

Novelliert und abgeschwächt: ein verändertes Klimaschutzgesetz mit beschränkter Verantwortlichkeit und erwartbar gravierenden Konsequenzen

Autoren: **Parul Kumar (LL.M.)** und **Dr. Bernd Weber**



Das Bundesklimaschutzgesetz (KSG) wurde als Rahmengesetz für die Klimaschutzpolitik konzipiert, um ihre Ziele und Grundsätze zu verankern, analog zu dem Haushaltsgrundsätze-Gesetz für die Haushaltspolitik.¹ Es wurde 2019 verabschiedet, »zum Schutz vor den Auswirkungen des weltweiten Klimawandels die Erfüllung der nationalen Klimaschutzziele sowie die Einhaltung der europäischen Zielvorgaben zu gewährleisten.«² Im ursprünglichen KSG wurden jährliche Minderungsziele für sechs Sektoren vorgesehen: Energiewirtschaft, Industrie, Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft sowie Abfallwirtschaft und Sonstiges. Die zulässigen Jahresemissionsmengen für diese Sektoren wurden für den Zeitraum zwischen 2020 und 2030 festgelegt.³ Diese jährlichen Sektorziele wurden im Mai 2024 durch eine Gesetzesnovellierung abgeschafft und durch sektorübergreifende Ziele für CO₂-Ausstoß ersetzt.⁴

Abschwächung des Gesetzes mit weniger Verantwortung und Planungssicherheit

Diese Gesetzesnovellierung wurde zwar als eine »Verstärkung« und eine »Reform«⁵ bezeichnet, führt jedoch zu einer Verwässerung der in dem Gesetz vorgesehenen Verantwortlichkeit für einzelne Sektoren und die dafür zuständigen Ministerien. Das ursprüngliche KSG sah eine bestimmte Vorgehensweise mit klarer sektoraler Emissionsverantwortung für die Bundesregierung vor. Nach der Veröffentlichung der sektoralen Treibhausgasemissionsdaten durch das Umweltbundesamt (UBA) und deren Übersendung an den Expertenrat für Klimafragen (ERK) mit Angaben über das Über- oder Unterschreiten der Jahresemissionsmengen für jeden Sektor⁶ musste der ERK diese Daten prüfen und dem Bundestag eine Bewertung vorlegen.⁷

Das zuständige Bundesministerium musste danach innerhalb von drei Monaten nach der Vorlage der Emissionsdatenbewertung durch den ERK ein Sofortprogramm für den betroffenen Sektor vorlegen, um die Einhaltung der Jahresemissionsmengen des Sektors im folgenden Jahr zu gewährleisten, falls die zulässige Jahresemissionsmenge für einen Sektor in einem Berichtsjahr überschritten wurde.⁸ In diesem Fall musste die Bundesregierung über »die zu ergreifenden Maßnahmen im betroffenen Sektor oder in anderen Sektoren oder über sektorübergreifende Maßnahmen« beraten und sie schnellstmöglich beschließen – und ggf. die Jahresemissionen der Sektoren ändern, soweit diese Änderung mit den Zielen des KSG und dem Recht der Europäischen Union (insbesondere der EU-Klimaschutzverordnung, sog. Effort-Sharing Regulation [ESR]) vereinbar war.⁹

Mit diesem bisherigen Gesetzesvorhaben wurden im KSG ein Steuerungsmechanismus und eine Ressortverantwortung gewährleistet, die dem novellierten KSG nun verloren gegangen sind.¹⁰ →

1 »Gesetzesentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD: Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Bundes-Klimaschutzgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften«, BT-Drucks. 19/14337 (22.10.2019), S. 17, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/143/1914337.pdf>

2 § 1 KSG

3 § 4 und Anlage 2 KSG

4 Die Bundesregierung, »Ein Plan fürs Klima«, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/tipps-fuer-verbraucher/klimaschutzgesetz-2197410>, und die novellierte Anlage 2, Bundesklimaschutzgesetz, siehe § 17 in »Gesetzesentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes«, BT-Drucks. 20/8290 (11.9.2023), <https://dserver.bundestag.de/btd/20/082/2008290.pdf>

5 »Bundestag beschließt Reform des Klimaschutzgesetzes«, Tagesschau (26.4.2024), <https://www.tagesschau.de/inland/bundestag-klimaschutz-gesetz-102.html>

6 § 5 Abs. 1 und 2 KSG (vor der Novellierung)

7 § 12 Abs. 1 KSG (vor der Novellierung)

8 § 8 Abs. 1 KSG (vor der Novellierung)

9 Siehe § 8 Abs. 2 und § 4 Abs. 5 KSG (vor der Novellierung)

10 Siehe Parul Kumar, »Warum die Sektorziele beibehalten werden sollten: Eine Analyse des Klimaschutzgesetzes«, Junge Wissenschaft im Öffentlichen Recht (13.6.2023), <https://www.juwiss.de/35-2023/>

Darüber hinaus spielten die Sektorziele »eine wichtige Funktion als Governance-Instrument zur Erfüllung der nationalen sowie europäischen Klimaschutzziele«¹¹ und sorgten für Planungssicherheit für die Umsetzung von Maßnahmen und Investitionen in Klimaschutz.¹²

Laut dem Prüfbericht des ERK von 2024 wurde die zulässige Emissionsmenge im Gebäudesektor zum vierten Mal und im Verkehrssektor zum dritten Mal in Folge überschritten.¹³ Im selben Bericht bewertet der ERK die Sofortprogramme 2023 für diese zwei Sektoren wie folgt: »In Summe wird daher eine abgeschwächte Wirkung der Maßnahmen im Klimaschutzprogramm 2023 für den [Sektor] erwartet, so dass eine erhebliche Erfüllungslücke bis zum Jahr 2030 verbleibt.«¹⁴

Die sektorspezifischen Emissionsdaten zeigen also, dass der Beitrag von einzelnen Sektoren wie Gebäude und Verkehr zur Emissionsminderung deutlich geringer als erforderlich gewesen ist. In den politischen Diskussionen im Vorfeld des Novellierungsprozesses wurde eine Drohung eines Fahrverbots ins Spiel gebracht, falls die Abschaffung der Sektorziele nicht möglich sei.¹⁵ Die Befreiung von der sektorspezifischen Verantwortung für das Verkehrsministerium nach der Novellierung wird jedoch nichts daran ändern, dass – sollte der Verkehrssektor seine 2030-Ziele verfehlen – drastischere Maßnahmen ergriffen werden müssen, um das Netto-Null-Ziel bis 2045 zu erreichen. Ein Fahrverbot zu einem späteren Zeitpunkt kann daher nicht kategorisch ausgeschlossen werden.¹⁶ Außerdem wird der Emissionsreduktionspfad in den Sektoren, die keine angezeigten Emissionsminderungen erreichen, immer teurer.¹⁷

11 Expertenrat für Klimafragen, »Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2021«, S. 72, https://expertenrat-klima.de/content/uploads/2022/04/2022-04-13_ERK_Pruefbericht-Emissionsdaten-2021.pdf

12 Ibid.

13 Expertenrat für Klimafragen, »Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2023«, S. 121 f., https://expertenrat-klima.de/content/uploads/2024/05/ERK2024_Pruefbericht-Emissionsdaten-des-Jahres-2023.pdf

14 Ibid., S. 122 f.

15 »Warum Wissing Fahrverbote ins Spiel bringt«, Tagesschau (12.4.2024), <https://www.tagesschau.de/inland/wissing-fahrverbot-klimaschutz-gesetz-100.html>

16 Niklas Höhne, »Mit dem neuen Klimaschutzgesetz drohen jetzt wirklich Fahrverbote«, Focus Online (27.4.2024), https://www.focus.de/earth/experten/wissenschaftler-rechnet-mit-wissing-ab-mit-dem-neuen-klimaschutzgesetz-drohen-jetzt-wirklich-fahrverbote_id_259890868.html

17 Stefan Hajek, »Das nimmt den Druck in Sektoren raus, die heute schon hinterherhinken«, Wirtschaftswoche (17.4.2024), <https://www.wiwo.de/technologie/umwelt/klimaschutzgesetz-das-nimmt-den-druck-in-sektoren-raus-die-heute-schon-hinterherhinken/29758736.html>



Parul Kumar (LL.M.) ist die stellvertretende Exekutivdirektorin von EPICO KlimaInnovation. Sie ist eine erfahrene Juristin, die in Think Tanks (Forschungsinstitut für Nachhaltigkeit [RIFS] und World Resources Institute) und als Rechtsanwältin in Indien gearbeitet hat. Neben ihrer Arbeit bei EPICO promoviert sie an der Fakultät für Recht und Kriminologie der KU Leuven in Belgien mit dem Schwerpunkt auf verfassungsrechtliche Aspekte von Klimaklagen.



Dr. Bernd Weber ist Gründer und Geschäftsführer von EPICO KlimaInnovation. Zuvor leitete er den Bereich Industrie, Energie und Umwelt des Wirtschaftsrates (2015–2020) und gründete das European Energy Lab 2030. Er promovierte zu europäischer Energiepolitik am Sciences Po Paris und an der University of Oxford und war Visiting Professor am College of Europe und Sciences Po.



Verfassungs- und Rechtskonformität: Drohen gravierende Konsequenzen?

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) stellte im Klimabeschluss vom 24.3.2021 fest, dass unzureichende Maßnahmen zur Reduzierung von Emissionen nach 2030 eine eingriffsähnliche Wirkung auf die Grundrechte haben.¹⁸ In dem Beschluss hat sich das BVerfG zwar nicht spezifisch mit den jährlichen Sektorzielen befasst, allerdings darauf verwiesen, dass »weitere Jahresemissionsmengen und Reduktionsmaßgaben so differenziert festgelegt werden [müssen], dass eine hinreichend konkrete Orientierung entsteht«.¹⁹ Eine gesetzliche Abkehr von den Sektorzielen kann daher Fragen der Verfassungsrechtskonformität aufwerfen²⁰ und künftig zu neuen Klimaklagen vor dem Gericht führen.²¹

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) stellte zudem in Übereinstimmung mit Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens) die positive Verpflichtung der Staaten fest, »Vorschriften und Maßnahmen zu erlassen und in der Praxis wirksam anzuwenden, die geeignet sind, die bestehenden und potenziell unumkehrbaren künftigen Auswirkungen des Klimawandels abzumildern«.²² Das Gericht entschied, dass die Staaten bei der Erfüllung dieser Verpflichtung über einen gewissen Ermessensspielraum verfügen. Einer der maßgeblichen Faktoren für die Bewertung des Handelns eines Staats in dieser Hinsicht war die Festlegung von Zwischenzielen und -pfaden für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen (nach Sektoren oder anderen relevanten Methoden); Zwischenziele und -pfade, die grundsätzlich als geeignet angesehen wurden, die nationalen Ziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen innerhalb der in der nationalen Politik festgelegten Zeiträume zu erreichen.²³ Künftige Gerichtsverfahren im Zusammenhang mit der Abschaffung der sektoralen Ziele in Deutschland könnten sich dementsprechend mit der Frage befassen, ob der rechtliche Rahmen im novellierten Klimaschutzgesetz geeignet ist, die Ziele des Klimaschutzes und der Sicherung der Menschenrechte zu erreichen. ←

18 BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 (Rn. 182, 183, 190), https://www.bundesverfassungsgericht.de/Shared-Docs/Entscheidungen/DE/2021/03/rs20210324_1bvr265618.html

19 Ibid., Rn. 254

20 Jan-Louis Wiedmann, »Vorwärts in die klimapolitische Vergangenheit: Zur Weiterentwicklung des Klimaschutzgesetzes durch die Ampel-Koalition«, Verfassungsblog (30.3.2024), <https://verfassungsblog.de/vorwarts-in-die-klimapolitische-vergangenheit/>, DOI: 10.17176/20230330-195213-0; »Ohne Ziele kein Klimaschutz. Sektorziele im Bundes-Klimaschutzgesetz und ihre Einhaltung in der Behördenpraxis«, Client Earth, Juristische Kurzstudie (März 2023), S. 15, <https://www.client-earth.de/media/mptbi2dy/2023-03-13-kurzstudie-sektorziele-im-klimaschutzgesetz-clientearth-green-legal-impact.pdf>

21 »Verfassungsbeschwerde gegen Klimaschutzgesetz geplant«, Süddeutsche Zeitung (26.6.2024), <https://www.sueddeutsche.de/politik/bundesverfassungsgericht-klimaschutz-bundesregierung-fridays-for-future-beschwerde-lux.A5dRXVpV31oEsALcK3bmyU>

22 Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland, Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (9.4.2024), Rn. 545

23 Ibid., Rn. 550