

Dr. Tim Hahn, Stefan Kopp-Assenmacher und Dr. Friedrich Markmann*

Verfassungs- und Klimaschutzrechtliche Rahmenbedingungen der Anrechnung von Biokraftstoffen aus Nahrungs- und Futtermittelpflanzen

Im Mai 2022 hat das BMUV ein Arbeitspapier veröffentlicht, das vorsieht, die Anrechnungsmöglichkeit von Biokraftstoffen aus Nahrungs- und Futtermittelpflanzen auf die im BImSchG verankerte Treibhausgasminderungspflicht für Kraftstoff-Inverkehrbringer ab 2023 schrittweise abzusenken und ab dem Jahr 2030 sogar vollständig abzuschaffen. Die vorgesehene Maßnahme begründet eine unmittelbare Abkehr von einer jahrzehntelangen gesetzgeberischen Förderung, die auf die Verwendung dieser Biokraftstoffe zur Verringerung von Treibhausgasemissionen abzielte, und erweist sich aus mehreren Gründen als rechtlich problematisch. Hier setzt der Beitrag an und untersucht dazu u.a. die Vereinbarkeit des veröffentlichten Vorschlags mit verfassungs- und klimaschutzrechtlichen Bestimmungen.

I. Einführung

Am 10.5.2022 hat das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (im Folgenden: BMUV) ein Arbeitspapier vorgelegt, das vorsieht, den Anteil von Biokraftstoffen aus Nahrungs- und Futtermittelpflanzen zu verringern (im Folgenden: BMUV-Arbeitspapier). Konkret beabsichtigt das BMUV dazu die Anrechnungsfähigkeit dieser Biokraftstoffe auf die im BImSchG verankerte Treibhausgasminderungspflicht der Kraftstoff-Inverkehrbringer ab 2023 schrittweise abzusenken und ab dem Jahr 2030 sogar vollständig abzuschaffen. Regulatorisch soll dies durch eine entsprechende Anpassung des § 13 der 38. BImSchV erfolgen. In dieser Vorschrift findet sich bereits heute eine Obergrenze für die Anrechnungsmöglichkeit von Biokraftstoffen aus Nahrungs- und Futtermittelpflanzen in Höhe von 4,4 % (energetisch).

Die geplante Maßnahme begründet eine unmittelbare Abkehr von einer jahrzehntelangen auf europäischer und nationaler Ebene angelegten gesetzgeberischen Förderung, welche auf die Verwendung von Biokraftstoffen aus Nahrungs- und Futtermittelpflanzen abzielte und die zugleich zur Etablierung und zum Ausbau des hierfür erforderlichen Marktes geführt hat. Die Bedeutung von Biokraftstoffen aus Anbaubiomasse für die Verminderung von Treibhausgasemissionen und der damit einhergehenden Bekämpfung des Klimawandels schien durchweg anerkannt. Noch das Gesetz zur Weiterentwicklung der THG-Minderungsquote vom 24.9.2021¹ enthält eine Beibehaltung der Anrechnungsmöglichkeit für Biokraftstoffe aus Anbaubiomasse bis zum Jahr 2030 sowie eine stufenweise Anhebung der THG-Minderungsquote von 6 % (im Jahr 2021) auf 25 % (im Jahr 2030).

Die Auswirkungen einer Abschaffung der Anrechnungsmöglichkeit von Biokraftstoffen aus Anbaubiomasse dürften sich demgegenüber als erheblich erweisen. Wie sogar

im BMUV-Arbeitspapier ausdrücklich hervorgehoben, hätten die Kraftstoff-Inverkehrbringer überhaupt keinen Anreiz mehr, Biokraftstoffe aus Anbaubiomasse zu beziehen. Mit einer wirtschaftlichen Gefährdung der sich in den letzten Jahren und Jahrzehnten entwickelten Branche der Hersteller von Biokraftstoffen aus Anbaubiomasse ist daher in der Folge zwangsläufig zu rechnen. Aber auch angesichts der Bedeutung von Biokraftstoffen aus Anbaubiomasse für eine Verringerung von CO₂-Emissionen sowie der damit einhergehenden Bekämpfung des Klimawandels dürfte sich die geplante Maßnahme als problematisch erweisen. Etwa im deutschen Verkehrssektor lagen die Treibhausgasemissionen im Jahr 2021 bei ca. 3 Millionen Tonnen über der gemäß dem deutschen Klimaschutzgesetz (im Folgenden: KSG) zulässigen Jahresemissionsmenge von 145 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalenten.² Durch eine Abschaffung der Anrechnungsmöglichkeit dürfte allein für diesen Bereich wichtiges Einsparpotenzial an CO₂-Emissionen verloren gehen.

Vor diesem Hintergrund bedarf die im BMUV-Arbeitspapier vorgesehene Absenkung bzw. Abschaffung einer Anrechnungsmöglichkeit von Biokraftstoffen aus Nahrungs- und Futtermittelpflanzen einer kritischen juristischen Aus-

* Die Autoren sind Rechtsanwälte in der Kanzlei Oexle Kopp-Assenmacher Lück Partnerschaft von Rechtsanwälten mbB, Berlin. Der Aufsatz basiert auf einem Rechtsgutachten der Autoren für den Verband der Deutschen Biokraftstoffindustrie e.V., den Bundesverband der deutschen Bioethanolwirtschaft e.V., den Verband der ölsaatenverarbeitenden Industrie in Deutschland e.V. sowie die Union zur Förderung von Oel- und Proteinpflanzen e.V.

1 BGBl. I S. 4458.

2 Vgl. dazu insbesondere die vom Bundesministerium für Digitales und Verkehr veröffentlichten Informationen, im Internet abrufbar unter <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Pressemitteilungen/2022/051-wissing-sofortprogramm-zur-einhaltung-der-klimaziele-im-verkehrssektor.html>, abgerufen am 12.9.2022.

einandersetzung. Hierfür werden zunächst die wesentlichen Inhalte und Gründe des BMUV-Arbeitspapiers dargestellt (vgl. dazu unter II.). Aus verfassungsrechtlicher Sicht stellt sich sodann die Frage, ob sich die geplante Änderung des § 13 der 38. BImSchV auf eine hierfür ausreichend bestimmte Ermächtigungsgrundlage zurückführen lässt sowie nach der Vereinbarkeit der geplanten Maßnahme mit den berufs- und eigentumsbezogenen Grundrechten der Hersteller von Biokraftstoffen aus Nahrungs- und Futtermittelpflanzen (vgl. dazu unter III.). In Anbetracht der allgemeinen Bedeutung von Biokraftstoffen für die Verminderung von Treibhausgasen sind außerdem die Auswirkungen einer Absenkung bzw. Abschaffung der Anrechnungsmöglichkeit auf nationale und europäische klimaschutzrechtliche Zielbestimmungen sowie auf die Zielbestimmungen der Erneuerbare-Energien-Richtlinie (EU) 2018/2001 (im Folgenden: RED II) zu untersuchen und zu bewerten (vgl. dazu unter IV.). Der Beitrag schließt mit einem Fazit zu den Ergebnissen ab (vgl. dazu unter V.).

II. Wesentliche Ziele und Maßnahmen des BMUV-Vorschlags im Überblick

1. Sicherung der Rohstoffverfügbarkeit und Verringerung des Preisdrucks

Die im BMUV-Arbeitspapier formulierten Ziele, die mit einer Absenkung der Obergrenze für die Anrechenbarkeit von Biokraftstoffen aus Energiepflanzen verfolgt werden, betreffen in erster Linie die allgemeine *Rohstoffverfügbarkeit* und die *Verringerung eines Preisdrucks* für deutsche Verbraucher. Dazu führt das BMUV u.a. aus, dass aufgrund des Ukraine-Kriegs die Preise für Agrarerzeugnisse deutlich gestiegen seien und eine weltweite Verknappung zu erwarten sei. Der daraus resultierende Preisanstieg würde auch deutsche Verbraucher betreffen. Die geplante Absenkung bzw. Abschaffung einer Obergrenze der Anrechnungsmöglichkeit diene daher dazu, weniger Nahrungs- und Futtermittelpflanzen in die energetische Verwendung zu lenken, um die Rohstoffverfügbarkeit bzw. die hierfür verfügbare Anbaufläche zu erhöhen und den Druck auf die Preise insbesondere für Nahrungsmittel und Agrarflächen zugleich zu verringern. Dazu führt das BMUV exemplarisch aus, dass mit Blick auf die derzeit noch geltende Quote einer Anrechnungsmöglichkeit von 4,4 % ohne die im Arbeitspapier vorgesehene Absenkung der Obergrenze im Jahr 2023 auf 2,5 % etwa 9,8 Millionen Tonnen Nahrungs- und Futtermittel (entspricht 2,5 Millionen Hektar Anbaufläche) für den Einsatz von Biokraftstoffen in Deutschland verbraucht würden. Durch die bereits für das Jahr 2023 vorgesehene Absenkung der Obergrenze könnte hingegen eine sofortige Rohstoffeinsparung von 4,2 Millionen Tonnen an Nahrungs- und Futtermitteln bzw. 1,1 Millionen Hektar Anbaufläche erwirkt werden.

Um den geplanten Verzicht auf Biokraftstoffe aus Nahrungs- und Futtermittelpflanzen in der THG-Minderungsquote auszugleichen, wird im BMUV-Arbeitspapier zugleich eine Anhebung der Anrechnungsfaktoren anderer Erfüllungsoptionen vorgesehen. Hierzu spricht sich das BMUV für eine stärkere Förderung von Strom für E-Fahrzeuge aus und zwar durch die Anhebung des im Recht der erneuerbaren Energien vorgesehenen Multiplikators von 3 auf 4. Um angesichts der steigenden Energiekosten den „Hochlauf“ der Wasserstoffwirtschaft sicherzustellen, soll außerdem im Rahmen der Mehrfachanrechnung für grünen Wasserstoff und PtX-Kraftstoffe der Anrechnungsfaktor von 2 auf 3 angehoben werden. Zudem sollen die anrechenbaren Mengen an abfallbasierten Biokraftstoffen aus Altspeseölen und tierischen Fetten ebenfalls leicht angehoben werden. Vorgesehen ist schließlich auch eine Verlängerung der Upstream-Emissionsminderung noch bis zum Jahr 2028.

2. Vermeidung indirekter Landnutzungen

Mit der Absenkung bzw. Abschaffung der Anrechnungsmöglichkeit wird ausweislich des BMUV-Arbeitspapiers darüber hinaus auch die *Vermeidung sog. „indirekter Landnutzungen“* (im Folgenden: „iLUC“) bezweckt. Das BMUV zweifelt die Klimaschutzwirkung von Biokraftstoffen aus Nahrungs- und Futtermittelpflanzen in diesem Zusammenhang ganz generell an, da ihr Anbau nach Ansicht des BMUV die Produktion von Nahrungsmitteln in kohlenstoffreiche Gebiete verdrängen würde. Die Folge seien Waldrodungen und hohe CO₂-Emissionen, die bei der Zertifizierung des Biokraftstoffs nicht ermittelt und daher weder in der CO₂-Bilanz des Verkehrs noch in der Landwirtschaft berücksichtigt würden. Der Verzicht auf Biokraftstoffe aus Nahrungs- und Futtermittelpflanzen sei daher nach Einschätzung des BMUV auch deswegen sinnvoll.

III. Verfassungsrecht

Eine schrittweise Absenkung bzw. Abschaffung der Obergrenze für die Anrechenbarkeit von Biokraftstoffen aus Nahrungs- und Futtermittelpflanzen ist durch eine entsprechende Anpassung von § 13 der 38. BImSchV und damit in einer Rechtsverordnung der Bundesregierung vorgesehen. Insofern stellt sich zunächst die Frage, ob sich die vorgesehene Anpassung der Vorschrift überhaupt auf eine hierfür ausreichend *bestimmte Ermächtigungsgrundlage* zurückführen lässt (vgl. dazu unter 1.). Aufgrund des zu erwartenden Absatzeinbruchs von Biokraftstoffen aus Nahrungs- und Futtermittelpflanzen ist außerdem die Vereinbarkeit der Regelung mit den Grundrechten der *Berufsfreiheit* (vgl. dazu unter 2.) sowie der *Eigentumsgarantie* zu untersuchen (vgl. dazu unter 3.).

1. Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG

Für Rechtsverordnungen einschließlich deren Änderung bedarf es einer hinreichend bestimmten Ermächtigungsgrundlage. Dazu bestimmt Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG, dass

„Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im [zu Grunde liegenden] Gesetze bestimmt werden [müssen]“.

Generell gilt, dass je grundrechtsrelevanter bzw. „wesentlicher“ die Auswirkungen für die von der Rechtsverordnung potenziell Betroffenen sind, die Bestimmtheit des Ausmaßes bzw. des Inhaltes und des Zwecks der erteilten Ermächtigung umso größer sein muss.³ Als denkbare Ermächtigungsgrundlage für eine Änderung des § 13 der 38. BImSchV kommt lediglich § 37d Abs. 2 Nr. 7 BImSchG in Betracht. § 37d Abs. 2 Nr. 7 BImSchG lautet:

„Die Bundesregierung wird ermächtigt [...] durch Rechtsverordnung [...] die Anrechenbarkeit bestimmter Biokraftstoffe auf die Verpflichtungen nach § 37a Absatz 1 Satz 1 und 2 in Verbindung mit § 37a Absatz 4 zu begrenzen, sofern die Richtlinie (EU) 2018/2001 eine Begrenzung der Anrechenbarkeit dieser Biokraftstoffe auf das Ziel von Artikel 25 Absatz 1 der Richtlinie (EU) 2018/2001 vorsieht, so wie das Nachweisverfahren zu regeln.“

Zweifel an der Bestimmtheit von § 37d Abs. 2 Nr. 7 BImSchG ergeben sich zwar nicht mit Blick auf die in der Ermächtigungsnorm benannten Voraussetzungen für den Erlass einer Rechtsverordnung durch die Bundesregierung. Der von der Vorschrift in Bezug genommene Art. 25 Abs. 1 RED II sieht vor, dass die Mitgliedstaaten Maßnahmen ergreifen müssen, um bis 2030 einen Mindestanteil von 14 % erneuerbare Energie im Verkehrssektor zu erreichen. Für Biokraftstoffe aus Nahrungs- und Futtermittelpflanzen bestimmt die RED II auch ganz ausdrücklich, dass ihr Anteil bei der Berechnung höchstens 7 % betragen darf, die Mitgliedstaaten zugleich aber befugt sind, hierfür einen noch niedrigeren Grenzwert festzulegen (vgl. Art. 26 Abs. 1 UAbs. 1, UAbs. 3 RED II).

Bedenken an einer ausreichend bestimmten Ermächtigungsgrundlage bestehen aber, sofern auf der Grundlage der derzeit geltenden Fassung nicht lediglich eine Absenkung, sondern die vollständige Abschaffung einer Anrechnungsfähigkeit von Biokraftstoffen aus Nahrungs- und Futtermittelpflanzen ab dem Jahr 2030 beschlossen werden soll. Unter Berücksichtigung der hier anzunehmenden intensiven Grundrechtsrelevanz der vorgesehenen Änderung (vgl. dazu sogleich unter 2. und 3.), müsste sich die Möglichkeit einer vollständigen Abschaffung der Anrechnungsfähigkeit durch den Ordnungsgeber ebenfalls unmittelbar und hinreichend deutlich aus der Verordnungsermächtigung selbst ergeben. § 37d Abs. 2 Nr. 7 BImSchG ermächtigt seinem Wortlaut nach aber nur dazu, die „Anrechenbarkeit bestimmter Biokraftstoffe [...] zu begrenzen“. Aus dieser Formulierung ist nicht ersichtlich, dass und ob hiervon auch

der vollständige Ausschluss einer Anrechnungsmöglichkeit von bestimmten Biokraftstoffen erfasst sein soll.

2. Vereinbarkeit des Vorschlags mit Art. 12 GG

a. Schutzbereich und Eingriff

Durch die geplante Absenkung bzw. Abschaffung einer Anrechnungsmöglichkeit von Biokraftstoffen aus Nahrungs- und Futtermittelpflanzen würde außerdem mittelbar in das Grundrecht der Berufsfreiheit in Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG der Hersteller von Biokraftstoffen aus Nahrungs- und Futtermittelpflanzen eingegriffen. Vom Schutzbereich der Berufsfreiheit erfasst ist in diesem Zusammenhang nämlich auch die Wettbewerbsfreiheit⁴ sowie die damit einhergehende Absatzmöglichkeit von Biokraftstoffen aus Anbaubiomasse durch die jeweiligen Hersteller im Allgemeinen⁵. Durch eine Absenkung bzw. die Abschaffung einer Anrechnungsmöglichkeit würde der Absatz von Biokraftstoffen aus Anbaubiomasse für die betroffenen Hersteller aber weitestgehend unmöglich werden. Entsprechend heißt es dazu sogar im BMUV-Arbeitspapier:

„Durch eine Absenkung dieser Obergrenze würde der Anteil an Biokraftstoffen aus Nahrungs- und Futtermittelpflanzen sinken, da Kraftstoffanbieter keinen ökonomischen Anreiz mehr hätten, diese Biokraftstoffe einzusetzen.“

Eine andere Sichtweise ließe sich allenfalls dann begründen, wenn sich noch ein anderweitiger Markt für den Absatz von Biokraftstoffen aus Nahrungs- und Futtermittelpflanzen für die betroffenen Hersteller identifizieren ließe. Ein solcher ist vorliegend aber nicht ersichtlich.

b. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Der mittelbare Eingriff lässt sich derzeit verfassungsrechtlich auch nicht rechtfertigen. Wie vorstehend ausgeführt, fehlt es dafür bereits an einer für die vorgesehene Änderung des § 13 der 38. BImSchV erforderlichen hinreichend bestimmten Ermächtigungsgrundlage. Im Übrigen werden aber auch die sich aus dem *Verhältnismäßigkeitsgrundsatz* ergebenden Anforderungen nicht eingehalten. Aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ergibt sich allgemein, dass die staatliche Maßnahme ein legitimes Ziel verfolgen muss und

3 Mann, in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 9. Aufl. 2021, Art. 80 Rn. 29; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Kommentar, 16. Aufl. 2020, Art. 80 Rn. 15 mit Verweis u.a. BVerfGE 113, 167 (269).

4 Mann, in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 9. Aufl. 2021, Art. 12 Rn. 79.

5 Vgl. dazu u.a. BVerfG, Beschluss vom 26.6.2002 – 1 BvR 558/91, NJW 2002, 2625, in dem ausdrücklich klargestellt wird, dass die tatsächliche Absatzmöglichkeit nicht zu dem bereits Erworbenen, sondern zur Erwerbstätigkeit zählt.

sich hierfür auch als geeignet, erforderlich und angemessen erweist.

Die Absenkung bzw. Abschaffung der Anrechnungsmöglichkeit dürfte dazu führen, dass die Hersteller von Biokraftstoffen aus Anbaubiomasse diese nicht mehr vertreiben können. Die damit einhergehenden wirtschaftlichen Nachteile sind dabei absehbar so erheblich, dass die vorgesehene Maßnahme mit einer objektiven Zulassungsvoraussetzung vergleichbar ist. Derartige Regelungen verfolgen gemäß der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur dann ein *legitimes Ziel*,

„wenn sie zur Abwehr nachweisbarer oder höchst wahrscheinlicher Gefahren für ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut zwingend geboten sind“⁶.

Soweit die geplante Absenkung bzw. Abschaffung der Anrechnungsmöglichkeit eine Erhöhung der Rohstoffkapazität sowie eine Verringerung des Preisdrucks für Verbraucher und die Erhöhung der Versorgungssicherheit der Bevölkerung sowie die Vermeidung von CO₂-Emissionen durch iLUC aus Klimaschutzgründen bezweckt, betrifft dies zwar grundsätzlich überragend wichtige Gemeinschaftsgüter. Es dürfte aber bereits unter mehreren Gesichtspunkten an der hierfür erforderlichen „nachweisbaren oder höchst wahrscheinlichen Gefahr“ ausgehend von dem Anbau von Energiepflanzen für diese Rechtsgüter fehlen:

Dazu ist zunächst anzuführen, dass entgegen der im BMUV-Arbeitspapier geäußerten Annahme der tatsächliche Anteil anbaubiomassebasierter Biokraftstoffe seit 2017 (mit Ausnahme des Jahres 2020) ohnehin durchweg unter 4,0 % und nicht – wie vom BMUV angesetzt – bei 4,4 % lag. Die in den kommenden Jahren steigende THG-Quote dürfte außerdem realistischerweise durch die deutlich steigenden Mengen an fortschrittlichen Biokraftstoffen und den zunehmenden Beitrag der E-Mobilität und damit nicht mehr durch den Einsatz von Biokraftstoffen aus Anbaubiomasse erfüllt werden. In der Folge ist es daher auch höchst unwahrscheinlich, dass ein Anteil von 4 % Anbaubiomasse in den nächsten Jahren überhaupt überschritten wird. Unberücksichtigt blieb vom BMUV insbesondere auch, dass mindestens die Hälfte der landwirtschaftlichen Biomasse, die für die Bio-

kraftstoffproduktion eingesetzt wird, zugleich hochwertiges Proteinfuttermittel liefert. Diese Mengen hätten von der im BMUV-Arbeitspapier angesetzten Anbaufläche konsequenterweise abgezogen werden bzw. mit dem Anbau von Futtergetreide verrechnet werden müssen.

Im Hinblick auf die bezüglich iLUC vom BMUV geäußerten Sorgen ist zudem darauf hinzuweisen, dass ein solches Risiko nach Aussagen des Weltklimarats (IPCC) wissenschaftlich bereits höchst zweifelhaft ist. Der iLUC-Effekt sei nämlich nicht messbar, sondern allenfalls theoretisch modellierbar.⁷ Im Übrigen unterliegen die in Deutschland angerechneten Biokraftstoffe gemäß der Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung ohnehin bereits einer verpflichtenden Nachhaltigkeitszertifizierung, die das iLUC-Thema berücksichtigt. Auch im Zusammenhang mit der letzten Anpassung der §§ 37a BImSchG ff. durch das Gesetz zur Weiterentwicklung der THG-Minderungsquote vom 24.9.2021⁸ ist die iLUC-Thematik bereits adressiert worden.⁹ In der Folge wurde durch Anpassung der 38. BImSchV ein Phase-Out für Biokraftstoffe aus Rohstoffen mit hohem iLUC-Risiko beschlossen. Davon betroffen ist derzeit aber lediglich Palmöl.

Es bestehen aber auch Zweifel an der *Geeignetheit* der beabsichtigten Maßnahme. Die Maßnahme ist dann *geeignet*, wenn der gewünschte Erfolg hierdurch gefördert werden kann.¹⁰ Hiergegen spricht, dass eine Absenkung bzw. Abschaffung der Anrechnungsmöglichkeit aufgrund der starken Einbindung der Herstellung von Biokraftstoffen in die Wertschöpfungsketten u.a. der Lebensmittelwirtschaft, der Tierproduktion sowie der chemischen Industrie ihrerseits zu Engpässen in bestimmten Wertschöpfungsketten führen könnte. In der Produktion in erheblichem Umfang anfallende Koppelprodukte werden derzeit etwa als Futtermittel oder aber für die Herstellung von Arzneimitteln und Desinfektionsmitteln benötigt. Die Folge einer Absenkung bzw. eines Ausschlusses der Anrechnungsmöglichkeit wären dann aber ebenfalls Engpässe in der Versorgung der Bevölkerung mit bestimmten Rohstoffen sowie Preissteigerungen, die das BMUV eigentlich gerade vermeiden will. Für die im BMUV-Arbeitspapier als Kompensation vorgesehenen Mehrfachanrechnungen einzelner Erfüllungsoptionen ist zudem darauf hinzuweisen, dass diese zwar rechnerisch die formale Erfüllung der THG-Quote erleichtern, reale CO₂-Emissioneneinsparungen damit aber gerade nicht einhergehen. Im Gegenteil erhöhen sich hierdurch die CO₂-Emissionen in tatsächlicher Hinsicht sogar, weil die durch die Mehrfachanrechnung in der Realität reduzierte Menge erneuerbarer Energieträger durch fossile Energieträger ersetzt werden muss.

Die vorgesehene Absenkung bzw. vollständige Abschaffung einer Anrechnungsmöglichkeit dürfte sich im Übrigen aber auch nicht als *erforderlich* erweisen. Von einer *Erforderlichkeit* der Maßnahme wäre nur dann auszugehen, wenn ein anderes, gleich wirksames, aber die Berufsfreiheit weniger einschränkendes Mittel nicht ersichtlich wäre.¹¹ Als

6 Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Kommentar, 16. Aufl. 2020, Art. 12 Rn. 48.

7 IPCC; Climate Change and Land, 2019, S. 227, im Internet abrufbar unter <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2019/08/Fullreport-1.pdf>.

8 Fn. 1.

9 Siehe dazu etwa die Beschlussempfehlung des Umweltausschusses des Bundestags im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens vom 19.9.2021, S. 8 f., BT-Drucks. 19/29850, im Internet abrufbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/19/298/1929850.pdf>, abgerufen am 12.9.2022.

10 Ruffert, in: Epping/Hillgruber, Beck'scher Kommentar zum Grundgesetz, 51. Edition, Art. 12 Rn. 90.

11 Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Kommentar, 16. Aufl. 2020, Art. 12 Rn. 43.

milderes, gleich zielwirksames Mittel gegenüber einer vollständigen Abschaffung einer Anrechnungsmöglichkeit wäre vorliegend eine – abhängig von der weiteren Entwicklung des Ukrainekriegs – vorübergehende Reduktion der Anrechnungsmöglichkeit denkbar. Auch ein lediglich begleitendes „Monitoring“, um zu evaluieren, in welchem Maße die vom BMUV vorgesehenen Erfüllungsalternativen mit Blick auf die Treibhausgasminderungspflicht überhaupt wirken, wäre als milderes Mittel gegenüber einer vollständigen Abschaffung der Anrechnungsmöglichkeit zu erwägen gewesen.

3. Vereinbarkeit des Vorschlags mit Art. 14 GG

Soweit die von den Herstellern errichteten Anlagen für die Produktion von Biokraftstoffen aus Nahrungs- und Futtermittelpflanzen aufgrund der Abschaffung der Anrechnungsmöglichkeit de facto nicht mehr nutzbar sind, könnte dies ebenfalls einen mittelbaren Eingriff in die durch Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG geschützte Eigentumsgarantie begründen. Dies dürfte insbesondere in solchen Fällen anzunehmen sein, in denen den Herstellern eine Umstellung der Produktion etwa auf andere Formen von Biokraftstoffen nicht möglich oder eine solche Umstellung nur aufgrund erheblicher Investitionen möglich ist. Vom Schutzbereich der Eigentumsgarantie umfasst ist neben dem Bestand der konkreten Eigentumsposition in der Hand des Eigentümers insofern nämlich gerade auch die damit verbundene Nutzung des Eigentums.¹²

Zwar lassen sich auch mittelbare Eingriffe in das Grundrecht der Eigentumsgarantie verfassungsrechtlich rechtfertigen. Bei der vorgesehenen Absenkung bzw. Abschaffung der Anrechnungsmöglichkeit durch eine entsprechende Änderung des § 13 der 38. BImSchV dürfte es sich in diesem Zusammenhang zunächst um eine – mittelbar wirkende – sog. Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums handeln. Die Verfassungsgemäßheit einer Inhalts- und Schrankenbestimmung setzt wiederum voraus, dass für diese, sofern es sich hierbei um eine Rechtsverordnung handelt, eine Ermächtigungsgrundlage ersichtlich ist, die hinreichend bestimmt den zulässigen Regelungsumfang festlegt.¹³ Wie vorstehend bereits ausgeführt, bestehen daran mit Blick auf den als Ermächtigungsgrundlage bislang einzig in Betracht kommenden § 37d Abs. 2 Nr. 7 BImSchG aber Zweifel. Im Hinblick auf die Einhaltung der sich aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ergebenden Anforderungen gelten die vorstehenden Ausführungen ebenfalls entsprechend.

Unter bestimmten Voraussetzungen lässt sich ein Eingriff in das Grundrecht der Eigentumsgarantie verfassungsrechtlich außerdem nur dann rechtfertigen, wenn eine finanzielle Ausgleichsregelung vorgesehen ist (sog. ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmung). Gemäß der hierzu ergangenen Rechtsprechung des Bundesver-

fassungsgerichts umfasst das Eigentumsgrundrecht auch das berechtigte Vertrauen in den Bestand der Rechtslage als Grundlage von Investitionen in das Eigentum und seiner Nutzbarkeit.¹⁴ Zwar folgt daraus nicht zugleich auch ein Schutz gegen jedwede Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen und deren Auswirkungen auf die Marktchancen.¹⁵ Finanzielle Ausgleichsregelungen können aber erforderlich werden, sofern auf der Grundlage eines „berechtigten Vertrauens“ in den Bestand der Rechtslage Investitionen getätigt werden und diese durch eine Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen wieder „entwertet“ werden.¹⁶ Vor dem Hintergrund der jahrzehntelangen auf europäischer und nationaler Ebene angelegten Förderung im Hinblick auf die praktische Verwendung von Biokraftstoffen aus Futter- und Nutzpflanzen haben die Hersteller dieser Kraftstoffe in der Vergangenheit hohe Investitionen in die Errichtung und den weiteren Ausbau der von ihnen dazu unterhaltenen Anlagen getätigt. Der Gesetz- bzw. Verordnungsgeber ist insofern dazu angehalten, auch diesem Aspekt im Falle einer Regelung, welche auf die Absenkung bzw. vollständige Abschaffung einer Anrechnungsmöglichkeit abzielt, gesondert Rechnung zu tragen. Das BMUV-Arbeitspapier sieht eine solche Regelung hingegen soweit ersichtlich nicht vor.

IV. Klimaschutz und Recht der Erneuerbaren Energien

1. Klimaschutzrechtliche Zielbestimmungen

a. Deutsches Klimaschutzgesetz

Die vom BMUV vorgeschlagene Absenkung bzw. Abschaffung einer Anrechnungsmöglichkeit könnte außerdem dazu führen, dass die Bundesrepublik Deutschland gegen ihre im KSG festgelegten Pflichten verstößt. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die Einhaltung der im KSG vorgeschriebenen Jahresemissionsmenge für den Sektor Verkehr, die schon im Jahr 2021 mit etwa 3 Millionen Tonnen überschritten wurde.

Das KSG bestimmt zunächst ganz allgemein, dass die Treibhausgasemissionen im Vergleich zum Jahr 1990 schrittweise gemindert werden müssen. Dazu wird eine Minderung bis zum Jahr 2030 um mindestens 65 % sowie bis zum Jahr 2040 um mindestens 88 % festgelegt (vgl. § 3 Abs. 1

12 Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Kommentar, 16. Aufl. 2020, Art. 14 Rn. 16.

13 Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Kommentar, 16. Aufl. 2020, Art. 14 Rn. 35.

14 BVerfG, Urteil vom 6.12.2016 – 1 BvR 2821, Rn. 372.

15 BVerfG, Urteil vom 6.12.2016 – 1 BvR 2821, Rn. 372.

16 BVerfG, Urteil vom 6.12.2016 – 1 BvR 2821, Rn. 372.

KSG). Bis zum Jahr 2045 müssen die Treibhausgasemissionen sogar so weit gemindert werden, dass eine Netto-Treibhausgasneutralität erreicht wird (vgl. § 3 Abs. 2 KSG).

Zur Erreichung der im KSG formulierten nationalen Minderungsziele werden sodann u.a. konkrete Jahresemissionsmengen für den Sektor Verkehr für den Zeitraum bis zum Jahr 2030 festgelegt (vgl. § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 KSG, § 4 Abs. 1 S. 2 KSG i.V.m. Ziffer 4 Anlage 1 zum KSG). Zum Verkehrssektor zählt hierbei der gesamte Bereich des Transports (ohne Pipelinetransport) einschließlich des Straßenverkehrs, Schienenverkehrs sowie der inländische Schiffsverkehr und der zivile inländische Luftverkehr. Aus der im KSG festgelegten Zeitschiene ergibt sich für den Verkehrsbereich, dass z.B. im Jahr 2023 5 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente weniger ausgestoßen werden müssen, als dies noch für das Jahr 2022 zulässig ist. Konkret dürfen nur noch 134 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente gegenüber der für das Jahr 2022 noch zulässigen Menge von 139 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalenten ausgestoßen werden (vgl. Anlage 2 KSG).

Angesichts der Tatsache, dass der Sektor Verkehr bereits die für das Jahr 2021 festgelegten Minderungsziele nicht einhalten konnte, dürfte die vorgesehene Absenkung bzw. Abschaffung der Anrechnungsmöglichkeit die Einhaltung der vorstehend beschriebenen Zielbestimmungen noch weiter erschweren. Die geplante Maßnahme steht dabei überdies auch im unmittelbaren Widerspruch zu den verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnissen über den Beitrag von Biokraftstoffen für die Vermeidung von Treibhausgasemissionen für den Sektor Verkehr. Ausweislich einer von der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) veröffentlichten Studie konnten allein im Jahr 2020 durch den Einsatz von Biokraftstoffen anstelle von fossilen Kraftstoffen mehr als 13 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente vermieden werden.¹⁷ Der Einsatz von Biokraftstoffen und die hierdurch erzielten Einsparungen stellen damit schon heute den mit Abstand größten Beitrag der THG-Minderung im Ver-

kehrssektor dar und begründen daher das höchste Einsparpotenzial. Mit Blick auf den Vorschlag des BMUV muss zwar berücksichtigt werden, dass von diesem Beitrag knapp 28 % der berücksichtigten Biokraftstoffe aus Abfällen und Reststoffen hergestellt wurden und „nur“ etwa 72 % aus Anbaubiomasse.¹⁸ Aber selbst wenn man lediglich Biokraftstoffe aus Anbaubiomasse betrachtet, würde im Fall der Ausnutzung der derzeit gültigen Obergrenze von 4,4 % immer noch eine Einsparung von Treibhausgasen in Höhe von mehr als 8 Millionen Tonnen erzielt werden können. Würde die Obergrenze wie vom BMUV vorgesehen hingegen bereits für das Jahr 2023 auf 2,5 % abgesenkt werden, würde dies eine THG-Einsparung von nur noch ca. 4,6 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente und damit einen erheblichen Verlust an Einsparpotenzial bedeuten.

Auf die besondere Bedeutung von Biokraftstoffen für die Reduktion von Treibhausgasen im Verkehrssektor wird auch in der Europäischen Klimaschutzverordnung (EU) 2018/842 hingewiesen (siehe dazu auch sogleich unter IV.1.b.). Die Verordnung betont die Wichtigkeit, Treibhausgasemissionen in dem hierfür besonders relevanten Verkehrssektor¹⁹ weiter zu reduzieren und spricht sich dazu für ein „umfassendes Konzept“ aus, das neben einer Förderung der E-Mobilität insbesondere auch wiederum den Einsatz nachhaltiger und erneuerbarer Energiequellen in den Blick nimmt. Gleichgerichtete politische Aussagen finden sich auch im G7-Communiqué der Umweltminister vom 27.5.2022, in dem ebenfalls die Bedeutung des Verkehrssektors im Hinblick auf den Treibhausgasausstoß thematisiert wird.²⁰ Unter Bezugnahme auf den IPCC-Report²¹ hebt das G7-Communiqué ausdrücklich hervor, dass nachhaltiger Biokraftstoff einen effektiven Beitrag für eine kurz- und mittelfristige Absenkung des CO₂-Ausstoßes bei Landtransporten sowie im Schiffs- und Flugverkehr darstellt.

Hervorzuheben ist abschließend auch nochmals, dass – entgegen der im BMUV-Arbeitspapier vertretenen Ansicht – ein eigenständiges Risiko von Treibhausgasemissionen ausgehend von im Zusammenhang mit dem Anbau von Energiepflanzen stehenden iLUC wissenschaftlich nicht bewiesen ist. Auch die vom BMUV vorgesehenen Kompensationsmaßnahmen in Form einer Anhebung der Anrechnungsfaktoren vermögen, wie bereits aufgezeigt, die gemäß dem KSG tatsächlich erforderlichen Emissionseinsparungen nicht zu bewirken (vgl. dazu insgesamt auch schon oben unter III.2.b.).

b. Europäische Klimaschutzverordnung

Durch die geplante Absenkung bzw. Abschaffung der Anrechnungsmöglichkeit ist auch ein Verstoß gegen die in der Verordnung (EU) 2018/842 (im Folgenden: Europäische Klimaschutzverordnung) festgelegten Pflichten zu besorgen. In der Europäischen Klimaschutzverordnung finden sich die nationalen Reduktionsziele für die Bereiche Straßenverkehr, Gebäudeheizung, Landwirtschaft, bestimmte kleinere

17 Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung – BLE (Hrsg.), Evaluations- und Erfahrungsbericht für das Jahr 2020, Biomassestrom-Nachhaltigkeitsverordnung/Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung, S. 10 und S. 58. Der Bericht ist im Internet abrufbar unter https://www.ble.de/DE/Themen/Klima-Energie/Nachhaltige-Biomasseherstellung/Informationsmaterial/informationsmaterial_node.html, abgerufen am 12.9.2022.

18 BLE (Hrsg.), Evaluations- und Erfahrungsbericht für das Jahr 2020, Biomassestrom-Nachhaltigkeitsverordnung/Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung, S. 36.

19 Siehe dazu Erwägungsgrund 12 der Verordnung (EU) 2018/842.

20 G7 Climate, Energy and Environment Ministers' Communiqué, Berlin, 27.5.2022. Das G7-Communiqué ist im Internet abrufbar unter <https://www.g7germany.de/g7-de/suche/g7-umwelt-klimaminister-2010622>, abgerufen am 12.9.2022.

21 IPCC, Climate Change 2022, Working Group III contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Kapitel 6, S. 39 ff. und Kapitel 7, S. 103. Der Report ist im Internet abrufbar unter https://report.ipcc.ch/ar6wg3/pdf/IPCC_AR6_WGIII_FinalDraft_FullReport.pdf, abgerufen am 12.9.2022.

Industrieanlagen und (Teile) der Abfallwirtschaft. Die Verordnung enthält für jeden einzelnen Mitgliedstaat mit Blick auf diese Sektoren ein individuell festgelegtes jährliches (Gesamt-)Emissionsbudget. Die Bundesrepublik Deutschland wird in diesem Zusammenhang etwa dazu verpflichtet, ihre Treibhausgasemissionen im Jahr 2030 im Vergleich zum angesetzten Referenzjahr 2005 durch ein jährlich festgelegtes und abgestuftes Emissionsbudget, um mindestens 38 % zu begrenzen (vgl. Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Anhang I der Europäischen Klimaschutzverordnung).

Zwar kommt der Bundesrepublik Deutschland bei der Wahl ihrer Mittel zur Erreichung dieses Ziels ein weiterer Umsetzungsspielraum zu. Dies gilt umso mehr, als die in der Verordnung bestimmte Reduktionspflicht und das in diesem Zusammenhang zugewiesene Emissionsbudget ganze Wirtschaftssektoren wie den Verkehrsbereich, den Gebäudereich sowie die Landwirtschaft gemeinsam bzw. insgesamt betreffen. Gleichwohl dürfte dieser Umsetzungsspielraum aber durch die Ziele der Verordnung selbst wiederum begrenzt sein, sodass jedenfalls solche Rechtsakte nicht erlassen werden dürfen, die diesen Zielbestimmungen zuwiderlaufen oder eine Verfehlung der Verordnungsvorgaben unmittelbar erwarten lassen. Wie auch vorstehend bereits unter III.2.b. ausgeführt, lässt der BMUV-Vorschlag schon nicht plausibel erkennen, wie das durch die Absenkung bzw. Abschaffung der Anrechnungsmöglichkeit verlorene Einsparpotenzial an CO₂-Äquivalenten mit Blick auf das jährlich sinkende THG-Budget in der Bundesrepublik realistisch kompensiert werden könnte. Soweit es sich bei der vorgesehenen Absenkung bzw. Abschaffung der Anrechnungsmöglichkeit daher um eine Regelung handeln sollte, die erkennbar, voraussichtlich und maßgeblich dazu beitragen wird, dass die Bundesrepublik Deutschland ihre sich aus der Europäischen Klimaschutz-Verordnung ergebenden Pflichten nicht erfüllen kann, wäre sie dazu verpflichtet, diese Maßnahme nicht zu ergreifen.

c. Nationaler Energie- und Klimaplan

Der vom BMUV vorgelegte Vorschlag zur Absenkung bzw. Abschaffung der Anrechnungsmöglichkeit von Biokraftstoffen aus Anbaubiomasse steht außerdem im unmittelbaren Widerspruch zu den Aussagen des vom Bundeskabinett am 10.6.2020 auf der Grundlage der EU-Governance-Verordnung (EU) 2018/1999 erarbeiteten und beschlossenen sog. „Integrierten Nationalen Energie- und Klimaplan“ (National Energy- and Climate Plan – NECP). In diesem wird ausdrücklich weiterhin bis zum Jahr 2030 von einer möglichen Anrechenbarkeit von Biokraftstoffen „der ersten Generation“ auf die Erfüllung der Treibhausgasminderungspflicht ausgegangen. Konkret heißt es dazu im Zusammenhang mit der Umsetzung der Vorgaben der RED II:

„Der Anteil der Biokraftstoffe erster Generation darf 7 % nicht übersteigen. In Deutschland soll der Anteil der im Rahmen der Erneuerbaren-Energien-Richtlinie anrechen-

baren Biokraftstoffe erster Generation nach Maßgabe des Status quo in 2020 bis 5,3 % in 2030 betragen.“²²

Neben der Pflicht zur Erarbeitung der Pläne sind die Mitgliedstaaten außerdem dazu angehalten, diese der Europäischen Kommission zur weiteren Bewertung zu übermitteln (vgl. Art. 3 Abs. 1 der EU-Governance-Verordnung). Ob die Bundesrepublik Deutschland ihrer Berichtspflicht bereits nachgekommen ist und die im Plan vom 10.6.2020 benannten Ziele in diesem Zusammenhang zwischenzeitlich wieder infrage gestellt wurden, ist nicht bekannt. Auch wenn von einer Rechtsverbindlichkeit der im Plan formulierten Zielvorgaben im Ergebnis zwar nicht dahingehend ausgegangen werden dürfte, dass hierdurch zugleich auch eine Rechtswidrigkeit des BMUV-Vorschlags begründet wird, entfaltet dieser aber jedenfalls eine interne Wirkung im Verhältnis der Bundesrepublik Deutschland zur Europäischen Kommission. Insofern könnte zumindest von einer mittelbaren Druckwirkung seitens der Europäischen Kommission gegenüber der Bundesrepublik Deutschland auf Planeinhaltung ausgegangen werden.

2. Zielbestimmungen der RED II

Es erscheint weiterhin nicht ausgeschlossen, dass die Bundesrepublik Deutschland im Fall einer Verabschiedung der vorgesehenen Absenkung bzw. Abschaffung einer Anrechnungsmöglichkeit künftig auch gegen ihre sich aus der RED II ergebenden Pflichten verstößt. Diese sieht konkrete Mindestvorgaben für den Einsatz von erneuerbaren Energien im Verkehrssektor vor. Die geplante Änderung von § 13 der 38. BImSchV und ggf. eine in diesem Zusammenhang erforderliche Anpassung von § 37d BImSchG muss aber auch im Einklang mit dieser Zielbestimmungen stehen, da die Vorschriften der §§ 37a ff. BImSchG neben dem Klimaschutz gerade auch einer Umsetzung der RED II dienen,²³ soweit mit ihnen das Ziel verfolgt wird, den Einsatz von Biokraftstoffen im Verkehr zu fördern.

Die Einbeziehung erneuerbarer Energie im Verkehrssektor ist in Art. 25 Abs. 1 RED II festgelegt. Gemäß dieser Vorschrift muss jeder Mitgliedstaat die Kraftstoffanbieter dazu verpflichten, dafür zu sorgen, dass der Anteil erneuerbarer Energien am Endenergieverbrauch des Verkehrssektors bis 2030 einem von dem betreffenden Mitgliedstaat festgelegten indikativen Zielpfad entsprechend mindestens 14 % beträgt (im Folgenden: Mindestanteil). Aktuell steht mit Blick auf das laufende Verfahren zur Novellierung der Richtlinie

²² NECP, S. 50. Der NECP ist im Internet abrufbar unter https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/I/integrierter-nationaler-energie-klimaplan.pdf?__blob=publicationFile&v=4, abgerufen am 12.9.2022.

²³ Jarass, BImSchG, Kommentar, 13. Aufl. 2020, Vorbem. §§ 37a–37g Rn. 3 und Rn. 27 f.

2018/2001 sogar eine Erhöhung dieses Mindestanteils auf mindestens 29 % zur Diskussion.²⁴ Den Mitgliedstaaten wird bei der Umsetzung ein weiter Umsetzungsspielraum hinsichtlich der dazu erforderlichen Instrumente zugebilligt (vgl. Art. 25 UAbs. 2 und Art. 25 Abs. 1 UAbs. 6 RED II). Dies gilt auch mit Blick auf eine mögliche Reduzierung des Einsatzes von Biokraftstoffen aus Nahrungs- und Futtermittelpflanzen. Für diese sieht die RED II sogar eine Höchstgrenze von 7 % vor (vgl. Art. 26 Abs. 1 RED II).

Ob die vom BMUV in diesem Zusammenhang vorgesehene Stärkung bestimmter alternativer erneuerbarer Energien vorliegend ausreichend ist, um das – ggf. künftig stark nach oben angepasste – Richtlinienziel zu erreichen, kann vorliegend nicht beurteilt werden. Auffällig ist aber, dass die vom BMUV bislang vorgelegten Unterlagen zum Novellierungsvorschlag konkrete und detaillierte Darlegungen oder Prognosen (Berechnungen) zu künftig weiter möglichen Zielerreichungen nicht erkennen lassen. Einen Hinweis darauf, dass das BMUV offenbar selbst Zweifel daran zu haben scheint, ob die Einhaltung der Ziele gemäß Art. 25 RED II auch im Fall einer deutlichen Absenkung der Obergrenze in § 13 der 38. BImSchV noch erreichbar ist, gibt aber der Umstand, dass das BMUV-Arbeitspapier das Erfordernis sieht, die THG-Minderungsquote für die Jahre 2023 bis

2026 – ohne weitere Konkretisierung – „leicht nach unten“ anzupassen.

V. Fazit

Der vom BMUV präsentierte Vorschlag über eine Absenkung bzw. Abschaffung einer Anrechnungsmöglichkeit von Biokraftstoffen aus Nahrungs- und Futtermittelpflanzen auf die im BImSchG für die Inverkehrbringer von Kraftstoffen normierte Treibhausgasminde rungspflicht erweist sich im Ergebnis als rechtlich höchst problematisch. Eine Vielzahl der in diesem Zusammenhang relevanten Belange scheinen vom BMUV bislang überhaupt nicht berücksichtigt worden zu sein bzw. die dem Vorschlag zugrunde liegenden Annahmen basieren auf wissenschaftlich zweifelhaften oder sogar fehlerhaften Vorstellungen des BMUV über die Auswirkungen des Anbaus von Biokraftstoffen auf die Rohstoffverfügbarkeit sowie auf den Ausstoß von CO₂-Emissionen durch damit zusammenhängende iLUC.

Eine Umsetzung der vorgesehenen Regelung dürfte auch konkrete Verstöße gegen verfassungsrechtliche – v.a. grundrechtliche Bestimmungen zugunsten der betroffenen Hersteller von Biokraftstoffen aus Nahrungs- und Futtermittelpflanzen – begründen. Aufgrund der erheblichen Bedeutung des Einsatzes von Biokraftstoffen für die Verminderung von CO₂-Emissionen – insbesondere im Sektor Verkehr – lässt der Vorschlag außerdem nicht erkennen, wie das nach einer Realisierung des Vorhabens verlorene Einsparpotenzial in tatsächlicher Hinsicht kompensiert werden könnte. Die vom BMUV präsentierten und ausschließlich rechnerisch wirkenden Maßnahmen sind hierfür jedenfalls nicht geeignet.

Auffällig ist schlussendlich auch der offensichtliche Widerspruch zwischen dem Vorschlag des BMUV und dem vom Bundesministerium für Digitales und Verkehr als Reaktion auf die Überschreitung der nach KSG für den Verkehrssektor zulässigen Treibhausgas mengen vorgelegten Sofortprogramm.²⁵ Zur Erfüllung der Zielbestimmungen schlägt dieses eine allgemeine Anhebung der nationalen THG-Minderungsquote vor, ohne die Erfüllungsoptionen hierbei zugleich auf bestimmte Biokraftstoffe zu beschränken.²⁶ Das Sofortprogramm ist gemäß KSG nun von der Bundesregierung zu beraten und zu beschließen (vgl. § 8 KSG). Ob und welche Rolle der Vorschlag des BMUV in diesem Prozess dann noch spielen wird, bleibt abzuwarten.

24 Der Vorschlag der Kommission zur Novelle der Richtlinie (EU) 2018/2001 vom 14.7.2021, COM(2021) 557 nebst Vorschlag zur Änderung der korrespondierenden Anhänge ist im Internet abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021PC0557&from=DE>, abgerufen am 12.9.2022. In seiner Position zum Novellierungsvorschlag der Kommission hat der EU-Ministerrat am 21.6.2022 vorgeschlagen, das bisherige Mindestziel für erneuerbare Energien im Verkehr im Jahr 2030 durch eine Anpassung von Art. 25 der Richtlinie auf 29 % anzuheben (in Ergänzung zu dem im Kommissionsentwurf enthaltenen Vorschlag zur Einführung eines Ziels zur Verringerung der Treibhausgasintensität erneuerbarer Kraftstoffe um mindestens 13 %), siehe Dokument 2021/0218(COD), im Internet abrufbar unter https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_10347_2022_INIT&from=DE, abgerufen am 12.9.2022.

25 Das Sofortprogramm ist im Internet abrufbar unter <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Pressemitteilungen/2022/051-wissing-sofortprogramm-zur-einhaltung-der-klimaziele-im-verkehrssektor.html>, abgerufen am 12.9.2022.

26 Ganz ausdrücklich wird in der offiziellen Bewertung des Sofortprogramms insofern konsequenterweise auch auf die Erfüllungsoption durch „Biokraftstoffe aus Nahrungs- und Futtermittelpflanzen“ hingewiesen. Die Bewertung ist im Internet abrufbar unter <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Pressemitteilungen/2022/051-wissing-sofortprogramm-zur-einhaltung-der-klimaziele-im-verkehrssektor.html>, abgerufen am 12.9.2022.