



---

**Dokumentation**

---

**Klimaschutzgesetze weltweit**

**Klimaschutzgesetze weltweit**

Aktenzeichen: WD 8 - 3000 - 028/19  
Abschluss der Arbeit: 25.02.2019  
Fachbereich: WD 8: Umwelt, Naturschutz, Reaktorsicherheit, Bildung und  
Forschung

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

## 1. Pariser Klimaschutzübereinkommen

Das **Pariser Klimaschutzübereinkommen** vom 12. Dezember 2015 ist das erste weltweit wirksame Klimaschutzabkommen, da sich neben allen Industrie- auch erstmals alle Schwellen- und Entwicklungsländer verpflichtet haben, in Form einzureichender Selbstverpflichtungen einen Beitrag zum internationalen Klimaschutz zu leisten<sup>1</sup>:

„Zentrale Klimaschutzziele des Pariser Vertrages sind:

- den **Anstieg der Erwärmung auf deutlich unter zwei Grad Celsius gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen**,  
(Art. 2 Abs. 1: „Dieses Übereinkommen zielt darauf ab, durch Verbesserung der Durchführung des Rahmenübereinkommens einschließlich seines Zieles die weltweite Reaktion auf die Bedrohung durch Klimaänderungen im Zusammenhang mit nachhaltiger Entwicklung und den Bemühungen zur Beseitigung der Armut zu verstärken, indem unter anderem a) der Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur deutlich unter 2 °C über dem vorindustriellen Niveau gehalten wird und Anstrengungen unternommen werden, um den Temperaturanstieg auf 1,5 °C über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen, ...“.)
- die Weltwirtschaft **zwischen 2050 und 2100 treibhausgasneutral** werden zu lassen,  
(Dazu sind die Vertragsparteien „bestrebt, sobald wie möglich den weltweiten Scheitelpunkt der Emissionen von Treibhausgasen zu erreichen, [...] um in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts ein Gleichgewicht zwischen den anthropogenen Emissionen von Treibhausgasen aus Quellen und dem Abbau solcher Gase durch Senken [...] herzustellen“  
(Art. 4 Abs. 1),
- zudem sollen insbesondere auch Anpassungsmaßnahmen verstärkt werden, Finanzmittel flüsse „in Einklang mit einem Weg hin zu einer [...] emissionsarmen und gegenüber Klimaänderungen widerstandsfähigen Entwicklung“ gebracht werden und ärmere Länder (finanzielle) Unterstützungsleistungen erhalten,
- jeweilige **nationale Klimaschutzziele werden von den Staaten selbst bestimmt**, dazu müssen die Staaten **nationale Klimaschutzbeiträge** (Nationally Determined Contributions; NDCs) erarbeiten<sup>2</sup> und **hinterlegen**, „die sie zu erreichen beabsichtigen“ und für die sie „innerstaatlich Treibhausgas-Minderungsmaßnahmen ergreifen“ (Art. 4 Abs. 2), entwickelte Länder sollen sich dabei zu „absoluten gesamtwirtschaftlichen Emissionsreduktionszielen verpflichten“. Verpflichtet sind die Vertragsstaaten alle **fünf Jahre neue NDCs**

---

1 WD 8-009/18: Aktuelle Klimaschutzziele auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene. Nominale Ziele und Rechtsgrundlagen, S. 5f, abrufbar unter folgendem link  
<https://www.bundestag.de/blob/543798/743f401f49bea64a7af491c6d9a0b210/wd-8-009-18-pdf-data.pdf>

2 Im Vorfeld der Pariser Klimakonferenz sind bereits INDCs (Intended Nationally Determined Contributions) im Laufe des Jahres 2015 von den Vertragsstaaten der Klimarahmenkonvention vorgelegt worden. Diese wurden (falls bereits INDCs vorlagen) fast durchgängig als NDCs in der Folge hinterlegt. Zu einer NDC-Meldung gehören, neben dem Klimaziel selbst, auch die Darstellung der Rahmenbedingungen in den Ländern; die Einpassung in nationales Recht, die Darstellung des nationalen Klimaziels als ‚gerechtem Anteil‘ am globalen Klimaschutz. Die eingereichten NDCs sind unterschiedlich aufgebaut und z. T. schwer vergleichbar.

zu übermitteln (Art. 4 Abs. 9); diese „werden“ gegenüber dem vorherigen gemeldetem Beitrag eine „Steigerung darstellen“ (= **automatischer Ambitionsmechanismus** bzw. ein Progressionsprinzip nach Art. 4 Abs. 3).

- überprüft wird die Einhaltung der NDCs (und der vertraglichen Grundlagen) durch ein **Transparenzsystem** (Art. 4 Abs. 8; Art. 13), mit dem die Bereitstellung von Informationen der Vertragsparteien verbunden ist. Die Erarbeitung von Richtlinien dazu ist auf der Bonner Klimakonferenz 2017 erfolgt und wird fortgesetzt.<sup>3</sup> “

## 2. Datenbank zu Klimaschutzgesetzen des Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment

Auf der Seite des Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment als Gründung der London School of Economics and Political Science (LSE) im Jahr 2008 wird eine Datenbank<sup>4</sup> zur Verfügung gestellt, in der weltweit Klimaschutzgesetze und deren zentrale Inhalte recherchiert werden können. Insgesamt handelt es sich um über 1.200 Gesetze in 164 Staaten. Dabei kann es um Teilbereiche des Klimaschutzes wie etwa Energieeffizienz gehen, aber auch um umfassendere Gesetze. Die Forscher untersuchen u. a. auch die Implementierung der sich aus dem Pariser Klimaschutzabkommen ergebenden Verpflichtungen und fassen die globalen Trends der sich aus den gemeinsam mit dem Sabin Center on Climate Change Law at the Columbia Law School erfassten Daten regelmäßig zusammen, zuletzt für das Jahr 2017<sup>5</sup>. Dort heißt es:

- „Inzwischen gibt es weltweit über 1.200 klima- oder klimarelevante Gesetze, eine Verzwanzigfachung in 20 Jahren.
- Die Geschwindigkeit, mit der neue Gesetze verabschiedet werden, ist von über 100 neuen Gesetzen pro Jahr im Zeitraum 2009-13 auf rund 40 neue Gesetze im Jahr 2016 gesunken. Dies spiegelt die große Bedeutung wider, die die bestehenden Klimagesetze bereits haben.
- Die Herausforderung für die Zukunft besteht darin, bestehende Gesetze zu stärken und Lücken zu schließen, anstatt neue Rahmenbedingungen zu entwickeln. Die meisten Länder haben die Rechtsgrundlage, auf der weitere Maßnahmen aufbauen können.
- Länder mit niedrigem Einkommen sind zunehmend aktiv bei der Gesetzgebung zum Klimawandel. Ihr Fokus liegt eher auf der Klimaresilienz als auf den Emissionen.
- Der Klimawandel muss besser in die Mainstream-Entwicklungsstrategien integriert werden. Nur vier von zehn Ländern haben den Klimawandel explizit in ihre Entwicklungspläne einbezogen.
- Die Gerichte ergänzen das Handeln der Gesetzgeber, entscheiden über die Umsetzung bestehender Klimagesetze oder schaffen eine Grundlage für die Regulierung von Treibhausgasemissionen. Außerhalb der Vereinigten Staaten gab es über 250 Gerichtsverfahren, in denen der Klimawandel ein relevanter Faktor ist.

---

3 Vgl. Deutscher Bundestag (2016). Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen von Paris vom 12. Dezember 2015. BT-Drs. 18/9650 vom 20.9.2016: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/096/1809650.pdf>

4 Vgl. <http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/climate-change-laws-of-the-world/>

5 Vgl. <http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/publication/global-trends-in-climate-change-legislation-and-litigation-2017-update/>, im Original in englischer Sprache.

- Zwei Drittel der Gerichtsverfahren haben die Regulierung des Klimawandels verstärkt oder beibehalten. In einem Drittel der Fälle wurde die Politik geschwächt.“

### 3. Rechtsvergleich Klimaschutzgesetze

Ein Aufsatz von Johannes Saurer<sup>6</sup> in der Zeitschrift „Natur und Recht“ untersucht auf rechtsvergleichender Grundlage Teilaspekte der Umsetzung der internationalen Klimaschutzverpflichtungen in einigen europäischen Ländern, um diese möglicherweise als Referenzrahmen für die deutsche Gesetzgebung zu nutzen.

In der Schweiz gebe es im „Bundesgesetz über die Reduktion von CO<sub>2</sub>-Emissionen (CO<sub>2</sub>-Gesetz)“ demnach „exakte Vorgaben zu den Höchstmengen bei CO<sub>2</sub>-Emissionen von PKW, Lieferwagen und Sattelschleppern und zu den Sanktionen bei Überschreitungen (Art. 10 und Art. 13 CO<sub>2</sub>-Gesetz), zu Senkenleistungen von verbautem Holz (Art. 14 CO<sub>2</sub>-Gesetz) und zur Kompensationspflicht bei Kohle- und Gaskraftwerken (Art. 22 CO<sub>2</sub>-Gesetz).“<sup>7</sup> Kernstück der Klimapolitik sei jedoch die als Lenkungsabgabe gestaltete CO<sub>2</sub>-Abgabe auf fossile Brennstoffe, von der etwa zwei Drittel an Wirtschaft und Bürger zurückfließen und bei der solche Unternehmen, die am Emissionshandel teilnehmen, von der Abgabe ganz befreit seien.<sup>8</sup>

In Österreich habe das „Bundesgesetz zur Einhaltung von Höchstmengen von Treibhausgasemissionen und zur Erarbeitung von wirksamen Maßnahmen zum Klimaschutz“ aus dem Jahr 2011 eher rahmenhaften Charakter, das kein absolutes quantitatives Klimaschutzziel nenne und an das Pariser Abkommen und an die EU-Lastenteilungsentscheidung bzw. die EU-Lastenteilungsverordnung aus dem Jahr 2018 anknüpfe. Daraus leite sich „die sektorspezifische Festlegung von Höchstmengen von Treibhausgasemissionen in Anlage zum öKSG ab, die die Sektoren Abfallwirtschaft, Energie und Industrie, Fluorierte Gase, Gebäude, Landwirtschaft und Verkehr unterscheidet“<sup>9</sup>. Das Gesetz nenne nur „eine beispielhafte Aufzählung von möglichen Maßnahmen“ und etabliere „zur Konkretisierung ein spezifisches „Klimaschutzgesetz-Verfahren“ (§ 3 Abs. 2 öKSG)“, in dem für die einzelnen Sektoren zum Erreichen der Ziele Maßnahmen durch die verschiedenen Bundesministerien entwickelt werden sollen. Zwei ständige Gremien, nämlich das eher lenkende Nationale Klimaschutzkomitee und der eher beratende Nationale Klimaschutzbeirat, seien einzurichten und ein jährlich durch das Umweltministerium zu erstellender Fortschrittsbericht zur Einhaltung der vorgegebenen Emissionshöchstmengen vorzulegen.<sup>10</sup>

Der britische Climate Change Act (CCA) aus dem Jahr 2008 nenne als „Klimaschutzziel die Reduzierung des Kohlenstoffverbrauchs bis 2050 gegenüber 1990 um 80 %“. In Fünf-Jahres-Budgets

---

6 Johannes Saurer: Perspektiven eines Bundes-Klimaschutzgesetzes. In: NuR (2018) 40: 581–587; <https://link.springer.com/article/10.1007%2Fs10357-018-3395-1>

7 Ebd. 582.

8 Vgl. ebd.

9 Ebd. 583.

10 Vgl. ebd.

sollten im Voraus nationale CO<sub>2</sub>-Budgets erstellt werden, bei denen klimawissenschaftliche, aber auch soziale, ökonomische und rechtliche Faktoren zu berücksichtigen seien. Die CO<sub>2</sub>-Budgets oblägen dem Fachminister unter Zustimmungsvorbehalt des Parlaments. Die Umsetzungsvorschläge des Fachministers würden jeweils in einem mehrjährigen „implementation plan“ der Regierung gebündelt.<sup>11</sup> Zentrale Bedeutung habe das „Committee on Climate Change“, das als unabhängiges Expertengremium mit maximal neun, von der Regierung zu berufenden Mitgliedern ausgestattet sei. Es habe verpflichtende Beratungsfunktion bei der Änderung und Ergänzung der 2050-Ziele, der Festlegung von CO<sub>2</sub>-Budgets, der Regulierung von Treibhausgas-Emissionen des internationalen Flug- und Schiffsverkehrs und evaluiere die zentralen Fortschrittsberichte der CO<sub>2</sub>-Budgets und zur Erreichung der Klimaschutzziele Großbritanniens.<sup>12</sup> Verbesserungswürdig blieben nach einer vom Autor zitierten Studie „die Verzahnung des CCA mit einzelnen Klimaschutzinstrumenten, die Dekarbonisierung jenseits des Energiesektors (etwa in Landwirtschaft oder Flugverkehr), das unterschiedlich starke Engagement einzelner Ministerien für Fragen des Klimaschutzes und Schwächen bei konkreten Umsetzungsmaßnahmen im Bereich der Klimawandelfolgen“.<sup>13</sup>

Der Autor erinnert an die „Monitoring- und Berichtspflichten, die sich aus dem internationalen Klimaschutzrecht ergeben, etwa aus dem „Rulebook“ zur Umsetzung des Pariser Abkommens, das bei der Weltklimakonferenz COP24 Ende 2018 verabschiedet werden soll[te]. Das Rulebook soll[te] u. a. Inhalt und Verfahren zur Konkretisierung der nationalen CO<sub>2</sub>-Minderungsbeiträge, Transparenzregeln und Vorgaben zu den im Fünf-Jahres-Turnus vorgesehenen Zwischenbilanzen zur globalen CO<sub>2</sub>-Minderung enthalten“.<sup>14</sup>

Einen Rechtsvergleich bietet auch der bei Nomos erschienene Aufsatz von Michael Rodi: Die deutsche Klimaschutzplanung im Lichte einer internationalen „best practice“ Analyse von Klimaschutzgesetzgebung<sup>15</sup>. Darin fasst er überblicksartig die internationale Rechtslage zusammen:

„Überwiegend legen diese Klimaschutzgesetze eigenständige nationale Klimaschutzziele fest (alle bezogen auf das Basisjahr 1990): Frankreich: mindestens 75 % Reduktion des Treibhausgasausstoßes bis 2050; Finnland: mindestens 80 % Reduktion bis 2050, es sei denn, Finnland wird

---

11 Vgl. ebd.

12 Vgl. ebd.

13 Ebd. 584.

14 Ebd. 586f. Vgl. <https://www.bmu.de/cop24/> Die Bundesregierung bilanziert die 24. Weltklimakonferenz (Conference of the Parties, COP) vom 2. bis 14. Dezember 2018 im polnischen Katowice wie folgt: „In zwei Bereichen brachte die Konferenz große Fortschritte: Erstens hat die Staatengemeinschaft ein Regelbuch verabschiedet, das die Umsetzung des Pariser Klimaschutzabkommens ermöglicht. Zweitens gab sie das politische Signal, dass die Staaten bei den bisherigen Klimaschutzzusagen nicht stehen bleiben werden. Auf Basis der Erkenntnisse des Weltklimarats wollen Staaten ihre nationalen Klimaschutzmaßnahmen künftig – wie in Paris vereinbart – weiter verbessern.“ (zuletzt abgerufen am 25.02.2019)

15 Michael Rodi (2017): Die deutsche Klimaschutzplanung im Lichte einer internationalen „best practice“ Analyse von Klimaschutzgesetzgebung, 750-769, hier 754-757, dort auch mit den Quellennachweisen der einzelnen Gesetze in den hier nicht übernommenen Fußnoten. Abrufbar auf der Homepage des Instituts für Klimaschutz, Energie und Mobilität (IKEM) unter [https://www.ikem.de/wp-content/uploads/2017/09/Rodi\\_Klimaschutzplanung\\_2017.pdf](https://www.ikem.de/wp-content/uploads/2017/09/Rodi_Klimaschutzplanung_2017.pdf)

durch weitergehende völker- oder europarechtliche Pflichten gebunden; ähnlich Großbritannien, das dem zuständigen Minister eine Verstärkung dieses Ziels gerade auch unter Berücksichtigung internationaler Verpflichtungen ermöglicht. Weitergehend legt sich Dänemark auf 80 - 95 % Reduktion bis 2050 fest. Der irische Gesetzgeber beschreibt das Ziel („national transition objective“) für 2050 in Worten („transition to a low carbon, climate resilient and environmentally sustainable economy“). Einen anderen Ansatz wählt das Klimaschutzgesetz in Österreich: Es bezieht sich von vornherein nur auf die Umsetzung der völker- und unionsrechtlichen Verpflichtungen Österreichs. Bindende gesetzliche Zwischenziele sind in den Klimaschutzgesetzen dieser Länder regelmäßig nicht festgelegt; eine Ausnahme hierzu bildet Frankreich (mit einem 40 %-Ziel für 2030).

Ein weiteres zentrales Kernelement der Klimaschutzgesetze ist die Einrichtung eines Planungsprozesses zur Erreichung der festgelegten Ziele. Teilweise wird dabei ein Klimaanpassungsplan von einem Treibhausgasminderungsplan unterschieden (z. B. Finnland, Großbritannien und Irland). Die Planung kann einstufig (so etwa die Klimaschutzplanung in Großbritannien oder Irland mit einem Fünfjahresrhythmus) oder mehrstufig (so etwa in Finnland mit einem „long term climate change policy plan“ alle zehn Jahre sowie einen „medium-term climate change policy plan“) sein. Eine sowohl horizontal als auch vertikal umfassendere Planung führt Frankreich ein, mit einer nationalen Treibhausgasminderungsplanung sowie einer mehrjährigen Energieplanung, jeweils in einem Fünfjahresrhythmus; hinzu tritt eine regionale Klima-, Luft- und Energieplanung. Die Klimaschutzgesetze Frankreichs und Großbritanniens weichen von dem traditionellen Planungsansatz insofern ab, als sie ganz wesentlich auf eine Konkretisierung durch exekutive Rechtsakte angelegt sind (in Frankreich Dekrete der Regierung, in Großbritannien Verordnungen („order“) des zuständigen Ministers). Das österreichische Klimaschutzgesetz ersetzt - seiner föderalen Tradition entsprechend - eine zentrale nationale Klimaschutzplanung durch einen Bund-Länder-Verhandlungsprozess.

Teilweise enthalten die Klimaschutzgesetze Vorgaben für die Aufteilung der Minderungsziele nach Sektoren. Besonders weit geht hier das österreichische Klimaschutzgesetz, das für die ersten zwei Planungsperioden (2008-2012 und 2013-2020) konkrete Ziele nach Sektoren festlegt, in der zweiten Periode sogar bezogen auf einzelne Jahre und Sektoren. In Frankreich und Großbritannien ist diese Aufteilung durch entsprechende Rechtsakte der Regierung bzw. des Ministers festzuschreiben.

Erheblich unterscheiden sich die Klimaschutzgesetze bei der Beantwortung der Frage, ob und inwieweit die nationale Klimaschutzgesetzgebung bereits verbindliche Maßnahmen vorsieht oder diese der Klimaschutzplanung überlässt. Die Klimaschutzgesetze von Dänemark, Finnland, Irland und Österreich enthalten keine konkreten Maßnahmen und stellen damit allgemeine Klimaschutzgesetze in Reinform dar, also Rahmengesetze zur Festlegung einer institutionellen Strategie. Das französische Energiewendegesetz wählt als reines Artikelgesetz den entgegengesetzten Weg und implementiert unzählige konkrete Maßnahmen in Fachgesetze. Einen Mittelweg geht der britische Climate Change Act, der sich zunächst wie ein Klimaschutzgesetz in Reinform liest und anschließend sehr konkrete Maßnahmen benennt (Zertifikateregime, Abfallminderung, Plastiktüten...).

Ein relativ einheitliches Bild ergibt sich bei den untersuchten Klimaschutzgesetzen hinsichtlich der Einbeziehung von Sachverstand. Die Klimaschutzgesetze von Dänemark, Finnland, Großbritannien und Irland sehen dafür einen wissenschaftlichen Klimarat vor; im Falle Irlands werden

---

dabei die Direktoren einschlägiger staatlicher Agenturen (Energie, Landwirtschaft, ökonomisches und soziales Forschungsinstitut) von Amts wegen hinzugezogen. Besonderheiten sehen die ohnehin in ihrer Funktion abweichenden Gesetze in Frankreich und Österreich vor: hier wird der Akzent auf die pluralistische Integration von Verwaltung und Interessenvertretern gelegt (in Frankreich nur auf regionaler Ebene). Das österreichische Klimaschutzgesetz sieht in § 4 ein Nationales Klimaschutzkomitee vor, in dem auf Bundesebene hochrangige Vertreter der Bundesministerien und Interessenvereinigungen vertreten sind, sowie nach § 5 einen beratenden Nationalen Klimaschutzbeirat, der auch Vertreter von Parteien und Bundesländern umfasst.

Alle Klimaschutzgesetze sehen ein Berichts- und Monitoring-System vor. Zielverfehlungen führen aber grundsätzlich nicht zu Sanktionen für den Staat oder staatliche Untereinheiten. Gleichwohl erscheint es denkbar, dass die im Rahmen der Klimaschutzplanung vorgenommenen Konkretisierungen Rechtsfolgen nach sich ziehen. Spektakulär war insoweit eine Entscheidung des britischen High Courts vom 26. März 2010 zu den Planungen für eine dritte Startbahn des Flughafens Heathrow. Dieser hat der Planungsbehörde aufgegeben, den seit 2003 andauernden Planungsprozess auch in Hinblick auf die Zielsetzungen des Climate Change Act und die entsprechenden Konkretisierungen des zuständigen Ministers zu überarbeiten; nach dem vorliegenden Stand der Dinge ergäbe sich hier ein Widerspruch.

Zusammenfassend ergibt der internationale Rechtsvergleich eine klare Tendenz in Richtung einer allgemeinen Klimaschutzgesetzgebung.“

\*\*\*