die Bundesregierung bestünde bereits nach geltender Gesetzeslage mit dem Berücksichtigungsgebot ein wirksames Instrument der Nachsteuerung. Dem folgend ist eine – zumindest klarstellende – Regelung im Zusammenhang mit § 13 KSG angebracht. Dies drängt sich zudem mit Blick auf das Fehlen einer einheitlichen Verwaltungspraxis bei der Anwendung des Berücksichtigungsgebots nach § 13 KSG auf.

2.9.4 Klimazielverträglichkeitsprüfung und die Novelle des Bundes-Klimaschutzgesetzes

Dies gilt umso mehr als mit dem Entwurf eines zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes und insbesondere mit dem Abstellen auf Projektionsdaten und eine aggregierte Betrachtung aller Sektoren eine vergleichbare Argumentation und Klimazielverträglichkeitsprüfung gehemmt würde. Zum einen bliebe unklar, welche Ziele des Bundes-Klimaschutzgesetzes für eine Klimazielverträglichkeitsprüfung im Rahmen des § 13 Abs. 1 KSG-E beachtlich wären. § 4 Abs. 1 KSG-E spricht, anders als der geltende § 4 Abs. 1 KSG, von Jahresemissionsgesamtmengen und damit einer aggregierten Betrachtung der Jahresemissionsmengen der Sektoren. Gleichzeitig erfolgt mit den Emissionsdaten weiterhin eine Betrachtung der einzelnen Sektoren, vgl. § 5 Abs. 1 KSG-E. Auch die Projektionsdaten nach § 5a KSG-E enthalten neben einer Betrachtung der Emissionsentwicklung insgesamt Daten zu den einzelnen Sektoren. Mithin wäre – ohne weiterführende Klarstellung – nicht eindeutig zu bestimmen, welche Ziele und Vorgaben des Bundes-Klimaschutzgesetzes nach der Novelle Maßstab einer

Klimazielverträglichkeitsprüfung wären. Zum anderen wirkt die Nachsteuerung nach § 8 Abs. 1 KSG-E und das Abstellen auf Projektionsdaten und das Überschreiten der Jahresemissionsgesamtmengen in zwei aufeinanderfolgenden Jahren weitere Fragen zum Umgang mit Zielverfehlungen im Rahmen des Berücksichtigungsgebotes auf. So scheint die erst nach wiederholter Verfehlung fällige und ohnehin auf eine Prognose beruhende Nachsteuerung in der Klima-Governance nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz grundsätzlich Raum für einen Ausgleich von Emissionsüberschüssen einzuräumen. Dann aber bleiben die Adressaten des Berücksichtigungsgebots nach § 13 Abs. 1 KSG-E im Unklaren darüber, wie mit Zielverfehlungen umzugehen ist, soweit die Voraussetzungen der Nachsteuerung nach § 8 Abs. 1 KSG-E nicht erfüllt sind. Vor diesem Hintergrund ist mit Blick auf die angekündigte Novelle des Bundes-Klimaschutzgesetzes eine Klarstellung im Rahmen des Berücksichtigungsgebots geboten, um eine Wirkung als Instrument der Nachsteuerung zu gewährleisten.

2.9.5 Zusammenfassung

Zusammengefasst gilt für das Berücksichtigungsgebot und die Klimazielverträglichkeitsprüfung somit Folgendes: Mit § 13 Abs. 1 S. 1 KSG liegt ein Berücksichtigungsgebot vor, nach welchem Träger öffentlicher Aufgaben bei Ihren Planungen und Entscheidungen den Zweck des Bundes-Klimaschutzgesetzes und die zu seiner Erfüllung festgelegten Ziele zu berücksichtigen haben. Damit geht eine Klimazielverträglichkeitsprüfung bei einschlägigen Planungen und Entscheidungen einher. Das Bundes-Klimaschutzgesetz enthält

bislang keine ausdrückliche Regelung zum Umgang der Adressaten des Berücksichtigungsgebots mit Zielverfehlungen und Pflichtverletzungen durch die Bundesregierung. Erkennt man zwischen Zieleinhaltung und pflichtmäßigen Handeln der Bundesregierung nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz und Berücksichtigungsgebot auf Planungs- und Entscheidungsebene eine Konnexität erscheint jedes Vorhaben, das mit der Freisetzung weiterer Treibhausgasemissionen einhergeht, unzulässig, soweit eine Zielverfehlung und Pflichtver-

¹⁶² So ausdrücklich bei Verheyen et al. (2023), in: NVwZ 2013, S. 118.

¹⁶³ Siehe zur Auseinandersetzung mit der Klimazielverträglichkeitsprüfung und der Anwendung in der einschlägigen Rechtsprechung Verheyen et al. (2023), in: NVwZ 2013, S. 113 ff.

letzung der Bundesregierung vorliegt und eine einschlägige Nachsteuerung fehlt. Sowohl im geltenden Bundes-Klimaschutzgesetz als auch für die angekündigte Novelle drängt sich eine zumindest klarstellende Regelung zum Umgang mit Zielverfehlungen im Rahmen des Berücksichtigungsgebots auf. Erfolgt eine Klarstellung dahingehend, dass im Falle von

Zielverfehlungen und fehlender Nachsteuerung auf Bundesebene das Berücksichtigungsgebot einer positiven Planungs- und Vorhabensentscheidung entgegenstehen, entfaltet das Berücksichtigungsgebot nach § 13 KSG zusätzlichen Handlungsdruck für die Bundesregierung und greift als Instrument der verbesserten Nachsteuerung.

2.10. Supra-Ministerium und Bundeskanzleramt

Die Klima-Governance im geltenden Bundes-Klimaschutzgesetz sieht die Kompetenz bzw. Verantwortung zum Vorschlagen von Maßnahmen des Klimaschutzes im Falle der Zielverfehlung bei dem Bundesministerium in dessen Zuständigkeit der betroffene Sektor liegt, vgl. § 8 Abs. 1 KSG. Der Beschluss über die zu ergreifenden Maßnahmen im betroffenen Sektor, in anderen Sektoren oder über sektorenübergreifende Maßnahmen obliegt sodann der Bundesregierung, vgl. § 8 Abs. 2 S. 1 KSG. Gleiches gilt für den Beschluss des Klimaschutzprogramms, § 9 Abs. 1 S. 1 KSG. Auch in der avisierten Novelle des Bundes-Klimaschutzgesetzes liegt das Initiierungsrecht und die Beschlusskompetenz ausschließlich bei der Bundesregierung, vgl. § 8 Abs. 1 und § 9 Abs. 1 KSG-E.

Im Falle der Zielverfehlung gehen dem Beschluss der Bundesregierung die Sofortprogramme der zuständigen Bundesministerien (vgl. § 8 Abs. 1 KSG) bzw. nach der Novelle die Vorschläge der zuständigen Bundesministerien voraus (vgl. § 8 Abs. 1 KSG-E). In der anschließenden Beschlussfassung durch die Bundesregierung sind ausgehend von den jeweiligen Ressortzuständigkeiten stets auch diejenigen Bundesministerien zu beteiligen, in deren Zuständigkeitsbereich es zu einer Zielverfehlung kam. Damit besteht das Potenzial, dass die für die Zielverfehlung verantwortlichen Einrichtungen im weiteren Prozess der Nachsteuerung ambitionierte Klimaschutzmaßnahmen bremsen.

2.10.1 Maßnahmeninitiierungsrechte ausgewählter Bundesministerien

Vor diesem Hintergrund kann in Analogie zur zuvor untersuchten Maßnahmeninitiierungskompetenz des Expertenrates für Klimaschutz an ein Initiativrecht eines Bundesministeriums gedacht werden. So könnte etwa das inhärent in Sachen Klimaschutz einschlägige Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz ein solches Recht zur Maßnahmeninitiative im Falle der Zielverfehlung eingeräumt werden. Freilich müsste diese Kompetenz für den Fall einer Zielverfehlung

im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz an anderer Stelle liegen. Hier wäre sowohl ein Initiativrecht eines anderen Bundesministeriums als auch des Bundeskanzlers bzw. des Bundeskanzleramts (dazu sogleich unten) denkbar. Auch stellt sich sodann die Frage zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines Maßnahmeninitiierungsrechts.

2.10.2 Vorschlagskompetenzen im Bundes-Klimaschutzgesetz

Soll das Recht zum Vorschlagen von Maßnahmen lediglich in Form einer Beschlussvorlage erfolgen, kann dies nicht zuletzt mit Blick auf die Ressortkompetenz des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz als unschädlich betrachtet werden. Richtigerweise wäre sodann weiterhin ein Beschluss der Bundesregierung für das Klimaschutzprogramm erforderlich. Fraglich ist, ob und inwieweit ein solches Maßnahmeninitiierungsrecht vom bislang geltenden Rechtsrahmen und der angekündigten Änderungen nach der Novelle abweicht. Bislang legt das Bundesministerium, in dessen Zuständigkeit es zu einer Überschreitung der Jahresemissionen in einem Sektor kam, ein Sofortprogramm für den jeweiligen Sektor vor, vgl. § 8 Abs. 1 KSG. Zwar beschließt die Bundesregierung im Anschluss die zu ergreifenden Maßnahmen im betroffenen Sektor oder in anderen Sektoren oder sektorübergreifende Maßnahmen nach § 8 Abs. 2 KSG. Dennoch sind die Maßnahmen im Sofortprogramm zunächst auf den von der Zielverfehlung und Zuständigkeit betroffenen Sektor beschränkt. Zudem liegen die Verantwortung und Zuständigkeit für das Sofortprogramm beim jeweiligen Bundesministerium. Von dieser Zuständigkeitsverteilung weicht die Novelle im Wesentlichen nicht ab. Wenngleich nach § 8 Abs. 1 KSG-E keine Sofortprogramme mehr vorgesehen

sind, haben die Bundesministerien Vorschläge für Maßnahmen in den ihrer jeweiligen Verantwortlichkeit unterfallenden Sektoren vorzulegen, § 8 Abs. 2 S. 1 KSG-E. Ausdrücklich können – abweichend vom bisherigen Umfang der Sofortprogramme – die Vorschläge bereits sektorübergreifende Maßnahmen umfassen, § 8 Abs. 2 S. 2 KSG-E. Ausgehend von den Vorschlägen in der jeweiligen Verantwortlichkeit sind hierbei solche Maßnahmen gemeint, die sowohl den in der Zuständigkeit des jeweiligen Bundesministeriums als auch einen anderen Sektor betreffen. Damit ist auch in der Novelle kein Recht zum Vorschlagen von Maßnahmen, die gänzlich außerhalb der eigenen ministerialen Verantwortlichkeiten liegt, vorgesehen. Mit der Einführung einer Maßnahmenvorschlagskompetenz durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz würde das bestehende und in der Novelle angekündigte Verfahren der Beschlussvorlage deutlich abgeändert werden. Hier würde nunmehr ein Bundesministerium ohne Zielverfehlung in der eigenen Verantwortlichkeit Vorschläge für Maßnahmen in anderen, der eigenen Ressortzuständigkeit grundsätzlich entzogenen, Sektoren vorlegen. Ein solches auf das bloße Vorlegen der Maßnahmen für die Beschlussvorlage erscheint verfassungsrechtlich vertretbar. Zwar berühren die Vorschläge außer-

halb der eigenen Zuständigkeit und Verantwortlichkeit regelmäßig die verfassungsrechtlich gesicherten Ressortkompetenzen der anderen Bundesministerien nach Art. 65 GG. Vor dem Hintergrund der anschließenden Beteiligung der zuständigen Bundesministeri-

en in der Beschlussfassung der Bundesregierung ist die Entwurfsvorlage durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz keinen erheblichen Zweifeln an der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit ausgesetzt.

2.10.3 Kompetenzbündelung und Schaffung von Supra-Ministerien

Wird demgegenüber ein Maßnahmenvorschlagsrecht im Sinne einer Gesetzesinitiative bzw. einer den Beschluss der Bundesregierung ersetzenden Maßnahme verstanden, sind verfassungsrechtliche Fragen verstärkt aufgeworfen. So spricht Art. 76 Abs. 1 GG von Gesetzesvorlagen „durch die Bundesregierung“. Damit ist zwar keineswegs eine stets durch die Regierung als Kollegialorgan einzubringende Initiative gemeint. Vielmehr ist hier die Kompetenzverteilung nach Art. 65 GG einschlägig. Demnach sind die Bundesministerien im Rahmen ihrer Ressorttätigkeit und unter Beachtung der Richtlinien des Bundeskanzlers selbständig zur Gesetzesvorlage befugt. Im Falle des Ressorts Klimaschutz ist damit jedoch, unbeschadet der weitreichenden Implikationen des globalen Klimawandels und der einschlägigen Klimaschutzmaßnahmen, keine All-Kompetenz des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz gemeint. Wenn-

gleich dem Bundeskanzler in seiner Organisationsgewalt eine Verbindung von Ressorts zu sog. Superministerien zugestanden werden mag,¹⁶⁴ ist die Schaffung eines Supra-Ministeriums,¹⁶⁵ das angesichts ressortüberschneidender Belange hierarchisch über die Ressortkompetenzen anderer Bundesministerien bestimmt, nicht vorgesehen und kaum von der Verfassung und dem Art. 65 GG gedeckt.¹⁶⁶ Ressortübergreifende Kompetenzen werden vielmehr im Rahmen der Richtlinienkompetenz dem Bundeskanzler zuzustehen sein. Nach diesen Maßstäben spricht einiges dafür, dass ein Bundesministerium kein Recht zum Ersetzen von in die Ressortkompetenz und Richtlinienkompetenz fallenden Maßnahmen zugestanden werden kann. Abseits eines Maßnahmenvorschlagsrecht als Beschlussvorlage scheidet ein Maßnahmeninitiierungsrecht eines Bundesministeriums dem folgend aus.

2.10.4 Koordinierungsstelle „Klimaschutz“ im Bundeskanzleramt

Ausgehend von den für ein entsprechendes Maßnahmeninitiierungsrecht hier identifizierten notwendigerweise ressortübergreifenden Kompetenzen könnte jedoch an eine Zuständigkeit des Bundeskanzlers bzw. des Bundeskanzleramts gedacht werden. Das Bundeskanzleramt unterstützt den Bundeskanzler als oberste Bundesbehörde in der Wahrnehmung seiner verfassungsrechtlich begründeten Aufgaben und Funktionen. Es leistet damit vorrangig Aufgaben der Koordination zwischen den Bundesministerien unter Beachtung der Richtlinien des Bundeskanzlers. Das Bundeskanzleramt zählt zu den nicht im Grundgesetz geregelten Bundesministerien und beruht somit ausschließlich auf der Organisationsgewalt des Bundeskanzlers. Als ein dem Bundeskanzler und seiner Funktion und Rolle innerhalb der Bundesregierung zugeordnetes Ministerium gilt jedoch auch für das Bundeskanzleramt die Ressortunabhängigkeit. Aus dem Art. 65 GG und der Kompetenzverteilung innerhalb der Bundesregierung folgt gerade, dass der Bundeskanzler – und damit auch das Bundeskanzleramt – keine Ressorttätigkeit übernehmen kann. Andernfalls würde es angesichts der bereits beim Bundeskanzler liegenden Richtlinienkompetenz zu einer verfassungsrechtlich nicht vorgesehenen Erstarkung des Bundeskanzlers kommen. Wenngleich eine Zuordnung von Aufgaben und Zuständigkeiten in Sachen Klimaschutz und hier mit Blick auf den Beschluss von Sofort- und Klimaschutzprogrammen an das Bundeskanzleramt wegen dessen besonderer Koordinie-

rungsfunktion und der sektoren- und ressortübergreifenden Wechselbeziehungen des Klimaschutzes einleuchtet, so ist dennoch zu bedenken, dass dem Bundeskanzler und dem Bundeskanzleramt hierdurch keine Ressorttätigkeit zugeordnet werden darf. Richtigerweise kann dem Bundeskanzler und damit dem Bundeskanzleramt bereits aufgrund der Richtlinienkompetenz, der Gesamtverantwortung für die Bundesregierung und den Verfassungsrang des Klimaschutzes nach Art. 20a GG eine leitende Rolle und Entscheidungskompetenz zugeordnet werden (dazu bereits Abschnitt 2.6). Daraus folgt jedoch nicht, dass eine Entscheidung bis ins „kleinste Detail“ zulässig ist. Auch in Sachen Klimaschutz muss eine Ressortzuständigkeit zu einem gewissen Grad verbleiben. In Wahrnehmung der dem Bundeskanzleramt zukommenden koordinierenden Funktion kann jedoch gerade eine einschlägige Koordinationsstelle Klimaschutz zur Überwachung einer kohärenten Klimaschutzpolitik innerhalb der Ressortzuständigkeiten geschaffen werden. In Anlehnung an die obigen Ausführungen erscheint es überdies verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn das Bundeskanzleramt den Bundeskanzler in der Wahrnehmung seiner Richtlinienkompetenz bei der Erarbeitung einschlägiger Maßnahmen unterstützt (vgl. bereits Abschnitt 2.6). Unproblematisch ist die Zuteilung einer Vorschlagskompetenz in Vorbereitung der Beschlüsse nach §§ 8 und 9 KSG durch das Bundeskanzleramt.

2.10.5 Zusammenfassung

164 Kritisch hierzu Leisner, in: ZRP 2002, 12, S. 501-503.

165 Leisner spricht von einer (unzulässigen) Vor- und Teilkanzlerschaft, Leisner, in: ZRP 2002, 12, S. 502.

166 Ein so verstandenes Superministerium käme nach Leisner einer Entmachtung der Bundesregierung gleich, da über Meinungsverschiedenheiten gemäß Art. 65 S. 3 GG die Bundesregierung als Kollegialorgan entscheide, vgl. Leisner, in: ZRP 2002, 12, S. 503.

Somit kann hier wie folgt zusammengefasst werden: Ein Maßnahmeninitiierungsrecht durch ein einschlägiges Bundesministerium, ausgestaltet als Recht zum Vorschlagen von Klimaschutzmaßnahmen auch in anderen Sektoren, erscheint jedenfalls für den Fall des Ersetzens von Regierungsbeschlüssen wegen der Wahrnehmung ressortübergreifender Kompetenzen verfassungsrechtlich unzulässig. Hingegen bestehen keine erheblichen Zweifel, soweit beispielsweise dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz das Recht zum Vorlegen von Klimaschutzmaßnahmen für die Beschlussvorlage eingeräumt würde. Eine Kompetenzzuteilung in der bloßen Entwurfsphase ist wegen der anschließenden Beteiligung der in den jeweiligen Sektoren aufgrund ihrer Ressortzuständigkeit tätigen Bundesministerien im Rahmen des Regierungsbeschlusses kein unzulässiger Eingriff in die

Ressortkompetenzen nach Art. 65 GG. Demgegenüber könnte eine Beschlusskompetenz dem Bundeskanzleramt als Koordinierungs- und Funktionsstelle in Wahrnehmung bzw. Unterstützung des Bundeskanzlers bei der Durchsetzung seiner Richtlinienkompetenz zugeordnet werden. Dies ist jedoch nicht zuletzt wegen der zu wahrenen Ressortfreiheit des Bundeskanzlers und des Bundeskanzleramts mit Vorsicht zu beachten. Gänzlich unproblematisch erscheint hingegen die Zuordnung einer Entwurfskompetenz beim Bundeskanzleramt als zentrale Koordinierungsstelle für eine kohärente Klimaschutzpolitik der Bundesregierung. Eine solche Koordinierungsstelle wäre ein signifikanter Beitrag zur Stärkung einer ganzheitlichen, ressortunabhängigen Betrachtung des nationalen Klimaschutzes.

2.11. Haushaltsbeschränkungen

Das Klimaschutzprogramm und damit der Katalog der von der Bundesregierung zu ergreifenden Maßnahmen zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele in den einzelnen Sektoren (vgl. § 9 Abs. 1 S. 2 KSG) wird sowohl nach dem geltenden Bundes-Klimaschutzgesetz als auch nach der angekündigten Novelle des Gesetzes von der Bundesregierung beschlossen, vgl. § 9 Abs. 1 S. 1 KSG sowie § 9 Abs. 1 S. 1 KSG-E). Abseits möglicher Rechtsbehelfe hat die Bundesregierung in Sachen Klimaschutzprogramme „das letzte Wort“. Soll eine weitere Kontrolle bzw. Maßnahme im Falle der Zielverfehlung und ausbleibender sowie unzulänglicher Klimaschutzprogramme eingeführt werden, liegt die Koppelung des Beschlusses über ein Klimaschutzprogramm mit anderen für die Politik der Bundesregierung we-

sentlichen Bereichen nahe. Zu denken ist hier im Besonderen an den Beschluss des Bundeshaushalts. So könnte der Beschluss über den Bundeshaushalt unter der Bedingung eines zuvor oder gleichzeitig zu erlassenden Beschlusses über ein wirksames Klimaschutzprogramm stehen, das die Erfordernisse des Bundes-Klimaschutzgesetzes erfüllt. Dies lässt sich sowohl für den in der Novelle angekündigten Modus des Beschlusses über das Klimaschutzprogramm zu Beginn der jeweiligen Legislaturperiode als auch für etwaige Aktualisierungen im Falle der Zielverfehlung (vgl. § 9 Abs. 1 S. 1 KSG) vorstellen. Letzteres würde in Form einer (nachträglichen) Haushaltssperre im Falle des Ausbleibens eines Beschlusses über ein ausreichend wirksames Klimaschutzprogramm umgesetzt werden können.

2.11.1 Haushaltssperren als Verfügungsbeschränkung

Haushaltssperren sind Verfügungsbeschränkungen, welche die Inanspruchnahme bereits erteilter Ermächtigungen des Haushaltsplans betreffen.¹⁶⁷ Sie lassen sich hinsichtlich ihrer Entstehung und ihres Zeitpunkts unterscheiden. So kann unterschieden werden zwischen Haushaltssperren kraft Sperrvermerkes oder kraft Gesetzes, vgl. § 41 Bundeshaushaltsordnung (BHO)^{168, 169} Ferner können Sperren unterteilt werden in solche, die schon durch das Parlament, also bei Haushaltsaufstellung ausgebracht werden, und Sperren, die im laufenden Haushaltsvollzug erlassen werden.¹⁷⁰ Gemäß § 22 S. 1 BHO sind Ausgaben, die aus besonderen Gründen zunächst noch nicht geleistet werden sollen, im Haushaltsplan zu sperren,

sog. einfacher Sperrvermerk.¹⁷¹ Entsprechend mit Sperrvermerk versehene Ausgaben dürfen nur mit vorheriger Zustimmung des Bundesministeriums der Finanzen geleistet werden, § 36 S. 1 BHO. In Ausnahmefällen kann im Sperrvermerk vorgesehen werden, dass die Leistung von Ausgaben der Einwilligung des Bundestags bedarf, § 22 S. 2 BHO (sog. qualifizierter Sperrvermerk).¹⁷² In diesem Falle genügt zur Aufhebung der Sperre die Zustimmung des Bundesministeriums der Finanzen nicht. Dieses hat die Einwilligung des Bundestags einzuholen, § 36 S. 2 BHO. Von den Sperrvermerken zu unterscheiden ist die haushaltswirtschaftliche Sperre durch das Bundesministerium der Finanzen. Wenn die Entwicklung

¹⁶⁷ Heise (2018), Haushaltssperren im Recht des Bundes, der Länder und der Kommunen, S. 25; siehe auch Rossi (2019): in: Gröpl, Bundeshaushaltsordnung Kommentar, § 22, Rn. 5.

¹⁶⁸ Bundeshaushaltsordnung vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 1. Juli 2022 (BGBl. I S. 1030) geändert worden ist.

¹⁶⁹ Heise (2018), Haushaltssperren im Recht des Bundes, der Länder und der Kommunen, S. 25 f.

¹⁷⁰ Heise (2018), Haushaltssperren im Recht des Bundes, der Länder und der Kommunen, S. 26.

¹⁷¹ Siehe zu einfachen Sperrvermerken Rossi (2019): in: Gröpl, Bundeshaushaltsordnung Kommentar, § 22, Rn. 5 ff. sowie § 36, Rn. 5 f.

¹⁷² Rossi (2019): in: Gröpl, Bundeshaushaltsordnung Kommentar, § 22, Rn. 12 ff.

der Einnahmen oder Ausgaben es erfordert, kann das Bundesministerium der Finanzen es von seiner Einwilligung abhängig machen, ob Verpflichtungen eingegangen oder Ausgaben geleistet werden, § 41 BHO. Unbeschadet einer noch ausstehenden Prüfung, ob und inwieweit die bestehenden Sperrvermerke für die hier untersuchten Fall der Zielverfehlung bzw. Verletzung gesetzlicher Verpflichtungen nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz einschlägig sind, kann bereits fest-

gehalten, werden, dass regelmäßig dem Bundesministerium der Finanzen eine wesentliche Kontrollfunktion zugestanden wird. Für die weitere Untersuchung, inwieweit einfache oder qualifizierte Sperrvermerke als zusätzliches Nachsteuerungs- und Kontrollelement fruchtbar gemacht werden können, soll nachfolgend zunächst auf die verfassungsrechtlichen Grundlagen und zu beachtenden Prinzipien eingegangen werden.

2.11.2 Haushaltsbewilligungsrecht des Parlaments

Das Grundgesetz unterscheidet zwischen dem Haushaltsplan und dem Haushaltsgesetz, vgl. Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG.¹⁷³ Im Haushaltsplan sind alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes aufzuführen, Art. 110 Abs. 1 S. 1 GG. Der Haushaltsplan wird durch die Bundesregierung erstellt und als Gesetzesvorlage beim Bundestag eingebracht, vgl. Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG. Der Plan wird durch das Haushaltsgesetz festgestellt. Der Bundesrat ist berechtigt innerhalb von sechs Wochen zur Gesetzesvorlage Stellung zu nehmen, Art. 110 Abs. 3 HS. 2 GG. Der vom Grundgesetz vorgezeichnete Weg von Haushaltsplan und Haushaltsgesetz ist Ausdruck des – auch für die Untersuchung von Sperrvermerken – zu beachtenden Grundsatzes der Gewaltenteilung nach Art. 20 Abs. 2 GG.¹⁷⁴ Gemäß Art. 20 Abs. 2 GG geht alle Staatsgewalt vom Volke aus und wird durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. Die Haushaltshoheit, nach Art. 109 ff. GG aus Planung, Verwendung, Abrechnung und Kontrolle der öffentlichen Ausgaben und der zu ihrer Deckung

erforderlichen Einnahmen bestehend, ist Teil dieser Staatsgewalt. Das Grundgesetz ordnet die einschlägigen Kompetenzen in der Haushaltswirtschaft der Legislative und der Exekutive zu.¹⁷⁵ In der genauen Ausgestaltung spielen die mit der Gewaltenteilung einhergehende Kontroll- und Schutzfunktion eine wesentliche Rolle.¹⁷⁶ Das Haushaltsbewilligungsrecht der Legislative spiegelt die parlamentarische Kontrollfunktion wider.¹⁷⁷ Das Haushaltsbewilligungsrecht des Parlaments nach Art. 110 GG gehört zu den Grundlagen der parlamentarischen Kontrolle und demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat und kann nicht durch haushaltspolitische oder sonstige Maßnahmen auf Dritte übertragen werden.¹⁷⁸ Hat das Parlament seine Kontrollfunktion durch das Haushaltsbewilligungsrecht und damit durch Verabschiedung des Haushaltsgesetzes ausgeübt, liegt das Vorrecht der weiteren Haushaltsbewirtschaftung und damit der Haushaltsvollziehung bei der Exekutive.¹⁷⁹

2.11.3 Haushaltssperren als Eingriff in Haushaltsrecht und Haushaltsvollzug

Aus Sicht der Legislative können Haushaltssperren, als Maßnahme der Exekutive, das Gesetzgebungs- und Haushaltsrecht der Legislative beschränken. Spiegelbildlich dazu könnten mit Haushaltssperren, als Maßnahme der Legislative, in das Haushaltsvollzugsrecht der Exekutive eingegriffen werden.¹⁸⁰ Mit den einfachen Sperrvermerken nach § 22 S. 1 BHO erfolgt eine De-

legation des Haushaltsbewilligungsrecht an das Bundesministerium der Finanzen. Damit findet eine Kompetenzverlagerung vom Parlament an einen Teil der Exekutive statt. Regelmäßig wird hierin eine mit verfassungsrechtlichen Vorgaben vereinbare Ermächtigung gesehen.¹⁸¹ Eine entsprechende Ermächtigung und damit letztlich die Sperrvermerke müssen auf das unbedingt

173 Siehe zu den Grundlagen von Haushaltsplan und Haushaltsgesetz Siekmann (2018), in: Sachs, Grundgesetz, Art. 110, Rn. 1 ff. sowie Rn. 90.

174 Heise (2018), Haushaltssperren im Recht des Bundes, der Länder und der Kommunen, S. 29, vgl. auch Siekmann (2018), in: Sachs, Grundgesetz, Art. 110, Rn. 12 ff.

175 Heise (2018), Haushaltssperren im Recht des Bundes, der Länder und der Kommunen, S. 44 f.; Siekmann (2018), in: Sachs, Grundgesetz, Art. 110, Rn. 12 ff.

176 Heise (2018), Haushaltssperren im Recht des Bundes, der Länder und der Kommunen, S. 32 ff.; ausführlich zum parlamentarischen Budgetrecht Siekmann (2018), in: Sachs, Grundgesetz, Art. 110, Rn. 12 ff.

177 Siehe zum Haushaltsbewilligungsrecht als ein wesentliches Instrument der parlamentarischen Regierungskontrolle, BVerfGE 55, 274 (303); siehe auch Siekmann (2018), in: Sachs, Grundgesetz, Art. 110, Rn. 14.

178 Siekmann (2018), in: Sachs, Grundgesetz, Art. 110, Rn. 14a; Heise (2018), Haushaltssperren im Recht des Bundes, der Länder und der Kommunen, S. 58

179 Heise (2018), Haushaltssperren im Recht des Bundes, der Länder und der Kommunen, S. 46.

180 Heise (2018), Haushaltssperren im Recht des Bundes, der Länder und der Kommunen, S. 30.

181 Heise (2018), Haushaltssperren im Recht des Bundes, der Länder und der Kommunen, S. 68 f.

notwendige Maß beschränkt werden.¹⁸² Zum einem muss die Delegation des Bewilligungsrechts an das Bundesministerium der Finanzen nach Inhalt, Zweck und Ausmaß bestimmbar sein, vgl. Art. 80 Abs. 1 GG.¹⁸³ Zum anderen kann dem Bundesministerium der Finanzen keine uferlose Einwirkungskompetenz auf die Haushaltsführung zugestanden werden.¹⁸⁴ Mithin scheiden globale, d.h. den gesamten Haushalt betreffende einfache Sperr-

vermerke regelmäßig aus. Aus Sicht der Legislative erweisen sich qualifizierte, d.h. unter dem Einwilligungsvorbehalt des Bundestags stehende, Sperrvermerke als weniger problematisch.¹⁸⁵ Sie unterliegen jedoch gleichermaßen auf das unbedingt notwendige Maß zu Beschränkung, greifen sie doch in das originär der Exekutive zustehende Recht des Haushaltsvollzugs ein.

2.11.4 Haushaltssperren als Instrument der Nachsteuerung: Funktion des Haushaltsbewilligungsrechts

Zur Klärung der Untersuchungsfrage, ob und inwieweit Haushaltssperren als Nachsteuerungs- und Kontrollinstrument im Falle der Zielverfehlung bzw. Pflichtverletzung im Rahmen des Bundes-Klimaschutzgesetzes nutzbar gemacht werden können, soll ergänzend auf die Funktion der Haushaltsplanung eingegangen werden.¹⁸⁶ Dem Haushaltsplan werden regelmäßig vier wesentliche Funktionen zugeordnet: die finanzpolitische, die wirtschaftspolitische, die allgemeinpolitische und die Kontrollfunktion.¹⁸⁷ Die finanzpolitische Funktion meint die geordnete Darstellung und Deckung des staatlichen Mittelbedarfs, die Sicherung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im Sinne des Art. 109 Abs. 2 GG, die Darstellung des Handlungsprogramms der Regierung und die Kontrollfunktion, sowohl die regierungsinterne Selbstkontrolle als auch die parlamentarische Regierungskontrolle.¹⁸⁸ Eine sanktionierende, disziplinarische Funktion kommt der Haushaltsplanung, abseits der Haushaltsdisziplin, nicht zu. Eine solche stünde vielmehr im Widerspruch mit den Kernfunktionen der Haushaltsplanung. Dies zeigt sich auch an Art. 111 Abs. 1 GG und der vorläufigen Haushaltsführung.¹⁸⁹ Ist bis zum Schluss eines Rechnungsjahres der Haushaltsplan für das folgende Jahr nicht durch Gesetz festgestellt, so ist bis zu seinem Inkrafttreten die Bundesregierung ermächtigt, alle Ausgaben zu leisten, die nötig sind, um gesetzlich bestehende Einrichtungen zu erhalten und gesetzlich beschlossene Maßnahmen durchzuführen, um die rechtlich begründeten Verpflichtungen des Bundes zu erfüllen und um Bauten, Beschaffungen und sonstige Leistungen fortzusetzen.

Nach diesen Maßstäben gilt für die Koppelung von Klimaschutzprogrammen und dem Bundeshaushalt bzw. den Einsatz von Sperrvermerken im Falle der Zielverfehlung und Pflichtverletzung im Rahmen des Bundes-Klimaschutzgesetzes Folgendes:

Zunächst müssten Sperrvermerke hinreichend bestimmt sein und sich somit wohl auf spezifizierte Ausgaben im Haushalt beziehen. Eine globale Haushaltssperre scheidet damit aus. Überdies ist zweifelhaft, ob die bestehende Regelung zu einfachen und qualifizierten Sperrvermerken nach § 22 BHO für den hiesigen Fall der Nachsteuerung im Bundes-Klimaschutzgesetz fruchtbar gemacht werden kann. § 22 BHO spricht von „Ausgaben, die aus besonderen Gründen zunächst noch nicht geleistet oder zu deren Lasten noch keine Verpflichtungen eingegangen werden sollen“. Hinter diesen besonderen Gründen stehen, im Einklang mit der Funktion der Haushaltsplanung und derer parlamentarischen Kontrolle, regelmäßig finanz- und wirtschaftspolitische Unsicherheiten und Klärungsbedarfe. Disziplinarische Maßnahmen im Sinne einer Einhaltung des Regierungsprogramms bzw. einer Gesetzestreue sind weder von den besonderen Gründen nach § 22 BHO noch verfassungsrechtlich von der parlamentarischen Haushaltskontrolle und dem parlamentarischen Bewilligungsrecht originär abgedeckt. Eine Instrumentalisierung des Haushalts und der Sperrvermerke durch den Bundestag als eine über die sonst in der Verfassung vorgesehenen Instrumente der parlamentarischen Regierungskontrolle hinaus ist verfassungsrechtlich äußerst zweifelhaft. Das parlamentarische Haushaltsbewilligungsrecht dient nicht der weitergehenden parlamentarischen Regierungskontrolle oder gar der Disziplinierung der Bundesregierung unter Beachtung des Regierungsprogramms. So zeigen auch die Vorgaben der vorläufigen Haushaltsführung, dass Streitigkeiten über den Bundeshaushalt wesentliche Ausgaben unberührt lassen. Vielmehr ist das Haushaltsbewilligungsrecht im Zusammenhang mit anderen Kontrollinstrumenten des Parlaments zu sehen. Verfassungsrechtliche Zweifel an der Nutzung des Haushaltsbewilligungsrechts und etwaiger Sperrvermerke zur weitergehenden parlamentarischen Regierungskontrolle kommen umso mehr auf, wenn hierdurch eine Verlagerung

182 Heise (2018), Haushaltssperren im Recht des Bundes, der Länder und der Kommunen, S. 77 ff.

183 Heise (2018), Haushaltssperren im Recht des Bundes, der Länder und der Kommunen, S. 68 f.

184 Heise (2018), Haushaltssperren im Recht des Bundes, der Länder und der Kommunen, S. 79 f.

185 Heise (2018), Haushaltssperren im Recht des Bundes, der Länder und der Kommunen, S. 70.

186 Siehe hierzu Siekmann (2018), in: Sachs, Grundgesetz, Art. 110, Rn. 6 ff.

187 Siekmann (2018), in: Sachs, Grundgesetz, Art. 110, Rn. ff.; siehe auch Heise (2018), Haushaltssperren im Recht des Bundes, der Länder und der Kommunen, S. 41 ff.

188 Heise (2018), Haushaltssperren im Recht des Bundes, der Länder und der Kommunen, S. 55.

189 Siehe zum vorläufigen Haushaltsrecht Siekmann (2018), in: Sachs, Grundgesetz, Art. 111, Rn. 1 ff.

der Bewilligungskompetenzen des Bundestags in den primär der Exekutive zustehenden Bereich des Haushaltsvollzugs erfolgt. Dem folgend sind den Bundeshaushalt betreffende Maßnahmen

der Nachsteuerung im Sinne des Bundes-Klimaschutzgesetzes verfassungsrechtlich bedenklich.

2.11.5 Zusammenfassung

Zusammenfassend sind Sperrvermerke und sonstige Maßnahmen zur Haushaltssperrung und damit Koppelung von Klimaschutzprogrammen und Bundeshaushalt somit keine einschlägigen Maßnahmen der Nachsteuerung im Bundes-Klimaschutzgesetz. Wenngleich der Ansatz der Koppelung von Klimaschutzprogramm und Haushalt wegen der Schwere der sanktionierenden und damit disziplinierenden Wirkung zu überzeugen vermag, stellen sich doch gerade wegen einer in

der Verfassung so nicht vorgesehenen Disziplinierungsfunktion des Haushalts Zweifel an der Zulässigkeit einer entsprechenden Maßnahme auf. Vielmehr liegt eine verfassungsrechtlich bedenkliche Instrumentalisierung des Bundeshaushalts und des parlamentarischen Haushaltsbewilligungsrechts zur gegebenenfalls in den Haushaltsvollzug fallende Regierungskontrolle nahe, sodass eine entsprechende Maßnahme abzulehnen ist.

2.12. Deklaratorisches Sondersitzungsrecht des Bundestags und Untersuchungsausschuss „Klimaschutz“

2.12.1 Sondersitzungsrecht des Bundestags

Soll die Bundesregierung bei der Wahrnehmung ihrer Kompetenzen und Erfüllung ihrer Verpflichtungen nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz stärker kontrolliert werden, ist zwingend an die parlamentarische Regierungskontrolle zu denken. Die Bundesregierung wird vom Bundestag kontrolliert. Wesentliche Instrumente dieser Kontrolle sind die Fragerechte der Bundestagsabgeordneten und die Anwesenheitspflicht der Bundesregierung, vgl. Art. 43 Abs. 1 GG. Diese Rechte werden regelmäßig im Rahmen der Sitzungen des Bundestages und seiner Ausschüsse ausgeübt.

Zur Stärkung der parlamentarischen Regierungskontrolle ist an die Einführung ausdrücklicher Sondersitzungsrechte zu denken. Grundsätzlich bestimmt der Bundestag über die Sitzungen, vgl. Art. 39 Abs. 3 S. 1 GG. Der Bundestagspräsident kann den Bundestag jedoch früher einberufen, Art. 39 Abs. 3 S. 2 GG. Hierzu ist er verpflichtet, wenn ein Drittel der Bundestagsmitglieder, der Bundespräsident oder der Bundeskanzler eine Einberufung verlangen, Art. 39 Abs. 3 S. 3 GG.

2.12.2 Deklaratorischer Verweis auf Sondersitzungsrecht

Unter Einhaltung dieser Vorgaben kann ein deklaratorisches Sondersitzungsrecht im Bundes-Klimaschutzgesetz für den Fall der Zielverfehlung bzw. Pflichtverletzung festgehalten werden. Ein Herabsetzen der Anforderungen zur verpflichtenden Einberufung einer Sondersitzung nach Art. 39 Abs. 3 S. 3 GG durch einfaches Parlamentsgesetz erweist sich als unzulässig.¹⁹⁰ Ebenso wenig können die Mitglieder des Bundestages verpflichtet werden bei Erreichen des notwendigen Quorums eine Sondersitzung des Bundestages zu verlangen. Damit ist ein de-

klaratorischer Hinweis auf die Möglichkeit der Sondersitzungen im Bundestag im Bundes-Klimaschutzgesetz jedoch nicht ausgeschlossen. So könnte hier etwa im § 8 KSG eine entsprechende Vorschrift eingeführt werden, die beispielsweise durch den Gebrauch einer Soll-Formulierung auf die grundsätzlich bloß deklaratorische Wirkung der Norm und die ohnehin verfassungsrechtlich eingeräumten Möglichkeit der Sondersitzungen hinweist.

2.12.3 Untersuchungsausschuss und deklaratorischer Verweis

Gleiches gilt für die Nennung eines Untersuchungsausschusses „Klimaschutz“. Der Untersuchungsausschuss ist ein wesentliches Instrument der parlamentarischen Kontrolle, vgl. Art. 44 Abs. 1 GG. Gemäß Art. 44 Abs. 1 GG hat der Bundestag das Recht und auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder die Pflicht, einen Untersuchungsausschuss einzusetzen. Der Ausschuss

dient der parlamentarischen Kontrolle und wird zur Sachverhaltsaufklärung herangezogen. Dem folgend ist der Untersuchungsausschuss in der hiesigen Untersuchung vorrangig dafür geeignet die Hintergründe einer Zielverfehlung bzw. eines Ausbleibens adäquater Klimaschutzprogramme zu klären.

¹⁹⁰ Vgl. Magiera (2018), in: Sachs, Grundgesetz, Art. 39, Rn. 23.

3. Fazit

Das am 15. November 2019 verabschiedete Bundes-Klimaschutzgesetz schafft in Konkretisierung des Verfassungsauftrags nach dem Klimaschutzgebot gemäß Art. 20a GG den gesetzlichen Rahmen für den nationalen Klimaschutz. Wegen anhaltender Zielverfehlungen und Pflichtverletzungen nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz waren das Rahmengesetz und die darin geregelten Vorgaben mehrfach Gegenstand politischer und juristischer Streitigkeiten. Die Klima-Governance und damit die Überwachung und Einhaltung der nationalen Klimaschutzziele steht in anhaltender Kritik. Die mit dem Koalitionsbeschluss vom 28. März 2023 und zwischenzeitlich als Referentenentwurf vorliegenden Vorschläge zur Novellierung des Bundes-Klimaschutzgesetzes sind Anlass für weitergehende Kritik an der Klima-Governance. Im Entwurf sind wesentliche Änderungen des Bundes-Klimaschutzgesetzes vorgesehen, die zum Aufweichen der Kontroll- und Nachsteuerungsinstrumente führen können. Vor diesem Hintergrund wurden in dieser Studie Maßnahmen und Mechanismen zur Stärkung der Verbindlichkeit der nationalen Klimaschutzziele untersucht. So soll im Falle unzureichender, d.h. hier sowohl ausbleibender, verspäteter, als auch inhaltlich nicht hinreichender Klimaschutzprogramme eine effektive Kontrolle und Nachsteuerung gewährleistet werden. Im Fokus standen solche Mechanismen und Maßnahmen, die zum einen die Wahrung der Klimaschutzziele sichern, und zum anderen eine Verhaltensänderung seitens der betroffenen Bundesministerien und der Bundesregierung bewirken können. Die so entworfenen Mechanismen und Maßnahmen wurden vor dem Hintergrund höherrangigen Rechts auf ihre Zulässigkeit und Umsetzbarkeit überprüft.

Dabei hat sich gezeigt, dass die wegen ihrer disziplinierenden und sanktionierenden Wirkweise wohl als stärkste Maßnahmen zur Kontrollverschärfung verstandenen Vorschläge verfassungsrechtlich zweifelhaft sind. Dies gilt im Besonderen für die Instrumentalisierung des parlamentarischen Haushaltsbewilligungsrechts zur Disziplinierung der Exekutive während des Haushaltsvollzuges. Zweifel bestehen auch bei der Stärkung einzelner Bundesministerien, sofern hierdurch ressortübergreifende Zuständigkeiten eingeführt würden. Jedoch konnten in der Studie andere verfassungsrechtlich wohl unbedenkliche Maßnahmen und Anpassungsvorschläge identifiziert und entwickelt werden. Neben deklaratorischen Vorschriften zu verfassungsrechtlich determinierten Kompetenzen der beteiligten Akteur*innen, insbesondere der Bundeskanzler*in, stehen im Mittelpunkt des als geeignet identifizierten Maßnahmenkata-

logs die Stärkung des Expertenrates für Klimafragen, etwa durch die Einführung proaktiver Maßnahmenvorschläge, die mögliche Einführung von Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht sowie die Einführung einer mit dem Klimaschutzprogramm zu erlassenden Klima-Zielverfehlungsverordnung bzw. eines Klimazielerfehlungsprogramms. Die bereits an anderer Stelle vorgeschlagene Einführung einer automatischen CO₂-Preiserhöhung erscheint im Lichte der europäischen Vorgaben im europäischen Emissionshandel sowie der nationalen finanzverfassungsrechtlichen Einschränkungen jedenfalls bei einer Eingliederung in den Emissionshandel als unzulässig. Erfolgt hingegen eine weitergehende Anpassung der Energiesteuern, so dass die mit dem Verbrauch der Energieträger anfallenden CO₂-Emissionen Teil der Bemessungsgrundlage wären, stünde auch der Weg zu einer nationalen CO₂-Preiserhöhung offen.

Die in der Studie untersuchten Maßnahmen sollen abschließend nochmals in einer Übersichtstabelle dargestellt und anhand nachfolgender Kriterien einem Vergleich zugeführt werden. Ausgehend vom Ziel der Untersuchung Maßnahmen zu identifizieren und zu entwickeln, die erstens eine Wahrung der nationalen Klimaschutzziele gewährleisten, zweitens eine Verhaltensänderung der Bundesregierung bzw. der Bundesministerien bewirken und drittens rechtlich zulässig sowie machbar sind, sollen drei Bewertungskriterien herangezogen werden. Dies sind: a) der Beitrag der Maßnahme zur Wahrung der Klimaschutzziele gemessen an einer zu vermuteten Treibhausgasreduktion bzw. einem Beibehalten des Transformationspfades; b) die Einflussnahme auf Bundesregierung und Bundesministerien gemessen am Zwang bzw. Handlungsdruck; c) die rechtliche Zulässigkeit gemessen an höherrangigem europäischem Recht und Verfassungsrecht. Die Skala zum Vergleich der Maßnahmen ist gleichermaßen dreigliedrig unterteilt in hohe Beiträge und Einflussnahme, mittlere Beiträge und Einflussnahme und geringe Beiträge und Einflussnahme. Für die Zulässigkeit wird auf Zweifel an der Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht abgestellt. Die so gestaltete Übersichtstabelle ist eine deutliche Vereinfachung der obigen Studienergebnisse und dient ausschließlich dem schnellen und einfacheren Zugang zu den Erkenntnissen. Die mit einer entsprechenden Simplifizierung einhergehenden Unklarheiten sind durch die Lektüre der Studie zu klären.

Maßnahme	Beitrag „Klimaschutzziele“	Einfluss „Verhaltensänderung“	Rechtliche Zweifel der Zulässigkeit
Stärkung des Expertenrates für Klimafragen	Mittel	Mittel	Gering
Bundesverfassungsgericht: Gutachtenverfahren	Gering	Mittel	Gering
Bundesverfassungsgericht: Beschwerdeverfahren	Gering	Hoch	Gering
Klima-Konklave & Klimakabinett	Mittel	Gering	Gering
Klima-Kanzler	Hoch	Gering	Gering
Klima-Notstand	Mittel	Mittel	Gering
CO ₂ -Preisautomatismus	Hoch	Hoch	Hoch ¹⁹¹
Klimacheck & Kompetenzzug	Gering	Mittel	Hoch
Klimazielerträglichkeit & Berücksichtigungsgebot	Mittel	Hoch	Gering
Supra-Ministerium & Bundeskanzleramt	Mittel	Mittel	Mittel
Haushaltsbeschränkungen	Gering	Hoch	Hoch
Bundestag: Sondersitzung & Untersuchungsausschuss	Gering	Gering	Gering

191 Die Einführung einer automatischen CO₂-Preiserhöhung erscheint jedenfalls bei Eingliederung im bestehenden System des europäischen und nationalen Emissionshandels europa- und verfassungsrechtlich zweifelhaft. Für einen finanzverfassungsrechtlich zulässigen Automatismus wäre eine Anpassung der Energiesteuern erforderlich.

4. Literaturverzeichnis

Agora Energiewende (2021): Sechs Eckpunkte für eine Reform des Klimaschutzgesetzes - Konsequenzen aus dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts und der Einigung zum EU-Klimaschutzgesetz. Abgerufen am 23.05.2023 von: https://static.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2021/2021_04_KNDE45/A-EW_212_Eckpunkte-Klimaschutzgesetz-2021_WEB.pdf.

Agora Energiewende (2022): Die Energiewende in Deutschland – Stand der Dinge 2022, Abgerufen am 05.06.2023 von: https://static.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2022/2022-10_DE_JAW2022/A-EW_283_JAW2022_WEB.pdf.

Antoni, Johannes/Rodi, Michael (2019): Möglichkeit einer flankierenden CO₂-Bepreisung durch öffentliche Abgaben, online abgerufen am 23.06.2023 unter: https://www.ikem.de/wp-content/uploads/2019/02/20190129_CO2-Bepreisung_Kohleausstieg_ENavi_Paper.pdf.

Beck, Silke et al. (2014): Towards a Reflexive Turn in the Governance of Global Environment Expertise, in: GAIA 2014, 23, 2, S. 80-87.

Beckmann, Martin (2021): Das Bundesverfassungsgericht, der Klimawandel und der „intertemporale Freiheitsschutz“, in: Zeitschrift für Umwelt- und Planungsrecht (UPR) 2021, Heft 7, S. 241-251.

Berkemann, Jörg (2020): Mit Mut und Dogmatik die Luftreinhaltung gegen die öffentliche Hand durchsetzen: Das VG Stuttgart zeigt die nötige rechtsstaatliche Phantasie, Verfassungsblog, 2020/1/26, <https://verfassungsblog.de/mit-mut-und-dogmatik-die-luftreinhaltung-gegen-die-oeffentliche-hand-durchsetzen/>, DOI: 10.17176/20200126-225959-0.

BMU (2014): Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 - Kabinettsbeschluss vom 3. Dezember 2014, online abrufbar unter: https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Aktionsprogramm_Klima-schutz/aktionsprogramm_klima-schutz_2020_broschuere_bf.pdf. Abgerufen am 05.06.2023.

BMU (2016): Klimaschutzplan 2050 – Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung, online abrufbar unter: https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/klimaschutzplan-2050.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

Böhret, Carl (2006): Bessere Rechtsvorschriften durch Gesetzesfolgenabschätzung? Ein Uralt-Thema, in: Verwaltung und Management 2006, Vol. 12, No. 6, S. 284-292.

Bormacher, Elmar (2020): Brennstoffemissionshandelsgesetz – BEHG Anpassung der Gas- und Wärmeverträge notwendig?, abgerufen am 06.06.2023 von: <https://enerko.de/wp-content/uploads/2020/06/200615-Whitepaper-BEHG-Anpassung.pdf>.

Bundesregierung (2021): Koalitionsvertrag 2021 – Mehr Fortschritt wagen, Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, abgerufen am 06.06.2023 von: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/1f422c60505b6a88f8f3b3b5b8720bd4/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1>.

Burmeister, Frank (1998): Gutachten des Bundesverfassungsgerichts zu völkerrechtlichen Verträgen, Duncker und Humblot Verlag, Berlin.

Busse, Volker (2018): Geschäftsordnung der Bundesregierung – Online-Kommentar, 3. Auflage, Baden-Baden, Nomos Verlag.
Corbera, Esteve/Calvet-Mir, Laure/Hughes, Hannah/Paterson, Matthew (2015): Patterns of authorship in the IPCC Working Group III report, in: Nature Climate Change 2015, S. 94-100.

Detterbeck, Steffen (2005): Innere Ordnung der Bundesregierung, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts, Band III, 3. Auflage, § 66, S. 1159-1200, C.H. Beck Verlag, München.

Diekmann, Jochen (2012): EU-Emissionshandel: Anpassungsbedarf des Caps als Reaktion auf externe Schocks und unerwartete Entwicklungen?, Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes, abgerufen am 14.06.2023 von: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/461/publikationen/4378.pdf>.

Engel, Gernot-Rüdiger (2022): Brennstoffemissionshandelsgesetz – Kommentar, Erich Schmidt Verlag, Berlin.

Expertenrat für Klimafragen (2022): Zweijahresgutachten 2022 - Gutachten zu bisherigen Entwicklungen der Treibhausgasemissionen, Trends der Jahresemissionsmengen und Wirksamkeit von Maßnahmen (gemäß § 12 Abs. 4 Bundes-Klimaschutzgesetz), abgerufen am 06.06.2023 von: https://expertenrat-klima.de/content/uploads/2022/11/ERK2022_Zweijahresgutachten.pdf.

- Franzius, Claudio (2019): Auf dem Weg zum Klimaschutzgesetz, in: Zeitschrift für das gesamte Recht der Energiewirtschaft (EnWZ) 2019, S. 435-442.
- Frenz, Walter (2012): Emissionshandelsrecht – Kommentar zu TEHG und ZuV 2020, 3. Auflage, Springer, Heidelberg.
- Frenz, Walter (2021): Das novellierte Klimaschutzgesetz, in: Natur und Recht 2021, Heft 43, S. 583-588.
- Fellenberg, Frank/Guckelberg, Annette (2022): Kommentar Klimaschutzrecht, C.H. Beck Verlag, München.
- Gröpl, Christoph (2019): Bundeshaushaltsordnung, Landeshaushaltsordnungen – Kommentar, 2. Auflage, C.H. Beck Verlag, München.
- Heise, Kristian (2018): Haushaltssperren im Recht des Bundes, der Länder und der Kommunen, Duncker und Humblot Verlag, Berlin.
- Hilf, Meinhard (1997): Gutachten des BVerfG zu völkerrechtlichen Verträgen?, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 1997, Heft 7, S. 270-273.
- Ifeu (2022): Klimaschutz im Gebäudebereich: Erklärungen für stagnierende CO₂-Emissionen trotz erfolgreicher Sanierungsmaßnahmen, abgerufen am 06.06.2023 von: https://static.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2021/2021_02_Gebaeudekonsens/2022-09-21_Klimaschutz_im_Gebaeudebereich.pdf.
- Kahl, Wolfgang (2018): Nachhaltigkeitsverfassung, Tübingen, Mohr Siebeck Verlag.
- Kalis, Michael (2022): Justitiabler Klimaschutz in Deutschland – Welchen Beitrag können Gerichte zum Klimaschutz leisten?, Wiesbaden, Springer Verlag.
- Karpen, Ulrich (2002): Der Richter als Ersatzgesetzgeber, Nomos Verlag, Tübingen.
- Kingreen (2020): Zwangshaft gegen staatliche Amtsträger wegen Nichteinhaltung umweltrechtlicher Verpflichtungen, in: JURA 2020, S. 878.
- Klinski, Stefan/Keimeyer, Friedhelm (2019): Zur finanzverfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines nationalen Zertifikatehandels für CO₂-Emissionen aus Kraft- und Heizstoffen, online abgerufen am 23.06.2023 unter: https://www.oeko.de/fileadmin/oeko-doc/Verfassungsrecht_Emissionshandel_Gebaeude-Verkehr.pdf.
- Klinger, Remo: Klagerechte zur Durchsetzung des Bundes-Klimaschutzgesetzes, in: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 2020, S. 259-265.
- Kloepfer, Michael (2011): Gesetzgebungsoutsourcing – Die Erstellung von Gesetzentwürfen durch Rechtsanwälte, in: Neue Juristische Wochenzeitschrift (NJW) 2011, S. 131-134.
- Kuhl, Thomas (1993): Der Kernbereich der Exekutive, Baden-Baden, Nomos-Verlag.
- Leisner, Walter (2002): Der Superminister: Machtverlust für Kanzler, Regierung, Parlament, Sozialpartner?, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 2002, Heft 12, S. 501-503.
- Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian (2018): Grundgesetz Kommentar, Band 2, 7. Auflage, C.H. Beck Verlag, München.
- Münkler, Laura (2020): Expertokratie – Zwischen Herrschaft kraft Wissens und politischem Dezisionismus, Tübingen, Mohr Siebeck Verlag.
- Payandeh, Mehrdad (2021): The role of courts in climate protection and the separation of powers, S. 62-80, in: Kahl, Wolfgang/Weller, Marc-Philippe (Hrsg.): Climate Change Litigation – A Handbook, München, Oxford, Baden-Baden, C.H. Beck Verlag sowie Hart Publishing und Nomos Verlag.
- Rashidi, Pedram/Lyons, Kristen (2021): Democratizing global climate governance? The case of indigenous representation in the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), in: Globalizations 2021, S.-16.

- Rodi, Michael/Kalis, Michael (2022): Klimaklagen als Instrument des Klimaschutzes, in: Klima und Recht (KlimR) 2022, S. 5-10.
- Rodi et al. (2019): Verfassungsmäßigkeit des Entwurfs zum Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BEHG-E), abgerufen am 06.06.2023 von: https://www.ikem.de/wp-content/uploads/2019/11/2019-11-05_IKEM_Kurzgutachten_BEHG-E_final.pdf.
- Sachs, Michael (2021): Grundgesetz Kommentar, 9. Auflage, C.H. Beck Verlag, München.
- Saurer, Johannes (2020): Grundstrukturen des Bundes-Klimaschutzgesetzes, in: Natur und Recht 2020, Heft 42, S. 433-439.
- Scharlau, Jan et al. (2020): Das Bundes-Klimaschutzgesetz, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2020, S. 1-8.
- Schink, Alexander (2021): Das Berücksichtigungsgebot des § 13 Klimaschutzgesetz, in: Natur und Recht 2021, Heft 43, S. 1-7.
- Schlacke, Sabine (2020): Klimaschutzrecht im Mehrebenensystem, in: Zeitschrift für das gesamte Recht der Energiewirtschaft (EnWZ) 2020, S. 355-363.
- Schmieszek, Hans-Peter (2013): Großkanzleien als Ersatzgesetzgeber, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZPR) 2013, S. 175-181.
- Schönberg, Philipp (2022): Die Klimaziele werden nicht dadurch erreicht, dass man sie abschafft, Verfassungsblog, 2022/11/16, <https://verfassungsblog.de/die-klimaziele-werden-nicht-dadurch-erreicht-dass-man-sie-abschafft/>, DOI: 10.17176/20221116-215610-0.
- Schönberger, Philipp (2023): Niemand steht über dem (Klimaschutz-)Gesetz, VerfBlog, 2023/1/26, <https://verfassungsblog.de/niemand-steht-uber-dem-klimaschutz-gesetz/>, DOI: 10.17176/20230127-081753-0.
- Steinbach, Armin (2017): Rationale Gesetzgebung, Tübingen, Mohr Siebeck Verlag.
- Taebi, Behnam/Safari, Azar (2017): On Effectiveness and Legitimacy of ‘Shaming’ as a Strategy for Combatting Climate Change, in: Science and Engineering Ethics 2017, Vol. 23, S. 1289-1306.
- Thomas, Stefan et al. (2019): Ein CO₂-Preis als Instrument der Klimapolitik – notwendig, aber nur im Gesamtpaket wirkungsvoll und sozial gerecht, Wuppertal Paper 195, abgerufen am 06.06.2023 von: <https://epub.wupperinst.org/frontdoor/deliver/index/docId/7340/file/WP195.pdf>.
- Verheyen, Roda/Hefß, Franziska/Peters, John/Schöneberger, Philipp (2023): Das Gebot der Berücksichtigung des Klimaschutzes auf Vorhabenebene – de lege lata und de lege ferenda, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2023, S. 113 ff.
- Vollmer, Miriam (2020): Das Brennstoff-Emissionshandelsgesetz (BEHG), in: Natur und Recht 2020, Heft 42, S. 237-241.
- Voßkuhle, Andreas (2005): Sachverständige Beratung des Staates, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts, Band III, 3. Auflage, § 46, S. 425-476, C.H. Beck Verlag, München.
- Wagner, Hellmut (1999): Gesetzesfolgenabschätzung – Modeerscheinung oder Notwendigkeit?, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 1999, Heft 11, S. 480-486.
- Wagner, Gerhard (2021): Klimaschutz durch Gerichte, in: Neue Juristische Wochenzeitschrift (NJW), 2021, S. 2256-2263.
- Willert, Juliane/Nesselhauf, Lea (2023): Dürfte die Bundesregierung die Sektorziele abschaffen?, in: Klima und Recht (KlimR) 2023, Heft 5, S. 135-140.



IKEM