

Juristische Kurzstudie

Ohne Ziele kein Klimaschutz

Sektorziele im Bundes-Klimaschutzgesetz und ihre
Einhaltung in der Behördenpraxis

Zusammenfassung

Mit dem Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG)¹ hat die Gesetzgebung 2019 den zentralen gesetzlichen Rahmen für den Klimaschutz durch die Exekutive abgesteckt. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat in seinem Klima-Beschluss² klargestellt, dass sich auch aus der Verfassung, konkret Art. 20a und den Grundrechten des Grundgesetzes (GG), eine Verpflichtung des Staates zu effektivem Klimaschutz, zur Sicherung von Freiheitschancen in der Zukunft und zum Erreichen selbstgesetzter Klimaziele ergibt. Das KSG dient damit der Umsetzung dieser verfassungsrechtlichen Verpflichtung. Als „Rahmengesetz“ schreibt es allerdings nicht im Einzelnen vor, mit welchen Maßnahmen Treibhausgasemissionen zu reduzieren sind. Es setzt vielmehr die zu erreichenden nationalen Reduktionsziele fest und definiert für die jeweiligen Sektoren ein verbindliches Treibhausgasbudget in Form jährlich zulässiger Emissionsmengen („Sektorziele“).

Die vorliegende juristische Kurzstudie beleuchtet im ersten Teil die Bedeutung der gesetzlichen Festlegung von sektor- und jahresscharfen Zielen, wie sie das KSG enthält, für die Klimapolitik aus rechtlicher Perspektive. Sie zeigt, dass die Festlegung entsprechender Ziele nicht nur zweckmäßig ist, sondern auch unter unionsrechtlichen Gesichtspunkten zumindest sehr naheliegt. Aus verfassungsrechtlicher Sicht dürfen die sektoralen Ziele nicht ersatzlos gestrichen werden.

Ambitionierte Reduktionsziele sind allerdings nur eine notwendige, keine hinreichende Bedingung für die Einleitung der tiefgreifenden Transformationsprozesse, die für eine Zielerreichung erforderlich sind. Ihrer Umsetzungsverantwortung wird die Exekutive bislang nicht hinreichend gerecht. Folge der unzureichenden Übersetzung der Zielvorgaben in konkrete Maßnahmen ist das Auseinanderdriften von Klimaschutzzielen und tatsächlichen Emissionen. Schon das Reduktionsziel für die erste Zielmarke 2030 liegt derzeit außer Reichweite. Das hat der Expertenrat für Klimafragen bestätigt.³

Allerdings enthält das KSG mit § 13 bereits eine Norm, die eine Rückkopplung von Behördenentscheidungen an die Klimaschutzziele vorsieht. Zu ihrer Umsetzung durch Behörden fehlen jedoch hinreichend konkrete Vorgaben; zudem spiegelt die Norm in ihrem Wortlaut bisher nicht das besondere verfassungsrechtliche Gewicht des Klimaschutzes wider. Daher sollten zeitnah Leitlinien, Standards, Anwendungsdirektiven und Verwaltungsvorschriften geschaffen werden, um eine umfassende Operationalisierung der Norm auf Vorhabenebene zu gewährleisten. Zudem sollte die verfassungsrechtliche Gewichtung des Klimaschutzes im Wortlaut der Norm verankert und dadurch

¹ Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12.12. 2019 (BGBl. I S. 2513), zuletzt geändert durch Art. 1 G v. 18.8.2021 (BGBl. I S. 3905).

² BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, BVerfGE 157, 30.

³ *Expertenrat für Klimafragen*, Zweijahresgutachten 2022. Gutachten zu bisherigen Entwicklungen der Treibhausgasemissionen, Trends der Jahresemissionsmengen und Wirksamkeit von Maßnahmen (gemäß § 12 Abs. 4 Bundes-Klimaschutzgesetz).

März 2023

Behörden eine klare Leitlinie für Abwägungsentscheidungen an die Hand gegeben werden. Dies wird im zweiten Teil der Kurzstudie dargestellt.

Die Studie zeigt insgesamt auf, dass konkrete, quantifizierte, jahres- und sektorspezifische Ziele eine Voraussetzung für ambitionierten und effektiven Klimaschutz sind. Ein ersatzloses Entfallen entsprechender Zielvorgaben würde nicht nur verfassungsrechtlichen Vorgaben widersprechen. Es würde auch dazu führen, dass für die Ausrichtung von Zulassungs- und sonstigen Behördenentscheidungen auf Vorhabenebene und für deren gerichtliche Überprüfung ein klimabezogener Maßstab fehlt.

1 Die Bedeutung gesetzlich festgelegter Ziele für den Klimaschutz

In diesem Kapitel wird zunächst die Bedeutung von Zielen in der Klimapolitik im Allgemeinen dargestellt (1.1), bevor auf die konkrete Ausgestaltung von Zielen im KSG (1.2) eingegangen wird und rechtliche Anforderungen an Klimaziele aus dem Völker- und Europarecht dargestellt werden (1.3). Das Kapitel schließt mit einem Zwischenergebnis (1.4).

1.1 Die Rolle von Zielen in der Klimapolitik

In der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Literatur sowie der politischen Praxis ist grundsätzlich anerkannt, dass die Setzung von Zielen ein wichtiges Element der Politiksteuerung ist. Im internationalen Bereich wird beispielsweise durch die – völkerrechtlich allerdings nicht verbindlichen – Sustainable Development Goals⁴ versucht, die Welt insgesamt auf einen Kurs nachhaltiger Entwicklung zu bringen.⁵ Auch innerhalb der Europäischen Union (EU) spielen Ziele und die quantifizierte Messung von Fortschritten eine große Rolle.⁶ Dies gilt auch und gerade für die Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik.⁷

Politisch definierte quantifizierte Ziele erfüllen mehrere Funktionen:

- Sie beinhalten einen politischen Konsens über die intendierte Richtung des Handelns und haben damit eine Orientierungsfunktion über längere Zeiträume. Gleichzeitig können Ziele häufig auf mehreren Wegen erreicht werden, sodass ein Umsetzungsspielraum verbleibt.
- Sie schaffen für verschiedene Akteure – beispielsweise Unternehmen – Handlungsdruck und eine Grundlage für Planungen.
- Die Messung und Bewertung von Fortschritten stellt Transparenz über das bisher Erreichte her und bietet damit eine Grundlage für die Verständigung über weitere notwendige Schritte.

⁴ United Nations, Sustainable Development Goals, <https://sdgs.un.org/goals> (zuletzt aufgerufen am 14.2.2023).

⁵ *Biermann u.a.*, The Sustainable Development Goals as a Transformative Force? Key Insights, S. 219.

⁶ Vgl. *Voelker u.a.*, The role of metrics in the governance of the water-energy-food nexus within the European Commission, *Journal of Rural Studies* 2022, 473 (476).

⁷ So wird beispielsweise die Umsetzung des Green New Deal der EU anhand quantitativer Indikatoren überprüft, vgl. *Europäische Kommission*, Statistics for the Green New Deal, <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/egd-statistics/> (zuletzt aufgerufen am 13.2.2023).

- Zudem können Ziele eine motivierende Funktion – beispielsweise für die an der Zielerreichung beteiligten Individuen und Institutionen – haben.⁸

Daher spielen quantifizierte Ziele im Hinblick auf politische Steuerung, gerade bei Langfristproblemen, eine wichtige Rolle. Allerdings bedeutet die politische oder gar juristisch verbindliche Setzung von Zielen nicht automatisch, dass diese auch erfüllt werden.⁹ Vielmehr bedarf es konkreter Umsetzungsmaßnahmen. Es gibt jedoch Hinweise darauf, dass spezifische Ziele eine stärkere Steuerungswirkung entfalten als vage formulierte Ziele. Ziele können beispielsweise dadurch spezifiziert werden, dass sie quantifiziert und zeitlich verankert formuliert werden und dass Teilziele und Verantwortlichkeiten für die Erreichung festgelegt werden.

In der Klimapolitik sind Ziele und damit verbundene Emissionsbudgets zentral (siehe zur konkreten Ausgestaltung unten unter 1.2 und 1.3).¹⁰ Die besondere Bedeutung von quantifizierten Zielen in der Klimapolitik ist Ergebnis mehrerer Faktoren:

- Die Klimakrise ist ein globales und auch nur global lösbares Problem, das aber gleichzeitig des Handelns auf lokaler Ebene über einen längeren Zeitraum hinweg bedarf. Das legt die Vereinbarung von politischen Zielen auf übergeordneter Ebene nahe, an denen sich alle relevanten Akteur*innen orientieren können.
- Die wissenschaftliche Forschung zum Klimawandel macht belastbare Aussagen dazu, bei welcher Erhöhung der globalen Durchschnittstemperatur bestimmte negative Konsequenzen zu erwarten sind. Dies verdeutlicht, warum Maßnahmen zur Bekämpfung der Klimakrise erforderlich sind und erleichtert die Setzung entsprechender Ziele.
- Die Klimakrise erfordert sofortiges Handeln, da Treibhausgasemissionen über die Zeit hinweg kumuliert wirken. Gleichzeitig sind nötige gesellschaftliche Transformationsprozesse nicht von heute auf morgen umsetzbar. Daher liegt es nahe, sowohl langfristige als auch kurz- und mittelfristige Ziele zu setzen.
- Durch die grundsätzliche Messbarkeit und Quantifizierbarkeit von Treibhausgasemissionen gibt es eine global verwendbare Einheit, in der erfasst werden kann, welcher Fort- oder Rückschritt in Bezug auf die definierten Ziele gemacht wird. Zudem kann zugeordnet werden, wer dazu in welcher Weise beiträgt.

Auch und gerade in der Klimapolitik bieten quantifizierte Ziele Orientierung und schaffen Planbarkeit und Handlungsdruck für verschiedene Akteure.¹¹ Durch ein Herunterbrechen auf Jahre und Sektoren – für

⁸ Vgl. *Voelker u.a.* [Fn. 6], 473 (476).

⁹ Für die SDGs beispielsweise *Biermann u.a.* [Fn. 5].

¹⁰ Vgl. *Franzius*, Ziele des Klimaschutzrechts, ZUR 2021, 131 (132), der sie als „Herzstück eines ordnenden Rahmens“ für die angesichts der Klimakrise notwendigen Transformationsprozesse bezeichnet.

¹¹ S.a. *Franzius* [Fn. 10], 131; *ClientEarth*, Navigating Net-Zero, Global Lessons in Climate Law-making, S. 42.

die jeweils politische Verantwortlichkeiten bestehen – werden Ziele spezifischer und entfalten damit im besten Falle eine verstärkte Steuerungswirkung.

Zudem sind Klimaziele auch für die Rechtsprechung wichtig. Die Überprüfbarkeit exekutiven und legislativen Handelns durch die Justiz ist eine zentrale Säule der Gewaltenteilung im demokratischen Rechtsstaat (vgl. Art. 20 Abs. 1 GG). Je genauer Klimaziele und aus ihnen abgeleitete Treibhausgas (THG)-Budgets abgesteckt sind, desto besser kann ihre Einhaltung von Gerichten kontrolliert und können drohende Zielverfehlungen von Gerichten korrigiert werden. So hat beispielsweise das BVerfG für die Prüfung, ob Deutschland seine aus der Verfassung ableitbaren Klimaziele erreicht, als Maßstab auf das aus dem Übereinkommen von Paris (PÜ) ableitbare THG-Budget Deutschlands zurückgegriffen (sog. Budgetansatz).¹² Anhand der sektoralen Ziele des KSG werden Gerichte wiederum überprüfen können, ob die jeweiligen Anstrengungen der Bundesregierung in einem Sektor ausreichen. Auch in dieser Hinsicht spielen möglichst spezifische Ziele eine entscheidende Rolle für den effektiven Rechtsschutz.¹³

1.2 Regelungen zu Zielen im KSG

Das KSG legt die Ziele und Prinzipien der deutschen Klimaschutzpolitik in rechtlich verbindlicher Form fest, allerdings ohne konkrete CO₂-Einparmaßnahmen vorzugeben. Aus diesem Grund wird es auch als “Rahmengesetz” bezeichnet.¹⁴

Zentral ist zunächst die Festlegung von Deutschlands Klimazielen: Nach § 3 Abs. 1 KSG sind die deutschen Treibhausgasemissionen im Vergleich zum Jahr 1990 schrittweise bis zum Jahr 2030 um mindestens 65 Prozent und bis zum Jahr 2040 um mindestens 88 Prozent zu mindern. Treibhausgasneutralität soll bis zum Jahr 2045 erreicht werden (§ 3 Abs. 2 KSG).¹⁵

Im Weiteren folgt das KSG dem Sektorprinzip: § 4 Abs. 1 iVm Anlage 2 KSG legt zur Erreichung des gesamtwirtschaftlichen Minderungsziels für 2030 für einzelne **Sektoren** zulässige Jahresemissionsmengen – gem. § 4 Abs. 1 S. 9 KSG rechtlich verbindlich – fest und bestimmt damit, wieviel in einem Sektor in einem Jahr an Treibhausgasen emittiert werden darf. Die Bundesregierung hatte das Sektorprinzip als politisches Ziel bereits 2016 der nach dem PÜ geforderten Klimaschutzlangfriststrategie, dem sog. Klimaschutzplan 2050, zugrunde gelegt. Durch das KSG wurde es rechtlich verbindlich.¹⁶

¹² Vgl. *Schlacke*, Klimaschutzrecht – Ein Grundrecht auf intertemporale Freiheitssicherung, NVwZ 2021, 912 (915).

¹³ So z.B. in der Klage der Deutschen Umwelthilfe zur Einhaltung der im Verkehrssektor gesetzlich zulässigen Jahresemissionsmengen.

¹⁴ BT-Drs. 19/14337, S. 17.

¹⁵ Zusätzlich definiert § 4 KVBG Zielniveaus (in GW-Tonnen) und -daten für aus Kohleverstromung noch maximal zu gewinnende Energiemengen.

¹⁶ BT-Drs. 19/14337, S. 28; *Wickel*, Das Bundes-Klimaschutzgesetz und seine rechtlichen Auswirkungen, ZUR 2021, 332 (334).

Die Sektoren sind:

- Energiewirtschaft – hier bestehen allerdings nur Sektorziele für 2020, 2022 und 2030. Gleichzeitig wird in § 4 Abs. 1 S. 4 KSG festgehalten, dass die „Treibhausgasemissionen zwischen den angegebenen Jahresemissionsmengen möglichst stetig“ sinken müssen.¹⁷
- Industrie
- Verkehr
- Gebäude
- Landwirtschaft
- Abfallwirtschaft und Sonstiges.

Die Abgrenzung der Sektoren ergibt sich aus Anlage 1 zum KSG, welche die Bundesregierung durch Rechtsverordnung ändern darf (§ 4 Abs. 2 KSG). Das KSG erfasst damit teilweise Emissionen aus Anlagen, die auch dem Europäischen Emissionshandel (ETS) unterfallen. Das ist rechtlich zulässig, da die Emissionshandelsrichtlinie¹⁸ weitergehende Maßnahmen der Mitgliedsstaaten in ihrem Anwendungsbereich nicht ausschließt.¹⁹ Entsprechend ergänzt der ordnungsrechtliche Rahmen des KSG den marktbasieren Ansatz des ETS.

Zudem kann die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundestags die für die Folgejahre vorgesehenen Jahresemissionsmengen der Sektoren – nicht aber das Ziel für 2030 – ändern (§ 4 Abs. 5 KSG).

Für den Zeitraum zwischen 2030 und 2040 bestimmt das KSG für die einzelnen Sektoren bislang nur jährliche Minderungsziele, also prozentuale Minderungsquoten, die die Bundesregierung durch Rechtsverordnung im Jahr 2024 auf zulässige Jahresemissionsmengen herunterzubrechen hat (§ 4 Abs. 1 S. 6, 8, Abs. 6 KSG). Für den Zeitraum bis 2045 müssen sowohl die jährlichen prozentualen Minderungsziele als auch die Jahresemissionsmengen noch gem. § 4 Abs. 1 S. 7, 8, Abs. 6 KSG

¹⁷ Laut BT-Drs. 19/14337, S. 42 orientieren sich die Vorgaben für 2020, 2022 und 2030 am Abschlussbericht der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ (sog. Kohlekommission). Die Ausgestaltung der dazwischen liegenden Jahresemissionsmengen sei einer abschließenden gesetzlichen Festlegung vorbehalten. Hiermit ist wohl das zum damaligen Zeitpunkt noch nicht erlassene Kohleverstromungsbeendigungsgesetz gemeint, auch wenn in diesem keine abschließende Regelung aller dem Energiesektor zuordbaren Emissionen getroffen wurde.

¹⁸ Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates (Emissionshandelsrichtlinie), ABl. L 275 vom 25.10.2003, S. 32.

¹⁹ BT-Drs. 19/14337, S. 19.

festgelegt werden. Höhere (oder geringere) Treibhausgasemissionen in einem Jahr in einem Sektor werden diesem für die darauffolgenden Jahre angerechnet.²⁰

Verantwortlich für die Einhaltung der Jahresemissionsmengen ist das für einen Sektor überwiegend zuständige Bundesministerium, welches die hierfür erforderlichen Maßnahmen vorzulegen, zu veranlassen und umzusetzen hat (§ 4 Abs. 4 S. 1, 2 KSG). Entsprechend schlägt das jeweils zuständige Bundesministerium mindestens nach jeder Fortschreibung des Klimaschutzplans die zur Erreichung der jeweiligen Sektorziele erforderlichen Maßnahmen vor; beschlossen werden diese dann von der Bundesregierung gebündelt in einem sog. **Klimaschutzprogramm** (§ 9 Abs. 1 KSG).²¹

Werden die zulässigen Emissionsmengen in einem Sektor in einem Jahr überschritten, hat das zuständige Bundesministerium zudem ein **Sofortprogramm** für den Sektor vorzulegen, „das die Einhaltung der Jahresemissionsmengen des Sektors für die folgenden Jahre sicherstellt“ (§ 8 Abs. 1 KSG). Die Bundesregierung berät über die zu ergreifenden Maßnahmen im betroffenen und oder in anderen Sektoren und beschließt diese schnellstmöglich (§ 8 Abs. 2 KSG). Entsprechend hat sie die Möglichkeit, nötige zusätzliche Anstrengungen auch in anderen Sektoren vorzunehmen.²² Zugleich folgt hieraus, dass auch die Bundesregierung als Ganze zur Nachbesserung verpflichtet ist (sog. *Initiativpflicht*).²³ Anders als bezüglich der Ziele des § 3 KSG sind konkrete rechtliche Folgen an ein Überschreiten der zulässigen Emissionsmengen geknüpft.

Das Sektorprinzip im KSG erfüllt damit verschiedene Funktionen:

- Die Gesamtklimaziele werden durch Herunterbrechen auf Jahre und Sektoren konkretisiert und damit die Planbarkeit für einzelne Akteure, einschließlich der betroffenen wirtschaftlichen Akteure, im Vergleich zu weniger spezifischen Zielen verbessert. Diesen Aspekt hielt auch das BVerfG in seinem Klima-Beschluss für streitentscheidend.²⁴
- Durch die Aufteilung der Sektorenverantwortlichkeiten nach dem Ressortprinzip wird politische Umsetzungsverantwortung zugewiesen. Jedes Ressort muss im Rahmen der Haushaltsaufstellung die für die Erfüllung der Ziele in seinem Geschäftsbereich nötigen Mittel beantragen, nicht-gesetzliche Maßnahmen ergreifen und gesetzliche Maßnahmen im Kabinett

²⁰ § 4 Abs. 3 S. 1 KSG: Die Anrechnung erfolgt gleichmäßig über die folgenden Jahre bis zum nächsten Zieljahr iSv § 3 Abs. 1 KSG, also bis 2030 bzw. 2040.

²¹ Damit nimmt das KSG die Bundesregierung als Ganze in die Pflicht und wirkt sog. Silos entgegen, vgl. die entsprechende Forderung in *ClientEarth*, *Navigating Net-Zero*, *Global Lessons in Climate Law-making*, S. 45.

²² *Wickel* [Fn. 16], 332 (336). Dies sorgt für eine gewisse Flexibilisierung zwischen den Sektoren, vgl. *ClientEarth*, *Navigating Net-Zero*, *Global Lessons in Climate Law-making*, S. 45.

²³ BT-Drs. 19/14337, S. 18.

²⁴ S.u. 1.3.2.

März 2023

vorschlagen.²⁵ Ressortverantwortlichkeit erhöht die Rechenschaftspflicht gegenüber Bevölkerung und Parlament und die politischen Kosten von Zielverfehlungen für einzelne Minister*innen.²⁶

- Durch die Festlegung von Gesamtemissionsmengen pro Jahr und Sektor bzw. das Erfordernis eines stetigen Reduktionspfads für den Energiesektor wird das Risiko minimiert, dass Emissionsminderungen in die Zukunft verschoben werden.²⁷
- An die Überschreitung von Gesamtemissionsmengen pro Jahr und Sektor sind bestimmte rechtliche Folgen geknüpft: zum einen ein Schrumpfen des zur Verfügung stehenden Budgets in den Folgejahren und zum anderen die Verpflichtung, Maßnahmen (Sofortprogramm, § 8 KSG) zu ergreifen, um das zukünftige Erreichen der Ziele wieder zu gewährleisten. Dies erhöht die Wahrscheinlichkeit der Zielerreichung und wäre ohne Definition von Gesamtemissionsmengen für bestimmte Zeiträume nicht möglich. Es besteht ein dauerhafter Handlungsdruck.²⁸
- Durch die Aufteilung auf Sektoren wird eine Koordination der Minderungsbemühungen über Sektoren hinweg erleichtert.²⁹

Mit der sektorscharfen Zuordnung von Emissionsbudgets und Verantwortlichkeiten geht das KSG weiter als seine internationalen Vorbilder.³⁰

Mit seinem Grundansatz der Festlegung von zeitlich definierten Zielen, die in Form von Emissionsmengen auf verschiedene Sektoren heruntergebrochen sind, der damit verknüpften Zuweisung von Ressortzuständigkeiten und – wenn auch eher schwach ausgeprägten – Konsequenzen bei Überschreitung der zulässigen Emissionsmengen, bietet das KSG grundsätzlich gute Voraussetzungen dafür, dass die darin enthaltenen Ziele, natürlich nur in Kombination mit konkreten Umsetzungsmaßnahmen, eine steuernde Wirkung entfalten können.

1.3 Rechtliche Anforderungen an die Setzung von Zielen im KSG

Der im KSG gewählte Ansatz, klimapolitische Ziele auf Sektoren und Jahre herunterzuberechnen, ist jedoch nicht nur aus Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten naheliegend; er spiegelt auch die

²⁵ Vgl. BT-Drs. 19/14337, S. 17–18, 30.

²⁶ *Expertenrat für Klimafragen*, Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2021. Prüfung und Bewertung der Emissionsdaten gemäß § 12 Abs. 1 Bundes-Klimaschutzgesetz; *Scharlau u. a.*, Das Bundes-Klimaschutzgesetz, NVwZ 2020, 1 (4); *Flachsland/Levi*, Das deutsche Klimaschutzgesetz: Möglichkeiten einer sektorübergreifenden Klimagovernance, S. 22; *Kment*, Klimaschutzziele und Jahresemissionsmengen – Kernelemente des neuen Bundes-Klimaschutzgesetzes, NVwZ 2020, 1537 (1542).

²⁷ *Sachverständigenrat für Umweltfragen*, Umweltgutachten 2020 - Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, S. 85.

²⁸ *Wickel* [Fn. 16], 332 (334).

²⁹ *Expertenrat für Klimafragen* [Fn. 26], Rn. 125; *Wickel* [Fn. 16], 332 (334).

³⁰ *Scharlau u. a.* [Fn. 26], 1 (3).

Grundstrukturen des europäischen Klimaschutzrechts wider (Abschnitt 1.3.1) und entspricht verfassungsrechtlichen Anforderungen an den Klimaschutz (Abschnitt 1.3.2).

1.3.1 (Sektor)ziele im internationalen und europäischen Klimaschutzrecht

Im internationalen und europäischen Klimaschutzrecht spielen Ziele eine wichtige Rolle. Eine Aufteilung nach Sektoren findet sich zumindest im Unionsrecht.

Im **internationalen Klimaschutzrecht** enthält das PÜ in Art. 2 Abs. 1 lit. a das Ziel, den Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur deutlich unter 2 Grad über dem vorindustriellen Niveau zu halten und Anstrengungen zu unternehmen, um den Temperaturanstieg auf 1,5 Grad über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen. Um dieses Ziel zu erreichen, haben die Vertragsparteien gem. Art. 4 Abs. 2 PÜ die Verpflichtung, sog. „national festgelegte Beiträge“ (*nationally determined contributions*, NDCs) zu erarbeiten, zu übermitteln und zu behalten. Dabei handelt es sich um Dokumente, in denen die Vertragsparteien niederlegen, in welcher Weise sie zur Bekämpfung der Klimakrise beizutragen planen. Art. 4 Abs. 2 S. 2 PÜ hält zudem fest, dass die Vertragsparteien innerstaatliche Minderungsmaßnahmen ergreifen müssen, um „die Ziele dieser Beiträge zu verwirklichen“. Daraus lässt sich ableiten, dass die NDCs bestimmte Ziele festsetzen müssen.

Die NDCs sind allerdings ihrem Inhalt nach nicht völkerrechtlich verbindlich. Das PÜ sowie Entscheidungen der Vertragsstaaten enthalten auch keine verbindliche Verpflichtung für die Vertragsstaaten, in ihren NDCs sektorbezogene Ziele vorzusehen.³¹ In gemeinsamen Entscheidungen haben sich die Parteien des PÜ allerdings darüber verständigt, wie die übermittelten NDCs ausgestaltet sein sollen. Dazu gehört, dass sie Zeitabschnitte hinsichtlich der Reduktion von Emissionen enthalten sollen. Darüber hinaus werden verschiedene Sektoren angeführt, welche von den NDCs abgedeckt sein sollen, wie z.B. Energie, Gebäude, Rohstoffe und Landwirtschaft.³² Ein Bericht der United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) zu den NDCs zeigt, dass die Mehrheit der NDCs dementsprechend sowohl Sektoren als auch Zeitschritte nutzen, um ihre Pläne darzustellen.³³ Auch wenn die entsprechenden Entscheidungen nicht rechtsverbindlich sind, so machen sie dennoch deutlich,

³¹ Vgl. *Schlacke*, Klimaschutzrecht im Mehrebenensystem, NVwZ 2022, 905.

³² UNFCCC, PA/CMA/2018/3/Add.1, Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement on the third part of its first session, held in Katowice from 2 to 15 December 2018, Annex I, 2(a), 4(d)(ii), 5(e,f); UNFCCC, Decisions adopted by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement Guidance for operationalizing the modalities, procedures and guidelines for the enhanced transparency framework referred to in Article 13 of the Paris Agreement, Decision 5/CMA.3; UNFCCC, Common time frames for nationally determined contributions referred to in Article 4, paragraph 10, of the Paris Agreement, Decision 6/CMA.3.

³³ UNFCCC, PA/CMA/2022/4, Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement, Nationally determined contributions under the Paris Agreement – Synthesis report by the secretariat, 26 October 2022, Rn. 76ff.

März 2023

dass Deutschland seinen Pflichten bezüglich NDCs aus dem PÜ besonders gut gerecht wird, wenn es Jahres- und Sektorziele definiert.

Wenn eine Vertragspartei die in einem NDC gesetzten Ziele nicht erreicht, hat sie Erläuterungs- und Rechtfertigungspflichten gegenüber den anderen Parteien.³⁴

Für die Mitgliedstaaten der EU gibt es ein gemeinsames NDC.³⁵ Letzteres führt verschiedene Reduktionsziele der EU an, wobei im Wesentlichen unterschieden wird nach den Sektoren, die vom ETS abgedeckt werden und denjenigen, für die der ETS nicht gilt. Zudem werden Ziele bezüglich der Emissionen aus Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (*land use, land-use change and forestry*, LULUCF) beschrieben.

Mit dem gemeinsamen NDC hat die EU die Binnenstruktur des europäischen Klimaschutzrechts auf völkerrechtlicher Ebene quasi gespiegelt. Das **europäische Klimaschutzrecht** enthält verschiedene quantitative Zielvorgaben. Die THG-Minderungsziele der EU sind im Europäischen Klimagesetz³⁶ festgelegt, konkret in Art. 2 Abs. 1 die Klimaneutralität bis 2050, in Art. 4 Abs. 1 die Senkung der Nettotreibhausgasemissionen innerhalb der EU um mindestens 55 % gegenüber dem Stand von 1990 bis 2030 sowie in Art. 4 Abs. 3f die Vorgabe, dass ein Minderungsziel für 2040 und das dazu notwendige Verfahren noch festzulegen sind. Zudem bestehen im Unionsrecht quantifizierte Ziele beispielsweise in Bezug auf Energieeffizienz³⁷ oder den Anteil erneuerbarer Energien³⁸.

Die Verordnung (EU) 2018/842 (EU-Klimaschutzverordnung)³⁹ legt verbindliche Minderungsziele für die einzelnen EU-Mitgliedstaaten fest. Die Verordnung wird dabei in ihrem dritten Erwägungsgrund ausdrücklich als Teil der Umsetzung des PÜ durch die EU beschrieben. Art. 2 der EU-Klimaschutzverordnung regelt, dass die Verordnung auf „Treibhausgasemissionen, die den IPCC-Quellenkategorien Energie, Industrieprozesse und Produktverwendung, Landwirtschaft und Abfall gemäß der Verordnung (EU) Nr. 525/2013 zuzuordnen sind“ anwendbar ist. Bereits bezüglich des

³⁴ *Rajamani/Brunnée*, The Legality of Downgrading Nationally Determined Contributions under the Paris Agreement: Lessons from the US Disengagement, *Journal of Environmental Law* 2017, 537 (541ff.).

³⁵ Aktuelle Version online unter https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/EU_NDC_Submission_December%202020.pdf (zuletzt aufgerufen am 13.2.2023).

³⁶ Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 401/2009 und (EU) 2018/1999, ABl. L 243 vom 9.7.2021, S. 1–17.

³⁷ Richtlinie 2012/27/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 zur Energieeffizienz, zur Änderung der Richtlinien 2009/125/EG und 2010/30/EU und zur Aufhebung der Richtlinien 2004/8/EG und 2006/32/EG Text von Bedeutung für den EWR, ABl. L 315 vom 14.11.2012, S. 1–56; derzeit in Überarbeitung.

³⁸ Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, ABl. L 328 vom 21.12.2018, S. 82.

³⁹ Verordnung (EU) 2018/842 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013, ABl. L 156 vom 19.6.2018, S. 26–42.

Anwendungsbereichs werden hier also einzelne Sektoren in Bezug genommen. Art. 4 Abs. 1 iVm Anhang I der EU-Klimaschutzverordnung gibt Minderungsziele für die einzelnen Mitgliedstaaten verbindlich vor; für Deutschland liegt dieses Ziel bei -38% im Vergleich zum Jahr 2005.⁴⁰ Das KSG dient u.a. der Umsetzung dieser EU-Vorgaben.⁴¹

Die Verordnung (EU) 2018/1999 (EU-Governance-Verordnung)⁴² verpflichtet die Mitgliedstaaten, zur Erreichung dieser Ziele Politiken und Maßnahmen festzulegen.⁴³ Gem. Art. 3 Abs. 1 der EU-Governance-Verordnung mussten die Mitgliedstaaten der Kommission erstmals bis Anfang 2020 und müssen dann alle zehn Jahre einen integrierten nationalen Energie- und Klimaplan vorlegen. Gem. Art. 3 Abs. 2 lit. b der EU-Governance-Verordnung müssen diese Energie- und Klimapläne u.a. die Minderungsziele der Mitgliedstaaten enthalten. Diese sind gem. Art. 4 lit. a UAbs. 1 lit. i der EU-Governance-Verordnung verbindlich. Wie ambitioniert diese Minderungsziele zu sein haben, gibt die Verordnung allerdings nicht konkret vor. Gem. Anhang 1 Teil 1 Ziffer 4.3 der EU-Governance-Verordnung ist in der Dimension "Energieeffizienz" der aktuelle Primär- und Endenergieverbrauch in der Wirtschaft nach Sektoren (darunter Industrie, Wohngebäude, Dienstleistungen und Verkehr) anzugeben. Darüber hinaus sollen die in Abschnitt B der nationalen Pläne anzugebenden Parameter und Variablen nach Anhang 1 Teil 2 Ziffer 1 Abs. 3 der EU-Governance-Verordnung sich ebenfalls auf die sektorspezifische Bruttowertschöpfung (einschließlich Hauptindustriezweige, Bauwesen, Dienstleistungen und Landwirtschaft) beziehen. Gleiches gilt nach Anhang 1 Teil 2 Ziffer 2.4 der EU-Governance-Verordnung für den Energieverbrauch, welcher nach Endenergieintensität je Sektor darzustellen ist. Schließlich sind konsequenterweise auch die Emissionen nach Sektoren aufzuteilen, u.a. nach LULUCF und verschiedenen Energiesektoren (Anhang 1 Teil 2 Ziffer 3 (1 und 4) der EU-Governance-Verordnung). Gem. Art. 15 der EU-Governance-Verordnung mussten die Mitgliedstaaten zudem erstmals 2019 und müssen dann alle zehn Jahre Langfrist-Strategien mit einer Perspektive von 30 Jahren vorlegen. Gem. Art. 15 Abs. 4 lit. b iVm Anhang 4 Ziffer 2.4 der EU-Governance-Verordnung umfassen die langfristigen Strategien der Mitgliedstaaten u.a. die Reduktion von Emissionen (und Steigerung des Abbaus von THGs). Dabei ist eine Aufteilung in die Sektoren Energiesysteme, Industrie, Verkehr und LULUCF vorgegeben.

⁴⁰ § 3 KSG legt hingegen 1990 als Basisjahr zu Grunde, im Vergleich zu dem THG-Minderungen erfasst werden. Deswegen sind die quantifizierten Minderungsziele im KSG und im Unionsrecht nicht unmittelbar vergleichbar.

⁴¹ BT-Drs. 19/14337, S. 19.

⁴² Verordnung (EU) 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 663/2009 und (EG) Nr. 715/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 94/22/EG, 98/70/EG, 2009/31/EG, 2009/73/EG, 2010/31/EU, 2012/27/EU und 2013/30/EU des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 2009/119/EG und (EU) 2015/652 des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates, ABI. L 328 vom 21.12.2018, S. 1.

⁴³ Vgl. 23. Erwägungsgrund der EU-Klimaschutzverordnung.

1.3.2 Verfassungsrecht

Die Bedeutung sektoraler Ziele im Klimaschutzgesetz lässt sich auch aus dem Klima-Beschluss des BVerfG ableiten, mit dem das BVerfG wegen der nicht hinreichenden Sicherung zukünftiger Freiheitsbetätigung das KSG teilweise für verfassungswidrig erklärt hat.⁴⁴ Die Sektorziele sind zentrales Element der verfassungsrechtlich zur Schonung zukünftiger Freiheit erforderlichen gesetzlichen Festlegungen:

„Grundlegend [...] ist allerdings, dass der Gesetzgeber einer möglichst frühzeitigen Einleitung der erforderlichen Entwicklungs- und Umsetzungsprozesse auch für die Zeit nach 2030 Orientierung bietet und diesen damit zugleich ein hinreichendes Maß an **Entwicklungsdruck und Planungssicherheit** vermittelt. Der nötige Entwicklungsdruck entsteht, indem absehbar wird, dass und welche Produkte, Dienstleistungen, Infrastruktur-, Verwaltungs- und Kultureinrichtungen, Konsumgewohnheiten oder sonstigen heute noch CO₂-relevanten Strukturen schon bald erheblich umzugestalten sind. 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.“⁴⁵

Theoretisch denkbar wäre zwar, dass der Gesetzgeber den erforderlichen Planungshorizont regelungstechnisch auch anders gewährleistet, die gesetzlichen Reduktionsmaßgaben müssen jedoch die nötige **Orientierungsfunktion** erfüllen.⁴⁶ Daraus folgt, dass, wenn Sektorziele entfielen, die Orientierung anders gewährleistet sein müsste. Ein schlichtes Entfallen der sektoralen Vorgaben ohne anderweitige, gesetzlich gewährleistete Orientierung dürfte nach dem Klima-Beschluss des BVerfG dagegen verfassungswidrig sein.⁴⁷ Im Einklang mit dieser Auslegung hat das BVerfG den

⁴⁴ BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, BVerfGE 157, 30.

⁴⁵ BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, BVerfGE 157, 30, Rn. 245.

⁴⁶ BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, BVerfGE 157, 30, Rn. 251f.

⁴⁷ Implizit zur verfassungsrechtlichen Notwendigkeit sektoraler Budgets auch *Müller u.a.*, Rechtliche Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit des deutschen Bundestages am 21. Juni 2021, S. 8f.

sektorenbezogenen Ansatz des KSG in einer Entscheidung aus dem Jahr 2022 als „naheliegend“ bezeichnet.⁴⁸

Ferner scheint es aus Gründen des sog. **Parlamentsvorbehalts**, welcher sich aus dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip ableitet, sinnvoll, sektorale Emissionsbudgets gesetzlich vorzugeben. Nach dem Parlamentsvorbehalt sind grundlegende und besonders grundrechtsrelevante Entscheidungen durch den Gesetzgeber selbst zu treffen.⁴⁹ Die gesellschaftliche und wirtschaftliche Transformation hin zur Klimaneutralität ist – wie das BVerfG herausgearbeitet hat – in mehrfacher Hinsicht grundlegend, weil sie sich aus der Pflicht zum Schutz von Leben und Gesundheit (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG) sowie Art. 20a GG ableitet und eine zu späte Implementierung der Klimaziele zu erheblichen Freiheitseinschränkungen führen kann. Daher sollte der Gesetzgeber zumindest den Rahmen für die nach Art. 20a GG erforderlichen Treibhausgasminderungsverantwortlichkeiten vorgeben.⁵⁰ Nur folgerichtig ist es daher, dass gem. § 4 Abs. 5 KSG eine Änderung der einem Sektor gestatteten Jahresemissionsmengen der Zustimmung des Bundestags bedarf.

Das Setzen sektoraler Ziele im parlamentarischen Gesetzgebungsprozess sorgt auch für deren **Legitimität** und gewährt die nötige **Transparenz** für die Debatte um notwendige Maßnahmen zum Erreichen der Klimaziele insgesamt.⁵¹ Aufgrund der absehbaren Zuspitzung der Treibhausgasminimierungslast dürfte die Erforderlichkeit klarer gesetzlicher Zuteilungsentscheidungen in den kommenden Jahren noch weiter zunehmen.⁵²

Da Sektorziele imstande sind, die Minderungslasten unterschiedlich auf einzelne Sektoren zu verteilen, können sie zudem bei der verfassungsmäßig gebotenen Beurteilung der **Verhältnismäßigkeit** von Maßnahmen innerhalb dieser Sektoren helfen.⁵³

1.4 Zwischenergebnis

Möglichst spezifische Ziele sind ein wichtiges Mittel der Politiksteuerung. Dies gilt in besonderem Maße bei der Bekämpfung der Klimakrise, die sowohl kurz- als auch langfristig ein international wie national koordiniertes Vorgehen erforderlich macht. Langfristziele sind sowohl im Völkerrecht als auch im Unionsrecht enthalten; diese auf Zwischenziele herunterzubrechen erscheint mindestens zweckmäßig.

⁴⁸ BVerfG, Beschl. v. 18.1.2022 - 1 BvR 1565/21, NJW 2022, 844, Rn. 7, 17.

⁴⁹ BVerfG, Beschl. v. 28.10.1975 - 2 BvR 883/73, BVerfGE 40, 237, Rn. 45 mwN. Offen bezüglich des Eingreifens des Parlamentsvorbehalts *Rodi/Sina*, Das Klimaschutzrecht des Bundes – Analyse und Vorschläge zu seiner Weiterentwicklung, S. 331.

⁵⁰ So auch *Kment* [Fn. 26], 1537 (1540).

⁵¹ *Flachsland/Levi*, Das deutsche Klimaschutzgesetz: Möglichkeiten einer sektorübergreifenden Klimagovernance, S. 21, 24; *Rodi/Sina* [Fn. 49], S. 324.

⁵² *Kment* [Fn. 26], 1537 (1540).

⁵³ Vgl. *Wickel*, Das neue Hamburgische Klimaschutzgesetz, NordÖR 2020, 157 (160).

Eine Aufteilung von Zielen nach Sektoren ist zwar nicht verbindlich vorgegeben, liegt aber angesichts der Bedeutung, die Sektoren im europäischen Klimaschutzrecht spielen, zumindest nahe.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht dürfen die sektoralen und jahresspezifischen Ziele nicht ersatzlos gestrichen werden, denn das BVerfG hat dem Gesetzgeber für die Klimapolitik aufgegeben, dass er durch eine möglichst frühzeitige Einleitung von Entwicklungs- und Umsetzungsprozessen Entwicklungsdruck und Planungssicherheit vermitteln muss.

2 Umsetzung von Klimazielen auf Vorhabenebene – § 13 KSG

Der mit „Berücksichtigungsgebot“ überschriebene § 13 KSG ist eine Scharniernorm⁵⁴ zwischen dem KSG als Rahmengesetz einerseits und dem Fachrecht bzw. konkreten Vorhabenzulassungen andererseits.⁵⁵ Er verpflichtet alle staatlichen Stellen dazu, bei jeder Entscheidung mit Ermessens- oder Beurteilungsspielraum die Vereinbarkeit der verursachten Emissionen mit den Zielen und Vorgaben des KSG in den Blick zu nehmen. Das Gebot stellt damit das „wichtigste im KSG vorgesehene Instrument“⁵⁶ zur Einhaltung der Klimaziele in der Behördenpraxis dar.

Bislang wird das Berücksichtigungsgebot allerdings von den Behörden und Gerichten – wenn überhaupt – nur mit großer Zurückhaltung angewandt. Einer der Gründe für Verunsicherung im Umgang mit der Norm ist das Fehlen konkreter Bewertungsmaßstäbe und -kriterien, anhand derer die Emissionen eines einzelnen Vorhabens zu den Jahresemissionsmengen aus Anhang 2 des KSG ins Verhältnis gesetzt werden können. Weil Anweisungen an die Behörden in Form von Leitfäden, Anwendungsdirektiven, Verwaltungsvorschriften oder Rechtsverordnungen nicht vorhanden sind, lässt das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) bislang eine Berücksichtigung der Klimaziele „nach Augenmaß“ ausreichen.⁵⁷ Die Berücksichtigungspflicht aus § 13 KSG wird jedoch durch fehlende Leitlinien nicht hinfällig; vielmehr sind Behörden verpflichtet, die Norm eigenständig auszulegen und entsprechend anzuwenden.

Im Folgenden wird daher zunächst ausgeführt, welche Anforderungen das Berücksichtigungsgebot aus § 13 Abs. 1 S. 1 KSG bereits in seiner derzeitigen Fassung an die Planungs- und Genehmigungsentscheidungen von Behörden stellt und welche Maßstäbe seiner Anwendung zugrunde zu legen sind. Anschließend wird dargestellt, dass eine Schärfung der Vorschrift geboten ist, um eine

⁵⁴ *Frenz u.a.*, Klimaschutzrecht 2021, § 13 KSG Rn. 11.

⁵⁵ Ähnlich *Frenz u.a.* [Fn. 54], § 13 KSG Rn. 11.

⁵⁶ *Fellenberg/Guckelberger*, Klimaschutzrecht 2022, § 13 KSG Rn. 3.

⁵⁷ BVerwG, Urt. v. 4.5.2022 - 9 A 7.21, NVwZ 2022, 1549, Rn. 80ff.

volle Operationalisierung der Vorschrift auf Vorhabenebene zu ermöglichen und die Einhaltung der Klimaziele in der Behördenpraxis sicherzustellen.⁵⁸

2.1 Inhalt und Reichweite des Berücksichtigungsgebots

§ 13 Abs. 1 S. 1 KSG verlangt, dass „die Träger öffentlicher Aufgaben bei ihren Planungen und Entscheidungen den Zweck dieses Gesetzes und die zu seiner Erfüllung festgelegten Ziele zu berücksichtigen“ haben.

Die Vorschrift nimmt sämtliche Träger öffentlicher Aufgaben in die Berücksichtigungspflicht. Die Gesetzesbegründung selbst stellt klar, dass der Adressatenkreis weit zu verstehen ist und sämtliche Stellen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, unabhängig von ihrer Rechtsform (z.B. staatlich kontrollierte Unternehmen) oder ihrer Trägerschaft (z.B. Krankenhäuser, Bildungseinrichtungen, Unternehmen des ÖPNV) angesprochen sind.

Auch der sachliche Anwendungsbereich der Norm ist denkbar weit gefasst und schließt sämtliche Planungen und Entscheidungen, unabhängig von einer Außenwirkung, mit ein. Überall dort, wo den zuständigen Stellen Planungsaufgaben übertragen oder Abwägungs-, Beurteilungs- und Ermessensspielräume zugewiesen sind, müssen Zweck und Ziele des KSG als entscheidungserhebliche Gesichtspunkte in die Erwägungen einfließen.⁵⁹ Neben Ermessensvorschriften sollen insbesondere unbestimmte Rechtsbegriffe auf Tatbestandsseite („öffentliches Interesse“, „Wohl der Allgemeinheit“) als Türöffner für die Berücksichtigung der Klimaschutzziele dienen.⁶⁰

Entsprechend der gesamtgesellschaftlichen Dimension des Phänomens Klimawandel sollen die Klimaschutzziele als Querschnittsmaterie bei jeder Form der staatlichen Willensbetätigung berücksichtigt werden.⁶¹ Zentrales Anliegen der Vorschrift ist es, dass sämtliche THG-intensiven Handlungen, die staatlich veranlasst, kontrolliert, gesteuert oder genehmigt werden, auf ihre Vereinbarkeit mit den Zielvorgaben des KSG hin überprüft werden. Die gesamtstaatliche Dimension der Herausforderung erfordert ein gesamtstaatlich kohärentes Handeln.

Bezugspunkt der Berücksichtigungspflicht sind nach Wortlaut und Gesetzesbegründung sowohl der Zweck des KSG als auch die zu seiner Erfüllung festgesetzten Ziele.⁶² Damit sind die oben genannten

⁵⁸ Dazu ausführlich *Heß u.a.*, Das Gebot der Berücksichtigung des Klimaschutzes auf Vorhabenebene – de lege lata und de lege ferenda, NVwZ 2023, 113.

⁵⁹ *Frenz u.a.* [Fn. 54], § 13 KSG Rn. 18.

⁶⁰ BT-Drs. 19/14337, S. 36.

⁶¹ BT-Drs. 19/14337, S. 36; vgl. auch *Faßbender*, Der Klima-Beschluss des BVerfG – Inhalte, Folgen und offene Fragen, NJW 2021, 2085 (2090f.); *Schayani/Verheyen*, Der globale Klimawandel als Hindernis bei der Vorhabengenehmigung – Entscheidungsbesprechung zum Urteil „Heathrow Airport“ und Einordnung in die internationale Rechtsprechung, ZUR 2020, 412 (418f.); *Kment* [Fn. 26], 1537 (1544); *Ekardt u.a.*, BVerfG-Klima-Beschluss: Folgen für Bund, EU, Länder und Kommunen, EurUP 2021, 212 (220); *Scharlau u.a.* [Fn. 26], 1 (6).

⁶² BT-Drs. 19/14337, S. 36.

Ziele des PÜ sowie die im KSG festgelegten Ziele gemeint. Insbesondere verweist § 13 KSG auf die verbindlichen sektorspezifischen Jahresemissionsmengen aus § 4 Abs. 1 iVm Anlage 2 KSG.⁶³ Daneben sind auch die Ziele für Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft („LULUCF“) besonders einzubeziehen.⁶⁴

2.2 Praktische Anwendung

Die Berücksichtigung der Klimaschutzziele in einer Behördenentscheidung erfordert eine dreistufige Prüfung:

In einem ersten Schritt sind die Klimaauswirkungen des Vorhabens sorgfältig und quantitativ zu ermitteln. Dies erfordert eine sektorübergreifende Betrachtung der Emissionen, die ein Vorhaben oder eine Maßnahme über ihren gesamten Lebenszyklus direkt oder indirekt verursacht.⁶⁵

Die ermittelten Emissionen sind sodann in einem zweiten Schritt in Bezug zu den Sektorenzielen des KSG zu setzen und es ist zu bewerten, ob sie die Einhaltung der Jahresmengen der jeweiligen Sektoren behindern, gefährden oder der Einhaltung sogar entgegenstehen. Dieser Schritt kann auch als „Klimazielverträglichkeitsprüfung“ bezeichnet werden. Eine „Gefährdung der Zielerreichung“⁶⁶ ist jedenfalls dann zu konstatieren, wenn in dem betrachteten Sektor die Vorgaben aus Anlage 2 bzw. § 3a Abs. 1 S. 2 KSG zum Zeitpunkt der Entscheidung überschritten werden. Denn in diesem Fall tragen die vorhabenbedingten Emissionen unweigerlich zu einer (weiteren) Überschreitung bei. In einer solchen Situation muss sich die Behörde im Sinne einer positiven Zielerreichungsprognose fragen, ob durch andere Maßnahmen (z.B. ein konkretes Sofortprogramm) sichergestellt ist, dass der Sektor die Ziele künftig wieder einhalten wird. Liegt kein schlüssiges Minderungskonzept vor, welches die Überschreitung korrigiert, kann eine Gefährdung der Einhaltung der Klimaziele durch das konkrete Projekt kaum verneint werden.

Im dritten und letzten Schritt ist das Ergebnis der Klimazielverträglichkeitsprüfung in die Abwägung mit den anderen betroffenen Belangen einzustellen. Bei der Gewichtung ist die Rechtsprechung des BVerfG zu berücksichtigen, wonach Klimaschutz bereits im Ausgangspunkt ein „besonders gewichtiger“ Belang ist und „das relative Gewicht des Klimaschutzgebots in der Abwägung bei fortschreitendem Klimawandel weiter zu[nimmt]“.⁶⁷ Jeder Anteil, der von dem endlichen CO₂-Budget verbraucht wird, verschiebt die Reduktionslast nämlich in die Zukunft und macht damit tiefgreifendere Freiheitsbeschränkungen erforderlich.

⁶³ Schlacke [Fn. 31], 905 (911); Fellenberg/Guckelberger [Fn. 56].

⁶⁴ BVerwG, Urt. v. 4.5.2022 - 9 A 7.21, NVwZ 2022, 1549, Rn. 84.

⁶⁵ BVerwG, Urt. v. 4.5.2022 - 9 A 7.21, NVwZ 2022, 1549, Rn. 82ff.

⁶⁶ So auch die Formulierung des BVerwG, Urt. v. 4.5.2022 - 9 A 7/21, NVwZ 2022, 1549, Rn. 78.

⁶⁷ BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 - 1 BvR 2656/18, BVerfGE 157, 30, Rn. 198.

Werden durch das Projekt Sektorenziele im Zulassungsjahr und während der Lebensdauer des Vorhabens überschritten und existiert kein schlüssiges Minderungskonzept, das eine Rückkehr auf einen PÜ-kompatiblen Sektorpfad gewährleistet, kann eine Genehmigung nur in Ausnahmen erteilt werden, wenn noch gewichtigere Belange für das Vorhaben sprechen.

2.3 Konkretisierungsbedarf

Das Berücksichtigungsgebot aus § 13 Abs. 1 S. 1 KSG erfordert somit eine umfassende Ermittlung und Bewertung der Auswirkungen einer behördlichen Entscheidung auf die Klimaziele. Allerdings sorgt die Vorschrift aufgrund der weiten Fassung ihres Anwendungsbereichs und der Schwäche des Anwendungsbefehls („berücksichtigen“) dafür, dass sich Klimaschutzbelange in der Praxis noch nicht ausreichend durchsetzen. So ließ das BVerwG zuletzt eine Berücksichtigung „nach Augenmaß“ ausreichen, weil entsprechende Kriterien, Leitfäden, Ausführungs- und Verwaltungsvorschriften für die Anwendung von § 13 Abs. 1 S. 1 KSG durch die Behörden fehlten und hielt beim Bau einer Autobahn eine Auseinandersetzung mit der Zielverfehlung im Verkehrssektor für entbehrlich.⁶⁸

Für eine umfassende Operationalisierung der Klimaschutzziele auf Vorhabenebene sollten daher umgehend entsprechende Anwendungsdirektiven erarbeitet werden. Der attestierte Konkretisierungsbedarf besteht sowohl hinsichtlich der Ermittlung der vorhabenbedingten Emissionen als auch der Bewertung ihrer Auswirkungen auf die Zieleinhaltung – und damit auf der ersten und zweiten Stufe des dargestellten Prüfprogramms.

Die zu erarbeitenden Instrumente sollten einerseits spezifische Vorgaben für die sektorenübergreifende Ermittlung der Emissionen eines konkreten Vorhabens machen. Für eine einheitliche Anwendung sind Art und Umfang der zu berücksichtigenden Emissionen sowie die Ermittlungs- bzw. Berechnungsmethoden näher zu beschreiben. Diese Standards werden sinnvollerweise von den entsprechenden Fachbehörden und -kreisen in Bezug auf die jeweiligen Sektoren und Projektarten entwickelt.

Andererseits sind für die zweite Stufe methodische Vorgaben erforderlich, die Behörden und Gerichten eine numerische Einordnung der ermittelten Emissionen in die sektoralen Mengenbegrenzungen und so die Feststellung einer quantifizierbaren Gefährdung der Einhaltung der Ziele durch das Vorhaben ermöglichen. Notwendig wäre insbesondere eine Klarstellung, wie die Bewertung nach § 13 Abs. 1 KSG zu erfolgen hat, wenn im betroffenen Sektor die Vorgaben aus Anlage 2 bzw. die Ziele aus § 3a Abs. 1 S. 2 KSG aktuell und prognostisch überschritten werden. Ohne klare Leitlinien für die Bewertung der Klimazielverträglichkeit eines Projekts besteht die Gefahr, dass sich die Auseinandersetzung mit der Zielsetzung des KSG auch weiterhin in einer pauschalen Feststellung eines negativen, aber vernachlässigbaren Zielbeitrags erschöpft. Trotz eklatanter Verfehlung der Klimaziele tendieren viele Rechtsanwendende mangels normativer Leitlinien dazu, Emissionen „im Promillebereich“ als

⁶⁸ BVerwG, Ur. v. 4.5.2022 - 9 A 7.21, NVwZ 2022, 1549, Rn. 102.

unerheblich für die Einhaltung der Sektorziele einzustufen. Dieser Argumentation hat das BVerfG jedoch mit eindeutigen Worten eine Absage erteilt.⁶⁹

Um Kohärenz bei der Bewertung der Vereinbarkeit von Emissionen und Klimaschutzzielen herzustellen, sollten einheitliche Kriterien und Mechanismen für alle Sektoren formuliert werden. Da § 13 Abs. 1 KSG eine Querschnittsaufgabe für sämtliches Verwaltungshandeln normiert, liegt die Zuständigkeit des Klimaschutzministeriums auf der Hand.

Einzelne Bestrebungen zur weiteren Operationalisierung der Berücksichtigungspflicht sind bereits erkennbar: So gibt es für die Genehmigung von Straßenbauvorhaben eine erste Arbeitshilfe aus Mecklenburg-Vorpommern. Diese entnimmt § 13 KSG ein strenges Minimierungsgebot und stellt zumindest klar, dass Klimaschutzaspekte auch einen gänzlichen Verzicht auf die Projektverwirklichung rechtlich erforderlich machen können, ohne aber im Übrigen eine Verbindung zu den Klimaschutzzielen herzustellen.⁷⁰ In einem darauf basierenden Planfeststellungsbeschluss hat das Landesamt für Straßenbau Mecklenburg-Vorpommern auch bereits die Bedeutung einer Zielverfehlung im Verkehrssektor bei der Gewichtung der Klimaschutzbelange berücksichtigt.⁷¹

Auch das Bundesamt für Straßenbau hat ein entsprechendes Gutachten zur Operationalisierung von § 13 Abs. 1 KSG im Straßenbau ausgeschrieben. Eine Arbeitsgruppe der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen erarbeitet ebenfalls eine entsprechende Handreichung zum Klimaschutz bei der Genehmigung von Straßenbauvorhaben.⁷² Vor 2024 sind dazu allerdings keine Ergebnisse zu erwarten.

Um Unklarheiten zu beseitigen und den Behörden und Gerichten eine eindeutige gesetzliche Wertung an die Hand zu geben, sollte zudem das besondere Gewicht des Klimaschutzes und seine verfassungsrechtliche Bedeutung direkt in § 13 Abs. 1 KSG verankert werden. Denkbar wäre beispielsweise in Anlehnung an ähnliche Regelungen im Erneuerbare-Energien-Gesetz⁷³ (§ 2 S. 1 EEG) die Feststellung, dass die Einhaltung der Klimaziele des KSG im überragenden öffentlichen Interesse

⁶⁹ BVerfG, Beschl. v. 23.3.2022 - 1 BvR 1187/17, NVwZ 2022, 861, Rn. 143; s.a. *Britz*, Klimaschutz in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, NVwZ 2022, 825 (829).

⁷⁰ *Bosch & Partner*, Arbeitshilfe zur Erstellung eines Fachbeitrags Klimaschutz für Straßenbauvorhaben in Mecklenburg-Vorpommern, S. 7–9.

⁷¹ *Landesamt für Straßenbau und Verkehr/Mecklenburg-Vorpommern*, Planfeststellungsänderungs- und -ergänzungsbeschluss zum Planfeststellungsbeschluss für den Neubau der B 198 Ortsumgehung Mirow, Südabschnitt von Bau-km -0+027 bis Bau-km 4+930 im Landkreis Mecklenburgische Seenplatte – 0115-553-13-61-1/1, S. 257.

⁷² Bekanntmachung der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e.V., <https://www.fgsv.de/en/netzwerk/gremien/ag-2-strassenentwurf/29-umwelt-und-naturschutz/299-klimaschutz-in-der-uvp> (zuletzt aufgerufen am 13.2.2023).

⁷³ Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz – EEG) vom 21.7.2014 (BGBl. I S. 1066), zuletzt geändert durch Art. 6 G v. 4.1.2023 (BGBl. I S. 6).

liegt. Durch eine solche Regelung könnte die Durchsetzungsfähigkeit von Klimaschutzbelangen im Rahmen der Abwägung nach § 13 KSG verbessert werden.

2.4 Zwischenergebnis

Das Berücksichtigungsgebot aus § 13 Abs. 1 S. 1 KSG ist grundsätzlich ein wichtiges Werkzeug, mit dem die Einhaltung der Klimaschutzziele in der Planungs- und Genehmigungspraxis abgesichert werden kann. Überall dort, wo Treibhausgasemissionen unter staatlicher Kontrolle verursacht werden, ist demnach eine Abstimmung mit den Klimazielen erforderlich. Das Berücksichtigungsgebot schafft eine Rückkopplung der Behördenpraxis an die nationale Klimaschutzpolitik.

Eine konsequente Anwendung der Norm verlangt von den Behörden, bei jeder Entscheidung die Treibhausgasemissionen einer Maßnahme oder eines Vorhabens zu ermitteln, ihre Auswirkung auf die Einhaltung der Klimaziele zu beschreiben und diese Klimarelevanz anschließend mit dem aus Art. 20a GG abgeleiteten, hohen verfassungsrechtlichen Gewicht in eine Abwägung mit anderen Belangen einzustellen. Gefährden die THG-Emissionen eines Vorhabens die Einhaltung der Ziele, so steht dies der Zulassung eines Vorhabens grundsätzlich entgegen, solange nicht andere Belange von höherem Gewicht für das Vorhaben sprechen.

Um diesen Mechanismus zu schärfen und Unsicherheiten bei Behörden und Gerichten hinsichtlich der Anwendung der Norm auszuräumen, sollten zeitnah Leitlinien, Standards, Anwendungsdirektiven und Verwaltungsvorschriften geschaffen und damit eine umfassende Operationalisierung der Norm auf Vorhabenebene gewährleistet werden. Zudem sollte die verfassungsrechtliche Gewichtung des Klimaschutzes im Wortlaut der Norm verankert und damit Behörden eine klare Leitlinie für Abwägungsentscheidungen an die Hand gegeben werden.

3 Fazit

Die vorliegende juristische Kurzstudie hat im ersten Teil die Bedeutung der gesetzlichen Festlegung von sektor- und jahresscharfen Zielen, wie sie das KSG derzeit enthält, für die Klimapolitik aus rechtlicher Sicht beleuchtet. Sie hat gezeigt, dass die Festlegung entsprechender Ziele nicht nur zweckmäßig ist, sondern auch unter europarechtlichen Gesichtspunkten mindestens sehr naheliegt. Aus verfassungsrechtlicher Sicht dürfen die sektoralen Ziele nicht ersatzlos gestrichen werden.

Das Setzen von ambitionierten Reduktionszielen ist allerdings nur eine notwendige, aber noch keine hinreichende Bedingung für die Einleitung der tiefgreifenden Transformationsprozesse, die für eine Zielerreichung erforderlich sind. Dieser Umsetzungsverantwortung wird die Exekutive bislang nicht hinreichend gerecht; schon das Reduktionsziel für die erste Zielmarke 2030 liegt derzeit außer

Reichweite. Folge der unzureichenden Übersetzung der Zielvorgaben in konkrete Maßnahmen ist das Auseinanderdriften von Klimaschutzzielen und tatsächlichen Emissionen.

Allerdings enthält das KSG mit § 13 bereits eine Norm, die eine Rückkopplung von Behördenentscheidungen an die Klimaschutzziele vorsieht. Zu ihrer Umsetzung durch Behörden fehlen jedoch hinreichend konkrete Vorgaben; zudem spiegelt die Norm in ihrem Wortlaut bisher nicht das besondere verfassungsrechtliche Gewicht des Klimaschutzes wider. Daher sollten zeitnah Leitlinien, Standards, Anwendungsdirektiven und Verwaltungsvorschriften geschaffen und damit eine umfassende Operationalisierung der Norm auf Vorhabenebene gewährleistet werden. Zudem sollte die verfassungsrechtliche Gewichtung des Klimaschutzes im Wortlaut der Norm verankert und damit Behörden eine klare Leitlinie für Abwägungsentscheidungen an die Hand gegeben werden.

Die Studie zeigt damit insgesamt auf, dass konkrete, quantifizierte, jahres- und sektorspezifische Ziele eine Voraussetzung für ambitionierten und effektiven Klimaschutz sind. Ein ersatzloses Entfallen entsprechender Zielvorgaben würde nicht nur verfassungsrechtlichen Vorgaben widersprechen. Es würde auch dazu führen, dass für die Ausrichtung von Zulassungs- und sonstige Behördenentscheidungen auf Vorhabenebene und die gerichtliche Überprüfung ein klimabezogener Maßstab fehlt.

Quellen

Biermann, Frank/Hickmann, Thomas/Sémit, Carole-Anne, Assessing the Impact of Global Goals: Setting the Stage, in: The Political Impact of the Sustainable Development Goals: Transforming Governance Through Global Goals?, Cambridge 2022.

Bosch & Partner, Arbeitshilfe zur Erstellung eines Fachbeitrags Klimaschutz für Straßenbauvorhaben in Mecklenburg-Vorpommern, Hannover 2022.

Britz, Gabriele, Klimaschutz in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, NVwZ 2022, 825–834.

ClientEarth, Navigating Net-Zero, Global Lessons in Climate Law-making, London 2021.

Ekardt, Felix/Heß, Franziska/Wulff, Justus, BVerfG-Klima-Beschluss: Folgen für Bund, EU, Länder und Kommunen, EurUP 2021, 212–227.

Expertenrat für Klimafragen, Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2021. Prüfung und Bewertung der Emissionsdaten gemäß § 12 Abs. 1 Bundes-Klimaschutzgesetz, Berlin 2022.

Expertenrat für Klimafragen, Zweijahresgutachten 2022. Gutachten zu bisherigen Entwicklungen der Treibhausgasemissionen, Trends der Jahresemissionsmengen und Wirksamkeit von Maßnahmen (gemäß § 12 Abs. 4 Bundes-Klimaschutzgesetz), Hg. v. Expertenrat für Klimafragen, Berlin 2022.

Faßbender, Kurt, Der Klima-Beschluss des BVerfG – Inhalte, Folgen und offene Fragen, NJW 2021, 2085–2091.

Fellenberg, Frank/Guckelberger, Annette, Klimaschutzrecht: Kommentar, München 2022.

Flachsland, Christian/Levi, Sebastian, Das deutsche Klimaschutzgesetz: Möglichkeiten einer sektorübergreifenden Klimagovernance, Hg. v. Kopernikus-Projekt Ariadne Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung (PIK), Potsdam 2021.

Franzius, Claudio, Ziele des Klimaschutzrechts, ZUR 2021, 131–140.

Frenz, Walter, Klimaschutzrecht: Gesamtkommentar, Berlin 2021.

Heß, Franziska/Peters, John/Schöneberger, Philipp/Verheyen, Roda, Das Gebot der Berücksichtigung des Klimaschutzes auf Vorhabenebene – de lege lata und de lege ferenda, NVwZ 2023, 113–123.

Kment, Martin, Klimaschutzziele und Jahresemissionsmengen – Kernelemente des neuen Bundes-Klimaschutzgesetzes, NVwZ 2020, 1537–1544.

März 2023

Landesamt für Straßenbau und Verkehr/Mecklenburg-Vorpommern, Planfeststellungsänderungs- und -ergänzungsbeschluss zum Planfeststellungsbeschluss für den Neubau der B 198 Ortsumgehung Mirow, Südabschnitt von Bau-km -0+027 bis Bau-km 4+930 im Landkreis Mecklenburgische Seenplatte – 0115-553-13-61-1/1, Schwerin 2022.

Müller, Thorsten/Scheuing, Hannah/Fietze, Daniela, Rechtliche Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit des deutschen Bundestages am 21. Juni 2021, Würzburg 2021.

Rajamani, Lavanya/Brunnée, Jutta, The Legality of Downgrading Nationally Determined Contributions under the Paris Agreement: Lessons from the US Disengagement, *Journal of Environmental Law* 2017, 537–551.

Rodi, Michael/Sina, Stephan, Das Klimaschutzrecht des Bundes – Analyse und Vorschläge zu seiner Weiterentwicklung, Hg. v. Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau 2011.

Sachverständigenrat für Umweltfragen, Umweltgutachten 2020. Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Berlin 2020.

Scharlau, Jan/v. Swiekowski-Trzaska, Lilly/Keimeyer, Friedhelm/Klinski, Stefan/Sina, Stephan, Das Bundes-Klimaschutzgesetz, *NVwZ* 2020, 1–8.

Schayani, Kilian/Verheyen, Roda, Der globale Klimawandel als Hindernis bei der Vorhabengenehmigung – Entscheidungsbesprechung zum Urteil „Heathrow Airport“ und Einordnung in die internationale Rechtsprechung, *ZUR* 2020, 412–420.

Schlacke, Sabine, Klimaschutzrecht – Ein Grundrecht auf intertemporale Freiheitssicherung, *NVwZ* 2021, 912–917.

Schlacke, Sabine, Klimaschutzrecht im Mehrebenensystem, *NVwZ* 2022, 905–912.

Voelker, Thomas/Blackstock, Kirsty/Kovacic, Zora/Sindt, Jan/Strand, Roger/Waylen, Kerry, The role of metrics in the governance of the water-energy-food nexus within the European Commission, *Journal of Rural Studies* 2022, 473–481.

Wickel, Martin, Das neue Hamburgische Klimaschutzgesetz, *NordÖR* 2020, 157–165.

Wickel, Martin, Das Bundes-Klimaschutzgesetz und seine rechtlichen Auswirkungen, *ZUR* 2021, 332–339.

Herausgeber:

ClientEarth gGmbH, Albrechtstr. 22, 10119 Berlin

Green Legal Impact, Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin

Verfasser*innen:

Paula Ciré

Juristin, Fossile Infrastruktur Deutschland, ClientEarth

pcire@clientearth.org

Dr. Christiane Gerstetter

Teamleitung, Fossile Infrastruktur Deutschland, ClientEarth

cgerstetter@clientearth.org

Philipp Schönberger

Referent, Green Legal Impact

schoenberger@greenlegal.eu