

CLIMATE CHANGE

64/2021

Die Koordination von Klimaschutzzielen: Analyse des Klimaschutzgesetzes und der Maßnahmengesetze am Beispiel des EEG

Kurzgutachten

von:

Hannah Scheuing, Thorsten Müller
Stiftung Umweltenergierecht, Würzburg

Herausgeber:

Stiftung Umweltenergierecht, Herausgeber Umweltbundesamt

CLIMATE CHANGE 64/2021

Ressortforschungsplan des Bundesministeriums für
Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

Forschungskennzahl 3718 43 105 0
FB000357/ZW,ANH,3

Die Koordination von Klimaschutzzielen: Analyse des Klimaschutzgesetzes und der Maßnahmengesetze am Beispiel des EEG

Kurzgutachten

von

Hannah Scheuing, Thorsten Müller
Stiftung Umweltenergierecht, Würzburg

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Impressum

Herausgeber

Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
buergerservice@uba.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

■/[umweltbundesamt.de](http://www.umweltbundesamt.de)

■/[umweltbundesamt](http://www.umweltbundesamt.de)

Durchführung der Studie:

Stiftung Umweltenergierecht
Friedrich-Ebert-Ring 9
97072 Würzburg

Abschlussdatum:

September 2021

Redaktion:

Fachgebiet V 1.3 – Erneuerbare Energien | Renewable Energies
Matthias Futterlieb, Max Werlein

Publikationen als pdf:

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen>

ISSN 1862-4359

Dessau-Roßlau, Oktober 2021

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Kurzbeschreibung: Die Koordination von Klimaschutzzielen: Analyse des Klimaschutzgesetzes und der Maßnahmengesetze am Beispiel des EEG

Durch die Einführung des KSG sollte die deutsche Klimaschutzpolitik zentral koordiniert und gesteuert sowie ein übergreifender Rahmen für bestehende oder noch zu ergreifende Einzelmaßnahmen geschaffen werden, durch die letztendlich die Emissionsreduktionsziele erreicht werden. Das Kurzgutachten untersucht am Beispiel des Zusammenspiels zwischen dem KSG und der Steuerung des Ausbaus erneuerbarer Energien durch das EEG 2021, wie sich die Ziele dieses übergreifenden Rahmens mit den zu dessen Ausfüllung aufgestellten Zielen der Fachgesetze verhalten. Dabei werden im Rahmen des Gutachtens sowohl die Zieldefinitionen als auch die in beiden Gesetzen verankerten Zielkontrollmechanismen untersucht. Das Kurzgutachten vergleicht die Regelungen in den Gesetzen und untersucht diese auf bestehende Verknüpfungen. Die hierdurch gezogenen Schlüsse können – unter Berücksichtigung der jeweils geltenden Besonderheiten - auch auf die Verbindung des KSG zu anderen Einzelmaßnahmen übertragen werden.

Abstract: The coordination of climate protection goals: Analysis of the climate protection law and implementing laws using the example of the EEG

The intention behind the introduction of the KSG was to centrally coordinate and steer German climate protection policy and to create an overarching framework for existing or yet-to-be-implemented measures that will ultimately achieve the emission reduction targets. Using the example of the interaction between the KSG and the EEG 2021, which controls the expansion of renewable energies, this brief report examines how the objectives of this overarching framework relate to the objectives of the sectoral laws set up to fulfill it. In doing so, the report examines both the definition of targets as well as the target control mechanisms anchored in both laws. The report compares the regulatory structures in both laws and examines them for existing links. The conclusions drawn from this can in principle also be applied to the linkage between the KSG and other measures, taking into account the particularities applicable in each individual case.

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	8
Abkürzungsverzeichnis	9
Zusammenfassung.....	11
Summary	14
1 Unzureichende Zielarchitektur im deutschen Klimaschutzrecht?	16
2 Ziele in KSG und EEG 2021.....	18
2.1 Das KSG als planerisches Gesetz	18
2.2 Aufgaben und Ausgestaltungsmöglichkeiten von Zielen in Klimaschutzgesetzen	19
2.3 Ziele im KSG und im Klimaschutzprogramm 2030	19
2.3.1 Zielarchitektur.....	19
2.3.2 Emissionsbudgets und Aufteilung.....	21
2.3.3 Konkretisierung der Ziele und Budgets.....	24
2.4 Ziele und Ausbaupfade im EEG 2021	26
2.4.1 Ziele.....	26
2.4.2 Ausbaupfade	26
2.4.3 Ausschreibungsmengen.....	27
2.5 Verknüpfung der Ziele im KSG und der Maßnahmen zur Zielerreichung im EEG.....	31
2.5.1 Verschiedenartigkeit der Zielstruktur	31
2.5.2 Zielableitung	33
2.5.3 Möglichkeiten der verstärkten Zielkoordinierung	33
3 Zielkontrollmechanismen in KSG und EEG	38
3.1 Begriff und Verständnis im Rahmen des Gutachtens	38
3.2 Mechanismen im KSG	38
3.2.1 Regelmäßige Berichterstattung	38
3.2.2 Reaktionen auf Zielverfehlungen	40
3.2.3 Öffentlichkeitsbeteiligung.....	41
3.3 Mechanismen im EEG 2021	41
3.4 Verknüpfung.....	43
3.4.1 Verknüpfung bei Zielverfehlungen	43
3.4.2 Synchronisierung des Monitorings	44
4 Zusammenfassung und Fazit	46
4.1 Zusammenfassende Analyse des Verknüpfungsbestands	46
4.1.1 Ziele.....	46

4.1.2	Zielkontrollmechanismen	46
4.2	Fazit	47
5	Quellenverzeichnis	49

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Anlage 3: Jährliche Minderungsziele für die Jahre 2031 bis 2040 (zu § 4).....	21
Tabelle 2:	Anlage 2: Zulässige Jahresemissionsmengen für die Jahre 2020 bis 2030 (zu § 4).	22
Tabelle 3:	Zielmodell EE Ausbau 2030	25

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
BEHG	Bundesemissionshandelsgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BNetzA	Bundesnetzagentur
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
bzw.	beziehungsweise
CH₄	Methan
CO₂	Kohlenstoffdioxid
CRF	Common Reporting Format
Ebd.	Ebenda
EE	Erneuerbare Energien
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EU	Europäische Union
Fn.	Fußnote
ggf.	gegebenenfalls
GG	Grundgesetz
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Ministerien
GW	Gigawatt
HFKW	Teilfluorierte Kohlenwasserstoffe
InnAusV	Innovationsausschreibungsverordnung
i. V. m.	in Verbindung mit
KSG	Bundes-Klimaschutzgesetz
lit.	litera
Mio.	Millionen
MW	Megawatt
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NEKP	Nationaler Energie- und Klimaplan
NF₃	Stickstofftrifluorid
Nr.	Nummer
N₂O	Distickstoffoxid
PA	Paris Agreement (Übereinkommen von Paris) von 2015
PFKW	Perfluorierte Kohlenwasserstoffe
Rn.	Reihennummer
S.	Seite

SF₆	Schwefelhexafluorid
TWh	Terrawattstunde
u. a.	unter anderem
UBA	Umweltbundesamt
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung der Europäischen Union
WindSeeG	Windenergie-auf-See-Gesetz
z. B.	zum Beispiel

Zusammenfassung

Durch die Einführung des Klimaschutzgesetzes (KSG) sollte die deutsche Klimaschutzpolitik zentral koordiniert und gesteuert werden sowie ein übergreifender Rahmen für bestehende oder noch zu ergreifende Einzelmaßnahmen geschaffen werden, durch die letztendlich die Emissionsreduktionsziele erreicht werden. Das KSG ist formal ein einfaches Bundesgesetz, aufgrund seiner planerischen Wirkung soll ihm auch in Bezug auf andere Bundesgesetze aber eine ordnende und richtungsweisende Steuerungsrolle zukommen.

Das Kurzgutachten untersucht am Beispiel des Zusammenspiels zwischen dem KSG und der Steuerung des Ausbaus erneuerbarer Energien durch das EEG 2021, einer der wichtigsten Einzelmaßnahmen des deutschen Umweltenergierechts, wie sich die Ziele dieses übergreifenden Rahmens mit den zu dessen Ausfüllung aufgestellten Zielen der Fachgesetze verhalten. Dabei werden im Rahmen des Gutachtens sowohl die Zieldefinitionen als auch die in beiden Gesetzen verankerten Zielkontrollmechanismen untersucht.

Auf der Zielebene gibt es im KSG ein mittelfristiges Ziel für 2030, das auf sechs Sektoren und für diese vorgegebene Jahresemissionsmengen im Zeitraum 2020 bis 2030 heruntergebrochen wurde. Einzig für den Sektor Energiewirtschaft gibt es nur Jahresemissionsmengen für die Jahre 2020, 2022 und 2030. Für die Einhaltung der jeweiligen Jahresemissionsmengen ist das aufgrund seines Geschäftsbereichs für einen Sektor überwiegend zuständige Bundesministerium verantwortlich. Für den Zeitraum 2031 bis 2040 gibt es zudem sektorübergreifende Jahresminderungsziele. Für die Ableitung von Jahresemissionsmengen aus diesen Zielen gibt es bestimmte Fristen und Vorgaben im Gesetz. Als Fernziel des Gesetzes ist festgehalten, im Jahr 2045 Netto-Treibhausgasneutralität zu erreichen.

Diese Ziele sollen erreicht werden, indem entsprechende Maßnahmen in den sechs Sektoren fortgeführt, ausgebaut oder neu ergriffen werden. Dafür knüpft das KSG an die ohnehin völker- und europarechtlich verpflichtend zu erarbeitende Langfriststrategie – den Klimaschutzplan – an und schreibt für mindestens jede seiner Fortschreibungen die Erarbeitung eines Klimaschutzprogramms vor. Darin legt die Bundesregierung diejenigen Maßnahmen fest, mit denen sie die nationalen Klimaschutzziele in den einzelnen Sektoren erreichen will. Die jeweils überwiegend für die einzelnen Sektoren zuständigen Bundesministerien schlagen dazu auf Basis von wissenschaftlichen Abschätzungen geeignete Maßnahmen vor, um die Ziele erreichen zu können. Soweit dafür Handlungen des Gesetzgebers – sei es durch die Änderung oder Neuschaffung von Fachgesetzen oder in der Rolle des Haushaltsgesetzgebers – erforderlich sind, sind diese nicht im KSG selbst geregelt. Das derzeit gültige „Klimaschutzprogramm 2030“ wurde im Oktober 2019, vor Verabschiedung des KSG, beschlossen.

Im EEG besteht das mittelfristige Ziel, einen Anteil von Strom aus erneuerbaren Energien am Bruttostromverbrauch von 65 Prozent bis 2030 zu erreichen. Der Gesetzgeber geht davon aus, dass der Bruttostromverbrauch im Jahr 2030 580 TWh beträgt, so dass hiervon ein Anteil von 377 TWh EE-Strom sein soll. Um dies kontrollieren zu können, wurde ein jährlicher Strommengenpfad festgeschrieben. Um diese steigenden Strommengen wie geplant einhalten zu können, muss der Anlagenbestand kontinuierlich wachsen. Daher hat der Gesetzgeber zusätzlich zum Strommengenpfad einen Ausbaupfad normiert, in welchem er die Planungen zum Aufwuchs des Anlagenbestandes niedergelegt hat. Dieser ist differenziert in Ausbaupfade für die vier mengenmäßig wichtigsten EE-Technologien – Windenergieanlagen an Land, Windenergieanlagen auf See, Solaranlagen und Biomasseanlagen. Aus diesen Ausbaupfaden leiten sich die Ausschreibungsmengen für die verschiedenen Technologien ab.

Die Jahresemissionsmengen für die einzelnen Sektoren – darunter die Energiewirtschaft – sind zugleich Planwerte für den verbleibenden Ausstoß von Treibhausgasemissionen in den Sektoren, um das Gesamtziel erreichen zu können. Damit kommt den Sektorenzielen eine begrenzende Wirkung zu, die letztendlich dazu führen muss, dass die Vorgaben des KSG den Zielwerten in den einzelnen Maßnahmen des jeweiligen Sektors übergeordnet sein müssen, um eine Gesamtzielerreichung zu gewährleisten. Damit der Ausbau der erneuerbaren Energien diesen übergeordneten Zielen aus dem KSG gerecht werden kann, müsste eine Rückkopplung zwischen den Zielen für den Sektor Energiewirtschaft und dem durch das EEG angestrebten Beitrag hierzu gegeben sein. Eine solche Rückkopplung ist aber weder in der Gesetzesstruktur angelegt, noch in dem Klimaschutzprogramm erkennbar. Letztendlich bleibt die Herleitung des mittelfristigen Ausbauziels der erneuerbaren Energien unklar. Zwar wird in der Gesetzesbegründung zum EEG 2021 auf den Beschluss der Bundesregierung im Klimaschutzprogramm 2030 zur praktischen Umsetzung des Klimaschutzplans 2050 verwiesen¹, aber auch dort findet sich keine nähere fachliche Begründung für dieses Ziel. Es bleibt somit offen, ob der Ausbau den Klimaschutzzielen des KSG entspricht und seine Wirkung im Zusammenspiel mit den sonstigen Maßnahmen des Sektors ausreicht für die Zielerreichung. Dies gilt umso mehr, da sich der Ausbau erneuerbarer Energien im Strombereich zwar formal nur auf den Sektor Energiewirtschaft bezieht, aber infolge der direkten oder indirekten Elektrifizierung von Energieanwendungen mittelbar auch auf andere Sektoren auswirkt².

Um die Herleitung und Festlegung von Zielen in den einzelnen Fachgesetzen wie dem EEG transparenter und nachvollziehbarer zu machen, sind verschiedene Möglichkeiten für eine Fortentwicklung des KSG denkbar. Dazu erscheint es sinnvoll, eine engere Verknüpfung zwischen den übergeordneten Zielen des KSG und den Vorgaben für die Einzelmaßnahmen herzustellen. Dies ist beispielsweise durch genauere Vorgaben für die sektorenweite Steuerung im Klimaschutzprogramm möglich oder regelmäßiger (Neu-)Aufstellungen des Klimaschutzprogramms insgesamt sowie eine engere Einbeziehung des Expertenrats.

Bei den Zielkontrollmechanismen sieht das KSG vor allem eine regelmäßige Berichterstattung über die Einhaltung der Jahresemissionsmengen vor. Hieran angekoppelt ist auch der Umgang mit etwaigen Zielverfehlungen: Bei Überschreiten der Jahresemissionsmengen in einem Sektor ist ein Sofortprogramm aufzulegen, durch das die Maßnahmen des Klimaschutzprogramms ergänzt werden sollen. Dieses Sofortprogramm ist jedoch nicht die einzige Reaktionsmöglichkeit. Alternativ kann die Bundesregierung auch eine Verschiebung der Jahresemissionsmengen zwischen den Sektoren vornehmen.

Für den hier relevanten Sektor der Energiewirtschaft gilt zudem die Besonderheit, dass erstmalig mit dem Berichtsjahr 2023 und danach im Turnus von drei Jahren ein Sofortprogramm bei Überschreiten der Jahresemissionsmengen vorzulegen ist. Daneben sieht das KSG noch zwei weitere Berichte vor: Den jährlich zu erstellenden Klimaschutzbericht und den alle zwei Jahre zu erstellenden Klimaschutz-Projektionsbericht.

Durch das EEG 2021 ist ein Kooperationsausschuss eingeführt worden, in dem Vertreter der Länder und des Bundes sitzen. Durch diesen wird jährlich ein Monitoringbericht zum Stand des Ausbaus der erneuerbaren Energien erstellt und der Bundesregierung vorgelegt. Die Bundesregierung ist verpflichtet, basierend hierauf jährlich über die Entwicklung des Ausbaus der erneuerbaren Energien zu berichten und bei Zielverfehlungen die Gründe hierfür sowie Handlungsempfehlungen, z. B. durch eine Anpassung des Ausbaupfads oder der

¹ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 19/23482, S. 2.

² Diese Feststellung gilt unabhängig von der offensichtlichen Differenz der Ziele im EEG zu den neuen Zielen im KSG.

Ausschreibungsvolumen, vorzulegen. Mit § 88c EEG 2021 steht auch eine Verordnungsermächtigung zur Verfügung, um Ziele und den Ausbaupfad, die jährlichen Zwischenziele des Strommengenpfades, die Ausschreibungsvolumina, die Anzahl der Gebotstermine und die zulässigen Gebotshöchstwerte zu ändern. Erstmals im Jahr 2023 sowie alle weiteren vier Jahre erstellt die Bundesregierung zudem wie auch schon bisher einen Erfahrungsbericht, in dem das EEG evaluiert wird.

Die Zielkontrollmechanismen der beiden Gesetze stehen weitgehend separat nebeneinander, ohne erkennbaren Bezug. Eine wechselseitige Bezugnahme wäre insbesondere bei den Mechanismen als Reaktion auf Zielverfehlungen denkbar. So könnten bestehende Berichte und Erkenntnisse miteinander abgestimmt werden und schneller die notwendigen Maßnahmen erkannt und angegangen werden.

Insgesamt ist das Zusammenspiel zwischen KSG und Einzelmaßnahme – hier EEG – weder strukturell angelegt noch wirklich stark ausgeprägt. Die beabsichtigte planerische Wirkung und Gestaltung durch das KSG ist damit nicht in der Ausprägung gegeben, die dem Anspruch als Koordinationswerkzeug gerecht würde. Eine engere Verknüpfung wäre dabei wünschenswert, um die Erreichung der Klimaschutzziele stärker bereits durch die Ausgestaltung der Klimaschutzinstrumente abzusichern, etwa den für die Erreichung der Klimaschutzziele notwendigen Ausbau der erneuerbaren Energien ohne zeitliche Verzögerung zu ermöglichen und die Rahmenbedingungen im EEG hierfür zu schaffen.

Summary

The intention behind the introduction of the KSG was to centrally coordinate and steer German climate protection policy and to create an overarching framework for existing or yet-to-be-implemented measures that will ultimately achieve the emission reduction targets. Formally the KSG is a simple federal law, but due to its planning mechanism, it is supposed to have a regulating and guiding role in relation to other federal laws.

Using the example of the interaction between the KSG and the EEG 2021, which controls the expansion of renewable energies and is one of the most important measures of German environmental energy law, this brief report examines how the objectives of this overarching framework relate to the objectives of the sectoral laws set up to fulfill it. The report examines the target definitions as well as the target control mechanisms anchored in both laws.

At target level, the KSG has an overarching medium-term target for 2030, which has been broken down into six sectors and annual emission budgets specified for them for the period 2020 to 2030. With the exception of the energy sector which only has annual emission budgets for the years 2020, 2022 and 2030. There are also cross-sectoral annual reduction targets for the period 2031 to 2040. There are specific deadlines and targets in the law for deriving annual emission budgets from these targets. The long-term goal of the law is to achieve net greenhouse gas neutrality in 2045.

These goals are to be achieved by continuing, expanding or introducing appropriate measures in the six sectors. To this end, the KSG focuses on the long-term strategy which is in any case mandatory under international and European law - the climate protection plan -, and stipulates the development of a climate protection program for at least each of its updates. In the Climate Protection Plan, the federal government lays down the measures with which it intends to achieve the national climate targets in each individual sector. The federal ministries primarily responsible for the individual sectors propose suitable measures on the basis of scientific assessments in order to achieve the targets. Insofar as actions by the legislature are required for this purpose - whether by amending or creating new specialized laws or in the role of budget legislator - these are not regulated in the KSG itself. The climate protection program currently valid was adopted in October 2019, before the KSG was passed.

In the EEG, the medium-term goal is to achieve a share of electricity from renewable energies in gross electricity consumption of 65 percent by 2030. The legislator assumes that the gross electricity consumption in 2030 will be 580 TWh, so that a share of 377 TWh of this should be renewable electricity. To be able to control the development, an annual electricity quantity path was established. In order to fulfill these increasing electricity quantities as planned, the number of plants must grow continuously. Therefore, the legislator has laid out an expansion path in addition to the electricity quantity path, in which it has laid down the plans for the growth of the plant portfolio. The expansion path differentiates between the - in terms of volume - four most important RE-technologies: Onshore wind turbines, offshore wind turbines, solar power plants and biomass plants. The tender volumes for the various technologies are also derived from these expansion paths.

To guarantee that the expansion of renewable energies meets the overarching objectives of the KSG, there would have to be a link between the objectives for the energy sector and the contribution to them envisaged by the EEG. However, such a link is neither laid down in the structure of the law, nor is it discernible in the climate protection program.

Ultimately, the derivation of the medium-term expansion target for renewable energies remains unclear. It therefore remains open whether the expansion is in line with the climate protection

targets of the KSG and whether its effect in combination with the other measures in the sector is sufficient to achieve the targets. This is all the more true as the expansion of renewable energies formally only relates to the energy sector, but due to the direct or indirect electrification of energy applications in other sectors, the relevance extends to these sectors as well.

In order to make the derivation and definition of targets in the sectoral laws such as the EEG more transparent and comprehensible, various options for enhancing the KSG are conceivable. To this end, it seems sensible to establish a closer link between the overarching objectives of the KSG and the specifications for the individual measures. This is possible, for example, through more precise specifications for sector-wide control in the climate protection program or more regular (re)compilations of the climate protection program as a whole, as well as closer involvement of the Expert Council.

In terms of target control mechanisms, the KSG primarily provides for regular reporting on compliance with the annual emission budgets. Linked to this is the handling of any missed targets: If annual emission budgets are exceeded in a sector, an emergency program has to be set up to supplement the measures of the climate protection program. However, this emergency program is not the only way to react. Alternatively, the federal government can shift the annual emission budget between the sectors.

For the energy sector, which is relevant here, there is also the special feature that an emergency program must be submitted for the first time in the 2023 reporting year and thereafter every three years if the annual emission budgets are exceeded. In addition, the KSG provides for two further reports: The annual climate protection report and the biennial climate protection projection report.

The EEG 2021 introduced a cooperation committee with representatives of the federal states and the federal government. This committee prepares an annual monitoring report on the status of the expansion of renewable energies and presents it to the federal government. Based on this, the federal government is obliged to report annually on the development of the expansion of renewable energies and, if targets are not met, the reasons for this and give recommendations for action, e.g. by adjusting the expansion path or the tender volumes. § 88c EEG 2021 also provides an authorization to change targets and the expansion path, the annual interim targets of the electricity quantity path, the tender volumes, the number of bidding dates and the permissible maximum bid values via regulation. For the first time in 2023 and every four years thereafter, the federal government will also prepare an experience report evaluating the EEG, as it has done in the past.

The target control mechanisms of the two laws are largely separate from each other, without any discernible reference. A reciprocal reference would be conceivable, especially within the mechanisms for responding to missed targets. In this way, existing reports and findings could be coordinated with one another and necessary measures could be identified and addressed more quickly.

Overall, the interaction between the KSG and individual measures - in this case the EEG - is neither structurally designed nor really strong. The intended planning mechanism and design by the KSG is therefore not present to the extent that would justify its claim to be a coordination tool. Closer linkage would be desirable in order to ensure that the climate protection targets are achieved to a greater extent through the design of the climate protection instruments themselves, for example to enable the expansion of renewable energies necessary for achieving the climate protection targets without delay and to create the framework conditions for this in the EEG.

1 Unzureichende Zielarchitektur im deutschen Klimaschutzrecht?

Die Leitfrage des Vorhabens, in dessen Rahmen dieses Kurzgutachten erarbeitet wurde, ist es, Hemmnisse für den aus Klimaschutzsicht notwendigen Ausbau erneuerbarer Energien zu analysieren und Handlungsempfehlungen zu ihrem Abbau zu geben.

Seit Projektbeginn gab es verschiedene gewichtige Änderungen im hierfür relevanten Rechtsrahmen: Am 18. Dezember 2019 ist das Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG)³ in Kraft getreten. Dieses Gesetz verankert erstmalig die nationalen Klimaschutzziele in einem Bundesgesetz. Zweck des Gesetzes ist es, die Erfüllung der nationalen Klimaschutzziele sowie die Einhaltung der europäischen Zielvorgaben zu gewährleisten (§ 1 KSG). Im Dezember 2020 kam es zudem zu einer Änderung des Erneuerbaren-Energien-Gesetzes (EEG 2021)⁴. In der Gesetzesbegründung wird die Schlüsselfunktion des Ausbaus von erneuerbaren Energien zur Dekarbonisierung der Wirtschaft betont⁵. Im März 2021 hat das Bundesverfassungsgericht das KSG insoweit für mit dem Grundgesetz unvereinbar erklärt, als die Regelungen im ursprünglichen KSG zur „Fortschreibung der Minderungsziele für Zeiträume ab dem Jahr 2031“ nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügten⁶. Das KSG wurde daraufhin in kürzester Zeit insbesondere hinsichtlich der Zielstruktur angepasst⁷. Auch das EEG 2021 wurde im Sommer 2021 teilweise erneut angepasst⁸.

Die Anpassung des EEG 2021 stellt eine wichtige Einzelmaßnahme dar, durch die die Klimaschutzziele – zumindest im Sektor Energiewirtschaft – erreicht werden sollen. Das KSG wiederum ist in seiner Grundkonzeption das Rahmengesetz, das einen Rahmen aufspannt, durch den eine Koordinierung und Überprüfung der jeweils zu ergreifenden Schritte erfolgen soll. Fraglich ist jedoch, ob diese Koordinierung zwischen Einzelmaßnahme und Rahmengesetz ausreichend ausgestaltet ist und wie wirksam die Teile ineinander greifen. Daher wird vorliegend untersucht, wie das Zusammenspiel zwischen KSG einerseits – als Koordinierungswerkzeug für den Klimaschutz und damit übergreifendem Rahmen – und EEG 2021 – als Einzelmaßnahme im Sektor Energiewirtschaft – sachgerecht ausgestaltet ist und damit die Steuerungswirkung entfalten kann, die vom KSG ausgehen soll. Es soll untersucht werden, ob die ausgestaltete Struktur im praktischen Zusammenspiel ein „konsistentes und effizientes Vorgehen zur Erreichung der vorgegebenen [Klimaschutz]Ziele gewährleistet“⁹.

Dafür erfolgt zum einen eine Gegenüberstellung der Ziele aus dem KSG und dem EEG 2021. Untersucht wird, ob die Ziele aufeinander beruhen, miteinander in Bezug oder weitgehend

³ Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019, BGBl. I S. 2513.

⁴ Erneuerbare-Energien-Gesetz vom 21. Juli 2014 (BGBl. I S. 1066), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 21. Dezember 2020 (BGBl. I S. 3138) geändert worden ist.

⁵ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 19/25302, S. 86.

⁶ 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.

⁷ Erstes Gesetz zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes vom 18. August 2021, BGBl. I S. 3905. Bezüglich der Änderungen im Detail siehe sogleich unter 2.3. sowie Deutscher Bundestag, Drucksache 19/30230 und *Müller/Fietze/Scheuing*, Rechtliche Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit des deutschen Bundestages am 21. Juni 2021 zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes (Drs. 19/30230), abrufbar unter https://www.bundestag.de/ausschuesse/a16_umwelt/oeffentliche_anhoerungen?url=L2F1c3NjaHVlc3NI_L2ExNl91bXdlbH0vb2VmZmVudGxpY2hlX2FuaG9lcuVuZ2VuLz0Mzk1Mi04NDM5NTI=&mod=mod544426.

⁸ Erneuerbare-Energien-Gesetz vom 21. Juli 2014 (BGBl. I S. 1066), das zuletzt durch Artikel 11 des Gesetzes vom 16. Juli 2021 (BGBl. I S. 3026) geändert worden ist.

⁹ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 19/14337, S. 19.

unabhängig voneinander stehen. Zum anderen sollen die gesetzlichen Regelungen zur Kontrolle der Zielerreichung betrachtet werden, die sowohl im KSG als auch im EEG 2021 verankert sind. Kern der Schlussfolgerungen wird sein, ob durch die getroffenen Regelungen in der Praxis tatsächlich ein konsistentes Vorgehen erreicht wird oder werden kann und die im EEG 2021 vorgesehenen Ziele sich in den Rahmen des KSG einfügen.

Letztendlich ist diese Thematik nicht nur für das Zusammenspiel zwischen KSG und EEG 2021 relevant. Aus der vorliegenden Analyse können grundsätzliche Erkenntnisse erlangt werden, ob das bundesgesetzliche Vorgehen konsequent an der Erreichung der Klimaschutzziele ausgerichtet ist. Diese können auch als Ansatzpunkte für eine weitere Verknüpfung des Rahmengesetzes KSG mit sektoralen Gesetzen in anderen Bereichen herangezogen werden.

2 Ziele in KSG und EEG 2021

2.1 Das KSG als planerisches Gesetz

Klimagesetze – wie das Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG)¹⁰ – sind Rahmengesetze, die mittels planerischer Steuerung die zukünftige Politik prägen und eine konsistente Klimapolitik gewährleisten sollen¹¹. Ausweislich der Gesetzesbegründung dient das KSG dazu, die Klimaschutzanstrengungen zu verstärken, einen übergreifenden Rahmen¹² für sämtliche Einzelmaßnahmen zu bilden sowie Planungssicherheit und Verantwortlichkeit herzustellen¹³. Gemeinsam mit einer regelmäßigen Erfassung des aktuellen Stands der Minderung der Treibhausgasemissionen soll ein konsistentes und effizientes Vorgehen gewährleistet werden¹⁴. Erklärtes Ziel ist es, eine verbindliche Grundlage für ernsthafte und verlässliche Klimaschutzpolitik zu bilden¹⁵, während die unmittelbare Treibhausgas-Einsparung durch Klimaschutzmaßnahmen erfolgt, die noch separat ergriffen werden müssen¹⁶. Das KSG stellt somit kein Klimaschutzinstrument, sondern ein gesetzliches Koordinierungswerkzeug dar, durch das die zielgerichtete Steuerung der nationalen Klimaschutzpolitik ermöglicht werden soll.

Dem entspricht auch die Struktur des KSG: Während die Ziele unmittelbar im Gesetz verankert wurden, wird bezüglich der zu ergreifenden Einzelmaßnahmen auf Pläne verwiesen, den Klimaschutzplan und das Klimaschutzprogramm.

Der Klimaschutzplan¹⁷ ist die deutsche Langfriststrategie nach dem Übereinkommen von Paris und nach Artikel 15 der Europäischen Governance-Verordnung¹⁸ (§ 2 Nr. 7 KSG). Er wurde im November 2016 durch das Bundeskabinett verabschiedet und legt die klimaschutzpolitischen Grundsätze und Ziele der Bundesregierung dar. Ausgerichtet ist er noch an einem Emissionsminderungsziel von 80 bis 95 Prozent im Jahr 2050 und um 55 Prozent bis 2030¹⁹.

Das Klimaschutzprogramm wiederum dient der Unterlegung des Klimaschutzplans mit quantifizierten Maßnahmen²⁰. Das aktuell gültige Klimaschutzprogramm 2030²¹ ist von Oktober

¹⁰ Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2513), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18. August 2021 (BGBl. I S. 3905) geändert worden ist.

¹¹ Vgl. *Franzius*, Ziele des Klimaschutzrechts, ZUR 2021, 131 (134). *Kment* spricht von einer Koordinations- und Überwachungsfunktion, vgl. *Kment*, Klimaschutzziele und Jahresemissionsmengen – Kernelemente des neuen Bundes-Klimaschutzgesetzes, NVwZ 2020, 1537 (1539).

¹² Als Rahmengesetz wurde das KSG u. a. in der Gesetzesbegründung bezeichnet, siehe Deutscher Bundestag, Drucksache 19/14337, S. 17. Eine andere Bezeichnung ist Hauptgesetz vgl. *Franzius*, Ziele des Klimaschutzrechts, ZUR 2021, 131 (135).

¹³ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 19/14337, S. 2 sowie S. 17.

¹⁴ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 19/14337, S. 2.

¹⁵ Vgl. *Klinski/Scharlau/von Swieykowski-Trzaska/Keimeyer/Sina*, Das Bundes-Klimaschutzgesetz, NVwZ 2020, 1 (8).

¹⁶ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 19/14337, S. 17.

¹⁷ BMU, Klimaschutzplan 2050. Klimapolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung, November 2016.

¹⁸ Verordnung (EU) Nr. 2018/842 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris, ABl. EU, 19. 6. 2018, L 156, S. 26.

¹⁹ Vgl. BMU, Klimaschutzplan 2050, S. 6 und 7.

²⁰ Ebd., S. 78.

²¹ Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050 vom Oktober 2019.

2019 und damit vor der Verabschiedung des KSG entstanden und nachträglich gesetzlich im Abschnitt 3 – Klimaschutzplanung – in § 9 KSG verankert worden²².

2.2 Aufgaben und Ausgestaltungsmöglichkeiten von Zielen in Klimaschutzgesetzen

Um eine zielgerichtete Steuerung nationaler Politik im Bereich Klimaschutz vorzunehmen, ist es zunächst erforderlich zu bestimmen, was überhaupt mit der Klimapolitik erreicht werden soll. Die Frage nach dem Was wird durch die Setzung von Klimaschutzzielen beantwortet.

Alle weiteren Punkte – Wie erreichen wir die Ziele und wer ist hierfür zuständig, wie gut werden diese erfüllt und wen wollen wir am Prozess beteiligen? - schließen sich hieran an. An die Ziele muss sich die planerische Ebene anpassen und hierauf abgestimmt werden. Die Kontrollmechanismen wiederum werden erst durch die Bestimmung des Kontrollmaßstabs – die Ziele – wirksam. Durch die Ziele wird die Richtung, in die sich die Wirtschaft und Gesellschaft entwickeln muss, bestimmt, so dass sie den Akteuren Orientierung geben, und an ihnen wird Erfolg und Misserfolg des politischen Handelns bewertet²³.

Ziele können dabei quantitativ oder qualitativ ausgestaltet werden. Qualitative Ziele beschreiben einen gewünschten Zustand, der erreicht werden soll. Ein Beispiel hierfür wäre eine „kohlenstoffarme, klimaresistente und nachhaltige Wirtschaft bis zum Ende des Jahres 2050“²⁴. Quantitative Ziele hingegen legen etwa in Zahlen ausgedrückte Emissionsreduktionen fest. Diese werden typischerweise für sämtliche Treibhausgasemissionen insgesamt bestimmt, es ist aber auch möglich, nur bestimmte Treibhausgase zu umfassen. Quantitative Ziele können als einmaliges Ziel ausgedrückt werden (beispielsweise eine Reduktion um mindestens 80 Prozent bis 2050), oder auch als Budget beschrieben werden. Durch Emissionsbudgets wird festgelegt, wie viele Treibhausgase innerhalb des Budgetzeitraums insgesamt emittiert werden dürfen.

Eine weitere Frage, die für die Setzung von Klimaschutzzielen zu beantworten ist, ist die Frage, ob eher kurz-, mittel- oder langfristige Ziele oder eine Kombination der Ziele festgelegt werden soll. Eng hiermit verknüpft ist auch die Frage, wie oder wann zukünftig weitere Ziele beschlossen werden sollen oder wann eine Anpassung bestehender Ziele erfolgt oder erfolgen muss. Ein solcher Anpassungsbedarf kann sich bei Mitgliedstaaten der EU insbesondere aus Vorgaben des europäischen Rechts ergeben²⁵.

2.3 Ziele im KSG und im Klimaschutzprogramm 2030

2.3.1 Zielarchitektur

In § 1 S. 3 KSG wird Bezug genommen auf das Übereinkommen von Paris und damit auf eine Begrenzung der globalen Durchschnittstemperatur deutlich unter 2 Grad Celsius, möglichst auf

²² Keine Änderung erfolgt insoweit durch das am 23.06.2021 vom Bundeskabinett beschlossenen „Klimaschutz Sofortprogramm 2022“, vgl. <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Klimaschutz/klimaschutz-sofortprogramm.html>.

²³ Vgl. *Franzius*, Ziele des Klimaschutzrechts, ZUR 2021, 131 (132). Weitere Funktionen von Klimaschutzzielen nennt *Saurer*, Klimaschutz global, europäisch, national – Was ist rechtlich verbindlich?, NVwZ 2017, 1574.

²⁴ So lautete § 3 Abs. 1 Climate Action and Low Carbon Development Act 2015 aus Irland, der mittlerweile zu einem quantitativeren Ziel geändert wurde.

²⁵ Für eine übersichtliche Darstellung hierzu siehe *Albrecht*, Das Klimaschutzgesetz des Bundes – Hintergrund, Regelungsstruktur und wesentliche Inhalte, NuR 2020, 370 (371 ff.).

1,5 Grad Celsius, Art. 2 Abs. 1 lit. a PA²⁶. In der ursprünglichen Fassung des KSG 2019 war das Ziel der Treibhausgasneutralität weniger eindeutig als in dem zeitgleich geschaffenen § 1 S. 1 BEHG²⁷ enthalten, sondern lediglich durch eine indirekte Bezugnahme verankert. § 1 S. 3 a. F. KSG schien eine Distanzierung des Gesetzgebers vom Ziel der Treibhausgasneutralität zu enthalten, indem es nicht als eigenes Ziel statuiert wurde, sondern lediglich auf „das Bekenntnis der Bundesrepublik Deutschland aus dem Klimagipfel der Vereinten Nationen am 23. September 2019 in New York, Treibhausgasneutralität bis 2050 als langfristiges Ziel zu verfolgen“, und damit eine Äußerung der Bundesregierung verwiesen wurde. Weil dieses Ziel damit nicht direkt normiert, sondern lediglich indirekt erwähnt wurde, wurde es als noch unbestimmt und aufgrund der losen Formulierung, Treibhausgasneutralität lediglich als Ziel zu verfolgen, daher ohne Bindungswirkung angesehen²⁸. Dies hat sich mit der Novelle 2021 geändert: Netto-Treibhausgasneutralität²⁹ ist nun als Klimaschutzziel bis zum Jahr 2045 ausdrücklich verankert (§ 3 Abs. 2 S. 1 KSG). Nach 2050 sollen negative Treibhausgasemissionen erreicht werden (§ 3 Abs. 2 S. 2 KSG).

Die nationalen Klimaschutzziele sind als eigenständiger Regelungsgegenstand des Gesetzes in Abschnitt 2 – Klimaschutzziele und Jahresemissionsmengen – enthalten. § 3 Abs. 1 KSG normiert als weitere Klimaschutzziele: Die Treibhausgasemissionen³⁰ sollen im Vergleich zum Jahr 1990 schrittweise gemindert werden. Bis zum Zieljahr 2030 gilt eine Minderungsquote von mindestens 65 Prozent und bis zum Jahr 2040 von mindestens 88 Prozent³¹. Das ursprüngliche Ziel von 55 Prozent Minderung bis 2030 war bereits vor Verabschiedung des KSG im Klimaschutzplan 2050 aus dem Jahr 2016³² festgelegt³³ und wurde durch das KSG erstmalig gesetzlich normiert³⁴. Beim 2030-Ziel handelt sich um ein mittelfristiges quantitatives Ziel. Das mit der Novelle 2021 neu eingeführte Ziel für 2040 stellt dagegen ein eher längerfristiges Ziel dar.

Zusätzlich wurde durch die Novelle 2021 eine neue Anlage 3 eingeführt: Diese enthält jährliche Minderungsziele für die Jahre 2031 bis 2040 (vgl. Tabelle 1). Spätestens im Jahr 2032 hat die Bundesregierung einen Gesetzgebungsvorschlag zur Festlegung der jährlichen Minderungsziele für die Jahre 2041 bis 2045 vorzulegen (§ 4 Abs. 1 S. 7 KSG).

²⁶ Gesetz zu dem Übereinkommen von Paris vom 12. Dezember 2015, vom 28.09.2016, BGBl. II S. 1082.

²⁷ Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (Brennstoffemissionshandelsgesetz – BEHG) vom 12.12.2019 (BGBl. I S. 2728), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 03.11.2020 (BGBl. I S. 2291) zuletzt geändert worden ist.

²⁸ Ähnlich auch *Kment*, Klimaschutzziele und Jahresemissionsmengen – Kernelemente des neuen Bundes-Klimaschutzgesetzes, NVwZ 2020, 1537 (1543). Anders jetzt BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 - 1 BvR 2656/18, juris, Rn. 37.

²⁹ Diese Definition war bereits in § 2 Nr. 9 der Ursprungsfassung des KSG enthalten, ohne dass der Begriff ansonsten verwendet wurde. Die Definition ist unverändert geblieben. Netto-Treibhausgasneutralität beschreibt „das Gleichgewicht zwischen den anthropogenen Emissionen von Treibhausgasen aus Quellen und dem Abbau solcher Gase durch Senken“, wobei das Präfix „Netto“ keine eigenständige Bedeutung hat und daher ohne Änderung in der Sache entfallen könnte.

³⁰ Die umfassten Treibhausgase sowie Treibhausgasemissionen sind in § 3 Nr. 1 und Nr. 2 KSG legaldefiniert.

³¹ Das Ziel für 2040 wurde erstmalig mit der Novelle 2021 eingeführt.

³² Vgl. oben Fn. 17.

³³ Das Ziel wurde 2010 im Energieplan erstmalig benannt, vgl. BMWi/BMU, Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung, 28.10.2010, S. 5.

³⁴ Vgl. *Saurer*, Grundstrukturen des Bundes-Klimaschutzgesetzes, NuR 2020, 433 (435) sowie *Schulze*, Das Klimaschutzgesetz – mehr Recht für den Klimaschutz, EnWZ 2019, 145 (145).

Tabelle 1: Anlage 3: Jährliche Minderungsziele für die Jahre 2031 bis 2040 (zu § 4)

	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040
Jährliche Minderungsziele gegenüber 1990	67%	70%	72%	74%	77%	79%	81%	83%	86%	88%

Eigene Darstellung der Anlage 3 KSG.

Das Ziel ist an europäische oder internationale Klimaschutzziele gekoppelt. Sollten zu deren Erfüllung höhere nationale Ziele erforderlich werden, leitet die Bundesregierung daher die notwendigen Schritte ein (§ 3 Abs. 4 S. 1 KSG)³⁵. Dies wird durch Einbringung eines entsprechenden Änderungsgesetzes erfolgen. Dabei sollen Klimaschutzziele nur erhöht, nicht abgesenkt werden können: das sogenannte Progressionsgebot (§ 3 Abs. 4 S. 2 KSG). Unmittelbar bindet diese Vorgabe nur die Bundesregierung. Da das KSG als einfaches Parlamentsgesetz allerdings den zukünftigen Gesetzgeber nicht bindet, stünde es diesem frei, auch einen gegenteiligen Beschluss zu fassen.

2.3.2 Emissionsbudgets und Aufteilung

Zur Erreichung des Klimaschutzzieles für 2030 wurden regelmäßige jährliche Minderungsziele durch die Vorgabe von Jahresemissionsmengen für sechs Sektoren³⁶ bis zum Zieljahr 2030 festgelegt (§ 4 Abs. 1 i. V. m. Anlage 1 und 2 KSG). Ausgangspunkt ist die lineare Aufteilung der jährlich zulässigen Treibhausgasemissionen zum Erreichen des Klimaschutzzieles in Millionen Tonnen Kohlendioxid-Äquivalenten pro Jahr. Ausgehend vom Emissionsniveau der Sektoren im Jahr 2017, für das die letzten validierten Daten vorliegen, sollen die jährlichen Emissionen linear sinken und im Jahr 2030 die Sektorenziele erreichen. Startjahr im Rahmen des KSG ist das Jahr 2020, dessen Jahresemissionsmenge sich aus dem linearen Minderungspfad 2017-2030 ableitet³⁷. Für die Energiewirtschaft sind allerdings nur für die Jahre 2020, 2022 und 2030 Jahresemissionsmengen angegeben, in den Zwischenjahren sollen die Emissionen möglichst stetig sinken (§ 4 Abs. 1 S. 4 KSG). Diese Jahresemissionsmengen wurde in Folge der Erhöhung des Ziels für 2030 verringert, so dass nunmehr eine schnellere Emissionsreduzierung erfolgen muss.

³⁵ Vgl. auch zu § 4 Abs. 1 S. 5 KSG sogleich unter 2.3.2.

³⁶ Die Sektoren sind: Energiewirtschaft, Industrie, Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft sowie Abfallwirtschaft und Sonstiges, § 4 Abs. 1 KSG.

³⁷ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 19/14337, S. 42.

Tabelle 2: Anlage 2: Zulässige Jahresemissionsmengen für die Jahre 2020 bis 2030 (zu § 4)

Jahresemissionsmenge in Millionen Tonnen CO ₂ -Äquivalent	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Energiewirtschaft	280		257								108
Industrie	186	182	177	172	165	157	149	140	132	125	118
Gebäude	118	113	108	102	97	92	87	82	77	72	67
Verkehr	150	145	139	134	128	123	117	112	105	96	85
Landwirtschaft	70	68	67	66	65	63	62	61	59	57	56
Abfallwirtschaft und Sonstiges	9	9	8	8	7	7	6	6	5	5	4

Eigene Darstellung nach Anlage 2 KSG.

Die Sektoren sowie die ursprünglichen Jahresemissionsmengen im Jahr 2030 (Anlage 2 a. F.) entstammen dem Klimaschutzplan 2050 aus dem Jahr 2016 und orientieren sich jeweils am oberen Rand der dort aufgeführten Reduktionsspannen³⁸. Die Jahresemissionsmengen schreiben für jeden Sektor ein verbindliches Budget an Emissionen fest, das ggf. auch anders zwischen den Jahren verteilt werden kann³⁹. Maßgeblich für die Klimawirkungen ist daher das gesamte Volumen im geregelten zehnjährigen Zeitraum. Durch die Aufteilung auf verschiedene Sektoren wurde auf nationaler Ebene die grundlegende politische Entscheidung getroffen, welcher gesellschaftliche und wirtschaftliche Bereich in Zukunft welchen Beitrag zu leisten hat und damit welche Verantwortung für die Erreichung des mittelfristigen Klimaschutzziels 2030 trägt⁴⁰.

Die Zuordnung der Emissionsquellen der einzelnen Sektoren nach Anlage 1 KSG richtet sich nach dem Quellprinzip und entspricht der Berichterstattung unter der Klimarahmenkonvention (Common Reporting Format, CRF⁴¹). Für die Energiewirtschaft ist in der Quellkategorie CRF 1.A.1 die Verbrennung von Brennstoffen in der Energiewirtschaft, insbesondere in der öffentlichen Strom- und Wärmeproduktion, in Erdölraffinerien sowie im Steinkohlen- und Braunkohlenbergbau, in Kokereien und Brikettfabriken sowie bei der Gewinnung von Rohöl und Erdgas umfasst. Die Quellkategorie CRF 1.A.3.e Pipelinetransport (übriger Transport) enthält insbesondere die Emissionen aus der Verbrennung von Brennstoffen in Gasturbinen der Verdichterstationen an Gaspipelines. Von der dritten umfassten Quellkategorie CRF 1.B flüchtige Emissionen aus Brennstoffen sind diffuse Emissionen umfasst, die während aller Stadien, von der Extraktion fossiler Brennstoffe bis hin zu ihrem abschließenden Gebrauch, freigesetzt

³⁸ BMU, Klimaschutzplan 2050, S. 33. Für den Bereich Energiewirtschaft war eine Spanne von 175-183 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent für das Jahr 2030 angegeben, die einer Minderung der Emissionen gegenüber 1990 um 62-61 Prozent entspricht.

³⁹ Dazu mehr unter 3.2.2.

⁴⁰ *Kment* spricht davon, dass der Gesetzgeber hierdurch dem Wesentlichkeitsgebot entsprochen hat. Vgl. *Kment*, Klimaschutzziele und Jahresemissionsmengen – Kernelemente des neuen Bundes-Klimaschutzgesetzes, NVwZ 2020, 1537 (1540).

⁴¹ Gemeinsames Berichtsformat nach der Europäischen Klimaberichterstattungsverordnung, Durchführungsverordnung (EU) Nr. 749/2014 der Kommission vom 30. Juni 2014 über die Struktur, das Format, die Verfahren der Vorlage und die Überprüfung der von den Mitgliedstaaten gemäß der Verordnung (EU) Nr. 525/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates gemeldeten Informationen (ABl. L 203 vom 11.7.2014, S. 23).

werden können, zum Beispiel Methanemissionen aus dem Kohlebergbau und aus Leitungsverlusten der Erdgasnetze⁴² (Anlage 1 zu §§ 4 und 5 KSG).

Es ist zu beachten, dass das deutsche KSG nicht der bisherigen Zweiteilung auf der europäischen Ebene entspricht, sondern sowohl Bereiche aus dem europaweiten Emissionshandel⁴³ als auch Bereiche aus dem Anwendungsbereich der europäischen Klimaschutzverordnung⁴⁴, die jährliche, linear absteigende Emissionsbudgets für jeden Mitgliedstaat der Europäischen Union ausweist ohne nach Sektoren zu unterscheiden, umfasst. Daher enthält der Sektor Energiewirtschaft weitgehend Bereiche, die dem Emissionshandel unterliegen, aber auch einzelne Bereiche, die den nationalen Reduzierungsvorgaben aus der Klimaschutzverordnung unterliegen (insbesondere kleinere Industrieanlagen oder Kraftwerke mit weniger als 20 MW Feuerungswärmeleistung)⁴⁵. Die den Sektoren vor der Novelle zugewiesenen Jahresemissionsmengen entsprachen ausweislich der Gesetzesbegründung den damals geltenden Vorgaben der europäischen Klimaschutzverordnung⁴⁶. Inwiefern dies zukünftig auch der Fall sein wird, hängt von den Prozessen auf europäischer Ebene ab. Derzeit wird im Rahmen des „Green Deal“ und aufgrund der Erhöhung des EU-weiten Emissionsreduktionsziels für 2030 auf 55 Prozent netto in den kommenden Jahren eine Überarbeitung sowohl der Emissionshandels-Richtlinie, als auch der Klimaschutzverordnung vorgenommen, wobei derzeit noch unklar ist, wie die Aufteilung der Sektoren ausgestaltet sein wird. Um sicherzustellen, dass die Jahresemissionsmengen etwaigen neuen, europäischen Vorgaben entsprechen, sieht § 4 Abs. 1 S. 5 KSG vor, dass die Bundesregierung die in Anlage 2 festgelegten zulässigen Jahresemissionsmengen im Lichte möglicher Änderungen der Europäischen Klimaschutzverordnung und der Europäischen Emissionshandelsrichtlinie überprüft und, soweit dies erforderlich erscheint, spätestens sechs Monate nach deren Inkrafttreten einen Gesetzgebungsvorschlag zur Anpassung der Jahresemissionsmengen vorlegt.

Die mit der europäischen Ebene inkongruente Aufteilung der Sektoren dürfte einer der Gründe sein, warum für den Energiewirtschaftssektor nur vereinzelte Jahresemissionsmengen festgelegt wurden: Alle Bereiche, die dem Europäischen Emissionshandel und damit nicht der Klimaschutzverordnung unterfallen, können nicht dazu führen, dass sich Zahlungsverpflichtungen aufgrund der Klimaschutzverordnung ergeben⁴⁷. Daher besteht in diesem Bereich mehr Flexibilität, die sich der Gesetzgeber erhalten wollte⁴⁸. Zudem sollten die Entwicklungen zum Ausstieg aus der Kohleverstromung abgewartet werden⁴⁹, die auf der Grundlage des Abschlussberichts der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und

⁴² Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 19/14337, S. 40.

⁴³ Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates, ABl. L 275, 25. 10. 2003, S. 32, zuletzt geändert durch Richtlinie (EU) 2018/410 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2018.

⁴⁴ Verordnung (EU) Nr. 2018/842 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris, ABl. EU, 19.06.2018, L 156, S. 26.

⁴⁵ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 19/14337, S. 19. Dies gilt insbesondere für die Sektoren Energiewirtschaft und Industrie. Vgl. *Kment*, Klimaschutzziele und Jahresemissionsmengen – Kernelemente des neuen Bundes-Klimaschutzgesetzes, NVwZ 2020, 1537 (1542).

⁴⁶ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 19/14337, S. 28 sowie Art. 4 Abs. 2 und 3 Klimaschutz-VO i. V. m. Art. 2 und Anhang II Durchführungsbeschluss (EU) 2020/2126.

⁴⁷ Deutschland ist verpflichtet, wenn es die in der Klimaschutzverordnung vorgegebenen Jahresemissionen verfehlt, Emissionszertifikate anderer Staaten zu kaufen. Hierdurch können sich Zahlungsverpflichtungen ergeben, Art. 5 Abs. 4 und 5 Klimaschutzverordnung.

⁴⁸ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 19/14337, S. 18.

⁴⁹ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 19/14337, S. 28.

Beschäftigung“ getroffen wurden. Mit den von der Kommission für den Zeitraum von 2018 bis 2022 vorgeschlagenen Maßnahmen soll im Energiesektor eine CO₂-Minderung von 45 Prozent im Vergleich zu 1990 erreicht werden, im Jahr 2022 somit ein Emissionsniveau von rund 257 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent erzielt werden⁵⁰. Für das Jahr 2030 wurde das Sektorziel des Klimaschutzplans für die Energiewirtschaft zugrunde gelegt (175 Mio. t CO₂). Die in der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ erzielte Einigung gibt insofern die Jahresemissionsmengen im Bereich Energiewirtschaft für die Jahre 2020, 2022 und 2030 vor⁵¹. Das neue Ziel von 108 Mio. t CO₂-Äquivalent stellt im Vergleich eine deutliche Reduzierung dar. Dabei wird auch diesbezüglich davon ausgegangen, dass die Weiterentwicklung des Emissionshandels hierzu wesentliche Beiträge leisten wird. Durch die Zuordnungen werden Minderungen der Treibhausgasemissionen aus dem Stromverbrauch der Energiewirtschaft zugewiesen, unabhängig davon, ob diese durch vom deutschen Gesetzgeber geschaffene Instrumente oder den europäischen Emissionshandel erreicht werden. Andererseits kann so auch eine Verschiebung von Emissionen in die Energiewirtschaft stattfinden, beispielsweise durch eine Zunahme der E-Mobilität, ohne dass dies nach außen erkennbar ist. Solche strukturellen Entwicklungen, die zu intersektoralen Verschiebungen der Emissionen führen, werden bei der Berechnung der Sektoren und der Erstellung der Emissionsberichte nicht berücksichtigt⁵².

Die Aufteilung der jährlichen Minderungsziele in Jahresemissionsmengen für die einzelnen Sektoren im Zeitraum 2031 bis 2045 erfolgt durch Rechtsverordnung der Bundesregierung mit Zustimmung des Deutschen Bundestages (§ 4 Abs. 1 S. 8 i. V. m. Abs. 6 KSG). Die Festlegung erfolgt im Jahr 2024 für die Jahre 2031 bis 2040 und im Jahr 2034 für die Jahre 2041 bis 2045⁵³. Die Jahresemissionsmengen müssen dabei grundsätzlich gleichmäßig absinken sowie mit der Erreichung der nationalen Klimaschutzziele, den jährlichen Minderungszielen und den unionsrechtlichen Anforderungen im Einklang stehen. Zusätzlich ist sicherzustellen, dass in jedem Sektor deutliche Reduzierungen der Treibhausgase erreicht werden. Vor der Änderung oder Festlegung von Jahresemissionsmengen nach dem KSG ist zukünftig unabhängig von dem Anlass der Änderung der Expertenrat für Klimafragen zu hören (§ 12 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 KSG).

2.3.3 Konkretisierung der Ziele und Budgets

Für die Einhaltung der Jahresemissionsmengen und die Vorlage der erforderlichen Maßnahmen ist das überwiegend zuständige Bundesministerium verantwortlich (§ 4 Abs. 4 S. 1 KSG). Die geplanten und zu ergreifenden Maßnahmen sind im Klimaschutzprogramm festgehalten (§ 9 Abs. 1 KSG).

Die Maßnahmen für die Energiewirtschaft sind darin in Abschnitt 3.4.1 festgelegt. Maßnahme 3.4.1.2 sieht vor, dass die erneuerbaren Energien auf einen Anteil von 65 Prozent am Bruttostromverbrauch bis 2030 auszubauen sind. Zusätzlich ist ein Zielmodell für den Ausbau erneuerbarer Energien für das Jahr 2030 formuliert worden, vgl. Tabelle 3.

⁵⁰ Vgl. BMWi, Abschlussbericht Kommission, S. 62 ff.

⁵¹ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 19/14337, S. 42.

⁵² Vgl. Expertenrat für Klimafragen, Bericht zur Vorjahresschätzung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2020, S. 90, Rn. 183.

⁵³ In der ursprünglichen Fassung des KSG war dagegen für den weiteren Reduktionspfad ab 2031 lediglich vorgesehen, dass die Bundesregierung im Jahr 2025 für nicht näher bestimmte weitere Zeiträume nach dem Jahr 2030 jährlich absinkende Emissionsmengen durch Rechtsverordnung festlegen sollte (§ 4 Abs. 6 KSG a. F.). Nach § 4 Abs. 7 S. 2 und 3 KSG muss die Bundesregierung im Jahr 2028 untersuchen, „ob in der Zeit ab dem Jahr 2031 im Lichte dieser Entwicklungen [Anm.: Entwicklung der CO₂-Bepreisung innerhalb der Europäischen Union] auf die Zuweisung von zulässigen Jahresemissionsmengen für einzelne Sektoren verzichtet werden kann“, um ggf. einen „entsprechenden Gesetzgebungsvorschlag“ vorzulegen.

Tabelle 3: Zielmodell EE Ausbau 2030

EE-Technologie	Stromerzeugung in 2030 in TWh*	Installierte Leistung 2030 in GW*
Wind an Land	140-145	67-71
Photovoltaik	90	98
Wind auf See	79-84	20
Biomasse	42	8,4
Wasserkraft und sonstige	21	6

(*) Exakter Strommix und installierte Leistungen sind u. a. abhängig von marktgetriebenem Ausbau und technischem Fortschritt

Quelle: Eigene Darstellung anhand der Darstellung im Klimaschutzprogramm 2030, Oktober 2019, S. 39.

Die Herleitung der Sektorenziele sowie das daraus abgeleitete Zielmodell für den Ausbau erneuerbarer Energien werden weder im Klimaschutzplan noch im Klimaschutzprogramm offengelegt. Es wird darauf verwiesen, dass die Sektorenziele, wie sie im Klimaschutzplan 2050 aus dem Jahr 2016 beschlossen wurden, einer umfassenden Folgenabschätzung unterzogen wurden, in der zwei alternative Zielpfade beschrieben wurden. Einer hatte den Fokus auf Energieeffizienz, der andere auf den Ausbau erneuerbarer Energien⁵⁴. Auswahl und Ausgestaltung der Maßnahmenvorschläge für das Klimaschutzprogramm beruhen neben dieser Folgenabschätzung auch auf weiteren Studien, die nicht offengelegt werden⁵⁵. Bei der Erstellung des derzeit gültigen Klimaschutzprogramms war der Expertenrat nicht beteiligt. Bei der (Aus-) Gestaltung zukünftiger Klimaschutzprogramme hat der Expertenrat für Klimafragen (§ 11 KSG) lediglich eine beschränkte Rolle: Vor Beschluss eines neuen Klimaschutzprogramms ist von dem Expertenrat eine Stellungnahme einzuholen (§ 12 Abs. 3 Nr. 3 KSG). Ein Initiativrecht bezüglich neuer Maßnahmen oder eine laufende Beratung bei sektoralen Gesetzgebungsverfahren, die der Umsetzung der Maßnahmen dienen, steht dem Expertenrat nicht zu⁵⁶. Auch wird der Expertenrat bei dem zu ergreifenden Sofortprogramm bei Überschreitung der Jahresemissionsmengen nicht beteiligt⁵⁷. Mit der Novelle 2021 wurde eingeführt, dass erstmals im Jahr 2022 und dann alle zwei Jahre der Expertenrat für Klimafragen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung ein Gutachten zu bisherigen Entwicklungen der Treibhausgasemissionen, Trends bezüglich der Treibhausgasemissionen und Wirksamkeit von Maßnahmen mit Blick auf die Zielerreichung nach dem KSG vorlegt. Ob und inwieweit der Expertenrat in diesem Gutachten auch auf einzelne aus seiner Sicht wünschenswerte gesetzliche Neuregelungen eingehen wird, wird sich zeigen. Das Gutachten selbst muss jedoch rechtlich weder bei der Erstellung von Klimaschutzprogrammen noch bei der Ergreifung von Einzelmaßnahmen berücksichtigt werden.

⁵⁴ Vgl. Klimaschutzprogramm 2030, S. 16.

⁵⁵ Vgl. Klimaschutzprogramm 2030, S. 16.

⁵⁶ Die Rolle des Expertenrats war ursprünglich weitreichender vorgesehen, vgl. *Klinski/Scharlau/von Swieykowski-Trzaska/Keimeyer/Sina*, Das Bundes-Klimaschutzgesetz, NVwZ 2020, 1 (4). Vgl. für beispielhafte Beteiligungsrechte aus anderen Ländern: Ecologic, *Climate Laws in Europe*, S. 32 f.

⁵⁷ Dazu sogleich unter 3.2.2.

2.4 Ziele und Ausbaupfade im EEG 2021

2.4.1 Ziele

Die Ziele und Grundsätze des EEG 2021 sind zu Beginn festgehalten: Ziel des Gesetzes ist es, den Anteil des aus erneuerbaren Energien erzeugten Stroms am Bruttostromverbrauch auf 65 Prozent im Jahr 2030 zu steigern (§ 1 Abs. 2 EEG 2021). Als Fernziel ist festgeschrieben, dass vor dem Jahr 2050 der gesamte Strom, der im Bundesgebiet⁵⁸ erzeugt und verbraucht wird, treibhausgasneutral erzeugt werden soll (§ 1 Abs. 3 EEG 2021). Der für diese Ziele erforderliche Ausbau der erneuerbaren Energien soll dabei stetig, kosteneffizient und netzverträglich erfolgen (§ 1 Abs. 4 EEG 2021).

Um überprüfen zu können, ob die Geschwindigkeit des Ausbaus mit der Erreichung des Ziels von 65 Prozent Anteil am Bruttostromverbrauch im Jahr 2030 übereinstimmt, wurde ein Strommengenpfad festgelegt. Die Bundesregierung geht von einem Bruttostromverbrauch im Jahr 2030 von 580 TWh aus, von denen somit 377 TWh aus erneuerbaren Energien stammen sollen⁵⁹. Um den Pfad bis dahin transparent zu machen, wurden jährliche Zwischenziele für die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien für die Jahre 2021 bis 2029 festgelegt (§ 4a EEG 2021):

„Um überprüfen zu können, ob die erneuerbaren Energien in der für die Erreichung des Ziels nach § 1 Absatz 2 erforderlichen Geschwindigkeit ausgebaut werden, werden folgende Zwischenziele für die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien festgelegt:

1. 259 Terawattstunden im Jahr 2021,
2. 269 Terawattstunden im Jahr 2022,
3. 281 Terawattstunden im Jahr 2023,
4. 295 Terawattstunden im Jahr 2024,
5. 308 Terawattstunden im Jahr 2025,
6. 318 Terawattstunden im Jahr 2026,
7. 330 Terawattstunden im Jahr 2027,
8. 350 Terawattstunden im Jahr 2028 und
9. 376 Terawattstunden im Jahr 2029.“

2.4.2 Ausbaupfade

Um die steigenden Strommengen entsprechend § 4a EEG 2021 einhalten zu können, muss der Anlagenbestand kontinuierlich wachsen. Denn neben dem dämpfenden Effekt von Maßnahmen zur Reduktion des Strombedarfs kann der steigende Anteil erneuerbarer Energien nur durch zusätzliche Anlagen zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien erreicht werden. Daher hat der Gesetzgeber zusätzlich zum Strommengenpfad nach § 4a EEG 2021 in § 4 EEG 2021 einen Ausbaupfad normiert, in dem er die Planungen zum Aufwuchs des Anlagenbestandes niedergelegt hat.

Da die verschiedenen EE-Technologien je installierter Leistung letztlich jeweils unterschiedliche Strommengen bereitstellen können, hat der Gesetzgeber nicht einen allgemeinen Ausbaupfad festgelegt, sondern differenzierte Ausbaupfade für die vier mengenmäßig wichtigsten EE-Technologien – Windenergieanlagen an Land, Windenergieanlagen auf See, Solaranlagen und

⁵⁸ Staatsgebiet der Bundesrepublik Deutschland einschließlich der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone, § 1 Abs. 3 EEG 2021.

⁵⁹ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 19/25302, S. 87.

Biomasseanlagen – festgeschrieben (§ 4 EEG 2021). In Abweichung von der vorherigen Regelung im EEG 2017 wird nunmehr nicht lediglich der angestrebte jährliche Zubau adressiert, sondern wird für bestimmte Zeitpunkte die Leistung des jeweiligen Gesamtanlagenbestandes als Zielwert festgeschrieben. Die Ziele für das Jahr 2030 entsprechen dabei im Wesentlichen dem unter Tabelle 3 dargestellten Zielmodell aus dem Klimaschutzprogramm: Für Windenergieanlagen an Land ist eine installierte Leistung von 71 GW im Jahr 2030 vorgesehen, für Solaranlagen 100 GW im Jahr 2030, für Biomasseanlagen 8,4 GW im Jahr 2030 (§ 4 Nr. 1, 3, 4 EEG 2021) und für Windenergieanlagen auf See 20 GW im Jahr 2030 (§ 1 Abs. 2 WindSeeG⁶⁰). Zusätzlich sind für Windenergie an Land und Solaranlagen auch Zwischenziele definiert worden. Zweijährlich sind für die Jahre 2022, 2024, 2026 und 2028 entsprechende Werte in § 4 Nr. 1 und Nr. 3 enthalten. Für die Biomasseanlagen fehlt dagegen ein solcher Wert, auch für Windenergie auf See sind Zwischenschritte im Windenergie-auf-See-Gesetz nicht definiert. Infolge der Umstellung von jährlichen Zubaumengen im EEG 2017 auf Ausbauziele für den Gesamtanlagenbestand im EEG 2021 ergibt sich, dass nicht nur die Neuanlagen, sondern auch der Anlagenbestand Regelungsgegenstand des § 4 EEG 2021 sind. Die Zielerreichung ist nur möglich, indem der Neubau und der Rückbau bestehender Anlagen berücksichtigt wird, so dass in Abhängigkeit von der Menge außer Betrieb gehender Anlagen entsprechende Mehranstrengungen beim Anlagenneubau erfolgen müssen (sog. Nettozubau).

„Das Ziel nach § 1 Absatz 2 soll erreicht werden durch

1. eine Steigerung der installierten Leistung von Windenergieanlagen an Land auf
 - a) 57 Gigawatt im Jahr 2022,
 - b) 62 Gigawatt im Jahr 2024,
 - c) 65 Gigawatt im Jahr 2026,
 - d) 68 Gigawatt im Jahr 2028 und
 - e) 71 Gigawatt im Jahr 2030,
2. eine Steigerung der installierten Leistung von Windenergieanlagen auf See nach Maßgabe des Windenergie-auf-See-Gesetzes,
3. eine Steigerung der installierten Leistung von Solaranlagen auf
 - a) 63 Gigawatt im Jahr 2022,
 - b) 73 Gigawatt im Jahr 2024,
 - c) 83 Gigawatt im Jahr 2026,
 - d) 95 Gigawatt im Jahr 2028 und
 - e) 100 Gigawatt im Jahr 2030 und
4. eine installierte Leistung von Biomasseanlagen von 8 400 Megawatt im Jahr 2030.“

Aus der Verknüpfung des Strommengenpfades nach § 4a EEG 2021 und des Ausbaupfades nach § 4 EEG 2021 ergibt sich, dass die Werte zum Anlagenbestand nach § 4 EEG 2021 für das Zieljahr 2030 bereits zu Beginn des Jahres 2030 installiert sein müssen, um im Zieljahr voll einspeisen zu können⁶¹.

2.4.3 Ausschreibungsmengen

Um diese Ausbau(zwischen)ziele erreichen zu können, muss das EEG entsprechende Investitionen anreizen. Dazu stehen verschiedene Mechanismen zur Verfügung:

⁶⁰ Windenergie-auf-See-Gesetz vom 13. Oktober 2016 (BGBl. I S. 2258, 2310), das zuletzt durch Artikel 12a des Gesetzes vom 16. Juli 2021 (BGBl. I S. 3026) geändert worden ist.

⁶¹ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 19/23482, S. 77.

- Für kleine Anlagen mit einer installierten Leistung von bis zu 100 Kilowatt erhalten die Betreiber einen gesetzlichen Anspruch auf Einspeisevergütung (§ 19 Abs. 1 Nr. 2 i. V. m. § 21 Abs. 1 Nr. 1 EEG 2021)⁶² oder Mieterstromzuschlag (§ 19 Abs. 1 Nr. 3 i. V. m. § 21 Abs. 3 EEG 2021).
- Anlagen zur Erzeugung von Strom aus Wasserkraft, Deponiegas, Klärgas, Grubengas oder Geothermie und mittlere Windenergieanlagen an Land und Solaranlagen mit einer installierten Leistung von jeweils bis einschließlich 750 Kilowatt⁶³ sowie für Biomasseanlagen mit einer installierten Leistung bis einschließlich 150 Kilowatt werden im Wege der gesetzlich festgelegten Marktprämie gefördert (§ 19 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. § 20 und § 22 Abs. 2 S. 2 Nr. 1, Abs. 4 S. 2 EEG 2021).
- Für alle anderen Anlagen zur Erzeugung von Strom aus Windenergie, Solarenergie und Biomasse besteht der Anspruch auf Zahlung einer Marktprämie erst bei einer erfolgreichen Teilnahme an einem Ausschreibungsverfahren (§ 19 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. §§ 20, 22 EEG 2021)⁶⁴.

Während bei der Windenergie angesichts der Anlagengröße Ausschreibungen der alleinige Weg zur Erreichung der Ausbau(zwischen)ziele sind⁶⁵, muss der Gesetzgeber für die Solarenergie und Biomasse das Zusammenwirken der verschiedenen Anreizmechanismen abschätzen und Ausbaumolumina als Anteil zur Zielerreichung definieren, damit die Ausbauziele als Summe der Teilbeiträge der drei Förderansätze voraussichtlich erreicht werden. Diese Festlegungen hat der Gesetzgeber durch die Festlegung von Ausschreibungsvolumen und -terminen für die jeweiligen EE-Technologien in §§ 28 bis 28c EEG 2021 vorgenommen; die Ausschreibungsvolumen für Windenergie auf See sind in § 17 Windenergie-auf-See-Gesetz enthalten.

§ 28 Ausschreibungsvolumen und Ausschreibungstermine für Windenergie an Land

„(1) Die Ausschreibungen für Windenergieanlagen an Land finden jedes Jahr zu den Gebotsterminen am 1. Februar, 1. Mai und 1. September statt. In den Jahren 2022 und 2023 findet ferner jeweils ein Gebotstermin für die Ausschreibung der Mengen, für die in dem jeweils vorangegangenen Kalenderjahr bei den Ausschreibungen für Windenergieanlagen an Land nach diesem Gesetz keine Zuschläge erteilt werden konnten, am 1. Dezember statt (Nachholtermin).

(2) Das Ausschreibungsvolumen beträgt

1. im Jahr 2021 4 500 Megawatt zu installierender Leistung, davon 1 600 Megawatt als Sonderausschreibungen,

⁶² Daneben gibt es die Einspeisevergütung als Ausnahmefall auch für größere Anlagen nach § 21 Abs. 1 Nr. 2 und für bestimmte ausgeforderte Anlagen nach § 21 Abs. 1 Nr. 3 EEG 2021, was hier aber vernachlässigt werden kann, da dadurch keine Zubauanreize gesetzt werden.

⁶³ Für auf, an, oder in einem Gebäude oder einer Lärmschutzwand zu errichtende Solaranlagen mit einer installierten Leistung von mehr als 300 Kilowatt bis einschließlich 750 Kilowatt können abweichend von der Grundregelung Gebote bei den Ausschreibungen für Solaranlagen des zweiten Segments abgegeben werden, § 22 Abs. 6 S. 2 EEG 2021. Die Regelung steht im Zusammenhang mit der Beschränkung des Zahlungsanspruchs nach § 48 Abs. 6 EEG 2021 für dieses Anlagensegment.

⁶⁴ Neben den soeben genannten Ausnahmen besteht auch für Pilotwindenergieanlagen nach § 22 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 EEG 2021 eine Ausnahme vom Ausschreibungserfordernis, die hier mangels allgemeiner Anreizwirkung und aufgrund der Verrechnung mit den Ausschreibungsmengen nach § 28 Abs. 3 Nr. 2 lit. b) EEG 2021 ebenfalls unberücksichtigt bleiben kann.

⁶⁵ Zwar fördert das EEG auch Klein(st)windenergieanlagen, diese spielen beim Ausbau aber keine nennenswerte Rolle und können daher für den hier betrachteten Untersuchungsgegenstand unberücksichtigt bleiben.

2. im Jahr 2022 4 000 Megawatt zu installierender Leistung, davon 1 100 Megawatt als Sonderausschreibungen,
3. im Jahr 2023 3 000 Megawatt zu installierender Leistung,
4. im Jahr 2024 3 100 Megawatt zu installierender Leistung,
5. im Jahr 2025 3 200 Megawatt zu installierender Leistung,
6. im Jahr 2026 4 000 Megawatt zu installierender Leistung,
7. im Jahr 2027 4 800 Megawatt zu installierender Leistung und
8. im Jahr 2028 5 800 Megawatt zu installierender Leistung.

Das Ausschreibungsvolumen nach Satz 1 wird jeweils gleichmäßig auf die Gebotstermine eines Kalenderjahres nach Absatz 1 Satz 1 verteilt. (...)“⁶⁶

§ 28a Ausschreibungsvolumen und Ausschreibungstermine für solare Strahlungsenergie

„(1) Die Ausschreibungen für Solaranlagen des ersten Segments finden jedes Jahr zu den Gebotsterminen am 1. März, 1. Juni und 1. November statt. Das Ausschreibungsvolumen beträgt

1. im Jahr 2021 1 850 Megawatt zu installierender Leistung, davon 1 600 Megawatt als Sonderausschreibungen,
2. in dem Jahr 2022 3 600 Megawatt zu installierender Leistung, davon 2 000 Megawatt als Sonderausschreibungen,
3. in den Jahren 2023, 2024 und 2025 jeweils 1 650 Megawatt zu installierender Leistung und
4. in den Jahren 2026, 2027 und 2028 jeweils 1 550 Megawatt zu installierender Leistung.

Das Ausschreibungsvolumen nach Satz 2 wird jeweils gleichmäßig auf die Gebotstermine eines Kalenderjahres verteilt. (...)

(2) Die Ausschreibungen für Solaranlagen des zweiten Segments finden statt

1. in dem Jahr 2021 zu den Gebotsterminen am 1. Juni und 1. Dezember,
2. in dem Jahr 2022 zu den Gebotsterminen am 1. April, 1. August und 1. Dezember und
3. ab dem Jahr 2023 jeweils zu den Gebotsterminen am 1. Juni und 1. Dezember.

Das Ausschreibungsvolumen beträgt

1. im Jahr 2021 300 Megawatt zu installierender Leistung,
- 1a. im Jahr 2022 2 300 Megawatt zu installierender Leistung, davon 2 000 Megawatt als Sonderausschreibungen,
2. in den Jahren 2023 und 2024 jeweils 350 Megawatt zu installierender Leistung,
3. ab dem Jahr 2025 jährlich 400 Megawatt zu installierender Leistung.

Das Ausschreibungsvolumen nach Satz 2 wird jeweils gleichmäßig auf die Gebotstermine eines Kalenderjahres verteilt. (...)“

§ 28b Ausschreibungsvolumen und Ausschreibungstermine für Biomasse

„(1) Die Ausschreibungen für Biomasseanlagen finden jedes Jahr zu den Gebotsterminen am 1. März und 1. September statt.

⁶⁶ Neben der Anpassung des Ausschreibungsvolumens haben sich im Juli 2021 noch Änderungen an § 28 Abs. 3 bis 6 EEG 2021 ergeben, was insbesondere die Regelungen zu Nachholterminen sowie die endogene Mengensteuerung betrifft.

(2) Das Ausschreibungsvolumen beträgt jedes Jahr 600 Megawatt zu installierender Leistung und wird jeweils gleichmäßig auf die Ausschreibungstermine eines Kalenderjahres verteilt. (...)“

§ 28c Ausschreibungsvolumen und Ausschreibungstermine für innovative Anlagenkonzepte

„(1) Die Innovationsausschreibungen nach § 39n finden jedes Jahr zu den Gebotsterminen am 1. April und 1. August statt.

(2) Das Ausschreibungsvolumen beträgt

1. im Jahr 2021 500 Megawatt zu installierender Leistung,
2. im Jahr 2022 700 Megawatt zu installierender Leistung, davon 150 Megawatt für das Zuschlagsverfahren der besonderen Solaranlagen, davon wiederum 100 Megawatt als Sonderausschreibungen,
3. im Jahr 2023 600 Megawatt zu installierender Leistung,
4. im Jahr 2024 650 Megawatt zu installierender Leistung,
5. im Jahr 2025 700 Megawatt zu installierender Leistung,
6. im Jahr 2026 750 Megawatt zu installierender Leistung,
7. im Jahr 2027 800 Megawatt zu installierender Leistung und
8. im Jahr 2028 850 Megawatt zu installierender Leistung.

Das Ausschreibungsvolumen nach Satz 1 wird jeweils gleichmäßig auf die Ausschreibungstermine eines Kalenderjahres verteilt.

(3) (...). In den Jahren 2023 und 2024 erhöht sich das Ausschreibungsvolumen zusätzlich um ein Drittel der Mengen, für die in dem Nachholtermin nach § 28 Absatz 1 Satz 2 des jeweils vorangegangenen Jahres keine Zuschläge für Windenergieanlagen an Land erteilt werden konnten.“

Die Ausschreibungsmengen können aber ebenso wenig wie die erwarteten Zubaumengen im Bereich der Einspeisevergütung und der gesetzlichen Marktprämie als gesicherter Ausbau angesehen werden. Zum einen beinhaltet der Zuschlag als Ergebnis der erfolgreichen Teilnahme an einer Ausschreibung im Rahmen des EEG lediglich ein Recht auf Zahlung nach erfolgter Inbetriebnahme der jeweiligen Anlagenleistung, jedoch keine Pflicht zur Realisierung. Folglich entfällt der im Ausschreibungszuschlag enthaltene Anspruch auf Förderung, wenn die Inbetriebnahme nicht innerhalb der jeweiligen Realisierungszeiträume erfolgt. In diesem Fall ist zwar eine Pönale fällig (§ 55 EEG 2021), die aber keine Gewähr für die Realisierung darstellt, sondern lediglich die Realisierungswahrscheinlichkeit erhöht⁶⁷. Die ausgeschriebenen, bezuschlagten und nicht realisierten Ausschreibungsmengen werden zwar nachgeholt, was allerdings für die Erreichung der angestrebten (Zwischen-)Ziele zu spät sein kann⁶⁸.

Auch der Gesetzgeber zum EEG 2017 hat diesen Zusammenhang gesehen und ging trotz einer Vielzahl von Vorkehrungen zur Steigerung der Realisierungswahrscheinlichkeit⁶⁹ selbst nur von einer Realisierungsquote von 90 Prozent aus⁷⁰. Bei den Ausschreibungen für

⁶⁷ Hierzu zählen u. a. Präqualifikationsanforderungen für die Teilnahme an Ausschreibungen, zu hinterlegende Sicherheiten, Realisierungsfristen und spätere Ausschlussmöglichkeiten bei folgenden Ausschreibungen.

⁶⁸ Vgl. §§ 28 Abs. 5, 28a Abs. 3, 28b Abs. 5, 28c Abs. 4 EEG 2021. Auch die ausgeschriebenen Mengen, die bereits nicht bezuschlagt werden konnten, werden nachgeholt, vgl. §§ 28 Abs. 3 Nr. 1, 28a Abs. 1 S. 4 Nr. 1, Abs. 2 S. 4, 28b Abs. 2 S. 2 Nr. 1, 28c Abs. 3 EEG 2021.

⁶⁹ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 18/8860, S. 158, 205.

⁷⁰ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 18/8860, S. 160.

Windenergieanlagen kommt hinzu, dass das Ausschreibungsvolumen die Menge der später installierten Leistung nahezu absolut begrenzt, da der Ausbau derzeit nicht größer sein dürfte als das Ausschreibungsvolumen⁷¹. Anders ist die Situation bei Biomasseanlagen und besonders bei Solaranlagen. Hier kann ein möglicherweise fehlender Zubau ausgeschriebener Mengen durch einen besser als prognostizierten stattfindenden Zubau im Bereich der gesetzlichen Zahlungsansprüche (teilweise) kompensiert werden.

Zum anderen fallen die Zeitpunkte der Ausschreibung und der Inbetriebnahme zeitlich auseinander und können in verschiedenen Kalenderjahren liegen, so dass kein direkter Zusammenhang zwischen Ausschreibungszeitpunkten und der Erreichung der (Zwischen-)Ziele besteht. Dieses mögliche Auseinanderfallen ist bei Solaranlagen des zweiten Segmentes vermutlich besonders kurz und dürfte regelmäßig weniger als 12 Monate betragen (§ 38f EEG 2021)⁷². Die Realisierungsfristen betragen ansonsten bei Solaranlagen des ersten Segmentes (§ 37 EEG 2021) 24 Monate, bei Windenergieanlagen an Land und Anlagenkombinationen im Rahmen der Innovationsausschreibungen 30 Monate (§ 36e Abs. 1 EEG 2021, § 13 Abs. 1 InnAusV⁷³) und Biomasseanlagen 36 Monate (§ 39e Abs. 1 EEG 2021), so dass ein Auseinanderfallen um bis zu drei Kalenderjahre möglich ist⁷⁴.

2.5 Verknüpfung der Ziele im KSG und der Maßnahmen zur Zielerreichung im EEG

2.5.1 Verschiedenartigkeit der Zielstruktur

Stellt man die Ziele im KSG und im EEG nebeneinander, wird offensichtlich, dass diese verschiedenartig sind und daher nicht ohne Weiteres miteinander in Bezug gesetzt werden können oder gar miteinander vergleichbar sind. Einer direkten Verknüpfung der Ziele im EEG mit den Zielen im KSG stehen die verschiedenen Bezugsgrößen und Bemessungszeitpunkte entgegen.

Das KSG stellt als übergeordnetes Rahmengesetz auf Treibhausgasreduktionen in Prozentpunkten bis 2030 im Vergleich zum Jahr 1990 ab. Es umfasst damit Kohlendioxid (CO₂) ebenso wie Methan (CH₄), Distickstoffoxid (N₂O), Schwefelhexafluorid (SF₆), Stickstofftrifluorid (NF₃), teilfluorierte Kohlenwasserstoffe (HFKW) und perfluorierte Kohlenwasserstoffe (PFKW) (§ 2 Nr. 1 KSG). Welches dieser Treibhausgase in welchem Emissionsumfang zur Erreichung der jeweiligen Reduktionsziele adressiert werden soll, ist aus Sicht des KSG zunächst unerheblich. Denn die Treibhausgasemissionen sind definiert als die „anthropogene Freisetzung von Treibhausgasen in Tonnen Kohlendioxidäquivalent“, so dass eine Umrechnung zwischen den

⁷¹ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 18/8860, S. 205. Perspektivisch ist auch in diesen Bereichen, wie derzeit schon im Bereich der Freiflächen-PV-Anlagen zu beobachten, denkbar, dass es Zubau auch außerhalb des vom EEG geförderten Bereichs geben wird.

⁷² Für dieses Ausschreibungssegment ist zwar keine ausdrückliche Realisierungsfrist mehr vorgesehen, aber wird ein ökonomischer Anreiz gesetzt, schnellstmöglich nach der öffentlichen Bekanntgabe die Anlage in Betrieb zu nehmen. Denn abweichend von § 25 Abs. 1 S. 1 EEG 2021 beträgt der maximale Vergütungszeitraum 252 Monate (=21 Jahre) und damit 12 Monate mehr als bei allen anderen Anlagen, deren anzulegender Wert durch Ausschreibung ermittelt wird. Dieser Zeitraum beginnt aber abweichend von § 25 Abs. 1 S. 3 EEG 2021 nicht erst mit der Inbetriebnahme, sondern bereits mit der öffentlichen Bekanntgabe des Zuschlags (§ 38g EEG 2021).

⁷³ Innovationsausschreibungsverordnung vom 20. Januar 2020 (BGBl. I S. 106), die durch Artikel 15 des Gesetzes vom 21. Dezember 2020 (BGBl. I S. 3138) zuletzt geändert worden ist.

⁷⁴ Bei Windenergieanlagen auf See hängt die Realisierungsfrist vom Fertigstellungstermin für die Offshore-Anbindungsleitung ab und ist daher nicht vergleichbar im Gesetz als Zeitspanne ab Zuschlag definiert, vgl. § 59 WindSeeG.

verschiedenen Treibhausgasen entsprechend ihres jeweiligen Potenzials zur Erderwärmung erfolgt (§ 2 Nr. 2 KSG).

Das EEG 2021 stellt hingegen als Ziel für 2030 auf den Anteil erneuerbarer Energien am Bruttostromverbrauch ab (§ 1 Abs. 2 EEG 2021). Wie sich diese Entwicklung im Hinblick auf die Entwicklung der Treibhausgase auswirken wird, hängt allerdings von verschiedenen Faktoren ab, die das EEG selbst gar nicht direkt adressiert. Eine unmittelbare Übersetzung steigender Anteile erneuerbarer Energien in Treibhausgasreduktionen ist daher nicht möglich. Es steht nicht fest, ob und welche konventionellen Elektrizitätskraftwerke durch zusätzliche Strommengen aus erneuerbaren Energien ihre Produktion reduzieren oder ob bzw. in welchem Umfang durch zusätzliche Strommengen die exportierten Strommengen steigen und der Verdrängungs- und damit Treibhausgasreduktionseffekt nicht in Deutschland erfolgt. Auch wenn dies der Fall ist, gibt es keinen direkten Zusammenhang eines steigenden Anteils erneuerbarer Energien zu einer bestimmten Treibhausgasreduktionswirkung. Denn aufgrund der unterschiedlichen Treibhausgasintensität der verschiedenen konventionellen Elektrizitätskraftwerke kommt es maßgeblich darauf an, welche Kraftwerke ihre Produktion verringern. Dies entscheidet sich letztlich aus der jeweiligen Merit-Order an den Strommärkten, die ihrerseits von vielfältigen Faktoren, etwa den Rohstoff- und Zertifikatspreisen im europäischen Emissionshandel, beeinflusst wird.

Neben den Unterschieden in der zeitlichen Auflösung der Zwischenziele (dazu bereits oben unter Kapitel 2.4) zeigen sich auch im Hinblick auf die rechtliche Verbindlichkeit deutliche Unterschiede zwischen EEG und KSG: Das Treibhausgasreduktionsziel sowie die Jahresemissionsmengen des KSG sind – jedenfalls für die Bundesregierung intern und soweit das KSG auf sie Bezug nimmt – verbindlich (§ 4 Abs. 1 S. 9 KSG)⁷⁵. Das jeweils zuständige Ministerium ist für die Einhaltung verantwortlich und muss bei Verfehlung der Jahresemissionsziele reagieren. Die Regierung wird also durch das KSG selbst rechtlich gebunden und kann nicht rechtmäßig die Vorgaben aus dem KSG missachten oder sich dazu in Widerspruch setzen.

Die Ziele des EEG 2021 sind hingegen rechtlich unverbindliche Orientierungswerte. Eine Verpflichtung, dieses Ziel zu erreichen, kann hieraus nicht abgeleitet werden. So sind auch die Zielpfade lediglich indikative Vorschriften, die der regelmäßigen Überprüfung dienen, aber deren Verfehlung keine Verpflichtung zur Nachbesserung auslösen. Dies gilt gleichermaßen für das 65-Prozent-Ziel des EEG für das Jahr 2030 (§ 1 Abs. 2 EEG 2021), den Ausbaupfad (§ 4 EEG 2021) und den Strommengenpfad (§ 4a EEG 2021). Die fehlende rechtliche Bindungswirkung wird auch im Rahmen der Verordnungsermächtigung nach § 88c EEG 2021 deutlich. Danach wird die Bundesregierung nur ermächtigt und nicht verpflichtet, den Ausbaupfad neu festzusetzen (§ 88c Nr. 1 EEG 2021), den Strommengenpfad neu zu justieren (§ 88c Nr. 2 EEG 2021), das Ausschreibungsvolumen und die Regelungen für die Ausschreibungstermine neu zu regeln (§ 88c Nr. 3 EEG 2021) oder die Höchstwerte neu festzusetzen (§ 88c Nr. 4 EEG 2021). Eine Handlungspflicht statuiert das EEG lediglich für den Fall, dass „aufgrund von Prognosen, die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erstellt worden sein müssen, ein deutlicher Anstieg des Bruttostromverbrauchs bis zum Jahr 2030 zu erwarten ist“ (§ 98 Abs. 3 S. 6 EEG 2021). Doch auch diese Pflicht beschränkt sich darauf, dass die Bundesregierung einen Entwurf für eine Rechtsverordnung nach § 88c EEG 2021 vorlegen muss, nicht jedoch auf deren Verabschiedung. Ob sich darüber hinaus aus der Bindungswirkung der (Zwischen-)Ziele des KSG auch eine Handlungspflicht im EEG 2021 ergeben kann, wenn die Treibhausgasreduktionsziele

⁷⁵ Subjektive Rechte sollen hieraus gerade nicht abgeleitet werden können, § 4 Abs. 1 S. 10 KSG. Ob dies auch für Verbandsklagen gelten kann ist umstritten, siehe u. a. *Klinger*, Klagerechte zur Durchsetzung des Bundes-Klimaschutzgesetzes, ZUR 2020, 259.

des KSG verfehlt werden, bleibt aufgrund der Vorgaben im EEG 2021 zur Verordnung nach § 88c EEG 2021 jedenfalls unklar. Da regelmäßig Lücken zur angestrebten Treibhausgasminderung mit unterschiedlichen Maßnahmen geschlossen werden können, scheint eine solche Verpflichtung zur Nutzung der Verordnungsermächtigung in § 88c EEG 2021 aufgrund der Bindungswirkung nach § 4 Abs. 1 S. 9 KSG nur ausnahmsweise zu bestehen.

2.5.2 Zielableitung

Damit das KSG seiner planerischen Koordinierungsfunktion gerecht werden kann, müssten die verschiedenen zur Zielerreichung erforderlichen Instrumente daran ausgerichtet sein. Nur wenn es ein schlüssiges Gesamtkonzept aller zu ergreifenden und bereits ergriffenen Einzelmaßnahmen gibt, kann die Summe der Einzelbeiträge die Erreichung der Ziele des KSG gewährleisten. Um diese Gesamtsteuerungsleistung erbringen zu können, ist erforderlich, dass bei der Konzeption der Einzelmaßnahmen feststeht, welchen Beitrag diese jeweils beisteuern sollen. Nur dann kann eine zielgerichtete Ausgestaltung erfolgen, damit sie den ihnen jeweils zugewiesenen Beitrag zur Erreichung der Klimaschutzziele leisten können. Diese Transparenz im Hinblick auf den zugeordneten Einzelbeitrag kann durch das KSG selbst oder infolge des durch das KSG vorgesehenen Klärungsprozesses zur Ausgestaltung eines Gesamtkonzeptes erfolgen.

Das KSG stellt mit den jährlichen Sektorenzielen Ziele für jeweils zusammengefasste Bereiche der Gesellschaft auf (§ 4 Abs. 1 i. V. m. Anlage 1 und Anlage 2 KSG). Es macht unmittelbar keine Vorgaben, wie festzulegen ist, mit Hilfe welcher Instrumente diese Ziele erreicht werden können. Das Gesetz enthält auch keine Ansatzpunkte dafür, wie, bei gleichzeitiger Nutzung verschiedener Steuerungsansätze, der jeweilige Zielerreichungsbeitrag ermittelt werden kann. Zwar legt das KSG fest, dass die Bundesregierung ein Klimaschutzprogramm beschließen muss (§ 9 Abs. 1 KSG). Das Klimaschutzprogramm dient dem Zweck, in einer umfassenden Sammlung die verschiedenen Maßnahmen zusammenzustellen, die die Bundesregierung „zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele in den einzelnen Sektoren ergreifen wird“ (§ 9 Abs. 1 S. 2). Ein bestimmtes Vorgehen oder eine spezielle Methodik schreibt das KSG dabei aber nicht vor. Es legt lediglich fest, dass „die Einhaltung der nach § 4 in Verbindung mit Anlage 2 festgelegten zulässigen Jahresemissionsmengen“ Maßstab für das Klimaschutzprogramm ist (§ 9 Abs. 1 S. 3 KSG).

Folglich lässt sich auch nicht nachvollziehen, ob eine Ableitung des Ziels im EEG 2021 auf den Vorgaben des KSG basiert oder anhand anderer Maßstäbe erfolgt ist. Das 65-Prozent-Ziel des EEG 2021 findet sich dagegen im Klimaschutzprogramm 2030. In der Gesetzesbegründung zum EEG 2021 wird ausdrücklich auf das Klimaschutzprogramm 2030 Bezug genommen⁷⁶. Dieses ist jedoch bereits im Oktober 2019 verabschiedet worden und wurde nachträglich verrechtlicht. Auch gibt es keine näheren Angaben im Klimaschutzprogramm dazu, wie die Maßnahmen, insbesondere die Zielhöhe, bestimmt wurde. Dass die Zielsetzung des EEG 2021 nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit dem KSG steht, zeigt sich aber daran, dass das Ausbauziel von 65 Prozent bereits im Koalitionsvertrag aus dem Jahr 2018⁷⁷ benannt war.

2.5.3 Möglichkeiten der verstärkten Zielkoordination

Das Treibhausgasreduktionsziel von insgesamt minus 55 Prozent bis 2030 wurde auf verschiedene Sektoren aufgeteilt⁷⁸. Eine politische Entscheidung, welcher Bereich welchen

⁷⁶ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 19/23482, S. 99.

⁷⁷ Vgl. Koalitionsvertrag der Bundesregierung, S. 71.

⁷⁸ Es gibt kritische Stimmen, ob die vorgesehenen Emissionsmengen zur Erreichung der Ziele des Übereinkommens von Paris ausreichen, vgl. *Kment*, Klimaschutzziele und Jahresemissionsmengen – Kernelemente des neuen Bundes-Klimaschutzgesetzes, NVwZ 2020, 1537 (1541) m. w. N.

Beitrag zur Zielerreichung leisten soll, einschließlich der politischen Zuständigkeit, liegt damit bereits vor. Der weitere Schritt, ein leistungsfähiges Instrumentarium – sei es in Form eines abgestimmten und damit wirksamen Instrumentenmix oder durch ein einzelnes umfassend wirkendes Instrument – zur Erreichung der Ziele vorzuschlagen, obliegt zunächst den zuständigen Ministerien und wird dann durch das Kollegialorgan Bundesregierung beschlossen. Davon losgelöst ist die Implementierung, die regelmäßig vom Gesetzgeber vorzunehmen ist, der für die Schaffung von Gesetzen und das Bereitstellen von Haushaltsmitteln zuständig ist. Die Verpflichtung der Bundesregierung endet folglich dort, wo die Zuständigkeit des Gesetzgebers beginnt. Dieser Punkt bestimmt damit auch die Grenzen der Wirkungen des KSG, das den Gesetzgeber gerade nicht bindet.

Es gibt, wie unter 2.5.2 dargestellt, aber auch für die Bundesregierung keine gesetzliche oder gesetzlich ausgestaltete Verknüpfung der jeweiligen Vorgaben für die einzelnen Sektoren zu den vorzuschlagenden Einzelregelungen, mit denen die KSG-Sektorenziele erreicht werden sollen. Wie und auf welcher methodischen Basis die Entscheidungen zu den Einzelmaßnahmen, die etwa im Klimaschutzprogramm 2030 aufgeführt werden, getroffen worden sind und welchen Beitrag sie zur Zielerreichung jeweils leisten sollen, ist letztendlich unklar⁷⁹. Aufgrund dieser Regelungslücke in der Grundkonzeption des KSG ist eine nachvollziehbare Rückbindung der Einzelmaßnahmen – wie beispielsweise des EEG – an die übergeordneten Klimaschutzziele nicht gegeben. Es ist sogar nicht einmal sichergestellt, dass es ein methodisch konsistentes Vorgehen gegeben hat und damit die Zielerreichung der Vorschläge zu erwarten wäre. Dass das aufgestellte und derzeit gültige Klimaschutzprogramm 2030 nicht geeignet sein dürfte, die bis zur Änderung des KSG geltenden Ziele zu verwirklichen⁸⁰, kann als Indiz dafür herangezogen werden, dass das bisherige, gesetzlich nicht näher ausgestaltete Verfahren zur Bestimmung des Instrumentariums nicht geeignet ist, die Zielerreichung zu gewährleisten. Die intendierte planerische Wirkung des Gesetzes greift insoweit nicht, jedenfalls nicht in transparent nachvollziehbarer Art und Weise.

Darüber hinaus ist festzuhalten, dass eine Erhöhung des übergreifenden 2030-Ziels aufgrund europäischer Vorgaben nach § 3 Abs. 3 KSG oder aufgrund eines nationalen Prozesses keine automatische Revision der zulässigen Jahresemissionsmengen und – zur Erreichung der Ziele noch entscheidender – des Klimaschutzprogramms auslöst. Eine solche Situation ist bei der Novelle des KSG 2021 eingetreten: Neben der Einführung weiterer (Fern-)Ziele wurde auch das Ziel für 2030 erhöht. Die hieraus abgeleiteten Jahresemissionsmengen sind, wie dargestellt, ebenfalls angepasst worden. Es ist gesetzlich nicht vorgesehen, dass nunmehr auch eine Überarbeitung des Klimaschutzprogramms erfolgen muss. Ob und welche zusätzlichen Maßnahmen ergriffen werden, bleibt dadurch der freiwilligen politischen Initiative überlassen⁸¹. Gerade für einen solchen Fall wäre eine Absicherung durch die Pflicht, im Gleichklang mit der Erhöhung der Ziele auch das Klimaschutzprogramm zu erneuern, sachgerecht. Denn ein wirksamer Rahmen erfordert eine Verbindung zwischen Zielen und den Maßnahmen zur Zielerreichung.

Um diese Lücke schließen zu können, stünden verschiedene Regelungsansätze zur Weiterentwicklung des KSG zur Verfügung.

⁷⁹ Ebenso *Kment*, Klimaschutzziele und Jahresemissionsmengen – Kernelemente des neuen Bundes-Klimaschutzgesetzes, NVwZ 2020, 1537 (1539).

⁸⁰ Siehe UBA, Treibhausgasminderwirkung des Klimaschutzprogramms 2030 sowie Prognos (im Auftrag des BMWi), Energiewirtschaftliche Projektionen und Folgeaschätzungen 2030/2050.

⁸¹ Das Ende Juni durch das Bundeskabinett beschlossene „Klimaschutz Sofortprogramm 2022“ ist keine Neuaufstellung des Klimaschutzprogramms, sondern steuert zusätzliche finanzielle Mittel zu bestehenden und neuen Förderprogrammen bei und kündigt verschiedene Gesetzesänderungen an.

Ein Ansatz wäre eine gesetzliche Verpflichtung zu einer **umfassenden und methodisch konsistenten sektorenspezifischen Planung**. Soweit ein Instrumentenmix genutzt werden soll, wäre zu ermitteln, welche Einzelmaßnahme welchen Beitrag leisten soll, um insgesamt das gesetzlich vorgegebene Sektorenziel zu erreichen. Aus einer solchen Planung würde sich dann letztendlich für jede Maßnahme ein quantifizierbarer Beitrag ergeben, etwa ein mengenmäßig zu bezifferndes Ausbauziel der erneuerbaren Energien im EEG als Anteil am Bruttostromverbrauch bis zu einem bestimmten Zeitpunkt. Diese Pflicht könnte zum Beispiel als Konkretisierung der Vorgaben für die Verabschiedung des Klimaschutzprogramms (§ 9 KSG) verankert werden. Aber auch eine gesonderte Regelung wäre denkbar. Letztendlich würde diese spezialgesetzliche verankerte Form der Ermittlung des Beitrags der jeweiligen Einzelmaßnahmen eine Sonderform der Gesetzesfolgenabschätzung darstellen. Die Folgen des jeweiligen Gesetzes, in dem die Einzelmaßnahme geregelt ist, könnten hierdurch hinsichtlich ihres Zusammenwirkens mit anderen Maßnahmen im jeweiligen Sektor erfasst und bewertet werden. Hierdurch könnten zum einen potenzielle Auswirkungen einer Regelung multidimensional analysiert werden, um eine fakten- und wissensbasierte Entscheidung der politischen Entscheidungsträger, zumindest aus der ex ante Sicht, zu ermöglichen⁸². Zum anderen könnte hierdurch könnte auch hinsichtlich des speziellen Koordinierungszwecks des KSG sichergestellt werden, dass bei der Verabschiedung oder Novellierung einzelner Maßnahmen, wie beispielsweise des EEG, stets die Gesamtstruktur mitberücksichtigt werden muss.

Neben der Pflicht zu einer solchen umfassenden sektorenspezifischen Planung sollten **zusätzliche Veröffentlichungs- und Begründungspflichten** normiert werden, die eine öffentliche Nachvollziehbarkeit ermöglichen würden. So könnte insgesamt eine sektorenweite Planung erreicht werden, bei der transparent wäre, welche Annahmen getroffen worden sind und ob auf dieser Grundlage die Zielerreichung – zumindest in der ex ante Betrachtung – mit den vorgeschlagenen Maßnahmen wahrscheinlich ist.

Die Gesetzesfolgenabschätzung ist lediglich informatorischer Art. Sie steht Gesetzesvorhaben nicht entgegen, die von den Planungsergebnissen abweichen, selbst wenn das Ergebnis nicht mit den Sektorenzielen und/oder den übergreifenden Klimaschutzzielen vereinbar wäre. Die Vorgaben einer solchen spezialgesetzlichen Regelung würden wie auch die übrigen Vorgaben des KSG ebenfalls nur die Bundesregierung, nicht aber den Gesetzgeber binden. Dieser könnte weiterhin als demokratisch legitimierte Legislative, rechtlich allein durch die Vorgaben des Grundgesetzes gebunden, nach freien Maßstäben entscheiden, wie Maßnahmen ausgestaltet werden. Spezifische Planungs- und Begründungspflichten würden jedoch den Charakter des KSG als prozeduralen Rahmen passgenau ergänzen.

Soweit eine gesetzliche Verankerung ausscheiden sollte, könnte eine solche Pflicht durch die Stärkung der Gesetzesfolgenabschätzung in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Ministerien (GGO) erfolgen. Dort finden sich bereits heute allgemeine Vorgaben zur Gesetzesfolgenabschätzung, eine auf die Planung im KSG gerichtete spezielle Regelung könnte daher hier verankert werden⁸³.

Neben oder zusätzlich zu einer Verankerung einer solchen näher geregelten Planungspflicht wäre grundsätzlich denkbar, dass **im KSG eine weitere Zwischenebene – innerhalb der einzelnen Sektoren – festgelegt** wird. Zum Beispiel indem dort bereits einzelne Maßnahmen und deren Beitrag zur Zielerreichung vorgegeben werden. Ein solches Vorgehen ist allerdings

⁸² Vgl. Kahl/Möding, Gute Gesetzgebung und Nachhaltigkeit, DÖV 2021, 93 (95).

⁸³ In der GGO ist bereits das Prüfkriterium der nachhaltigen Entwicklung enthalten (§ 44 Abs. 1 GGO). Dieses könnte erweitert werden auf eine Folgenabschätzung, inwieweit die Änderungen mit der sektoreninternen Strategie vereinbar sind.

üblicherweise in Klimaschutzgesetzen nicht zu finden⁸⁴. Hiergegen spricht zudem, dass die Planung stets nur aufgrund von Annahmen und Berechnungen erfolgen kann. Zeigt sich dann in der Umsetzung eine andere Entwicklung, sollte schnell und flexibel reagiert werden können⁸⁵ und die Nachsteuerung in den jeweiligen Umsetzungsgesetzen erfolgen.

Dagegen könnte die **Ergänzung der Aufgaben des ohnehin im KSG vorgesehenen unabhängigen Expertenrats (§ 11 KSG)** zur Stärkung der Planung genutzt werden. Alternativ oder ergänzend zur Verpflichtung der Bundesregierung zu einer umfassenden wie methodisch konsistenten sektorenspezifischen Planung mit entsprechenden Begründungs- und Veröffentlichungspflichten könnte auch dem Expertenrat eine stärker konzeptionell-planerische Rolle übertragen werden. Er könnte neben der Bundesregierung oder anstelle dieser zur Erarbeitung möglicher sektorenumfassender Umsetzungsvarianten verpflichtet werden. Eine solche Regelung wäre ebenfalls auf einer Zwischenebene verankert, würde aber im Gegensatz zur soeben erwähnten gesetzlichen Verankerung von Eckpunkten einzelner Maßnahmen weniger starr wirken und dennoch die erforderliche Gesamtplanung erlauben. Sowohl die Bundesregierung als auch der Gesetzgeber wären bei einem solchen Weg weiterhin frei, darüber zu entscheiden, ob und gegebenenfalls welche Varianten des Expertenrates sie sich zu eigen machen wollten.

Neben den soeben beschriebenen Regelungen, die bereits auf die vorausschauende Planung abzielen, könnte eine weitere Lösung für eine verstärkte Verknüpfung der (Sektoren-)Ziele im KSG mit der Ausgestaltung der Einzelmaßnahmen in einer gesetzlichen Verankerung **früherer und regelmäßiger Überprüfungen der im Klimaschutzprogramm vorgesehenen Maßnahmen** an den durch das KSG vorgesehenen Zielen liegen.

Derzeit ist vorgesehen, dass das Klimaschutzprogramm nach jeder Fortschreibung des Klimaschutzplans neu aufzustellen ist (§ 9 Abs. 1 KSG). Der Klimaschutzplan ist als deutsche Langfriststrategie nach den Vorgaben der Governance-VO zu erstellen (§ 2 Nr. 7 KSG). Diese sehen vor, dass die Langfriststrategie alle zehn Jahre aufzustellen ist, die nächste ist bis zum 1. Januar 2029 zu erstellen. Erforderlichenfalls sind diese Strategien alle fünf Jahre zu aktualisieren (Art. 15 Abs. 1 Governance-VO). Ein solcher Aktualisierungsbedarf könnte sich aus der Erhöhung der Klimaziele im Rahmen der Verabschiedung des EU-Klimagesetzes⁸⁶ und der folgenden Neuausrichtung des gesamten europäischen Regulierungsrahmens ergeben⁸⁷. Eine Aktualisierung des Klimaschutzplans wäre dann im Jahr 2024 erforderlich.

Sechs Monate nach Fortschreibung des Klimaschutzplans müssen die zuständigen Bundesministerien zur Neuaufstellung des Klimaschutzprogramms Maßnahmen vorschlagen, die u. a. auf wissenschaftliche Abschätzungen zu den voraussichtlichen Treibhausgasminderungswirkungen sowie wissenschaftliche Abschätzungen zu möglichen ökonomischen, sozialen und weiteren ökologischen Folgen gestützt werden (§ 9 Abs. 2 S. 2, 3 KSG). Die wissenschaftlich fundierte Anknüpfung der Maßnahmen an die durch das KSG vorgegebenen Ziele ist damit gesetzlich vorgesehen. Dem BMU obliegt es dann, die voraussichtliche Treibhausgasgesamtminderungswirkung zu ermitteln (§ 9 Abs. 2 S. 5 KSG). Die

⁸⁴ Vgl. Ecologic, Climate Laws in Europe, S. 24 ff.

⁸⁵ So auch *Kment*, Klimaschutzziele und Jahresemissionsmengen – Kernelemente des neuen Bundes-Klimaschutzgesetzes, NVwZ 2020, 1537 (1539 f.).

⁸⁶ Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.06.2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 401/2009 und (EU) 2018/1999 („Europäisches Klimagesetz“), ABl. EU Nr. L 243 v. 09.07.2021, S. 1.

⁸⁷ Sogenanntes Fit for 55 – Paket. Die Vorschläge der Kommission sind am 14. Juli 2021 vorgelegt worden, abrufbar unter https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal_en.

Vorgaben in § 9 Abs. 2 KSG könnten noch erweitert werden, um die sektorenumfassende Planung abzusichern. Die Vorgaben könnten beispielsweise dahingehend ergänzt werden, dass bei einer Erhöhung der Klimaschutzziele eine Überprüfung der bisher im Klimaschutzprogramm geplanten Maßnahmen binnen eines näher zu bestimmenden Zeitraums erfolgen muss. Auch wäre es denkbar, eine Korrekturpflicht für das Klimaschutzprogramm einzuführen, wenn die Ermittlung der Treibhausgasgesamtminderungswirkung am Ende ergibt, dass durch die vorgeschlagenen Maßnahmen oder Wechselwirkungen zwischen diesen die Minderungsziele nicht erreicht werden können. Hierdurch könnte sichergestellt werden, dass bereits in der Planungsphase der Aufstellung des Klimaschutzprogramms sichergestellt wird, dass ein wirksamer Instrumentenmix aufgestellt wird, auch wenn sich hieran natürlich im parlamentarischen Verfahren zur Umsetzung ggf. noch Änderungen ergeben können.

Außerhalb dieser regelmäßigen Fortschreibungen muss das Klimaschutzprogramm kurzfristig bei Aufstellung eines Sofortprogramms ergänzt werden (§ 9 Abs. 1 S. 2 HS 2 KSG). Ein Sofortprogramm ist immer dann erforderlich, wenn die Jahresemissionsmengen verfehlt werden (§ 8 KSG)⁸⁸. Indem konkrete Vorgaben für die Erarbeitung des Sofortprogramms im Hinblick auf die Methodik und umfassende Betrachtung aller Maßnahmen im jeweiligen Sektor eingeführt würden, würde eine verbesserte Rückkopplung der Sektorenziele im KSG und der Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele erreicht werden. Diese Maßstäbe sollten zudem für jede freiwillige Überarbeitung des Klimaschutzprogramms gelten, die jederzeit möglich ist⁸⁹. Derzeit ist unklar, ob für eine solche freiwillige Neuaufstellung die Maßstäbe des § 9 Abs. 2 KSG gelten, da der Wortlaut allein auf die Situation nach der Fortschreibung des Klimaschutzplans abstellt. Die Gesetzesbegründung bleibt insoweit auch vage, demnach beschreibe Absatz 2 „das Verfahren zur Erarbeitung eines Klimaschutzprogramms nach Fortschreibung des Klimaschutzplans“⁹⁰. Hier wäre wünschenswert, klarzustellen, dass die Vorgaben des § 9 Abs. 2 KSG auch für freiwillige Neuaufstellungen des Klimaschutzprogramms gelten.

⁸⁸ Dazu sogleich unter 3.2.2.

⁸⁹ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 19/14337, S. 33. Auf eine solche freiwillige Neu-Erstellung zielt auch eine Klage der Deutschen Umwelthilfe vor dem OVG Berlin-Brandenburg ab, die zunächst im September 2020 hinsichtlich der Einhaltung der Ziele im Sektor Verkehr angestrengt wurde und im März 2021 auf die Sektoren Energiewirtschaft, Industrie, Gebäude und Landwirtschaft ausgeweitet wurde.

⁹⁰ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 19/14337, S. 33.

3 Zielkontrollmechanismen in KSG und EEG

3.1 Begriff und Verständnis im Rahmen des Gutachtens

In den meisten Klimaschutzgesetzen sind verschiedene Mechanismen verankert, um regelmäßig die Fortschritte auf dem Weg zur Zielerreichung zu kontrollieren und ggf. Nachjustierungen zu ermöglichen⁹¹. Gerade bei Zielerreichungspfaden, die wie im KSG jährliche Schritte vorsehen, ist eine zeitnahe Erfassung des Standes der Minderung im Verhältnis zu dem entwickelten Pfad geboten. Bei einer sich abzeichnenden Verfehlung von Zwischenzielen kann so frühzeitig eine Korrektur erfolgen.

Die einzelnen Mechanismen sind in ihrer Ausgestaltung sehr unterschiedlich. Sie hängen dabei zum einen davon ab, welche Formen in einem bestimmten Rechtssystem generell üblich sind. Außerdem müssen sie natürlich auf die Zielformulierung abgestimmt sein, um eine effektive Überprüfung der Zielerreichung sicher stellen zu können. Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die Einbindung in bereits bestehenden Kontrollmechanismen.

Vor diesem Hintergrund werden in den folgenden Abschnitten die gesetzlich verankerten Kontrollmechanismen aus KSG und EEG 2021 zusammengestellt und auf ihr Zusammenspiel untersucht. Für die Zwecke dieses Gutachtens ist hierunter nicht nur eine unmittelbare Reaktion auf Zielverfehlungen, die durch förmliche Berichtspflichten festgestellt werden können, gemeint, sondern auch der (in-)formelle Austausch zwischen verschiedenen gesetzlich adressierten Akteuren oder mit Beratungsgremien sowie Regelungen zur weiteren Zielfestlegung.

3.2 Mechanismen im KSG

3.2.1 Regelmäßige Berichterstattung

Ein sehr wichtiger Mechanismus zur Überprüfung der Fortschritte entlang des Zielpfads sind regelmäßige Berichte über die Entwicklung der Emissionen. Dementsprechend sieht das KSG vor, dass das UBA die Daten der Treibhausgasemissionen in den sechs Sektoren des KSG jährlich bis zum 15. März für das zurückliegende Kalenderjahr ermittelt und zusammenstellt (§ 5 Abs. 1 KSG). Im Anschluss werden die Daten an den Expertenrat für Klimafragen übersandt. Dieser überprüft die Daten binnen eines Monats nach Übersendung und legt dem Bundestag und der Bundesregierung eine Bewertung der veröffentlichten Daten vor (§ 12 Abs. 1 KSG)⁹². Ab dem Berichtsjahr 2021 ist der Bericht des UBA zu erweitern: Neben den Emissionsdaten soll dann unter anderem für jeden Sektor angegeben werden, ob die Emissionsdaten die Jahresemissionsmengen über- oder unterschreiten sowie – je nach Ergebnis – die hierdurch veränderten Jahresemissionsmengen in den folgenden Jahren (§ 5 Abs. 2 KSG). Dieser Bericht stellt die Grundlage für die Sektorenverantwortung der Ressorts und ggf. zu ergreifende Sofortprogramme dar⁹³.

Zusätzlich erstellt die Bundesregierung jährlich einen Klimaschutzbericht, in dem die Entwicklung der Treibhausgasemissionen in den verschiedenen Sektoren, der Stand der Umsetzung der Klimaschutzprogramme und – soweit vorhaben – der Sofortprogramme, sowie eine Prognose der zu erwartenden Treibhausgasminderungswirkungen enthalten sind. Dieser ist bis zum 30. Juni für das jeweilige Vorjahr dem Deutschen Bundestag zuzuleiten (§ 10 Abs. 1

⁹¹ Vgl. für eine Übersicht Ecologic, Climate Laws in Europe, Good Practices in Net-Zero Management, Net-Zero 2050 Series, February 2020, S. 27 ff.

⁹² Der erste Bericht für das Jahr 2020 wurde am 15. April 2021 vorgelegt, vgl. Expertenrat für Klimafragen, Bericht zur Vorjahresschätzung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2020.

⁹³ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 19/14337, S. 30. Hierzu sogleich unter 3.2.2.

KSG). Ab dem Jahr 2024 und dann zweijährlich ist in dem Klimaschutzbericht auch eine Darstellung zum Stand und zur weiteren Entwicklung der CO₂-Bepreisung innerhalb der Europäischen Union aufzunehmen (§ 10 Abs. 1 S. 2 KSG). Dieser Bericht wurde auch vor Inkrafttreten des KSG schon jährlich erstellt und ist insofern kein neues Instrument⁹⁴. Er soll als zentrales Monitoringinstrument für die Entwicklung der Emissionen und der Klimaschutzprogramm dienen⁹⁵. Allerdings leiten sich aus dem Klimaschutzbericht keine Handlungspflichten ab. Auch der Expertenrat wird weder in die Erstellung des Berichts noch in die Bewertung des Fortschritts eingebunden. Stattdessen sieht die neue Regelung des § 12 Abs. 4 KSG vor, dass der Expertenrat selber alle zwei Jahre einen eigenen Bericht anfertigt. Hierdurch soll die Rolle des Expertenrats für Klimafragen weiter gestärkt werden⁹⁶.

Daneben gibt es noch den Klimaschutz-Projektionsbericht. Dieser ist ab dem Jahr 2021 alle zwei Jahre ebenfalls durch die Bundesregierung nach den Vorgaben der Governance-Verordnung⁹⁷ zu erstellen. Der Bericht ist bis zum 15. März 2021 der EU-Kommission vorzulegen (Art. 18 Governance-VO) und bis zum 31. März des jeweiligen Jahres dem Bundestag zuzuleiten (§ 10 Abs. 2 KSG)⁹⁸. Auch dieser Bericht wurde bereits vor Inkrafttreten des KSG erstellt⁹⁹ und erhält neben der Governance-Verordnung eine weitere Rechtsgrundlage sowie an die Erstellung anknüpfende Vorlagepflichten gegenüber dem Bundestag, die über die allgemeine europarechtliche Veröffentlichungspflicht hinausgeht (Art. 18 Abs. 4 Governance-VO). In dem Bericht ist alle zwei Jahre eine Schätzung vorzunehmen, wie sich die Treibhausgasemissionen in den nächsten 20 Jahren vermutlich entwickeln¹⁰⁰.

Zusätzlich ist verankert, dass die zuständigen Bundesministerien – BMU und BMWi – bei der Erstellung der integrierten nationalen energie- und klimabezogenen Fortschrittsberichte auf Konsistenz mit den Klimaschutz-Projektionsberichten achten (§ 10 Abs. 3 KSG). Diese sind bis zum 15. März 2023 und danach alle zwei Jahre zu erstellen (Art. 17 Abs. 1 Governance-VO). Hierdurch soll über den Stand der Durchführung der nationalen Energie- und Klimapläne (NEKP) berichtet werden. Die NEKP sind stets für einen Zeitraum von zehn Jahren zu erstellen¹⁰¹ und enthalten als Hauptkern die nationalen Ziele, Vorgaben und Beiträge für die fünf Dimensionen der Energieunion¹⁰² (Art. 4 Governance-VO). Eine weitergehende Verknüpfung der Strategien und Programme des KSG mit dem NEKP – der das Kernstück der Governance-Verordnung darstellt – ist unterblieben.

⁹⁴ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 19/14337, S. 34.

⁹⁵ Ebd.

⁹⁶ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 19/30230, S. 22.

⁹⁷ Art. 18 Governance-VO.

⁹⁸ Dieser Bericht soll wiederum maßgeblich für die integrierten nationalen Fortschrittsberichte gemäß Art. 17 Governance-VO sein, § 10 Abs. 3 KSG. Aus der Formulierung wird deutlich, dass diese Berichte nicht identisch sind.

⁹⁹ Da noch basierend auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 525/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über ein System für die Überwachung von Treibhausgasemissionen sowie für die Berichterstattung über diese Emissionen und über andere klimaschutzrelevante Informationen auf Ebene der Mitgliedstaaten und der Union und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 280/2004/EG (Abl. EU L 165 vom 18.6.2013, S. 13).

¹⁰⁰ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 19/14337, S. 34.

¹⁰¹ Der erste umfasst den Zeitraum 2021 bis 2030, Art. 3 Abs. 1 Governance-VO.

¹⁰² Die fünf Dimensionen sind: Dekarbonisierung, Energieeffizienz, Sicherheit der Energieversorgung, Energiebinnenmarkt sowie Forschung, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit.

3.2.2 Reaktionen auf Zielverfehlungen

Eine Zielverfehlung innerhalb eines Sektors führt ab 2021 dazu, dass die jeweils zulässige Jahresemissionsmenge in den folgenden Jahren um die der Verfehlung entsprechende Menge bis 2030 gleichmäßig verringert wird. In den Folgejahren sind somit noch größere Einsparungen erforderlich. Gleichsam ist aber auch eine Gutschrift möglich, sollten die Treibhausgasemissionen in einem Sektor die vorgegebene Jahresmenge unterschreiten (§ 4 Abs. 3 KSG). In dieser Regelung spiegelt sich der Budget-Ansatz wider: Es gibt ein (wenn auch nicht als Summe ausgewiesenes) festes Budget von Emissionen bis zum Zieljahr 2030 für jeden Bereich, so dass der Ausstoß der Emissionen faktisch frei über die Jahre verteilt werden kann, solange das Gesamtbudget nicht überschritten wird.

Zudem ist es der Bundesregierung möglich, durch einfache Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundestages die Jahresemissionsmengen der Sektoren mit Wirkung zum Beginn des jeweils nächsten Kalenderjahres zu ändern (§ 4 Abs. 5 KSG). Hierdurch kann die bereits politisch entschiedene Verteilung der Reduzierungsverpflichtungen geändert werden. Dabei ist auf die Einhaltung der deutschen Klimaschutzziele insgesamt sowie der weiteren europäischen Vorgaben zu achten. In der Klimaschutzverordnung ist bisher keine Aufteilung auf Sektoren vorgenommen worden¹⁰³, so dass die Bundesregierung hinsichtlich der Frage welcher Sektor welchen Beitrag leisten soll, weitgehend frei entscheiden kann¹⁰⁴, solange das dort vorgegebene Gesamtbudget nicht überschritten wird.

Werden die Jahresemissionsmengen überschritten, besteht die Pflicht für das zuständige Ministerium, innerhalb von drei Monaten nach Vorlage der Bewertung durch den Expertenrat der Bundesregierung ein Sofortprogramm vorzulegen (§ 8 Abs. 1 KSG). Durch dieses Sofortprogramm soll die Einhaltung der Jahresemissionsmengen des Sektors für die folgenden Jahre sichergestellt werden. Es ist insofern ein kurzfristiges Instrument zur Gegensteuerung bei Zielverfehlungen¹⁰⁵. Die Bundesregierung berät über die zu ergreifenden Maßnahmen und beschließt diese schnellstmöglich (§ 8 Abs. 2 S. 1 KSG). Vor Erstellung der Beschlussvorlage sind die den Maßnahmen zugrundgelegten Annahmen zur Treibhausgasreduktion dem Expertenrat zu übermitteln; das Prüfungsergebnis wird der Vorlage beigelegt, ein Hindernis für die Beschlussfassung ist es nicht (§ 8 Abs. 2 S. 3, 4, § 12 Abs. 2 KSG). Auch ist nicht vorgesehen, dass der Expertenrat andere Vorschläge machen oder eine Bewertung der Maßnahmen in Bezug auf den Gesamtkontext vornehmen kann.

Für den Sektor Energiewirtschaft ist erst beginnend mit dem Berichtsjahr 2023 im Turnus von drei Jahren ein entsprechendes Vorgehen vorgesehen (§ 8 Abs. 4 KSG). In Ermangelung von spezifischen Jahresemissionsmengen für diesen Sektor jenseits des in Anlage 2 geregelten Wertes für 2022 kann hier nur die weniger konkrete Vorgabe überprüft werden, dass die Emissionen möglichst stetig sinken sollen (§ 4 Abs. 1 S. 4 KSG). Das bedeutet, dass die Maßnahmen des Klimaschutzprogramms im Bereich Energiewirtschaft – darunter die Zielvorgabe des EEG 2021 – nicht vor 2023 durch ein Sofortprogramm angepasst werden

¹⁰³ Möglicherweise wird sich hier eine Änderung ergeben. Dies ist abhängig davon, was die europäischen Gesetzgebungsorgane im Gesetzgebungsverfahren zur Erhöhung der Ambitionen im Rahmen des Fit für 55-Pakets der Kommission vereinbaren. Eine solche Änderung wird aber voraussichtlich nicht vor 2023 in Kraft treten.

¹⁰⁴ Zu beachten sind ggf. separat geregelte sektorale Vorgaben, z. B. gibt es in der Erneuerbare Energien Richtlinie die Vorgabe, dass im Verkehrsbereich bis 2030 ein Anteil erneuerbarer Energien am Endenergieverbrauch von 14 % erreicht werden muss, Art. 25 Abs. 1 Richtlinie (EU) 2018/2001 des EP und des Rates v. 11.12.2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (Neufassung), ABl. EU Nr. 2018 L 328 v. 21.12.2018, S. 81.

¹⁰⁵ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 19/14337, S. 32.

können. Dies wird auch mit dem Abschlussbericht der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ begründet, die für den Sektor Energiewirtschaft längere Überprüfungszeiträume für sinnvoll erachtet¹⁰⁶. Wie bis dahin mit dem Sektor Energiewirtschaft umgegangen wird, bei erkennbaren oder tatsächlichen Zielverfehlungen, bleibt nach der Gesetzessystematik offen.

Das Sofortprogramm führt zu einer Aktualisierung der Maßnahmen im bestehenden Klimaschutzprogramm und ergänzt das Programm für den betreffenden Sektor (§ 9 Abs. 1 KSG). Die Bundesregierung kann sowohl sektorspezifische als auch sektorübergreifende Maßnahmen beschließen (§ 8 Abs. 2 KSG). Dabei wird insbesondere auch Bezug genommen auf die Spielräume der Klimaschutzverordnung, nach der eine Verrechnung zwischen Sektoren und verbindlichen Jahresbudgets möglich ist¹⁰⁷.

Insgesamt sollen durch dieses Vorgehen die Vorgaben der Klimaschutzverordnung erfüllt werden, die erfordern, dass bei Überschreiten der Jahresemissionsmengen Abhilfemaßnahmen beschlossen werden und ein Plan hierüber binnen drei Monaten vorzulegen ist (Art. 8 Klimaschutzverordnung).

Der Bundestag wird über die beschlossenen Maßnahmen informiert (§ 8 Abs. 3 KSG). Die spätere rechtliche Umsetzung richtet sich nach der Ressortzuständigkeit. Je nach beschlossener Maßnahme ist hieran aber ggf. der Bundestag noch zu beteiligen.

Trotz der verbindlichen Geltung der Jahresemissionsmengen und der Aufteilung der Zuständigkeit auf die Bundesministerien drohen für Zielverfehlungen keine Konsequenzen für einzelne Ministerien. Bei einer Zielverfehlung kann es zur Erfüllung der Pflichten nach der Europäischen Klimaschutzverordnung erforderlich werden, Emissionszuweisungen von anderen Staaten zuzukaufen. Dies geht zulasten des gesamten Haushalts und wird nicht dem jeweils zuständigen Ministerium angerechnet (§ 7 Abs. 1 KSG).

3.2.3 Öffentlichkeitsbeteiligung

Eine Öffentlichkeitsbeteiligung ist im KSG nur eingeschränkt vorgesehen: Für die Erstellung „jedes Klimaschutzprogramm[s] bezieht die Bundesregierung in einem öffentlichen Konsultationsverfahren Länder, Kommunen, Wirtschaftsverbände und zivilgesellschaftliche Verbände sowie die Wissenschaftsplattform Klimaschutz und wissenschaftliche Begleitgremien der Bundesregierung ein“ (§ 9 Abs. 3 KSG). Das Konsultationsverfahren wird als gesellschaftlicher Beteiligungsprozess durch das BMU unter Einbeziehung des Aktionsbündnisses Klimaschutz und der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zum Klimaschutz organisiert¹⁰⁸. Weitere Vorgaben, insbesondere was die Berücksichtigung von Eingaben bei der Erstellung des Klimaschutzprogramms angeht, werden nicht gemacht.

3.3 Mechanismen im EEG 2021

Durch die §§ 97-98 EEG 2021 wurde erstmalig ein regelmäßiger jährlicher Überprüfungsmechanismus im EEG gesetzlich festgeschrieben, der den bereits existierenden, mit dem EEG 2021 aber modifizierten EEG-Erfahrungsbericht (§ 99 EEG 2021) ergänzt. Mit dem Verfahren nach § 98 EEG 2021 wird ein jährliches Monitoring zur Erreichung des 65-Prozent-Ausbauziels geschaffen¹⁰⁹. Dabei zielt die Arbeit des Kooperationsausschusses jedoch allein auf „die Erfassung der Ziele der Länder zur Erreichung des Ziels nach § 1 Absatz 2“ (§ 97 Abs. 1 S. 2

¹⁰⁶ Vgl. BMWi, Abschlussbericht Kommission, S. 63.

¹⁰⁷ Art. 5 Abs. 1 und 2 und Art. 7 Klimaschutzverordnung.

¹⁰⁸ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 19/14337, S. 34.

¹⁰⁹ Vgl. Bundesrat, Drucksache 569/20, S. 151.

EEG 2021). Er zielt dagegen nicht auf die vom Bund gesetzten Rahmenparameter, etwa die Ausschreibungsmengen und -bedingungen im EEG 2021. Über diese hat die Bundesregierung ebenfalls zu berichten, wenn auch außerhalb des Prozesses im Kooperationsausschuss (§ 98 Abs. 3 EEG 2021).

Für die Koordinierung der Überprüfung wird ein Kooperationsausschuss eingerichtet (§ 97 EEG 2021). Dieser besteht aus den zuständigen Staatssekretärinnen und Staatssekretären der Länder und des Bundes und trifft sich mindestens zweimal im Jahr¹¹⁰. Das Monitoring zur Zielerreichung besteht aus drei aufeinander aufbauenden Berichtsstufen. Zunächst berichten die Länder dem Sekretariat des Kooperationsausschusses jährlich spätestens bis Ende August über den Stand des Ausbaus der erneuerbaren Energien. Dabei stehen insbesondere die Flächen, die in der geltenden Regional- und Bauleitplanung für Windenergie an Land festgesetzt wurden, sowie Planungen für neue Festsetzungen für die Windenergienutzung an Land im Vordergrund, für die die Länder die Verwaltungs- bzw. Gesetzgebungskompetenz haben (§ 98 Abs. 1 EEG 2021). Diese Daten sind von dem Kooperationsausschuss auszuwerten und ein Bericht hierüber bis Ende Oktober anzufertigen. Dieser ist der Bundesregierung vorzulegen (§ 98 Abs. 2 EEG 2021).

Die Bundesregierung berichtet u. a. auf Grundlage dieses Berichts bis spätestens Ende des Jahres, ob der Ausbau in der erforderlichen Geschwindigkeit erfolgt¹¹¹. Bewertet werden soll insbesondere, ob in dem jeweils vorangegangenen Kalenderjahr das Zwischenziel für die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien nach § 4a EEG 2021 erreicht worden ist. Werden die Ziele verfehlt, sind die Gründe hierfür, unterteilt in energie-, planungs-, genehmigungs- und natur- und artenschutzrechtliche Gründe, durch die Bundesregierung darzustellen und Handlungsempfehlungen vorzulegen. Zeichnet sich überdies ein deutlicher Anstieg des Bruttostromverbrauchs ab, sind auch Handlungsempfehlungen für eine Anpassung des Ausbaupfads, des Strommengenpfads oder des Ausschreibungsvolumens vorzulegen. Dieser Bericht ist den Ländern und dem Bundestag zuzuleiten und ggf. eine Verordnung zur Neufestlegung der Ziele vorzulegen (§§ 98 Abs. 3, 88c EEG 2021). Durch die Rechtsverordnung können der Ausbaupfad, der Strommengenpfad oder das Ausschreibungsvolumen angepasst werden. Aus dem Bericht folgt ansonsten keine unmittelbare Handlungspflicht.

Darüber hinaus ist eine Evaluierungspflicht für das EEG und das Windenergie-auf-See-Gesetz vorgesehen (§ 99 Abs. 1 EEG 2021). Die Norm entwickelt den EEG-Erfahrungsbericht weiter¹¹². Bis Ende 2023 und dann alle vier Jahre soll das EEG¹¹³ durch die Bundesregierung evaluiert und ein Erfahrungsbericht vorgelegt werden. Durch den Erfahrungsbericht sollen die großen Linien sowie systemischen Fragen des Ausbaus der erneuerbaren Energien angegangen werden¹¹⁴. Spätestens im Jahr 2027 soll die Bundesregierung einen umfassenden Vorschlag zur Anpassung des Gesetzes vorlegen (§ 99 Abs. 2 EEG 2021).

¹¹⁰ Ein erstes Treffen hat am 24. März 2021 stattgefunden, siehe die entsprechende Pressemitteilung BMWi März 2021.

¹¹¹ Daneben sollen weitere Erkenntnisquellen herangezogen werden, z.B. die Erhebungen der Arbeitsgruppe Erneuerbare-Energien-Statistik, vgl. Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 19/23482, S. 135 f.

¹¹² Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 19/23482, S. 135.

¹¹³ Und das Windenergie-auf-See-Gesetz.

¹¹⁴ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 19/23482, S. 135.

3.4 Verknüpfung

3.4.1 Verknüpfung bei Zielverfehlungen

Zwischen den zwei Gesetzen gibt es auch auf der Ebene der Zielkontrollmechanismen keine unmittelbare Verknüpfung, die dazu führt, dass Zielverfehlungen, -überschreitungen oder -veränderungen in dem einen Bereich zu einer Anpassung der Ziele im anderen Bereich führen. Wie dargestellt, kann die Bundesregierung durch Rechtsverordnung die Jahresemissionsmengen zum nächsten Kalenderjahr verändern (§ 4 Abs. 5 KSG) und dann von einem Sofortprogramm absehen. Für diesen Fall gibt es keine automatisierte Überprüfungspflicht für die sektoralen Maßnahmen in dem Bereich, zu dessen Lasten die Jahresemissionsmengen verschoben werden. Wird beispielsweise eine Veränderung zulasten der Energiewirtschaft vorgenommen, das heißt das Gesamtbudget und die Jahresemissionsmengen verringert, folgt daraus, dass im Energiewirtschaftsbereich verstärkte Minderungsanstrengungen unternommen werden müssen. Es liegt nahe, dass dies auch Gesetzesänderungen nach sich ziehen könnte, beispielsweise durch eine Erhöhung der Ausbauziele des EEG. In jedem Fall ist aber eine Überprüfung der vorgesehenen Maßnahmen hinsichtlich ihres Zielerreichungspotenzials erforderlich. Eine solche ist jedoch nicht vorgesehen: Das Klimaschutzprogramm muss grundsätzlich erst nach einer Fortschreibung des Klimaschutzplans überprüft werden. Ansonsten ist abzuwarten, ob die neu zugewiesenen Jahresemissionsmengen überschritten werden und erst dann wäre ggf. ein Sofortprogramm aufzulegen (§ 8 KSG). Durch diese Systematik wird erst nachträglich und zudem mit deutlicher Verzögerung reagiert. Wird beispielsweise im Jahr 2021 mit Wirkung zum Kalenderjahr 2022 eine solche Anpassung der Jahresemissionsmengen zulasten der Energiewirtschaft vorgenommen, wird erst im März 2023 feststehen, dass die dann verringerte Jahresemissionsmenge überschritten wurde. Bis zur Verabschiedung eines Sofortprogramms können weitere vier Monate vergehen – und auch dann sind die Maßnahmen noch nicht in Kraft getreten. Wann und wie diese greifen, wird stark im Einzelfall von der Maßnahme abhängen¹¹⁵. Das heißt es kann ein längerer Zeitraum vergehen, bis Änderungen wirken, deren Notwendigkeit bereits frühzeitiger absehbar waren. Dieser Effekt wird im Bereich der Energiewirtschaft nochmal deutlich verstärkt, da hier aufgrund des § 8 Abs. 4 KSG erst im Jahr 2023 erstmalig ein Sofortprogramm aufzulegen ist.

Natürlich steht es der Bundesregierung frei, das Klimaschutzprogramm und einzelne Maßnahmen auch ohne gesetzliche Pflicht jederzeit vorzuschlagen und Gesetzgebungsprozesse anzustoßen. Ob dies im Einzelnen erfolgt, bleibt fraglich. Besonders deutlich wird dies auch, wenn die Situation für das Jahr 2020 betrachtet wird. Die Klimaschutzziele für dieses Jahr wurden insgesamt erreicht, dies lag aber nach ersten Einschätzungen zu gut einem Drittel an Minderungen aufgrund der Folgen der Bekämpfung der Corona-Pandemie¹¹⁶. Einzig der Sektor Gebäude hat sein Jahresemissionsmengenziel knapp verpasst¹¹⁷. Da in allen anderen Bereichen die Jahresemissionsmengen erfüllt wurden, ist insoweit kein Sofortprogramm vorzulegen und das Klimaschutzprogramm, einschließlich der bereits beschlossenen Maßnahmen, bleibt für diese Sektoren wohl unverändert bestehen. Und das obwohl eine Zielverfehlung im Bereich Verkehr ohne die pandemiebedingten Effekte wahrscheinlich gewesen wäre und bereits berechnet wurde, dass das Programm voraussichtlich nicht zur Zielerfüllung für 2030

¹¹⁵ Vgl. Expertenrat für Klimafragen, Bericht zur Vorjahresschätzung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2020, S. 90, Rn. 181.

¹¹⁶ Vgl. BMU März 2021, Pressemitteilung zum ersten Emissionsbericht nach § 5 Abs. 1 KSG.

¹¹⁷ Vgl. Expertenrat für Klimafragen, Bericht zur Vorjahresschätzung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2020, S. 87.

ausreicht¹¹⁸. Ohne freiwillige Nachjustierung müsste voraussichtlich im Laufe der nächsten Zeit ein Sofortprogramm jedenfalls für den Bereich Verkehr, aber vermutlich auch für weitere Bereiche, aufgelegt werden, da angesichts der bisherigen Emissionsentwicklungen und der Prognosen von einer zukünftigen Verfehlung der Jahresemissionsmengen auch in anderen Sektoren ausgegangen werden muss.

Abhilfe könnte eine Verpflichtung zur Entwicklung eines Sofortprogramms oder einer Überarbeitung der im Klimaschutzprogramm vorgesehenen Maßnahmen auch bei Unterschreitung der Jahresziele aufgrund außerplanmäßiger Effekte oder externer Schocks leisten. Eine solche müsste von bestimmten, noch auszuarbeitenden Kriterien abhängig gemacht werden¹¹⁹.

In der Gegenrichtung gibt es eine mittelbare Verknüpfung, die allerdings auch nur *eine* Option von mehreren ist: Werden die Ausbauziele des EEG 2021 in einem Jahr verfehlt, könnte dies dazu beitragen, dass die Ziele für die Energiewirtschaft insgesamt in diesem Jahr nicht erzielt werden. In einem solchen Fall könnte als Teil eines Sofortprogramms im Folgejahr eine Änderung des EEG vorgenommen werden. Dies ist aber, wie oben gezeigt, nur eine mögliche Reaktion auf Zielverfehlungen. Das durch das zuständige Ministerium erarbeitete und von der Bundesregierung vorgeschlagene Sofortprogramm muss nicht umgesetzt werden.

In Erwägung könnte auch gezogen werden, dass eine unmittelbare Koppelung der Ziele im EEG an die übergeordneten Ziele im KSG erfolgt. Beispielsweise dergestalt, dass eine Änderung oder Verfehlung des Klimaschutzziels oder der Jahresemissionsmenge im Sektor Energiewirtschaft eine automatische Änderung des Ausbauziels nach sich zieht. Ob eine solche Koppelung rechtlich umsetzbar ist und ausgestaltet werden könnte, ist noch zu prüfen. Eine solche Verbindung würde in jedem Fall eine Art Übersetzung erfordern: Denn wie gezeigt können die Treibhausgasreduktionsziele nicht direkt mit den Ausbauzielen verglichen und in Bezug gesetzt werden. Auch müsste (gesetzlich) geregelt werden, welchen Beitrag der Ausbau erneuerbarer Energien für die Klimaschutzziele und den Sektor Energiewirtschaft leisten soll, im Verhältnis zu anderen Maßnahmen. Ohne eine solche Zwischenebene erscheint es fraglich, ob eine funktionsfähige Verbindung der Gesetze erfolgen könnte.

3.4.2 Synchronisierung des Monitorings

Auch der Bereich der Berichterstattung ist nicht aufeinander abgestimmt. So liegen verschiedene Datensammlungen und Berichte bei verschiedenen Stellen (UBA, BNetzA, Expertenrat, Bundesregierung, Länder) und haben verschiedene Inhalte (Emissionsentwicklung, Zubauzahlen, Ausbaufächen, sowie -planungen).

Bei der jährlichen Anfertigung des Klimaschutzberichts der Bundesregierung geht es unter anderem um die Umsetzung der Klimaschutzprogramme. Dabei werden auch die Entwicklungen im Bereich des Ausbaus der Erneuerbaren Energien miteinbezogen¹²⁰. Bezug genommen wird insbesondere auf den EEG-Erfahrungsbericht. Allerdings wird dieser nur alle vier Jahre erstellt (§ 99 Abs. 1 EEG 2021). Eine weitere Koordinierung findet nicht statt, wäre aber denkbar und im Hinblick auf eine umfassende und konsistente Bewertung hilfreich.

Hinsichtlich des neu eingeführten EEG-internen Monitoringmechanismus sind verschiedene Ergänzungen denkbar, um diesen zu stärken und seine Wirksamkeit zu erhöhen. Ansatzpunkt ist

¹¹⁸ Siehe UBA, Treibhausgasminderungswirkung des Klimaschutzprogramms 2030 sowie Prognos (im Auftrag des BMWi), Energiewirtschaftliche Projektionen und Folgeaschätzungen 2030/2050.

¹¹⁹ Vgl. Ebd. S. 91, Rn. 184.

¹²⁰ Vgl. Klimaschutzbericht 2019 zum Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 der Bundesregierung, Kapitel 5.4.1, S. 42 f.

dabei die Verordnungsermächtigung des § 88c EEG 2021, durch die letztendlich Änderungen aufgrund einer im Monitoring nach § 98 EEG 2021 beobachteten Zielverfehlung vorgenommen werden können. Denkbar ist zum einen, die Bundesregierung bei unzureichenden tatsächlichen Entwicklungen nicht mehr nur zu ermächtigen, sondern zu verpflichten, die Ausbaupfade, den Strommengenpfad, das Ausschreibungsvolumen und/oder die Ausschreibungstermine anzuheben und neu zu regeln. Auch wäre es möglich, eine Neuregelung durch eine „Soll“-Vorschrift vorzugeben, durch dieses intendierte Ermessen aber auch noch die Möglichkeit zu lassen, im Einzelfall begründete abweichende Regelungen zu treffen. Derzeit ist der Wortlaut von § 88c EEG 2021 offen formuliert, so dass es theoretisch möglich ist, dass bei Zielabweichungen die Ausbauziele des EEG 2021 nach unten korrigiert werden. Hier wäre eine Konkretisierung der Folgen bei einer Zielabweichung zu begrüßen, um eine solche Negativkorrektur der Ziele zu verhindern. Orientiert werden könnte sich beispielsweise an dem in § 3 Abs. 4 S. 2 KSG enthaltenen Progressionsgebot.

Denkbar wäre auch, zukünftig nicht nur die Bundesregierung zu ermächtigen, sondern einen gesetzlichen Automatismus festzuschreiben, der nur dann nicht greift, wenn der Gesetzgeber selbst rechtzeitig anderweitige Maßnahmen ergreift, um die Zielverfehlung zu korrigieren. Die Regelung könnte dabei so aussehen, dass Ausschreibungsvolumen als Folge der Feststellung der Zielverfehlung automatisch um einen bestimmten prozentualen Anteil im Jahr nach Feststellung der Zielverfehlung (oder zu einem anderen noch zu bestimmenden Zeitpunkt) steigen. Diese Rechtsfolge tritt dann nicht ein, wenn der Gesetzgeber bis zu einem bestimmten Zeitpunkt andere, gleichwertige Maßnahmen ergriffen hat¹²¹. Zur Feststellung der Gleichwertigkeit der Maßnahmen wäre die Einbeziehung des Expertenrats für Klimafragen denkbar. Bisher ist dieser in die Bewertung von Einzelmaßnahmen, die zur Erreichung der Sektorenziele ergriffen werden, nicht einbezogen. Ab 2022 wird er in seinem zweijährlich zu erstellenden Bericht aber auch Maßnahmen bewerten, so dass sich hier sinnvolle Synergieeffekte und Ansatzpunkte für eine institutionelle Weiterentwicklung des Rechtsrahmens ergeben könnten. Zeitgleich wäre auch vorstellbar, dass der Expertenrat die Verordnung der Bundesregierung bewertet oder eigenständige Vorschläge macht, wie diese ausgestaltet sein sollte.

Insgesamt erscheint es sinnvoll, Berichte, die für Einzelbereiche angefertigt werden, wie für das EEG, eng in die Steuerung der Ebene darüber einzubinden. So könnte etwa auch der Expertenrat in den Kreis derjenigen Institutionen einbezogen werden, denen der Kooperationsausschuss seinen jährlichen Bericht vorlegt (§ 98 Abs. 2 EEG 2021) und die Bundesregierung ihren Bericht übermittelt (§ 98 Abs. 3 S. 7 EEG 2021). Weitergehend könnte sogar die Erstellung von Klimaschutzprogrammen von einer Berücksichtigung der Ergebnisse dieser und weiterer Berichte abhängig gemacht werden. Insgesamt wäre auch hier eine engere Verbindung, die auch die für die europäische Ebene anzufertigenden Berichte berücksichtigt, wünschenswert. Zudem wären klarere Regelungen, was die Erstellung der Berichte, aber auch ihre Verwendung im Rahmen der weiteren Planung angeht, vorteilhaft.

¹²¹ Ähnlich auch Agora Energiewende, die einen CO₂-Preis-Automatismus in Gestalt einer Erhöhung des CO₂-Mindestpreises des BEHG für Zielverfehlungen insb. in den Sektoren Gebäude und Verkehr vorschlagen. Vgl. Agora Energiewende, Sechs Eckpunkte für eine Reform des Klimaschutzgesetzes, S. 14 f.

4 Zusammenfassung und Fazit

4.1 Zusammenfassende Analyse des Verknüpfungsbestands

Die durchgeführte Untersuchung am Beispiel des EEG 2021 hat gezeigt, dass die als übergeordnete Steuerungsebene gedachten Regelungen des KSG nur unzureichend mit den Regelungen der Maßnahmen(gesetze), das heißt der für die Erreichung der Ziele notwendigen Einzelmaßnahme, verknüpft sind. Dieser Befund lässt sich teilweise, unter Beachtung der Sonderregelungen des Sektors Energiewirtschaft, wohl auch auf andere Bereiche und die dort getroffenen Einzelmaßnahmen übertragen.

4.1.1 Ziele

Es gibt keine ausreichende Koordination der Zielebenen miteinander. Es fehlt an dem Zwischenschritt, der die Maßnahmen, die zur Zielerreichung ergriffen werden sollen, unmittelbar aus den Jahresemissionsmengen der Sektoren herleitet und diese schlussendlich mit den Klimaschutzziele verbindet.

Es widerspricht dem Charakter des KSG und der gesamten bestehenden deutschen Regelungsstruktur, jede einzelne Maßnahme zur Erreichung der Klimaschutzziele direkt im KSG zu regeln. Es könnte aber eine rechtliche Bindung, zumindest eine prozedurale Verfahrensvorgabe, geschaffen werden, dass bei der Erarbeitung des Klimaschutzprogramms eine stärkere umfassende Betrachtung jedes Sektors und die dafür einzuhaltenden methodischen Anforderungen sichergestellt werden müssen. So dass jede Maßnahme, die dort aufgeführt ist, hinsichtlich ihrer Zielerreichung bewertet werden muss und zwar einschließlich möglicher Wechselwirkungen mit anderen in diesem Sektor wirkenden Maßnahmen, so dass die Gesamtwirkung bewertet werden kann, bevor die Einzelmaßnahmen umgesetzt werden können. Eine solche Regelung ist in § 9 Abs. 1 und 2 KSG ansatzweise vorgesehen, jedoch erst für die nächste Fortschreibung des Klimaschutzprogramms nach der Fortschreibung des Klimaschutzplans und ohne Gewähr der sektorenumfassenden Betrachtung. Angesichts des kurzen Zeitraums bis 2030 erscheint fraglich, ob die entsprechende Nachsteuerung nicht zu spät kommen wird. Diesbezüglich scheint es erstrebenswert auf eine frühere Neuaufstellung des Klimaschutzprogramms hinzuwirken, für das dann die Einhaltung der Jahresemissionsmengen sicherzustellen ist.

Dass bereits das erste aufgestellte Programm nicht ausreicht, macht erneut deutlich, dass die rechtliche Verankerung der Ziele als politisches Symbol große Bedeutung hat, aber ohne eine wirksame Unterfütterung durch Maßnahmen keine Zugkraft haben kann. Zudem verdeutlicht es, dass eine Gesamtbetrachtung der Rechtslage hinsichtlich der Einzelmaßnahmen zu einem möglichst frühen Zeitpunkt notwendig ist, die durch eine wirksame Bindung des Klimaschutzprogramms an die Ziele sichergestellt werden könnte. Denn je später die erforderlichen Maßnahmen ergriffen werden, desto schneller müssen sie wirken, was gerade langfristigen Investitionszyklen entgegensteht, und desto teurer werden Maßnahmen im Zweifelsfall.

4.1.2 Zielkontrollmechanismen

Auch bei den Zielkontrollmechanismen hat sich gezeigt, dass diese nicht wirksam aufeinander abgestimmt sind. Zum einen betrifft das den Bereich der Zielverfehlungen. Auf Ebene des KSG ist bereits das bei Zielverfehlung zu erstellende Sofortprogramm ein fraglicher Mechanismus. Es zielt auf kurzfristige Maßnahmen ab und wird erst mit einer gewissen Verzögerung greifen. Nach der Gesetzesbegründung soll es die Klimaschutzprogramme vielmehr ergänzen, diese

bleiben in ihrer Grundausrichtung somit bestehen¹²². Auch können sowohl sektorspezifische als auch sektorübergreifende Maßnahmen beschlossen werden, so dass hierdurch nicht notwendigerweise die erforderlichen Transformationen in den Sektoren initiiert oder verstärkt werden. Daher ist der Mechanismus bereits in seiner Grundausrichtung eher ungeeignet eine langfristige Steuerung auf die Zielerreichungspfade zu garantieren. Davon abgesehen kann die Bundesregierung auch von einem Sofortprogramm absehen und stattdessen die Jahresemissionsmengen zwischen den Sektoren verschieben.

Zudem verlässt sich das KSG weitgehend auf freiwillige Änderungen am Klimaschutzprogramm durch die zuständigen Ressorts. Eine Weiterentwicklungspflicht für das Klimaschutzprogramm ist nur in sehr wenigen Fällen vorgesehen. Ob dies angesichts wechselnder politischer Mehrheiten und dem gleichzeitig bestehenden Bedürfnis, langfristige Planung und Strategien für eine wirksame Erreichung der selbstgesetzten Klimaschutzziele zu entwickeln, eine sinnvolle Steuerung ist, sollte kritisch hinterfragt und überprüft werden.

Zum anderen scheinen auch die Kontrollmechanismen nicht umfassend ineinander zu greifen. Die Erhebung von Daten und Erstellung von Berichten ist unerlässlich, um den Fortschritt zeitnah zu messen. Hierbei sollte jedoch darauf geachtet werden, welche Berichte bereits vorliegen und inwiefern nicht mehrfach, in verschiedenen Formaten berichtet wird. Hier scheint großes Effizienzpotenzial zu liegen. Dies ist auch ein Punkt bei dem auf eine starke Koordinierung mit den europäischen Berichtspflichten lohnenswert erscheint, insbesondere mit den zu erstellenden nationalen Energie- und Klimaplänen sowie den zweijährlichen Fortschrittsberichten¹²³.

Auch der Einbezug der wissenschaftlichen Expertise wird nicht vorangetrieben. Das durch das KSG eingerichtete Expertengremium sollte weitere Kompetenzen bekommen und auch durchaus in die Bewertung von sektoralen Maßnahmen, d. h. in die Bewertung von einzelnen Gesetzen, mit einbezogen werden. Beispielsweise könnte das Gremium auch Teil des Kooperationsausschuss aus dem EEG 2021 sein.

4.2 Fazit

Das KSG ist ein einfaches Bundesgesetz, das heißt es könnte jederzeit – auch implizit infolge kollidierender Regelungen – mit einer einfachen Mehrheit im Bundestag geändert werden und steht gleichrangig neben den anderen Parlamentsgesetzen. Allerdings soll es aber faktisch – obwohl es dies rechtlich nicht kann – aufgrund seiner Struktur als Rahmengesetz in der Gesamtschau und seiner Wirkung nach anderen Gesetzen übergeordnete Wirkung entfalten.

Die Untersuchung am Beispiel des EEG 2021 hat jedoch gezeigt, dass das Zusammenspiel zwischen KSG und Einzelmaßnahme insgesamt weder strukturell angelegt noch wirklich stark ausgeprägt ist. Die beabsichtigte planerische Wirkung und Gestaltung durch das KSG ist damit nicht in der Tiefe gegeben, die dem Anspruch als Koordinationswerkzeug gerecht würde. Hierfür wäre erforderlich, dass die durch das KSG getroffene Leitentscheidung einer Stärkung der Klimaschutzbemühungen und einer Zuordnung von Klimaschutzanstrengungen auch in die einzelnen Bereiche hineinwirkt und methodisch nachvollziehbare Ableitungen getroffen werden.

Um die Herleitung und Festlegung von Zielen in den einzelnen Fachgesetzen wie dem EEG transparenter und nachvollziehbarer zu machen, sind verschiedene Möglichkeiten für eine Fortentwicklung des KSG denkbar. Dazu erscheint es sinnvoll, eine engere Verknüpfung

¹²² Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 19/14337, S. 33.

¹²³ Art. 14 und 17 Governance-VO.

zwischen den übergeordneten Zielen des KSG und den Vorgaben für die Einzelmaßnahmen herzustellen, die die Einbettung der Einzelmaßnahmen in einen Instrumentenmix ausreichend Rechnung trägt, um die arbeitsteilige Erreichung der Sektorenziele zu gewährleisten. Dies ist beispielsweise durch genauere Vorgaben für die sektorenweite Steuerung im Klimaschutzprogramm möglich oder regelmäßige (Neu-)Aufstellungen des Klimaschutzprogramms insgesamt sowie eine engere Einbeziehung des Expertenrats.

Die Zielkontrollmechanismen der beiden Gesetze stehen weitgehend ohne erkennbaren Bezug separat nebeneinander. Eine wechselseitige Bezugnahme wäre insbesondere bei den Mechanismen als Reaktion auf Zielverfehlungen denkbar und würde die Erreichung der Ziele des KSG absichern. Dies könnte durch eine engere Verbindung der Ausbauziele bei der Verfehlung des Sektorenziels Energiewirtschaft erfolgen oder eine regelmäßige Überprüfungspflicht der Einzelmaßnahmen im Klimaschutzprogramm insgesamt, auch ohne dass die Sektorenziele verfehlt wurden. Hierfür könnten bestehende Berichte und Erkenntnisse, die bei verschiedenen Stellen liegen, besser miteinander abgestimmt werden, so dass schneller die notwendigen Maßnahmen erkannt und angegangen werden können. Bezüglich des neu eingeführten Monitoringmechanismus im EEG 2021 könnte über eine verbindlichere Ausgestaltung nachgedacht werden, damit die im Monitoring festgestellten Zielverfehlungen auch Konsequenzen bei der Erhöhung der Ausbauziele nach sich ziehen. Dabei sind verschiedene Gestaltungen, von einer Verpflichtung der Bundesregierung, über Ermessensvorgaben, bis zu einem Automatismus, denkbar.

Eine engere Verknüpfung insgesamt wäre dabei wünschenswert, um die Erreichung der Klimaschutzziele stärker bereits durch die Ausgestaltung der Klimaschutzinstrumente abzusichern, um den für die Erreichung der Klimaschutzziele notwendigen Ausbau der erneuerbaren Energien ohne zeitliche Verzögerung zu ermöglichen und die Rahmenbedingungen im EEG hierfür zu schaffen.

5 Quellenverzeichnis

Gesetzgebungsmaterialien:

Deutscher Bundestag: Drucksache 18/8860, Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD: Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von Ausschreibungen für Strom aus erneuerbaren Energien und zu weiteren Änderungen des Rechts der Erneuerbaren Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz – EEG 2016).

Deutscher Bundestag: Drucksache 19/14337, Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD: Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Bundes-Klimaschutzgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften.

Deutscher Bundestag: Drucksache 19/23482, Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und weiterer energierechtlicher Vorschriften.

Deutscher Bundestag: Drucksache 19/25302, Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wirtschaft und Energie (9. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und weiterer energierechtlicher Vorschriften.

Deutscher Bundestag: Drucksache 19/30230, Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes.

Deutscher Bundestag: Drucksache 19/30899, Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wirtschaft und Energie (9. Ausschuss)

a) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksachen 19/27453, 19/28407, 19/28605 Nr. 1.16 – Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung unionsrechtlicher Vorgaben und zur Regelung reiner Wasserstoffnetze im Energiewirtschaftsrecht

b) zu dem Antrag der Abgeordneten Dr. Martin Neumann, Michael Theurer, Reinhard Houben, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/27819 – Für eine koordinierte Energiewende - Wasserstoff ganzheitlich denken.

Stellungnahmen, Berichte, Pläne und Studien:

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU): Klimaschutzplan 2050 – Klimapolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung, Berlin, November 2016.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU): Klimaschutzbericht 2019 zum Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 der Bundesregierung, Berlin, August 2020.

<https://www.bmu.de/download/klimaschutzbericht-2019/> (07.05.2021)

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi): Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung, Berlin, September 2010.

<https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/energiekonzept-2010.html> (10.05.2021)

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi): Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ – Abschlussbericht, Berlin, Januar 2019.

https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/A/abschlussbericht-kommission-wachstum-strukturwandel-und-beschaeftigung.pdf?__blob=publicationFile (10.05.2021)

Bundesregierung: Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050, Berlin, Oktober 2019.

Bundesregierung: Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, Berlin, 2018.

<https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/koalitionsvertrag-zwischen-cdu-csu-und-spd-195906> (11.05.2021)

Ecologic, Climate Laws in Europe – Good Practices in net-zero Management, Berlin, Februar 2020.

Expertenrat für Klimafragen: Bericht zur Vorjahresschätzung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2020 – Prüfung und Bewertung der Emissionsdaten gemäß § 12 Abs. 1 Bundesklimaschutzgesetz, Berlin, April 2021.

Müller/Fietze/Scheuing: Rechtliche Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit des deutschen Bundestages am 21. Juni 2021 zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes (Drs. 19/30230), abrufbar unter https://www.bundestag.de/ausschuesse/a16_umwelt/oeffentliche_anhoerungen?url=L2F1c3NjaHVlc3NlL2ExNi91bXdlbHQvb2VmZmVudGxpY2hIX2FuaG9lcnVuZ2VuLzG0Mzk1Mi04NDM5NTI=&mod=mod544426

Prognos (im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie): Energiewirtschaftliche Projektionen und Folgeabschätzungen 2030/2050 – Dokumentation von Referenzszenario und Szenario mit Klimaschutzprogramm 2030, Berlin, März 2020.

Umweltbundesamt, Treibhausgasminderungswirkung des Klimaschutzprogramms 2030 (Kurzbericht), Dessau-Roßlau, März 2020.

Zeitschriftenaufsätze:

Albrecht, J. (2020): Das Klimaschutzgesetz des Bundes – Hintergrund, Regelungsstruktur und wesentliche Inhalte. In: NuR, 2020, 42, 6, Springer, Berlin/Heidelberg, S. 370-378.

Franzius, C. (2021): Ziele des Klimaschutzrechts. In: ZUR, 2021, 3, Nomos Verlag, Baden-Baden, S. 131-140.

Kahl, W., Mödinger, M. (2021), Gute Gesetzgebung und Nachhaltigkeit. In: DÖV, 2021, 3, W. Kohlhammer Verlag, Stuttgart, S. 93-103.

Klinger, R. (2020): Klagerechte zur Durchsetzung des Bundes-Klimaschutzgesetzes. In: ZUR, 2020, 5, Nomos Verlag, Baden-Baden, S. 259-262.

Klinski, S., Scharlau, J., v. Swieykowski-Trzaska, L., Keimeyer, F., Klinski, S., Sina, S. (2020): Das Bundes-Klimaschutzgesetz. In: NVwZ, 2020, 1-2, C.H. Beck, München, S. 1-8.

Kment, M. (2020): Klimaschutzziele und Jahresemissionsmengen – Kernelemente des neuen Bundes-Klimaschutzgesetzes. In: NVwZ, 2020, 21, C.H. Beck, München, S. 1537-1544.

Sauerer, J. (2017): Klimaschutz global, europäisch, national – Was ist rechtlich verbindlich?. In: NVwZ, 2017, 21, C.H. Beck, München, S. 1574-1579.

Sauerer, J. (2020): Grundstrukturen des Bundes-Klimaschutzgesetzes. In: NuR, 2020, 42, 7, Springer, Berlin/Heidelberg S. 433-439.

Schulze, S. (2019): Das Klimaschutzgesetz – mehr Recht für den Klimaschutz. In: EnWZ, 2019, 5, C.H.Beck, München, S. 145-146.

Internetquellen:

Agora Energiewende (Mai 2021, Version 1.2): Sechs Eckpunkte für eine Reform des Klimaschutzgesetzes – Konsequenzen aus dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts und der Einigung zum EU-Klimaschutzgesetz https://static.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2021/2021_04_KNDE45/A-EW_212_Eckpunkte-Klimaschutzgesetz-2021_WEB_01.pdf (08.07.2021)

BMU (März 2021): Pressemitteilung BMU zum ersten Emissionsbericht nach § 5 Abs. 1 KSG <https://www.bmu.de/pressemitteilung/treibhausgasemissionen-sinken-2020-um-87-prozent/> (07.05.2021)

BMWi (März 2021): Erstes Treffen des Kooperationsausschuss- Pressemitteilung <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2021/03/20210324-neuer-bund-laender-kooperationsausschuss-zum-ausbau-erneuerbarer-energien-bringt-monitoring-auf-den-weg.html> (07.05.2021)