

***Good Practice* in europäischen nationalen Klimaschutzgesetzen**

Input für den WWF Deutschland

Nick Evans, Matthias Duwe, Nora Kögel, Deyana Kocher

25 August 2023



Kontakt

Nick Evans
Researcher
Ecologic Institut
Pfalzburger Straße 43/44
10717 Berlin

E-Mail: nick.evans@ecologic.eu

Vorgeschlagene Zitierweise

Evans, Nick; Duwe, Matthias; Kögel, Nora; Kocher, Deyana (2023): *Good Practice* in europäischen nationalen Klimaschutzgesetzen: Input für den WWF Deutschland. Ecologic Institut, Berlin.

Die Analyse in diesem Strategiepapier basiert auf dem laufenden Projekt des Ecologic Instituts im Auftrag der European Climate Foundation. Die in diesem Bericht enthaltenen Informationen stammen aus der [Info-Matrix der Klimarahmengesetze](#), einer Online-Ressource, die den Status und den Inhalt dieser Gesetze in den europäischen Ländern darstellt.

Ecologic Institut: Wissenschaft und Forschung für eine nachhaltige Welt

Das Ecologic Institut ist ein unabhängiger Think Tank für umweltpolitische Forschung, Analyse und Beratung. Seit seiner Gründung 1995 bringt das Institut neue Erkenntnisse und Ideen in die Umweltpolitik ein. Es fördert nachhaltige Entwicklung und trägt zur Verbesserung der umweltpolitischen Praxis bei. Seine Forschung zielt dabei auch auf die Integration von Umweltbelangen in andere Politikfelder. Ein besonderes Anliegen ist es darüber hinaus, die europäischen und internationalen Dimensionen in Forschung, Bildung und dem umweltpolitischen Diskurs zu stärken. Das Ecologic Institut ist mit Büros in Berlin, Brüssel und Washington DC präsent.

Heute arbeiten über 100 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für das Ecologic Institut. Sie kommen aus über 25 Ländern. Mit ihrer vielfältigen Expertise decken sie die gesamte Bandbreite der Umweltpolitik, nachhaltigen Entwicklung und sozial-ökologischen Forschung ab. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Ecologic Instituts forschen in inter- und transdisziplinären Projekten. Sie beforschen, begleiten und evaluieren nationale, europäische und internationale Politikprozesse und bringen Akteure aus Wissenschaft, Politik und Praxis zusammen. Das Ergebnis sind fundierte Analysen und praktische Empfehlungen. In Zusammenarbeit mit führenden US-amerikanischen und deutschen Universitäten ist das Institut in der Lehre aktiv.

Das Ecologic Institut finanziert sich als privates, gemeinnütziges Institut durch Projekte. Geldgeber sind u.a. die [Europäische Kommission](#), das [Europäische Parlament](#), das [Bundesumweltministerium](#), das [Bundesforschungsministerium](#), das [Umweltbundesamt](#) sowie diverse Stiftungen.

Das Ecologic Institut ist Mitglied des [Ecological Research Network](#) (Ecornet).

Das Ecologic Institut ist gemeinnützig, Spenden sind steuerlich absetzbar.

Das Ecologic Institute in Washington DC ist eine IRC 501 (c) (3) non-profit organisation.

Weitere Informationen: www.ecologic.eu

Contents

Vorwort	1
1 Einführung.....	3
2 Wie sieht die Landschaft der Klimaschutzgesetze in Europa aus?	3
3 Wie setzen die Klimaschutzgesetze das Pariser Abkommen auf nationaler Ebene um?	4
4 Fünf „Good Practice“-Bestimmungen in europäischen Klimaschutzgesetzen	7
4.1 Langfristige Emissionsreduktionsziele.....	7
4.2 Emissionsbudgets.....	8
4.3 Langfristige Planung.....	9
4.4 Verantwortlichkeitsmechanismen	10
4.5 „Green Budgeting“	12
4.6 Zusammenfassung.....	14
5 Fazit.....	15
6 Literatur	16

Vorwort

Viviane Raddatz, Head Policy & Climate, WWF Deutschland

Wenn es um die nationale Umsetzung des Pariser Abkommens geht, sind Klimaschutzgesetze in vielen Ländern das Instrument der Wahl. Seit 2019 war das deutsche Klimaschutzgesetz eines der ausdifferenziertesten, was die Um- und Zielsetzung für die Sektoren angeht. Nachdem das Bundesverfassungsgericht 2021 entschied, dass das Klimaschutzgesetz von 2019 die Lasten der Emissionsminderungen zu weit in die Zukunft verschiebt und die Freiheitsrechte zukünftiger Generationen beschränkt, wurde das Netto-Null-Ziel auf 2045 vorgezogen. Die kürzlich vom Bundeskabinett beschlossene Novelle des Klimaschutzgesetzes droht Deutschland nun zurückfallen zu lassen: die verbindlichen Sektorziele werden abgeschwächt, die Verantwortung für Zielverfehlungen schwimmt und der Nachsteuerungsmechanismus bei Zielverfehlung soll später greifen.

Angesichts der sich verschärfenden Klimakrise sind diese Rückschritte nicht nachvollziehbar; muss das Tempo bei der Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen doch angezogen werden. Die Verbindlichkeit von Minderungsmaßnahmen muss über das Klimaschutzgesetz gestärkt statt abgeschwächt werden. Nur so kann Deutschland als wohlhabendes Industrieland auch international Vertrauen für die eigene Klimapolitik schaffen und so auch dazu beitragen, dass die weltweite Staatengemeinschaft ambitioniert daran arbeitet, die 1,5 Grad Grenze nicht zu überschreiten. Die vorgesehenen Änderungen im deutschen Klimaschutzgesetz bergen das Risiko, dass in den Sektoren Gebäude und Verkehr die dringend benötigte Transformation verzögert wird. Steuerungsrelevante Instrumente zur Anpassung aller Finanzströme an das Pariser Klimaziel sind weiterhin nicht im entscheidenden Umfang enthalten – das gilt im Übrigen in allen hier betrachteten europäischen Klimarahmengesetzen. Es besteht Nachholbedarf. Zur weiteren Belastung des Staatshaushalts drohen auch weiterhin Strafzahlungen über die europäische Lastenteilungsverordnung zu werden, wenn Klimaziele verfehlt werden. Durch die fehlende Sektor-Differenzierung stimmt das neue Klimaschutzgesetz grundlegend nicht mehr mit der Lastenteilungsverordnung überein, was neue Unsicherheiten schafft.

Um die Klimaneutralität bis 2045 zu erreichen, ist in Deutschland nun ein wirksamer Rechtsrahmen mit stärkeren Sanktionsmechanismen für Zielverfehlungen und unzureichende Klimaschutzprogramme erforderlich. Der vorliegende Input zeigt deutlich, dass alle Klimarahmengesetze noch nicht ausreichen, um die Klimaziele zu erreichen und dass sie Schwachstellen haben, dass es aber auch durchaus zu lernen gibt von einigen Ansatzpunkten anderer Länder. Insofern ist die Entscheidung der Bundesregierung für Abschwächung statt Verschärfung ihres Klimarahmengesetzes ein problematisches Signal für ganz Europa und die Welt.



Hintergrund: Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG)-Novelle (Stand: Juli 2023)

Das im Jahr 2019 verabschiedete **Bundes-Klimaschutzgesetz** legt verbindliche Emissionsminderungsziele für 2030 und 2045 fest und schafft ein übergreifendes System für die Klimapolitik in Deutschland. Es wurde 2021 geändert, um unter anderem erhöhte Ziele und mehr Klarheit über den Weg zur Klimaneutralität zu schaffen. Zu den wichtigsten Bestimmungen gehören jahresscharfe sektorspezifische Emissionsbudgets und ein Überprüfungssystem, das die Regierung dazu verpflichtet, neue Maßnahmen zu ergreifen (sogenannte „Sofortprogramme“), falls die Budgets nicht eingehalten werden, sowie ein unabhängiger Expertenrat für Klimafragen (ERK), der eine jährliche Qualitätsprüfung der vom Umweltbundesamt gemeldeten Emissionsdaten sowie ein zweijähriges Gutachten erstellt.

Am 21. Juni 2023 hat die Bundesregierung eine Neufassung des Klimaschutzgesetzes mit weitreichenden Änderungen beschlossen, insbesondere zum Budget- und Monitoringsystem und zur Klimaplanung.

CO2-Gesamtbudget statt Sektor-Differenzierung

Die vorgelegte KSG-Novelle ändert zwar nicht die nationalen Ziele, sieht aber einen sektorübergreifenden Ansatz vor, wodurch das derzeitige System der sektorspezifischen Emissionsgrenzwerte pro Jahr abgeschafft wird. Viele Beobachtende sehen darin eine Schwächung der derzeitigen Klima-Governance, da die Verantwortung auf alle Schultern verteilt wird und es schwieriger wird, ein einzelnes Ministerium für mangelnde Fortschritte zur Verantwortung zu ziehen. Die Regierung argumentiert, dass ein sektorübergreifendes System Flexibilität zwischen den Sektoren zulässt. Ein solcher Ausgleich ist nicht mit der Sektorlogik im europäischen Emissionshandel (ETS I) einerseits und den Sektoren in der EU-Lastenteilungsverordnung andererseits vereinbar (Agora Energiewende, 2023). Die KSG-Novelle sieht auch eine grundlegende Änderung des Monitoringansatzes vor. Das derzeitige System prüft rückwirkend, ob die Maßnahmen die jährlichen Emissionsreduktionen erreicht haben, und fordert ein Klimaschutzsofortprogramm, wenn dies nicht der Fall ist. Zudem wird auch das Sofortprogramm nochmal vom ERK geprüft. In Zukunft soll der Fortschritt anhand von Projektionen überprüft werden. Die Regierung ist jedoch nur dann verpflichtet, Maßnahmen zu ergreifen, wenn die bestehenden Maßnahmen das 2030-Ziel in zwei aufeinanderfolgenden Jahren nicht erreichen, was zu erheblichen Verzögerungen bei der Verabschiedung zusätzlicher Maßnahmen führen könnte.

Maßnahmenplanung zeitlich konkretisiert, aber Updates zur langfristigen Strategie fehlen

Das KSG verpflichtet die Regierung nach jeder Aktualisierung des Klimaschutzplans (der langfristigen Klimaschutzstrategie Deutschlands) ein neues Klimaschutzprogramm mit konkreten Maßnahmen zu erstellen. Für die Aktualisierung des Plans sind jedoch genaue Daten im KSG vorgegeben – ein entsprechender Passus wurde nicht verabschiedet. Im Vergleich würde die Novelle ein neues Programm nun jeweils 12 Monate nach Beginn jeder Legislaturperiode vorschreiben. Diese zeitliche Festlegung für das Maßnahmenprogramm stellt eine Konkretisierung dar, gleichzeitig fehlt weiterhin ein Zeitrahmen für die Fortschreibung des langfristigen Klimaschutzplans, dessen Szenarien die Wahl der Maßnahmen informieren sollten. Sowohl der Klimaschutzplan als auch das Klimaschutzprogramm sind wichtige Beiträge zu Deutschlands EU-Klimaschutzverpflichtungen. Der Klimaschutzplan als langfristige Strategie wird sogar im Pariser Abkommen erwähnt, er wurde jedoch seit 2016 nicht mehr aktualisiert.

Die Novelle wurde nun an den Deutschen Bundestag weitergeleitet und wird – vorbehaltlich der Verhandlungen – möglicherweise bis Herbst 2023 verabschiedet werden.

1 Einführung

Nationale Klimaschutzgesetze sind ein weit verbreiteter Ansatz, um die politischen Prozesse zu etablieren und, wo nötig, Institutionen zu schaffen (als System bezeichnet als „Governance“), die den Übergang zu einer klimaneutralen Gesellschaft ermöglichen. Bis Juli 2023 haben fast die Hälfte der EU-Mitgliedstaaten solche Gesetze verabschiedet, und weitere sind im Begriff, dies zu tun. Obwohl sich die Klimaschutzgesetze in ihren spezifischen Bestimmungen unterscheiden, umfassen sie in der Regel Elemente wie Ziele, Planung, Fortschrittsprüfung, beratende Expertengremien, institutionelle Koordination und öffentliche Beteiligung (Averchenkova und Lázaro-Touza, 2020; Duwe und Evans, 2020; World Bank, 2020). Nationale Klimaschutzgesetze sind zwar nicht durch EU-Recht vorgeschrieben, bieten aber eine Möglichkeit, das EU-weite Ziel, bis 2050 Netto-Null-Emissionen zu erreichen, auf nationaler Ebene umzusetzen (CAN Europe, 2022). Auch für die Umsetzung der Verpflichtungen aus dem Pariser Klimaschutzabkommen stellen Klimaschutzgesetze eine gute Grundlage dar (Duwe und Bodle, 2020).

Die in diesem Kurzbericht enthaltenen Informationen stammen aus der laufenden Forschung des Ecologic Instituts, das die Landschaft der Klimaschutzgesetze (und Klimarahmengesetze als eine wichtige Untergruppe davon) untersucht und die unterschiedlichen Charakteristika dieser Gesetze, wie sie in Europa verabschiedet werden, bewertet. Im Rahmen dieser Arbeit hat das Ecologic Institut eine [Info-Matrix zu Klimarahmengesetzen](#) entwickelt, die fortlaufend aktualisiert wird.

Dieses Dokument gibt einen kurzen Überblick über den aktuellen Stand der nationalen Klimaschutzgesetze in Europa und wirft einen genaueren Blick auf fünf „Good Practice“ Elemente, die *nicht immer* in den Gesetzen zu finden sind: (1) langfristige Klimaziele, (2) (Sektor)-Emissionsbudgetierung, (3) langfristige Planung, (4) Verantwortlichkeitsmechanismen und (5) Bestimmungen zur Anpassung der öffentlichen Ausgaben an die Klimaziele oder „Green Budgeting“.

2 Wie sieht die Landschaft der Klimaschutzgesetze in Europa aus?

Von den 32 Mitgliedsländern der Europäischen Umweltagentur (EEA) und dem Vereinigten Königreich (UK) haben insgesamt 22 Regierungen verschiedene Formen von Klimaschutzgesetzen beschlossen (siehe Abbildung 1). Das Bild ändert sich kontinuierlich: neue Gesetze werden eingeführt und bestehende überarbeitet, um sie an internationale, EU- und nationale politische Entwicklungen anzupassen. Das weltweit einzige supranationale Gesetz dieser Art ist das der EU. Das [Europäische Klimagesetz](#) wurde im Juni 2021 verabschiedet.

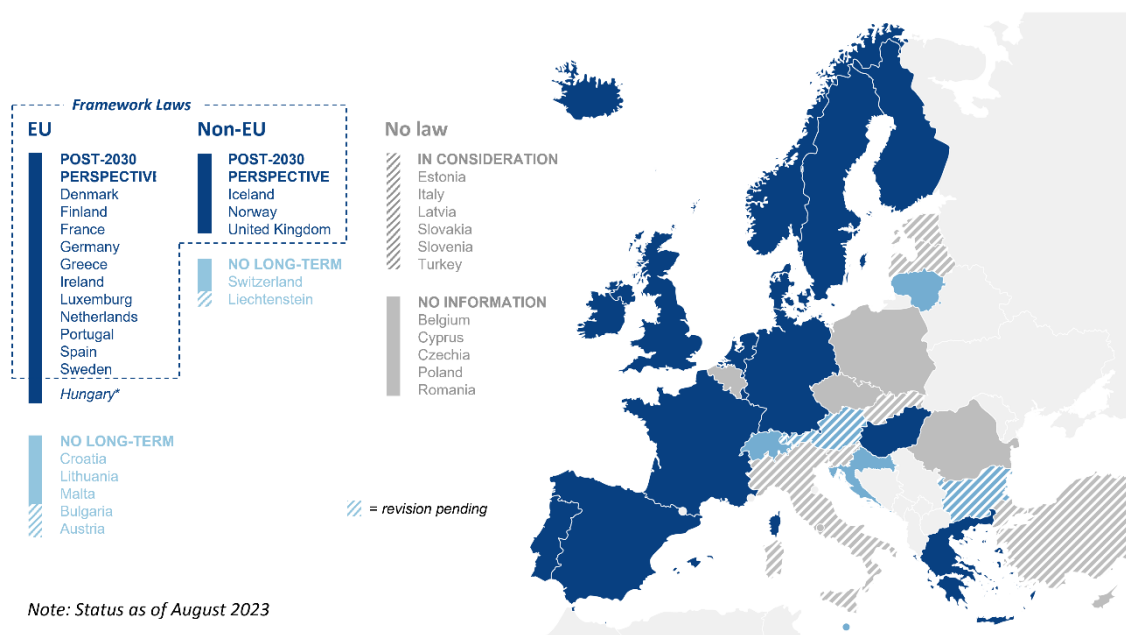
Die meisten nationalen Klimaschutzgesetze in Europa wurden bereits mindestens einmal überarbeitet. Das geschieht oft, weil nationale Emissionsminderungsziele geändert werden. Außerdem wurden in den letzten Jahren zunehmend langfristig ausgerichtete Gesetze verabschiedet, die auch den Zeitraum nach 2030 berücksichtigen. Momentan gilt das für 15 der existierenden 22 Klimaschutzgesetze. Zwischen den Gesetzen gibt es allerdings qualitative Unterschiede. So enthält das ungarische Gesetz zwar eine Zielvorgabe für das Jahr 2050, gibt jedoch weder

weitere Einzelheiten zur Planung vor noch schafft es neue Überwachungs- oder Beratungseinrichtungen. Es schafft daher keine Struktur für die Governance der ungarischen Klimapolitik.

Deswegen können *nicht alle* bestehenden Klimaschutzgesetze auch als „Klimarahmengesetze“ bezeichnet werden. Der Begriff „Klimarahmengesetz“ bezieht sich auf eine spezielle Untergruppe der Klimagesetzgebung (Muinzer, 2020). Klimarahmengesetze zeichnen sich dadurch aus, dass sie (1) von der Legislative verabschiedet werden, (2) die strategische Richtung für die nationale Klimapolitik vorgeben, einschließlich nationaler, langfristiger und/oder mittelfristiger Ziele, (3) die gesamte Wirtschaft abdecken, (4) Institutionen für die Klimapolitik auf nationaler Ebene organisieren oder schaffen und (5) Mechanismen für Transparenz und/oder Rechenschaftspflicht beinhalten (Grantham Research Institute, 2023).

Oder kurz zusammengefasst: Klimarahmengesetze sind *von der Legislative verabschiedete Rechtsinstrumente, die eine verbindliche langfristige Vision für Klimamaßnahmen und, zumindest bis zu einem gewissen Grad, die notwendigen Prozesse, institutionellen Verantwortlichkeiten und anderen Mechanismen zu deren Erreichung festschreiben*. Auf der Grundlage dieser Definition gelten also nur 14 der 22 bestehenden Gesetze als vollständige Klimarahmengesetze. In den meisten Fällen handelt es sich dabei um Bemühungen, EU- und UN-Verpflichtungen, wie die des Pariser Abkommens, gesetzlich zu regeln (Duwe et al., 2017; Duwe und Evans, 2021).

Abbildung 1: Landschaft der Klimaschutzgesetze in Europa (Stand: Juli 2023)



Quelle: Aus Ecologic Institute (2023): [Climate Framework Laws Info-Matrix](#); (*) Das ungarische Gesetz sieht ein langfristiges Ziel vor, enthält aber keine der anderen Bestimmungen, die es als Klimarahmengesetz im Sinne unserer Definition qualifizieren.

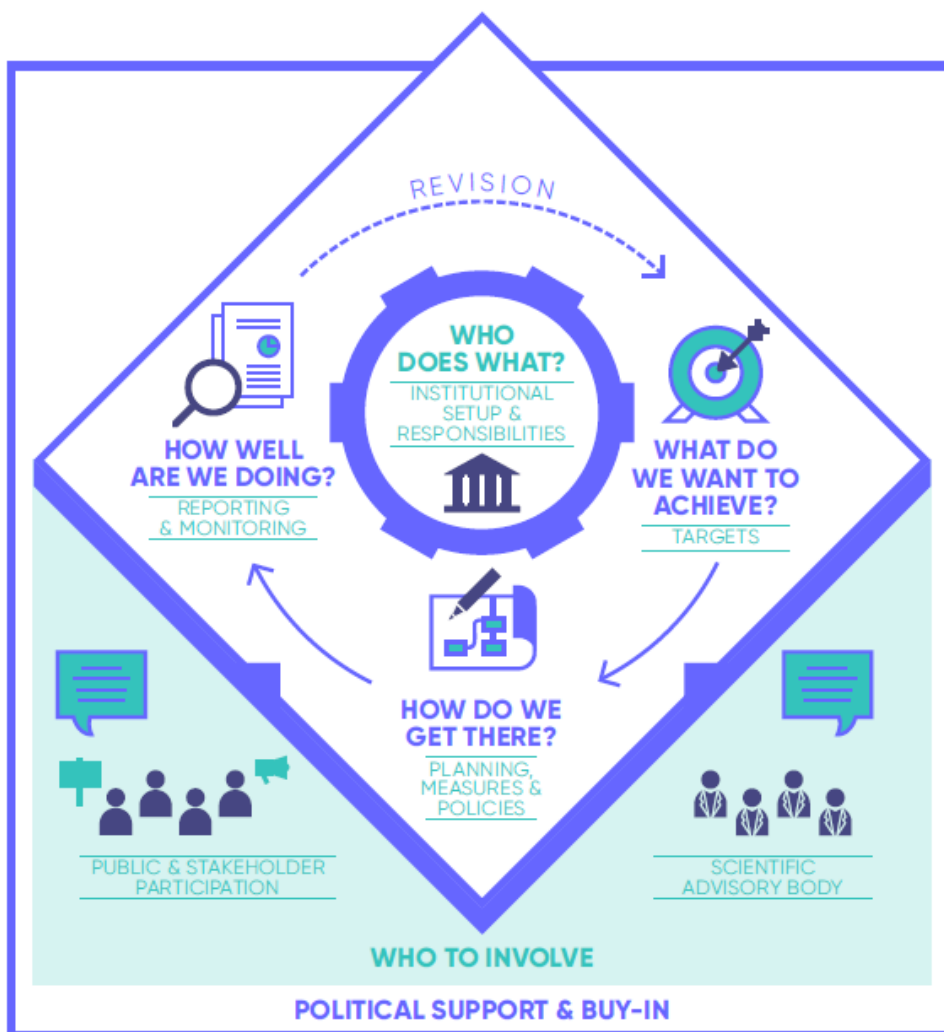
3 Wie setzen die Klimaschutzgesetze das Pariser Abkommen auf nationaler Ebene um?

Das Pariser Abkommen hat die Entwicklung nationaler Klimagesetzgebung weltweit beschleunigt (Grantham Research Institute, 2023). Das Pariser Abkommen verpflichtet seine

Unterzeichner zwar nicht zur Verabschiedung von Klimaschutzgesetzen; jedoch impliziert die Struktur des Abkommens – mit der ausdrücklichen Einbeziehung klarer, langfristiger Ziele und einer weitreichenden internationalen Beteiligung –, dass die Vertragsparteien über eine Art Kompass verfügen müssen, der die nationale Klimapolitik auf das Erreichen des Temperaturziels und des Emissionspfads des Pariser Abkommens ausrichtet (Duwe und Bodle, 2020). Dadurch hat das Pariser Abkommen zahlreiche Regierungen dazu motiviert, spezielle Governance-Strukturen einzuführen, die die Funktion eines solchen Kompasses erfüllen, und die notwendigen Prozesse und Institutionen etablieren. In Europa sind Klimarahmengesetze zu einer Standardwahl für diese neuen Governance-Strukturen geworden (Rüdinger et al., 2018).

In einem Bericht aus dem Jahr 2020 wurde die Gestaltung der nationalen *Klimarahmengesetze* von neun europäischen Ländern analysiert: Dänemark, Finnland, Frankreich, Deutschland, Irland, die Niederlande, Spanien, Schweden und das Vereinigte Königreich (Duwe und Evans, 2020). Insgesamt stellte der Bericht fest, dass die Gesetze auf ein gemeinsames Instrumentarium von Kernelementen zurückgreifen, aber Unterschiede in der Anwendung dieser Elemente aufweisen. Die „Kernelemente“ sind folgende: Klimaziele, Planung und Maßnahmen, Monitoring, institutionelle Regelungen, wissenschaftliche Beratung und Beteiligung der Öffentlichkeit (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2: Kernelemente von Klimarahmengesetzen



Quelle: Duwe und Evans (2020): Climate laws in Europe: Good practices in net-zero management. Grafik: Noble Studio

Klimaziele: Die Mehrheit der Länder hat klare, quantifizierbare langfristige Ziele in ihre Gesetzgebung aufgenommen. Bei diesen Zielen geht es häufig um das Erreichen von Netto-Null-Emissionen. Außerdem beinhalten sie oft Zwischenziele oder aufeinanderfolgende CO₂-Budgets, um eine Art ‚Ausstiegspfad‘ für den Weg zum langfristigen Ziel der Klimaneutralität zu formulieren.

Planung und Maßnahmen: Während alle Gesetze regelmäßige Intervalle für die Planung von Klimaschutzmaßnahmen vorschreiben, gibt es Raum für Verbesserungen bei der Abstimmung der langfristigen Planung mit kurzfristigen Maßnahmen. Es ist wichtig, Klimaanforderungen in andere Politikbereiche zu integrieren, um die Koordination zu verbessern, und in allen relevanten Bereichen die notwendigen Veränderungen rechtzeitig anzustoßen.

Monitoring: Alle Gesetze enthalten Bestimmungen für eine regelmäßige jährliche Berichterstattung und Fortschrittsbewertung. Viele enthalten auch Mechanismen, die zusätzliche Maßnahmen veranlassen, wenn Lücken festgestellt werden. Dadurch wird ein fortwährender Kreislauf für die gezielte Weiterentwicklung von Politikmaßnahmen erst möglich: der Stand der Zielerreichung wird gemessen, um handeln zu können, wenn und wo der Fortschritt stockt.

Institutionelle Regelungen: In den meisten Gesetzen werden zwar Zuständigkeiten zugewiesen, aber nur wenige enthalten spezielle Mechanismen zur Koordinierung der Arbeit zwischen den einzelnen Ministerien oder zur Erleichterung der zwischenstaatlichen Koordinierung. Dies birgt Risiken für die Erreichung der gesetzten Ziele und kann Ansätze behindern, die eine sektorübergreifende Koordination erfordern. Jedoch werden die Transparenz der Vorhaben und Möglichkeiten zur Debatte dadurch gefördert, dass viele Gesetze das Parlament ausdrücklich einbeziehen.

Zusammen bieten diese Bestimmungen nationalen Regierungen die Werkzeuge, die sie benötigen, um die langfristige Transformation in ihrem Land zu steuern. Sie geben ein Signal für die Richtung und Geschwindigkeit des Wandels, ein Verfahren zur Formulierung von Politikmaßnahmen, um dorthin zu gelangen, Möglichkeiten zur Steigerung von Akzeptanz und Transparenz durch Beteiligung sowie Kontrollmechanismen und Expertenaufsicht, um sicherzustellen, dass die Maßnahmen auf Kurs bleiben und auf der besten verfügbaren Wissenschaft basieren.

Wissenschaftliche Beratung: In fast allen Gesetzen sind unabhängige wissenschaftliche Beratungsgremien vorgesehen, die Leitlinien für die Politik vorgeben und/oder die Fortschritte überwachen. Diese Gremien benötigen jedoch angemessene Ressourcen, um effektiv arbeiten zu können, was nicht immer gewährleistet ist.

Beteiligung der Öffentlichkeit: In den meisten Gesetzen wird auf öffentliche Konsultationen Bezug genommen, wenngleich der Grad der Spezifität und Konkretheit variiert. Mehrere Länder verfügen über spezielle Mechanismen für Interessenvertreter:innen, die jedoch in den Klimarahmengesetzen nicht an prominenter Stelle erwähnt werden. Einige Länder erproben neue Methoden, um die Bürger außerhalb des von den Gesetzen vorgegebenen Rahmens direkt zu beteiligen.

In einigen Gesetzen wird die Bedeutung einer langfristig angelegten **Zukunftsvision** für den bevorstehenden Strukturwandel hervorgehoben - entweder im Titel, in spezifischen Maßnahmen oder durch die Abstimmung zwischen kurz- und langfristigen Maßnahmen. Im Vergleich zu den wenigen beispielhaften Fällen bedürfen viele Gesetze in dieser Hinsicht jedoch noch weiterer Verbesserungen.

Wichtig ist außerdem, dass die meisten Klimaschutzgesetze ein **parteiübergreifendes Element** in ihren politischen Entwicklungsprozess integriert haben oder schrittweise einen **Konsens über ein breites Parteienspektrum** hinweg erreicht haben. Dies ist von entscheidender

Bedeutung für die Schaffung einer nachhaltigen Grundlage für die künftige Klimapolitik, die unabhängig von den Wahlzyklen stabil bleibt (Duwe und Evans, 2020).

Während die oben genannten Kernelemente in vielen Klimarahmengesetzen zu finden sind, unterscheidet sich die Art und Weise, wie sie in der Praxis gestaltet und umgesetzt werden. Einige Gesetze sind ambitionierter als andere. Im folgenden Abschnitt gehen wir auf fünf spezifische Bestimmungen ein, die als „Good Practice“-Bestimmungen identifiziert wurden.

4 Fünf „Good Practice“-Bestimmungen in europäischen Klimaschutzgesetzen

Dieser Abschnitt gibt einen Überblick über fünf ausgewählte „Good Practice“-Bestimmungen in den bestehenden Gesetzen in Europa: (1) langfristige Emissionsreduktionsziele, (2) (sektorale) Emissionsbudgets, (3) langfristige Planung, (4) Verantwortlichkeitsmechanismen und (5) „Green Budgeting“. Tabelle 2 auf Seite 14 gibt einen zusammenfassenden Überblick über diese Bestimmungen.

Es ist wichtig, darauf hinzuweisen, dass diese Beispiele in der Literatur und in der Zivilgesellschaft zwar häufig für besonders starke oder transformative Governance-Praktiken gehalten werden, es aber aktuell kaum empirische Belege dafür gibt, dass sie die Politikgestaltung positiv beeinflussen, weil die Gesetze noch nicht ausreichend lang existieren, um solche Effekte nachweisen zu können (McIlhennon und Brennan, 2023). Dennoch ist die Tatsache, dass im Laufe der Zeit immer mehr europäische Länder manche dieser Bestimmungen in ihre eigenen Gesetze aufgenommen haben (siehe Velten et al., 2023, S. 170), ein Hinweis darauf, dass Regierungen einen Mehrwert in ihnen sehen.

4.1 Langfristige Emissionsreduktionsziele

Ein klares langfristiges Emissionsreduktionsziel mit einem Zeithorizont von mindestens 30 Jahren oder mehr ist für nationale Klimarahmengesetze unerlässlich; nur so können die Ziele des Pariser Abkommens wirksam in nationale Ambitionen umgesetzt werden (Duwe und Bodle, 2020). Zielvorgaben können der Regierung und der Gesellschaft eine „klare Richtung“ vorgeben und den politischen Entscheidungsträgern sowie privaten Akteuren die notwendige Geschwindigkeit der Umsetzung von Maßnahmen zu verdeutlichen (Averchenkova et al., 2020). Ziele klar zu definieren, z.B. für 2050, fördert außerdem die Integration von Klimaschutzmaßnahmen in alle Säulen der Wirtschaft und die Abstimmung von Maßnahmen zwischen verschiedenen Akteuren (Lockwood, 2021; Nash und Steurer, 2019).

Stand Juli 2023 haben 15 europäische Länder ein gesetzlich verankertes und verbindliches langfristiges Ziel zur Emissionsreduzierung (siehe Tabelle 1). In den meisten Fällen wird das Ziel in Form eines Datums für die Klimaneutralität bis 2050 oder früher festgelegt.

Finnland, Deutschland und Schweden wollen bereits vor 2050 klimaneutral sein, wobei Finnland für 2035 Netto-Null-Emissionen und danach negative Emissionen plant und Deutschland für 2045 Netto-Null-Emissionen und negative Emissionen nach 2050. Das portugiesische Gesetz sieht vor, dass die Regierung das Ziel der Klimaneutralität für 2045 in Betracht ziehen wird. Island strebt die Klimaneutralität bis 2040 an.

Neben dem Ziel der Klimaneutralität quantifizieren fünf Länder (Finnland, Frankreich, Portugal, Schweden und das Vereinigte Königreich) in ihren Gesetzen auch die langfristigen

Emissionsreduzierungen. Die Niederlande und Norwegen streben bis 2050 eine Emissionsreduzierung von 95 % bzw. 90-95 %, obwohl die Gesetze der beiden Länder kein formelles Klimaneutralitätsziel enthalten. Von den Ländern, die ein Netto-Null-Ziel haben, legen elf auch Zwischenziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen bis 2030 und/oder 2040 fest.

Tabelle 1: Langfristige Emissionsreduktionsziele in europäischen nationalen Klimaschutzgesetzen

Land	Netto-Null Zieljahr	Langfristiges Emissionsreduktionsziel	Langfristiges Ziel für CO ₂ -Entnahme
Dänemark	2050, spätestens	k.A.	k.A.
Deutschland	2045, negative Emissionen nach 2050	k.A.	k.A.
Finnland	2035, negative Emissionen danach	-90% (2050 vs. 1990), eventuell 95%	k.A.
Frankreich	2050	-83.3% (2050 vs. 1990)*	k.A.
Griechenland	2050	k.A.	k.A.
Irland	2050	k.A.	k.A.
Island	2040	k.A.	k.A.
Luxemburg	2050, spätestens	k.A.	k.A.
Niederlande	k.A.	-95% (2050 vs. 1990)	k.A.
Norwegen	k.A.	90-95% (2050 vs. 1990)	k.A.
Portugal	2050, eventuell 2045	-90% (2050 vs. 2005)	13 Mt CO ₂ eq (2045-2050)
Schweden	2045, spätestens	-85% (2045 vs. 1990)	k.A.
Spanien	vor 2050 oder in der kürzest möglichen Zeit	k.A.	k.A.
Großbritannien	2050	-100% (2050 vs. 1990)	k.A.
Ungarn	2050	k.A.	k.A.

Quelle: Daten zusammengestellt von Ecologic Institute (2023): [Climate Framework Laws Info-Matrix](#)

Note: (*) Zielvorgabe formuliert als „ein Faktor von mehr als sechs“.

Portugal ist das einzige Land, das ein langfristiges Ziel für CO₂-Entnahme in einem Klimarahmengesetz verankert hat. Es strebt insbesondere an, im Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (LULUCF)-Sektor zwischen 2045 und 2050 durchschnittlich mindestens 13 Mt CO₂eq einzusparen. Kein Gesetz enthält Ziele für die kurzfristige CO₂-Entnahme.

4.2 Emissionsbudgets

Emissionsbudgets, insbesondere sektorale Emissionsbudgets, helfen dabei, ein übergreifendes zukünftiges Ziel in konkrete Reduktionsschritte oder -phasen zu unterteilen. Dies hilft bei der mittelfristigen Umsetzung, indem es einen klaren Pfad für die Emissionen mit Zwischenzielen basierend auf der Dauer der Budgetperioden bietet (Guy et al., 2023; Rüdinger, 2018).

Emissionsbudgets werden zunehmend genutzt. So führte die irische Revision 2021 sektorale Budgets ein, und auch die neueren Gesetze in Griechenland und Portugal wenden ein Budgetierungssystem an. Sieben Länder (acht einschließlich des inzwischen ausgelaufenen Gesetzes in Österreich) haben eine Form des Budgetansatzes integriert. Die meisten arbeiten mit einem Fünfjahreszyklus, der 10-15 Jahre im Voraus festgelegt wird (z. B. Frankreich,

Griechenland, Irland, Portugal und das Vereinigte Königreich). Luxemburg verwendet einen Zehnjahreszyklus und Deutschland wendet jährliche Emissionsbudgets an.

Mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs und Portugals schlüsseln alle Länder das Emissionsbudget in sektorale Grenzwerte auf. Das bestehende **deutsche** Klimaschutzgesetz legt jährliche Budgets für die Sektoren Energie, Industrie, Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft und Abfallwirtschaft und sonstiges für den Zeitraum 2021-2030 fest. Dieser Ansatz ist einzigartig unter den nationalen Klimaschutzgesetzen in Europa, da er als einziger jährliche sektorspezifische Obergrenzen und damit eine sehr detaillierte Form des Monitorings vorschreibt. Auf Grundlage von Koalitionsvereinbarungen sieht der Referentenentwurf zur Änderung des Klimaschutzgesetzes vom Juni 2023 jedoch vor, die Pflicht zur Einhaltung von jährlichen Sektorobergrenzen durch die Verpflichtung zur Einhaltung sektorübergreifender Jahresemissionsmengen zu ersetzen. Wie im einleitenden Hintergrundkapitel erwähnt, wurde dieser Schritt stark kritisiert (siehe Expertenrat für Klimafragen, 2023), weil er das Potenzial hat, das deutsche System zu schwächen, indem die direkte Verantwortlichkeit der relevanten Ministerien, z.B. für Verkehr, Gebäude usw., verringert wird. Da Ministerien regelmäßig von verschiedenen Parteien geführt werden, die oft unterschiedliche Prioritäten haben, könnte dies die erfolgreiche und konsistente Integration des Klimaschutzes in alle Politikbereiche untergraben.

4.3 Langfristige Planung

Eine Vision oder ein Plan mit langfristigen Szenarien für die notwendige Umstrukturierung der Wirtschaft für das Erreichen des langfristigen Klimaziels ist wichtig, damit die passende Maßnahmen identifiziert und eingesetzt werden können (Rüdinger et al., 2018; Velten et al., 2022). In Artikel 4 des Übereinkommens von Paris werden alle Länder aufgefordert, „*long-term low GHG emission development strategies*“ zu kommunizieren und der Klimapakt von Glasgow aus dem Jahr 2021 enthält eine nicht bindende Formulierung für regelmäßige Aktualisierungen dieser. Die EU-Mitgliedstaaten sind gemäß der Governance-Verordnung verpflichtet, alle zehn Jahre eine langfristige Strategie (LTS) zu erstellen und sollen diese Strategien alle fünf Jahre – sofern notwendig – aktualisieren.

Während einige Gesetze diese internationalen Verpflichtungen in nationales Recht umsetzen, wird das Thema langfristige Klimaschutzplanung in vielen Klimarahmengesetzen in Europa überraschenderweise vernachlässigt. Nur neun der bestehenden Gesetze enthalten Bestimmungen, die die Regierung dazu verpflichten, eine langfristige Strategie oder einen Plan zu erstellen und zu überarbeiten. Von diesen neun Ländern schreiben nur vier Länder häufigere, fünfjährige Aktualisierungen vor - Frankreich, Irland, Malta und Spanien.

Obwohl der Klimaschutzplan 2050 im **deutschen** Gesetz erwähnt wird, ist ein Zyklus der Überprüfung und Überarbeitung nicht darin verankert. Dies deutet auf eine derzeitige Schwäche des Gesetzes hin, da Aktualisierungen der mittelfristigen Klimaschutzprogramme nur nach jeder Aktualisierung des Klimaschutzplans erforderlich sind. Der Plan aus dem Jahr 2016 wurde bisher jedoch noch nicht aktualisiert – obgleich schon das langfristige Ziel mittlerweile von 2050 auf 2045 vorverlegt wurde. Im Entwurf des geänderten KSG soll diese zeitliche Verknüpfung von Maßnahmenprogramm und Klimaschutzplan deshalb abgeschafft werden. Ohne eine regelmäßig aktualisierte Langfriststrategie ist es schwieriger, das notwendige „backcasting“ durchzuführen, um kurzfristig fundierte politische Entscheidungen zu treffen. Es gibt damit im Grunde in Deutschland derzeit keinen offiziellen Pfad zur Klimaneutralität.

Andere Länder haben dieses Problem erkannt und die regelmäßige Fortschreibung der langfristigen Klimastrategien entsprechend gesetzlich verankert. In **Frankreich** ist die nationale Strategie für eine kohlenstoffarme Entwicklung mit dem Fünfjahresplan für das Emissionsbudget

verbunden und muss entsprechend aktualisiert werden. In **Irland** muss der Regierung alle fünf Jahre eine langfristige Strategie zur Genehmigung durch das zuständige Ministerium vorgelegt werden. Das Gesetz besagt außerdem, dass die Strategie Informationen über die Verringerung und die Entnahme von Emissionen nach Sektoren für einen Zeithorizont von 30 Jahren enthalten muss.

4.4 Verantwortlichkeitsmechanismen

Es gibt zwar viele Formen von Rechenschafts- oder Überwachungsmechanismen, aber drei davon haben sich besonders bewährt: (1) die regelmäßige Überwachung („Monitoring“) der Fortschritte durch die Regierung, (2) sogenannte Handlungsauslöser („Action triggers“), die die Regierung verpflichten, zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen, wenn sich herausstellt, dass keine ausreichenden Fortschritte erzielt wurden, und (3) die Einrichtung eines unabhängigen Sachverständigenrats oder Beratungsgremiums mit einer formellen Rolle bei der Politikgestaltung.

„No Backsliding“

Vier Gesetze enthalten Klauseln gegen Rückschritte in der Klimapolitik, d.h., sogenannte „no backsliding“ Bedingungen. In **Dänemark** können neue Klimaziele nicht weniger ambitioniert sein als die zuletzt festgelegten. Ähnlich darf laut dem **deutschen** Klimaschutzgesetz das Klimaziel „erhöht, aber nicht abgesenkt werden“ (KSG § 3). In **Portugal** darf eine Überarbeitung der Ziele die Zielsetzung nur ambitionierter gestalten, während in **Spanien** bei einer Überarbeitung der nationalen Ziele nur Pfade und Szenarien berücksichtigt werden können, die zu einer stärkeren Reduzierung oder einem stärkeren Abbau von Emissionen führen.

Monitoring durch die Regierung

Die meisten nationalen Klimaschutzgesetze in Europa, insbesondere diejenigen mit langfristigen Klimazielen, enthalten irgendeine Form von staatlichen Kontrollmechanismen, um die Erreichung der nationalen Ziele zu begleiten.

In **Bulgarien** und **Kroatien** dient dies lediglich dazu, die bestehende EU-Berichterstattung (z. B. Treibhausgasinventare oder integrierte Berichterstattung gemäß der Governance-Verordnung) in nationales Recht zu übertragen. In manchen Ländern gehen die Bestimmungen über die internationalen und EU-Vorgaben hinaus und legen eine Fortschrittsprüfung auch auf nationaler Ebene fest. Das Monitoring erfolgt auf jährlicher oder zweijährlicher Basis und in der Regel durch das für die Klimapolitik zuständige Ministerium. In dieser Weise liefert in **Dänemark** ein jährlicher Statusbericht die Grundlage für weitere politische Entscheidungen. In **Deutschland** wird dem Deutschen Bundestag jährlich ein Bericht über die Umsetzung der Klimaschutzprogramme in den einzelnen Wirtschaftssektoren vorgelegt. Die vorgelegte KSG-Novelle sieht aber einen sektorübergreifenden Ansatz vor, wodurch das derzeitige System des sektorspezifischen Monitorings abgeschafft wird.

Handlungsauslöser („Action Triggers“)

Die Gesetze in vier europäischen Ländern enthalten klare Formulierungen, die eine Art Handlungsauslöser (oder „Action Trigger“) vorsehen. Diese Mechanismen erfordern die Verabschiedung zusätzlicher Maßnahmen, wenn die Überwachung zeigt, dass der Fortschritt der Klimapolitik den gesetzten Zielen hinterherhinkt.

In den **Niederlanden** beispielsweise besagt das Gesetz lediglich, dass bei fehlenden Fortschritten „Maßnahmen ergriffen werden“. In anderen Ländern gibt es dafür einen konkret ausgestalteten Prozess. In **Frankreich** kann ein Bericht des Hohen Klimarats (HCC), eines

unabhängigen wissenschaftlichen Beratungsgremiums, die Regierung dazu verpflichten, neue politische Maßnahmen als Reaktion vorzuschlagen. Das **dänische** Gesetz enthält eine Bestimmung mit der Bezeichnung „Handlungspflicht“. In jedem jährlichen Klimaprogramm muss das Ministerium eine Bewertung zu den Fortschritten der Klimapolitik vorlegen – gemessen an den gesteckten Klimazielen. Werden die Fortschritte als unzureichend erachtet, muss das Programm neue klimapolitische Initiativen vorschlagen.

Die Bestimmung zum Auslösen von Maßnahmen auf sektoraler Ebene im **deutschen** KSG, das so genannte „Sofortprogramm“, ist einzigartig unter den europäischen Klimaschutzgesetzen, d.h.: sollte ein Sektor sein jährliches Emissionsbudget erwiesenermaßen überschreiten, ist das betreffende Ministerium verpflichtet, kurzfristig neue Maßnahmen vorzuschlagen, um den fehlenden Fortschritt auszugleichen. Nach dem Referentenentwurf zur Änderung des Klimaschutzgesetzes sind neue Maßnahmen der Regierung erforderlich, wenn bei prognostischer Betrachtung in zwei aufeinanderfolgenden Jahren festgestellt wird, dass das sektorübergreifende Gesamtemissionsbudget für 2021-2030 nicht eingehalten wird. Die sektorspezifische Pflicht für Sofortprogramme würde damit entfallen – eine Entwicklung, die von dem Expertenrat für Klimafragen in dessen Prüfbericht für 2022 kritisch bewertet wurde (Expertenrat für Klimafragen, 2023).

Unabhängige Expertenräte

Viele der europäischen Klimaschutzgesetze etablieren neue beratende Gremien, um die klimapolitischen Entscheidungsprozesse zu verbessern und deren wissenschaftliche Grundlage zu vertiefen – häufig in Form von unabhängigen Sachverständigenräten. Diese beratenden Gremien unterscheiden sich jedoch in Form und Ausstattung und sind nicht immer gut aufgestellt, um effektiv Politikmaßnahmen mitzugestalten (Weaver et al., 2019). Es gibt einige Hinweise darauf, dass die Gremien, die ein klar definiertes Mandat im Rahmen der nationalen Klimapolitik haben, besser in der Lage sind, auf die Ausgestaltung von Politikmaßnahmen Einfluss zu nehmen (Evans und Duwe, 2021).

Unabhängige Expertenräte sind Bestandteil von 13 der 22 europäischen nationalen Klimaschutzgesetze. Wichtig ist, dass es sich dabei nur um beratende Gremien handelt, die sich aus Wissenschaftler:innen zusammensetzen und unabhängig von der Regierung arbeiten. Einige Gesetze benennen auch Foren für Interessens- oder Regierungsvertreter:innen, die ebenfalls eine beratende Funktion haben (Evans und Duwe, 2021).

Die Regierungen Dänemarks und des Vereinigten Königreichs sind verpflichtet, das Beratungsgremium sowohl zu konsultieren als auch ihm zu antworten. So muss der **dänische** Klimarat zu jedem jährlichen Klimaprogramm und dem dazugehörigen Klimastatusbericht Stellung nehmen, und die Regierung muss auf diese Empfehlungen eine Antwort geben. Im **Vereinigten Königreich** hat die Kommission für Klimawandel die Aufgabe, das Emissionsbudget vorzuschlagen und einen jährlichen Fortschrittsbericht zu erstellen. Der Staatssekretär (*Secretary of State*) muss auf die in dem Bericht angesprochenen Punkte antworten.

Das **deutsche** KSG sieht einen Expertenrat für Klimafragen vor, der alle zwei Jahre einen Fortschrittsbericht erstellt, eine jährliche Qualitätskontrolle der vom Umweltbundesamt gemeldeten Emissionsdaten durchführt sowie die Emissionsreduktionsannahmen zu bestimmten Maßnahmen evaluiert. Die Regierung ist nicht verpflichtet, auf diese Beiträge offiziell zu reagieren. Nach dem Referentenentwurf zur Änderung des Klimaschutzgesetzes muss sie jedoch bei Klimaschutzprogrammen und Maßnahmen zur Nachbesserung Vorschläge des Expertenrats berücksichtigen.

In **Griechenland** spielt der Sachverständigenrat eine etwas eingeschränktere Rolle, zumindest nach den Bestimmungen des Klimarahmengesetzes mit Input zum Emissionsbudget und

Klimaziele alle *fünf* Jahre. In **Portugal** sieht das Gesetz vor, dass der Sachverständigenrat Input zu jedem neuen Klimaplan der Regierung gibt, während in **Spanien** die Regierung reagieren und an der öffentlichen Debatte für einen Jahresbericht teilnehmen muss, in dem sie die Energie- und Klimapolitik und -vorschriften bewertet und Empfehlungen dazu abgibt.

In **Schweden** ist die Regierung nur in gewissem Maße verpflichtet, das Beratungsgremium zu konsultieren, da letzteres lediglich eine Bewertung des klimapolitischen Aktionsplans der Regierung abgeben muss, aber die Regierung nicht verpflichtet ist, auf Empfehlungen zu reagieren.

4.5 „Green Budgeting“

Artikel 2.1c des Pariser Abkommens betont das Ziel, "die Finanzierung im Einklang mit einem Weg zu niedrigen Treibhausgasemissionen und einer klimaresistenten Entwicklung" zu bringen. Dennoch sind „Green Budgeting“ – d.h., Bestimmungen zur Anpassung der öffentlichen Ausgaben an die Klimaziele oder andere Maßnahmen der ökologischen Haushaltsführung – in den europäischen Klimaschutzgesetzen nicht direkt zu finden. Allerdings wie eine aktuelle Umfrage der Europäischen Kommission zeigt, praktizieren mindestens 12 Länder eine Art von „Green Budgeting“, auch wenn diese nicht durch ein Klimaschutzgesetz rechtlich bindend ist. Dazu gehören das „Budget Tagging“, um zu ermitteln, welche Haushaltsmaßnahmen positiv oder negativ zu den Klimazielen beitragen (z.B. Österreich, Frankreich, Schweden), sowie Bewertungen der Klimaauswirkungen von Haushaltselementen (z.B. Dänemark, Frankreich, Finnland, Niederlande, Schweden) (European Commission, 2023).

Die Studie der Europäischen Kommission verwendet eine enge Definition von „Green Budgeting“, und es gibt keine Bestimmungen in bestehenden Klimaschutzgesetzen, die dafür in Frage kämen. Fünf Gesetze sind in diesem Zusammenhang dennoch erwähnenswert.

Die Gesetze in **Schweden** und **Norwegen** knüpfen die Klimaplanung an den Zeitplan staatlicher Haushaltsvorschläge, um Klimaschutzmaßnahmen in die öffentlichen Ausgaben besser zu integrieren. Das **spanische** Klimarahmengesetz enthält Bestimmungen zur Desinvestition in fossile Brennstoffe sowie eine „Internationale Strategie zur Klimafinanzierung“ sowie Bestimmungen über die Einbeziehung von Klimazielen in den Finanzsektor (siehe Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética § 32 und § 33). Das **französische** Gesetz sieht eine besondere Verpflichtung zur Risikoberichterstattung für den Finanzsektor vor und verlangt jedes Jahr einen speziellen Bericht über die Verfügbarkeit und den Bedarf an Klimafinanzierung, der dem Haushaltsentwurf beigefügt wird.

Das **deutsche** Gesetz enthält eine Verpflichtung, dass Investitionen und Beschaffungen des Bundes möglichst klimafreundlich erfolgen, und sieht zu diesem Zweck einen CO₂-„Schattenpreis“ vor. Außerdem werden Berichtspflichten mit dem Haushaltszyklus verknüpft. Das bedeutet aber nicht, dass in der Haushaltsplanung systematisch Nachhaltigkeitskriterien zugrunde gelegt werden oder eine Prüfung auf Vereinbarkeit mit KSG-Klimazielen stattfindet. In einem Positionspapier vom Juni 2023 fordert die deutsche Zivilgesellschaft die konkrete Verknüpfung von Klimazielen mit der Bundeshaushaltsordnung und den Anlagerichtlinien der Sondervermögen von Bund und Ländern sowie eine Verpflichtung zur Überprüfung der Vereinbarkeit von öffentlichen Ausgaben mit der Transition zur Klimaneutralität (Klima-Allianz Deutschland, 2023).

Obwohl es sich nicht direkt um grünes Haushalten oder finanzielles Mainstreaming handelt, legen mehrere Gesetze eine Art Finanzierungsmechanismus fest oder enthalten Bestimmungen über die Finanzierungsquelle für Klimaschutzmaßnahmen, oft im Kontext des Verkaufs von Zertifikaten im Rahmen des EU-Emissionshandelssystems. Dazu gehören das Nationale

Klimawandelprogramm in Litauen, das Nationale Grüne Investitionsschema (NGSI) in Bulgarien, der Klimafonds in Island, der Klimaaktionsfonds in Irland, der Klima- und Energie-Fonds in Luxemburg, der Klimaaktionsfonds in Malta und der Fonds für Umweltschutz und Energieeffizienz in Kroatien. Ebenso enthält das griechische Gesetz Formulierungen zu „finanziellen Ressourcen“, einschließlich Bestimmungen darüber, wo die Finanzierung für Klimamaßnahmen herkommt, sowie Bestimmungen über Transparenz und Rechnungslegung, und das ungarische Gesetz fordert die Regierung auf, grüne Staatsanleihen auszugeben. Die Gesetze in Liechtenstein und der Schweiz führen zudem eine Kohlenstoffsteuer ein.

4.6 Zusammenfassung

Tabelle 2: „Good Practice“-Bestimmungen in europäischen Klimaschutzgesetzen

Land	(1) Langfristige Emissionsreduktionsziele	(2) Emissionsbudget	Emissionsbudget (Sektor)	(3) Langfristige Planung	(4) Verantwortlichkeitsmechanismen				(5) „Green Budgeting“ ^{***}
					„No backsliding“	Monitoring durch die Regierung	„Action trigger“	Unabhängige Expertenrat	
Bulgarien									
Dänemark	✓				✓	✓	✓	✓	
Deutschland	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	(✓)
<i>Deutschland KSG-Novelle</i>	✓	✓	✗		✓	✓	<i>alle zwei Jahre statt jährlich</i>	✓	(✓)
Frankreich	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	(✓)
Griechenland	✓	✓	✓			✓		✓	
Großbritannien	✓	✓						✓	
Irland	✓	✓	✓	✓		✓		✓	
Island	✓								
Kroatien				✓					
Litauen				✓					
Luxemburg	✓	✓	✓	✓		✓			
Liechtenstein									
Malta				✓					
Niederlande	✓					✓	✓		
Norwegen	✓					✓	✓		(✓)
Österreich*		✓	✓			✓	✓		
Portugal	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	
Schweden	✓					✓	✓		(✓)
Schweiz									
Spanien	✓			✓	✓	✓		✓	(✓)
Ungarn	✓								

Quelle: Daten zusammengestellt von Ecologic Institute (2023): [Climate Framework Laws Info-Matrix](#)

Anmerkung: (*) Das österreichische Gesetz ist Ende 2020 ausgelaufen und eine geplante Überarbeitung konnte seitdem aus politischen Gründen nicht verabschiedet werden. Die in dieser Tabelle enthaltenen Informationen beziehen sich auf das nicht mehr gültige Gesetz. (**) Die bestehenden Bestimmungen entsprechen nicht der Definition, die die Europäische Kommission in ihrer Umfrage über „Green Budgeting“ verwendet.

5 Fazit

Aus einem Vergleich der Klimaschutzgesetze in Europa ab Juli 2023 lassen sich mehrere wichtige Erkenntnisse ableiten:

(1) 22 europäische Länder haben eine Form von Klimaschutzgesetz, 15 von ihnen haben einen Zeithorizont nach 2030 und nur 14 sind vollständige Klimarahmengesetze. Drei Gesetze werden derzeit überarbeitet und weitere sechs Länder arbeiten derzeit an einem Gesetz. Dies ist ein wachsender Trend, und das Tempo der Verabschiedung von Gesetzen scheint sich in den letzten Jahren beschleunigt zu haben – eine Dynamik, die auch weltweit zu beobachten ist. Neben den nationalen Entwicklungen ist das 2021 verabschiedete europäische Klimagesetz als einziges supranationales Gesetz seiner Art einmalig und könnte sowohl als Beispiel als auch als Anstoß für weitere Gesetze in den EU-Mitgliedstaaten dienen.

(2) 13 Länder haben ein Klimaneutralitätsziel in ihren Gesetzen verankert, aber diese Ziele bedürfen in vielen Fällen weiterer Klarheit. Die meisten dieser Länder streben Netto-Null-Emissionen bis 2050 an, mit Ausnahme von Finnland (2035), Deutschland (2045) und Schweden (2045). Spanien und Portugal lassen die Möglichkeit eines früheren Jahres der Klimaneutralität offen. Nur eine Handvoll Länder spezifiziert das Zieldatum weiter, in dem sie es mit einem absoluten Reduktionsziel festlegen. Nur Portugal hat ein langfristiges Ziel für den Abbau von Treibhausgasen in seinem Gesetz. Der Mangel an Klarheit über den Abbau von Treibhausgasen ist besorgniserregend und hat sich als Informationslücke erwiesen, auch wenn es um die langfristigen Strategien der EU-Mitgliedstaaten geht (Velten et al., 2022). Zumindest sollten langfristige Strategien Klarheit darüber schaffen, wie eine Regierung ihr Netto-Null-Ziel für 2050 definiert.

(3) „Good Practice“ Bestimmungen sind nicht in allen Gesetzen zu finden. Langfristige Planung ist ein Kernbestandteil von nur neun Gesetzen, wobei das dänische Klimarahmengesetz eine bemerkenswerte Ausnahme darstellt. Das dänische "Klimapolitik-Rad" oder der Zyklus, der im Gesetz verankert ist, zielt auf das langfristige Ziel der Klimaneutralität des Landes ab. Eine Bestimmung für die strategische Politikplanung nach 2030 ist jedoch nicht enthalten. Von den acht nationalen Gesetzen, die Emissionsbudgets festlegen, sind nur noch wenige in sektorale Grenzwerte aufgeschlüsselt. Die zu erwartenden Änderungen im deutschen Klimaschutzgesetz, die das sektorale Budgetierungs- und Monitoringsystem abschaffen werden, sind ein Hinweis darauf, dass ein sektorspezifischer Ansatz umstritten ist, weil er den Ministerien eine zusätzliche Verantwortung auferlegt. Ein konkreter Handlungsauslöser (oder „Action Trigger“) ist nur in vier der 22 Gesetze erkennbar.

Starke Bestimmungen zur Anpassung der öffentlichen Ausgaben an die Klimaziele fehlen ebenfalls in allen Gesetzen. Bestehende Bestimmungen beschränken sich auf die Abstimmung von Planungszeitplänen mit Haushaltszyklen (wie z.B. Schweden) oder Strategien oder Berichte zur Klimafinanzierung (z.B. Spanien, Frankreich).

6 Literatur

- Averchenkova, A., Fankhauser, S., und Finnegan, J. J. (2020). The impact of strategic climate legislation: Evidence from expert interviews on the UK Climate Change Act. *Climate Policy*, 21(2), 251–263. <https://doi.org/10.1080/14693062.2020.1819190>
- Averchenkova, A., und Lázaro-Touza, L. (2020). *Legislating for a low carbon transition in Europe: Experiences in the UK, France and Spain*. 32.
- CAN Europe. (2022). *Climate Laws in Europe: Essential for achieving climate neutrality*.
- Duwe, M., und Bodle, R. (2020). ‘Paris Compatible’ Climate Change Acts? National Framework Legislation in an International World. In T. L. Muinzer (Ed.), *National Climate Change Acts: The Emergence, Form and Nature of National Framework Climate Legislation*. Hart Publishing. <https://doi.org/10.5040/9781509941742>
- Duwe, M., und Evans, N. (2020). *Climate Laws in Europe: Good Practices in Net-Zero Management*. Ecologic Institute; European Climate Foundation.
- Duwe, M., und Evans, N. (2021). *Professionalizing Climate Policy via Legislation* (Policy Paper Series “Shaping the Transition to a Low-Carbon Economy: Perspectives from Israel and Germany“, p. 32). Israel Public Policy Institute, Heinrich Böll Foundation.
- Duwe, M., Freundt, M., Iwaszuk, E., Knoblauch, D., Maxter, M., Mederake, L., Ostwald, R., Riedel, A., Umpfenbach, K., und Zelljadt, E. (2017). *“Paris compatible” governance: Long-term policy frameworks to drive transformational change*. Ecologic Institute.
- Ecologic Institute. (2023). *Climate Framework Laws Info-Matrix*.
- Evans, N., und Duwe, M. (2021). *Climate governance systems in Europe: The role of national advisory bodies* (p. 67). Ecologic Institute, IDDRI.
- European Commission. (2023). Green budgeting in the EU: Key insights from the 2023 European Commission survey of green budgeting practices.
- Expertenrat für Klimafragen. (2023). *Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2022: Prüfung und Bewertung der Emissionsdaten gemäß § 12 Abs. 1 BundesKlimaschutzgesetz*. Expertenrat für Klimafragen. <https://www.expertenratklima.de>
- Grantham Research Institute. (2023). *Climate Laws of the World Database*.
- Guy, J., Shears, E., und Meckling, J. (2023). National models of climate governance among major emitters. *Nature Climate Change*. <https://doi.org/10.1038/s41558-022-01589-x>
- Klima-Allianz Deutschland. (2023). *Gemeinsame Forderungen zur KSG-Novelle: Abschwächung des Klimaschutzgesetzes verhindern*. Klima-Allianz Deutschland.
- Lockwood, M. (2021). Routes to credible climate commitment: The UK and Denmark compared. *Climate Policy*, 1–14. <https://doi.org/10.1080/14693062.2020.1868391>
- McIlhennon, C., und Brennan, C. (2023). *Climate Laws: What are the experts saying?* Environmental Justice Network Ireland Climate Governance Observatory Policy Paper.
- Muinzer, T. L. (Ed.). (2020). *National Climate Change Acts: The Emergence, Form and Nature of National Framework Climate Legislation*. Hart Publishing. <https://doi.org/10.5040/9781509941742>
- Nash, S. L., und Steurer, R. (2019). Taking stock of Climate Change Acts in Europe: Living policy processes or symbolic gestures? *Climate Policy*, 19(8), 1052–1065. <https://doi.org/10.1080/14693062.2019.1623164>
- Rüdinger, A. (2018). Best practices and challenges for effective climate governance frameworks: A case study on the French experience. *IDDRI, Paris, France, 02/18*, 38.
- Rüdinger, A., Voss-Stemping, J., Sartor, O., Duwe, M., und Averchenkova, A. (2018). *Towards Paris-compatible climate governance frameworks* (pp. 1–20).

- Velten, E. K., Calipel, C., Duwe, M., Evans, N., Felthöfer, C., Hagemann, M., Hecke, J., Kahlen, L., Lalieu, S., McDonald, H., Pelekh, N., Pellerin-Carlin, T., Pestiaux, J., Ramotowski, K., Schöberlein, P., Schritt, H., Śniegocki, A., Stefańczyk, A., und Tarpey, J. (2023). *State of EU Progress to Climate Neutrality: An indicator-based assessment across 13 building blocks for a climate neutral future*. European Climate Neutrality Observatory (ECNO).
- Velten, E. K., Evans, N., Spasova, D., Duwe, M., de la Vega, R., Duin, L., und Branner, H. (2022). *Charting a path to net zero: An assessment of national long-term strategies in the EU*. Ecologic Institute.
- Weaver, S., Lötjönen, S., und Ollikainen, M. (2019). *Overview of national climate change advisory councils* (3/2019; p. 40). The Finnish Climate Change Panel.
- World Bank. (2020). *World Bank Reference Guide to Climate Change Framework Legislation*. World Bank. <https://doi.org/10.1596/34972>

Ecologic Institute

www.ecologic.eu

FB: /Ecologic.Institute

Twitter: /EcologicBerlin

