

Die Klimaziele werden nicht dadurch erreicht, dass man sie abschafft

Philipp Schönberger

2022-11-16T19:05:11

Das Klimaschutzgesetz (KSG) und die darin formulierten Zielvorgaben bilden den zentralen Rahmen für die Umsetzung des Verfassungsauftrages aus Art. 20a GG zu einem effektiven Klimaschutz und zur intertemporalen Freiheitssicherung (Art. 2 Abs. 1 GG). Ein wichtiges Steuerungselement ist dabei die in [Anlage 2](#) des Klimaschutzgesetzes (KSG) festgesetzte Begrenzung der jährlichen Treibhausgasemissionsmengen für die verschiedenen Sektoren. Ausgerechnet diese verbindlichen Sektorziele will die FDP [nun restlos streichen](#) und stattdessen die Einhaltung der deutschen Klimaziele nur noch anhand einer nationalen Gesamtbilanz überprüfen (siehe auch [hier](#) und [hier](#)). Diese Forderung zielt nicht nur auf eine erhebliche Schwächung der deutschen Klimaschutzarchitektur und riskiert einen erneuten Streit innerhalb der Ampelkoalition, sie dürfte auch kaum mit den Vorgaben aus dem [Klimabeschluss](#) des Bundesverfassungsgerichts vereinbar sein.

Klimaschutzlücke wächst

Die Debatte um eine Aufweichung beziehungsweise Abschaffung der Klimaziele lässt sich nicht losgelöst von dem Kontext der dauerhaften Zielverfehlung betrachten. Deutschland muss gem. § 3 Abs. 1 KSG seine Treibhausgasemissionen bis 2030 um 65 Prozent und bis 2040 um 88 Prozent verringern. Außerdem ist gem. § 3 Abs. 2 KSG bis zum Jahr 2045 Treibhausgasneutralität zu erreichen. Zur Erreichung dieser Ziele hat der Gesetzgeber jahresscharfe Mengengrenzen für die einzelnen Sektoren in [Anlage 2](#) zum KSG festgelegt. Diese häufig als „Sektorziele“ beschriebenen Mengenvorgaben sind verbindlich (§ 4 Abs. 1 S. 9 KSG). Bei ihrer Einhaltung bestehen aber bereits jetzt erhebliche Defizite, die sich in der Zukunft mit stetig ansteigenden Reduktionspflichten weiter vergrößern dürften. Der als Ausnahme konzipierte Sanktionsmechanismus droht damit jedes Jahr Nachsteuerungen und Korrekturen erforderlich zu machen, wie in diesem Jahr besonders deutlich wurde.

Sowohl der Gebäude- als auch der Verkehrssektor haben im vergangenen Jahr (2021) ihre Sektorziele verfehlt. Die zuständigen Ministerien waren daher gem. § 8 Abs. 1 KSG verpflichtet, geeignete Sofortprogramme vorzulegen, um die Einhaltung der Jahresemissionsmengen im jeweiligen Sektor für die folgenden Jahre sicherzustellen. Für den Gebäudesektor stellten Bau- und Wirtschaftsministerium ein [gemeinsames Sofortprogramm](#) vor, welches den Sektor – obschon mit geringer Wahrscheinlichkeit – zumindest bei optimistischer Rechnung wieder in die Nähe der Vorgaben des Klimaschutzgesetzes zurückführte, ohne dabei aber eine [Zielerreichung sicherzustellen](#). Demgegenüber legte das FDP-geführte Verkehrsministerium im Juli 2022 ein Programm vor, welches nach [Bewertung des Expertenrats für Klimafragen](#) noch nicht einmal im Ansatz dazu geeignet war –

und dies offenkundig auch nicht beabsichtigte – den Sektor wieder auf einen KSG-konformen Reduktionspfad zurückzuführen: Nach den [derzeitigen Projektionen der Bundesregierung](#) klafft im Verkehrssektor bis 2030 eine Klimaschutzlücke von über 260 Millionen Tonnen CO_{2eq}. Davon sollen durch den Vorschlag des Verkehrsministeriums gerade einmal 14 Millionen Tonnen eingespart werden.

Mit seinem ambitionslosen Sofortprogramm setzt sich das Verkehrsministerium bewusst über die Anforderungen des Klimaschutzgesetz hinweg. Deshalb hat die Deutsche Umwelthilfe mittlerweile [Klage](#) beim OVG Berlin-Brandenburg eingereicht. Dass die gesetzliche Pflicht zur Aufstellung von Klimaschutzprogrammen keine Obliegenheit, sondern eine justiziabel Rechtspflicht ist, hat zuletzt das [Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg](#) gezeigt, in dem einer Klage gegen das Landesministerium auf Erlass eines Klimaschutzkonzeptes stattgegeben wurde.

Ursprünglich hatte sich die Regierung vorgenommen, mit einem umfangreichen Klimaschutz-Programm die Versäumnisse der großen Koalition aufzuholen und die Einhaltung der KSG-Ziele künftig wieder sektorübergreifend sicherzustellen. Ein solches gemeinsames Programm scheiterte aber im Juli am [Widerstand der FDP](#), weshalb die Ministerien jeweils eigene Programme vorlegten. Nach wochenlangen Verhandlungen soll nun im November im Kabinett ein umfassendes Klimaschutz-Programm beschlossen werden – ein [entsprechendes Eckpunktepapier](#) wurde am 1. November in die Ressort-Abstimmung gegeben. Allerdings weigert sich das Verkehrsministerium als einziges Ressort, konkrete Einsparmaßnahmen für den Verkehrssektor vorzulegen, um dessen Klimaschutzlücke zu schließen. Vor diesem Hintergrund hat es mehr als einen faden Beigeschmack, dass die FDP nunmehr darauf drängt, die Sektorziele aus Anlage 2 des KSG gänzlich abzuschaffen.

Weiterentwicklung des Klimaschutzgesetzes erforderlich

Dabei besteht kein Zweifel, dass das Instrumentarium des Klimaschutzgesetzes weiterentwickelt werden muss, wenn die verfassungsrechtlich [maßgebliche Temperaturschwelle](#) und das damit assoziierte verbleibende nationale Treibhausgasbudget von [ca. 6 Gigatonnen](#) eingehalten werden sollen. Auch der Expertenrat für Klimafragen sieht diesen Bedarf und hat [mehrere Vorschläge](#) unterbreitet. Er kommt zu dem Schluss, dass neben einer Abstimmung der Ziele mit den europäischen Vorgaben auch eine Flexibilisierung des Mechanismus zur Nachsteuerung über Sofortprogramme durch eine mehrjährige Betrachtung förderlich wären.

Eine konsequente Weiterentwicklung des Klimaschutzgesetzes ist im Koalitionsvertrag vereinbart und Anfang November hat das Wirtschaftsministerium nun in einem [Eckpunkte-Papier](#) Änderungen für den Mechanismus bei Überschreitung der Sektorziele vorgeschlagen. Demnach soll nicht mehr jede Überschreitung unmittelbar die Pflicht zur Vorlage eines Sofortprogramms auslösen, sondern ein mehrjähriger Betrachtungszeitraum eine gewisse Flexibilisierung

ermöglichen. Kleinere Überschreitungen könnten dann durch Unterschreitungen im Folgejahr ausgeglichen werden.

Obschon dieser Vorschlag bereits eine Schwächung des Korrekturinstrumentariums des KSG bedeutet, weil eine Nachjustierung nur noch bei mehrjähriger Verfehlung erforderlich würde, geht er dem Verkehrsministerium nicht weit genug. Dort hält man eine Betrachtung der Sektoren für unfair und will die [Sektorziele insgesamt abschaffen](#). Mit den Zielen könnte sich das Verkehrsministerium dann auch der jährlichen Pflicht zur Vorlage von Sofortprogrammen als gesetzlich vorgesehene Sanktion für die bereits jetzt absehbaren, erheblichen Zielverfehlungen der nächsten Jahre entledigen.

Abschaffung der Sektorziele verfassungsrechtlich unzulässig

Die Aufteilung des jährlichen Emissionsbudget auf die einzelnen Sektoren in Anlage 2 KSG – und mit ihr die Verantwortlichkeit der jeweiligen Ministerien – abzuschaffen, ist eine äußerst kurzsichtige Lösung für die enormen Versäumnisse beim Klimaschutz. Die Abschaffung der Sektorziele wäre aber jedenfalls nicht ohne weiteres verfassungsrechtlich zulässig.

Zwar ist eine sektorale Steuerung der Emissionen nicht per se verfassungsrechtlich vorgegeben, wie auch das [Bundesverfassungsgericht feststellte](#) (Rn. 249). Das Grundgesetz überlässt es grundsätzlich der Gesetzgebung darüber zu entscheiden, wie es das Klimaschutzgebot aus Art. 20a GG und die grundrechtliche Pflicht zur intertemporalen Freiheitssicherung (Art. 2 Abs. 1 GG) ausfüllt. Daher wären auch länderspezifische Reduktionsvorgaben (so das BVerfG, [Beschl. v. 18. Januar 2022](#), 1 BvR1565/21, Rn. 17) oder marktwirtschaftliche Instrumente vergleichbar zum EU-Emissionshandel (so der [Prüfbericht](#) des Expertenrats für Klimafragen, Rn. 123) zumindest denkbar.

Dennoch hat sich der Bundesgesetzgeber im Klimaschutzgesetz bewusst für die sektorale Emissionssteuerung entschieden. Das Sektorprinzip liegt der deutschen Klimaschutzpolitik seit 2016 zugrunde und wurde gewählt, um die Vorhersehbarkeit künftiger Reduktionslasten und damit Planungssicherheit zu vermitteln. Laut [Gesetzesbegründung](#) zum Klimaschutzgesetz soll dieser Ansatz ein „konsistentes und effizientes“ Vorgehen gewährleisten und dabei sichergestellt werden, dass alle Sektoren einen angemessenen Minderungsbeitrag leisten (S. 17, 28).

Ein sektorenbezogener Reduktionsansatz ist dabei auch nach [Auffassung des Bundesverfassungsgerichts](#) (Rn. 7, 17) zumindest „naheliegend“. Die Karlsruher Richter*innen haben im [Klimabeschluss](#) deutlich gemacht (Rn. 121, 194, 248), dass die Bewältigung der verfassungsrechtlichen Herkulesaufgabe eines freiheitsschonenden Übergangs in eine treibhausgasneutrale Gesellschaft nur gelingen kann, wenn der Staat so früh wie möglich die Voraussetzungen und Anreize schafft, um die erforderlichen Transformationsprozesse in Gang zu setzen. Notwendig sei, „ein hinreichendes Maß an Entwicklungsdruck und Planungssicherheit“ zu vermitteln. Der nötige Entwicklungsdruck entstehe aber nur,

wenn absehbar wird, welche CO₂-relevanten Strukturen und Verhaltensweisen zeitnah umzugestalten sind. Zur Veranschaulichung des Erfordernisses einer rechtzeitigen Transformationseinleitung wählte das Bundesverfassungsgericht, sicher nicht zufällig, das Beispiel sektoraler Emissionsgrenzen für den Verkehr (Rn. 249):

„Legte der Gesetzgeber beispielsweise frühzeitig konkret fest, dass dem Verkehrssektor ab einem bestimmten Zeitpunkt nur noch geringe jährliche Emissionsmengen zur Verfügung stehen, könnte dies Anreiz und Druck für die Entwicklung und Verbreitung alternativer Techniken und der dafür erforderlichen Infrastruktur entfalten. Die frühzeitige Erkennbarkeit einer Verteuerung und Verknappung CO₂-relevanter Mobilität könnte etwa auch dazu führen, dass grundlegende Entscheidungen und Entwicklungen zu Berufs- und Arbeitsplatzwahl oder zur Gestaltung von Arbeits- und Geschäftsabläufen rechtzeitig so getroffen und eingeleitet würden, dass sie von vornherein weniger Mobilität erforderten. Würde dann der festgelegte Zeitpunkt erreicht, könnte das CO₂-Budget des Verkehrssektors verringert werden, ohne damit Freiheiten erheblich zu verkürzen.“

Die Aufhebung der sektoralen Mengenbegrenzungen würde aber gerade den durch sie geschaffenen Entwicklungsdruck und die Planungssicherheit wieder aufgeben. Für die Betroffenen wäre kaum noch erkennbar, wie die Reduktionslasten innerhalb der Gesellschafts- und Wirtschaftsbereiche verteilt werden sollen, wenn nur noch eine Gesamtbilanz vorgenommen wird.

In diesem Sinne kommt auch der Expertenrat für Klimafragen [im Prüfbericht 2021](#) zu dem Ergebnis, dass der sektorale Steuerungsansatz durch die mit ihm verbundenen Planungssignale „wertvolle Dienste“ leistet, gerade auch was Defizite von Emissionshandelssystemen betrifft (Rn. 125). Die Sektorziele aus Anlage 2 können also nicht schlicht abgeschafft, sondern nur durch ein alternatives Steuerungskonzept abgelöst beziehungsweise um ein solches ergänzt werden, welches seinerseits einen hinreichenden Entwicklungsdruck und Planungssicherheit sicherstellt.

Die bloße Streichung der sektoralen Mengengrenzen würde den Anforderungen des Bundesverfassungsgericht wohl kaum gerecht werden und die Einhaltung der Klimaziele künftig noch viel mehr dem Zufall überlassen. Um es mit den Worten der stellvertretenden Vorsitzenden für Klimafragen zu sagen: [„Ziele erfüllen sich nicht dadurch, dass man sie abschafft.“](#)

Der Verfasser arbeitet bei Green Legal Impact e.V. zu den Themen Klimaschutz und Bundesverkehrswegeplanung.

