

Ein deutsches Klimaschutzgesetz nach britischem Vorbild: Voraussetzungen einer Realisierung

Felix Schenuit und Oliver Geden

Im Anschluss an die sog. „Kohlekommission“ dürfte die Debatte über den besten Weg einer rechtlichen Verankerung klimapolitischer Reformen an Fahrt gewinnen. In der Diskussion um ein deutsches Klimaschutzgesetz wird dabei meist der „Climate Change Act“ aus Großbritannien als Vorbild herangezogen. Der Artikel zeigt, dass die Realisierungschancen eines umfassenden und einheitlichen Klimaschutzgesetzes in Deutschland zurzeit gering sind und warum Klimapolitiker wie auch Umweltverbände ein stärkeres Augenmerk auf die EU-Ebene legen sollten.

Im Rahmen des Klimaabkommens von Paris hat sich die Europäische Union auf ein ambitioniertes Emissionsminderungsziel verpflichtet. Die bisherige Bilanz der EU kann sich dabei durchaus sehen lassen. Maßgeblich verantwortlich sind dafür zwei große Mitgliedstaaten, die sich selbst auch als Vorreiter in Klimapolitik verstehen: Deutschland und Großbritannien. Obwohl sich die Bundesregierung in den internationalen Verhandlungen für ehrgeizige Ziele (1,5 bzw. 2 Grad Celsius) eingesetzt hat, ließ die klimapolitische Dynamik hierzulande in den vergangenen Jahren stark nach. Inzwischen droht nicht nur eine Verfehlung der freiwilligen nationalen Minderungsziele für 2020 und 2030, sondern auch des europarechtlich verbindlichen Ziels für die nicht in den Emissionshandel integrierten Sektoren [1]. Großbritannien hingegen hat in Europa inzwischen die klimapolitische Führungsrolle eingenommen. Dies wird vielfach auf das 2008 beschlossene Klimaschutzgesetz (Climate Change Act) zurückgeführt, das inzwischen bei Klimapolitikern und Umweltverbänden als eine Art „Goldstandard“ gilt.

Die Forderung nach Einführung eines Klimaschutzgesetzes fand früh Eingang in die deutsche Debatte. Rot-grün regierte Bundesländer wie Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein haben Klimaschutzgesetze seit 2013 sukzessive eingeführt. Forderungen nach einem nationalen Klimaschutzgesetz wurden bereits im Bundestagswahlkampf 2013 laut und von der SPD – wenn auch nur halbherzig – in die anschließenden Koalitionsverhandlungen mit der Union eingebracht. Vereinbart und schließlich auch verabschiedet wurden von der Großen Koalition jedoch lediglich das „Aktionsprogramm Klimaschutz 2020“ und der „Klimaschutzplan 2050“. Aufgrund der sich schon seit Jahren abzeichnenden Verfehlung des deutschen 40 %-Klima-



In der Diskussion um ein deutsches Klimaschutzgesetz wird häufig Großbritannien als Vorbild genommen
Bild: Fotolia | Alex

schutzziels für 2020 [2] blieb die Forderung nach einem nationalen Klimaschutzgesetz stets Teil der klimapolitischen Debatte und fand schließlich 2018 als „Gesetz zur Einhaltung der Klimaziele 2030“, das 2019 verabschiedet werden soll, doch noch Eingang in den schwarz-roten Koalitionsvertrag [3]. Da Inhalt und Form bislang nicht im Detail fixiert sind und das Projekt „Klimaschutzgesetz“ innerhalb der Regierungskoalition nicht einheitlich interpretiert wird, sollen im Folgenden die Voraussetzungen für einen derartigen Reformschritt – im Rückgriff auf das britische Vorbild – genauer analysiert werden.

Der britische „Climate Change Act“ als Vorbild

Kernbestandteil des 2008 beschlossenen Climate Change Act (CCA) ist ein langfristiges Emis-

sionsminderungsziel von 80 % bis 2050 (Basisjahr 1990). Zur Erreichung dieses Ziels schreibt das Gesetz die Festlegung von jeweils fünfjährigen Emissionsbudgets vor. Im Zusammenhang mit dem CCA wurde zudem auch das Committee on Climate Change (CCC) gegründet. In strikter Orientierung an der Erreichung des Minderungsziels für 2050 erarbeiten hier unabhängige Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler unter der Maßgabe der Kosteneffizienz jeweils Fünfjahresbudgets für Treibhausgasemissionen. Mit dem CCA wurde verankert, dass diese Emissionsbudgets jeweils 12 Jahre vor Inkrafttreten rechtlich bindend festgelegt werden müssen. Die Regierung hat nach der Veröffentlichung eines Budgets durch den CCC die Möglichkeit, Stellung zu den Vorschlägen zu beziehen und ist schließlich verpflichtet, konkrete politische Maßnahmen daraus abzuleiten. Rechtlich sieht der CCA die Möglichkeit vor, dass die Regierung

beim Festlegen der neuen Carbon Budgets begründet vom Rat des CCC abweicht. Dass sich britische Regierungen bislang stets an den Rat des CCC gehalten und dessen Vorschläge für neue Budgets angenommen haben, verdeutlicht die zentrale Rolle dieser neu geschaffenen Institution. Zusätzlich zu den Budgets veröffentlicht der CCC als Monitoring der britischen Klimapolitik jährliche Fortschrittsberichte. Auch die Regierung ist zu weiterer Berichterstattung über die Fortschritte in der Klimapolitik gegenüber Parlament und Öffentlichkeit verpflichtet und muss darüber hinaus Risiken und Chancen des Klimawandels bewerten [4].

Ein vergleichender Blick auf die Emissionsreduktionen von Großbritannien und Deutschland veranschaulicht die Wirksamkeit der britischen Gesetzgebung. Während in Deutschland im Zeitraum von 1990 bis 2015 27,34 % der Emissionen eingespart wurden, beläuft sich die Reduktionsrate in Großbritannien auf 39,39 % [5]. Noch deutlicher wird der Unterschied mit Blick auf den Zeitraum von 2005 bis 2016: Hier erreichte die deutsche Klimapolitik eine Reduktion von 8,43 %, in Großbritannien hingegen wurden die Emissionen um 30,32 % reduziert. Dies ist ein weiterer Indikator dafür, dass der langfristig orientierte, gesamtwirtschaftlich ausgerichtete und wissenschaftlich fundierte Ansatz in Großbritannien Erfolg hat.

Erfolgsbedingungen für das britische Klimaschutzgesetz

Bei der Entstehung der Gesetzgebung in Großbritannien stechen drei eng miteinander verbundene Erfolgsbedingungen heraus: erfolgreiches politisches Unternehmertum, ein mehrdimensionales politisches Gelegenheitsfenster und ein breiter gesellschaftlicher Konsens:

■ Das erfolgreiche politische Unternehmertum äußerte sich vor allem in der „The Big Ask Campaign“ [6]. Von „Friends of the Earth“ koordiniert, führte die Kampagne mit über 100 öffentlichen Veranstaltungen und Großdemonstrationen dazu, dass die damalige Labour-Regierung unter Druck geriet und sich schließlich auch die Tories für eine progressivere Klimapolitik aussprachen. In der Phase der Implementierung des CCA trug zum Erfolg des Gesetzes nicht zuletzt bei, dass zentrale Akteure aus der organisierten Zivilgesellschaft in die Administration wechselten und die Umsetzung des CCA

mit großer Glaubwürdigkeit vorantreiben konnten.

■ Gleichzeitig bot sich von 2005 bis 2008 in mehreren Dimensionen ein günstiges politisches Gelegenheitsfenster. Die konservative Partei befand sich im Umbruch und der aussichtsreichste Kandidat für den Vorsitz war der vergleichsweise junge David Cameron, der in dem Themengebiet Umwelt- und Klimaschutz eine Möglichkeit sah, die Tories zu modernisieren und für neue Wählergruppen anschlussfähig zu machen. Nachdem er Ende 2005 mit diesem Kurs mehrheitlich zum Chef der Partei gewählt wurde, bestand in der Klimapolitik ein „kompetitiver Konsens“ [7] zwischen den Tories und Labour. Tony Blair, der damalige Labour-Premierminister, hatte zuvor schon als Gastgeber des G8-Gipfels in Gleneagles das außenpolitische Potenzial des Themas entdeckt und Großbritannien im Anschluss auf internationaler Ebene als klimapolitischen Vorreiter positioniert. Durch die neue Initiative Camerons und den zivilgesellschaftlichen Druck sah er sich auch innenpolitisch gezwungen, für eine ambitioniertere britische Klimapolitik einzutreten.

■ Die dritte Erfolgsbedingung war ein breiter gesellschaftlicher Konsens, der sich in den Jahren vor der Verabschiedung des Gesetzes herauskristallisierte. Insbesondere der von der Blair-Regierung in Auftrag gegebene „Stern-Report“, der 2006 öffentlichkeitswirksam die wirtschaftlichen Kosten des Klimawandels den Kosten von dessen Begrenzung gegenüberstellte, trug maßgeblich dazu bei, dass neben den Umweltverbänden und der wachsenden „Big Ask“-Kampagne schließlich auch Industrieverbände und Gewerkschaften die Initiative zum Climate Change Act unterstützten. Anschließend waren in der britischen Gesellschaft kaum noch machtvollere Gegenspieler vorhanden. Dies lässt sich an dem sehr deutlichen Votum im Parlament ablesen. Im Unterhaus stimmten nur drei Abgeordnete gegen das Gesetz.

In einer engen Verflechtung von breitem gesellschaftlichem Konsens, einem günstigen (partei-)politischen Gelegenheitsfenster sowie innovativem politischem Unternehmertum konnte mit dem CCA ein langfristiges und gesamtwirtschaftlich ausgerichtetes Ziel rechtlich verankert werden. Anders als in Deutschland häufig wahrgenommen wäre es nach

britischem Recht durchaus möglich, dass eine Regierung von einem Budget-Vorschlag des Climate Change Committee begründet abweicht. Dass dies trotz wechselnder Regierungskonstellationen seit 2008 (Alleinregierung Labour, Koalition von Tories und Liberal Democrats, Allein- und schließlich Minderheitsregierung Tories) bislang jedoch nicht geschehen ist, hat stark zu der Einschätzung beigetragen, dass es sich beim britischen Klimaschutzgesetz um ein Instrument handelt, das die Einhaltung einmal gesetzter Klimaziele rechtlich „garantiert“. Die Verabschiedung innovativer Instrumente wie den CO₂-Mindestpreis, der die Berücksichtigung von Wechselwirkungen zwischen nationalem Klimaziel und der übergeordneten EU-Regulierung gewährleistet, hat diese positive Einschätzung noch verstärkt [8].

Weit wichtiger als die Tatsache einer gesetzlichen Verankerung der britischen Langfristklimaziele dürfte jedoch der breite gesellschaftliche Konsens für eine ehrgeizige Klimapolitik sein sowie die herausragende Stellung, die der Klimaforschung eingeräumt wird. Seit 2008 hat sich das unabhängige Climate Change Committee zu einer der zentralen Institutionen in der britischen Klimapolitik entwickelt. Das CCC veröffentlicht nicht nur Vorschläge für neue Emissionsbudgets sowie – nicht selten kritisch ausfallende – regelmäßige Fortschrittsberichte zur nationalen Klimapolitik. Das CCC wird von der Regierung auch immer wieder mit der Erstellung spezieller Expertisen beauftragt, so etwa zu den Auswirkungen des Paris-Abkommens auf die britische Klimapolitik, inklusive der Option möglicher Zielverschärfungen.

Realisierungschancen eines deutschen Klimaschutzgesetzes

Die britische Klimaschutzgesetzgebung wird unter Umweltpolitikern hierzulande auffallend positiv bewertet. Deutsche Nichtregierungsorganisationen fordern die Einführung eines Klimaschutzgesetzes nach britischem Vorbild bereits seit Inkrafttreten des CCA. Nach und nach wurde die Forderung auch von politischen Parteien aufgegriffen, insbesondere von Bündnis90/Die Grünen, SPD und Linkspartei. Die seit 2013 auf Länderebene zumeist von rot-grünen Regierungen verabschiedeten Klimaschutzgesetze sind allerdings primär als Instrumente der politischen Kommunikation zu bewerten, da sich mit ihnen aufgrund der

beschränkten Kompetenzen der Bundesländer nur geringe Steuerungseffekte jenseits des eigenen Verwaltungsapparats erzielen lassen [9]. Zieht man die im britischen Fall identifizierten Erfolgsfaktoren heran, so erscheint die Einführung eines umfassenden und einheitlichen Klimaschutzgesetzes auf Bundesebene schon 2019 unwahrscheinlich.

Ein Blick auf die bisherige Debatte in und zwischen den Koalitionsparteien zeigt, dass schon der Begriff „Klimaschutzgesetz“ umstritten ist. Er findet sich in dieser Tat in dieser Form nicht im schwarz-roten Koalitionsvertrag. Dort wird zwar eine gesetzliche Regelung zur Gewährleistung der Erreichung der Klimaziele 2030 angekündigt. Die in der umweltpolitischen Debatte regelmäßig verwendete Kurzform „Klimaschutzgesetz“ wird von Unionsvertretern aber regelmäßig in Frage gestellt und stattdessen auf die Option eines reinen „Artikelgesetzes“ verwiesen, also Reformen im Rahmen der bestehenden Gesetzgebung statt der Schaffung eines neuen, übergreifenden Rechtsakts.

Die Debatte um den besten Weg einer rechtlichen Verankerung klimapolitischer Reformen hat noch kaum begonnen, dürfte aber im Anschluss an die Arbeit der sog. „Kohlekommission“ im kommenden Jahr an Fahrt gewinnen. Bislang ist allerdings kein politisches Unternehmertum von Seiten der Zivilgesellschaft zu identifizieren, das die Reichweite der „Big Ask“-Kampagne in Großbritannien erreichen könnte. Auch ein neues politisches Gelegenheitsfenster ist nicht in Sicht. Die innenpolitische Konstellation lässt bis zur nächsten Bundestagswahl (turnusgemäß im Herbst 2021) keine weitreichende Reform erwarten. Bis auf die EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2020 fallen Deutschland vorerst auch keine prestigeträchtigen internationalen Führungsrollen zu. Zwar nutzt die Bundesregierung Präsidentschaften der G7/G20 sowie des EU-Rats traditionell für Vorstöße in der Klimapolitik, jedoch nicht für eine Verschärfung nationaler Ziele oder einer Veränderung des nationalen Regulierungsrahmens. So dürfte bis 2020 die Frage im Mittelpunkt stehen, ob und inwieweit die EU insgesamt ihre Ambitionen im Rahmen des Pariser Abkommens erhöht, sowohl mittelfristig als auch im Rahmen der geplanten EU-Langfriststrategie. Selbst wenn sich die EU dazu durchringen sollte, macht dies ein deutsches Klimaschutzgesetz nach britischem Vorbild jedoch nicht

wahrscheinlicher. Zwar ist der gesellschaftliche Konsens hinsichtlich der Notwendigkeit einer ehrgeizigen Klimapolitik in Deutschland ähnlich hoch ausgeprägt wie in Großbritannien, aber auf dem deutschen Wählermarkt würde der Einsatz der Bundesregierung für striktere Ziele auf EU-Ebene paradoxerweise mindestens ebenso hoch geschätzt werden wie eine stringenter Klimapolitik zuhause [10].

Zusammengefasst lässt sich sagen, dass die Realisierungschancen für ein deutsches Klimaschutzgesetz nach britischem Vorbild derzeit nicht sehr hoch einzuschätzen sind. Es muss jedoch die Frage gestellt werden, ob die Erwartungen an einen solchen Rechtsakt nicht ohnehin zu hoch ausfallen, jedenfalls wenn sich damit die Hoffnung verbindet, die Einhaltung mittel- bis langfristiger Klimaziele zu „garantieren“, also gegenüber allen anderen politischen Zielen zu priorisieren. Zwar zeigt das britische Beispiel, dass ein solches Gesetz die nationale Klimapolitik stringenter ausrichten und die Erwartungssicherheit für alle Akteure deutlich erhöhen kann. Es ist jedoch mehr als fraglich, ob das Erreichen von nationalen Klimazielen auf diesem Wege juristisch „einklagbar“ gemacht werden könnte, oder ob ein nationales Klimaschutzgesetz nicht lediglich die besseren Rahmenbedingungen für die bewährte klimapolitische Kommunikationspraxis des „naming, blaming and shaming“ bietet [11].

Stärkeres Augenmerk auf die EU-Ebene legen

Wenn die politische Priorität allerdings bei einer effektiveren Sanktionierung drohender Zielverfehlungen liegen soll, sollten Klimapolitiker und Umweltverbände ein stärkeres Augenmerk auf die EU-Ebene legen, denn die dort beschlossenen Ziele sind für Deutschland rechtsverbindlich [12]. Die finanziellen Mittel, die künftige Bundesregierungen bei drohenden Zielverfehlungen in den Sektoren jenseits des Emissionshandels aufbringen müssen, dürften eine mindestens ebenso hohe Disziplinierungswirkung haben wie das fortwährende Eingeständnis, dass selbst gesetzte Klimaziele nicht erreicht werden können.

Literatur

[1] Gores, S.; Graichen, J.: Abschätzung des erforderlichen Zukaufs an Annual Emission Allowances bis 2030, Öko-Institut, 2018.

[2] Geden, O.; Tils, R.: Das deutsche Klimaziel im europäischen Kontext: strategische Implikationen im Wahljahr 2013. In: Zeitschrift für Politikberatung, 1/2013, S. 24-28.

[3] Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD – 19. Legislaturperiode, 2018, S. 17.

[4] Fankhauser, S.; Averchenkova, A.; Finnegan, J.: 10 years of the UK Climate Change Act, Policy Report, London School of Economics, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, 2018.

[5] Alle Treibhausgase (CO₂-Äquivalente) in Millionen Tonnen; Quelle: European Environment Agency, <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/data-viewers/greenhouse-gases-viewer>

[6] Für einen Überblick über zentrale Bestandteile der Kampagne siehe <https://friendsoftheearth.uk/climate-change/big-ask-how-you-helped-make-climate-change-history>

[7] Carter, N.: The politics of climate change in the UK. In: WIREs Climate Change, Vol. 5, Issue 3, S. 423-433.

[8] Diese Wechselwirkungen zwischen nationaler und europäischer Regulierung haben teilweise inkonsistente Anrechnungsregeln in den offiziellen britischen Emissionsbudgets zur Folge, etwa durch die Verwendung von vorab festgelegten Werten für die Sektoren im Emissionshandel oder durch die europarechtlichen Möglichkeiten zum „banking“ zunächst nicht genutzter nationaler Allowances jenseits der Emissionshandelssektoren. Vgl. Sandbag: Improving the 5th UK carbon budget: Evidence submitted to the ECC Select Committee, Februar 2016; Committee on Climate Change: The Fifth Carbon Budget – The next step towards a low-carbon economy, 2015, S. 115.

[9] Löschel, A.; Erdmann, G.; Staif, F.; Ziesing, H-J: Stellungnahme zum sechsten Monitoring-Bericht der Bundesregierung für das Berichtsjahr 2016, 2018, S. 43ff.

[10] Geden, O.: Split zwischen Reden, Entscheiden und Handeln in der Politik, Interview in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen, 1/2016, S. 47-49.

[11] Müller, T.: Was ein Klimaschutzgesetz erreichen kann – und was nicht. In: Tagesspiegel Energie & Klima Background, Standpunkt, 28. Februar 2018, <https://background.tagesspiegel.de/was-ein-klimaschutzgesetz-erreichen-kann-und-was-nicht>

[12] „et“-Redaktion: Welche Klimaziele sind verpflichtend? In: Energiewirtschaftliche Tagesfragen, 7-8/2018, S. 43-44.

*F. Schenuit, Forschungsassistent, Dr. O. Geden, Forschungsgruppenleiter, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin
felix.schenuit@swp-berlin.org
oliver.geden@swp-berlin.org*