



KLIMASCHUTZGESETZE IN EUROPA

Überblick und Bedeutung für ein deutsches Klimaschutzgesetz

ISBN 978-3-946211-30-3

KLIMASCHUTZGESETZE IN EUROPA
Überblick und Bedeutung für ein deutsches Klimaschutzgesetz

Kurzstudie des Ecologic Institut im Auftrag des WWF Deutschland

Impressum

Herausgeber	WWF Deutschland, Berlin
Stand	Mai 2019 (Digitale Fassung)
Autoren	Matthias Duwe, Dr. Heidi Stockhaus (alle Ecologic Institut)
Koordination	Vanessa Klocke (WWF Deutschland)
Kontakt	vanessa.klocke@wwf.de
Redaktion	Thomas Köberich (WWF Deutschland)
Gestaltung	Anna Risch (post@annarisch.de)
Bildnachweis	SHTTEFAN on Unsplash (Titelbild)

Gefördert durch: **STIFTUNG
MERCATOR**

Vorwort

Die Klimakrise ist eine Gefahr für unsere natürlichen Lebensgrundlagen. Die gravierenden Folgen

der Erderhitzung sind schon heute deutlich zu spüren. Die akute Bedrohung wird von Regierungen und Kommunen zunehmend anerkannt. Auf der ganzen Welt rufen Städte wie Los Angeles, London oder Basel den „Klimanotstand“ aus und verbinden dies oft mit umgehenden Klimaschutzmaßnahmen – so zum Beispiel die Stadt Konstanz, die die Eindämmung der Klimakrise und ihrer schwerwiegenden Folgen zur Aufgabe von höchster Priorität erklärt hat. Die Zeit zu handeln ist jetzt!

Mit dem Pariser Klimaschutzabkommen hat die Staatengemeinschaft die Zielmarke für den internationalen Klimaschutz festgelegt: Die Erderhitzung soll auf möglichst 1,5 Grad begrenzt werden. Das bedeutet für alle Staaten eine Anhebung des Ambitionsniveaus und die Klimaneutralität von Wirtschaft und Gesellschaft. Jeder Staat muss seinen Beitrag leisten. Doch die meisten bleiben hinter ihren Verpflichtungen zurück.

Mit der drastischen Verfehlung des selbstgesetzten deutschen 40-Prozent-Reduktionsziels für 2020 ist klar: Die bisherigen Maßnahmenprogramme der Regierung reichen bei weitem nicht aus, um die deutschen Klimaziele zu erreichen und die europäischen und internationalen Verpflichtungen Deutschlands zu erfüllen. Hierfür braucht es umfangreiche Klimaschutzmaßnahmen in allen Sektoren, aber auch einen verbindlichen Rahmen, der die Maßnahmen auf die Zielerreichung ausrichtet. Die sofortige rechtliche Umsetzung der dringend benötigten Maßnahmen und die Verabschiedung eines langfristigen Rahmens müssen Hand in Hand gehen, um die deutsche Klimapolitik auf den notwendigen Pfad zurückzuführen.

Die vorliegende Studie zeigt: Nationale Klimaschutzgesetze schaffen langfristige Verbindlichkeit und Planungssicherheit für die Politik, Unternehmen und die Gesellschaft. Allein in Europa haben bereits sieben Länder übergreifende Klimaschutzgesetze verabschiedet, drei weitere Länder arbeiten daran. Die Regierungen versprechen sich davon drei zentrale Vorteile: Klimaschutzgesetze ermöglichen eine Professionalisierung der politischen Steuerung, eine größere Verlässlichkeit durch klare Zuständigkeiten und effektive und effiziente Vorgänge sowie mehr Planungs- und Investitionssicherheit für Unternehmen durch langfristige

Ziel- und Maßnahmenplanung. Aus dem Vergleich der europäischen Klimaschutzgesetze leitet der WWF konkrete Politikempfehlungen für ein deutsches Klimaschutzgesetz ab.

Als zentrales Element eines umfassenden Klimaschutz-Gesetzespaketes kann ein Klimaschutzrahmengesetz Investitions- und Planungssicherheit schaffen und der Bundesregierung helfen, künftig ihre Klimaziele zu erreichen. Ein Klimaschutzgesetz kann Klimapolitik verlässlich und volkswirtschaftlich effizient machen. Neben der rechtlichen Umsetzung konkreter Klimaschutzmaßnahmen in allen Sektoren ist ein grundlegender Rahmen für die zukunftsorientierte Entwicklung der deutschen Volkswirtschaft und für ein gutes Leben der Bürgerinnen und Bürger in Deutschland von hoher Priorität.



Michael Schäfer

Leiter Klimaschutz & Energiepolitik, WWF Deutschland

Inhalt

	Vorwort	3
1	Zusammenfassung	6
2	Klimaschutzgesetze in Europa	10
3	Kernelemente nationaler Klimaschutzgesetze	13
3.1	Klimaschutzziele	15
3.2	Exkurs: Der Budgetansatz und seine Relevanz	18
3.3	Klimaschutzplanung	20
3.4	Zielüberprüfung: Monitoring und Berichtspflichten	25
3.5	Einbindung eines unabhängigen Expertengremiums	28
3.6	Übersicht der Kernelemente in den EU-Klimaschutzgesetzen	32
4	Relevanz für Deutschland?	33
5	Referenzen	38

Der Umbau zu einer kohlenstoffneutralen Wirtschaft ist ein Großprojekt, für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Dementsprechend braucht es ein effizientes Management, um diese Aufgabe wirksam und kostengünstig zu meistern. Ein Klimaschutzgesetz mit klaren Zielvorgaben kann dazu einen wichtigen Beitrag leisten, indem es das nötige Regelwerk liefert und Aufgaben und Verantwortlichkeiten sowie verlässliche Prozesse zur Umsetzung und Fortschrittmessung festlegt. Viele europäische Nachbarn haben bereits vor Deutschland umfassende Klimaschutzrahmengesetze verabschiedet, u. a. inspiriert vom internationalen Klimaschutzprozess, dem Pariser Klimaschutzabkommen und dessen langfristigen Zielen. Eine Garantie zur Zielerreichung können solche Gesetze nicht leisten, aber Regierungen und Beobachter in diesen Ländern versprechen sich eine Modernisierung der politischen Steuerung sowie größere Verlässlichkeit – und damit mehr Investitionssicherheit für Unternehmen. Deutschland kann aus dieser Erfahrung lernen, aber auch neue Ansätze einbringen, etwa zu den Themen Zielverfehlung und Sektorverantwortung, auch in Anbetracht der Anforderungen, die aus bestehenden EU-Verpflichtungen heraus erwachsen.

Die vorliegende Kurzstudie fasst die Erkenntnisse aus einem Vergleich der bestehenden Klimaschutzgesetze in der EU anhand von Kernelementen zusammen und leitet daraus die folgenden **Politikempfehlungen für Deutschland** ab.

Rahmengesetz

Alle untersuchten nationalen Klimaschutzgesetze sind Rahmengesetze, d. h., sie etablieren Ziele, Prozeduren und Verantwortlichkeiten, weil nur dieses Format die gewünschten Verbesserungen in der politischen Steuerung liefern kann. Deutschland braucht genau diesen Mehrwert eines Rahmengesetzes, um mehr Verlässlichkeit bei der Zielerreichung zu schaffen. Ein Rahmengesetz ermöglicht somit eine langfristige Verbindlichkeit. Um CO₂ in Deutschland tatsächlich einzusparen, müssen neben dem Rahmengesetz außerdem umfassende Maßnahmen verabschiedet werden – nach Verfahren und in Zeiträumen, die ein entsprechendes Rahmengesetz festschreiben würde.

Klimaschutzziele

Die bestehenden Ziele aus dem Energiekonzept und dem Klimaschutzplan 2050 sollten im Gesetz fixiert werden, um die existierenden Absichtserklärungen verbindlich zu machen und damit größere Planungssicherheit zu gewährleisten. Dies machen auch die meisten Nachbarn so. Darüber hinaus würde sich die Umsetzung des auf EU-Ebene geltenden Budgetansatzes (jahresscharf und mindestens für die Etappen 2030, 2040 und 2050) auch in einem Gesetz auf bundesdeutscher Ebene anbieten, um mehr Transparenz und größere Steuerungsmöglichkeiten zu schaffen. Im Vereinigten Königreich (UK) wird schon seit 10 Jahren ein Budgetansatz verfolgt. Auch in Frankreich wurde er bereits umgesetzt. Eine Aufweichung der Ziele („backsliding“) sollte zudem explizit im Gesetz untersagt werden, auch wenn dies nur eine politische Willensbekundung und keine rechtliche Bindung für den Gesetzgeber darstellt.

Klimaschutzplanung

Langfristige Klimaschutzstrategien sind vom Pariser Abkommen gefordert und in der EU bereits Pflicht – und sie spielen in vielen nationalen Klimaschutzgesetzen eine entscheidende Rolle. Deutschland hat seinen mit einem groß angelegten Anhörungsverfahren verbundenen „Klimaschutzplan 2050“ bereits 2017 erstellt und darin wichtige Elemente festgelegt: Neben Sektorzielen für 2030 gehören dazu auch entscheidende Umsetzungsprozeduren, insbesondere regelmäßige Maßnahmenpakete. Die Fortschreibung und Weiterentwicklung des langfristigen Plans sowie entsprechende Konkretisierungen könnten im Gesetz festgehalten und präzisiert werden. Die Bundesregierung wäre dann qua Gesetz zur Planung und Umsetzung verpflichtet.

Maßnahmenpakete

Mittelfristige Maßnahmenplanung ist in der EU über die Nationalen Energie- und Klimapläne verpflichtend. Das Pariser Abkommen gibt hier einen 5-Jahres-Zyklus vor. Ein solcher Rhythmus ist auch im Klimaschutzplan 2050 vorgesehen. Viele andere Klimaschutzgesetze enthalten ähnliche Vorgaben. Vor diesem Hintergrund sollte eine derartige Regelmäßigkeit auch im deutschen Klimaschutzgesetz festgeschrieben werden, in Gleichklang zu den EU-Vorgaben.

Berichtspflichten

Alle untersuchten Klimaschutzgesetze sehen jährliche Fortschrittsberichte vor. Vorgaben von EU-Seite enthalten jährliche (THG-Daten) und zweijährliche (Maßnahmen und deren Auswirkungen) Berichtspflichten. Für die Wirksamkeit könnte die gewählte Form entscheidend sein. Eine Übermittlung des Berichts an den Bundestag etwa, auch durch die Bundeskanzlerin, könnte Transparenz für die Öffentlichkeit schaffen. Die in Schweden geschaffene Verbindung zum jährlichen Haushaltsentwurf könnte eine derartige Wirkung verstärken. Eine unabhängige Prüfung, wie in Deutschland bei der Energiewende praktiziert, ist ebenso in vielen Ländern gängige Praxis und sollte auch hier Anwendung finden.

Sektorverantwortung und Zielverfehlung

In den untersuchten Klimaschutzgesetzen gibt es unterschiedliche Mechanismen, die Verantwortung für die Zielerreichung in verschiedenen Politikfeldern innerhalb einer Regierung zu teilen. Finnland etwa etabliert eine entsprechende Bringschuld sowohl für die Klimaschutzplanung als auch für die Berichterstattung. Auch in anderen Ländern wird den betroffenen Ministerien eine aktive Beteiligung auferlegt. In den Fokus gerät dieses Thema auch durch die drohenden finanziellen Risiken im Falle einer Zielverfehlung im Rahmen der EU-Klimaschutzverordnung für die nicht im Emissionshandelssystem erfassten Emissionen (u. a. Verkehr, Landwirtschaft, Gebäude). Angesichts des mangelnden Emissionsrückgangs in diesen Bereichen scheint ein besonderes Augenmerk auf die Verantwortung der einzelnen Politiksektoren sinnvoll.

Expertengremium

In allen untersuchten Ländern werden externe Gremien eingesetzt, die die Regierungsarbeit zum Klimaschutz mit ihrer Expertise beraten, aber auch Fortschritte unabhängig beurteilen – und damit zu einer besseren Entscheidungsbasis und mehr Transparenz beitragen. Wichtig sind hierbei eine klare Mandatserteilung und eine ausreichende Mittelausstattung. So erarbeitet das „Committee on Climate Change“ im UK präzise Vorschläge für zukünftige Emissionsbudgets, die direkt an das Parlament gegeben werden – und kann dabei auf ein Sekretariat von über 20 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zugreifen. Deutschland verfügt über viel relevante Expertise, über entsprechende Institutionen und Erfahrung mit der Kommission zum Monitoring der Energiewende, deren unabhängige Bewertungen jedoch in der Vergangenheit medial und politisch oft wenig Aufmerksamkeit gefunden zu haben scheinen. Hier kann das Gesetz Vorgaben machen und ein effektives Gremium etablieren, das beratend wie bewertend tätig sein kann.

Öffentliche Beteiligung

Klimaschutz als gesamtgesellschaftliche Aufgabe lebt von der Beteiligung der Öffentlichkeit und von Verbänden. Eine Öffentlichkeitsbeteiligung ist schon aufgrund europäischer und internationaler Vorgaben erforderlich. Die EU Governance Verordnung fordert von allen Mitgliedstaaten die Etablierung eines Dialogmechanismus für klima- und energiepolitische Fragen, der unterschiedliche Interessenvertreter aus verschiedenen Regelungsebenen miteinbezieht. In Frankreich etwa wird ein mit Interessenvertretern besetztes Gremium in die Festlegung des Emissionsbudgets und die Erarbeitung der Dekarbonisierungsstrategie involviert. In Deutschland könnte mit einer Institutionalisierung des Aktionsbündnisses für Klimaschutz und klaren Beteiligungsregelungen im Gesetz ein effektiver Mechanismus etabliert werden, mit dem der nationale Klimaschutz auf eine breite gesellschaftliche Basis gestellt wird. Zudem sollte der Bundestag parteiübergreifend eingebunden werden. Letztlich hängt die Umsetzung der Vorgaben eines Klimaschutzgesetzes stark von dessen politischer Unterstützung ab – und diese kann über die Einbindung von verschiedenen Akteuren verbessert werden.

Für das eigene nationale Klimaschutzgesetz kann Deutschland aus den Erkenntnissen der Nachbarländer lernen. Darüber hinaus könnte Deutschland durch ein auf die neusten EU-Vorgaben angepasstes Gesetzeswerk auch einen neuen Standard etablieren, der wiederum anderswo für Denkanstöße sorgt.

Klimaschutzgesetze in Europa

In der EU haben bereits sechs Länder übergreifende nationale Klimaschutzrahmengesetze verabschiedet, mit Norwegen sind es in Europa sogar sieben. Zudem arbeiten u. a. Spanien, die Niederlande und Lettland an ähnlichen Vorhaben. Damit könnten bis zum Jahresende 2019 in mehr als einem Drittel der EU derartige übergreifende Klimaschutzgesetze in Kraft sein.¹

Das globale Klimaschutzabkommen von Paris hat dazu in großem Maße beigetragen. Fast alle der genannten Gesetze in der EU wurden im direkten Vorlauf zur Pariser Klimakonferenz (Ende 2015) verabschiedet oder sind seitdem beschlossen worden. Große Ausnahme ist das Vereinigte Königreich, das bereits 2008 das allererste übergreifende Klimaschutzgesetz verabschiedet hat. Dieses dient in vielerlei Hinsicht als Inspiration und Vorbild für nationale Klimaschutzgesetzgebung in anderen Ländern.

Neben der medialen und politischen Aufmerksamkeit für das Thema Klimaschutz im Zuge des Pariser Abkommens haben vor allem die Inhalte des Vertrags zur Erarbeitung nationaler Klimaschutzgesetze beigetragen. Die langfristigen Ziele zur Begrenzung des globalen Klimawandels sind nur dann zu erreichen, wenn Industrienationen, wie die Länder Europas, ihre emissionsintensiven Wirtschaftssysteme so umbauen, dass innerhalb weniger Jahrzehnte in der Summe keine weiteren Emissionen hinzukommen – und Klimaneutralität erreicht wird. Einzelne EU-Mitgliedstaaten (Portugal und Frankreich) haben nach der Verabschiedung des Pariser Abkommens eine Verschärfung ihres langfristigen Ziels vorgenommen: auf Netto-Null-Emissionen bis 2050. Die neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse, zuletzt zusammengetragen vom internationalen Gremium IPCC in seinem Sonderbericht zum 1,5-Grad-Ziel, unterstreichen die Notwendigkeit einer schnellen weltweiten Emissionsreduktion.²

Was versprechen sich Regierungen in diesem Kontext von Klimaschutzgesetzen? Der Umbau hin zu klimafreundlichen Systemen verlangt Veränderungen in allen Wirtschaftssektoren und betrifft viele Politikfelder.

1 Die in dieser Kurzstudie enthaltenen Informationen und Erkenntnisse beziehen sich in großen Teilen auf eine 2017 durchgeführte Analyse von Fallstudien auf mehreren Ebenen (national, regional, lokal) und in mehreren Erdteilen (Duwe et al. 2017). Diese wurden angereichert mit den Ergebnissen weiterer Analysen auf europäischer Ebene (Iwaszuk, Duwe 2018) und auf subnationaler Ebene (Sina, Stockhaus 2019) und durch gezielte Recherchen für diese Publikation (insbesondere zu Dänemark und Finnland). Die Autoren danken den Experten und Kollegen, die zusätzliche Informationen beigetragen haben.

2 IPCC (2018) Special Report on global warming of 1.5°C, abrufbar unter <https://www.ipcc.ch/sr15/>

Tabelle 1: Übersicht über bestehende und angekündigte Klimaschutzgesetze © WWF (Quelle: Ecologic Institut)

Land	Status	Jahr der Verabschiedung	Offizieller Titel
EU-Mitgliedstaaten			
Vereinigtes Königreich	verabschiedet	2008	Climate Change Act
Dänemark	verabschiedet	2014	Lov om Klimarådet, klimapolitisk redegørelse og fastsættelse af nationale klimamålsætninger
Finnland	verabschiedet	2015	Kansallinen ilmastolaki
Frankreich	verabschiedet	2015	Loi de transition énergétique pour la croissance verte
Irland	verabschiedet	2015	Climate Action and Low Carbon Development Act
Schweden	verabschiedet	2017	Klimat Lag
Niederlande	Entwurf	ca. 2019	Klimaatwet
Spanien	Entwurf	ca. 2019	Ley de Cambio Climático y Transición Energética
Deutschland	In Planung	ca. 2019	
Lettland	In Planung	ca. 2020	
Länder außerhalb der EU			
Mexiko	verabschiedet	2012	Ley General de Cambio Climático
Norwegen	verabschiedet	2017	Lov om klimamål (klimaloven)
Peru	verabschiedet	2018	Ley Marco de Cambio Climático
Neuseeland	Entwurf	ca. 2019	Zero Carbon Act (ersetzt Climate Change Response Act von 2002)
Chile	In Planung	ca. 2019	Ley Marco de Cambio Climático

Politische Maßnahmen und ökonomische Anreize sind nötig, um die benötigten Akteure zu mobilisieren, zu beteiligen und um zusätzliche Investitionen auszulösen. **Klimaschutzgesetze können entscheidend dazu beitragen, diesen Prozess eines geordneten Strukturwandels zu „managen“ und für eine Regierung handhabbar zu machen. Ein übergreifendes Klimaschutzgesetz zu verabschieden bedeutet eine Professionalisierung der politischen Steuerung und ein Signal an alle Akteure aus Wirtschaft und Gesellschaft.** Durch effektive und effiziente Vorgänge und das Festlegen

von Verantwortlichkeiten im Gesetz kann Verlässlichkeit geschaffen werden, sodass angestrebte Ziele auch tatsächlich erreicht werden. Die frühzeitige Festlegung von Zielen und Maßnahmen erhöht Planungs- und Investitionssicherheit für Unternehmen. Den politischen Willen zur Verabschiedung effektiver Maßnahmen zur Emissionsminderung ersetzt das Gesetz indes nicht – es versieht diese Notwendigkeit nur mit Struktur und Nachdruck.

Dabei nehmen die entsprechenden Gesetze sehr unterschiedliche Formen an, sind von unterschiedlicher Länge und Detaillierung. Eine Messung der Effektivität der Regelungen in der Praxis ist bei den vielen nach 2015 verabschiedeten Gesetzen noch nicht möglich – aber Schlussfolgerungen zu vielversprechenden Regelungen sind im Vergleich durchaus zu ziehen. Letztlich haben die Klimaschutzgesetze in der EU viele Elemente gemeinsam, die im Folgenden genauer dargestellt werden.

Außerhalb Europas verabschiedete u. a. Mexiko im Jahr 2012 ein übergreifendes Klimaschutzgesetz, das (aufgrund der Verabschiedung des Pariser Abkommens) bereits aktualisiert wurde. In Chile und Neuseeland laufen Prozesse zur Verabschiedung ähnlicher Gesetzesvorhaben.

Von den Nachbarn lernen

- » **Das Pariser Abkommen sorgt für Konjunktur beim Thema Klimaschutzgesetz.** Die deutliche und langfristige Zielsetzung und die globale Beteiligung haben viele Regierungen veranlasst, neue Regelwerke auf nationaler Ebene zu erlassen.
- » **Deutschland befindet sich in guter Gesellschaft.** Gut ein Drittel der EU-Mitgliedstaaten hat ein übergreifendes Klimaschutzgesetz verabschiedet oder arbeitet daran.
- » **Ein Gesetz spricht lauter als 1.000 Ankündigungen.** Regierungen und Beobachter versprechen sich eine Modernisierung der politischen Steuerung sowie Verlässlichkeit durch klare Regelungen von Abläufen und Verantwortlichkeiten. Dadurch wird auch die Investitionssicherheit für Unternehmen erhöht.

3 Kernelemente nationaler Klimaschutzgesetze

Übergreifende Klimaschutzgesetze sollen einen Rahmen für die Präzisierung nationaler Politik schaffen. Dabei finden sich in den bestehenden Klimaschutzgesetzen trotz ihrer großen Unterschiede bestimmte **Kernelemente** wieder. Sie stellen sicher, dass die **zentralen Fragen der Klimapolitik** beantwortet werden.

Zunächst stellt sich die Frage, **WAS** mit der Klimapolitik erreicht werden soll. Daher geben Klimaschutzgesetze in der Regel **qualitative oder quantitative Klimaschutzziele** vor, an denen sich die nationale Klimapolitik ausrichten muss. Damit wird eine klare Richtung vorgegeben und ein konkretes Signal für die angestrebte, langfristige Veränderung gesetzt.

Des Weiteren stellt sich die Frage, **WIE** die Klimaschutzziele erreicht werden sollen. Hierfür geben die Klimaschutzgesetze in der Regel keine konkreten Instrumente vor, sondern verlangen von der Regierung die Entwicklung von **a) langfristigen Strategien** (etwa bis 2050) für das Land oder für einzelne Politikbereiche sowie **b) kurz- bis mittelfristigen Maßnahmenplänen** (etwa bis 2030). Diese Unterscheidung ist auch im Pariser Abkommen angelegt und findet sich explizit in der EU Governance Verordnung.

Vorgaben auf europäischer Ebene

Im Dezember 2018 trat die Verordnung (EU) Nr. 2018/1999 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz, kurz die EU Governance Verordnung, in Kraft. Mit ihr wurde zum einen die Klima- und Energiepolitik der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten an die **Vorgaben des Pariser Klimaschutzabkommens** angepasst. Zum anderen wurde ein **einheitlicher Rahmen** geschaffen, indem Regelungen aus unterschiedlichen Verordnungen und Richtlinien zur Planung und Berichterstattung in einem Rechtsakt zusammengeführt wurden. Die Vorgaben der EU Governance Verordnung sind **verbindlich und gelten unmittelbar** in Deutschland.

Eng mit der Klimaschutzplanung verknüpft ist die Frage, **WER** für das Erreichen der Klimaschutzziele verantwortlich ist. Die Klimaschutzgesetze legen als Rahmengesetze den Bürgern oder Unternehmen keine Pflichten auf. Sie richten sich zunächst an die **Regierung**, sind also als Verpflichtung der Exekutive durch die Legislative zu verstehen. Dabei stellen sich u. a. die Fragen, welche Institutionen beteiligt sind (und in welcher Form), wo die Federführung liegt und wer die Gesamtverantwortung trägt.

Um sicherzugehen, dass mit den geplanten Maßnahmen die Klimaschutzziele erreicht werden, muss sich die Regierung regelmäßig fragen, **WIE GUT** ihre Klimaschutzplanung ist und ob es Nachsteuerungsbedarf gibt. Aus diesem Grund etablieren die Klimaschutzgesetze Pflichten zur **Überprüfung der Zielerreichung** und zur **Berichterstattung**. Die Berichte sind regelmäßig zu übermitteln (meist dem Parlament) und der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen. Sie zeigen die Emissionsentwicklung für den Berichtszeitraum auf, vergleichen sie mit den anvisierten Zielen und bewerten häufig die Effektivität der ergriffenen Maßnahmen.

Da Klimaschutz als Querschnittsaufgabe viele Sektoren betrifft und von gesamtgesellschaftlichem Interesse ist, regeln die Klimaschutzgesetze auch, **WEN** die Regierung in die Gestaltung und Überprüfung der Klimapolitik einbeziehen soll. In den bestehenden Gesetzen sind dies zunächst **beratende Expertengremien**, die per Gesetz zu diesem Zweck geschaffen werden. Sie sind regelmäßig von der Regierung im Rahmen der Klimaschutzplanung zu konsultieren und überprüfen die Klimapolitik der Regierung. Darüber hinaus können Klimaschutzgesetze die Beteiligung der **Öffentlichkeit** und von **Interessenvertretern** regeln.

Allen **untersuchten Klimaschutzgesetzen** ist gemeinsam, dass sie als **Rahmengesetze** entscheidende Parameter für die nationale Politik festlegen. Dabei nehmen nicht alle Länder auch alle Kernelemente auf, aber viele. Die folgenden Abschnitte zeichnen die entsprechenden Unterschiede und Gemeinsamkeiten für die wichtigsten Elemente nach.

3.1 Klimaschutzziele

Für alle untersuchten Mitgliedstaaten gelten aufgrund europäischer Vorgaben und Selbstverpflichtungen **quantifizierte Minderungsziele** für THG-Emissionen. Vor diesem Hintergrund haben Finnland, das Vereinigte Königreich und Frankreich diese Ziele auch in ihren Klimaschutzgesetzen rechtlich verankert. Das Vereinigte Königreich und Frankreich sehen zudem **Emissionsbudgets** zur Konkretisierung ihrer Minderungsziele vor. Irland und Schweden haben **qualifizierte Klimaschutzziele** im Gesetz festgeschrieben, im Fall von Schweden kombiniert mit Verfahrensvorgaben für die Festlegung konkreter quantifizierter Minderungsziele. Einige Mitgliedstaaten – so etwa Frankreich und Irland – haben nach Verabschiedung des Pariser Klimaschutzübereinkommens 2015 eine Überprüfung ihrer Klimaschutzziele angekündigt.

Tabelle 2: Übersicht über die Klimaschutzziele und Emissionsbudgets in den Klimaschutzgesetzen der EU-Mitgliedstaaten

© WWF (Quelle: Ecologic Institut)

UK 2008	Dänemark 2014	Finnland 2015	Frankreich 2015	Irland 2015	Schweden 2017
quantitatives Ziel für 2050	Verfahren für Zielfestlegung durch Minister	quantitatives Ziel für 2050	quantitative Ziele für 2030 & 2050	qualitative Klimaschutzziele	qualitative Klimaschutzziele
Verfahren für Zielkorrektur		verpflichtende EU-Ziele gehen vor	Ziele für Energiesektor		Parlament legt Minderungsziele fest
nationale Emissionsbudgets für 5 Jahre			nationale Emissionsbudgets für 5 Jahre		Parlamentsbeschluss: Klimaneutralität bis 2045
Festlegung je 12 Jahre vor Beginn (Budgetperiode)			Festlegung je 10 Jahre vor Beginn (Budgetperiode)		

Qualitative Klimaschutzziele

Das **dänische Klimaschutzgesetz** benennt als Gesetzeszweck eine „emissionsarme Gesellschaft“ bis 2050, formuliert aber darüber hinaus keine verbindlichen quantitativen oder qualitativen Klimaschutzziele. Stattdessen ist in ihm ein **Mechanismus** etabliert, wonach der Minister für Energie, Versorgung und Klima regelmäßig **Klimaschutzziele**

vorschlagen muss. Das **schwedische und das irische Klimaschutzgesetz** verankern demgegenüber zumindest **qualitative Klimaziele**. So setzt sich Irland das Ziel, bis 2050 den Übergang zu einer kohlenstoffarmen, klimaresistenten und nachhaltigen Wirtschaft zu vollziehen. Nachdem die 2020-Ziele voraussichtlich verfehlt werden, gibt es allerdings Überlegungen, das Klimaschutzgesetz zu überarbeiten und sowohl ein quantitatives Minderungsziel für 2030 festzuschreiben als auch den Budgetansatz für Emissionsminderungen einzuführen.³ Mit dem schwedischen Klimaschutzgesetz sollen gefährliche Störungen im Klimasystem verhindert werden. Ergänzt werden diese gesetzlich festgelegten qualitativen Klimaziele in **Schweden** durch die vom **Parlament festzulegenden Emissionsziele**. Daher ist die Klimapolitik Schwedens aufgrund eines Parlamentsbeschlusses von 2017 darauf ausgerichtet, bis 2045 Klimaneutralität zu erreichen, also 5 Jahre bevor andere europäische Staaten dieses Ziel erreichen wollen.

Quantitative Minderungsziele

Die Klimaschutzgesetze in Finnland, im Vereinigten Königreich und in Frankreich legen **quantitative Minderungsziele** für Treibhausgasemissionen fest. Das **finnische Klimaschutzgesetz** schreibt eine Minderung um **mindestens 80 % bis 2050** im Vergleich zu 1990 vor, wobei ggf. stärkere Ziele aufgrund europäischer oder internationaler Vorgaben vorgehen. Dies ist in zweierlei Hinsicht relevant: Zum einen ist die Klimapolitik Finnlands damit auch auf die europäischen Zwischenziele auszurichten. Zum anderen bedarf es bei sich ändernden europäischen und internationalen Vorgaben **keiner Gesetzesänderungen**, um diese Vorgaben, sollten sie ambitionierter sein, als Ziel für die nationale Klimapolitik zu übernehmen.

Budgetansatz für Emissionsminderungen

Das Klimaschutzgesetz des **Vereinigten Königreichs** formuliert wie das finnische Klimaschutzgesetz das quantitative Minderungsziel von 80 % bis 2050 im Vergleich zum Basisjahr 1990, etabliert aber gleichzeitig sowohl einen **Mechanismus zur Korrektur des Ziels** als auch die Pflicht zur Festlegung von **5-jährigen Emissionsbudgets** („carbon budgets“) (siehe dazu auch den Exkurs im folgenden Abschnitt). Das Emissionsbudget gibt vor, wie viele Treibhausgase innerhalb eines

3 House of Oireachtas (2019): Report of the Joint Committee on Climate Action, abrufbar unter https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/committee/dail/32/joint_committee_on_climate_action/reports/2019/2019-03-28_report-climate-change-a-cross-party-consensus-for-action_en.pdf

Budgetzeitraums von 5 Jahren emittiert werden dürfen. Die Emissionsbudgets werden jeweils 12 Jahre vor Beginn der Budgetperiode festgelegt. Sie werden von der Regierung erarbeitet und dem Parlament zur Entscheidung vorgelegt. Der Ausschuss für Klimawandel nimmt bei der Festlegung der Emissionsbudgets eine beratende Funktion ein. Weicht die Regierung von seinen Empfehlungen ab, so muss sie dies begründen. Inspiriert durch diese Regelung hat auch **Frankreich** den Budgetansatz gesetzlich verankert (und im Entwurf in Neuseeland ist er ebenso enthalten). Zusätzlich zu den **quantitativen Minderungszielen für 2050 und 2030** sieht auch das französische Energiewendegesetz **5-jährige Emissionsbudgets** vor, die jeweils 10 Jahre vorher festzulegen sind. Diese Emissionsbudgets werden im Unterschied zu Großbritannien, wo das Parlament zuständig ist, in Frankreich per Dekret verabschiedet. Ergänzend zu den THG-Minderungszielen legt Frankreich in seinem „Energiewendegesetz“ Ziele für den Energiesektor fest, so etwa zum Ausbau des Anteils erneuerbarer Energien und zur Reduktion des Anteils von Atomenergie am Energiemix.

Von den Nachbarn lernen

» Anpassung der Klimaschutzziele

Um die Klimaschutzziele stetig an sich verändernde europäische und internationale Vorgaben anzupassen, kann entweder gesetzlich ein Vorrang von strengeren europäischen und internationalen Minderungszielen festgelegt werden (Finnland) oder ein Mechanismus zur Zielkorrektur geschaffen werden (UK).

» Planung der Emissionsminderungen

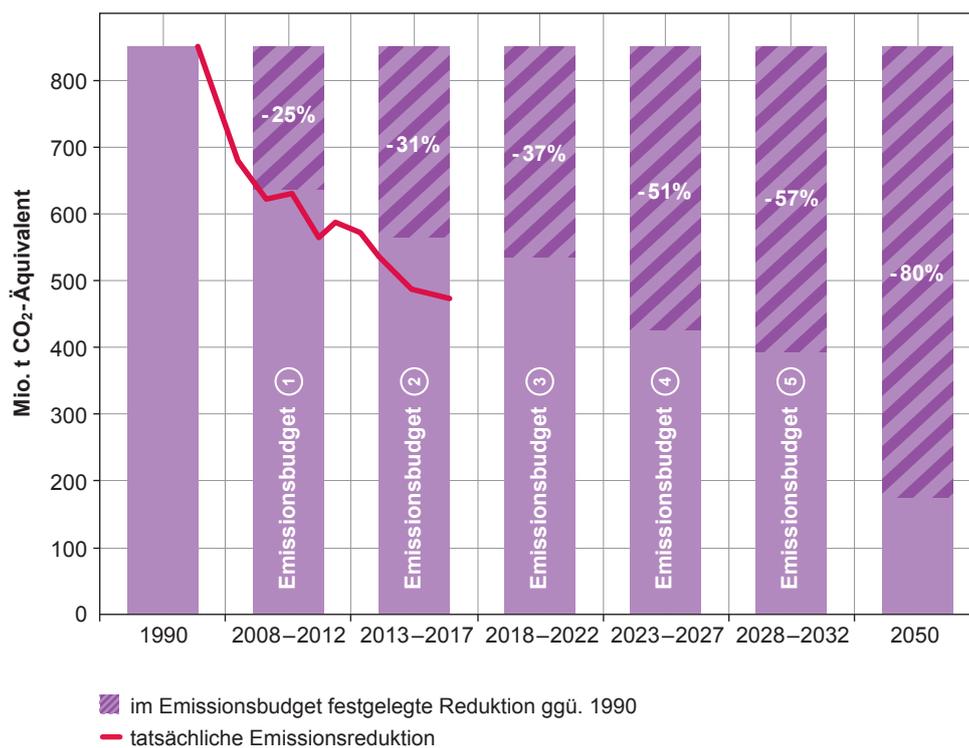
Um den Emissionsminderungspfad bis zum Jahr 2050 zu konkretisieren und Planungssicherheit herzustellen, können langfristige Klimaschutzziele durch Emissionsbudgets heruntergebrochen werden (UK und Frankreich). Emissionsbudgets ermöglichen dabei eine bessere Steuerung und Kontrolle der nationalen klimapolitischen Bemühungen, indem sie den Erfolg der ergriffenen Maßnahmen auch kurz- und mittelfristig überprüfbar machen.

3.2 Exkurs: Der Budgetansatz und seine Relevanz

Mit den Emissionsbudgets hat das Vereinigte Königreich einen **flexiblen Mechanismus** geschaffen, um sein langfristiges Klimaschutzziel für 2050 um **mittelfristige Minderungsziele** zu ergänzen und damit die langfristige Richtung durch weitere Wegweiser zu konkretisieren. Die Emissionsbudgets werden jeweils 12 Jahre im Voraus durch das Parlament festgelegt und gelten für einen Zeitraum von 5 Jahren. Mit ihnen wird in einem ersten Schritt eine **verbindliche Obergrenze für THG-Emissionen** für die 5-jährige Budgetperiode festgelegt. In einem weiteren Schritt werden dann die konkreten Maßnahmen zur Emissionsminderung geplant.

Abbildung 1: Emissionsbudgets und Emissionsentwicklungen im Vereinigten Königreich

Quelle: Fankhauser et al. (2018): 10 Years Climate Change Act
(Übersetzung WWF Deutschland)



Die Festlegung der Emissionsbudgets 12 Jahre im Voraus garantiert zum einen, dass sich die Minderungsziele am langfristigen Klimaschutzziel orientieren und nicht an aktuellen politischen Debatten. Hierdurch wird eine **sachliche, an klimapolitischen Notwendigkeiten orientierte Diskussion** ermöglicht. Zum anderen gibt es Unternehmen die notwendige **Investitions- und Planungssicherheit**. Der Mechanismus zur Festlegung von Emissionsbudgets hat sich im Vereinigten Königreich auch als krisenresistent erwiesen: Nur einen Monat nach dem Brexit-Referendum hat das Parlament das 5. Emissionsbudget für den Zeitraum von 2028 bis 2032 verabschiedet.

Das Gesetz nimmt damit einen Ansatz auf, der bereits im Kyoto-Protokoll existierte (5-Jahres-Budget 2008–2012) und parallel in der EU-Lastenteilungsentscheidung angewandt wurde (für die EU-THG-Ziele für 2013–2020). Der Ansatz bietet Sicherheit über eine quantitative Obergrenze für einen klar definierten Zeitraum und gleichzeitig Flexibilität von Jahr zu Jahr (die in der EU-Gesetzgebung jedoch klar begrenzt ist), um leichte Abweichungen ausgleichen zu können.⁴

⁴ Fankhauser et al. (2018): 10 Years Climate Change Act, S. 9.

3.3 Klimaschutzplanung

Bei der Klimaschutzplanung kann zwischen einer strategischen Planungsebene und der Maßnahmenplanung unterschieden werden. Mit Ausnahme Dänemarks ist eine Form von Klimaschutzplanung in den untersuchten Ländern in unterschiedlicher Ausprägung gesetzlich verankert. Für alle EU-Mitgliedstaaten gelten dabei seit 2018 die Vorgaben der EU Governance Verordnung.

Vorgaben auf europäischer Ebene

Die EU Governance Verordnung unterscheidet zwischen Langfriststrategien für die strategische Planung und integrierten nationalen Energie- und Klimaplänen für die Maßnahmenplanung. Deutschland ist dazu verpflichtet, alle 10 Jahre eine **Langfriststrategie** zu erstellen, die eine Perspektive von mindestens 30 Jahren hat. Die erste dieser Langfriststrategien ist bis zum 1. Januar 2020 zu erstellen und bei Bedarf nach 5 Jahren zu aktualisieren. Solche Langfriststrategien erwähnt auch das Pariser Abkommen. Zudem muss Deutschland alle 10 Jahre einen **integrierten nationalen Energie- und Klimaplan** erstellen. Der erste Entwurf musste bereits bis zum 31. Dezember 2018 der Europäischen Kommission vorgelegt werden. Auch diese Pläne sollen alle 5 Jahre aktualisiert werden. Den 5-Jahres-Zyklus sieht auch das Pariser Abkommen vor. Eine regelmäßige Überprüfung und Fortschreibung bzw. Anpassung, auch über zusätzliche Maßnahmen, ist hier bereits angelegt und verbindlich vorgeschrieben.

Da die untersuchten Klimaschutzgesetze zwischen 2008 und 2017 erlassen wurden, reflektieren sie diese Unterscheidung größtenteils noch nicht. Lediglich das finnische Klimaschutzgesetz verlangt sowohl einen lang- als auch einen mittelfristigen Klimaplan. Die Planungsinstrumente der anderen untersuchten Mitgliedstaaten lassen sich teilweise einer der beiden Planungsebenen zuordnen, teilweise nehmen sie beide Funktionen wahr. So beschreibt die britische Strategie für sauberes Wachstum sowohl konkrete Maßnahmen, mit denen die durch die Emissionsbudgets vorgegebenen Minderungsziele eingehalten werden sollen, als auch Entwicklungspfade bis 2050.

Strategische Planungsebene

Derzeit sehen nur die Klimaschutzgesetze in zwei der untersuchten Mitgliedstaaten eine strategische Planungsebene vor: das finnische Klimaschutzgesetz und das französische Energiewendegesetz. In **Finnland** beschreibt der **langfristige Klimaplan** zum einen die **zentralen Politikmaßnahmen** sowohl für den Emissionshandelssektor als auch

für die vom Emissionshandel nicht betroffenen Sektoren und zum anderen Wege, um die Minderungsziele zu erreichen. Basierend auf den Minderungszielen beschreibt der Plan zudem **Emissionsszenarien** sowie **Optionen zum Erreichen der Minderungsziele** in den unterschiedlichen Sektoren. Der Plan wird **alle 10 Jahre** vom Ministerium für Beschäftigung und Wirtschaft erarbeitet – und damit nicht vom Umweltministerium, das für den mittelfristigen Klimaplan zuständig ist – und von der **Regierung** beschlossen. In Frankreich ist die **Dekarbonisierungsstrategie** mit den Emissionsbudgets verknüpft. Sie soll die mittel- und langfristige Minderungspolitik steuern, verteilt das nationale Emissionsbudget auf unterschiedlichen Sektoren und beschreibt die sektoralen und übergreifenden Leitlinien zur Einhaltung der Emissionsbudgets.

Tabelle 3: Übersicht über die Klimaschutzplanung in den Klimaschutzgesetzen der EU-Mitgliedstaaten © WWF (Quelle: Ecologic Institut)

UK 2008	Dänemark 2014	Finnland 2015	Frankreich 2015	Irland 2015	Schweden 2017
keine separate strategische Planungsebene im Gesetz vorgesehen – integriert mit Maßnahmenplan „Strategie für sauberes Wachstum“ der Regierung von 2018 zeigt faktisch auch Entwicklungspfade bis 2050 auf	keine strategische Planungsebene im Gesetz vorgesehen	langfristiger Klimaplan mind. alle 10 Jahre Erarbeitung durch Ministerium für Beschäftigung und Wirtschaft Beschluss durch Regierung zentrale Politikmaßnahmen	nationale Dekarbonisierungsstrategie Aufteilung des Emissionsbudget auf Sektoren wegen Bindung an Budgetperioden alle 5 Jahre Verabschiedung per Dekret Veröffentlichung 10 Jahre vor Beginn Budgetzeitraum Einbindung Hoher Ausschuss für Klima ergänzt durch mehrjährige Programmplanung für Energie	keine strategische Planungsebene im Gesetz vorgesehen „Nationale Position zur Klimapolitik“ der Regierung von 2014 beschreibt den Pfad, um das 2050-Ziel zu erreichen	keine strategische Planungsebene im Gesetz vorgesehen

Maßnahmenplanung

Die Maßnahmenplanung ist in den Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgestaltet. Im **Vereinigten Königreich** ist sie stark mit den **Emissionsbudgets** verknüpft. Der zuständige Minister erarbeitet sektorspezifische „*proposals and policies*“ zur Einhaltung der Emissionsbudgets und legt diese dem Parlament vor. Zuletzt hat die Regierung dies 2017 im Rahmen der „Strategie für sauberes Wachstum“ getan, die Maßnahmen bis 2032 unter anderem für die Industrie, den Gebäudebereich und den Verkehrssektor benennt. Die Regierung muss solche „*proposals and policies*“ alle 5 Jahre erarbeiten, da sie jeweils 12 Jahre vor Beginn der 5-jährigen Budgetperiode vorliegen müssen. Großbritannien hat seine „Strategie für sauberes Wachstum“ trotz des Schwerpunkts auf 2032 zusätzlich formell als seine „Langfriststrategie“ im Rahmen des Pariser Abkommens eingereicht.

In **Finnland** erarbeitet das Umweltministerium einmal pro Legislaturperiode – und damit alle 4 Jahre – einen **mittelfristigen Klimaplan**, der für die Sektoren jenseits des Emissionshandels einen **Aktionsplan mit Maßnahmen** umfasst und von der Regierung beschlossen wird. In Schweden und Irland ähneln sich die Vorgaben für die Maßnahmenplanung. In **Schweden** erstellt die Regierung alle 4 Jahre einen **Aktionsplan für Klimapolitik** mit Informationen zu laufenden und geplanten Emissionsminderungsmaßnahmen. In **Irland** bereitet der zuständige Minister mindestens alle 5 Jahre einen **nationalen Minderungsplan** vor, der generelle und sektorale Minderungsmaßnahmen festlegt und von der Regierung beschlossen wird.

Verfahren und Verantwortung

Das Verfahren für die Maßnahmenplanung unterscheidet sich zwischen den Mitgliedstaaten. Ausführliche Vorgaben macht das **irische Klimaschutzgesetz**, wonach der zuständige Minister sowohl den Entwurf des nationalen Minderungsplans **veröffentlichen** und Gelegenheit zur **Stellungnahme** geben muss als auch den Sachverständigenrat für Klimawandel einzubinden hat. Im Übrigen unterscheiden sich die Klimaschutzgesetze insbesondere danach, wer für die Erarbeitung und den Erlass des jeweiligen Plans zuständig ist. So sehen beispielsweise Finnland und Irland vor, dass der Plan durch das **zuständige Ministerium** erarbeitet und durch die Regierung beschlossen wird, während das schwedische Klimaschutzgesetz die Regierung mit der Erstellung des Aktionsplans für Klimapolitik beauftragt.

Tabelle 4: Übersicht über die Maßnahmenplanung in den Klimaschutzgesetzen der EU-Mitgliedstaaten © WWF (Quelle: Ecologic Institut)

UK 2008	Dänemark 2014	Finnland 2015	Frankreich 2015	Irland 2015	Schweden 2017
<p>Sektorspezifische „proposals and policies“ für Einhaltung der Budgetziele</p> <p>wegen Bindung an Budgetperioden alle 5 Jahre</p> <p>Erarbeitung durch Secretary of State</p> <p>Vorlage zum Parlament</p> <p>„Strategie für sauberes Wachstum“ der Regierung von 2018 konkretisiert Maßnahmen bis 2032</p>	<p>keine Maßnahmenplanung im Gesetz vorgesehen</p>	<p>mittelfristiger Plan für Klimapolitik</p> <p>alle 4 Jahre, da einmal pro Wahlperiode</p> <p>Erarbeitung durch Ministerium für Umwelt</p> <p>Beschluss durch Regierung</p> <p>Aktionsplan mit Maßnahmen für Sektoren jenseits des Emissionshandels</p>	<p>Maßnahmenplanung gesetzlich nicht vorgesehen</p>	<p>nationaler Minderungsplan</p> <p>mind. alle 5 Jahre</p> <p>Entwicklung durch Minister</p> <p>Genehmigung durch Regierung</p> <p>Veröffentlichung des Entwurfs</p> <p>Einbindung Sachverständigenrat</p> <p>Festlegen von generellen und sektoralen Minderungsmaßnahmen</p>	<p>Aktionsplan für Klimapolitik</p> <p>alle 4 Jahre</p> <p>Erstellen durch Regierung</p> <p>Informationen zu laufenden und geplanten Emissionsminderungsmaßnahmen</p>

Sektorverantwortung

Ob und inwieweit die betroffenen Sektoren in die Verantwortung genommen werden, unterscheidet sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat. Die meisten der untersuchten Mitgliedstaaten beschränken sich auf die Vorgabe, dass **sektorale Minderungsmaßnahmen** in den Plänen benannt und entsprechend auch im Rahmen der **Berichterstattung** bewertet werden müssen. Das **finnische Klimaschutzgesetz** geht hierüber insofern hinaus, als es den betroffenen Ministerien Aufgaben zuweist. Demnach müssen sie den ihren Sektor betreffenden Teil des langfristigen wie mittelfristigen Klimaplan vorbereiten und für ihren Bereich die erforderlichen Informationen für die jährliche Berichterstattung übermitteln. Das Klimaschutzgesetz des **Vereinigten Königreiches** sieht zwar **Emissionsbudgets** vor, die unter Berücksichtigung der Potenziale der betroffenen Sektoren errechnet werden, sieht aber nicht vor, dass

diese Emissionsbudgets – oder die „proposals and policies“ – auf die betroffenen **Sektoren** heruntergebrochen werden. Im Unterschied hierzu sieht das **französische Energiewendegesetz** vor, dass die Emissionsbudgets durch die nationale Dekarbonisierungsstrategie **auf die Sektoren verteilt** werden. Hierdurch wird es möglich, Zielverfehlungen einzelnen Sektoren zuzuweisen, auch wenn diese Verfehlungen momentan keine Konsequenzen nach sich ziehen.

Der Status quo muss daher auch in den bestehenden Gesetzen an die zukünftigen Herausforderungen angepasst werden. So zeigt etwa die Entwicklung der Emissionen im Vereinigten Königreich gegenüber den gesetzten Budgets grundsätzlich gute Fortschritte auf. Allerdings ähnelt das Muster jenem Deutschlands: Auch hier sind die bisherigen Reduktionen vor allem im Energiebereich erzielt worden, wohingegen in Verkehr, Gebäuden und Landwirtschaft (Nicht-ETS-Bereich) nachgesteuert werden muss. Diese Sektoren sind in der EU-Gesetzgebung mit einem separaten nationalen Ziel belegt, weil Energie und Industrie weitgehend im Emissionshandelssystem (ETS) erfasst sind (Klimaschutzverordnung EU 2018/842). Es drohen daher zusätzliche Kosten durch eventuellen Zertifikatskauf, wenn die Emissionen hier nicht gleichermaßen gesenkt werden können. Das bedeutet, dass Gesetze, die diese Sektoren nicht dezidiert in die Verantwortung nehmen, ggf. nachbearbeitet werden müssen.

Von den Nachbarn lernen

» Planungsebenen

Sowohl die strategische Planungsebene als auch die Maßnahmenplanung sind aufgrund der EU Governance Verordnung verpflichtende Elemente der nationalen Klimapolitik. Die meisten untersuchten Gesetze sehen sowohl eine langfristige Planung wie auch regelmäßige, kurzfristigere Umsetzungspläne mit konkreten Maßnahmen vor.

» Verantwortungsverteilung

Um die verantwortlichen Ministerien in die Klimaschutzplanung einzu beziehen, können sie zur Vorbereitung der ihren Sektor betreffenden Teile der Strategie bzw. des Plans verpflichtet werden (Finnland). Zudem können Minderungsziele im Rahmen der Planung auf die Sektoren heruntergebrochen werden (Frankreich). Auch die Gesetze anderer Mitgliedstaaten werden sich ggf. in Zukunft stärker mit dem Fortschritt in Nicht-ETS-Sektoren beschäftigen müssen.

3.4 Zielüberprüfung: Monitoring und Berichtspflichten

Die untersuchten Klimaschutzgesetze sehen zur Zielüberprüfung Monitoring- und Berichtspflichten vor, wobei nur das finnische Klimaschutzgesetz die Monitoringpflicht ausführlich beschreibt. Die Berichte sind in der Regel dem Parlament zu übermitteln und der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen, wodurch **Transparenz** hergestellt und damit eine **politische Debatte** ermöglicht wird. Zusätzliche Berichtspflichten bestehen auch aufgrund europäischer und internationaler Vorgaben.

Vorgaben auf europäischer Ebene

Zum einen etabliert die **EU Governance Verordnung** für die integrierten nationalen Klima- und Energiepläne Monitoring- und Berichtspflichten, in deren Rahmen auch zu Maßnahmen und erwarteten Effekten (etwa bei der THG-Einsparung) berichtet werden muss. Zum anderen integriert sie bereits zuvor auf Grundlage der sog. **EU Monitoring Verordnung** (EU/525/2013) bestehende Pflichten zur Sammlung und Übermittlung von Treibhausemissionen und bringt sie mit den Vorgaben des Pariser Klimaschutzübereinkommens in Einklang.

Zeitschiene für Berichterstattung

Alle sechs untersuchten Länder sehen **jährliche Fortschrittsberichte** vor. Sowohl Dänemark als auch Schweden, Irland und das Vereinigte Königreich senden einen **Bericht an ihr Parlament**, wobei sich sowohl der Inhalt des Berichts als auch die Zuständigkeit für den Bericht unterscheiden. So ist die Berichtspflicht in **Schweden und Irland** der **Regierung** auferlegt, während in **Dänemark** der Minister für Energie, Versorgung und Klima und im **Vereinigten Königreich** der Umwelt- und Ernährungsminister zuständig ist. Erwähnenswert ist die Verbindung der jährlichen Berichtspflicht mit der Vorlage des **Haushaltsentwurfs** in **Schweden**. In **Frankreich**, wo das Energiewendegesetz bisher keine jährlichen Berichtspflichten kannte, wurden diese nun dem im November 2018 einberufenen **Hohen Rat für Klima** auferlegt.⁵

⁵ Siehe <https://www.strategie.gouv.fr/espace-presse/conseil-climat-debute-travaux>.

Tabelle 5: Übersicht über Monitoring und Berichtspflichten in den Klimaschutzgesetzen der EU-Mitgliedstaaten

© WWF (Quelle: Ecologic Institut)

UK 2008	Dänemark 2014	Finnland 2015	Frankreich 2015	Irland 2015	Schweden 2017
jährlicher Bericht zu Emissionen durch Umweltminister	jährlicher Bericht durch Minister	Umsetzungsmonitoring durch Regierung	jährlicher Bericht durch Hohen Rat für Klima	jährlicher Bericht durch Regierung	jährlicher Bericht durch Regierung
Vorlage bei Parlament	Bewertung durch Klimarat	jährlicher Bericht durch Regierung	Stellungnahme alle 5 Jahre durch Hohen Rat für Klima	Jahresbericht und regelmäßige Überprüfung durch Beirat	Vorlage mit Haushaltsentwurf
Endbericht nach Budgetperiode		Bericht alle zwei Jahre inkl. Bewertung Politikmaßnahmen			

Inhalt der Klimaberichte

Die Berichtspflichten umfassen in der Regel die **Entwicklung der nationalen THG-Emissionen** sowie **Prognosen für die Zukunft**. Zudem wird darüber informiert, ob die **nationalen Klimaziele** erreicht werden. Die Klimaschutzgesetze in **Dänemark und Irland** verlangen überdies explizit eine Bewertung der nationalen Klimapolitik im Hinblick auf die **internationalen Verpflichtungen** des Landes. Die **französische Berichtspflicht** geht insofern über die anderen Berichtspflichten hinaus, als die Fortschrittsberichte auch Angaben zu den **öffentlichen Ausgaben** für die Klimapolitik enthalten müssen.

Zusätzlich zu den jährlichen Berichten ist im **Vereinigten Königreich** noch ein Bericht zum **Ende jeder Budgetperiode** vorgesehen. Das **finnische Klimaschutzgesetz** verlangt alle 2 Jahre einen ausführlicheren Bericht, der auch Informationen zur **Umsetzung der Politikmaßnahmen** aus dem mittelfristigen Klimaplan enthält. In **Frankreich** nimmt der **Hohe Rat für Klima** jeweils 6 Monate vor Veröffentlichung eines neuen Emissionsbudgets – und damit alle 5 Jahre – zur **Einhaltung der bisherigen Emissionsbudgets** und zur **Umsetzung der Dekarbonisierungsstrategie** Stellung.

Verzahnung mit unabhängigem Expertengremium

Die Berichtspflichten seitens der Regierung oder des zuständigen Ministers gegenüber dem Parlament sind in manchen Ländern mit den **Berichten durch unabhängige Expertengremien** verzahnt. So sieht das **dänische Klimaschutzgesetz** vor, dass sich der Minister für Energie, Versorgung und Klima in seinem jährlichen Bericht zu den Empfehlungen des Klimarates positioniert.

Von den Nachbarn lernen

» Berichtsvorlage

Um den Stellenwert der Klimapolitik hervorzuheben und der Verbindung zwischen Klima- und Budgetpolitik Rechnung zu tragen, wird der Umsetzungsbericht in Schweden zusammen mit dem Haushaltsentwurf dem Parlament vorgelegt.

» Inhalt des Berichts

In allen Mitgliedstaaten sind jährliche Berichte vorzulegen, die die Entwicklung der THG-Emissionen erfassen. Zusätzlich ist teilweise zum Status der Zielerreichung (z. B. in Dänemark und Finnland), zu prognostizierten Emissionsminderungen (z. B. in Schweden) oder zur Notwendigkeit weiterer Maßnahmen (z. B. Schweden und Finnland) zu berichten.

3.5 Einbindung eines unabhängigen Expertengremiums

Mit Ausnahme von **Schweden**, wo der dortige Rat für Klimapolitik **nicht im Klimaschutzgesetz selbst verankert** ist, sondern per Verordnung eingesetzt wurde, sehen die Gesetze in den untersuchten Mitgliedstaaten die Schaffung eines **unabhängigen Expertengremiums** vor. Diese haben jeweils sowohl eine **überwachende als auch eine beratende Funktion**. Finnlands Klimarat hat zusätzlich den Auftrag, wissenschaftliche Informationen zum Klimawandel zu sammeln. In den letzten Jahren hat sich herausgestellt, dass die Einbindung eines Expertengremiums in Planung und Monitoring der Klimapolitik die Debatte fördert. Darüber hinaus zeigte sich, dass eine gewisse Ausstattung erforderlich ist, damit das Expertengremium seinen Aufgaben gerecht werden kann. Daher hat der französische Präsident im November 2018 den Hohen Rat für Klimapolitik einberufen, der den bisherigen Sachverständigenausschuss für die Energiewende faktisch ersetzt.⁶

Funktion des Gremiums

Die **Beratungsfunktion** wird durch **Konsultationen** bei der Gestaltung der Klimapolitik abgesichert. So muss die Empfehlung des **britischen Ausschusses für Klimawandel** zu den Emissionsbudgets berücksichtigt werden und der Minister für Energie, Versorgung und Klima in seinem jährlichen Bericht zu den Empfehlungen des **dänischen Klimarates** Stellung nehmen. Besonderes Gewicht wird dem britischen Ausschuss für Klimawandel bei der Festlegung der Emissionsbudgets gegeben. Die Regierung muss eine öffentliche Stellungnahme abgeben, wenn sie von den Empfehlungen des Ausschusses abweicht. Die **Überwachungsfunktion** mündet in allen untersuchten Mitgliedstaaten in **Berichtspflichten**. Dabei werden die Berichte regelmäßig der Öffentlichkeit zugänglich gemacht und der Regierung oder dem zuständigen Minister, teilweise auch dem Parlament, übermittelt. So wird der jährliche Bericht des **irischen Sachverständigenrates für Klimawandel** dem Umweltminister übermittelt und zusätzlich veröffentlicht. Der **britische Ausschuss für Klimawandel** hingegen legt dem Parlament jährlich einen Fortschrittsbericht vor, zu dem der Umweltminister im Parlament Stellung nehmen muss. Der Fortschrittsbericht ist jährlich vorzulegen und enthält Informationen zum Fortschritt bei den Emissionsminderungen und eine Einschätzung dazu, ob das Emissionsziel erreicht wird. Alle zwei Jahre werden die getroffenen Maßnahmen zusätzlich bewertet.

6 Siehe <https://www.strategie.gouv.fr/espace-presse/conseil-climat-debute-travaux>.

Tabelle 6: Unabhängige Expertengremien in den EU-Mitgliedstaaten

© WWF (Quelle: Ecologic Institut)

UK 2008	Dänemark 2014	Finnland 2015	Frankreich 2015	Irland 2015	Schweden 2017
<i>Committee on Climate Change (CCC)</i>	<i>Klimarådet</i>	<i>Suomen ilmastopaneeli</i>	<i>Haut-Conseil pour le Climat</i> <i>zuvor: Comité d'Experts pour la Transition Énergétique</i>	<i>Climate Change Advisory Council</i>	<i>Klimatpolitiska Rådet</i>
Ausschuss für Klimawandel 8 Mitglieder Benennung durch nationale Behörden Sekretariat Haushalt Beratung und Überwachung Ausschuss angehalten, Öffentlichkeit einzubeziehen	Klimarat Vorsitzender + 6 Mitglieder Benennung durch Minister Sekretariat Beratung und Überwachung Konsultation und Einsetzung Gremium aus Interessensvertretern	Finnlands Klimarat Informationsbeschaffung, Beratung und Überwachung Aufgaben und Zusammensetzung durch Regierungserlass	Hoher Rat für Klima Vorsitzender + 12 Mitglieder Sekretariat Überwachung und Beratung Einbindung anderer Gremien wie des politisch besetzten nationalen Rats für den ökologischen Übergang	Sachverständigenrat für Klimawandel Vorsitzender + 8-10 Mitglieder 4 Mitglieder qua Amt Benennung durch Regierung Entlassung möglich EPA als Sekretariat Beratung und Überwachung	Verordnung zum Klimarat Vorsitzender, Stellvertreter + max. 6 Mitglieder Benennung durch Regierung auf Vorschlag des Klimarats Sekretariat Überwachung und Bewertung der Klimapolitik

In manchen Mitgliedstaaten trägt das unabhängige Expertengremium zudem zur **öffentlichen Debatte** bei. So benennt das **dänische Klimaschutzgesetz** dies ausdrücklich als eine der Aufgaben des Klimarates und verpflichtet den Klimarat zu diesem Zweck zur Konsultation der relevanten Stakeholder sowie zur Berücksichtigung von deren Arbeiten und Analysen.

Einbindung von Öffentlichkeit und Interessenvertretern

Sowohl das britische als auch das schwedische und das dänische Klimaschutzgesetz weisen dem unabhängigen Expertengremium die Aufgabe zu, eine öffentliche Debatte zu führen. Der **britische Ausschuss für Klimawandel** wird gesetzlich angehalten, die Öffentlichkeit in die Ausübung seiner Aufgaben einzubeziehen. Ähnlich wird auch der schwedische Klimarat dazu verpflichtet, zu einer gesellschaftlichen Diskussion über die Klimapolitik beizutragen, ohne jedoch klare Vorgaben über die Art und Weise zu machen. Demgegenüber sind die Vorgaben im **dänischen Klimaschutzgesetz** weitgehender und konkreter. Die Aufgabenbeschreibung für den Klimarat enthält ausdrücklich den **Beitrag zur öffentlichen Debatte**, was durch die Pflicht konkretisiert wird, die relevanten Parteien zu konsultieren und bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben die Arbeiten von Wirtschaft, Sozialpartnern und Zivilgesellschaft einzubeziehen. Zudem setzt der Klimarat ein **Gremium mit Interessenvertretern** ein, das sich etwa aus Industrieverbänden, Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen, Kommunen und Regionen zusammensetzt. Über die Konsultation dieses Gremiums können die Positionen der Interessenvertreter in die Arbeit des Klimarats einbezogen werden.

Zusammensetzung des Gremiums

Zusammensetzung und Benennung des Expertengremiums unterscheiden sich zwischen den Mitgliedstaaten. Die **Anzahl der Mitglieder** schwankt zwischen sechs Mitgliedern und einem Vorsitzenden in Dänemark und zehn Mitgliedern und einem Vorsitzenden in Irland, das finnische Klimaschutzgesetz macht zur Mitgliederzahl keine Vorgaben. Der neu einberufene Hohe Rat für Klima in Frankreich ist mit 13 Mitgliedern am größten. Alle Expertengremien setzen sich aus Experten und nicht etwa Vertretern unterschiedlicher Interessengruppen zusammen. So legt das finnische Klimaschutzgesetz besonderen Wert darauf, dass die Mitglieder unterschiedliche Forschungsfelder abdecken. Das britische Klimaschutzgesetz benennt **Erfahrung und Fachkenntnisse** als Hauptkriterien für die Auswahlentscheidung. Die **Benennung der Mitglieder** erfolgt in allen untersuchten Mitgliedstaaten durch die Exekutive – entweder wie in Dänemark durch den zuständigen Minister, wie in Irland durch die Regierung oder wie im Vereinigten Königreich durch unterschiedliche nationale Behörden. In Schweden folgt die Regierung bei der Benennung der Mitglieder dem Vorschlag des Klimarates. Erwähnenswert ist die Regelung des irischen Klimaschutzgesetzes, wonach die Chefs von vier Behörden **Mitglieder qua Amt** sind. Zudem benennen das irische

und das britische Klimaschutzgesetz auch Gründe für die **Entlassung** von Mitgliedern. In der Regel werden die Mitglieder für 4 oder 5 Jahre ernannt, wobei die Amtszeit einmal verlängert werden kann. In Schweden ist die **Amtszeit** grundsätzlich auf 3 Jahre begrenzt, für den Vorsitzenden auf 6 Jahre.

Ausstattung des Gremiums

Die Ausstattung des Klimarats mit **finanziellen und personellen Ressourcen** unterscheidet sich zwischen den untersuchten Mitgliedstaaten. So ist der britische Ausschuss für Klimawandel eine öffentliche Einrichtung mit eigenem Haushalt und einem **Sekretariat** mit etwa 30 Mitarbeitern. Auch in Dänemark und Irland wird das jeweilige Expertengremium durch ein Sekretariat unterstützt, wobei in Irland die Umweltschutzagentur die Aufgaben des Sekretariats wahrnimmt. In **Frankreich** haben die Mitglieder des bisherigen Sachverständigenausschusses für die Energiewende ihre Aufgabe unentgeltlich wahrgenommen und konnten nicht auf ein Sekretariat zurückgreifen. Dies hat sich mit der Einsetzung des Hohen Rates für Klima geändert. Er wird nicht nur über ein eigenes Sekretariat verfügen, sondern auch über ein eigenes Budget, etwa zur Beauftragung externer Studien.

Von den Nachbarn lernen

» Zusammensetzung

Die unabhängigen Gremien setzen sich in allen untersuchten Mitgliedstaaten nicht aus Interessenvertretern, sondern aus Experten zusammen, die auf Grundlage von Qualifikation, Fachkenntnis und Erfahrung (Irland) bzw. qua Amt ausgewählt werden. Allerdings werden weitere Stakeholder teilweise von den Gremien selbst einbezogen.

» Ausstattung

Um das Gremium arbeitsfähig zu machen, kann es teilweise auf ein Sekretariat zurückgreifen (Dänemark, Irland, Schweden, Vereinigtes Königreich), hat einen eigenen Haushalt (Vereinigtes Königreich) oder kann externes Fachwissen über Ad-hoc-Ausschüsse (Dänemark) einbeziehen.

» Transparenz

Damit den Berichten des Gremiums ausreichend Aufmerksamkeit zuteilwird, werden die Berichte veröffentlicht. Im Vereinigten Königreich werden sie dem Parlament übermittelt, vor dem der/die Umweltminister/in dann Stellung nehmen muss.

» Beteiligung

Um die Debatte zur Klimapolitik zu kanalisieren und Positionen transparent zu machen, kann eine Konsultation der Klimapläne – jeweils im Entwurf – durch das zuständige Ministerium vorgeschrieben werden (Irland und Finnland) oder das unabhängige Beratergremium zum Dreh- und Angelpunkt der öffentlichen Debatte gemacht werden (Dänemark).

3.6 Übersicht der Kernelemente in den EU-Klimaschutzgesetzen

Ein Vergleich der untersuchten Klimaschutzgesetze in den EU-Mitgliedstaaten zeigt, dass sich viele Kernelemente durchgesetzt haben und häufig ähnliche Regelungen getroffen wurden. Das gilt vor allem für die Berichtspflichten und die Einsetzung eines beratenden Expertengremiums. Daneben gibt es einige Kernelemente, die zwar in den meisten Klimaschutzgesetzen angelegt, aber im Einzelnen von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich ausgestaltet wurden. Dies gilt etwa für die Klimasziele und für die Klimaschutzplanung.

Tabelle 7: Übersicht über die gesetzlich verankerten Kernelemente in den untersuchten Klimaschutzgesetzen © WWF (Quelle: Ecologic Institut)

	UK 2008	Dänemark 2014	Finnland 2015	Frankreich 2015	Irland 2015	Schweden 2017
Ziele	Minderungsziel für 2050	Verfahren für Zielfestlegung	Minderungsziel für 2050	Minderungsziele für 2030 u. 2050	qualitative Klimaschutzziele	qualitative Klimaschutzziele
Emissionsbudgets	5-jährige Budgets	Ansatz nicht vorgesehen	Ansatz nicht vorgesehen	5-jährige Budgets	Ansatz nicht vorgesehen	Ansatz nicht vorgesehen
strategische Planung	gesetzlich nicht verankert	gesetzlich nicht verankert	Langfristiger Klimaplan	Dekarbonisierungsstrategie	gesetzlich nicht verankert	gesetzlich nicht verankert
Maßnahmenplan	Vorschläge und Politiken	gesetzlich nicht verankert	Mittelfristiger Klimaplan	gesetzlich nicht verankert	nationaler Minderungsplan	Aktionsplan für Klimapolitik
Sektorverantwortung	keine Sektorvorgaben	keine Sektorvorgaben	Pflichten der Ministerien für Klimaschutzplanung, Berichterstattung und Umsetzung	Dekarbonisierungsstrategie verteilt Emissionsbudgets auf wichtige Sektoren	Berichterstattung zu sektoralen Minderungsmaßnahmen	keine Sektorvorgaben
Berichte	jährlicher Bericht durch Minister	jährlicher Bericht durch Minister	jährlicher Bericht durch Regierung	jährlicher Bericht durch Hohen Rat für Klima	jährlicher Bericht durch Regierung	jährlicher Bericht durch Regierung
Experten-gremium	Ausschuss für Klimawandel	Klimarat	Finnlands Klimarat	Hoher Rat für Klima	Sachverständigenrat für Klimawandel	Klimarat per Verordnung eingesetzt
Beteiligung Interessensvertreter	Ausschuss angehört Öffentlichkeit zu involvieren	Beteiligung Interessensvertreter durch Klimarat	gesetzlich nicht verankert	Beteiligung Interessensvertreter über Konsultation des nationalen Rats für den ökologischen Übergang	gesetzlich nicht verankert	gesetzlich nicht verankert

4 Relevanz für Deutschland?

Klimaschutzpolitik lässt sich auch ohne gesetzlichen Rahmen betreiben. Jedoch zeigt der Trend der zunehmenden Klimaschutzgesetze in den letzten Jahren, dass diesen von vielen Regierungen ein **klarer Mehrwert** zugesprochen wird. Regierungen in diesen Ländern versprechen sich von ihnen keine Erfolgsgarantien, sondern eine Modernisierung der politischen Steuerung, größere Verlässlichkeit und nicht zuletzt mehr Investitionssicherheit für Unternehmen. Diese Attribute stünden auch der deutschen Klimapolitik gut zu Gesicht, die nach dem Verfehlen der selbstgesetzten Ziele für 2020 national wie international Glaubwürdigkeit eingebüßt hat.

Unter dem Eindruck des absehbaren Verfehlens der THG-Emissionsziele für 2020 hat nun auch die Bundesregierung entsprechend der Vorgabe im Koalitionsvertrag von 2018 Schritte hin zu einem nationalen Klimaschutzgesetz eingeleitet.⁷ Für ein mögliches deutsches Klimaschutzgesetz ist dabei eine Orientierung an den Vorgaben auf europäischer Ebene erforderlich.

Vorgaben auf europäischer Ebene

Die **EU Governance Verordnung** verpflichtet Deutschland zur Planung, Monitoring und Berichterstattung, nicht nur zur Treibhausgasemission, sondern auch zu den Fortschritten, was die Ziele im Energiebereich angeht. Zudem müssen nicht nur Zahlen, sondern auch geplante Maßnahmen und deren erwartete Effekte kommuniziert werden – sowohl in einem 5-jährigen Zyklus (Nationaler Energie- und Klimaplan), wie auch in einem 2-jährigen Rhythmus (Maßnahmen und Projektion). Auch eine Langfriststrategie – die erste mit einem Zeithorizont bis 2050 – muss verbindlich erarbeitet werden. Als zweites Gesetz ist die **Klimaschutzverordnung** (EU/2018/842) von besonderer Relevanz, da sie für jedes Land verbindliche Ziele für die nicht im EU-Emissionshandelssystem erfassten Sektoren (u. a. Transport, Gebäude, Landwirtschaft) festlegt, und zwar mit einer maximalen Zuteilung von Emissionen pro Jahr. Bei Nichterreichen gibt es eine begrenzte Verschiebungsmöglichkeit zwischen den Jahren (u. a. ein „Ausleihen“ aus Folgejahren) und eine Reihe weiterer Flexibilitäten, inkl. der Option, von anderen Mitgliedstaaten Zertifikate zuzukaufen, sofern solche angeboten werden. Bei drohender Zielverfehlung werden jedoch auch Notfallprogramme (Artikel 8) verlangt, mit denen kurzfristig Emissionen eingespart werden können.

⁷ Im Februar 2019 wurde ein entsprechender Entwurf aus dem Bundesumweltministerium der Öffentlichkeit zugespielt, der zur Frühkoordinierung im Bundeskanzleramt hatte dienen sollen – siehe etwa <https://www.cleanenergywire.org/news/environment-minister-submits-draft-climate-action-law-chancellery>

Was Deutschland in der Diskussion um ein nationales Klimaschutzgesetz aus den Erfahrungen seiner Nachbarn lernen kann

Einen Rahmen für geordnete Klimaschutzpolitik

Alle untersuchten Länder haben sich für Rahmengesetze entschieden – um Verfahren festzulegen und Verantwortung zu verteilen. Deutschland braucht ebendiese Qualitäten, um die eigene Klimapolitik zu stabilisieren und verlässlicher zu machen. Damit ersetzt ein Rahmengesetz nicht die Notwendigkeit von konkreten Maßnahmen, sondern gibt der Erarbeitung von Maßnahmenpaketen Struktur und Regelmäßigkeit und bettet sie in Überprüfungsmechanismen ein.

Klare Klimaschutzziele

Fast alle Länder haben klare quantitative 2050-Ziele und Meilensteine festgelegt. Das langfristige Ziel selbst sowie die bestehenden (und daraus abgeleiteten) Etappenziele bis 2050 können durch Übertragung ins Gesetz aufgewertet werden. Als Ergänzung hat sich der britische Ansatz bewährt, wonach diese Etappenziele auf nationale Emissionsbudgets heruntergebrochen werden. Werden diese weiter auf Sektoren heruntergebrochen, wird die Verantwortung klar verteilt und dadurch der Handlungsdruck erhöht. Dieser Budgetansatz ist auch in der EU-Gesetzgebung für die Ziele bis 2020 und für 2030 angelegt und für den Nicht-Emissionshandelsbereich sogar jahresscharf ausdifferenziert. Eine entsprechende Anwendung in einem deutschen Klimaschutzgesetz liegt daher nahe.

Regelmäßige Klimaschutzplanung

Viele Gesetze sehen als zentrales Instrument strategische Planung vor – für den Zeitraum bis 2050 ebenso wie für kürzere Zeiträume. Diese sind mit regelmäßigen Maßnahmenpaketen verbunden. Laut EU-Gesetzgebung müssen beide Elemente in 5-jährigen Zyklen aktualisiert werden. Der deutsche Klimaschutzplan 2050 dient der strategischen Planung und sieht die Verabschiedung von Maßnahmenprogrammen vor. Wird er unter Beachtung der europäischen Vorgaben in das Klimaschutzgesetz übertragen, kann zugleich ein klarer Mechanismus für seine Er- und Überarbeitung etabliert und ein Verfahren für Maßnahmenplanung aufgesetzt werden. Dieses kann dann mit den geltenden EU-Verpflichtungen in Einklang gebracht werden. Im Vereinigten Königreich ist die Ebene der Maßnahmenplanung mit der Festlegung der Emissionsbudgets verzahnt, wodurch eine Verbindung mit der Fortschrittsüberprüfung gegeben ist – ein solcher Mechanismus könnte auch in Deutschland Anwendung finden.

Jährliche Berichtspflichten

Alle untersuchten Klimaschutzgesetze sehen jährliche Berichtspflichten zur regelmäßigen Überprüfung des Fortschritts vor. Dabei kann die mediale und damit auch politische Aufmerksamkeit durch bestimmte Vorgaben erhöht werden. In Schweden wird der Jahresbericht z. B. dem Parlament zusammen mit dem Haushaltsentwurf vorgelegt, um Öffentlichkeit zu schaffen. Irland und Dänemark sehen eine Kommentierung des Jahresberichts durch ihr jeweiliges Expertengremium vor. Europäische Vorgaben bestimmen bereits die Verfahren zur Datenerfassung und Übermittlung an EU- und UN-Gremien, aber Transparenz und Aufmerksamkeit auf nationaler Ebene werden vor allem über eine regelmäßige, öffentliche Darstellung des Fortschritts hergestellt. Deutschland sollte daher ebenso jährlich im Bundestag auf höchster politischer Ebene zum Fortschritt berichten und zu den Ergebnissen Stellung beziehen. Hierbei empfiehlt es sich, auch einer unabhängigen Überprüfung Raum zu geben. Die Erfahrung mit den Berichten zum Fortschritt der Energiewende zeigt in Deutschland bisher anekdotisch wenig Erfolg.

Fortschreibung und zusätzliche Maßnahmen

Diverse Gesetze sehen vor, dass die Erkenntnisse aus den Fortschrittsberichten in die weitere Planung und Maßnahmenausgestaltung einfließen. In Schweden bewertet die Regierung im Rahmen ihres Jahresberichts, inwiefern die getroffenen Maßnahmen zum Erreichen der Klimaschutzziele ausreichen. Bei der Fortschreibung des Aktionsplans für Klimapolitik sind diese Erkenntnisse nochmals zu reflektieren. Eine solche Integration und ein Automatismus zur Definition zusätzlicher Maßnahmen sollte auch in Deutschland etabliert werden. Die EU-Gesetzgebung sieht dabei bereits vor, dass in entsprechenden Fällen Notfallprogramme etabliert werden müssen.

Sektorverantwortung

Den relevanten Ministerien kann über unterschiedliche Mechanismen die Verantwortung für die Zielerreichung in ihren Sektoren auferlegt werden. Das finnische Klimaschutzgesetz etwa etabliert eine entsprechende Bringschuld sowohl für die Klimaschutzplanung als auch für die Berichterstattung. Effektive Mechanismen zum Umgang mit Zielverfehlungen in einzelnen Sektoren können den Handlungsdruck auf die relevanten Ministerien erhöhen. Angesichts des mangelnden Fortschritts in den Bereichen, die gezielt von der EU-Klimaschutzverordnung reguliert werden, scheint ein besonderes Augenmerk auf die Verantwortung der einzelnen Politiksektoren zur Gewährleistung ausreichender Reduktionen sinnvoll. Deutschland könnte hier mit einem detaillierten Ansatz für andere Länder Anstöße zur Verbesserung ihrer eigenen Gesetze geben.

Zielverfehlung

Die Verbindlichkeit der Klimaziele ist nur dann sichergestellt, wenn ihre Verfehlung Konsequenzen hat. Als eine von mehreren möglichen Maßnahmen in der EU-Gesetzgebung ist der Zukauf von Zertifikaten aus anderen Mitgliedstaaten vorgesehen, verursacht aber entsprechende Kosten. Eine gewisse Flexibilität kann im Rahmen von mehrjährigen Budgets realisiert werden, wenn dadurch die Erfüllung im Ganzen nicht gefährdet wird. Das Vereinigte Königreich sieht vor, dass Minderungspflichten unter gewissen Voraussetzungen in die nächste Budgetperiode verschoben werden können. Allerdings wird damit gleichzeitig das in der nächsten Budgetperiode verfügbare Emissionsbudget verringert. Ein solcher Mechanismus ist auch in der EU-Klimaschutzverordnung angelegt. Ein Budgetansatz kann daher helfen, die Emissionsmenge genauer zu kontrollieren, ohne notwendigerweise zu einer unnötig starren Steuerungsmethode zu werden.

Expertengremium

Um das Monitoring der Klimapolitik zu verbessern und die klimapolitische Debatte zu versachlichen, können Expertengremien in die Zielsetzung, Planung und Berichterstattung einbezogen werden. Die weitreichendsten Einflussmöglichkeiten auf die Zielsetzung hat der britische Ausschuss für Klimawandel, der Empfehlungen zu den Emissionsbudgets abgibt. Weicht die Regierung von der Empfehlung ab, muss sie dies begründen. Damit das Expertengremium seine Aufgaben wahrnehmen kann, muss es unabhängig und mit finanziellen sowie personellen Ressourcen ausgestattet sein. In Frankreich ersetzt nun der mit einem Sekretariat und eigenem Budget ausgestattete Hohe Rat für Klima den bisherigen Sachverständigenausschuss für die Energiewende. Deutschland sollte auch ein entsprechendes unabhängiges Expertengremium berufen, das sowohl beratend wie bewertend tätig werden kann und dem entsprechende Rollen im Gesamtprozess zugewiesen werden. Die Unabhängigkeit der Energiewendemonitoringkommission kann als wertvolles Beispiel dienen, obgleich ihre Ratschläge medial (und politisch) wenig Beachtung fanden.

Partizipation

Klimaschutz als gesamtgesellschaftliche Aufgabe lebt von der Beteiligung der Öffentlichkeit und von Interessenvertretern. Eine Öffentlichkeitsbeteiligung ist schon aufgrund europäischer und internationaler Vorgaben erforderlich. Die EU Governance Verordnung fordert zudem von allen Mitgliedstaaten, einen Dialogmechanismus für klima- und energiepolitische Fragen zu etablieren, der unterschiedliche Interessenvertreter aus verschiedenen Regelungsebenen involviert. In Frankreich wird neben

dem Hohen Rat für Klima als Expertengremium auch der Rat für den ökologischen Übergang – und damit ein mit Interessenvertretern besetztes Gremium – in die Festlegung des Emissionsbudgets und die Erarbeitung der Dekarbonisierungsstrategie involviert. In Deutschland könnte mit einer Institutionalisierung des Aktionsbündnisses für Klimaschutz und klaren Beteiligungsregelungen ein effektiver Mechanismus etabliert werden, mit dem der nationale Klimaschutz auf eine breite gesellschaftliche Basis gestellt wird. Zudem sollte dem Deutschen Bundestag eine Funktion zugewiesen werden, etwa bei der regelmäßigen Fortschrittsprüfung. Durch die Einbindung unterschiedlicher Akteure kann das Gesetz auch dazu beitragen, die politische Unterstützung zu generieren, die für eine effektive Umsetzung unerlässlich ist.

Diese Empfehlungen zeigen: Deutschland kann viel aus den Erkenntnissen der Nachbarländer lernen, um die eigene Klimaschutzpolitik zu stabilisieren, zu verstetigen und somit verlässlicher zu machen, auch für Investitionen in klimafreundliche Maßnahmen. Gleichzeitig könnte Deutschland durch ein auf die neuesten EU-Vorgaben angepasstes Gesetzeswerk einen neuen Standard etablieren, der unseren Nachbarn selbst als Beispiel dient.

Relevante Literatur

- Duwe et al. (2017): "Paris compatible" governance: long-term policy frameworks to drive transformational change. A comparative analysis of national & sub-national case studies, abrufbar unter: https://www.ecologic.eu/sites/files/publication/2018/2138-governance-to-fight-climate-change-112018_0.pdf.
- Fankhauser et al. (2018): 10 Years Climate Change Act, abrufbar unter: http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2018/03/10-Years-of-the-UK-Climate-Change-Act_Fankhauser-et-al.pdf.
- House of Oireachtas (2019): Report of the Joint Committee on Climate Action, abrufbar unter: https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/committee/dail/32/joint_committee_on_climate_action/reports/2019/2019-03-28_report-climate-change-a-cross-party-consensus-for-action_en.pdf.
- IPCC (2018) Global warming of 1.5°C, abrufbar unter <https://www.ipcc.ch/sr15/>.
- Iwaszuk and Duwe (2018): 2050 Climate Strategies in EU Countries: State of Play, abrufbar unter: <https://climatedialogue.eu/sites/default/files/2018-12/Briefing Note 01 .pdf>.
- Rüdinger, Andreas (2018): Best practices and challenges for effective climate governance frameworks: A case study on the French experience, abrufbar unter: <https://www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Catalogue%20Iddri/Etude/201805-IddriStudy0318-ClimateGovernanceFrance-EN.pdf>.
- Rüdinger et al. (2018): Towards Paris-compatible climate governance frameworks, abrufbar unter: <https://www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Catalogue%20Iddri/Etude/201806-ST0418-paris%20compatible%20gov%20frameworks.pdf>
https://www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Catalogue%20Iddri/Etude/201806-ST0418-paris%20compatible%20gov%20frameworks_1.pdf.
- Sina, Stephan (2018): Klimaschutzgesetze der Bundesländer – Typen, Regelungsgehalt und Verhältnis zu einem Klimaschutzgesetz des Bundes, Europäische Zeitschrift für Umwelt- und Planungsrecht (EurUP) 2018, S. 314 ff.
- Sina, Stephan; Stockhaus, Heidi (2019): Landesklimaschutzgesetze in Deutschland. Überblick und Bedeutung für ein Klimaschutzgesetz des Bundes.

Gesetze

- Dänemark:** Lov om Klimarådet, klimapolitisk redegørelse og fastsættelse af nationale klimamålsætninger, LOV nr 716 af 25/06/2014 (Gældende)
- Finnland:** Kansallinen ilmastolaki (609/2015) astui voimaan 1.6.2015
- Frankreich:** LOI n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte
- Irland:** Climate Action and Low Carbon Development Act 2015, Number 46 of 2015
- Schweden:** Klimatlag (2017:720)
- Vereinigtes Königreich:** Climate Change Act 2008, Chapter 27

100%
RECYCLED



Unterstützen Sie den WWF

IBAN: DE06 5502 0500 0222 2222 22

Bank für Sozialwirtschaft Mainz

BIC: BFSWDE33MNZ

WWF Deutschland

Reinhardtstraße 18
10117 Berlin · Germany

Tel.: 030 311 777 700

Fax: 030 311 777 888

info@wwf.de · wwf.de



Unser Ziel

Wir wollen die weltweite Zerstörung der Natur und Umwelt stoppen und eine Zukunft gestalten, in der Mensch und Natur in Einklang miteinander leben.

wwf.de | info@wwf.de