

Das Grundgesetz verlangt mehr: Deutschland noch immer nicht auf Kurs einer verfassungskonformen Klimapolitik

In der deutschen Klimaschutzpolitik besteht weiterhin erheblicher Nachsteuerungsbedarf. Die Zielerreichung für 2030 ist nicht sichergestellt und der Verkehrssektor verfehlte 2023 die Sektorziele erneut. Dabei müssten zur Einhaltung der verfassungs- und völkerrechtlichen Klimaschutzverpflichtung die Klimaziele erheblich verschärft werden.

Nach den jüngsten Zahlen des Umweltbundesamts (UBA) ist die Erreichung des Klimaschutzziels für 2030 in Reichweite gerückt. Trotzdem ist Deutschland weiterhin nicht auf einem Reduktionspfad, der mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben, dem Europarecht und dem Pariser Übereinkommen vereinbar wäre. Denn die Zielerreichung bis 2030 ist weniger das Ergebnis ausreichender Klimaschutzmaßnahmen als von den Sondereffekten der Corona- und Energiekrise (1.). Dabei bleiben der Verkehrs- und Gebäudesektor weiter hinter den Vorgaben der EU-Lastenteilungsverordnung zurück (2.). Vor allem aber erweisen sich schon die gesetzten Klimaschutzziele als nicht ambitioniert genug, um die verfassungsrechtliche Pflicht zur Einhaltung eines Paris-kompatiblen Treibhausgas-Budgets zu gewährleisten. Das verdeutlichen die jüngsten Berechnungen des Sachverständigenrats für Umweltfragen (3.). Bei der laufenden Reform des Klimaschutzgesetzes müssten die Ziele daher nachgeschärft werden, um eine Vollbremsung nach 2030 zu verhindern (4.).

1. Zielerreichung 2030 nur durch Sondereffekte

Am 15. März 2024 stellte Wirtschaftsminister Robert Habeck die neuen [Emissionszahlen des UBA](#) für 2023 sowie die [Projektionsdaten](#) vor. Nach diesen Zahlen sanken Deutschlands Emissionen im vergangenen Jahr um 10 % gegenüber 2022. Nach den Projektionen könnte das Klimaschutzziel für 2030 aus § 3 Abs. 1 Nr. 1 KSG erreicht werden. Bei Amtsantritt der aktuellen Regierung betrug das Defizit noch rund 1.000 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente. Diese Lücke sei nun geschlossen und Deutschland damit „erstmalig auf Kurs“, so der Wirtschaftsminister auf der [Pressekonferenz](#).

Diese positive Gesamtbilanz wird allerdings durch die kriegs- und konjunkturbedingten Sondereffekte getrübt, auf denen die Emissionsminderungen des vergangenen Jahres beruhen. Die Zielerreichung für 2023 ist vor allem externen Faktoren geschuldet und nicht auf ausreichende Klimaschutzmaßnahmen zurückzuführen. So ist ein erheblicher Teil der Einsparungen in Industrie- und Gebäudesektor das Ergebnis von hohen Energiepreisen und Produktionsrückgängen. Überdies haben sich einige der Annahmen, auf denen die Projektionen beruhen, mittlerweile überholt: So ging das UBA bei der Berechnung noch von der Einführung eines umfassenden Gebäude-Energie-Gesetzes aus und auch die Streichung von 60 Milliarden Euro aus dem Klima- und Transformationsfonds konnte nicht berücksichtigt werden.

Die Einhaltung des Gesamtreduktionsziels ist folglich noch immer nicht sichergestellt. Vielmehr bedarf es in den kommenden Jahren neben der konsequenten Umsetzung aller beschlossenen Maßnahmen auch erheblicher zusätzlicher Anstrengungen, um die Zielsetzung für 2030 tatsächlich einzuhalten (siehe Pressemitteilungen von [Klima-Allianz](#), [Greenpeace](#), [BUND](#), [Germanwatch](#)).

2. Verkehrssektor bleibt das Sorgenkind der Klimaschutzpolitik

Insbesondere im Verkehrssektor müssen die Anstrengungen massiv gesteigert werden. Der Sektor verfehlte 2023 im dritten Jahr in Folge das Sektorziel aus Anlage 2 KSG und ist weiterhin vom gesetzlich vorgeschriebenen Reduktionspfad entfernt. Wegen der Zielverfehlung wurde die Bundesregierung bereits im November 2023 vom [Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg](#) zur Nachsteuerung verurteilt. Der Verstoß gegen das Klimaschutzgesetz wird durch die erneute Überschreitung weiter vertieft.

Bis 2030 weisen die Projektionsdaten für den Verkehr eine akkumulierte Zielverfehlung von 180 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente aus. Selbst wenn das Klimaschutzgesetz nach den aktuellen [Reform-Plänen](#) abgeschwächt und eine Verrechnung zwischen den Sektoren ermöglicht würde, so müssten andere Sektoren diese massive Überschreitung im Verkehrssektor durch zusätzliche Anstrengungen kompensieren. Unabhängig davon muss aber auch der Verkehrssektor bis spätestens 2045 klimaneutral sein (§ 3 Abs. 2 KSG). Mit einer kurzfristigen Kompensation der Versäumnisse des Verkehrs durch andere Sektoren wird die dringend erforderliche Einleitung der Verkehrswende nur weiter verschleppt, was schließlich zu massiveren Einschnitten in der Zeit nach 2030 führend wird. Eine solche einseitige Verlagerung der Reduktionslasten in die – gar nicht mehr so ferne – Zukunft hält das [Bundesverfassungsgericht](#) aber für unzulässig.

Darüber hinaus führen die massiven Zielverfehlungen im Verkehrssektor auch zu einem Verstoß gegen die europarechtlichen Vorgaben, der nicht durch eine sektorübergreifende Verrechnung ausgeglichen werden kann. Auch die EU-Lastenteilungsverordnung enthält sektorale Reduktionsvorgaben, die Deutschland nach den [Projektionen des UBA](#) um 128 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente überschreiten wird. Diese Überschreitung wird maßgeblich vom Verkehrssektor verursacht.

Damit sind erhebliche finanzielle Risiken verbunden. Denn bei einer Verfehlung der Vorgaben der Lastenteilungsverordnung wird Deutschland entweder teure Emissionszuteilungen von anderen Staaten zukaufen, oder aber hohe Strafzahlungen an die EU leisten müssen. Ausgehend von den erwartbaren Preisen unter dem EU-Emissionshandelssystem können Zahlungen in Höhe von 6 bis 25 Milliarden Euro fällig werden.¹

3. Die Klimaschutzziele bleiben hinter den verfassungsrechtlichen Anforderungen zurück

Die Verfassungsmäßigkeit der aktuellen Klimaschutzpolitik steht zudem schon deshalb in Zweifel, weil die aktuelle Zielsetzung im Klimaschutzgesetz nicht den Anforderungen des Grundgesetzes aus Artikel 20a GG entsprechen. Mit den durch das Klimaschutzgesetz zugelassenen Emissionsmengen würde das deutsche Restbudget für eine Begrenzung der Erwärmung auf 1,75°C bereits 2033 aufgebraucht.

Das Bundesverfassungsgericht hat 2021 in seinem [Beschluss zum Klimaschutzgesetz](#) klargestellt, dass die Einhaltung des Pariser Übereinkommens und das darin vereinbarte Temperaturziel, die globale Erderwärmung auf deutlich unter 2°C zu begrenzen, verfassungsrechtlich verbindlich sind. Diese Temperaturschwelle bildet den Maßstab für die Verfassungsmäßigkeit der deutschen Klimaschutzpolitik. Artikel 20a GG verpflichtet demnach den deutschen Staat, Klimaneutralität zu

¹ Bei erwartbaren CO₂-Preisen im ETS II zwischen 50 und 200 Euro / Tonne, siehe <https://www.euractiv.de/section/energie-und-umwelt/news/teure-luecke-deutschland-wird-eu-klimaziele-deutlich-verfehlen/>. Derzeit werden bis 2030 Zertifikatspreise im ETS II von bis zu 200 bis 300 Euro/Tonne erwartet, <https://background.tagesspiegel.de/energie-klima/der-unbekannte-zweite-emissionshandel>.

erreichen und dabei einen Reduktionspfad einzuhalten, der mit dem Temperaturziel aus dem Pariser Übereinkommen vereinbar ist.

Mit diesem Paris-kompatiblen Reduktionspfad geht ein Rest-Budget an Treibhausgasemissionen einher, das Deutschland nicht überschreiten darf. Zwar definiert das Grundgesetz selbst die Größe dieses Budgets nicht. Nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts stellen jedoch [die Berechnungen des Sachverständigenrats](#) der Bundesregierung einen geeigneten Maßstab dar, um die Vereinbarkeit des Reduktionspfads mit dem Pariser Übereinkommen zu überprüfen.

Die Zielsetzung des Klimaschutzgesetzes ist jedoch nicht an dem vom SRU berechneten Restbudget für Deutschland ausgerichtet. Bereits nach dessen [Berechnungen von 2022](#) wäre das Budget, welches mit der Begrenzung des globalen Temperaturanstieg auf 1,75°C vereinbar wäre, auf dem Reduktionspfad des Klimaschutzgesetzes im Jahr 2035 und damit zehn Jahre vor der gesetzlich vorgesehenen Klimaneutralität im Jahr 2045 aufgebraucht.

Nun hat der Sachverständigenrat seine Berechnungen anhand der neusten wissenschaftlichen Erkenntnisse aktualisiert. Nach den am [26. März 2024 veröffentlichten Zahlen](#) ist das verbleibende Budget für Deutschland zur Begrenzung der Erderwärmung auf 1,75°C mit 3,9 Gigatonnen noch kleiner als bislang angenommen. Selbst wenn die Ziele des Klimaschutzgesetzes eingehalten würden, so wäre dieses Restbudget bereits im Jahr 2033 aufgebraucht. Das Budget zur Einhaltung der 1,5°C-Grenze indes bereits im Laufe des Jahres 2024 aufgebraucht.

Dabei ist hervorzuheben, dass die Berechnungen des SRU für das deutsche Budget anhand einer weltweiten Pro-Kopf-Verteilung bereits sehr großzügig sind und insbesondere Deutschlands historische Emissionen nicht berücksichtigt werden. Ob diese eine faire Lastenverteilung unter dem Pariser Übereinkommen darstellt, ist fraglich. Dieses Budget kann daher auch nach Auffassung des SRU nur als Mindestmaß für die erforderlichen Anstrengungen verstanden werden.

4. Klimaschutzziele nachschärfen und Vollbremsung verhindern

Der im Klimaschutzgesetz formulierte Reduktionspfad kann folglich die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Pflicht aus Artikel 20a GG, Klimaneutralität auf einem Paris-kompatiblen Reduktionspfad zu erreichen, nicht gewährleisten. Die Einhaltung der Klimaschutzziele aus dem KSG ist also aus Sicht des Grundgesetzes nicht ausreichend und führt zu einer massiven Überschreitung des verbleibenden Restbudgets bereits ab dem Jahr 2033. Eine solche Überschreitung wäre aber verfassungsrechtlich nicht zulässig. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Klimabeschluss klargestellt, dass der Staat nach Verbrauch des verbleibenden Budgets von Verfassungswegen dazu verpflichtet ist, schnellstmöglich Klimaneutralität herzustellen und dazu auch gegebenenfalls massiv in Grundrechte einzugreifen.

Eine solche „Vollbremsung“ und die damit verbundenen „schwerwiegenden Freiheitseinbußen“ sind aber nicht mit dem Gebot der intertemporalen Freiheitssicherung vereinbar. Um sie zu verhindern, müssen die Reduktionsziele des Klimaschutzgesetzes so angepasst werden, dass die Einhaltung des verbleibenden Budgets sichergestellt und eine drastische Reduktion nach 2030 vermieden wird.

Der Bundestag sollte im Rahmen der aktuell diskutierten Reform des Klimaschutzgesetzes daher statt einer Abschwächung der Sektorziele dringend die Nachschärfung der Zielvorgaben verfolgen, um die Einhaltung seiner Klimaschutzverpflichtungen unter Artikel 20a GG sicherzustellen.

GREEN LEGAL IMPACT GERMANY E.V.

*Green Legal Impact Germany e.V. (GLI) setzt sich für eine Welt ein, in der die Zivilgesellschaft die Möglichkeiten des Rechts demokratisch nutzt und Umwelt-, Naturschutz und Menschenrechte dadurch gestärkt werden. GLI stärkt das Recht als strategisches Mittel für den Umweltschutz, bietet eine Plattform für die Vernetzung von juristischen Expert*innen und die fachliche Unterstützung der Zivilgesellschaft, und berät kleine und große Verbände zu juristischen Strategien.*

Impressum

© GLI, März 2024

Herausgeber:

Green Legal Impact Germany e.V.
Greifswalder Str. 4 | D-10405 Berlin
Tel. +49 30 235 97 79-60
post@greenlegal.eu | www.greenlegal.eu

Vorstand | Executive Board

Immo Graf | Dr. Cornelia Nicklas | Tobias Ott | Dr. Roda Verheyen | Dr. Michael Zschiesche
Steuernummer: 27/666/59461

GLS Bank, Bochum
IBAN: DE16 4306 0967 1062 0836 00
BIC: GENODEM1GLS

V.i.S.d.P.: Henrike Lindemann

Green Legal Impact Germany e.V. (GLI) ist ein gemeinnütziger Verein. Er ist eingetragen beim Amtsgericht Charlottenburg, VR 38354 B.

Autor:

Philipp Schönberger

Interessensvertretung:

GLI ist als Interessenvertreter im Lobbyregister des Deutschen Bundestages unter der Registernummer [R003270](#) eingetragen und betreibt Interessenvertretung auf der Grundlage des „Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes“.