

11.02.04

Antrag

des Freistaates Bayern

Entwurf eines Gesetzes über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz – TEHG)

TOP 34 der 796. Sitzung des Bundesrates am 13. Februar 2004

Zu § 20 Abs. 1

§ 20 Abs. 1 ist wie folgt zu fassen:

"(1) Zuständige Behörde nach § 14 ist das Umweltbundesamt, im Übrigen die nach Landesrecht zuständigen Behörden."

Folgeänderungen:

1. In § 21 Satz 1 sind die Wörter "nach diesem Gesetz" durch die Wörter "nach § 14" zu ersetzen.
2. In § 21 Satz 3 sind die Wörter "und nach auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen" zu streichen.
3. In § 8 Abs. 4, § 10 Abs. 5, § 13 Abs. 2 Satz 2, § 13 Abs. 3 Satz 2 und § 14 Abs. 4 Satz 1 sind jeweils die Wörter ", die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf," zu ersetzen durch die Wörter "mit Zustimmung des Bundesrates".
4. In § 22 Satz 2 sind die Wörter "im Bundesanzeiger" durch die Wörter "in ihrem amtlichen Veröffentlichungsblatt" zu ersetzen.

...

Begründung

Das Gesetz folgt ohne Not nicht der vom GG vorgegebenen Verteilung der Aufgaben zwischen Bund und Ländern. Es entzieht in sachlich nicht gebotener und rechtlich zweifelhafter Weise den Ländern ihre Kernkompetenz, den Vollzug des Bundesrechts (Artikel 30, 83 GG). Dieser Eingriff wiegt besonders schwer, weil er ein neues Vollzugsinstrument betrifft, welches das Potenzial hat, alle Bereiche der Verwaltung öffentlicher Güter zu durchdringen. Es geht um eine Frage von grundsätzlicher Bedeutung, eine Weichenstellung. Das BVerfG hat in einer aktuellen Entscheidung folgende allgemein gültige Aussagen gemacht (Urteil dazu vom 15.07.2003 - 2BvF 6/98, veröffentlicht in DÖV 2003, S. 902 ff.):

"Das GG hat es dem Bundesgesetzgeber nicht freigestellt, ob und in welcher Weise er die Länder an der Ausführung von Bundesgesetzen beteiligen will. Es hat diese Aufgabe vielmehr prinzipiell den Ländern übertragen. Daraus folgt, dass die Länder berechtigt und verpflichtet sind, zur Ausführung von Bundesgesetzen in eigener Verantwortung tätig zu werden (...)"... "Die Kompetenzaufteilung nach Artikel 30 und Artikel 83 ff. GG ist eine wichtige Ausformung des bundesstaatlichen Prinzips im GG und zugleich ein Element zusätzlicher funktionaler Gewaltenteilung" ... "Vor diesem Hintergrund hat der Gesetzgeber auch bei der Bestimmung von Verwaltungszuständigkeiten die rechtsstaatlichen Grundsätze der Normenklarheit und Widerspruchsfreiheit (...) zu beachten, um die Länder vor einem Eindringen des Bundes in den ihnen vorbehaltenen Bereich der Verwaltung zu schützen und eine Aushöhlung des Grundsatzes des Artikel 30 GG zu verhindern."... "Kompetenzverschiebungen zwischen Bund und Ländern ohne verfassungsrechtliche Grundlage sind selbst mit Zustimmung der Beteiligten nicht zulässig."... "Die Verwaltungszuständigkeiten des Bundes in Form der bundeseigenen Verwaltung nach Artikel 86 GG sind in den Artikel 87 ff. GG grundsätzlich abschließend aufgeführt."

Der Bund hat zwar nach Artikel 87 Abs. 3 Satz 1 GG für den Vollzug der Gesetze, für die der Bund die Gesetzgebungskompetenz hat, die Möglichkeit, den Vollzug einer eigenen Bundesoberbehörde zuzuweisen. Die Norm enthält auch keine ausdrückliche Einschränkung. Allerdings wird für Artikel 87 Abs. 3 Satz 1 GG vorausgesetzt, dass es sich um Aufgaben handelt, die bundesweit zentral ohne eigene bundeseigene Mittel- und Unterbehörden oder ohne Beteiligung der Länderbehörden (über eine Amtshilfe hinaus) zentral wahrgenommen werden können. Dies ist hier nicht der Fall.

Zwar wird das Umweltbundesamt die in dem TEHG ihm zugewiesenen Aufgaben als solche alleine zentral ausführen können. Zu einer inhaltlichen Vorbereitung des Verwaltungshandelns bedarf es aber diverser Zuarbeiten der Länderbehörden. So kann man aus den Mitwirkungspflichten der Landesbehörden bei der Überwachung und den daraus resultierenden Meldepflichten an das UBA (§§ 4, 6 der 34. BImSchV) schließen, dass das UBA die Aufgaben nach § 17 i.V.m. § 5 TEHG (Durchsetzung der Berichtspflicht) nicht ohne Unterbau zentral erfüllen kann. Insbesondere bei Streitfällen oder unplausiblen CO₂-Emissionserklärungen wird das UBA nicht in der Lage sein, diese Fragen selbst einer Klärung zuzuführen. Hier wird der

Bund ausschließlich auf die Länderbehörden zugreifen müssen, damit diese bis hin zu Anlagenüberprüfungen vor Ort die Klärung herbei führen.

Auch bei der Erhebung der Daten durch das UBA für die Erstellung des Allokationsplans (§ 8 Abs. 4 TEHG) durch die Bundesregierung (§ 7 TEHG) wird auf die Mitarbeit der Länder nicht verzichtet werden können. Sämtliche Daten wurden von den Länderbehörden abgefragt, auf Plausibilität geprüft und zusammengefasst an den Bund weitergeleitet. Ohne diese Mitarbeit könnte der Bund den nationalen Allokationsplan gar nicht qualifiziert aufstellen.

Es ist nicht nur ein Recht der Länder, sondern ihre Pflicht, die zu erfüllen ist, auch wenn es eine große Last bedeutet, ja sogar, wenn "im Einzelfall die Ausführung eines Gesetzes durch den Bund zweckmäßiger wäre (...)", wie das BVerfG in der zitierten Entscheidung ausdrücklich feststellt.

Vor diesem Hintergrund ist es unverständlich, warum die Bundesregierung das rechtliche Risiko für den Bestand des ganzen neu zu installierenden Systems in Kauf nimmt. Deshalb muss der Vollzug mit Ausnahme der Aufgaben des § 14 TEHG den Ländern vorbehalten bleiben.