

Klimaeuroparecht zwischen Green Deal und Corona

Von Walter Frenz, Aachen*

Der Klimaschutz ist zum Kernanliegen der neuen EU-Kommission geworden. Der Green Deal zeigt die Grundlinien auf, bedarf aber noch näherer Ausgestaltung, die sich in ganz verschiedene Bereiche erstreckt: von der Gebäudeeffizienz über die Energiewende (mit Bezügen zum Beihilferecht) bis zur öffentlichen Auftragsvergabe. Welche Auswirkungen hat darauf die Corona-Pandemie? Inwieweit stoppt, verlangsamt bzw. prägt sie die Umsetzung, wie sie vom 27. – 29.4.2020 beim Petersberger Klimadialog diskutiert wurde?

I. Green Deal

1. Übergang zu einer umweltfreundlichen Wirtschaft nach der Corona-Pandemie

Ursula von der Leyen begann ihre EU-Kommissionspräsidentschaft mit einem Paukenschlag: dem Green Deal¹, Europas „Mondlandung“.² Durch ihn soll der Klimaschutz auf europäischer Ebene vorangebracht und bis 2050 die CO₂-Neutralität erreicht werden. Zwar wird er aktuell von der Corona-Pandemie überlagert. Jedoch soll der Fortgang intakt bleiben: "Während unser unmittelbarer Schwerpunkt auf der Bekämpfung von Covid-19 liegt, arbeiten wir weiter an der Umsetzung des europäischen Green Deals."³ So wächst die zarte Pflanze des europäischen Klimaschutzrechts⁴ auf EU-Ebene weiter zu einem kraftvollen Klimaeuroparecht.

Auf dem Petersberger Klimadialog forderte die Wirtschaft allerdings am 27.4.2020, die Ziele bis 2030 auf den Prüfstand zu stellen. Es dominierte jedoch gerade in der Politik der Ansatz, die Staatshilfen im Zuge der Corona-Pandemie an den Klimaschutz zu koppeln und die Unterstützungsleistungen für den Wiederaufbau nach der Pandemie für mehr Klimaschutz einzusetzen.⁵

Kanzlerin Angela Merkel befürwortete in ihrer Videobotschaft vom 28.4.2020 für den Petersberger Klimadialog ausdrücklich die verschärften EU-Reduktionsziele

* Der Verfasser lehrt Berg-, Umwelt- und Europarecht an der RWTH Aachen University.

1 Internetseite der Europäische Kommission, Ein europäischer Grüner Deal, abrufbar unter https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_de.

2 L. Köhler/K.-H. Paqué, Europas Mondlandung könnte in einem Blindflug enden, abrufbar unter <https://www.welt.de/debatte/kommentare/article204340568/Green-Deal-Europas-Mondlandung-koennte-in-einem-Blindflug-einden.html>.

3 S. Eder/T. A. Friedrich/A. Weikard, Green Deal der EU: Große Pläne in schweren Zeiten, abrufbar unter <https://www.vdi-nachrichten.com/fokus/green-deal-der-eu-grosse-plaene-in-schweren-zeiten/>.

4 S. zur Anfangsphase die diversen Beiträge in H. Schulze-Fielitz/T. Müller (Hrsg.), Europäisches Klimaschutzrecht, 2009.

5 Tagesschau.de v. 27.4.2020 „Umweltministerin Schulze: Konjunktur und Klimaschutz verbinden“, abrufbar unter <https://www.tagesschau.de/newssticker/liveblog-coronavirus-montag-101.html>.

von 40 % bis 2030 auf 50 % - 55 %, bezogen auf 1990, auch mit der möglichen Folge einer Nachbesserung in Deutschland. Keinesfalls dürfe beim Klimaschutz zurückgeschraubt werden: „Es wird jetzt eine schwierige Verteilungsdiskussion geben. Umso wichtiger wird es sein, wenn wir Konjunkturprogramme auflegen, immer den Klimaschutz ganz fest im Blick zu haben und deutlich zu machen, dass wir nicht etwa am Klimaschutz sparen, sondern dass wir im Klimaschutz investieren.“ Und für diese klimafreundlichen Investitionen müsse auf dem Finanzmarkt günstiges Kapital bereitgestellt werden, von möglichst vielen Akteuren gemeinsam – von Staaten, Entwicklungsbanken, der privaten Finanzwirtschaft: „Insgesamt ist also wichtig, wenn Investoren sehen können, dass es sich lohnt, in moderne Technologien zu investieren.“⁶

Es geht also nicht um einen Stopp der Anstrengungen für den Klimaschutz durch die Corona-Pandemie, sondern um deren Unterstützung und damit Fortführung durch staatliche Hilfen. Nationale Förderungen der Wirtschaft sowie Konjunkturprogramme führen unweigerlich zur Frage der Vereinbarkeit mit Art. 107 AEUV. Sie kann für die Zukunft durch dessen stärkere Ökologisierung, welche die Kommission in ihrem Green Deal angedacht hat,⁷ erleichtert werden. Tiefergehend stellt sich die Frage nach der grundsätzlichen Ausrichtung des Beihilferechts zwischen Klimaschutz und Corona-Pandemie.

EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen hat in einer Videobotschaft vom 28.4.2020⁸ den europäischen Green Deal weitergehend zum generellen Leitbild gemacht, um aus der Coronakrise zu kommen: „Jetzt, wo wir planen, Milliarden von Euro zu investieren, um unsere Wirtschaft und Arbeit wieder anzukurbeln, sollten wir nicht in alte umweltschädliche Gewohnheiten verfallen. (...) Der europäische Green Deal ist unsere neue Wachstumsstrategie, um unsere Wirtschaft wettbewerbsfähiger zu machen und unsere Lebensqualität zu verbessern.“ Der Green Deal ist ein Fahrplan mit verschiedenen Maßnahmen, um eine effizientere Ressourcennutzung durch den Übergang zu einer sauberen und kreislauforientierten Wirtschaft zu fördern sowie die Biodiversität wiederherzustellen und die Umweltverschmutzung zu bekämpfen. Damit reicht er weiter als der reine Klimaschutz.

Es geht insgesamt um den Übergang zu einer umweltfreundlichen Wirtschaft. Zu diesem Zweck müssen zahlreiche Investitionen erfolgen. Der Green Deal zeigt auf, wie diese finanziert werden können und wie ein gerechter und inklusiver Übergang gelingen kann. Eine finanzielle und technische Hilfe erfolgt für die Menschen, Unternehmen und Regionen, welche am stärksten mit dem Übergang zu einer umweltfreundlichen Wirtschaft zu kämpfen haben, und zwar im Rahmen des Mechanismus für einen gerechten Übergang. Durch ihn sollen von 2021

6 Tagesschau de v. 28.4.2020: „Merkel für klimafreundlichen Neustart“, abrufbar unter <https://www.tagesschau.de/inland/petersberger-klimadialog-coronavirus-103.html>.

7 Näher u. I. 3.

8 U. von der Leyen, Tweet v. 28.4.2020, abrufbar unter <https://twitter.com/vonderleyen/status/1255070973814071296>.

bis 2027 in den am meisten betroffenen Regionen mindestens 100 Mrd. Euro mobilisiert werden.

2. Investitionsplan für ein zukunftsfähiges Europa

a) Zielsetzung

Am 14.1.2020 wurden dieser Investitionsplan für ein zukunftsfähiges Europa und der Mechanismus für einen gerechten Übergang vorgestellt,⁹ nachdem der europäische Green Deal schon am 11.12.2019 präsentiert worden war. Die Mitteilung der Kommission betont den Charakter des europäischen Green Deal als Antwort auf die klima- und umweltbezogenen Herausforderungen, und als eine neue Wachstumsstrategie. Sie soll die EU in eine faire und wohlhabende Gesellschaft umwandeln, mit einer modernen, ressourceneffizienten und wettbewerbsfähigen Wirtschaft, in der es 2050 keine Netto-Treibhausgasemissionen mehr gibt, in der die Umwelt sowie die Gesundheit der Bürgerinnen und Bürger geschützt sind plus das Wirtschaftswachstum von der Ressourcennutzung abgekoppelt ist.¹⁰

Diese Abkoppelung des Wirtschaftswachstums von der Ressourcennutzung soll ein langfristiges sauberes Wachstum ermöglichen, das zugleich für die effektive Verwirklichung einer nachhaltigen Entwicklung steht, bei welcher immer wieder der Ressourcenverbrauch thematisiert wurde.¹¹ Kernbestandteil ist damit auch die Ressourceneffizienz, welche in Art. 191 Abs. 1 3. Spiegelstrich AEUV als umweltpolitisches Ziel bereits aufgestellt ist.¹²

Im Zentrum der Mitteilung steht freilich die Bekämpfung des Klimawandels, die gerade auch in Europa erfolgen muss, sodass die Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zu diesem Zweck nach Art. 191 Abs. 1 4. Spiegelstrich AEUV einen zentralen Binnenmarktbezug erhält. Das gilt zumal deshalb, weil sich der Green Deal und die Folgeakte nicht auf Zielsetzungen und Vorgaben an die Mitgliedstaaten beschränken, sondern einen konkreten Investitionsplan für ein zukunftsfähiges Europa als Investitionssäule des europäischen Green Deal etablieren. Ein „nachhaltiges“ Europa – dieses wird in diesem Kontext damit ausdrücklich benannt – erfordert bedeutende Investitionen in allen Wirtschaftssektoren.¹³

9 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – „Investitionsplan für ein zukunftsfähiges Europa, Investitionsplan für den europäischen Grünen Deal“ KOM (2020) 21 endg. Dazu *W. Frenz*, Grundzüge des Klimaschutzrechts, 2020, Rn. 34 ff. auch für das Folgende.

10 Mitteilung der Kommission (Fn. 9), Ziff. 1 (Einleitung).

11 S. bereits die von der Bundesregierung abgeleiteten Managementregeln im Zuge der Agenda 21, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Bericht der Bundesregierung anlässlich der UN-Sondergeneralversammlung über Umwelt und Entwicklung 1997 in New York. Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung in Deutschland, BT-Drs. 13/7054, S. 6.

12 Näher etwa *W. Frenz*, Handbuch Europarecht, Bd. 6: Institutionen und Politiken, 2011, Rn. 4529 ff.: mögliche Umsetzung der Begrenztheit der natürlichen Ressourcen.

13 Mitteilung der Kommission (Fn. 9), Ziff. 1 (Einleitung).

b) Instrumente

Über diesen Investitionsplan sollen im neuen Jahrzehnt über den EU-Haushalt am besten Instrumente mit mindestens einer Billion Euro sowohl an privaten als auch an öffentlichen nachhaltigen Investitionen mobilisiert werden. Er bildet einen umfassenden Rahmen für die Nachhaltigkeitswende überall in der EU, welche sich in Klima- und Umweltinvestitionen sowie in Sozialinvestitionen niederschlägt.

Da diese staatlichen Investitionen und Maßnahmen allein nicht ausreichen, müssen private Akteure für das nötige Volumen sorgen und so zusätzliche Ressourcen beisteuern, um die Ziele des Green Deal zu verwirklichen. Hierzu will die Kommission neue Politikinitiativen mit Aufstockungen bereits bestehender Finanzinstrumente in einem einschlägigen Rahmen zusammenführen.¹⁴

c) Ansatzpunkte

Die Kommission nennt drei Ansatzpunkte für den Investitionsplan zugunsten eines zukunftsfähigen Europas mit Übergang zu einer klimaneutralen, grünen Wirtschaft:

- Mobilisierung von mindestens einer Billion Euro über den EU-Haushalt für nachhaltige Investitionen bis 2030 einschließlich Anreizen für private Investitionen durch Garantien
- geeignete Rahmenbedingungen für private Investoren und im öffentlichen Sektor für nachhaltige Investitionen
- gezielte Unterstützung von Behörden und Projektträgern bei der Auswahl, Strukturierung sowie Durchführung nachhaltiger Projekte.

d) Breites Spektrum

Die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen für private Investoren und den öffentlichen Sektor bezieht zahlreiche Sektoren mit ein. Das Potenzial von Finanzinstituten und privaten Investoren soll insbesondere durch die EU-Taxonomie, den Grundsatz „Energieeffizienz an erster Stelle“ und die Nachhaltigkeitsprüfung freigesetzt werden. Der öffentliche Sektor erkennt Investitionsnotwendigkeiten über das Europäische Semester, die Überprüfung der Umsetzung der EU-Umweltpolitik, die nationalen Energie- und Klimapläne im Rahmen der Energieunion sowie die Pläne, welche in den sektorspezifischen Umweltrechtsvorschriften und damit etwa über Abfälle, Wasser, Biodiversität plus Luft vorgeschrieben sind. Der Green Deal erstreckt sich damit praktisch auf die ganze EU-Umweltpolitik und hat als tragende Säule weiterhin die Energiewende.

In einer Abbildung fasst die Kommission die Bereiche für den Investitionsplan im Rahmen des europäischen Green Deal zusammen:

14 Mitteilung der Kommission (Fn. 9), Ziff. 1 (Einleitung).

- ambitioniertere Klimaschutzziele der EU für 2030 und 2050
- Versorgung mit sauberer, erschwinglicher und sicherer Energie
- Mobilisierung der Industrie für eine saubere und kreislauforientierte Wirtschaft
- energie- und ressourcenschonendes Bauen und Renovieren.

Diese Wende soll finanziert werden und die EU sich als weltweiter Vorreiter etablieren. Der Green Deal ist damit letztlich eine ganzheitliche Strategie, welche die Nachhaltigkeit in Europa umfassend verwirklichen soll, namentlich im Energiebereich, in der Kreislaufwirtschaft und im Gebäudesektor. Daher spielt auch die Energieeffizienz vor allem im Gebäudesektor eine gewichtige Rolle¹⁵ im Rahmen des Klimaschutzes und letztlich des Klimaeuroparechts.

Zugleich geht es darum, niemanden zurückzulassen und so einen gerechten Übergang zu gewährleisten. Es gilt, Forschungen und Förderungen von Innovationen zu mobilisieren, und zwar durch folgende Unterpunkte:

- Null-Schadstoff-Ziel für eine schadstofffreie Umwelt
- Biodiversität erhalten und wiederherstellen
- „vom Hof auf den Tisch“: Ein faires, gesundes und umweltfreundliches Lebensmittelsystem
- raschere Umstellung auf eine nachhaltige und intelligente Mobilität.

Damit werden ganz verschiedene Bereiche des täglichen Lebens angesprochen, welche vom Green Deal erfasst werden. Die angestrebte Umgestaltung der EU-Wirtschaft für eine nachhaltige Zukunft reicht tief in das gesellschaftliche und soziale Leben hinein. Auch die bisher immer wieder sensiblen Bereiche der Landwirtschaft und des Verkehrs werden erfasst: Eingeschlossen ist eine Umgestaltung des Lebensmittelsystems und eine Verkehrswende, auch insoweit handelt es sich um Bestandteile des europäischen Klimapakts.

e) Konkreter Investitionsplan

Diese Ziele sollen über einen konkreten Investitionsplan verwirklicht werden. Dessen Bestandteil ist eine Billion Euro an Investitionen. Mindestens 25 % des EU-Haushaltes sollen für Klimainvestitionen verwendet werden. Eine InvestEU-Strategie zielt darauf ab, das Risiko privater Investitionen in Nachhaltigkeit zu mindern. Die Europäische Investitionsbank soll als Klimabank fungieren. Dadurch gilt es, sehr große Mittel zu mobilisieren.

Diese gehen einher mit einer neuen Strategie für ein nachhaltiges Finanzwesen und Taxonomie. Öffentliche Investitionen und auch die nationalen Haushalte müssen zu der Verwirklichung der verfolgten Ziele beitragen, die Politik muss Anreize bieten (Europäisches Semester) und die nachhaltige Wirkung soll sichtbar gemacht werden durch eine Nachhaltigkeitsprüfung sowie eine grüne Haus-

¹⁵ S. die Novellierung in RL 2018/844/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 30.5.2018 zur Änderung der Richtlinie 2010/31/EU über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden und der Richtlinie 2012/27/EU über Energieeffizienz, ABl. EU 2018 L 156/75.

haltsplanung. Die Behörden sollen bei der Planung und Durchführung unterstützt werden, ebenso die Projektträger. Investoren und Projektträger gilt es zusammenzubringen.¹⁶

Die Investitionsherausforderung erstreckt sich damit vor allem auf den Energie- und den Gebäudesektor sowie auf einen Teil des Verkehrssektors, nämlich die Fahrzeuge. Dabei ist der durchschnittliche Investitionsbedarf bei der Renovierung von Gebäuden am höchsten. Es gilt daher Permanenz herzustellen.¹⁷ Aber auch die Landwirtschaft mit den großen ökologischen Herausforderungen wie Biodiversitätsverlust und Umweltverschmutzung wird genannt, ebenso der Schutz des Naturkapitals, die Förderung von Kreislaufwirtschaft und blauer Wirtschaft und des Humankapitals sowie Sozialinvestitionen für den Übergang.

Ein Schlüsselfaktor für den Green Deal und damit bereichsübergreifend ist die Digitalisierung.¹⁸ Investitionen bedarf es vor allem in strategische digitale Kapazitäten sowie in die Entwicklung und flächendeckende Einführung modernster digitaler Technologien. Daraus ergeben sich dann intelligente, innovative und bedarfsgerechte Lösungen zur Bewältigung klimabezogener Probleme.¹⁹

Damit werden umfassend die Bereiche benannt, welche Bestandteil des Green Deal sind, und konkrete finanzielle Schritte aufgezeigt, wie ein nachhaltiger Umbau erfolgen kann. So wird genau aufgezeigt, wie im EU-Haushalt im nächsten Jahrzehnt mindestens eine Billion Euro mobilisiert werden können. So 503 Mrd. € aus dem EU-Haushalt für Klima- und Umweltausgaben und 279 Mrd. € aus dem Fonds InvestEU zum Anstoßen privater sowie öffentlicher klima- und umweltbezogener Investitionen durch Bereitstellung einer EU-Haushaltsgarantie. Für den Mechanismus eines gerechten Übergangs sollen 2021 bis 2027 Investitionen in Höhe von 100 Mrd. Euro mobilisiert werden. Aus dem Innovationsfonds und dem Modernisierungsfonds, die nicht Teil des EU-Haushaltspans sind, sondern aus der Versteigerung von Emissionshandelszertifikaten finanziert werden, sollen mindestens rund 25 Mrd. Euro für den Übergang der EU zur Klimaneutralität bereitgestellt werden.

Mittlerweile existiert auch ein geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl- und Migrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für Grenz-

16 Im Überblick Abb. 2 (der Investitionsplan für ein zukunftsfähiges Europa) der Mitteilung der Kommission (Fn. 9).

17 Mitteilung der Kommission (Fn. 9), Ziff. 2.

18 Dazu ausführlich *W. Frenz*, EU-Digitalisierungsrecht: Datennutzung – Wettbewerb – Klimaschutz, EuR 2020, S. 210 ff.

19 Mitteilung der Kommission (Fn. 9), Ziff. 2.

management und Visa.²⁰ In dieser Verordnung sollen die vorstehenden Grundsätze und Finanzierungsplanungen näher umgesetzt werden.

f) Fonds und Plan für einen gerechten Übergang

Grundentwurf ist der Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Fonds für einen gerechten Übergang vom 14.1.2020.²¹ Hier geht es darum, Regionen und Menschen in die Lage zu versetzen, die sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Auswirkungen des Übergangs zu einer klimaneutralen Wirtschaft zu bewältigen. Dies erfolgt durch den Just Transition Fund (JTF, Fonds für einen gerechten Übergang). Durch ihn werden die Gebiete unterstützt, die aufgrund des Übergangs der Union zu einer klimaneutralen Wirtschaft bis 2050 schwerwiegende sozioökonomische Herausforderungen bewältigen müssen (Art. 2 des VO-Vorschlags).

Dabei werden etwa Investitionen in Beschäftigungen und Wachstum in allen Mitgliedstaaten unterstützt. Dazu gehören auch Investitionen in die Gründungen neuer Unternehmen, auch durch Gründerzentren und Beratungsdienste, sowie in Forschungs- und Innovationstätigkeiten und zur Förderung des Transfers fortschrittlicher Technologien (Art. 4 Abs. 2 des VO-Vorschlags). Bestimmte Aktivitäten werden vom Anwendungsbereich ausgeschlossen, so die Stilllegung und der Bau von Kernkraftwerken (Art. 5 lit. a) VO-Vorschlag).

Insgesamt wird ein territorialer Plan für einen gerechten Übergang vorgesehen. Dabei erfolgt eine Anknüpfung an benachteiligte Gebiete und damit Regionen der NUTS-3-Ebene nach der VO (EG) Nr. 1059/2003.²² Art. 7 Abs. 2 VO-Vorschlag enthält die näheren Elemente eines territorialen Plans für einen gerechten Übergang.

3. „Grüne“ Mindestkriterien und klimaneutraler Beihilferahmen

a) Geplante Reformen und Übergang

Auch andere finanzwirksame Bereiche werden erfasst. So wird die Kommission verpflichtende „grüne“ Mindestkriterien oder Ziele für das öffentliche Beschaffungswesen in sektorbezogenen Initiativen, für die Unionsfinanzierung oder pro-

20 Geänderter Vorschlag v. 28.5.2020 für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl- und Migrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für Grenzmanagement und Visa, KOM (2020) 450 endg.

21 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Fonds für einen gerechten Übergang, KOM (2020) 22 endg.

22 Geändert durch VO (EU) Nr. 868/2014 der Kommission v. 8.8.2014 zur Änderung der Anhänge der Verordnung (EG) Nr. 1059/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Schaffung einer gemeinsamen Klassifikation der Gebietseinheiten für die Statistik (NUTS), ABl. EU 2014 L 241/1.

duktspezifische Rechtsvorschriften vorschlagen.²³ Überdies wird ein geeigneter Beihilferahmen in den Raum gestellt, um Voraussetzungen für nachhaltige Investitionen zu schaffen. Die einschlägigen Beihilfevorschriften sollen bis 2021 überarbeitet werden, um einen kosteneffizienten und sozialintegrativen Übergang zur Klimaneutralität bis zum Jahr 2050 zu fördern.²⁴

In der Zwischenphase können die Mitgliedstaaten die nach den derzeit geltenden Regelungen gewählte Flexibilität nutzen, damit sie ihre Ziele für 2030 und für die weitere Dekarbonisierung des Elektrizitätssektors und der Wirtschaft bis 2050 erreichen. Ebenso werden die bestehenden Beihilfevorschriften benannt, damit die Mitgliedstaaten die sozialen und regionalen Folgen der Dekarbonisierung abfedern und so Beschäftigte unterstützen können, die von der Schließung von Kohlebergwerken betroffen sind, sowie in kleine und mittlere Unternehmen sowie Start-ups oder in die Weiterqualifizierung und Umschulung von Beschäftigten zu investieren vermögen.²⁵ Damit werden praktisch die Bereiche aufgeführt, die Gegenstand der zahlreichen Fördermaßnahmen sind, um die Folgen des Ausstiegs aus der Kohleverstromung in Deutschland bis 2038 abzufedern.²⁶

Des Weiteren werden größere Spielräume für staatliche Beihilfen für den Übergang hin zu klimaneutralen Produktionsverfahren, für energieeffizientere Gebäude, für Fernwärme und eigens für die Schließung von Kohlekraftwerken genannt, aber auch für die Kreislaufwirtschaft.²⁷ Damit wird das Beihilferecht stark ökologisiert und staatliche Unterstützung in weiterem Umfang ermöglicht, um die Entwicklung Europas zur Klimaneutralität voranzubringen. Das gilt auch und erst recht für einen Neustart nach der Corona-Pandemie. Daraus erwächst eine doppelte Legitimation für eine Lockerung der Beihilfevorschriften: der Klimaschutz als wichtiges Vorhaben von gemeinsamem europäischen Interesse sowie die Folgen der Corona-Pandemie, die zu beträchtlichen Störungen im mitgliedstaatlichen Wirtschaftsleben führt (Art. 107 Abs. 3 lit. b) AEUV). So wird die Überwindung der Corona-Folgen durch Klimaschutz förderbar.

b) Wahrung der Systematik des Beihilfenverbots

Durch die Ökologisierung wird allerdings nicht der Beihilfetabestand aufgeweicht, sondern es geht darum, die Rechtfertigungsmöglichkeiten zu vergrößern und dabei den Mitgliedstaaten mehr Spielraum zu geben, um Unterstützungsleistungen in ökologisch für den Green Deal wichtigen Gebieten zu ermöglichen. Bezugspunkt sind die bisherigen Leitlinien für Umweltschutz und Energiebeihilfen.²⁸ Diese werden aber sicherlich erheblich fortentwickelt werden und spezifi-

23 Mitteilung der Kommission (Fn. 9), Ziff. 4.2.

24 Mitteilung der Kommission (Fn. 9), Ziff. 4.3.

25 Mitteilung der Kommission (Fn. 9), Ziff. 4.3.

26 S. näher *W. Frenz, Kohleausstieg und Beihilfenverbot: Die Beihilferechtskonformität von Fördermitteln*, ER 2019, S. 193 ff.

27 Mitteilung der Kommission (Fn. 9), Ziff. 4.3.1 bis 5.

28 Kommission, Umweltschutz- und Energiebeihilfeleitlinien 2014-2020, ABI. EU 2014 C 200/1.

schere Regelungen sowie breitere Rechtfertigungsmöglichkeiten erhalten, um die benannten spezifischen Materien im Sinne eines nachhaltigen Umbaus des europäischen Wirtschaftssystems zu regeln.

Es werden dabei nicht etwa die grundlegenden Prinzipien und damit insbesondere das Prinzip eines freien und unverfälschten Wettbewerbs außer Kraft gesetzt. Der Klimaschutz verdrängt nicht andere Unionsprinzipien, sondern ist mit ihnen in Ausgleich zu bringen und in ihre Systematik einzubinden. So wird die Verbrennung von Braunkohle als eines der umweltschädlichsten Stromerzeugungsverfahren benannt, weshalb ein beschleunigter Ausstieg gefördert werden kann. Dies kann durch Beihilfen erfolgen, indem den Betreibern ein Ausgleich für entgangene Gewinne gewährt werden kann, weil diese keinen Strom mehr am Markt absetzen können.

Jedoch wird die Kommission weiterhin bei derartigen Unterstützungen die Verhältnismäßigkeit prüfen, um eine Überkompensierung zu vermeiden. Die Mitgliedstaaten müssen daher nachweisen, dass eine Entschädigung den wegen der bevorstehenden Schließung der Anlage voraussichtlich entgangenen Gewinn übersteigt. Überdies müssen die Mitgliedstaaten die Maßnahmen so strukturieren, dass jede Wettbewerbsverzerrung am Markt auf ein Minimum beschränkt ist.²⁹

c) Einfluss auf den Kohleausstieg

Diese Grundsätze wirken bis in die Diskussion über Entschädigungen für Kohlekraftwerke und Braunkohletagebaue im Zuge des Ausstiegs Deutschlands aus der Kohleverstromung bis 2038.³⁰ Beihilfen werden insoweit unter Hinweis auf die Kommission nur für möglich gehalten, wenn durch sie künftige Verluste ausgeglichen werden; es wurde eine lange Prüfung der Kommission erwartet.³¹ Problematisch ist vor allem die Wahrung des Verursacherprinzips in Bezug auf die Wiedernutzbarmachungsverpflichtungen der Bergbauunternehmen, die für diese die Finanzlast zu tragen haben, soweit sie nicht gerade durch den vorgezogenen Kohleausstieg entstehen oder teurer werden (daher § 45 Abs. 2 KVBG; offen formuliert dagegen noch § 42 Abs. 2 Nr. 5 KVBG-E).³²

4. „Grüner“ Umbau des EU-Wirtschaftsrechts

Die vorgenannten Ansätze zur Änderung des Vergabe- und des Beihilferechts bilden indes nur einen Vorgeschmack auf den grundlegenden Umbau des europä-

29 Mitteilung der Kommission (Fn. 9), Ziff. 4.3.4.

30 Näher *W. Frenz*, Kohleausstiegsgesetz in der Diskussion: Ausstiegspfad, Entschädigungen, Beihilfenverbot, Tagebau Hambach, UPR 2020, S. 161 ff. auch zu den Divergenzen mit BVerfG, Urt. v. 6.12.2016 – 1 BvR 2821/11 u.a., Rn. 382 und BR-Drs. 205/18, S. 13 zum Atomausstieg.

31 *H. Ott*, Europäicker v. 27.1.2020: Klimapolitischer Fehlschlag mit vielen rechtlichen Fragezeichen: Stellungnahme von ClientEarth zum Kohleverstromungsbeendigungsgesetz.

32 S. auch Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Reduzierung und zur Beendigung der Kohleverstromung und zur Änderung weiterer Gesetze (Kohleausstiegsgesetz) v. 29.1.2020, S. 160 sowie BT-Drs. 19/17342, S. 140.

ischen Wirtschaftssystems und damit auch des darauf bezogenen nationalen Rechts durch den europäischen Green Deal. Das dieses Wirtschaftsrecht prägende Unionsrecht dürfte erheblich ökologisiert werden, aber nicht durch eine Abkehr von seinen Prinzipien, sondern durch eine verbesserte Legitimation umweltbezogener Maßnahmen und damit eine stark ausgeprägte Abwägung mit Bedeutungsgewinn klimaschutzrelevanter Belange.

II. Europäisches Klimagesetz

1. Ausrichtung auf das Pariser Klimaziel

Diesen vorgenannten Rahmen des Green Deal gilt es näher umzusetzen. Dies hat schrittweise zu erfolgen. Daher bedarf es einer konkreten und verbindlichen Verfahrensregelung, enthalten im EU-Klimagesetz, welche in dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der VO (EU) Nr. 1999/2018 vom 4.3.2020³³ auf den Weg gebracht wurde. Dadurch wird ein Rahmen für die unumkehrbare, schrittweise Senkung der Treibhausgasemissionen und Steigerung des Abbaus von Treibhausgasen durch natürliche oder andere Senken der Union geschaffen (Art. 1 EU-Klimagesetz).

Es wird das zentrale Anliegen des Green Deal als verbindliches Ziel vorgegeben, nämlich bis zum Jahr 2050 in der Union Klimaneutralität zu erreichen, um das in Art. 2 des Übereinkommens von Paris festgelegte langfristige Temperaturziel eines Anstiegs der Erderwärmung um allerhöchstens 2 Grad Celsius und um möglichst nur 1,5 Grad Celsius zu verwirklichen. Erfasst werden die anthropogenen Emissionen der in Anhang 5 Teil 2 der VO (EU) Nr. 1999/2018 aufgeführten Treibhausgase und deren Abbau durch natürliche oder andere Senken.

2. Solidarische Zielpfadverwirklichung angesichts der Corona-Pandemie

a) Solidaritätsprinzip

Verwirklicht wird dieses Ziel der Klimaneutralität durch die zuständigen Organe der Union und die Mitgliedstaaten, welche dafür gemeinsam handeln und die Bedeutung der Förderung von Fairness und Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten berücksichtigen (Art. 2 Abs. 2 EU-Klimagesetz). Dadurch ist angelegt, dass die stärkeren Mitgliedstaaten auch stärkere Lasten tragen. Das gilt zumal nach der Corona-Pandemie. Daher können auf Deutschland hier sehr starke Belastungen zukommen. Generell haben alle EU-Mitgliedstaaten nach dem Grundsatz der Solidarität mitzuwirken. Das gilt gerade in einer Notsituation, wie der EuGH im

33 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1999/2018 (Europäisches Klimagesetz), KOM (2020) 80 endg.

Hinblick auf Art. 78 Abs. 3 AEUV zur Verteilung von Flüchtlingen unter Bezug auf den Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten nach Art. 80 AEUV entschied.³⁴ Dieses Prinzip ist aber nicht auf diesen Bereich beschränkt, sondern es bildet ein allgemeines Prinzip, das auf der gemeinsamen Aufgaben- und Zielbezogenheit der darauf ausgerichteten Einheiten und Handlungsebenen basiert.³⁵

b) Folgerungen für den weiteren Klimaschutz

Die Fortschritte des Klimaschutzes werden fortlaufend überprüft. Es wird auch verifiziert, ob Rechtsvorschriften der Union angepasst werden müssen, um Emissionsreduktionen von mindestens 55 % gegenüber den Werten von 1990 bis 2030 zu erreichen. Das bisherige Reduktionsziel von 40 % wird also erhöht – entsprechend der Planung der EU-Kommission im Gefolge der UN-Klimakonferenz von Kattowitz, bis Sommer 2020 einen neuen Plan mit einer solchen Anpassung vorzulegen.³⁶ Das EU-Parlament forderte am 8.10.2020 eine Reduktion um 60 %. Art. 3 des EU-Klimagesetzes sieht einen Zielpfad für die Verwirklichung der Klimaneutralität vor, welcher noch festgelegt werden muss, und zwar durch delegierte Rechtsakte zur Ergänzung des EU-Klimagesetzes. In Art. 1 der Klimaschutzverordnung³⁷ ist das Gesamtziel der Union bislang auf 30 % Minderung bis 2030 gegenüber dem Stand von 2005 festgelegt.

Die zu berücksichtigenden Eckpunkte für den künftigen Zielpfad auf dem Weg zur Klimaneutralität werden allerdings schon in Art. 3 Abs. 3 EU-Klimagesetz festgelegt, so Kostenwirksamkeit und wirtschaftliche Effizienz, Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft der Union, beste verfügbare Technologie, Energieeffizienz, Fairness und Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten, Investitionsbedarf und Möglichkeiten, etc.

Damit ist auch die wirtschaftliche Komponente entsprechend dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung berücksichtigt. Auch insoweit werden die Folgen der Corona-Pandemie durchschlagen, als geprüft werden muss, welche Anstrengungen für den Klimaschutz und für eine fortlaufende Verwirklichung der Klimaneutralität wirtschaftlich stemmbar sind. Möglicherweise ist ein weniger anspruchsvoller Zielpfad für die nächsten Jahre festzulegen, um erst einmal die tiefgreifenden wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie zu überwinden und dann mit verstärkter Kraft ehrgeizigere Ziele im Bereich des Klimaschutzes ver-

34 EuGH, Rs. C-643/15 (Slowakei/Rat), ECLI:EU:C:2017:631, Rn. 253, 291, 304, 323.

35 Grundlegend, wenn auch als Gegengewicht betrachtet, C. Calliess, Subsidiarität- und Solidaritätsprinzip in der EU, 2. Aufl. 1998, S. 186. Im Kontext der Staatsverschuldung W. Frenz, EU-Finanzsolidarität, EWS 2018, H. 4, S. 1 mit Abstützung auf Art. 4 Abs. 3 EUV.

36 Bundesumweltministerium, Pressemitteilung Nr. 244/19 v. 15.12.2019, COP 25.

37 VO (EU) Nr. 842/2018 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 30.5.2018 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013, ABl EU 2018 L 156/26.

wirklichen zu können. Bislang hat die Kommission allerdings nicht erkennen lassen, Abstriche in ihren Anstrengungen für den Klimaschutz zu machen. Vielmehr will sie an ihren Zielen trotz der Corona-Pandemie festhalten³⁸ und den Klimaschutz zum zentralen Gegenstand für die Bewältigung der Corona-Folgen machen. Gegebenenfalls lassen sich die Klimaziele sogar leichter erreichen, weil die wirtschaftlichen Aktivitäten insgesamt coronabedingt reduziert sind und daher auch der CO₂-Ausstoß sinkt – parallel zur zweiten Handelsperiode des EU-Emissionshandelssystems. Das gilt auch für die verkehrsbedingten Emissionen. Um allerdings eine dauerhafte Reduktion zu erreichen, gilt es, wie im Green Deal geplant, generell die Wirtschaftsleistung von den CO₂-Emissionen und dem Resourcenverbrauch zu entkoppeln.

3. Fortlaufende Anpassung

Die konkreten Maßnahmen und die zu erreichenden Zielwerte stehen für die nächsten Jahre noch nicht fest. Es bedarf aber einer fortlaufenden Anpassung an den Klimawandel durch kontinuierliche Fortschritte. Hierfür erstellen die Mitgliedstaaten Anpassungsstrategien und Pläne, die einen Rahmen für ein umfassendes Risikomanagement enthalten, und führen diese durch (Art. 4 EU-Klimagesetz). Alle fünf Jahre werden diese Fortschritte durch die Kommission bewertet, beginnend mit dem 30.9.2023 (Art. 5 EU-Klimagesetz). Dabei werden auch die Unionsmaßnahmen auf ihre Vereinbarkeit mit dem durch den Zielpfad ausgedrückten Ziel der Klimaneutralität überprüft (Art. 5 Abs. 2 EU-Klimagesetz).

Die konkreten Maßnahmen der Mitgliedstaaten ergeben sich aus den nach der Governance-VO vorgelegten nationalen Energie- und Klimaplänen. Diese Maßnahmen werden bis zum 30.9.2023 und danach alle fünf Jahre bewertet, um so die Verwirklichung des Ziels der Klimaneutralität entsprechend dem festgelegten Zielpfad verfolgen zu können. Hierbei kann die Kommission feststellen, dass die Maßnahmen eines Mitgliedstaats nicht mit dem durch den Zielpfad ausgedrückten Ziel vereinbar bzw. nicht geeignet sind, Fortschritte bei der Anpassung im Sinne des Klimawandels sicherzustellen. Insoweit können dann Empfehlungen ausgesprochen werden, die veröffentlicht werden. Diese sind wie im Rahmen der Governance-VO nicht verpflichtend, werden aber einen starken faktischen Druck entfalten.³⁹

Rechtlich ist der Mitgliedstaat nur verpflichtet, der Empfehlung im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten und der Union sowie zwischen den Mitgliedstaaten untereinander gebührend Rechnung zu tragen. Damit wird er aber in das Gesamtsystem europäischer und nationaler Bemühungen für den Klimaschutz gestellt und hat sich als Teil dieses Systems so zu verhalten, dass dieses Ziel er-

38 S.o. I.1. sowie bereits EURACTIV v. 1.4.2020, EU arbeitet trotz Coronavirus weiter an den Klimazielen 2030, abrufbar unter <https://www.euractiv.de/section/energie-und-umwelt/news/eu-arbeitet-trotz-coronavirus-weiter-an-den-klimazielen-2030/>.

39 Näher u. III.

reicht werden kann. Wenn er einer Empfehlung nicht folgt, und sei es auch nur teilweise, muss er dies der Kommission gegenüber begründen (Art. 6 Abs. 3 EU-Klimagesetz). Auch insoweit wird Druck ausgeübt, als das Nichtbefolgen einer Empfehlung rechtfertigungspflichtig ist. Davon wird sicherlich auch die sensibilisierte Öffentlichkeit Kenntnis erlangen, sodass sich ein Mitgliedstaat sehr genau überlegen wird, ob er Empfehlungen der Kommission nicht folgt. Die Öffentlichkeitsbeteiligung hat ein sehr großes Gewicht (Art. 8 EU-Klimagesetz): Die Kommission wendet sich an alle Teile der Gesellschaft und ermöglicht ihnen, Maßnahmen zur Verwirklichung einer klimaneutralen und klimaresilienten Gesellschaft zu ergreifen. So werden auch die Sozialpartner und die Zivilgesellschaft einbezogen.

4. Gesamtbewertung

Insgesamt ist das EU-Klimagesetz eher formaler und verfahrensmäßiger Natur. Es enthält bis auf das generelle Ziel der Klimaneutralität, das damit aber verbindlich festgeschrieben wird, keine weiteren konkretisierenden Ziele. Indes wird damit ein Mechanismus etabliert, über den die Union sehr stark auf die Mitgliedstaaten einwirken kann und das Instrumentarium erhält, um auf dieser Basis effizient das Ziel der Treibhausneutralität bis 2050 zu erreichen.

III. Klimaplanung

1. „Empfehlungen“ der Kommission

Die Mitgliedstaaten sind bereits in ihrem Planungsprozess durch die nach Art. 3 VO (EU) Nr. 1999/2018⁴⁰ alle zehn Jahre an die Kommission zu übermittelnden integrierten Energie- und Klimapläne auf die EU ausgerichtet. Schon zum 31.12.2018 hatten sie nach Art. 9 VO (EU) Nr. 1999/2018 der Kommission Entwürfe für ihre Energie- und Klimapläne vorzulegen, die diese bewertet sowie bis spätestens sechs Monate vor Ablauf der Vorlagefrist detaillierte länderspezifische Empfehlungen für jeden Mitgliedstaat aussprechen kann. Jeder Mitgliedstaat trägt diesen Empfehlungen nach Art. 9 Abs. 3 VO (EU) Nr. 1999/2018 Rechnung – oder muss Gründe angeben und veröffentlichen, warum er eine Empfehlung oder einen wesentlichen Teil davon nicht aufgreift.

Damit besteht zwar keine formale Rechtspflicht zur Befolgung, wohl aber ein starker faktischer Druck. Mithin werden die Mitgliedstaaten in hohem Maße tat-

40 VO (EU) Nr. 1999/2018 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 11.12.2018 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 663/2009 und (EG) Nr. 715/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 1994/22/EG, 1998/70/EG, 2009/31/EG, 2009/73/EG, 2010/31/EU, 2012/27/EU und 2013/30/EU des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 2009/119/EG und 2015/652/EU des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates; ABl. EU 2018 L 328/1.

sächlich gezwungen, in ihren Plänen auf die Empfehlungen der Kommission positiv zu reagieren.⁴¹ Für Deutschland ist besonders bedeutsam, dass die Öffentlichkeit über die nationalen Entwürfe zu informieren und zu konsultieren ist (Art. 9 Abs. 4, Art. 10 VO (EU) Nr. 1999/2018). Weitergehend ist ein permanenter Dialog über klima- und energiepolitische Fragen auch mit Organisationen der Zivilgesellschaft einzurichten (Art. 11 VO (EU) Nr. 1999/2018). Dem davon ausgehenden Druck können sich nur Regierungen in Staaten ohne hohes Klimaschutzbewusstsein bzw. mit hoher EU-Resistenz wie Polen und Ungarn entziehen, nicht aber die Bundesregierung.

2. Weite inhaltliche Einflussnahme

Das ganze Ausmaß der möglichen inhaltlichen Einflussnahme der Kommission belegen die in Art. 9 Abs. 2 VO (EU) 2018/1999 aufgeführten Punkte, auf welche sich die Empfehlungen der Kommission beziehen können und die noch nicht einmal abschließend sind. An erster Stelle steht dabei das Ambitionsniveau der Ziele sowie Vorgaben und Beiträge für die gemeinsame Verwirklichung der Ziele der Energieunion. Beachtlich sind aber auch die Politiken und Maßnahmen mit Bezug zu den Zielen auf der Ebene des Mitgliedstaats selbst, anderer Mitgliedstaaten und der Union sowie sonstige Politiken und Maßnahmen mit Relevanz in den integrierten nationalen Energie- und Klimaplänen erforderlich sein könnten. Es besteht also ein ganzheitlicher Ansatz. In ihrer Vielfalt zu sehen ist auch die Energieunion (näher Art. 9 Abs. 2 lit. d) VO (EU) 2018/1999).

Die Kommission kann damit inhaltlich in weitem Umfang Einfluss nehmen und darüber die gesamte Zielsetzung der Energieunion nutzen. So wird die Energiepolitik immer stärker unionsrechtlich geprägt. Sie bildet immer weniger eine originär national geprägte Materie. Das gilt höchstens noch für den Ausgangspunkt. Durch die Verbindung mit dem Klimaschutz wird auch die nationale Energieplanung unionsrechtlich überwölbt – bis hin zu konkreten Planungsspekten.

3. Klimaenergiepolitik als Umweltpolitik

Auf diese Weise erfolgt leicht eine EU-Energieplanung und damit letztlich eine EU-Energiepolitik durch die Hintertür. Das gilt besonders im Bereich des Klimaschutzes. Insoweit spielt indes die Umweltpolitik mit herein, für welche die Union eine wesentlich stärkere Kompetenz besitzt, insbesondere um ihre internationale Vorbildfunktion (Art. 191 Abs. 1 4. Spiegelstrich AEUV) auch durch anspruchsvolle „innere“ Maßnahmen abzusichern.⁴² Daher hat die Umweltpolitik weiterhin eine hohe Bedeutung als Kompetenzgrundlage für umweltenergiepolitische

41 W. Frenz, Klimaschutz durch Energiewende, RdE 2020, S. 157, 158 f. näher auch für das Folgende.

42 W. Kahl, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 191 AEUV Rn. 16 m.w.N.

sche Maßnahmen,⁴³ auch bei faktischen Rückwirkungen auf den Energiemix sowie die Versorgungssicherheit.⁴⁴ Sie bildet damit die Einbruchstelle der Kommission in die nationale Energiepolitik.

Damit entsteht ein großes Unionsfeld einer Klima-Energie-Politik auf umweltrechtlicher Grundlage, für welche die nationalen Energie- und Klimapläne das Ausführungsinstrument sind, begleitet von den Empfehlungen der Kommission. Da der von ihnen ausgehende Druck faktisch ist, bleibt formal auch die tendenziell stärkere nationale Kompetenz in der Energiepolitik gewahrt.

4. Notwendige Wechselbeziehung

Die Union kann sich allerdings im Ausgangspunkt eigentlich keine ambitionierteren Ziele setzen, als die mitgliedstaatlichen Planungen erlauben, sind doch die EU-Ziele letztlich nur über die nationalen Anstrengungen zu verwirklichen. Umso mehr muss die Kommission Letzteren gegenüber darauf achten, dass die Pariser Klimaziele erreicht werden. Es besteht mithin eine Wechselbeziehung zwischen den Planungen der Mitgliedstaaten und der Union. Das gilt auch für die Umsetzung des Green Deal im Geiste der Solidarität. Bleiben Mitgliedstaaten zurück, hilft unter Umständen eine finanzielle Unterstützung an die Mitgliedstaaten auf der Basis einer *just transition* weiter.

IV. Gesamtfazit und Ausblick

Die EU-Kommission hat im Green Deal ein anspruchsvolles Paket auf den Weg gebracht. Durch das Europäische Klimaschutzgesetz ist ein Instrument geschaffen, um es in konkrete Maßnahmen zu gießen. Damit ist die EU auf gutem Wege, sodass die erhobenen Klagen auf mehr Klimaschutz nicht nur unzulässig sind,⁴⁵ sondern auch unbegründet. Die grundrechtlichen Schutzpflichten sind wie auf nationaler Ebene⁴⁶ dadurch gekennzeichnet, dass ein breiter Beurteilungsspielraum besteht, der nur auf evidente Verletzungen überprüft werden kann.⁴⁷ Eine Vereinigung erfolgt nur, wenn eine Gefährdung lediglich auf eine bestimmte Weise abwendbar ist.⁴⁸ Der Klimaschutz beruht gerade auf einem Bündel von Maßnahmen.

43 Etwa S. Schlaake, in: Nowak (Hrsg.), Konsolidierung und Entwicklungsperspektiven des Europäischen Umweltrechts, 2015, S. 299, 312.

44 Daher ablehnend S. Heselhaus, in: Nowak (Hrsg.), Konsolidierung und Entwicklungsperspektiven des Europäischen Umweltrechts, 2015, S. 327, 351 f.

45 EuG, Rs. T-330/18 (Carvalho u.a.), ECLI:EU:T:2019:324, Rechtsmittel eingelegt am 23.7.2019, Rs. C-565/19.

46 Dazu jüngst T. Groß, Die Ableitung von Klimaschutzmaßnahmen aus grundrechtlichen Schutzpflichten, NVwZ 2020, S. 337; S. Meyer, Grundrechtsschutz in Sachen Klimawandel?, NJW 2020, S. 894.

47 Bereits P. Szczekalla, Die sogenannten grundrechtlichen Schutzpflichten im deutschen und europäischen Recht, 2002, S. 1040 f.

48 W. Frenz, Handbuch Europarecht, Bd. 4: Europäische Grundrechte, 2009, Rn. 372 f.

Der Green Deal wirkt aber über das eigentliche Klimaschutzrecht hinaus. Seine Verwirklichung wird auch bei Auswirkungen auf den Energiebereich vor allem auf umweltpolitischer Grundlage erfolgen. Ein doppelter Bezug besteht zum Beihilfenverbot: Zum einen geht es um die Förderung eines kosteneffizienten und sozialintegrativen Übergangs zur Klimaneutralität bis zum Jahr 2050, welchen die Mitgliedstaaten fördern können. Hierzu sollen die einschlägigen Beihilfenvorschriften überarbeitet werden; bis dahin stehen die existierenden Beihilferegelungen zur Verfügung. Ab dann aber sind verstärkt Klimaschutzaspekte zu erwarten. An sie können auch die Anschubfinanzierungen im Zuge der Corona-Pandemie geknüpft werden, wie es auf dem Petersberger Klimadialog Ende April 2020 gefordert wurde. Die Bewältigung der Corona-Folgen legitimiert Beihilfen in weitem Maße – gerade auch für den Klimaschutz als zentrales Leitbild für einen Neustart.

Zum anderen markiert das Beihilfenverbot nach Art. 107 AEUV die Grenze möglicher nationaler Förderungen. Dies wird für die Schließung von Kohlebergwerken und den beschleunigten Ausstieg aus der Kohleverstromung ebenfalls im Green Deal näher aufgezeigt. Dieser will damit nicht die Grundlagen des EU-Rechts antasten, sondern bewegt sich in deren Rahmen mit anspruchsvollen Ziel der Klimaneutralität bis 2050. Die Reichweite des Beihilfentatbestandes und die Rechtfertigungsnotwendigkeit bleiben also. Der Klimaschutz wird aber die Abwägung maßgeblich prägen und die Legitimation von Unterstützungsleistungen erleichtern.

Es besteht zwar weiterhin der Vorbehalt der Erforderlichkeit bei Marktversagen. Dieses wird sich wegen Corona aber wesentlich häufiger begründen lassen als bisher. Das gilt zumal deshalb, weil eine Erforderlichkeit bereits dann zu bejahen ist, wenn die gewünschten Maßnahmen schneller ergriffen werden. Damit kann auch eine Beschleunigung privater klimaschutzrelevanter Maßnahmen gefördert werden. Die Corona-Pandemie mit ihren Folgen hemmt damit nicht den Klimaschutz, sondern kann als Katalysator wirken.

Dies zeigte sich schon beim Corona-Gipfel in Brüssel vom 17.-21.7.2020. Das dort geschnürte Corona-Rettungspaket in Höhe von 750 Mrd. € soll in hohem Maße dem Klimaschutz zugutekommen sowie mit dem Pariser Klimaübereinkommen übereinstimmen. Zugleich erfolgt eine gewisse Abstützung durch EU-Steuern – so durch eine EU-Plastiksteuer ab 2021 sowie eine CO2-Steuer beim Grenzübergang von klimaschädlich in anderen Ländern hergestellten Produkten ab 2023. Die Corona-Krise führt damit in Verbindung mit dem Klimaschutz zum Eintritt in die Fiskalunion.⁴⁹

49 W. Frenz, Einstieg in die Fiskalunion, EWS 2020, Heft 5, S. I.