



Ein Klimaschutzgesetz im Jahr 2019 schaffen!

Beschluss des ASJ Bundesvorstandes, Wittenberg 27.1.2019

1. a. Die Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Juristinnen und Juristen empfiehlt im Bund ein Klimaschutzgesetz zu schaffen, in dem u.a. die Klimaschutzziele Deutschlands rechtlich verbindlich festgeschrieben werden. Ein derartiges Parlamentsgesetz ist eine effektive Möglichkeit für mehr Klimaschutz und schafft Planungs- und Rechtssicherheit. Es hat sichtbaren Mehrwert gegenüber politischen Absichtserklärungen.
b. Es ist zudem zu empfehlen zur Erreichung der Klimaschutzziele eine CO₂-Bepreisung über den Weg der Verbrauchsteuer im Sinne des Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG auf Energieerzeugnisse zu schaffen. Die Reform sollte aufkommensneutral ausgestaltet werden.
2. Die SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag wird aufgefordert, das Vorhaben des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit zur Schaffung und Ausgestaltung eines Klimaschutzgesetzes weiterhin nachhaltig zu unterstützen und auf die CDU/CSU-Fraktion einzuwirken, dass im Laufe des Jahres 2019 ein solches Gesetz im Bundestag verabschiedet wird.

Begründung:

a. Der Klimawandel ist eine der größten Herausforderungen der Menschheit. Es besteht die planetare Belastungsgrenze „Klimawandel“. Sie zielt darauf ab, das Risiko klimatisch induzierter und potenziell irreversibler Änderungen des Erdsystems zu minimieren. Die derzeit festgelegte Grenze liegt für CO₂ bei 350 ppm in der Atmosphäre und ist ausgeschöpft oder

bereits überschritten.¹ Das Pariser Abkommen² fixiert auf völkerrechtlicher Ebene für alle Staaten das Ziel, die Erhöhung der globalen Temperatur auf deutlich unter 2°C zu begrenzen und weitere Anstrengungen zu unternehmen, diese unter 1,5°C zu halten (Art. 2). Dazu müssen wir die ökologische Transformation forcieren, um die Klimaziele zu erreichen.

Auf nationaler Ebene ist das deutsche Klimaschutzrecht eine fragmentarische Querschnittsmaterie, die in einer Vielzahl von Fachgesetzen (z.B. Emissionshandelsgesetz, das Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz, das Erneuerbare-Energien-Gesetz, BImSchG, StromStG; EnergieStG) geregelt ist, aber kein allgemeines, übergreifendes Gesetz aufweist. Auf nationaler Ebene sind langfristige Klimaschutzziele im Energiekonzept der Bundesregierung aus dem September 2010, im Aktionsprogramm Klimaschutz vom Dezember 2014 und im Klimaschutzplan 2050 verankert. Bis heute sind die Erklärungen der Bundesregierung zur prozentualen Senkung von Treibhausgasen aber weitestgehend rechtlich unverbindliche Absichtserklärungen. Sie sind damit dem Handeln und der Entscheidungsmacht der Exekutive überlassen.

b. Die SPD fordert seit längerem ein nationales Klimaschutzgesetz, in dem Klimaschutzziele rechtlich verbindlich festgeschrieben werden. Im Koalitionsvertrag der 19. Wahlperiode des Bundestages wurde 2018 ein "Gesetz zur Einhaltung der Klimaziele 2030" vereinbart. Aus Sicht der AsJ sollte das Zustandekommen des Klimaschutzgesetzes eine Prüfstein für den Fortbestand der Koalition von CDU/CSU und SPD über das Jahr 2019 hinaus sein.

Die AsJ versteht Rechtspolitik als Gesellschaftspolitik, die auch umwelt- und steuerrechtliche Aspekte einschließt.

Aus rechtlicher Sicht empfiehlt es sich im Bund ein Klimaschutzgesetz zu schaffen, in dem u.a. die Leitlinien für das Klimaschutzziel für das Jahr 2030 rechtlich verbindlich festgeschrieben werden. Ein derartiges Parlamentsgesetz wäre eine effektive Möglichkeit für mehr Klimaschutz, schafft für die Akteure Investitions-, Planungs- und Rechtssicherheit und hätte sichtbaren Mehrwert gegenüber politischen Absichtserklärungen. Das Rechtsstaatsprinzip und das Demokratiegebot verpflichten den Parlamentsgesetzgeber, wesentliche Entscheidungen selbst zu treffen. Insbesondere die für die Grundrechtsverwirklichung maßgeblichen Regelungen muss das Parlament im Wesentlichen selbst treffen und darf diese nicht dem

¹ Vier von neun „planetaren Grenzen“ sind bereits überschritten, Pressemitteilung, Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung vom 16. Januar 2015.

² <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/l09r01.pdf>.

Handeln und der Entscheidungsmacht der Exekutive überlassen. Jedenfalls rechtlich verbindliche Budgetziele für die einzelnen Sektoren erfordern daher ein Parlamentsgesetz.

In dem Klimaschutzgesetz sollte sich die Bundesrepublik Deutschland insbesondere zu einem umfassenden Klimaschutz bekennen und die Minderungsziele für den Ausstoß von Treibhausgasen rechtlich verbindlich festlegen. Im Gesetz sind prozedurale Vorgaben zur Einhaltung der Reduktionsziele vorzusehen. So sollen gesetzliche Mechanismen zur Gewährleistung von Maßnahmen im Falle der Zielverfehlung verankert werden. Im Falle der Überschreitung der nach Sektoren festzulegenden Reduktion sollte das zuständige Ministerium im Rahmen einer jährlichen Berichtspflicht der Bundesregierung zur Entwicklung der Treibhausgasemissionen dem Deutschen Bundestag Maßnahmen vorlegen, mit denen die Überschreitung ausgeglichen werden soll. Durch das Klimaschutzgesetz sollte zudem ein unabhängiges, nicht weisungsgebundenes Gremium (Klimaschutzrat) eingerichtet werden, das kontinuierlich die Erreichung der Klimaschutzziele kontrolliert und Vorschläge zur Erreichung der Ziele unterbreitet.

c. Darüber hinaus sollte in Deutschland eine neue Form der CO₂-Bepreisung eingeführt werden, um die Klimaziele zu erreichen. Aus rechtlicher Sicht empfiehlt es sich, keine neue Abgabe auf CO₂ einzuführen, sondern die bestehenden Verbrauchsteuern auf Energieerzeugnisse (u.a. Benzin, Dieselkraftstoff, Heizöl, Erdgas, Strom) zu reformieren. Die Höhe der Steuersätze sollte sich künftig stärker nach den Klimaschutzziele, insbesondere dem CO₂ Gehalt des Energieerzeugnisses bemessen. Verfassungsrechtlicher Hintergrund ist, dass das Grundgesetz den Steuertypus der Verbrauchsteuer kennt (Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG). Innerhalb der durch Art. 105 und Art. 106 GG vorgegebenen, weit zu interpretierenden Typusbegriffe steht es dem Gesetzgeber offen, neue Steuern zu „erfinden“. Die Zuweisung von Gesetzgebungskompetenzen an Bund und Länder durch Art. 105 GG in Verbindung mit Art. 106 GG ist abschließend. Ein über den Katalog der Steuertypen des Art. 106 GG hinausgehendes allgemeines Steuererfindungsrecht lässt sich aus dem Grundgesetz nicht herleiten.³ Eine CO₂-Bepreisung kann über den Weg der Verbrauchsteuer im Sinne des Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG ohne Verfassungsänderung eingeführt werden und kann administrativ durch die bestehende Steuerverwaltung umgesetzt werden.

Der Gesetzgeber darf seine Steuergesetzgebungskompetenz auch ausüben, um Lenkungswirkungen zu erzielen. Er darf durch mittelbare Verhaltenssteuerung auf Wirtschaft und Ge-

³ BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 13. April 2017 - 2 BvL 6/13 –Ls 1-3), http://www.bverfg.de/e/ls20170413_2bv1000613.html.

sellschaft gestaltend Einfluss nehmen. Der Gesetzgeber verpflichtet dann den Bürger nicht rechtsverbindlich zu einem bestimmten Verhalten, gibt ihm aber durch Sonderbelastung eines aus Umwelt- und Klimagründen unerwünschten oder durch steuerliche Verschonung eines erwünschten Verhaltens ein finanzwirtschaftliches Motiv, sich für ein bestimmtes Tun oder Unterlassen zu entscheiden.

Die CO₂-Bepreisung über den Weg der Verbrauchsteuer sollte aufkommensneutral ausgestaltet werden, also zu keinen höheren Einnahmen für den Bundeshaushalt führen. Andere Steuern und/oder nicht-steuerliche Abgaben könnten gesenkt werden oder Rückvergütungssysteme (pro Kopf oder Haushalt) zur sozialverträglichen Ausgestaltung der Reform erwogen werden.

d. Es ist wichtig, dass im Zuge der Ausgestaltung des Klimaschutzgesetzes ein Dialog auch mit den Unternehmen, den Gewerkschaften und den Beschäftigten in den betroffenen Sektoren und den Verbrauchern geführt wird. Auf Grundlage dieses Dialoges sollten sich alle beteiligten politischen Akteure auf rechtlich verbindliche Klimaziele und entsprechende Maßnahmen verständigen, um aus bloßen Absichten auch national einen verbindlichen Politikan-satz zu machen. Klimaschutz ist auch eine soziale Frage. Soziale Gerechtigkeit erfordert, dass Arbeit und Umwelt zusammengedacht werden. Der insbesondere notwendige Ausstieg aus der Braunkohle birgt Herausforderungen. Denn die Menschen in den Kohleregionen brauchen realistische Zukunftsperspektiven. Die „Kohlekommission“ hat dazu Vorschläge vorgelegt. Eine zukunftsfähige Strukturpolitik bietet der Lausitz sowie dem Mitteldeutschen Revier die Möglichkeit, sich insbesondere als die Energieregion der Zukunft zu etablieren und damit Arbeitsplätze in der Region zu halten. Klimaschutz bietet auch Chance für neue Arbeit. Wir müssen die ökologische Transformation der Wirtschaft und unserer Gesellschaft forcieren, um die Klimaziele zu erreichen und global wettbewerbsfähig zu bleiben.