

# Reform des Bundes- Klimaschutzgesetzes

Mehr oder weniger Klimaschutz?

Antrittsvorlesung an der Leuphana Universität Lüneburg  
Dr. Thorsten Müller  
03.05.2023

Politik | FDP-Generalsekretär warnt Habeck: „Der Klimaminister soll aufhören, Sündenböcke zu suchen“



## FDP-Generalsekretär warnt Habeck „Der Klimaminister soll aufhören, Sündenböcke zu suchen“

Habeck hatte die Ampel-Entscheidungen zum Klimaschutz als unzureichend kritisiert. Der FDP-Politiker Djir-Sarai widerspricht.

01.04.2023, 08:56 Uhr

„Das Klimaschutzgesetz wird aus der Planwirtschaft in die Marktwirtschaft überführt.“

Fridays for Future

## Luisa Neubauer kritisiert Grüne für klimaschädliches Machtstreben

Die Klimaaktivistin kritisiert, die Grünen verwechselten Zugeständnisse zur Klimazerstörung mit staatsmännischer Politik. Deutschland sieht sie auf einem "4,4-Grad-Pfad".

16. April 2023, 0:57 Uhr / Quelle: ZEIT ONLINE, pp / [182 Kommentare](#) / [🔖](#)

🔊 [Artikel hören](#)



**„... , dass die Regierung (...) entscheidet, Kernelemente aus dem wichtigsten Klimaschutzgesetz Deutschlands aufzugeben“**

## Ampel schafft Klimaschutz ab



Campact <info@campact.de>



Hallo ,

**die Ampel kündigt unsere Lebensversicherung: das Klimaschutzgesetz.** Es schreibt klar vor, wie viel CO2 Deutschland in den nächsten Jahren einsparen muss. Für jeden Sektor – vom Verkehr über die Landwirtschaft bis zur Stromerzeugung – sind die Ziele genau festgelegt. So sind alle Ministerien verpflichtet, beim Klimaschutz mit anzupacken. Doch genau diese bindenden Sektorziele haben die Ampel-Spitzen nun beim Koalitionsausschuss gekippt.<sup>[1]</sup> Durchgedrückt hat das Klimadebakel die FDP; ihr Verkehrsminister Volker Wissing reißt regelmäßig seine Ziele.<sup>[2]</sup>

„Ampel schafft  
Klimaschutz ab“

## Fortschritt für Klimaschutz, Wärmewende, Beschleunigung – und es bleibt viel zu tun

*U2-Papier zum Beschluss des Koalitionsausschusses vom 28. März 2023*

Es waren intensive und konstruktive Gesprächen, die wir in den letzten Tagen im Koalitionsausschuss geführt haben. Mit den gefassten Beschlüssen werden wesentliche Blockaden der letzten Monate gelöst und der Reformstau aus den vorangegangenen Legislaturperioden angegangen. Die Menschen in diesem Land haben zu Recht die Erwartung, dass wir als Koalition die zentralen Knoten durchschlagen. Das haben wir getan.

**„Das ist eine klare  
Verschärfung pro  
Klimaschutz.“**

# Gründe für höchst unterschiedliche Bewertungen?

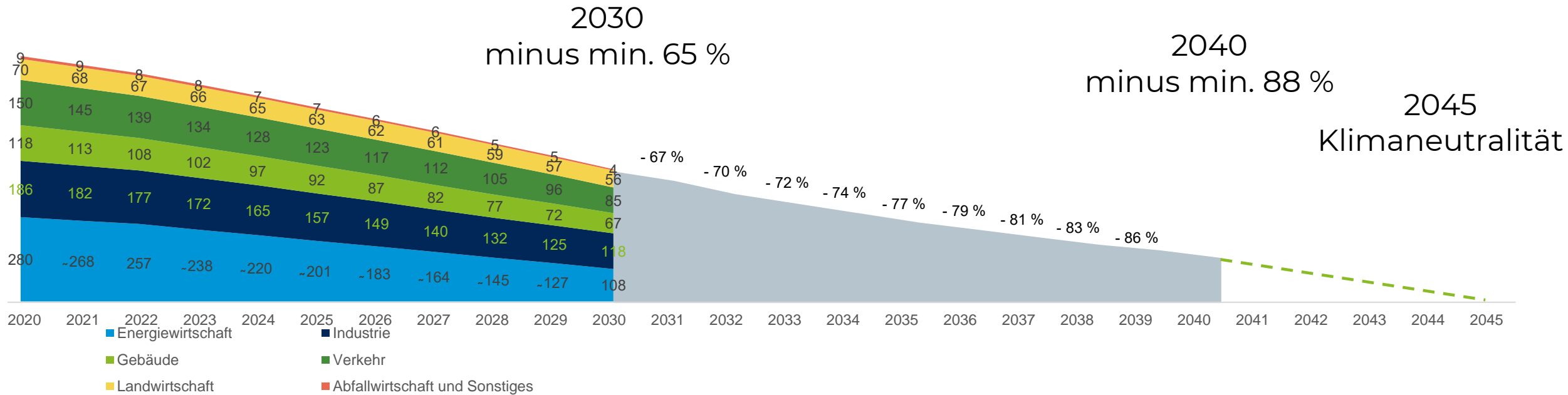
# Agenda

- ▶ Zum Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) und möglichen Änderungen
- ▶ Wirkungen des KSG und dessen Steuerungsgrenzen
- ▶ Schlussfolgerungen für die Weiterentwicklung des KSG
- ▶ Ausblick: Klimaschutz-Governance und Nachhaltigkeitswissenschaft

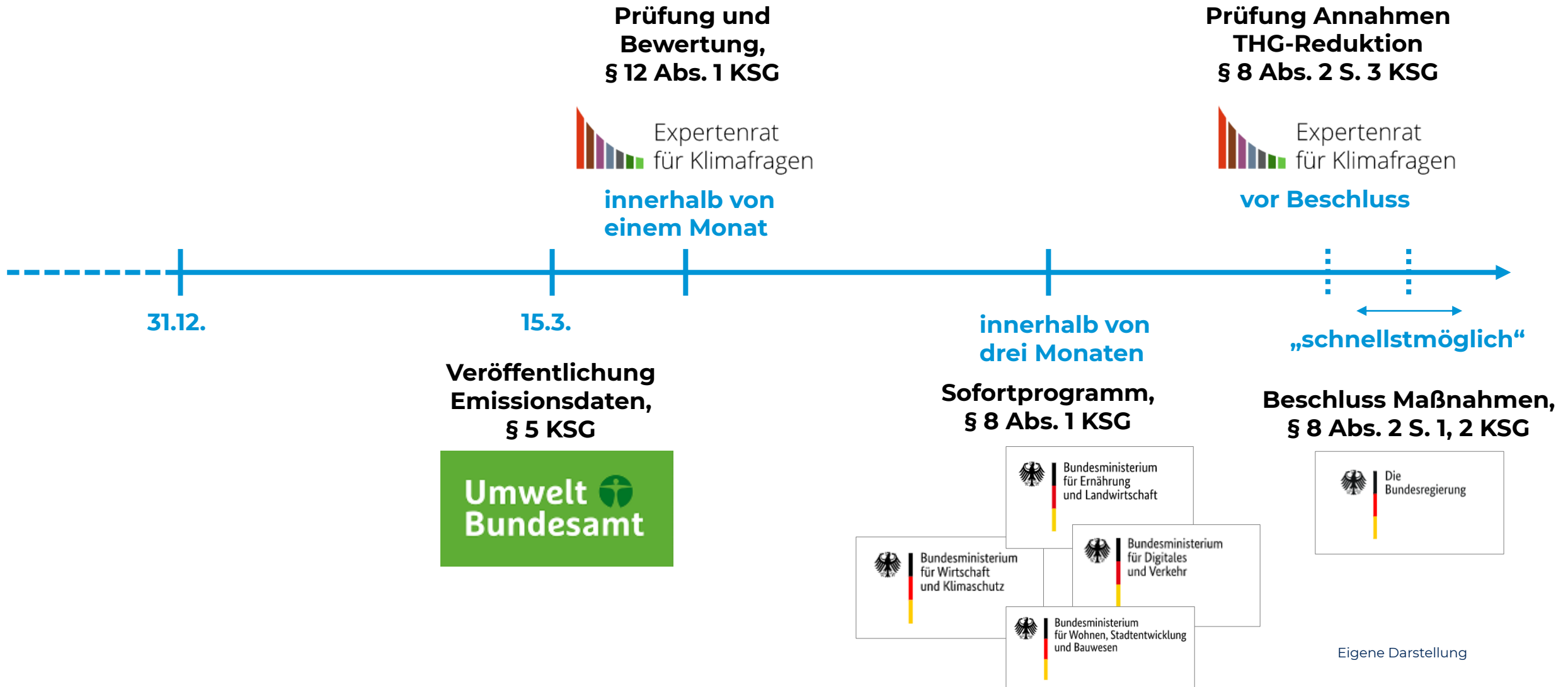


# Zum Bundes-Klimaschutzgesetz und möglichen Änderungen

# Klimaschutzziele, -pfad und -budget, §§ 3 Abs. 1 und 2, 4 Abs. 1 KSG



# Nachsteuerung bei Verfehlung von Jahresemissionsmengen



# Was soll sich ändern?

28. März 2023

## Modernisierungspaket für Klimaschutz und Planungsbeschleunigung

Diese Koalition ist angetreten, um Deutschland zu modernisieren. Bereits im vergangenen Jahr haben die Koalitionspartner umfassende Reformen auf den Weg gebracht, damit 2030 in Deutschland mehr als doppelt so viel erneuerbarer Strom produziert wird wie heute. Gemeinsam mit den Europäischen Partnern wird der Emissionshandel gestärkt und erweitert.

Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine hat gezeigt, dass dies nicht nur wegen des Klimaschutzes notwendig ist. Ein Umstieg auf erneuerbare Energien macht Deutschland unabhängiger und sorgt für mehr Sicherheit. Erneuerbare Energien sind Freiheitsenergien.

Klar ist: Es bleibt eine Menge zu tun. Damit die Bekämpfung des menschengemachten Klimawandels, die Modernisierung unserer Infrastruktur und die Sicherung unserer Energieversorgung vorankommen, muss der Staat selbst moderner werden. Planungs- und Genehmigungsprozesse müssen deutlich schneller, effektiver und digitaler werden. Die Koalitionspartner arbeiten dafür an einem neuen Deutschlandtempo. Schon im ersten Regierungsjahr wurden viele wichtige Initiativen auf den Weg gebracht, die Planungen und Genehmigungen beschleunigen.

Das vorliegende Paket wird einen weiteren wichtigen Beitrag leisten, unsere Infrastruktur, die wir auch für das Zeitalter der Klimaneutralität brauchen, zu erhalten und beschleunigt auszubauen. Gleichzeitig wird das Klimaschutzgesetz weiterentwickelt, um den richtigen Rahmen für einen vorausschauenden und effizienten Weg zur Klimaneutralität zu gewährleisten.

Im Verkehrssektor gilt es, die Dynamik in Richtung Klimaneutralität zu beschleunigen und gleichzeitig bezahlbare Mobilität für alle Menschen in diesem Land zu gewährleisten. Dafür braucht Deutschland ein moderneres und klimafreundlicheres Mobilitätssystem. Maßnahmen wie das Deutschland-Ticket, das zum 1. Mai flächendeckend mit einem Einführungspreis von 49 Euro startet oder der Masterplan Ladeinfrastruktur II, sind dafür ein guter Start. In diesem Paket werden weitere Schritte vereinbart, die insbesondere die Dekarbonisierung unseres Straßenverkehrs und die Modernisierung der Bahn beschleunigen werden.

Busse und Car-Sharing von der Bundesregierung beschlossen. Die Novelle des Klimaschutzgesetzes wird insbesondere folgende Punkten beinhalten:

1. Künftig wird die Bundesregierung im ersten Jahr einer Legislaturperiode ein umfassendes sektorübergreifendes Klimaschutzprogramm beschließen, um das Erreichen der Klimaziele sicherzustellen. Dabei liegt der Fokus auf einer langfristig wirksamen, ökonomisch vernünftigen und sozial gerechten Transformation.
2. Die Bundesregierung wird weiterhin das jährliche Monitoring der Emissionsentwicklung vorlegen. Darin wird für jeden Sektor die erreichte Minderung transparent aufgeführt. Mit den Emissionsdaten des Vorjahres werden in Zukunft die prognostizierte Emissionsentwicklung für die Jahre bis 2030 und mit Blick auf 2035, 2040 und 2045 dargestellt. Das Vorjahresergebnis wird dahingehend bewertet, ob die zur Zielerreichung benötigte Minderungsgröße für jeden Sektor erreicht werden wird.
3. Zukünftig werden alle Sektoren aggregiert betrachtet. Wenn die Projektionsdaten in zwei aufeinanderfolgenden Jahren zeigen, dass mit den aggregierten Jahresemissionen bis zum Jahr 2030 das Gesamt-minderungsziel nicht erreicht wird, wird die Bundesregierung auf Basis der Vorschläge der maßgeblich für die Minderungsgrößen der Sektoren

2

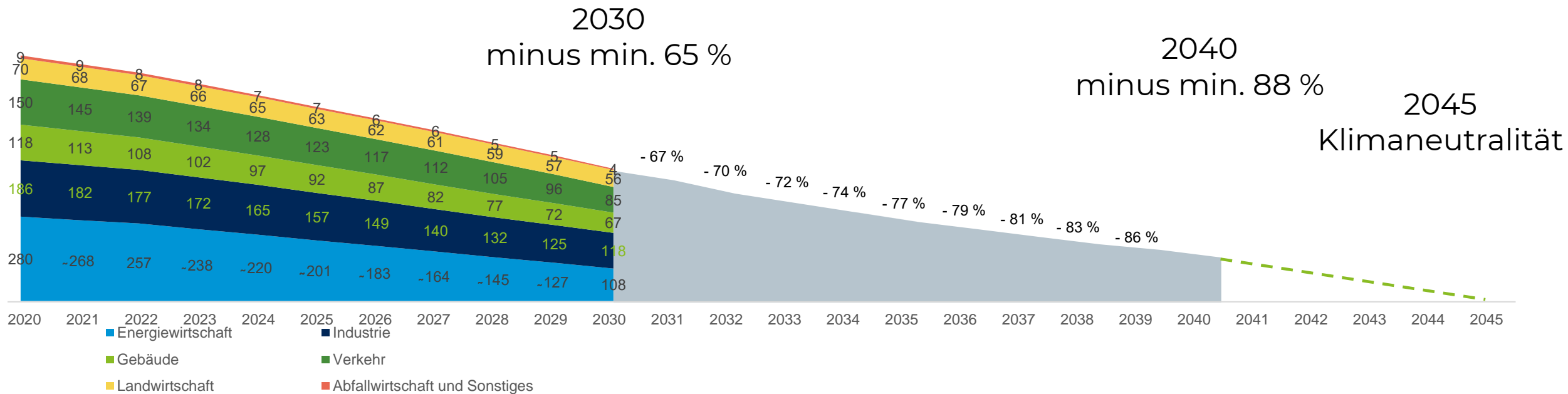
verantwortlichen Bundesministerien Maßnahmen beschließen, die sicherstellen, dass das Minderungsziel bis 2030 dennoch erreicht wird. Alle für die Sektoren verantwortlichen Bundesministerien, insbesondere jene, in deren Zuständigkeitsbereich die Sektoren liegen, die die Zielverfehlung verursacht haben, haben zu den Maßnahmen der Minderung beizutragen.

4. Damit das Ziel der Netto-Treibhausgasneutralität im Jahr 2045 erreicht werden kann, werden zum Ausgleich unvermeidbarer Emissionen natürlichen Senken und technische Senken wie Bioenergie mit CO<sub>2</sub>-Abscheidung und -Speicherung (BECCS) oder direkte CO<sub>2</sub>-Abscheidung aus der Luft und anschließende Speicherung (DACCS) eine Rolle spielen. Die Bundesregierung wird für die Jahre 2035, 2040 und 2045 ein Ziel für Negativemissionen festlegen. Dies wird erstmalig im Jahr 2024 auf Basis der im Koalitionsvertrag für dieses Jahr vorgesehenen Langfriststrategie zum Umgang mit unvermeidbaren Restemissionen geschehen.

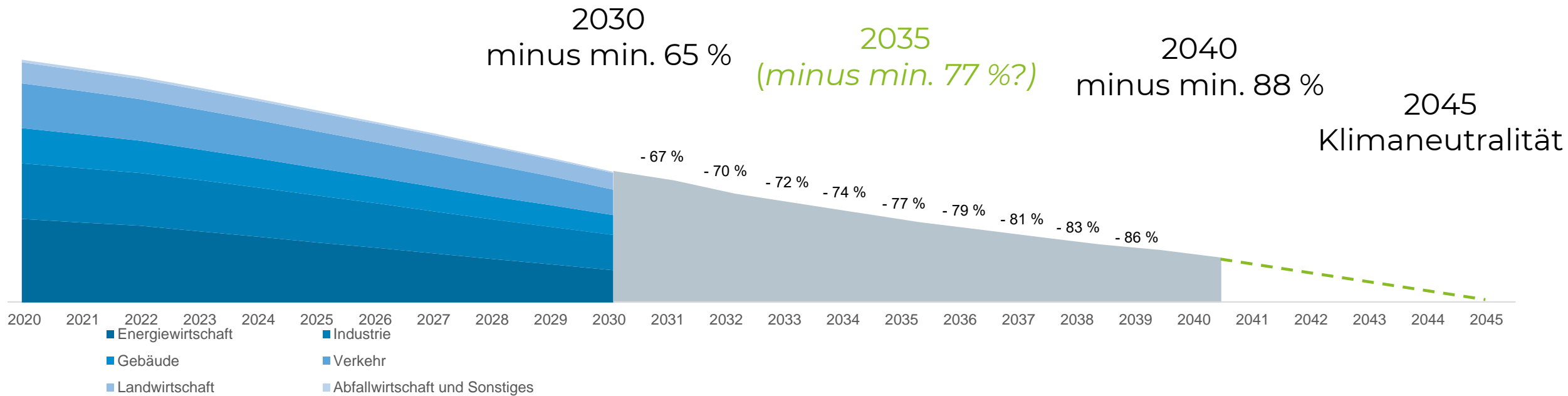
## Was soll sich ändern?

- ▶ Vielfältige Unklarheiten zu den verabredeten Änderungen
- ▶ Vier Änderungen scheinen im Grundsatz sicher:
  - Gemeinsame Betrachtung der Treibhausgasreduktionen aller Sektoren, aber weiterhin eine gewisse Relevanz sektoraler Teilentwicklungen
  - Tatsächliche Einhaltung der Emissionsziele nicht mehr Auslösemechanismus für Nachsteuerung
  - Perspektivwechsel auf Ex-ante-Steuerung mittels Prognose
  - Graduelle Verschiebung von Zuständigkeit & Verantwortung von einzelnen Ministerien auf Bundesregierung
- ▶ Weitgehende Beschränkung auf strittige Aspekte der Nachsteuerung

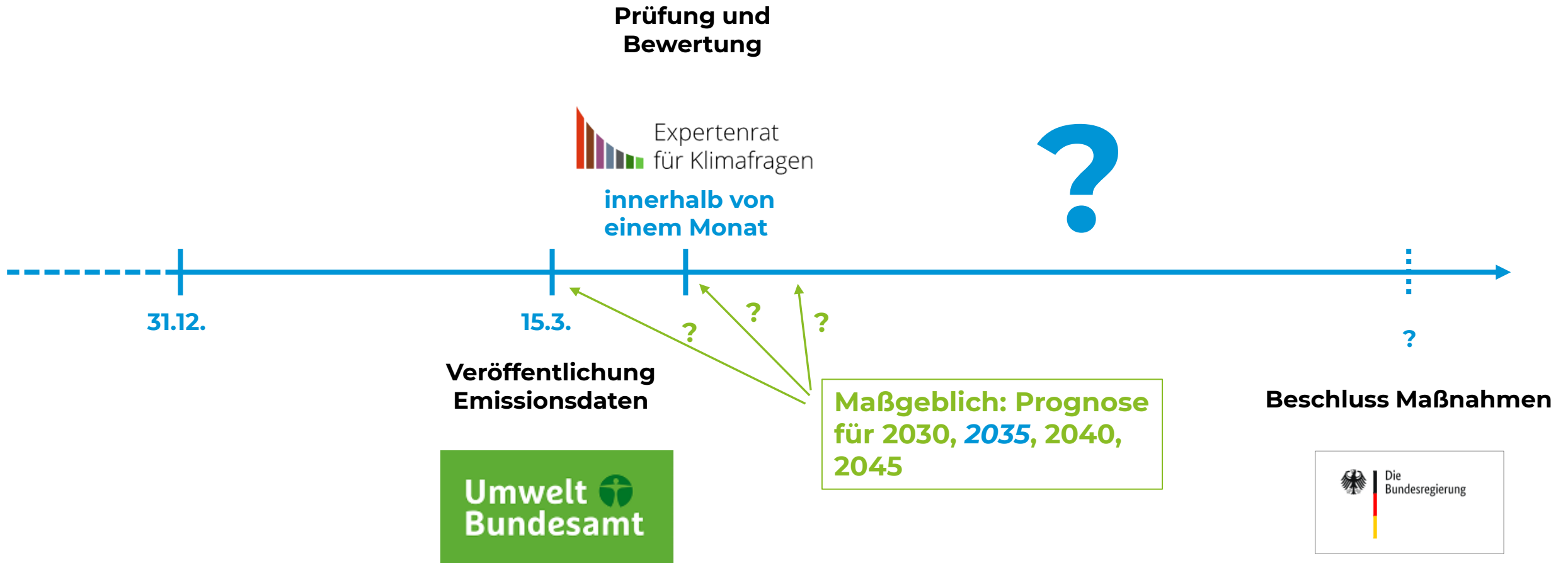
# Klimaschutzziele, -pfad und -budget de lege ferenda – eine Umsetzungsmöglichkeit



# Klimaschutzziele, -pfad und -budget de lege ferenda – eine Umsetzungsmöglichkeit



# Nachsteuerung – Klarheiten und Unklarheiten





# Wirkungen des KSG und dessen Steuerungsgrenzen

## Missverständnisse zum Klimaschutzgesetz

- ▶ Klimaschutzziele sind rechtlich verbindlich
  - Für Bundesregierung, Umweltbundesamt und Expertenrat bei Anwendung des KSG
  - *Nicht* für Gesetzgeber, für Private nicht direkt und letztlich lediglich folgenlos
- ▶ Klimaschutzgesetz ist ein Klimaschutzinstrument
  - Keine Veränderungen der Regeln für Wirtschaft und Gesellschaft
  - Adressat: Regierung zur Planung von (korrigierenden) Klimaschutzinstrumenten
- ▶ Klimaschutzgesetz mit jährlichen und sektoralen Ziele bedeutet Planwirtschaft
  - Missverständliche Einordnung von Zielen in arbeitsteiligen Prozessen
  - Fehlende Beachtung der Flexibilitäten im KSG
    - § 4 Abs. 5 KSG: Neuzuschnitt durch Rechtsverordnung
    - § 8 Abs. 2 S. 1 KSG: Mögliche Entkopplung von Sektor und Maßnahmen

## Grenzen des Rechts bei der Steuerung von Klimaschutz

- ▶ Intendierte Ergebnisse des KSG – Erreichung der Klimaschutzziele – nur im Zusammenspiel von Recht und Politik möglich
- ▶ Auch direkte Verpflichtungen des KSG – Planung und Nachsteuerung von Maßnahmen – können rechtlich nicht durchgesetzt werden
  - Tatbestände und Rechtsfolgen, umfassender Geltungsanspruch des KSG
  - Trotzdem „atypisches Recht“ ohne umfassenden Durchsetzungsanspruch
    - Keine Berechtigten oder Anspruchsinhaber
    - Expliziter Ausschluss von Klagemöglichkeiten Privater, § 4 Abs. 1 S. 9 KSG
    - Selbst soweit Klagemöglichkeit: Beschränkung nur auf Feststellungs- und Verpflichtungsaussprüche, kein Vollstreckungsmöglichkeiten (§ 17 VwVG)
- ▶ Rechtsdurchsetzung an der Schnittstelle von Recht und Politik im Kern durch Aktivierung der Öffentlichkeit (Naming, Blaming & Shaming)



# Schlussfolgerungen für die Weiterentwicklung des KSG

## Recht nicht entbehrlich, sondern Grundlage politischer Prozesse

- ▶ Das KSG hat vielfältige Funktionen, die auch auf politische Prozesse einwirken
  - Transparenz
  - Zuständigkeiten und Verfahren
  - Zuweisung von konkreten Aufgaben und Begründungslasten
- ▶ Gesetzgeber unterliegt rechtlicher Bindungen
  - Verordnung (EU) 2018/842, sog. Effort Sharing Regulation oder EU-Klimaschutzverordnung
  - Verordnung (EU) 2021/1119 (Europäisches Klimagesetz) und Verordnung (EU) 2018/1999 (Governance-Verordnung)
  - Grundrechte und Umweltstaatsprinzip in der Ausformung durch das BVerfG

## Fokus: Effektivität erforderlicher Nachsteuerungen

- ▶ Derzeit:
  - transparenter und sektorenbezogener Auslösemechanismus
  - (scheinbar) klare Zuständigkeit, (scheinbar) eindeutiges Verfahren
  - ➔ jedenfalls potenzielle (!) Wirksamkeit von Naming, Blaming & Shaming
- ▶ Zukünftig möglicherweise:
  - Weitere Verschiebung der Zuständigkeit auf Kollegialorgan Bundesregierung
  - Reduzierung der individuellen Verpflichtung ➔ „sich hinter anderen verstecken“
- ▶ Mögliche Konsequenz:
  - Identischer Lösungsraum (vgl. § 8 Abs. 2 KSG), andere Zuständigkeiten und Verfahren
  - Geringere Erfolgswahrscheinlichkeit durch wegfallende Begründungslasten
  - Rückfall in die Zeit vor 2019?

## Fokus: Steuerungswirkung von Prognosen

- ▶ Derzeit:
  - Zukünftige Entwicklungen irrelevant für Nachsteuerung
  - Fehlende Integration des Projektionsberichts, § 10 Abs. 2 KSG i.V.m. Art. 18 EU-Gov-VO
- ▶ Zukünftig möglicherweise:
  - Nachsteuerung anhand prognostizierter Entwicklungen
  - Allerdings erst bei „Projektionsdaten in zwei aufeinanderfolgenden Jahren“
- ▶ Mögliche Konsequenz:
  - Verbesserung der Steuerungswirkung und Erweiterung des Lösungsraums
    - Voraussetzungen:
      - ▶ Sachgerechte Prognose, wirksame Compliance
      - ▶ Beibehaltung der Budgetwirkung (vgl. § 4 Abs. 3 KSG)

## Lösungsansätze für sich abzeichnende Herausforderungen

- ▶ Effektivität durch strukturelle Äquivalente zur individuellen Verantwortung
  - Stärkere externe Kontrolle?
    - durch Bundestag?
      - ▶ Enge Verflechtung von Regierung und Parlamentsmehrheit
    - durch Expertenrat?
      - ▶ Gefahr einer Politisierung des Fachgremiums
  - Automatisierte Auslösung gesetzlich vorgegebener Konsequenzen?
- ▶ Sicherung der Prognosen durch Aufgabentrennung oder Kontrolle, etwa durch Expertenrat
  - Erstellung der Prognose unabhängig von Datenermittlung und Bewertung
  - Jedenfalls Transparenz zu Annahmen und Methoden sowie externe Überprüfung



# Ausblick: Klimaschutz-Governance und Nachhaltigkeitswissenschaft

LEUPHANA  
UNIVERSITÄT LÜNEBURG

UNIVERSITÄT STUDIUM & LEHRE FORSCHUNG KOOPERATIONEN EINRICHTUNGEN

DEUTSCH ENGLISH

Prof. in Dr. in Berta Martín-López: Der Wert der Natur

**FORSCHERIN ERKLIMMT KILIMANDSCHARO**

Draußen lernen! Neue Perspektiven im Sachunterricht

ERC-Grant: Bedeutender Forschungspreis für Prof. Dr. David Absön

ÜBER DIE FAKULTÄT STUDIUM & LEHRE FORSCHUNG DIVERSITÄT

## EINRICHTUNGEN

- Fakultäten & Institute & Zentren >
- Bildung >
- Kulturwissenschaften >
- Nachhaltigkeit >
- Aktuell >
- Über die Fakultät >
- Institute & Professuren >
- Studium >
- Forschung >
- Diversität >
- Staatswissenschaften >

LEUPHANA // EINRICHTUNGEN // FAKULTÄTEN &amp; INSTITUTE &amp; ZENTREN // NACHHALTIGKEIT

**DIE FAKULTÄT NACHHALTIGKEIT****WIR ÜBER UNS**

Als deutschlandweit erste und einzige Fakultät Nachhaltigkeit zeichnen wir uns durch langjährige Erfahrung in der inter- und transdisziplinären Nachhaltigkeitsforschung und Lehre aus.

Die Wissenschaftler\*innen in unseren Forschungsprojekten arbeiten gemeinsam im Labor, in der Heide, im Grasland, im Klassenzimmer, mit der Stadtverwaltung, mit Landwirt\*innen, mit Nichtregierungsorganisationen, mit Unternehmen, mit Studierenden im Hörsaal und natürlich am Schreibtisch.

Das ist kein Zufall. Wir arbeiten mit europäischen und nationalen politischen Akteuren, z.B. Ministerien, sowie internationalen

„Nachhaltigkeitswissen-  
schaft als ein (...)  
Forschungsgebiet, das  
(...) den Brückenschlag  
zwischen der Welt, wie  
sie ist, und der Welt, wie  
sie sein sollte,  
untersucht.“

**Vielen Dank für Ihre  
Aufmerksamkeit!**

Dr. Thorsten Müller  
Vorsitzender des Stiftungsvorstandes  
und Wissenschaftlicher Leiter

mueller@stiftung-umweltenergierecht.de

Tel: +49-931-79 40 77-0

Fax: +49-931-79 40 77-29

Twitter: @tmueller\_Wue

Friedrich-Ebert-Ring 9 | 97072 Würzburg

**[www.stiftung-umweltenergierecht.de](http://www.stiftung-umweltenergierecht.de)**

Unterstützen Sie unsere Arbeit durch Zustiftungen und Spenden für laufende Forschungsaufgaben.

**Spenden:** BIC BYLADEM1SWU (Sparkasse Mainfranken Würzburg)  
IBAN DE16790500000046743183

**Zustiftungen:** BIC BYLADEM1SWU (Sparkasse Mainfranken Würzburg)  
IBAN DE83790500000046745469