

Stellungnahme zum SRU-Gutachten vom 15. Oktober 2025

**Unter Berücksichtigung der aktuellen
Entwurfsfassung zur EU-Klimarahmenverordnung
vom 5. November 2025**

Christof von Branconi

5. Dezember 2025

1. Einleitung

Das Gutachten des Sachverständigenrats für Umweltfragen (SRU) vom 15. Oktober 2025 stützt weitreichende verfassungsrechtliche Forderungen auf die Annahme eines verbindlichen deutschen CO₂-Restbudgets. Es beruft sich hierfür auf den Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 24. März 2021 (1 BvR 2656/18 u. a.) und stellt das Konzept eines nationalen Restbudgets in den Mittelpunkt klimapolitischer Rechtsetzung. Die vorliegende Stellungnahme zeigt, dass der vom SRU vertretene Ansatz eines verbindlichen nationalen CO₂-Restbudgets rechtlich und klimapolitisch nicht trägt. Sie arbeitet methodische und normative Schwächen einer einseitigen Fokussierung auf nationale CO₂-Budgets heraus.

2. Fehlinterpretation der verfassungsrechtlichen Vorgaben zu CO₂-Budgets

Der Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts hat das Konzept eines nationalen CO₂-Restbudgets ausdrücklich nicht als rechtlich verbindliche Größe etabliert. Die verwendeten Budgetwerte dienen lediglich als orientierende Maßstäbe zur Sicherung intertemporaler Freiheit – ausdrücklich vorbehaltlich wissenschaftlicher Unsicherheiten und EU-unionsrechtlicher, politischer und technologischer Kontextfaktoren (BVerfG Rn. 210, 213). Der vom SRU unternommenen Versuch, hieraus eine zwingende nationale Mengenselbstbindung abzuleiten, ignoriert die im

Beschluss herausgestellten Unsicherheiten und überschätzt die rechtliche Bindungswirkung von Budgetansätzen grundlegend. Der Beschluss verlangt daher keine eigenständig nationale Budgetfixierung, sondern bindet die deutsche Klimapolitik erkennbar an die unionsrechtliche Steuerungsarchitektur.

3. Vorrang der EU-Klimarahmenarchitektur

Die Steuerung der deutschen Klimapolitik erfolgt nach geltendem und zukünftigem EU-Klimarahmen zwingend innerhalb einer europäischen Gesamtarchitektur, die als reguliertes Treibhausgas- bzw. CO₂-Budget angesehen kann. Das EU-Klimagesetz sowie die überarbeiteten Zielmechanismen im „General Approach“ des Rates vom 5. November 2025 definieren verbindliche, mengenbestimmte Emissionsgrenzen auf EU-Ebene.

Die EU hat sich rechtsverbindlich zum Ziel gesetzt, bis zum Jahr 2050 klimaneutral zu werden. Dieses Ziel impliziert, dass nur noch ein begrenztes Volumen an Treibhausgasen, insbesondere CO₂, emittiert werden kann. Die konkrete Bezifferung ergibt sich aus dem Gesetzespaket zur Umsetzung des European Green Deal:

- Das seit 2005 bestehende EU ETS 1 für Industrie, Energie und inzwischen dem Seeverkehr deckt rund 40 % der europäischen CO₂-Emissionen ab.
- Das ab 2028 geltende EU ETS 2 für Verkehr und Gebäude wird weitere etwa 40 % erfassen, womit bis zum Ende des Jahrzehnts voraussichtlich gut 80 % der europäischen CO₂-Emissionen einem mengenmäßig regulierten Emissionshandelssystem unterliegen.
- Die verbleibenden Treibhausgas- bzw. CO₂-Emissionen fallen unter die Effort Sharing Regulation (ESR – Lastenteilungsverordnung), die die Mitgliedstaaten zur Emissionsminderung in nicht vom ETS erfassten Sektoren verpflichtet und mit dem neuen General Approach sektorübergreifende Flexibilitätsspielräume eröffnet.

Die ESR gilt aktuell nur bis 2030, aber nach Verabschiedung des neuen EU-Klimaziels 2040 im November 2025 durch Rat und EU-Parlament ist davon auszugehen, dass die ESR entsprechend bis 2040 verlängert wird und die Annahme naheliegt, ihre Geltung bis zum Jahr 2050 ins Auge zu fassen, dem Zieljahr für die europäische Klimaneutralität.

Im Ergebnis ergibt sich damit ein umfassendes europäisches Treibhausgas- bzw. CO₂-Budget bis zur Erreichung der Klimaneutralität im Jahr 2050, dessen Umfang aus den genannten EU-Regulierungen ableitbar ist. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welchen eigenständigen Mehrwert ein zusätzliches starres nationales Budget überhaupt noch bieten könnte.

4. Methodische und wissenschaftliche Unsicherheit von CO₂-Budgets

Modellbasierte Berechnungen von CO₂-Restbudgets reagieren sehr empfindlich auf Annahmen etwa zur Klimasensitivität, zu Aerosolen, zukünftigen Senkenleistungen und Rückkopplungseffekten. IPCC und Umweltbundesamt warnen ausdrücklich vor einer Scheingenaugkeit solcher Berechnungen und betonen, dass Restbudgets unvermeidlich grobe Schätzgrößen sind, die sich mit fortschreitenden wissenschaftlichen Erkenntnissen substanzial verändern können.

Auch der Expertenrat für Klimafragen sieht erhebliche Zielverfehlungsrisiken für den Zeitraum nach 2030. Ein starres nationales Budgetmodell wird dieser systemischen Unsicherheit nicht gerecht; politisch und rechtlich ist daher ein adaptiver, revisionsfähiger Mechanismus vorzuziehen, wie ihn die EU in ihren institutionellen Strukturen bereits anstrebt.

5. Global geringe Emissionswirkung Deutschlands und Bedeutung der internationalen Kooperationslogik

Die unmittelbare Klimawirkung isolierter deutscher Emissionsreduktionen ist global marginal. Analysen von Ockenfels und Rostalski (2024) und des IPCC zeigen, dass vor allem große Emittenten wie China und die USA die globale Emissionsdynamik dominieren. Für eine tatsächlich wirksame Klimapolitik ist deshalb die Einbettung in internationale Mechanismen – insbesondere das NDC (Nationally Determined Contribution, national festgelegter Beitrag) -System und die Kooperationsmechanismen nach Artikel 6 des Pariser Abkommens – entscheidend.

Nationale Alleingänge entfalten vornehmlich symbolische Wirkung, leisten jedoch keinen substanzialen Beitrag zur globalen Temperaturbegrenzung. Verfassungsrechtlich kommt es stärker darauf an, dass Deutschland durch ambitionierte Beiträge in Form von Technologietransfer und Kooperationsarchitektur zur Erfüllung der internationalen Absichten beiträgt. [\[6\]](#)[\[9\]](#)[\[13\]](#)[\[14\]](#)[\[15\]](#)[\[2\]](#)

6. Kritik am Pro-Kopf-Ansatz des SRU

Der vom SRU vorgeschlagene Pro-Kopf-Ansatz zur Bestimmung nationaler Restbudgets beruht auf spezifischen Gleichheitsannahmen und ist völkerrechtlich nicht gestützt. In der UNFCCC-Praxis und im EU-Recht kommen vielmehr differenzierte Mischmodelle zur Anwendung, die Common but Differentiated Responsibilities (Gemeinsame, aber unterschiedliche Verantwortlichkeiten), ökonomische Leistungsfähigkeit und technologische Reife berücksichtigen. Diese differenzierte Sichtweise blendet der SRU weitgehend aus.

Die EU gewichtet in ihrem Klimarecht vor allem wirtschaftliche Effizienz, Technologieoffenheit und sektorale Ausgleichsmechanismen statt pauschaler Pro-Kopf-Zuweisungen; im internationalen wie unionsrechtlichen Kontext bestätigt sich somit die Systemfremdheit des SRU-Ansatzes.

7. Bewertung der Novellen des Klimaschutzgesetzes (KSG) und Integration in den EU-Rahmen

Die Novellen des KSG von 2021 und 2024 stärken das deutsche Ambitionsniveau deutlich und passen den Steuerungsrahmen wirkungsvoll an. Die Ziele der Klimaneutralität 2045 und der Emissionsminderung um mindestens 65 % bis 2030 entsprechen den unionsrechtlichen Vorgaben nicht nur, sondern übertreffen sie und gehen damit über die Anforderungen des Klimabeschlusses des Bundesverfassungsgerichts von 2021 hinaus. Das vom KSG 2021 geschaffene erhöhte - und verfassungsrechtlich nicht verlangte Schutzniveau bleibt durch die KSG-Novelle 2024 unangetastet. Die Novelle von 2024 optimiert die Steuerungsmechanik, hebt starre sektorale Vorgaben auf und setzt stärker auf technologieoffene, volkswirtschaftlich effiziente Emissionsminderung im Einklang mit der EU-Architektur.

Das neue System entspricht auch der im General Approach der EU angelegten Architektur von Flexibilisierung, sektorübergreifender Zielloptimierung und industrie-politischer Integration.

Die vom SRU geübte Kritik verfehlt daher die tatsächliche Anschlussfähigkeit an europäische Steuerungsmechanismen.

8. Der neue EU-Ansatz stärkt revisionsfähiges Recht

Klimamodelle fungieren als probabilistische Werkzeuge und weisen erhebliche Unsicherheiten in Bezug auf Temperaturprojektionen und Budgetberechnungen auf. Der IPCC betont in seinem sechsten Assessment Report (AR6) die Notwendigkeit der Revisionsfähigkeit von Emissionsbudgets.

Die EU setzt diese auch vom IPCC anerkannte wissenschaftliche Unsicherheit in politisches Recht um, in dem sie regelmäßige Neubewertungen durch die Kommission, flexible sektorübergreifende Mechanismen sowie Anpassungsverfahren institutionalisiert. Dies ermöglicht eine dynamische und widerstandsfähige Klimaarchitektur, die starre nationale Mengenbeschränkungen zugunsten adaptiver Steuerung überwindet.

9. Die besondere internationale Verantwortung

Die bisherigen NDCs reichen nach Analysen des UNFCCC und wichtiger Klimaforschungsinstitute nicht aus, um den 1,5-Grad-Pfads oder selbst die 2-Grad-Grenze einzuhalten. Daher sind internationale Koordination und die Nutzung der Artikel 6 und nun auch EU-Kooperationsmechanismen verfassungsrechtlich von zentraler Bedeutung.

Die Verantwortung Deutschlands ist als Teil einer kooperativen, globalen Klimastrategie zu verstehen, nicht als isoliert nationale Mission. Die Rechtssprechung des BVerfG folgt dieser Logik und betont systemische, internationale und europarechtliche Bindungen.

10. Fazit: Unhaltbarkeit nationaler CO₂-Budgetkonzepte und Impuls für dynamische Klimapolitik

Das SRU-Gutachten basiert auf einer konzeptionell und empirisch überholten Vorstellung der Klimasteuierung. Nationale, starre Budgetmodelle sind angesichts fortschreitender wissenschaftlicher Erkenntnisse, europäischer Rechtsvorgaben und verfassungsrechtlicher Anforderungen weder praktikabel noch belastbar und bieten keine ausreichende rechtliche Grundlage.

Die Entwicklungen in der EU sowie die Novellen des KSG bekräftigen die Kritik an einer fixierten Restbudgetorientierung und stärken stattdessen eine flexible, revisionsfähige und international-kooperative Steuerungsarchitektur. Nur so kann wirksamer und rechtlich tragfähiger Klimaschutz gelingen.

Quellen:

1. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021, 1 BvR 2656/18 u. a.
 URL:
https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/04_Stellungnahmen/2024_2028/2025_10_BVerfG.pdf?blob=publicationFile&v=8
2. EU-Kommission (2025): Proposal for a Regulation amending Regulation (EU) 2021/119, General Approach dated 5. November 2025 (Entwurfsfassung).
 URL:
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/772887/EPRS_BRI\(2025\)772887_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/772887/EPRS_BRI(2025)772887_DE.pdf)
3. IPCC AR6 Synthesis Report, Kapitel 3.3 und Box 3.3 (2023).
 URL: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/>
4. Umweltbundesamt (2024): Grundlagen CO2-Budgets, Climate Change 14/2025.
 URL:
https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11850/publikationen/31_2024_cc_co2-budget_hintergrundpapier_v2.pdf
5. Ariadne-Projekt / SWP (2025): Analyse zur optimalen CO2-Budget-Zuteilung der EU.
 URL: <https://ariadneprojekt.de/publikation/analyse-optimale-zuteilung-des-co2-budgets-der-eu/>
6. Expertenrat für Klimafragen (2025): Prüfbericht 2025 zur Berechnung deutscher Treibhausgasemissionen.
 URL: <https://expertenrat-klima.de/pruefbericht-zur-berechnung-der-deutschen-treibhausgasemissionen-fuer-das-jahr-2024-und-zu-den-projektionsdaten-2025-1>
7. Ockenfels, A., Rostalski, F. (2024): „Mehr Reziprozität in der internationalen Klimapolitik“ – Econtribute Policy Brief 64, Oktober 2024.
 URL: https://www.econtribute.de/RePEc/ajk/ajkpbs/ECONtribute_PB_064_2024.pdf
 Details: Evidenzbasierte Bewertung kausaler Effekte mittels ökonomischer Laborexperimente.
8. Science Media Center (2025, Sept.): Expert Reaction to Study on Remaining Carbon Budget to Meet Paris Targets.
 URL: <https://www.sciencemediacentre.org/expert-reaction-to-study-on-remaining-carbon-budget-to-meet-paris-targets/>
9. Umweltbundesamt (2025): Klimaanpassung und Uncertainties - Leitlinien und Hinweise.
 URL: <https://climate-adapt.eea.europa.eu/de/knowledge/tools/uncertainty-guidance/topic2>
10. Tagesspiegel (2025): Bericht zur Praxistauglichkeit von CO2-Budgets im Klimaschutz.
 URL: <https://background.tagesspiegel.de/finance/briefing/co2-budgets-passen-in-der-praxis-nicht-zum-klimaschutz>

11. Helmholtz-Klima (2025): Klimafakten – Zuverlässigkeit von Klimamodellen.
URL: <https://www.helmholtz-klima.de/klimafakten/behaauptung-klimamodelle-sind-nicht-verlaesslich>
12. EU-Klimarahmenverordnung: Factsheet zur ESR (Effort Sharing Regulation), 30. Juni 2025.
URL: https://www.klima-allianz.de/fileadmin/user_upload/Dateien/Daten/Publikationen/2025_06_30_ESR_Factsheet_clean.pdf
13. UNFCCC (2024): Analysen zu Nationally Determined Contributions (NDCs).
URL: <https://unfccc.int/topics/mitigation-and-adaptation/workstreams/nationally-determined-contributions-ndcs>
14. Greenpeace (2025): Kurzstudie zur Klimaschutzwirkung im Verkehr.
URL: https://www.greenpeace.de/publikationen/Kurzstudie_Klimaschutz_Verkehr_Szenarien_0.pdf
Hinweis: Advocacy-Publikation, keine peer-reviewte Studie.
15. Christians4Future (2025): Blogbeitrag „SRU CO2-Budget aufgebraucht“.
URL: <https://christians4future.de/sru-co2-budget-aufgebraucht/>
Hinweis: Nicht-wissenschaftliche Quelle.
16. Wissenschaftliches Peer-Review (2025): „Der neueste IPCC-Bericht – Ein Blick hinter die Kulissen“ (MPIMet).
17. URL: <https://mpimet.mpg.de/kommunikation/detailansicht-news/der-neueste-ipcc-bericht-ein-blick-hinter-die-kulissen>

Dieses Dokument wurde unter Verwendung eines KI-gestützten Textgenerierungstools erstellt. Die Inhalte wurden nach bestem Wissen überprüft, können jedoch automatisiert erzeugte Formulierungen enthalten. Für die inhaltliche Richtigkeit, Vollständigkeit und Aktualität übernimmt der Autor die Verantwortung.