



Ein Klimaschutzgesetz für Deutschland

Eckpunktepapier

Christiane Gerstetter

Dr. Nils Meyer-Ohlendorf

Dr. Stephan Sina

Mai 2009

Ecologic Institut

Pfalzburger Straße 43/44, 10717 Berlin; Tel. +49 30 86 88 0-0;

Fax +49 30 86 88 0-100; Email: Meyer-ohlendorf@ecologic.eu

Ein deutsches Klimaschutzgesetz

– rechtlich möglich, klimapolitisch sinnvoll

Nicht erst seit der Veröffentlichung des Aufsehen erregenden Berichts des UN-Weltklimarats (IPCC) im Jahre 2007 rückt die Erkenntnis immer weiter in das Bewusstsein der Öffentlichkeit, dass der Kampf gegen den Klimawandel eine der großen Herausforderungen dieses Jahrhunderts ist. Seitdem werden die Warnungen der Klimaforscher immer dringlicher: der Klimawandel schreitet schneller voran und wird dramatischere Folgen haben als bisher angenommen. Vor allem die Politik ist gefordert, auf diese neuen Erkenntnisse der Klimaforschung zu reagieren.

Die Bundesregierung hat sich deshalb das Ziel gesetzt, die deutschen Treibhausgasemissionen bis 2020 um 40 Prozent gegenüber 1990 zu senken. Doch anders als in Großbritannien, wo man sich in einem Klimaschutzgesetz (Climate Change Act) auf eine verbindliche Senkung der Treibhausgasemissionen um 80 Prozent bis 2050 festgelegt hat, sind die deutschen Klimaziele weder verbindlich geregelt noch reichen sie über 2020 hinaus.

Dabei wäre ein deutsches Klimaschutzgesetz ähnlich dem britischen Climate Change Act sinnvoll und rechtlich grundsätzlich möglich. Ein deutsches Klimaschutzgesetz würde insbesondere rechtlich verbindliche und sanktionierte Reduktionsziele für Deutschland setzen. Es könnte dem Klimaschutz in der Bundesrepublik wichtige Impulse geben und die Weichen dafür stellen, dass die deutschen Emissionen über bestehende und bereits beschlossene europa- und völkerrechtliche Verpflichtungen hinaus gemindert werden. Dies ist das Ergebnis eines vom WWF in Auftrag gegebenen Rechtsgutachtens.

Zentrale Funktion eines deutschen Klimaschutzgesetzes wäre es, mindestens das von der Bundesregierung beschlossene, bisher rechtlich unverbindliche Ziel, Treibhausgasemissionen in Deutschland bis 2020 um 40% im Vergleich zu 1990 zu mindern, rechtlich verbindlich zu machen. Das 40%-Ziel hat die Bundesregierung in einer Regierungserklärung vom 26. April 2007 verkündet. Damit geht sie sowohl über die derzeitigen völker- und europarechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik zur Emissionsminderung in Höhe von 21% als auch über die demnächst geltenden Verpflichtungen in Höhe von ungefähr 33%¹ hinaus. Die Aufnahme eines Mindestziels von 40% in ein Klimaschutzgesetz würde daher erstmalig zu einem entsprechenden verbindlichen Reduktionsziel für Deutschland für den Zeitraum bis 2020 führen. Mit der Aufnahme eines langfristigen gesetzlichen Minderungsziels von 80 bis 95% bis 2050 in ein solches Gesetz würde Deutschland erst recht anspruchsvollere Ziele als die bestehenden und bereits beschlossenen völker- und europarechtlichen Vorgaben verfolgen.

¹ Umgerechnetes „nationales Ziel“ aus individueller Verpflichtung außerhalb des Emissionshandels (14 % gegenüber 2005) und anteiliger Verpflichtung am EU-Ziel für den Emissionshandel (21 % gegenüber 2005).

Als wichtigstes Element sollten in ein Klimaschutzgesetz verbindliche und konkrete mittel- und langfristige Klimaschutzziele sowie Zwischenziele aufgenommen werden. Bei den Zwischenzielen müsste es sich für den Bereich außerhalb des EU-Emissionshandels auf Grund von EU-Vorgaben zwingend um jährliche Emissionsminderungsziele handeln, während für den Bereich des Emissionshandels allenfalls jährliche Orientierungswerte in Betracht kommen. Damit die Ziele erreicht werden, sind regelmäßige Berichtspflichten der Regierung gegenüber dem Bundestag über die Einhaltung von Emissionsminderungsverpflichtungen und Sanktionen bei Zielverfehlungen weitere wichtige Elemente eines künftigen Klimaschutzgesetzes. In Verbindung mit jährlichen Emissionsminderungszwischenzielen würden sie zu einer Institutionalisierung der politischen Beschäftigung mit Klimaschutzziele führen. Dies würde ein stillschweigendes „Fallenlassen“ solcher Ziele - wie beim Reduktionsziel von 25% bis 2005 aus 1990 - verhindern.

Dem Ziel, das Thema Klimaschutz auf der politischen Tagesordnung zu halten, würde auch die Einsetzung einer unabhängigen beratenden Klimaschutzkommission ähnlich dem britischen Committee on Climate Change dienen. Ihre Aufgaben sollten die Beratung der Regierung über Klimaschutzziele, die über die EU-Vorgaben hinausgehen, Maßnahmen zu ihrer Erreichung und gegebenenfalls über die Folgen des Klimawandels sowie Jahresberichte an das Parlament über Fortschritte und zukünftige Maßnahmen sein. In organisatorischer Hinsicht ist eine interdisziplinäre Zusammensetzung wünschenswert.

Ein Klimaschutzgesetz mit einer weitgehenden Selbstverpflichtung Deutschlands zu Emissionsminderungen nach dem Vorbild Großbritanniens würde Deutschlands Anspruch auf eine Vorreiterrolle im Klimaschutz untermauern. Es könnte damit einen wichtigen Beitrag zur Erreichung eines anspruchsvollen Klimaschutzabkommens bei den Verhandlungen in Kopenhagen im Dezember 2009 leisten.

Zentrale Inhalte eines deutschen Klimaschutzgesetzes und ihre rechtliche Zulässigkeit

Das Klimaschutzrecht beginnt sich in Deutschland als neues Teilgebiet des Umweltrechts zu etablieren. Durch ein allgemeines Klimaschutzgesetz würde es weiter verfestigt. Bei dem Erlass eines derartigen Gesetzes sind europarechtliche Vorgaben, an die Deutschland gebunden ist, zu beachten. Verfassungsrechtliche Probleme stellen sich hingegen grundsätzlich nicht. Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG gibt dem Bund die Gesetzgebungskompetenz für Maßnahmen zur Luftreinhaltung. Allgemeine Klimaschutzmaßnahmen, wie im Climate Change Act vorgesehen, fallen unter diesen Artikel. Falls ein deutsches Klimaschutzgesetz weitergehende Regelungen vorsähe, die spezifisch bestimmte Sektoren (wie z. B. den Verkehrssektor) betreffen, könnte es zusätzlich auf die entsprechenden Ermächtigungsgrundlagen für Bundesgesetze im Grundgesetz gestützt werden.

Ein deutsches Klimaschutzgesetz sollte die folgenden, am britischen Climate Change Act angelehnten Elemente enthalten:

- **Mittel- und langfristige Emissionsminderungsziele:** Mittel- und langfristige Emissionsminderungsziele sind das Kernstück eines Klimaschutzgesetzes. Das selbstgesetzte Ziel einer Minderung der deutschen Treibhausgasemissionen um 40% gegenüber 1990 geht über die Reduktionsverpflichtungen Deutschlands aus völker- und europarechtlichen Vorgaben hinaus. Ohne die Aufnahme in ein Gesetz bliebe dieses Ziel eine politische Absichtserklärung. Mit der Aufnahme eines langfristigen gesetzlichen Minderungsziel von 80 bis 95% bis 2050 würde Deutschland erst recht anspruchsvollere Ziele als die bestehenden und bereits beschlossenen völker- und europarechtlichen Vorgaben verfolgen.

Mit dem Europarecht ist die Aufnahme von mittel- und langfristigen Minderungszielen in ein deutsches Gesetz vereinbar. Europarechtlich sind zwar bereits bestimmte Minderungspflichten der Mitgliedstaaten vorgegeben. Diese ergeben sich für den Zeitraum bis 2012 aus der EU-internen Lastenverteilung zum Kyoto-Protokoll, für den Zeitraum danach aus dem demnächst geltenden Klima- und Energiepaket der EU. Den Mitgliedstaaten ist es jedoch nicht verboten, weitergehende Ziele im nationalen Recht festzulegen. Eine Ausnahme gilt ab 2013 für den Bereich des europäischen Emissionshandels, für den dann nur noch ein EU-weites Gesamtziel gilt.

Eine gegebenenfalls notwendige Anpassung der mittel- und langfristigen Klimaschutzziele muss dabei wegen der schwerwiegenden Auswirkungen solcher Ziele durch den Bundestag per Gesetz vorgenommen werden.

- **Zwischenziele:** Die rechtliche Situation bezüglich der Zwischenziele ist deutlich komplizierter.

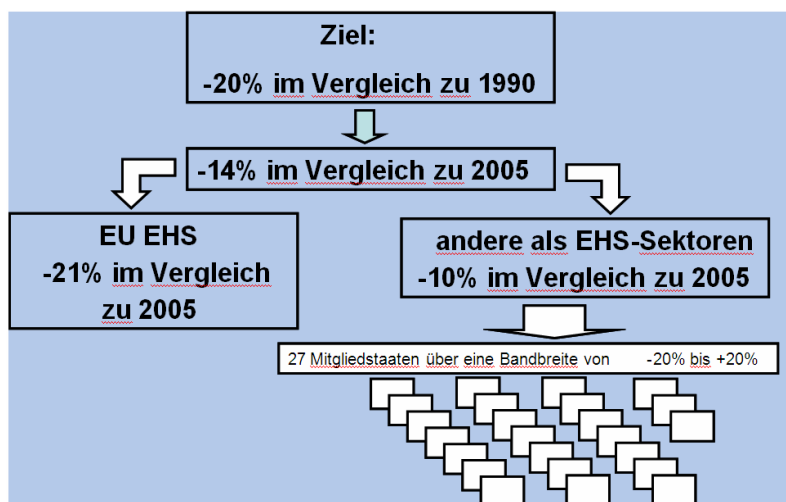
Auf europäischer Ebene ist das zentrale Instrument zur Umsetzung der Verpflichtungen aus dem Kyoto-Protokoll der europäische Emissionshandel. Er beinhaltet einen gemeinschaftsweiten Handel mit Treibhausgaszertifikaten für die Zeit bis 2012 und soll im Zeitraum 2013-2020 EU-weit vereinheitlicht werden. Bis 2020 soll der Emissionshandel in den erfassten Bereichen eine Minderung der EU-Emissionen um 21% gegenüber 2005 erbringen. Für den Bereich, der zum Emissionshandel gehört, können sich die Mitgliedstaaten ab 2013 keine eigenen Obergrenzen mehr setzen, da es dann eine einheitliche europäische Obergrenze geben wird. Deutschland könnte allenfalls jährliche nationale Orientierungswerte festlegen, die innerhalb des Emissionshandels für Deutschland angestrebt, aber nicht zwingend erreicht werden müssen.

Verbindliche Minderungspflichten der Mitgliedstaaten in Bereichen, die nicht zum Emissionshandel gehören, sieht dagegen die demnächst geltende EU-Entscheidung zur Aufteilung der Reduktionsverpflichtungen der EU zwischen den Mitgliedstaaten vom Dezember 2008 (Effort-Sharing-Entscheidung) vor. In diesem Bereich, der die Sektoren Verkehr, Haushalte, Gewerbe, Dienstleistungen und

Landwirtschaft umfasst, soll bis 2020 eine EU-weite Reduzierung um 10% gegenüber 2005 erreicht werden. Die Mitgliedstaaten haben entsprechend ihrer Wirtschaftskraft unterschiedliche Minderungsziele; das deutsche Ziel beträgt 14%. Um ihre Zielvorgaben einzuhalten, müssen die Mitgliedstaaten zwischen 2013 und 2020 jährliche Zwischenziele erreichen. Zur Umsetzung dieser europarechtlichen Vorgaben muss auch ein deutsches Klimaschutzgesetz für den Zeitraum 2013-2020 im Bereich außerhalb des Emissionshandels jährliche Zwischenziele vorgeben. Mehrjährige Emissionsbudgets wie im Climate Change Act genügen zur Erfüllung der europarechtlichen Vorgaben insoweit nicht. Für die Zeiträume davor und danach sind jährliche Zwischenziele europarechtlich nicht zwingend, erscheinen aber sinnvoll, damit die längerfristigen Ziele erreicht werden.

Die Festsetzung der Zwischenziele sollte im Hinblick auf Investitions- und Planungssicherheit frühzeitig erfolgen. Sie kann wie im Climate Change Act durch Rechtsverordnung unter Zustimmungsvorbehalt des Bundestags vorgenommen werden.

Überblick: Emissionsminderungsverpflichtungen auf europäischer Ebene



Quelle: EU-Kommission, MEMO/08/34

- **Sanktionsmechanismen:** Um die Aussichten zu erhöhen, dass die Emissionsminderungsziele erreicht werden, sollte ein Klimaschutzgesetz Sanktionen für das Verfehlen von Zwischenzielen vorsehen.

Europarechtlich vorgesehene Sanktionen müssten zwingend in ein deutsches Klimaschutzgesetz übernommen werden. Die Effort-Sharing-Entscheidung der EU sieht für den Fall, dass die Mitgliedstaaten die jährlichen Ziele nicht erreichen, Sanktionen in Form verschärfter Minderungspflichten für das Folgejahr sowie durch Einschränkung der Möglichkeiten, bestimmte flexible Mechanismen zur Erreichung der Ziele zu nutzen, vor.

Grundsätzlich könnte der bundesdeutsche Gesetzgeber auch weitergehende Sanktionen in ein Klimaschutzgesetz aufnehmen, insbesondere eine finanzielle Selbstverpflichtung des Bundes zu höheren Ausgaben für den Klimaschutz im

Folgejahr, wenn ein Jahresziel nicht erreicht wird. Für den Bereich des Emissionshandels wäre eine derartige Sanktion aber nicht sinnvoll. Dies folgt daraus, dass Deutschland ab 2013 keine Emissionsobergrenzen mehr setzen darf. Diese werden vielmehr auf EU-Ebene einheitlich festgelegt. In einem deutschen Gesetz können daher allenfalls unverbindliche Orientierungswerte festgesetzt werden, die nicht erreicht, aber angestrebt werden müssen. Eine finanzielle Selbstsanktionierung des Staates bei Verfehlung derartiger Orientierungswerte ist unpassend, gerade weil es sich nicht um verbindliche Werte handelt.

Im Bereich außerhalb des Emissionshandels wäre eine finanzielle Selbstverpflichtung des Bundes zu höheren Klimaschutzausgaben für das Folgejahr bei Verfehlen der jährlichen Zwischenziele rechtlich möglich. Eine Alternative dazu bestände in schnelleren finanziellen Sanktionen auf europäischer Ebene, wenn ein Mitgliedstaat seine Klimschutzvorgaben verfehlt.

- Ein Klimaschutzgesetz sollte auch regelmäßige **Berichtspflichten** der Regierung gegenüber dem Bundestag und die Einrichtung einer unabhängigen **Klimaschutzkommission** ähnlich dem britischen Committee on Climate Change vorsehen. Die Aufgaben der Klimaschutzkommission beständen in der Beratung der Regierung über Klimaschutzziele, die über die EU-Vorgaben hinausgehen, Maßnahmen zu ihrer Erreichung und gegebenenfalls über die Folgen des Klimawandels sowie in Jahresberichten an das Parlament über Fortschritte und zukünftige Maßnahmen. Ihre Einrichtung ist rechtlich unbedenklich, soweit ihr keine formellen Entscheidungsbefugnisse, etwa zur Festlegung der Klimaschutzziele, eingeräumt werden. In organisatorischer Hinsicht ist eine interdisziplinäre Zusammensetzung wünschenswert.

Ein Klimaschutzgesetz: die derzeit beste Option

Grundsätzlich bestehen im deutschen Recht auch andere Möglichkeiten, den Klimaschutz zu regeln. Ein Klimaschutzgesetz ist jedoch gegenüber den naheliegenden Alternativen – ein umfassendes Klimaschutzgesetzbuch und die Aufnahme des Klimaschutzes als Staatsziel in Art. 20a GG – derzeit juristisch und politisch sinnvoller.

Im Vergleich zu einem umfassenden Klimaschutzgesetzbuch, das die klimaschutzrelevanten Vorschriften in Deutschland zusammenfasst, ist ein Klimaschutzgesetz deutlich einfacher und schneller auf den Weg zu bringen. Das gescheiterte Umweltgesetzbuch belegt dies auf traurige Weise. Zudem bringt die Festsetzung von verbindlichen Emissionsminderungszielen in einem Gesetz einen deutlichen Mehrwert gegenüber der bisherigen Gesetzeslage. Dies wäre bei der Aufnahme des Klimaschutzes als Staatszielbestimmung in Art. 20a GG nicht der Fall. Bereits jetzt wird nämlich das Klima als Bestandteil der „natürlichen Lebensgrundlagen“ durch Art. 20a GG hinreichend geschützt. Langfristig ist die Verankerung des Klimaschutzes in einem eigenständigen Klimaschutzkapitel im Rahmen eines Umweltgesetzbuchs erstrebenswert.

Zusammenfassung

- Ein deutsches Klimaschutzgesetz ähnlich dem britischen Climate Change Act ist sinnvoll und rechtlich grundsätzlich möglich. Es würde rechtlich verbindliche Reduktionsziele für Deutschland setzen und die Weichen dafür stellen, dass die deutschen Treibhausgasemissionen über bestehende und bereits beschlossene völker- und europarechtliche Verpflichtungen hinaus gemindert werden.
- Wichtigstes Element eines Klimaschutzgesetzes wären verbindliche mittel- und langfristige Klimaschutzziele und Zwischenziele. Das derzeitige Ziel der Bundesregierung, die Treibhausgasemissionen bis 2020 um 40% gegenüber 1990 zu mindern, geht über bestehende (21%) und bereits beschlossene (ca. 33%) Minderungspflichten aus völker- und europarechtlichen Vorgaben hinaus, ist aber rechtlich unverbindlich. Durch die Aufnahme eines Mindestziels von 40% bis 2020 und eines Ziels von 80 bis 95% bis 2050 entstünden entsprechende verbindliche mittel- und langfristige Reduktionsziele für Deutschland.
- Auf Grund von EU-Vorgaben müsste es sich bei den Zwischenzielen für den Bereich außerhalb des EU-Emissionshandels zwingend um jährliche Emissionsminderungsziele handeln, während für den Bereich innerhalb des Emissionshandels allenfalls unverbindliche Orientierungswerte in Betracht kommen, die nicht erreicht, aber angestrebt werden müssen.
- Um die Ziele zu erreichen, sind regelmäßige Berichtspflichten der Bundesregierung gegenüber dem Bundestag über die Einhaltung der Ziele und Sanktionen bei Zielverfehlungen weitere wesentliche Elemente eines Klimaschutzgesetzes. Die damit erreichte Institutionalisierung der politischen Beschäftigung mit Klimaschutzziele würde ein stillschweigendes „Fallenlassen“ solcher Ziele wie beim 25%-Ziel von 1990 verhindern.
- Auch die Einsetzung einer unabhängigen beratenden Klimaschutzkommission ähnlich dem britischen Committee on Climate Change würde dazu dienen, den Klimaschutz auf der politischen Tagesordnung zu halten. Ihre Aufgaben sollten die Beratung der Regierung über Klimaschutzziele, die über die EU-Vorgaben hinausgehen, Maßnahmen zu ihrer Erreichung und gegebenenfalls über die Folgen des Klimawandels sowie Jahresberichte an den Bundestag über Fortschritte und zukünftige Maßnahmen sein. In organisatorischer Hinsicht ist eine interdisziplinäre Zusammensetzung wünschenswert.
- Ein Klimaschutzgesetz mit einer weitgehenden Selbstverpflichtung Deutschland zu Emissionsminderungen würde Deutschlands Anspruch auf eine Vorreiterrolle im Klimaschutz untermauern. Es könnte damit einen wichtigen Beitrag zur Erreichung eines anspruchsvollen Klimaschutzabkommens bei den Verhandlungen in Kopenhagen im Dezember 2009 leisten.

Annex: Die zentralen Inhalte des britischen Climate Change Act

Der britische Climate Change Act von 2008 enthält folgende zentrale Regelungen:

- Das Gesetz enthält mittel- und langfristige Minderungsziele in Bezug auf alle Treibhausgasemissionen (mindestens 26 Prozent bis 2020 und 80 Prozent bis 2050 gegenüber 1990). Als Zwischenziele sieht das Gesetz ab 2008 die Einhaltung von Emissionsbudgets („carbon budgets“) vor, welche die zulässige Menge an Treibhausgasemissionen für einen Zeitraum von jeweils fünf Jahren festlegen. Es müssen jeweils drei Budgets im Voraus festgelegt werden. Zur Orientierung gibt der zuständige Minister Bandbreiten für die Emissionen in jedem Jahr des Budgetzeitraums vor.
- Das Gesetz sieht ein neues unabhängiges Beratungsgremium vor, das Committee on Climate Change. Es soll Regierung und Verwaltung über Wege zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen beraten und Anfragen zum Klimawandel beantworten. Das Committee soll insbesondere Empfehlungen zu der bis 2050 erforderlichen Minderung von Emissionen, zur Höhe der Emissionsbudgets und den erforderlichen Maßnahmen seitens der Wirtschaft geben sowie über Fortschritte berichten.
- Die Regierung muss über die Treibhausgasemissionen in Großbritannien berichten. Weiterhin sind Jahresberichte des Committee on Climate Change über erzielte Fortschritte vorgesehen, auf die die Regierung erwidern muss.
- Das Gesetz sieht ein Verfahren zur Einschätzung der Auswirkungen des Klimawandels auf Großbritannien vor und legt Anforderungen an die Regierung nieder, entsprechende Anpassungsprogramme zu entwickeln. Das Committee on Climate Change hat entsprechende Beratungs- und Berichtspflichten.
- Das Gesetz enthält Ermächtigungen an die Regierung und die Regionalverwaltungen zur Einführung bestimmter Minderungsmaßnahmen, insbesondere nationaler Emissionshandelssysteme.