

Deutsche Umwelthilfe e.V.
Bundesgeschäftsstelle Berlin
Hackescher Markt 4
10178 Berlin

**Verbindliche Implementierung konkreter
Methanminderungsziele und -maßnahmen:
Handlungspflichten und Regelungsoptionen von
Bundesregierung und Bundestag**

Inhaltsverzeichnis

<i>Zusammenfassung</i>	S. 3
<i>I. Methanemissionen: außerordentliche Klimawirksamkeit, hohe Gesundheitsrelevanz</i>	S. 4
<i>II. Völker- und verfassungsrechtliche Verpflichtung Deutschlands zur zügigen Reduktion von Methanemissionen</i>	S. 7
1. <i>Völker- und verfassungsrechtliche Verbindlichkeit der 1,5°C-Grenze</i>	S. 7
2. <i>Konkretisierung der Methanemissionsminderungspflicht</i>	S. 12
3. <i>Deutschland als Global Methane Champion</i>	S. 14
<i>III. Analyse existierender „methan-relevanter“ Regelwerke in Deutschland</i>	S. 15
1. <i>Energiesektor und Abfallwirtschaft</i>	S. 16
a) <i>Bundesberggesetz</i>	S. 16
b) <i>EU-Methanverordnung</i>	S. 17
c) <i>Energiewirtschaftsgesetz</i>	S. 18
d) <i>Gashochdruckleitungsverordnung und Gasnetzzugangsverordnung</i>	S. 19
e) <i>Deponieverordnung</i>	S. 21
f) <i>Immissionsschutzrecht</i>	S. 21
aa) <i>Bundes-Immissionsschutzgesetz</i>	S. 21
bb) <i>13. BImSchV und 44. BImSchV</i>	S. 23
cc) <i>17. BImSchV</i>	S. 24
dd) <i>39. BImSchV und 43. BImSchV</i>	S. 25

ee) TA Luft, TRAS 120, TRGS 528	S. 26
g) Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung	S. 27
2. Landwirtschaftssektor	S. 28
a) Immissionsschutzrecht	S. 30
b) Düngemittelrecht	S. 30
c) Naturschutzrecht	S. 31
3. Allgemeines sektorübergreifendes Klimaschutzrecht	S. 33
a) Bundes-Klimaschutzgesetz	S. 33
b) Emissionshandelsrecht	S. 35
IV. Schlussfolgerungen für Regelungsoptionen	S. 36
V. Regelungsvorschläge	S. 40
1. Klarstellung der Unzulässigkeit der Erschließung und Ausbeutung neuer fossiler Gas- und Ölvorkommen im Bundesberggesetz	S. 40
2. Ergänzung der Zweckbestimmung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes	S. 40
3. Ergänzung der 13., 17. und 44. BImSchV um Vorgaben zur Beschränkung der Methanemissionen im Regelbetrieb	S. 41
4. Ergänzung der 13. und 44. BImSchV um Vorgaben mit Blick auf Leckagen sowie zur Begrenzung des Ausblasens und Abfackelns	S. 42
5. Aufnahme von Methan als Ozon-Vorläuferstoff in die 39. BImSchV	S. 44
6. Aufnahme von Reduktionsverpflichtungen für Methanemissionen in die 43. BImSchV	S. 45
7. Ergänzung des Bundesnaturschutzgesetzes um ein Verbot der Entwässerung von Mooren und des Gründlandumbruchs	S. 47
8. Eckpunkte einer Regelung zur Reduktion der Tierzahlen in genehmigungsbedürftigen Rinderhaltungsanlagen	S. 49
9. Änderung des Umsatzsteuergesetzes durch Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes auf tierische Produkte	S. 51
10. Federführende Zuständigkeit und Zustimmungspflichtigkeit	S. 51

Zusammenfassung

Methanemissionen sind negative Booster für das weitere Voranschreiten des Klimawandels. Selbst geringen Freisetzungen von Methan kommt maßgebliche Bedeutung zu. Methanemissionen sind darüber hinaus von hoher Bedeutung für die Reinhaltung der Luft und in der Folge für den Schutz der menschlichen Gesundheit.

Deutschland ist völker- und verfassungsrechtlich verpflichtet, seine Methanemissionen aus Gründen des Klima- und Gesundheitsschutzes zügig und maßgeblich zu reduzieren. Konkret muss Deutschland dazu beitragen, die globalen Methanemissionen bis 2030 um 45 Prozent, mindestens aber um 30 Prozent gegenüber dem Niveau von 2020 zu senken. Das wiederum bedeutet im Ergebnis nichts anderes, als dass die deutschen Methanemissionen durch entsprechende rechtliche und in der Folge verbindliche Maßnahmen auf nationaler Ebene um 45 Prozent, mindestens aber um 30 Prozent bis 2030 im Vergleich zu 2020 verringert werden müssen. Der dafür verbleibende Zeitraum ist denkbar knapp, so dass umgehendes und tatsächlich wirksames Handeln geboten ist.

Die außerordentliche Klimawirksamkeit und die hohe Gesundheitsrelevanz von Methanemissionen haben bislang keinen adäquaten Niederschlag in der nationalen Gesetzgebung gefunden. Insgesamt ist festzustellen, dass es in der nationalen Gesetzgebung keine Vorgaben für eine systematische und klimabezogene Erfassung und Reduktion von Methanemissionen gibt.

Inkludiert sind Methanemissionen derzeit verbindlich letztlich nur mittelbar über die allgemeinen Treibhausgas-Reduktionsverpflichtungen des Klimaschutzgesetzes. Da das Klimaschutzgesetz aber ein Rahmengesetz ist, müssen die dort vorgegebenen Treibhausgas-Reduktionsverpflichtungen für die einzelnen Emissionsquellen mit spezifischen Maßnahmen unterlegt werden.

Für den Energiesektor gibt es insbesondere mit der unmittelbar geltenden EU-Methanverordnung 2024/1787 zwar u.a. für die Gas- und Ölinfrastruktur verbindliche Vorgaben für die Überwachung und Reparatur von Leckagen sowie Verbote bzw. Beschränkungen des Ausblasens und Abfackelns. Darüberhinausgehende konkrete Methanminderungsziele enthält die Methanverordnung nicht. Konkrete unmittelbare Methanminderungsziele undmaßnahmen existieren in Deutschland auch berg- und immissionsschutzrechtlich nicht. Methan ist noch nicht einmal als zu messender und zu reduzierender Vorläuferstoff für bodennahes Ozon in der 39. und 43. BImSchV aufgeführt. Es

gibt auch kein spezifisch auf Methanemissionen aus der Landwirtschaft fokussiertes Regelwerk. Es besteht folglich Regelungsbedarf:

Im Bundesberggesetz sollte die völker- und verfassungsrechtliche Unzulässigkeit der Erschließung und Ausbeutung neuer fossiler Gas- und Ölvorkommen durch einen Ausschlussstatbestand für die Erteilung bergrechtlicher Genehmigungen für neue Explorations- und Förderbohrungen für Erdgas und Erdöl klargestellt werden.

Darüber hinaus sollte der Zweck des Bundes-Immissionsschutzgesetzes durch ein explizites Methanschutzziel ergänzt werden. Insbesondere für den Bereich Energie sollten darüber hinaus für Gaskraftwerke und Anlagen der Petrochemie sowie Biogasanlagen samt deren jeweiliger Infrastruktur in den einschlägigen Durchführungsverordnungen zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (13. und 44. BImSchV) mindestens parallele Regelungen zur EU-Methanverordnung mit Blick auf Leckagen und das Ausblasen und Abfackeln festgeschrieben werden. Ferner ist Methan als zu messender und zu reduzierender Vorläuferstoff für bodennahe Ozon in die 39. und 43. BImSchV aufzunehmen.

In Bezug auf Methanemissionen aus der Landwirtschaft sollte im Bundesnaturschutzgesetz mit Blick auf die Entwässerung von Mooren und Grünlandumbruch durch landwirtschaftliche Nutzung ein Ausschlussstatbestand aufgenommen werden. Für den Bereich der landwirtschaftlichen Nutztierhaltung sollte eine Regelung etabliert werden, die vollzugstauglich, wirksam und verbindlich zu einer kontinuierlichen Reduktion mindestens zunächst der Tierzahlen in genehmigungsbedürftigen Rinderhaltungsanlagen führt.

I. Methanemissionen: außerordentliche Klimawirksamkeit, hohe Gesundheitsrelevanz

1. Die vergangenen elf Jahre (2015 bis 2025) werden jeweils die elf wärmsten Jahre in den 176 Jahren der Wetterbeobachtung gewesen sein, wobei die letzten drei Jahre von 2023 bis 2025 die wärmsten seit Beginn der Aufzeichnungen darstellen. Rekordhohe Treibhausgasemissionen verursachen Rekordhitze. Die mittlere bodennahe Temperatur lag global

im Zeitraum Januar bis August 2025 um $1,42^{\circ}\text{C} \pm 0,12^{\circ}\text{C}$ über dem vorindustriellen Durchschnitt.¹

Methanemissionen sind negative Booster für das weitere Voranschreiten des Klimawandels. Die Bedeutung von Methan als hoch klimawirksames Treibhausgas ist wissenschaftlich belegt. Selbst geringen Freisetzungen von Methan kommt maßgebliche Bedeutung zu.

Der Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) betont u.a. in seinem Sechsten Sachstandsbericht² die entscheidende Rolle von Methan als zweitwichtigstem Treibhausgas nach CO₂, das fast ein Drittel der bisherigen Erwärmung verursacht und einen starken kurzfristigen Erwärmungseffekt hat. **Maßnahmen zur Methanreduktion sind daher, so der IPCC, unerlässlich, um die Ziele des Pariser Übereinkommens zu erreichen, sie müssen sofort parallel zu CO₂-Minderungen umgesetzt werden, um die Erderwärmung auf 1,5°C zu begrenzen.** Der IPCC hebt ausdrücklich auch nochmals hervor, dass Methanemissionen vom Menschen verursacht sind und hohe Konzentrationen erreicht wurden, was dringende Maßnahmen erfordert, wie die „Global Methane Pledge“ (dazu unten II.2.).

Der Europäische Gesetzgeber stellt unter Bezugnahme auf den IPCC fest:

„(1) Methan ist für rund ein Drittel der Klimaerwärmung verantwortlich; insgesamt trägt nur Kohlendioxid (CO₂) in noch höherem Maße zum Klimawandel bei. Die Methanmenge in der Atmosphäre ist im vergangenen Jahrzehnt weltweit stark angestiegen.

(2) Der im Rahmen der Vereinten Nationen (VN) eingesetzte Zwischenstaatliche Ausschuss für Klimaänderungen (IPCC) veröffentlichte in seinem Sechsten Sachstandsbericht die

¹ World Meteorological Organization (WMO), State of the Climate - Update for COP30, 6. November 2025, abrufbar unter: <https://library.wmo.int/records/item/69674-state-of-the-climate-update-for-cop30> (zuletzt abgerufen am 16. Januar 2026).

² IPCC, AR6 2021 - 2023, abrufbar unter: <https://www.ipcc.ch/assessment-report/ar6/> (zuletzt abgerufen am 16. Januar 2026).

*Feststellung, dass **bis 2030 eine starke Verringerung der anthropogenen Methanemissionen erforderlich ist, um die globale Erwärmung auf 1,5°C zu begrenzen.** Aus diesem Bericht geht hervor, dass Methan zwar eine kürzere Verweildauer in der Erdatmosphäre (10 bis 12 Jahre) als CO₂ (Hunderte von Jahren) hat, sein Treibhauseffekt über einen Zeitraum von 20 Jahren jedoch mehr als 80-mal größer ist als der von CO₂. Nach Angaben des IPCC verfügt Methan über ein 29,8-mal höheres Erderwärmungspotenzial als CO₂ in einem Zeitraum von 100 Jahren, während es in einem Zeitraum von 20 Jahren 82,5-mal wirkungsvoller ist.“³*

Das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) beschreibt in seinem Bericht vom Mai 2021 „*Global Methane Assessment - Benefits and costs of mitigating methane emissions*“ den Effekt der Methanemissionen auf die durchschnittliche Erderwärmung dahingehend, dass allein die (erfassten) Methanemissionen der Erdgas-Wirtschaft - also ohne Landwirtschaft, Abfallwirtschaft und Industrie - bis dato 0,1°C zur Erderwärmung beitragen.⁴

2. Methanemissionen sind darüber hinaus von hoher Bedeutung für die Reinhaltung der Luft und in der Folge für den Schutz der menschlichen Gesundheit. Wiederum sei der Europäische Gesetzgeber zitiert:

„(3) Aus dem Bericht mit dem Titel „Luftqualität in Europa - 2020“ der Europäische Umweltagentur geht hervor, dass Methan ein Vorläufergas für schädliches bodennahes Ozon ist und zur Luftverschmutzung beiträgt. Die Bekämpfung der

³ Siehe die Erwägungsgründe 1. - 2. der EU-Methanverordnung 2024/1787 (Verordnung (EU) 2024/1787 über die Verringerung der Methanemissionen im Energiesektor und zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/942), ABl. L 61 v. 17. Juli 2024, S. 1, eigene Hervorhebungen.

⁴ *United Nations Environment Programme (UNEP)*, Global Methane Assessment - Benefits and costs of mitigating methane emissions, 6. Mai 2021, abrufbar unter: <https://www.unep.org/resources/report/global-methane-assessment-benefits-and-costs-mitigating-methane-emissions> (zuletzt abgerufen am 16. Januar 2026).

Methanemissionen würde nicht nur Umwelt und Klima betreffen, sondern auch den Schutz der menschlichen Gesundheit verbessern.“⁵

Eine Reduktion der globalen Methanemissionen bis 2030 um 45 Prozent bzw. um mindestens 30 Prozent gegenüber dem Niveau von 2020 hat das Potenzial, die Erwärmung bis in die 2040er Jahre um mindestens 0,3°C⁶ bzw. bis 2050 um 0,2°C zu reduzieren und jährlich (mehr) 26 Millionen Tonnen Ernteauffälle, 255.000 vorzeitige Todesfälle, 775.000 asthma-bedingte Krankenhausaufenthalte und 73 Milliarden Arbeitsausfallstunden auf Grund extremer Hitze zu verhindern.⁷

II. Völker- und verfassungsrechtliche Verpflichtung Deutschlands zur zügigen Reduktion von Methanemissionen

1. Völker- und verfassungsrechtliche Verbindlichkeit der 1,5°C-Grenze

a) Der Internationale Gerichtshof (IGH) hat in seiner Advisory Opinion vom 23. Juli 2025 explizit die völkerrechtliche Verbindlichkeit der 1,5°C-Grenze aus Art. 2 Abs. 1 lit. a) des Pariser Übereinkommens festgestellt.⁸

Ausweislich des IPCC wiederum ist bis 2030 eine starke Verringerung der anthropogenen Methanemissionen erforderlich, um die globale Erwärmung auf 1,5°C zu begrenzen (siehe soeben oben I.1.).

In der Zusammenschau bedeutet das, dass der völkerrechtlichen Verbindlichkeit der 1,5°C-Grenze in Anbetracht der wissenschaftlichen Evidenz eine grundlegende

⁵ Siehe den 3. Erwägungsgrund der EU-Methanverordnung 2024/1787.

⁶ Siehe *UNEP*, Global Methane Assessment - Benefits and costs of mitigating methane emissions (Fn. 4).

⁷ Vgl. <https://www.globalmethanepledge.org>, dort unter „About the Global Methane Pledge“ (zuletzt abgerufen am 16. Januar 2026).

⁸ *IGH*, Obligations of States in Respect of Climate Change, Advisory Opinion, 23. Juli 2025, Rn. 224, abrufbar unter: <https://www.icj-cij.org/case/187/advisory-opinions> (zuletzt abgerufen am 16. Januar 2026).

Reduktionsverpflichtung der Staaten mit Blick auf Methanemissionen immanent ist.

b) Aus dem Gutachten des Interamerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte (IAGMR) vom 29. Mai 2025 folgt überdies, dass die Pflicht zur Vermeidung von irreversiblen Schäden am Klima und an der Umwelt **ius cogens** ist.⁹ Denn eine gesunde und funktionierende Umwelt sei, so der IAGMR, unabdingbare Grundvoraussetzung jeglichen Lebens und die Pflicht zur Erhaltung unseres gemeinsamen Ökosystems sei von solcher Transzendenz, dass unter keinen Umständen von ihr abgewichen werden dürfe.¹⁰ Nur ein Verbot für anthropogene Handlungen mit irreversiblen Auswirkungen auf das lebenswichtige Gleichgewicht des planetaren Ökosystems ermögliche die Durchsetzbarkeit der grundlegenden Menschenrechte, die für sich bereits als zwingende Bestimmungen des Völkerrechts geschützt seien. Deshalb sei die Verpflichtung zur Erhaltung dieses Gleichgewichts als zwingende internationale Verpflichtung, eben als **ius cogens** zu sehen.¹¹

Ius cogens bezeichnet grundlegende, universelle Normen des Völkerrechts, von denen kein Staat abweichen darf, unabhängig davon, ob er speziellen Verträgen zugestimmt hat.

Zwar ergibt sich aus dem Gutachten des IAGMR nicht unmittelbar, welche staatlichen Handlungen genau einen Verstoß gegen die **ius cogens** darstellende Verpflichtung zur Vermeidung von irreversiblen Schäden am Klima und an der Umwelt begründeten. **Jedoch erschließt sich aus der Gesamtschau des Gutachtens, dass der Gerichtshof die durch das**

⁹ IAGMR, Advisory Opinion on the Climate Emergency and Human Rights - AO-32/25, 29. Mai 2025, Rn. 287 ff.

¹⁰ IAGMR, Advisory Opinion on the Climate Emergency and Human Rights - AO-32/25, 29. Mai 2025, Rn. 287 ff., 291.

¹¹ IAGMR, Advisory Opinion on the Climate Emergency and Human Rights - AO-32/25, 29. Mai 2025, Rn. 290; siehe auch *Gehring*, Jus Cogens and the Climate Crisis, VerfBlog 2025/7/16, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/jus-cogens-and-the-climate-crisis/> (zuletzt abgerufen 16. Januar 2026).

Pariser Übereinkommen gesetzte 1,5°C-Grenze als verbindliche Mindestanforderung ansieht.¹²

c) Die Temperaturgrenze des Pariser Übereinkommens ist über Art. 20a GG auch verfassungsrechtlich verbindlich.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Klimabeschluss vom 21. März 2021 judiziert:

„In Wahrnehmung seines Konkretisierungsauftrags und seiner Konkretisierungsprärogative hat der Gesetzgeber das Klimaschutzziel des Art. 20a GG aktuell durch § 1 Satz 3 KSG dahingehend bestimmt, dass der Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2°C und möglichst auf 1,5°C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen ist.“¹³

Weiter stellt das Bundesverfassungsgericht fest:

„Dabei ist die gewählte Temperaturschwelle nicht allein Ausdruck des politisch aktuell Gewollten, sondern ist auch als Konkretisierung gerade des verfassungsrechtlich gebotenen Klimaschutzziels zu verstehen. Dafür spricht vor allem, dass es sich bei dem in § 1 Satz 3 KSG genannten Klimaschutzziel um die international vereinbarte Temperaturschwelle des Art. 2 Abs. 1 lit. a PA handelt.“¹⁴

Nur vorsorglich sei an dieser Stelle daran erinnert, dass das Bundesverfassungsgericht in seinen Klimabeschluss unmissverständlich klargestellt hat, dass Deutschland sich nicht mit einem Hinweis auf seinen

¹² IAGMR, Advisory Opinion on the Climate Emergency and Human Rights - AO-32/25 of May 29, 2025, Rn. 323 ff.; vgl. Boyd, The Right to a Healthy Environment as a Catalyst for Urgent and Ambitious Climate Action at the IACtHR, VerfBlog, 2025/7/15, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/right-to-a-healthy-environment-climate-action-iacthr/> (zuletzt abgerufen am 16. Januar 2026), und Verheyen, Gasförderung vor Borkum - Unitarisierungsabkommen verstößt gegen Grundgesetz und Völkerrecht, Kurzgutachten im Auftrag von Greenpeace e.V. vom 3. September 2025, S. 25.

¹³ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 208.

¹⁴ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 210.

Anteil von „lediglich“ zwei Prozent an den globalen Treibhausgasemissionen seiner Verantwortung entledigen kann. Deutschland ist völker- und verfassungsrechtlich uneingeschränkt verpflichtet, innerhalb seiner Hoheitsgewalt „seinen Beitrag“ zur Erreichung der Pariser Ziele zu leisten:

„So oder so kann dem Gebot, nationale Klimaschutzmaßnahmen zu ergreifen, nicht entgegengehalten werden, sie könnten den Klimawandel nicht stoppen. Zwar wäre Deutschland nicht allein in der Lage, den Klimawandel anzuhalten. (...) Sind die Klimaschutzmaßnahmen Deutschlands aber in weltweite Klimaschutzbemühungen eingebunden, sind sie als Teil der Gesamtanstrengung geeignet, das Ende des Klimawandels herbeizuführen (...). Dabei könnte sich der Staat seiner Verantwortung auch nicht durch den Hinweis auf die Treibhausgasemissionen in anderen Staaten entziehen.“¹⁵

d) Das Grundgesetz verpflichtet unter bestimmten Voraussetzungen zur Sicherung grundrechtsgeschützter Freiheit über die Zeit und zur verhältnismäßigen Verteilung von Freiheitschancen über die Generationen. Subjektiv-rechtlich schützen die Grundrechte als intertemporale Freiheitssicherung (insbesondere Art. 2 Abs. 1 GG) vor einer einseitigen Verlagerung der durch Art. 20a GG aufgegebenen Treibhausgaseminderungslast in die Zukunft. Auch der objektivrechtlich-rechtliche Schutzauftrag des Art. 20a GG schließt die Notwendigkeit ein, mit den natürlichen Lebensgrundlagen so sorgsam umzugehen und sie der Nachwelt in solchem Zustand zu hinterlassen, dass nachfolgende Generationen diese nicht nur um den Preis radikaler eigener Enthaltensamkeit weiter bewahren könnten. Die Schonung künftiger Freiheit verlangt dabei auch, den Übergang zu Klimaneutralität rechtzeitig einzuleiten. Konkret erfordert dies, so das Bundesverfassungsgericht, dass frühzeitig transparente Maßgaben für die weitere Ausgestaltung der

¹⁵ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 202 f.

Treibhausgasreduktion formuliert werden, die für die erforderlichen Entwicklungs- und Umsetzungsprozesse Orientierung bieten und ein hinreichendes Maß an Entwicklungsdruck und Planungssicherheit vermitteln.¹⁶

Hinzukommt: Auch Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG, das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, garantiert nicht nur ein negatives Abwehrrecht der oder des Einzelnen („Schutz vor dem Staat“), sondern zugleich auch eine staatliche Schutzpflicht, das heißt eine aktive positive Pflicht, die Grundrechte, hier also Leben und Gesundheit, vor Gefahren durch Dritte oder die Umwelt zu schützen. Der Staat hat die Pflicht, sich schützend und fördernd vor die Rechtsgüter Leben und körperliche Unversehrtheit zu stellen und sie vor (rechtswidrigen) Eingriffen von Seiten anderer zu bewahren.¹⁷ Die Schutzpflicht des Staates aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG greift dabei nicht erst dann ein, wenn Verletzungen bereits eingetreten sind, sondern ist auch in die Zukunft gerichtet. Der Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG schließt den Schutz vor Beeinträchtigungen und insbesondere vor Schädigungen grundrechtlicher Schutzgüter ein, gleich von wem und durch welche Umstände sie drohen, erfasst werden ausdrücklich auch Gefährdungen durch Umweltbelastungen.¹⁸

Die aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG folgende Schutzpflicht des Staates umfasst ausdrücklich auch die Verpflichtung, Leben und Gesundheit vor den Gefahren des Klimawandels zu schützen. Angesichts der großen Gefahren, die ein immer weiter voranschreitender Klimawandel auch für die durch Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG geschützten Rechtsgüter etwa durch Hitzewellen, Überschwemmungen oder Wirbelstürme mit sich bringen kann, ist der Staat hierzu sowohl den heute lebenden Menschen als auch objektivrechtlich im Hinblick auf künftige Generationen verpflichtet.¹⁹

¹⁶ *BVerfG*, Beschluss vom 24. März 2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 96 ff.

¹⁷ St. Rspr., siehe nur *BVerfG*, Beschl. vom 8. August 1978, 2 BvL 8/77, *BVerfGE* 49, 89, 140 ff.; aktuell *BVerfG*, Urt. vom 15. Juli 2025, 2 BvR 508/21, Rn. 83.

¹⁸ *BVerfG*, Beschl. vom 8. August 1978, 2 BvL 8/77, *BVerfGE* 49, 89, 140 ff.

¹⁹ *BVerfG*, Beschluss vom 24. März 2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 146 ff.

d) **Deutschland ist nach alledem völker- und verfassungsrechtlich verpflichtet, seine Methanemissionen aus Gründen des Klima- und Gesundheitsschutzes zügig und maßgeblich zu reduzieren. Denn nach den wissenschaftlichen Erkenntnissen wird die 1,5°C-Grenze ohne eine solche Reduktion eben und gerade auch der Methanemissionen nicht eingehalten werden können. Die Einhaltung dieser Temperaturgrenze wiederum ist aber ius cogens.**

Eine Konkretisierung der Methan-Reduktionsverpflichtung lässt sich mit Blick auf den Klimaschutz aus den Feststellungen des UNEP sowie der Global Methane Pledge (siehe sogleich II.2.) ableiten. Deutschland kommt darüber hinaus eine hervorgehobene Rolle mit Blick auf die Durchsetzung der globalen Reduktion der Methanemissionen zu (siehe II.3.):

2. Konkretisierung der Methanemissionsminderungspflicht

a) Im Mai 2021 veröffentlichte das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) den **Global Methane Assessment**.²⁰ Der Bericht identifiziert die Öl- und Gasindustrie, die Landwirtschaft (insbesondere Viehhaltung) und die Abfallwirtschaft als die Sektoren mit dem größten Potenzial für kosteneffiziente Methanminderungen und unterstreicht die Dringlichkeit der sofortigen Reduzierung der anthropogenen Methanemissionen, um den Klimawandel zu verlangsamen. Der Bericht geht dabei von einem Minderungspotenzial der jährlichen Methanemissionen bis 2030 um fast 45 Prozent aus. Diese Reduzierung würde verhindern, dass sich die Erde bis in die 2040er Jahre um fast 0,3 °C erwärmt, was entscheidend ist, um das 1,5-°C-Ziel des Pariser Abkommens zu erreichen.

b) Im November 2021 wurde auf der COP26 von der Europäischen Union (EU) und den USA die „**Global Methane Pledge**“ (GMP) ins Leben gerufen. Zwischenzeitlich nehmen neben der EU 159 Staaten an der

²⁰ Siehe oben Fn. 4.

Globalen Methan-Verpflichtung teil, so auch Deutschland.²¹ Mit der Teilnahme an der GMP erklären sich die einzelnen Staaten jeweils bereit, Maßnahmen zu ergreifen, um zu einer gemeinsamen Anstrengung beizutragen, die globalen Methanemissionen bis 2030 um mindestens 30 Prozent gegenüber dem Niveau von 2020 zu reduzieren.²²

Die Erfüllung der GMP würde die Methanemissionen auf ein Niveau senken, das mit dem 1,5°C-Pfad (noch) vereinbar ist, und gleichzeitig erhebliche Vorteile für die Gesundheit der Menschen und der Ökosysteme, die Ernährungssicherheit und unsere Volkswirtschaften mit sich bringen. Denn die Erfüllung der GMP hat - siehe oben - das Potenzial, die Erwärmung bis 2050 um mindestens 0,2°C zu reduzieren und jährlich 26 Millionen Tonnen Ernteauffälle, 255.000 vorzeitige Todesfälle, 775.000 asthma-bedingte Krankenhausaufenthalte und 73 Milliarden Arbeitsausfallstunden auf Grund extremer Hitze zu verhindern.²³

Die GMP ist zwar keine formelle völkerrechtliche Verpflichtung im Sinne eines völkerrechtlichen Vertrags mit rechtlich bindenden Sanktionen, sie ist aber jedenfalls eine Selbstverpflichtung und wird als Konkretisierung der Verpflichtung aus dem Pariser Übereinkommen auf die völkerrechtlich verbindliche 1,5°C-Grenze anzusehen sein.

c) Das heißt, die völker- und verfassungsrechtliche Verpflichtung Deutschlands, seine Methanemissionen zügig und maßgeblich zu reduzieren, wird **dahingehend konkretisiert, dass Deutschland dazu beitragen muss, die globalen Methanemissionen bis 2030 um 45 Prozent, mindestens aber um 30 Prozent gegenüber dem Niveau von 2020 zu reduzieren. Das wiederum bedeutet im Ergebnis nichts anderes, als dass die deutschen Methanemissionen durch entsprechende rechtliche und in der Folge tatsächliche Maßnahmen**

²¹ <https://www.globalmethanepledge.org>, dort unter „Participants“ (zuletzt abgerufen am 16. Januar 2026).

²² <https://www.globalmethanepledge.org>, dort unter „About the Global Methane Pledge“ (zuletzt abgerufen am 16. Januar 2026).

²³ <https://www.globalmethanepledge.org>, dort unter „About the Global Methane Pledge“ (zuletzt abgerufen am 16. Januar 2026).

auf nationaler Ebene möglichst um 45 Prozent, mindestens aber 30 Prozent bis 2030 im Vergleich zu 2020 verringert werden müssen.

Der dafür verbleibende Zeitraum ist denkbar knapp, so dass umgehendes und tatsächlich wirksames Handeln geboten ist, wobei Deutschland aus globaler Sicht noch einmal eine hervorgehobene Rolle zukommt:

3. Deutschland als Global Methane Champion

Im Jahr 2023 wurde von den Mitinitiatoren der GMP, der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten, eine Gruppe von „GMP-Champions“ einberufen. Diesen „GMP-Champions“ gehört derzeit neben Kanada, Japan, den Föderierten Staaten von Mikronesien, Nigeria und der Europäischen Union auch Deutschland an.²⁴

Die „GMP-Champions“ haben sich zusammengeschlossen, um sich für beschleunigte Maßnahmen zur Methanreduzierung einzusetzen, damit die Ziele der Initiative erreicht werden und die teilnehmenden Länder und Unterstützer der GMP weitere Fortschritte erzielen. Als Champions werden sie zudem weiterhin nationale Maßnahmen in ihren jeweiligen Ländern vorantreiben.

Den „GMP-Champions“, also auch Deutschland, kommt demnach - neben einer eigenen Reduktionsverpflichtung auf nationaler Ebene - noch einmal eine besondere Vorbildfunktion zu. Diese Vorbildfunktion wiederum ist maßgeblich auch daran festzumachen, welche rechtlichen effektiven Maßnahmen zur Reduktion von Methanemissionen eben auf nationaler Ebene in Deutschland in nächster Zeit mit Blick auf die völker- und verfassungsrechtlich verbindliche 1,5°C-Grenze ergriffen werden. Deutschland ist demnach, wenn man so will, „doppelt verpflichtet“, mit Wirkung sowohl nach innen als auch nach außen. Die „GMP-Champions

²⁴ <https://www.globalmethanepledge.org>, dort unter „Champions“ (zuletzt abgerufen am 16. Januar 2026).

können und müssen mit „ihren“ Maßnahmen zur Reduktion der Methanemissionen Zugpferde für die anderen Staaten sein.

III. Analyse existierender „methan-relevanter“ Regelwerke in Deutschland

Die Verpflichtung zur Vermeidung von irreversiblen Schäden am Klima und an der Umwelt und damit auf die Temperaturgrenze von 1,5°C des Pariser Übereinkommens (in Gestalt der Konkretisierung durch die GMP) bedarf der Unterlegung mit rechtlichen Maßnahmen auf der Handlungsebene, also auf Ebene der einzelnen Nationalstaaten. Entsprechendes gilt für Deutschland in Bezug auf Art. 20a GG in Verbindung mit der Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 1, Abs. 2 S. 1 GG. Auch die verfassungsrechtlichen Normen müssen mit einfachem Recht unterlegt werden, um in der Praxis Wirkung zu entfalten.

Völker- und Verfassungsrecht sind „nur“ (aber eben auch gerade) ein übergeordneter Rahmen für die Staatengemeinschaft bzw. die einzelnen Staaten, der auf Grundlage der jeweils spezifischen nationalen Gegeben- und Besonderheiten mit konkreten Handlungsvorgaben untermauert und ausgefüllt werden muss.

Anders ausgedrückt bedeutet das, dass für die dringend notwendige und völker- und verfassungsrechtlich verbindlich verlangte Reduktion der hoch klima- und gesundheitsrelevanten Methanemissionen eine umgehende verbindliche Vorgabe konkreter (und damit auch überprüfbarer) Minderungsziele und -maßnahmen in national geltenden Regelwerken in Deutschland geboten ist.

Die Handlungspflichten für die nationale Ebene liegen nach alledem auf der Hand. Völker- und Verfassungsrecht sind keine bloßen Optionen, sondern rechtlich bindend. Das durch eigenes nationalstaatliches Handeln zu unterstreichen, ist in diesen Zeiten noch einmal wichtiger denn je.

Um die insoweit zur Verfügung stehenden **Regelungsoptionen** beurteilen und aufzeigen zu können, bedarf es der Analyse bereits existierender „methan-relevanter“ Regelwerke in Deutschland.

Die nachstehende Prüfung zeigt, dass es zwar auf nationaler Ebene durchaus mehrere Regelwerke gibt, die Methanemissionen in unterschiedlicher Weise adressieren. Das geschieht vor allem aber beschränkt auf den Energiesektor und überdies zumeist nur indirekt. Verbindliche und durch messbare Parameter gekennzeichnete, konkret bezifferte Methanminderungsziele und -maßnahmen sind in der nationalen Gesetzgebung in Deutschland im Prinzip nicht verankert. Es existieren keine verbindlichen Vorgaben für eine systematische und klimabezogene Erfassung und Reduktion von Methanemissionen.

Im Wesentlichen sind folgende „methan-relevante“ Regelwerke zu nennen:

1. Energiesektor und Abfallwirtschaft

Der Energiesektor und der Bereich der Abfallwirtschaft sind in Deutschland vielfältig reglementiert. Methanemissionen aus der Förderung von Erdgas und Erdöl werden ebenso wie Methanemissionen aus Anlagen und Infrastruktur im Wesentlichen jedoch allenfalls indirekt adressiert etwa über das allgemeine Klimaschutzrecht. Sofern eine direkte Adressierung erfolgt, geschieht dies bislang grundsätzlich nicht in Gestalt konkreter Minderungsziele oder -maßnahmen für die Methanemissionen aus Anlagen und Infrastruktur des Energiesektors und der Abfallwirtschaft.

a) Bundesberggesetz

Aktuell (wieder) diskutierte Erdgasbohrungen in der Nordsee würden - ebenso wie Erdölbohrungen - in Deutschland auf Grundlage des Bundesberggesetzes (BBergG)²⁵ in Verbindung mit der Offshore-

²⁵ Vom 13. August 1980 (BGBl. I S. 1310), zuletzt durch Art. 7 des Gesetzes vom 22. Dezember 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 348) geändert.

Bergverordnung (OffshoreBergV)²⁶ genehmigt. Erdgas und Erdöl gelten als bergfreie Bodenschätze, die Aufsuchung oder Gewinnung bedarf danach der Genehmigung (§§ 3, 6 BBergG). Die konkrete Genehmigung wiederum wird durch die Zulassung eines Betriebsplans nach § 52 BBergG erteilt. Die Offshore-Bergverordnung konkretisiert die Anforderungen des Bundesberggesetzes für das Gebiet der Küstengewässer und des Festlandsockels durch technische Details wie beispielsweise Bohrlochköpfe oder den Einsatz von Plattformen (§§ 33, 53 BBergG) sowie Umweltschutzanforderungen.

Die Einhaltung der 1,5°C-Grenze ist, siehe oben, *ius cogens*. Ihre Einhaltung ist, siehe ebenfalls oben, ohne eine zügige Reduktion der Methanemissionen nicht mehr möglich. Daraus sowie aus den aus Art. 20a GG folgenden Anforderungen, rechtzeitig einen Pfad hin zur Klimaneutralität einzuschlagen und die Reduktionspflichten des Bundes-Klimaschutzgesetzes (siehe auch unten Ziffer III.3.a)) einzuhalten, ergibt sich, dass eine Erschließung und Ausbeutung neuer fossiler Gas- und Ölvorkommen mit dem Völkerrecht und den verfassungsrechtlich verlangten Reduktionspfaden nicht kompatibel sind. Es dürfen keine neuen Methanemissionsquellen „eröffnet“ werden.

Eine solche Klarstellung durch Ausschluss der Erschließung und Ausbeutung neuer Erdgas- und Erdölvorkommen enthält das Bundesberggesetz jedoch bislang nicht.

b) EU-Methanverordnung

aa) Die EU-Methanverordnung 2024/1787²⁷ betrifft den Energiesektor und gilt als Verordnung unmittelbar, das heißt auch ohne nationalen Umsetzungsakt, in den Mitgliedstaaten. Sie adressiert im Wesentlichen die

²⁶ Bergverordnung für das Gebiet der Küstengewässer und des Festlandsockels (Offshore-Bergverordnung - OffshoreBergV) vom 3. August 2016 (BGBl. I S. 1866), zuletzt durch Artikel 12 der Verordnung vom 29. November 2018 (BGBl. I S. 2034; 2021 I 5261) geändert.

²⁷ Siehe oben Fn. 3.

Infrastruktur der Öl-, Gas- und Kohleindustrie in der EU sowie Importe von Öl, Gas und Kohle in die EU. Gaskraftwerke als solche sind von der Methanverordnung allerdings ebenso wenig erfasst wie Petrochemie- und Biogasanlagen.

bb) Die Methanverordnung enthält Vorschriften für die genaue Messung, Quantifizierung, Überwachung, Meldung und Prüfung von Methanemissionen im Energiesektor in den Mitgliedstaaten der EU sowie für die **Reduzierung dieser Emissionen durch Untersuchungen zur Leckerkennung, durch Reparaturverpflichtungen und Beschränkungen für das Ausblasen und Abfackeln** (Art. 1, 4 -16 EU-Methanverordnung).²⁸ Die Verordnung betrifft damit direkt die Reduktion von Methanemissionen durch die erfasste Infrastruktur.

Die 2024 in Kraft getretene und unmittelbar in den Mitgliedstaaten geltende EU-Methanverordnung stellt dementsprechend ein wichtiges Instrument zur Verringerung der Freisetzung von Methanemissionen mit Blick auf Leckagen und das Ausblasen und Abfackeln sowie durch Inblicknahme der Situation in den Exportstaaten dar.

Die Verordnung sieht über die genannten Regelungen hinaus jedoch keine konkreten, bezifferten Minderungsziele für Methanemissionen aus der erfassten Infrastruktur des Energiesektors vor.

c) Energiewirtschaftsgesetz

Das Energiewirtschaftsgesetz (EnWG)²⁹ dient der Liberalisierung des Energiemarktes, es soll u.a. einen diskriminierungsfreien Netzzugang für Unternehmen und die Entflechtung von Netz- und Energieerzeugungsunternehmen gewährleisten. Darüber hinaus regelt es aber auch die **Planfeststellung für Gasversorgungs- und**

²⁸ Siehe zu Einzelheiten auch *Ziehm*, Beschwerden der Zivilgesellschaft bei Verstößen von Unternehmen des Öl-, Gas- und Kohlesektors gegen die EU-Methan-Verordnung, Rechtsgutachten im Auftrag der DUH e.V., 24. Februar 2025.

²⁹ Energiewirtschaftsgesetz vom 7. Juli 2005 (BGBl. I S. 1970, 3621), zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 8. Dezember 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 317) geändert.

Gasanschlüssen (§§ 43 ff. EnWG). Zweck des Energiewirtschaftsgesetzes ist dabei „eine möglichst sichere, preisgünstige, verbraucherfreundliche, effiziente, umweltverträgliche und treibhausgasneutrale leitungsgebundene Versorgung der Allgemeinheit mit Elektrizität, Gas und Wasserstoff, die zunehmend auf erneuerbaren Energien beruht“ (§ 1 Abs. 1 EnWG).

Mit dem **Ziel der treibhausgasneutralen Versorgung** werden grundsätzlich auch Methanemissionen adressiert. Die allgemeine Zielvorgabe der treibhausgasneutralen Versorgung wird mit Blick auf Methanemissionen auch im Energiewirtschaftsgesetz allerdings nicht weiter konkretisiert.

Sofern § 43 Abs. 1 EnWG vorsieht, dass die Errichtung von Wasserstoffleitungen im überragenden öffentlichen Interesse liegt, gilt, dass das Energiewirtschaftsgesetz parallel ebenso unverändert den Neu- und Ausbau von Erdgasleitungen zulässt.

d) Gashochdruckleitungsverordnung und Gasnetzzugangsverordnung

aa) Gemäß § 2 Abs. 1 Gashochdruckleitungsverordnung (GasHDrLtgV)³⁰ müssen Gashochdruckleitungen nach dem **Stand der Technik** so errichtet und betrieben werden, dass schädliche Einwirkungen auf den Menschen und die Umwelt vermieden werden. Zu schädlichen Einwirkungen auf die Umwelt gehört grundsätzlich auch die Freisetzung von Methanemissionen.

§ 3 Abs. 6 Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG)³¹ enthält eine Legaldefinition des Standes der Technik. Danach ist Stand der Technik

„der Entwicklungsstand fortschrittlicher Verfahren, Einrichtungen oder Betriebsweisen, der die praktische Eignung einer Maßnahme

³⁰ Gashochdruckleitungsverordnung vom 18. Mai 2011 (BGBl. I S. 928), zuletzt durch Artikel 24 des Gesetzes vom 13. Mai 2019 (BGBl. I S. 706) geändert.

³¹ Bundes-Immissionsschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2013 (BGBl. I S. 1274; 2021 I S. 123), zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 12. August 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 189) geändert.

zur Begrenzung von Emissionen in Luft, Wasser und Boden, zur Gewährleistung der Anlagensicherheit, zur Gewährleistung einer umweltverträglichen Abfallentsorgung oder sonst zur Vermeidung oder Verminderung von Auswirkungen auf die Umwelt zur Erreichung eines allgemein hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt gesichert erscheinen lässt“.

Gemäß § 2 Abs. 2 S. 1 GasHDrLtgV wird *„vermutet, dass Errichtung und Betrieb dem Stand der Technik entsprechen, wenn das Regelwerk des Deutschen Vereins des Gas- und Wasserfaches e. V. eingehalten wird.“* Der DVGW qualifiziert sein Regelwerk allerdings selbst „nur“ als „allgemein anerkannte Regeln der Technik“.³²

Die Möglichkeit, über den Stand der Technik Vorgaben zur Reduktion von Methanemissionen aus Gashochdruckleitungen festzusetzen, wurde bislang in Deutschland nicht genutzt. Insofern wird allerdings die unmittelbar geltende EU-Methanverordnung mit Blick auf die dort vorgesehenen Überwachungs- und Reparaturverpflichtungen sowie die Einschränkungen des Ausblasens und Abfackelns Auswirkungen auf die Gashochdruckleitungsverordnung und die diesbezügliche Praxis in Deutschland haben.

bb) Die Gasnetzzugangsverordnung (GasNZV)³³ betrifft die Gaswirtschaft. Sie adressiert mit § 36 GasNZV Methanemissionen an einer Stelle, nämlich in Gestalt von **Qualitätsanforderungen an Biogas**. Der Einspeiser von Biogas muss danach gegenüber dem Netzbetreiber zum Zeitpunkt des Netzanschlusses durch einen geeigneten, von einer staatlich zugelassenen Stelle erstellten oder bestätigten Nachweis für die individuelle Anlage oder den Anlagentyp belegen, dass bei regelmäßigem

³² Siehe auch *Ziehm*, Methan-Leckagen an Anlagen der Erdgas-Wirtschaft in Deutschland: Rechtliche Bewertung und Schlussfolgerungen zur Vermeidung weiterer Methan-Freisetzungen, Rechtsgutachten im Auftrag der DUH e.V., 29. November 2021.

³³ Gasnetzzugangsverordnung vom 3. September 2010 (BGBl. I S. 1261), zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 405) geändert.

Betrieb der Anlage bei der Aufbereitung des Biogases auf Erdgasqualität die maximalen Methanemissionen in die Atmosphäre den Wert von 0,2 Prozent nicht übersteigen.

Darüberhinausgehende konkrete Methanminderungsziele und -maßnahmen enthält die Gasnetzzugangsverordnung nicht.

e) Deponieverordnung

Die Deponieverordnung (DepV)³⁴ betrifft die Abfallwirtschaft. §§ 3 Abs. 1, 10, 23, 28 i.V.m. Anhang 7 und 10 DepV sehen Vorschriften zur Gasfassung und -nutzung sowie die Vorgabe, eine Methanoxidation von Restgasen sicherzustellen, vor mit dem Ziel der Vermeidung unkontrollierter Methanfreisetzung aus Deponien.

f) Immissionsschutzrecht

aa) Bundes-Immissionsschutzgesetz

(1) Das Bundes-Immissionsschutzgesetz inklusiver seiner Durchführungsverordnungen ist maßgebliches Regelwerk des Anlagengenehmigungsrechts. Das Bundes-Immissionsschutzgesetz regelt die immissionsschutzrechtliche Genehmigungsbedürftigkeit und die immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsvoraussetzungen beispielsweise für **Gaskraftwerke, LNG-Onshore-Terminals und LNG-FSRUs, Abfallverbrennungsanlagen, Biogasanlagen sowie Massentierhaltungsanlagen.**

Zentrale Vorschrift ist § 5 Abs. 1 BImSchG. Die dortigen Nummern 1 und 2 lauten:

³⁴ Deponieverordnung vom 27. April 2009 (BGBl. I S. 900), zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 3. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 225) geändert.

„Genehmigungsbedürftige Anlagen sind so zu errichten und zu betreiben, dass zur Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt

1. schädliche Umwelteinwirkungen und sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit und die Nachbarschaft nicht hervorgerufen werden können;

2. Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen und sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen getroffen wird, insbesondere durch die dem Stand der Technik entsprechenden Maßnahmen.“

Schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes sind dabei Immissionen, die nach Art, Ausmaß oder Dauer geeignet sind, Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft herbeizuführen (§ 3 Abs. 1 BImSchG). Die „schädlichen Umwelteinwirkungen“ werden für bestimmte Stoffe in Durchführungsverordnungen zum Bundes-Immissionsschutzgesetz durch Emissions- oder Immissionsgrenzwerte konkretisiert.

(2) § 5 Abs. 2 BImSchG sieht Folgendes vor:

„(2) Soweit genehmigungsbedürftige Anlagen dem Anwendungsbereich des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes unterliegen, sind Anforderungen zur Begrenzung von Emissionen von Treibhausgasen nur zulässig, um zur Erfüllung der Pflichten nach Absatz 1 Nummer 1 sicherzustellen, dass im Einwirkungsbereich der Anlage keine schädlichen Umwelteinwirkungen entstehen; dies gilt nur für Treibhausgase, die für die betreffende Tätigkeit nach Anhang 1 des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes umfasst sind. Bei diesen Anlagen dürfen zur Erfüllung der Pflicht zur effizienten Verwendung von Energie in Bezug auf die Emissionen von Kohlendioxid, die auf

Verbrennungs- oder anderen Prozessen der Anlage beruhen, keine Anforderungen gestellt werden, die über die Pflichten hinausgehen, welche das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz begründet.“

Übersetzt bedeutet das: In Bezug auf CO₂-Emissionen dürfen auf Grundlage des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, also in den Durchführungsverordnungen, keine Emissionsgrenzwerte festgesetzt werden, da CO₂-Emissionen ausschließlich durch das Emissionshandelssystem (ETS) geregelt werden sollen.

Ab 2026 wird das ETS1 zwar auf Methan ausgeweitet, aber ausschließlich in der Schifffahrt und nicht auf die dem Bundes-Immissionsschutzgesetz unterfallenden Anlagen. § 5 Abs. 2 BImSchG verbietet zudem ausdrücklich nur mit Blick auf CO₂ zusätzliche Festlegungen, in Bezug auf Methan gilt eine solche Beschränkung also nicht.

Die Möglichkeit der Festsetzungen zur Begrenzung von Methanemissionen ist in den **Durchführungsverordnungen zum Bundes-Immissionsschutzgesetz** gleichwohl bisher nicht oder allenfalls marginal genutzt worden:

bb) 13. BmSchV und 44. BImSchV

(1) Die 13. BImSchV, die Verordnung über Großfeuerungs-, Gasturbinen- und Verbrennungsmotoranlagen,³⁵ regelt Emissionen großer Feuerungsanlagen mit einer Feuerungswärmeleistung von über 50 MW. § 34 der 13. BImSchV enthält **Emissionsgrenzwerte für Verbrennungsmotoranlagen** und erfasst in seinem Absatz 1 S. 2 lit. c) auch Methan. Demnach darf kein **Jahresmittelwert mit Blick auf Methan bei Einsatz von gasförmigen Brennstoffen**

aa) in Fremdzündungsmotoren im Magerbetrieb: 900 mg/m³,

³⁵ Verordnung über Großfeuerungs-, Gasturbinen- und Verbrennungsmotoranlagen vom 6. Juli 2021 (BGBl. I S. 2514).

bb) in anderen als in Doppelbuchstabe aa) genannten Fremdzündungsmotoren: 300 mg/m³,

cc) in Zweistoffmotoren: 1 330 mg/m³,

überschreiten. Insofern sind Messungen von Methan, angegeben als Gesamtkohlenstoff, regelmäßig wiederkehrend einmal jährlich durchzuführen (§ 36 Abs. 4 der 13. BImSchV).

Für Methanemissionen aus Großfeuerungsanlagen und Gasturbinen gibt es keine Vorgaben zur Begrenzung von Methanemissionen.

(2) Die 44. BImSchV, die Verordnung über mittelgroße Feuerungs-, Gasturbinen- und Verbrennungsmotoranlagen,³⁶ regelt Emissionen von Feuerungsanlagen mit einer Feuerungswärmeleistung von 1 bis 50 MW. Sie enthält Vorgaben zur Begrenzung von Schadstoffen wie Stickoxiden, Kohlenmonoxid und Formaldehyd, aber ebenfalls keine Vorgaben zur Begrenzung von Methanemissionen oder Messpflichten für Methan.

In Bezug auf Biogasanlagen gilt die 44. BImSchV überdies vor allem für Blockheizkraftwerke, nicht aber in Bezug auf die gesamte Anlage. Methanemissionen können hier lediglich indirekt über den Gesamtkohlenstoff im Abgas erfasst werden. Mit den Vorgaben der 44. BImSchV können Methanemissionen aus Biogas-Blockgaskraftwerken weder wirksam kontrolliert noch reduziert werden.

cc) 17. BImSchV

Die 17. BImSchV, die Verordnung über die Verbrennung und die Mitverbrennung von Abfällen,³⁷ legt in § 8 Emissionsgrenzwerte für Abfallverbrennungsanlagen und in § 9 Emissionsgrenzwerte für Abfallmitverbrennungsanlagen fest. Adressiert werden beispielsweise

³⁶ Verordnung über mittelgroße Feuerungs-, Gasturbinen- und Verbrennungsmotoranlagen vom 13. Juni 2019 (BGBl. I S. 804), zuletzt durch Art. 1 der Verordnung vom 12. Oktober 2022 (BGBl. I S. 1801) geändert.

³⁷ Verordnung über die Verbrennung und die Mitverbrennung von Abfällen vom 2. Mai 2013 (BGBl. I S. 1021, 1044, 3754), zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 13. Februar 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 43) geändert.

Gesamtstaub, Schwefeldioxid (SO₂) oder Stickstoffoxide (NO_x), nicht jedoch Methanemissionen.

dd) 39. BImSchV und 43. BImSchV

(1) Die 39. BImSchV, die „Verordnung über Luftqualitätsstandards und Emissionshöchstmengen“³⁸, setzt zum **Schutz der menschlichen Gesundheit und zum Schutz der Vegetation Immissionsgrenzwerte** für Luftschadstoffe in der Umgebungsluft fest.

Die Immissionsgrenzwerte sind Werte, die auf Grund wissenschaftlicher Erkenntnisse mit dem Ziel festgelegt werden, schädliche Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit oder die Umwelt insgesamt zu vermeiden, zu verhüten oder zu verringern, und die innerhalb eines bestimmten Zeitraums in der Luft eingehalten werden müssen und nicht überschritten werden dürfen (§ 1 Nr. 15 der 39. BImSchV).

Derart reglementiert werden in der 39. BImSchV etwa Schwefeldioxid (SO₂) oder Stickstoffoxide (NO_x) sowie flüchtige organische Verbindungen. Unter Letzteren versteht die 39. BImSchV sog. NMVOC, also non methane volatile organic compounds (§ 1 Nr. 8 der 39. BImSchV).

§ 9 i.V.m. Anlage 7 der 39. BImSchV normiert überdies **Zielwerte mit Blick auf bodennahes Ozon**; Anlage 10 der 39. BImSchV regelt sodann die Messung von Ozonvorläuferstoffen, laut § 1 Nr. 27 der 39. BImSchV also von Stoffen, die zur Bildung von bodennahem Ozon beitragen. **Bei der Aufzählung der nach Anlage 10 der 39. BImSchV zu prüfenden Ozonvorläuferstoffen fehlt bislang Methan** - trotz der wissenschaftlich anerkannten Rolle von Methan als Vorläuferstoff von bodennahem Ozon.

Freisetzungen von Methan werden auch nirgendwo sonst in der 39. BImSchV adressiert.

³⁸ Verordnung über Luftqualitätsstandards und Emissionshöchstmengen vom 2. August 2010 (BGBl. I S. 1065), zuletzt durch Artikel 112 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert.

(2) Entsprechendes gilt für die 43. BImSchV, die „Verordnung über nationale Verpflichtungen zur Reduktion der Emissionen bestimmter Luftschadstoffe“.³⁹ Die 43. BImSchV zielt im Unterschied zur 39. BImSchV nicht auf Schadstoffkonzentrationen am Ort der Immission, sondern auf die Gesamtemissionen und enthält nationale Reduktionsverpflichtungen durch die Festlegung von Höchstmengen für die Emission der Luftschadstoffe Schwefeldioxid (SO₂), Stickstoffoxide (NO_x), Ammoniak (NH₃) und Feinstaub (PM_{2,5}). In Bezug auf flüchtige organische Verbindungen sind auch hier allein Nichtmethan-Kohlenwasserstoffe, also NMVOCs, umfasst (§ 1 Abs. 4 der 43. BImSchV). **Freisetzungen von Methan werden auch nicht anderweitig durch die 43. BImSchV adressiert.**

§ 2 Abs. 1 der 43. BImSchV verpflichtet die Bundesregierung zur Erstellung eines nationalen Luftreinhalteprogramms, das die zur Einhaltung der Emissionsminderungsverpflichtungen erforderlichen Maßnahmen festlegt. Nach § 2 Abs. 2 der 43. BImSchV ist dieses Programm mindestens alle vier Jahre sowie bei (drohender) Nichteinhaltung der Verpflichtungen zu aktualisieren. § 3 der 43. BImSchV regelt die Erstellung und Fortschreibung nationaler Emissionsinventare, Emissionsprognosen sowie informatorischer Inventarberichte. Diese dienen der Überwachung der Emissionsentwicklung und der Bewertung der Zielerreichung. Da die 43. BImSchV bislang Methan nicht als Ozonvorläuferstoff aufführt, sind die nationalen Luftreinhalteprogramm entsprechend mit Blick auf diesen maßgeblichen Ozonvorläuferstoff defizitär.

ee) TA Luft, TRAS 120, TRGS 528

Die Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft aus 2021 (TA Luft)⁴⁰ enthält in Bezug auf Biogasanlagen einschließlich Gär(rest)behältern in Nr. 5.4.1.15 **in erster Linie technische Anforderungen zur Verhinderung**

³⁹ Verordnung über nationale Verpflichtungen zur Reduktion der Emissionen bestimmter Luftschadstoffe vom 18. Juli 2018 (BGBl. I S. 1222), zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 25. Februar 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 61) geändert.

⁴⁰ Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft vom 18. August 2021 (GMBl. 2021, S. 1050).

von Methan-Leckagen. Konkrete Methanminderungsziele sind ebenso wenig vorgesehen wie ausdrückliche und verbindliche Verpflichtungen zur kontinuierlichen oder periodischen Messung von Methan.

Mit Blick auf die „Sicherheitstechnischen Anforderungen an Biogasanlagen“ (TRAS 120)⁴¹ und die „Technische Regeln für Gefahrstoffe“ (TRGS 528)⁴² gilt das erst recht. Bei beiden handelt es sich nicht um nach außen verbindliche Regelwerke, sie enthalten keinerlei unmittelbar gültige Pflichten für Betreiber von Biogasanlagen. Die TRAS 120 enthält „lediglich“ Hinweise zu bei Biogasanlagen besonders relevanten Gefahrquellen für die Sicherheitsauslegung der Anlagen sowie grundsätzliche Anforderungen an Biogasanlagen und besondere Anforderungen an bestimmte Anlagenteile. Wegen fehlender Rechtsgrundlage normiert sie jedoch keine Zulassungspflicht von Anlagenteilen, die für die Sicherheit oder Emissionsminderung besonders relevant sind. Ähnlich verhält es sich bei der TRGS 528, die ebenfalls primär auf Sicherheits- und Explosionsschutz ausgerichtet ist, nicht auf Klimaschutz.

g) Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung

Nach dem Vorstehenden enthält das Bundes-Immissionsschutzgesetz samt Durchführungsverordnungen keine konkreten, bezifferten Methanminderungsziele und -maßnahmen, Vorgaben zur Begrenzung von Methanemissionen sind, bis auf einige Ausnahmen, im Prinzip nicht vorgesehen.

⁴¹ TRAS 120 vom 20. Dezember 2018, veröffentlicht im Bundesanzeiger am 21. Januar 2019 Beilage B4 in Verbindung mit der Korrektur vom 27. Februar 2019, veröffentlicht im Bundesanzeiger am 15. März 2019 als Beilage B2.

⁴² GMBI 2020, S. 236-276 v. 30. März 2020, zuletzt geändert GMBI 2020, S. 463 vom 7. August 2020.

Über das Bundes-Immissionsschutzgesetz in Verbindung mit dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG)⁴³ werden Methanemissionen zwar adressiert, allerdings nur insoweit, als im Rahmen von Genehmigungsverfahren von UVP-pflichtigen Vorhaben mit Blick auf das Schutzgut des globalen Klimas (§ 2 Abs. 1 Nr. 3 UVPG) sämtliche Treibhausgasemissionen und also auch Methanemissionen eines Vorhabens ermittelt, bewertet und in die Abwägung eingestellt werden müssen. Entsprechendes gilt für UVP-pflichtige Planfeststellungsverfahren nach dem Energiewirtschaftsgesetz.

Das Instrument der UVP hat nach der nach wie vor geltenden deutschen höchstrichterlichen Rechtsprechung indes „bloßen“ verfahrensrechtlichen Charakter.⁴⁴ Konkrete, bezifferte Methanminderungsziele als materiell-rechtliche Vorgaben ergeben sich also auch nicht bei einer Gesamtschau von Bundes-Immissionsschutzgesetz bzw. Energiewirtschaftsgesetz und UVPG.

2. Landwirtschaftssektor

Treibhausgasemissionen aus der Landwirtschaft sind fast ausschließlich Methan- und Distickstoffoxidemissionen. Mit Blick auf die nationalen Methanemissionen stellt der Landwirtschaftssektor in Deutschland mit rund 75 Prozent nach wie vor die größte Quelle dar. Die Methanemissionen entstehen dabei in erster Linie im Rahmen der Tierhaltung durch die enterische Fermentation (Pansenfermentation) und das Management von Gülle, wobei Rinder die größte Quelle für diese Emissionen sind:

Aus dem aktuellen Emissionsinventar der Bundesrepublik Deutschlands⁴⁵ geht hervor, dass die Emissionen aus der Tierhaltung 64,9 Prozent der

⁴³ Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. März 2021 (BGBl. I S. 540), zuletzt durch Artikel 2 Absatz 1 des Gesetzes vom 25. November 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 282) geändert.

⁴⁴ BVerwG in ständiger Rechtsprechung, vgl. Urt. vom 21. März 1996 - BVerwG 4 C 19.94, BVerwGE 100, 370.

⁴⁵ Vgl. *Umweltbundesamt (UBA)*, Treibhausgas-Emissionen in Deutschland, Bericht vom 26. Mai 2025.

Methanemissionen ausmachen, bei der enterischen Fermentation, also bei der Umsetzung im Tier, kommen 93 Prozent aus der Rinder- und Milchkuhhaltung, sogar bei der Behandlung des Wirtschaftsdüngers macht die Rinder- und Milchkuhhaltung noch 58 Prozent aus.

Auch wenn bei der Bemessung der primär relevanten Methanemissionen aus der Landwirtschaft Unsicherheiten bestehen,⁴⁶ so ist aus den genannten Zahlen ersichtlich, dass eine Reduktion von Methanemissionen im landwirtschaftlichen Sektor jedenfalls eng mit der Zahl der gehaltenen Tiere verknüpft ist, insbesondere bei Mastrindern und in der Milchviehhaltung.

Das wiederum bedeutet, dass sich die Treibhausgas-Reduktionsverpflichtungen für den Landwirtschaftsbereich bis 2030 nach § 5 Abs. 1 S. 2 i.V.m. Anlage 2a des Bundes-Klimaschutzgesetzes (zum Bundes-Klimaschutz siehe unten Ziffer II.3.a)) sowie von 2031 bis 2040 nach § 4 Abs. 1 S. 4 i.V.m. Anlage 3 des Bundes-Klimaschutzgesetzes nicht ohne eine Reduktion der Tierzahlen werden erreichen lassen. Entsprechendes gilt mit Blick auf die völkerrechtlichen Methanreduktionsverpflichtungen um mindestens 30 Prozent bis 2030 im Vergleich zu 2020.

Ein aktuell festzustellender Trend sinkender Rinderbestände und der damit verbundenen Reduktion der Methanemissionen ändert daran nichts, basiert dieser doch maßgeblich auf der gegenwärtigen Marktsituation und ist nicht das Ergebnis gezielter Klimaschutzmaßnahmen. Bei linearer Fortschreibung der Emissionen würden die Verpflichtungen aus der Global Methane Pledge weit verfehlt, daher geht es nicht ohne eine Tierzahlreduktion. Darüber hinaus und vor allem ist der aktuell festzustellende Trend in keiner Weise verbindlich und durchsetzbar abgesichert - das aber ist für die Sicherstellung der Klimaschutzziele im

⁴⁶ *Expertenrat für Klimafragen (ERK)*, Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2024 und zu den Projektionsdaten 2025, S. 143 ff.

allgemeinen und der Methanreduktionsverpflichtungen um mindestens 30 Prozent bis 2030 im Vergleich zu 2020 im Besonderen unerlässlich:

a) Immissionsschutzrecht

Das Bundes-Immissionsschutzgesetz regelt, siehe oben, zwar auch die immissionsschutzrechtliche Genehmigungsbedürftigkeit und die immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsvoraussetzungen von **Massentierhaltungsanlagen**, also industrieller Landwirtschaft, und betrifft folglich auch den Landwirtschaftssektor. Auch insofern gilt allerdings:

Das Bundes-Immissionsschutzgesetz und die Durchführungsverordnungen sehen in Bezug auf Massentierhaltungsanlagen keine konkreten, bezifferten Methanminderungsziele vor, **Vorgaben zur Begrenzung der Methanemissionen aus der Tierhaltung gibt es mit Blick auf die immissionsschutzrechtliche Genehmigung von Massentierhaltungsanlagen nicht.**

Das Immissionsschutzrecht sieht bislang auch keine Reduktion der Tierzahlen vor.

b) Düngemittelrecht

Die „Verordnung über die Anwendung von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln nach den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis beim Düngen“, kurz: Düngeverordnung (DüV),⁴⁷ reguliert die Lagerung und Ausbringung von Gülle und Wirtschaftsdünger. Dabei geht es in erster Linie um Nährstoffeinträge (Stickstoff, Phosphat, Ammoniak) in Boden und Gewässer.

⁴⁷ Düngeverordnung vom 26. Mai 2017 (BGBl. I S. 1305), zuletzt durch Artikel 32 der Verordnung vom 11. Dezember 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 411) geändert.

Die DüV enthält **keine direkten Vorgaben mit Blick auf Methanemissionen**, die Lagerungs- und Ausbringungsregeln in Bezug auf Gülle und Gärreste betreffen nur indirekt auch den landwirtschaftlichen Methanemissionspfad.

Die gute fachliche „Dünge-Praxis“ ist zudem nicht auf den Klimaschutz fokussiert, sondern enthält im Wesentlichen den Grundsatz, die Anwendung von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln unter Berücksichtigung der Standortbedingungen auf ein Gleichgewicht zwischen dem voraussichtlichen Nährstoffbedarf der Pflanzen einerseits und der Nährstoffversorgung aus dem Boden und aus der Düngung andererseits auszurichten (§ 3 Abs. 1 S. 1 DüV), darüber hinaus sind Einträge in oberirdische Gewässer und das Grundwasser nach Maßgabe des § 3 Abs. 1 S. 2 DüV zu vermeiden.

Konkrete Methanminderungsziele existieren im Düngemittelrecht mithin auch indirekt nicht. Es gibt **kein spezifisch auf Methanemissionen aus der Landwirtschaft fokussiertes Regelwerk**. Konkrete gesetzliche Vorschriften zur Methanreduktion in der Landwirtschaft fehlen. Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus dem Naturschutzrecht:

c) Naturschutzrecht

Das Naturschutzrecht enthält in § 5 Abs. 2 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)⁴⁸ zwar Grundsätze der guten fachlichen Praxis für die landwirtschaftliche Nutzung, wonach

- die Tierhaltung in einem ausgewogenen Verhältnis zum Pflanzenbau zu stehen hat und schädliche Umweltauswirkungen zu vermeiden sind (§ 5 Abs. 2 Nr. 4 BNatSchG),
- auf erosionsgefährdeten Hängen, in Überschwemmungsgebieten, auf Standorten mit hohem Grundwasserstand sowie auf

⁴⁸ Bundesnaturschutzgesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), zuletzt durch Art. 48 des Gesetzes vom 23. Oktober 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 323) geändert worden.

Moorstandorten ein Grünlandumbruch zu unterlassen ist (§ 5 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG).

Die Integration der zentralen Technik Klausel „gute fachliche Praxis“ ist allerdings weitgehend gescheitert.⁴⁹

Technikklauseln sind ein Instrument zur Steuerung einer sich dynamisch entwickelnden risikogeneigten Tätigkeit. Die Nutzung des Instruments der guten fachlichen Praxis als besonderer Maßstab für die Vorsorgepflichten der Landwirtschaft u.a. im Naturschutzrecht (und Düngerecht) kann daher grundsätzlich als innovativ bewertet werden. Die einzelnen Grundsätze sind aber auf Ausfüllung und Ergänzung durch das Landesrecht angelegt. Diese Konkretisierung ist nicht erfolgt.⁵⁰ Das Bundesverwaltungsgericht hat daher entschieden, dass die gute fachliche Praxis in § 5 Abs. 2 BNatSchG mangels Konkretisierung keine verbindlichen Ge- und Verbote enthält.⁵¹

Auch über das Naturschutzrecht erfolgt also bislang keine **Reduktion der Tierzahlen u.a. zur Verringerung der Methanemissionen.**

Ebenso wenig gibt es eine Bundesregelung, die einen pauschalen Umbruch von Grünland⁵² oder die Entwässerung von Mooren verbietet.

⁴⁹ *Martinez*, in: Koch/Hofmann/Reese (Hrsg.), Handbuch des Umweltrechts, 6. Aufl. 2024, dort § 17 Landwirtschaft und Ökologie, Rn. 19.

⁵⁰ Etwa *Köck*, Naturschutz und Landwirtschaft - eine Bilanz aus der Perspektive des Rechts, ZUR 2019, 67 ff.

⁵¹ *BVerwG*, Urt. vom 1. September 2016 - 4 C 4.15, BVerwGE 156, 94 ff.

⁵² Einige Bundesländer haben allerdings eigene landesrechtliche Verbote erlassen, die den unbeschränkten Grünlandumbruch untersagen. Beispiele sind Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern, wo es grundsätzlich verboten ist, Dauergrünland in Ackerland umzuwandeln, wobei jeweils (vielfältige) Ausnahmen möglich sind.

3. Allgemeines sektorübergreifendes Klimaschutzrecht

a) Bundes-Klimaschutzgesetz

aa) Zweck des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG)⁵³ ist es, zum Schutz vor den Auswirkungen des weltweiten Klimawandels die Erfüllung der nationalen Klimaschutzziele sowie die Einhaltung der europäischen Zielvorgaben zu gewährleisten. Grundlage bildet die Verpflichtung nach dem Übereinkommen von Paris aufgrund der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen, wonach der Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2°C und möglichst auf 1,5°C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen ist, um die Auswirkungen des weltweiten Klimawandels so gering wie möglich zu halten (§ 1 S. 1, 3 KSG).

bb) Methan ist Treibhausgas im Sinne des Klimaschutzgesetzes (§ 2 Nr. 1 KSG).

cc) Das Klimaschutzgesetz betrifft alle Sektoren, das heißt Energiewirtschaft, Industrie, Gebäude, Verkehr, Landwirtschaft, Abfallwirtschaft sowie Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (LULUCF) (vgl. Anlage 1 zum KSG). Das Klimaschutzgesetz ist dabei allerdings ein **Rahmengesetz**,⁵⁴ das heißt, es enthält weder konkrete Maßnahmen zur Reduktion von Treibhausgasemissionen, noch benennt es spezifische Methanemissionsquellen. Das Klimaschutzgesetz schafft aber einen verbindlichen Handlungsrahmen für die weitere Klimapolitik des Bundes:

§ 3 Abs. 1 und Abs. 2 KSG sehen nationale Treibhausgas-Minderungsziele von mindestens minus 65 Prozent bis 2030 und mindestens minus 88 Prozent bis 2040, jeweils gegenüber 1990, sowie Klimaneutralität bis 2045 vor.

⁵³ Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2513), zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 235) geändert.

⁵⁴ Vgl. BT-Drs. 19/14337, S. 17.

§ 5 Abs. 1 S. 2 i.V.m. Anlage 2a KSG legt Jahresemissionsmengen für die Jahre 2020 bis 2030 für die Sektoren Energiewirtschaft, Industrie, Gebäude, Verkehr, Landwirtschaft und Abfallwirtschaft in Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent fest. Damit sind auch die Methanemissionen aus diesen Sektoren erfasst. Das gilt entsprechend für die jährlichen Minderungsziele für die Jahre 2031 bis 2040 nach § 4 Abs. 1 S. 4 i.V.m. Anlage 3 KSG.

dd) Das heißt, explizite Methanminderungsziele und -maßnahmen enthält das Klimaschutzgesetz nach dem Vorstehenden nicht. Über die allgemeinen Klimaschutz- und Treibhausgas-Minderungsziele des Klimaschutzgesetzes ist Methan jedoch indirekt miteinbezogen. Methanemissionsminderungen sind in den allgemeinen Treibhausgas-Minderungszielen des Klimaschutzgesetzes für die hier im Rahmen dieses Gutachtens maßgeblichen Sektoren Energie, Abfallwirtschaft und Landwirtschaft inkludiert.

ee) Gemäß § 3a Abs. 1 KSG soll zudem der Beitrag des Sektors Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (LULUCF) zum Klimaschutz gestärkt werden. Dem Beitrag dieses Sektors wird eine besondere Bedeutung eingeräumt. Der Mittelwert der jährlichen Emissionsbilanzen des jeweiligen Zieljahres und der drei vorhergehenden Kalenderjahre des LULUCF-Sektors soll nach § 3a Abs. 1 S. 3 KSG wie folgt verbessert werden:

1. auf mindestens minus 25 Millionen Tonnen Kohlendioxidäquivalent bis zum Jahr 2030,
2. auf mindestens minus 35 Millionen Tonnen Kohlendioxidäquivalent bis zum Jahr 2040,
3. auf mindestens minus 40 Millionen Tonnen Kohlendioxidäquivalent bis zum Jahr 2045.

Auch hier sind Methanemissionen erfasst. § 3a KSG betrifft u.a. die **landwirtschaftliche Nutzung von Mooren und damit die Praxis einer**

entwässerungsintensiven Landwirtschaft sowie Grünlandumbrüche.

Für die Erreichung der in § 3a Abs. 1 S. 1 KSG genannten Minderungsziele (inklusive Methanemissionen) existiert bisher keine gesetzliche Ermächtigung, um bundesweit Flächen der Entwässerung und dem Grünlandumbruch zwecks landwirtschaftlicher Nutzung zu entziehen. Es existiert dafür auch kein anderweitiges bundeseinheitliches Instrumentarium.

b) Emissionshandelsrecht

aa) Das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG)⁵⁵ setzt das EU-ETS für Deutschland um und schafft den nationalen Rahmen für den Handel mit Emissionsberechtigungen, um Treibhausgasemissionen von Industrie, Luft- und Seeverkehr zu reduzieren und Klimaschutzziele zu erreichen, indem es Regeln für Genehmigungen, Zuteilung, Handel, Überwachung und Sanktionen festlegt.

Methan ist Treibhausgas im Sinne des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (vgl. § 3 Nr. 27 TEHG). Das EU-ETS sieht aber keinen Zertifikatehandel vor, der Methanemissionen umfasst.⁵⁶ Ab 2026 wird, siehe oben, das EU-ETS1 zwar auf Methan ausgeweitet, aber ausschließlich in der Schifffahrt und nicht auf die dem Bundes-Immissionsschutzgesetz unterfallenden Anlagen.

bb) Das Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG)⁵⁷ regelt in Deutschland seit 2021 den nationalen Handel mit Emissionszertifikaten für

⁵⁵ Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz vom 27. Februar 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 70).

⁵⁶ Eine Einbeziehung von Methan in das ETS auch für den Energiesektor wurde verschiedentlich gefordert, so etwa von *Piria/Görlach (ecologic)*, Pricing methane emissions from the energy sector, 30. September 2024, ist aber bislang nicht erfolgt (Ausnahme: Schiffsverkehr).

⁵⁷ Brennstoffemissionshandelsgesetz vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2728; 2022 I S. 2098), zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 27. Februar 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 70) geändert. Das BEHG wird schrittweise in das europäische System überführt, insbesondere durch das neue EU-ETS2 ab 2027 für Gebäude und Verkehr.

Brennstoffe in den Sektoren Verkehr und Wärme. Es verpflichtet Unternehmen, die fossile Brennstoffe wie Heizöl, Erdgas und Kraftstoffe in Verkehr bringen, Zertifikate für die bei der Verbrennung entstehenden CO₂-Emissionen zu erwerben und abzugeben, wodurch ein CO₂-Preis eingeführt wird.⁵⁸

Methan ist Treibhausgas im Sinne auch des Brennstoffemissionshandelsgesetz (§ 3 Nr. 9 BEHG i.V.m. § 3 Nr. 27 TEHG). Methanemissionen unterliegen aber auch nicht dem Zertifikatehandel nach dem Brennstoffemissionshandelsgesetz.

IV. Schlussfolgerungen für Regelungsoptionen

1. Die vorstehende Analyse zeigt:

Die außerordentliche Klimawirksamkeit und die hohe Gesundheitsrelevanz von Methanemissionen haben bis heute keinen adäquaten Niederschlag in der nationalen Gesetzgebung gefunden.

Für den Energiesektor gibt es insbesondere mit der unmittelbar geltenden EU-Methanverordnung 2024/1787 nun zwar u.a. für die Gas- und Ölinfrastruktur endlich verbindliche Vorgaben für die Überwachung und Reparatur von Leckagen sowie Verbote bzw. Beschränkungen des Ausblasens und Abfackelns. Darüberhinausgehende konkrete Methanminderungsziele und -maßnahmen enthält die Methanverordnung jedoch nicht. Auch für die Förderung von Erdgas und Erdöl gibt es keine konkreten Methanemissionsvorgaben.

Konkrete unmittelbare Methanminderungsziele existieren in Deutschland auch immissionsschutzrechtlich nicht. Methan ist noch nicht einmal als Vorläuferstoff für bodennahes Ozon in der 39. und 43. BImSchV aufgeführt. Methan ist als immissionsschutzrechtlich relevanter Stoff bislang in der deutschen Gesetzgebung im Prinzip nicht anerkannt.

⁵⁸ Siehe auch *Franke/Prall/Verheyen*, in: Koch/Hofmann/Reese (Hrsg.), Handbuch des Umweltrechts, 6. Aufl. 2024, dort § 11 Klimaschutzrecht Rn. 181 ff.

Es gibt auch kein spezifisch auf Methanemissionen aus der Landwirtschaft fokussiertes Regelwerk. Insbesondere eine Regelung zur Reduzierung der Tierzahlen wird jedoch teils sogar als die einzig wirksame, mindestens aber als jedenfalls notwendige Maßnahme zur Reduzierung der in der Landwirtschaft anfallenden Methanemissionen angesehen.⁵⁹

Inkludiert sind Methanemissionen nach alledem derzeit verbindlich letztlich nur mittelbar über die allgemeinen Treibhausgas-Reduktionsverpflichtungen des Klimaschutzgesetzes. Da das Klimaschutzgesetz aber - siehe oben - ein Rahmengesetz ist, müssen die dort vorgegebenen Treibhausgas-Reduktionsverpflichtungen für die einzelnen Emissionsquellen mit spezifischen Maßnahmen unterlegt werden.

2. Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMUKN) hatte auch bis zur Halbzeit der Global Methane Pledge keinen konkreten Methanminderungsplan vorgelegt. Sofern das BMUKN mit Blick auf die Global Methane Pledge also offenbar keinen eigenständigen Nationalen Methan-Aktionsplan vorlegen, sondern Methan-Minderungsmaßnahmen in bestehende Rechtsvorschriften integrieren will, ist das - eine zügige Umsetzung vorausgesetzt - zu begrüßen. Denn auf diese Weise würden sogleich die notwendigen **verbindlichen Vorgaben** geschaffen werden können.

3. Aus der vorangegangenen Analyse der existierenden „methan-relevanten“ Regelwerke in Deutschland folgt insofern für die Regelungsoptionen von Bundesregierung und Bundestag, dass das Bundesberggesetz sowie das Immissionsschutzrecht am effektivsten zur Verankerung von Methanminderungsvorgaben für die Bereiche Energie

⁵⁹ So etwa *Europäischer Rechnungshof*, Sonderbericht Gemeinsame Agrarpolitik und Klima: Landwirtschaft erhält Hälfte der Klimaschutzausgaben der EU, aber Emissionen gehen nicht zurück, 2021, Rn. 30; siehe auch *Köck*, Für ein zukunftsfähiges und umweltgerechtes Landwirtschaftsgesetz in Deutschland, *Agrar- und Umweltrecht* 2021, 287, 292; *Martinez*, a.a.O., § 17 Rn. 11; *Hofmann*, Landwirtschaft und Klimaschutz aus deutscher Sicht. *NVwZ* 2019, 1145, 1149.

und Abfallwirtschaft sein dürften - ist es doch der Systematik des Immissionsschutzrechts immanent, (anlagenbedingte) Emissionen durch Vorgaben zur Begrenzung im Rahmen von Genehmigungsverfahren oder im Wege nachträglicher Anordnungen zu reglementieren. Geboten wäre dabei die Kombination aus gesetzlicher Zielvorgabe im Bundes-Immissionsschutzgesetz und deren Konkretisierung im Verordnungswege.

Für die Begrenzung der Methanemissionen aus landwirtschaftlicher Bodennutzung durch Entwässerung von Mooren oder Grünlandumbruch, sollte, ebenso wie für die Errichtung landwirtschaftlicher Anlagen auf Moorstandorten, eine Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes erfolgen.

Für die Reduzierung der Methanemissionen aus der landwirtschaftlichen Nutztierhaltung werden seit Längerem teils fiskalische Instrumente diskutiert, ohne dass insoweit eine Konkretisierung in der Gesetzgebung erfolgt ist.

Unabhängig davon erscheint aber auch insofern das Immissionsschutzrecht auf Grund der Genehmigungsbedürftigkeit von Tierhaltungsanlagen nach Nummer 7 des Anhangs 1 der Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen (4. BImSchV)⁶⁰ als ein geeigneter Ansatzpunkt für verbindliche und zielgenaue Regelungen zur Reduzierung von Methanemissionen durch Reduzierung der Tierzahlen. Dieser Ansatz soll hier daher zunächst mit wesentlichen Eckpunkten mit Blick auf die Rinderhaltung konkreter in den Blick genommen werden.⁶¹

Sofern teils vorgeschlagen wird, Tierbesatzquoten als Ziele der Raumordnung im Sinne von § 3 Abs. 1 Nr. 2 Raumordnungsgesetz (ROG)

⁶⁰ Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Mai 2017 (BGBl. I S. 1440), zuletzt durch Art. 1 der Verordnung vom 12. November 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 355) geändert.

⁶¹ Nur der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass (zusätzlich) eine (verstärkte) Koppelung der Auszahlung von Fördermitteln im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) an die Tierzahlen in Betracht käme. Diese könnte allerdings nur in den zulässigen (engen) Grenzen der GAP erfolgen, sie bedürfte etwa einer entsprechenden Änderung des deutschen GAP-Strategieplans. Nationale bzw. länderspezifische Investitionsförderungen könnten selbstverständlich ebenfalls an bestimmte Bedingungen hinsichtlich der Tierbesatzdichte geknüpft werden.

für öffentliche Stellen verbindlich anzuordnen,⁶² erscheint das - unabhängig von bundes- und landesrechtlichen Kompetenzfragen - in Anbetracht der Komplexität und Langwierigkeit raumordnerischer Verfahren als eher ungeeignet, um konkret messbare und vor allem zügige und verbindlich im Einzelfall durchsetzbare Änderungen herbeizuführen, so dass dieser Ansatzpunkt hier jedenfalls zunächst nicht weiter konkretisiert wird.

Das Vorstehende bedeutet im Einzelnen:

- Die Erschließung und die Ausbeutung neuer Erdgas- und Erdölvorkommen sind völkerrechtswidrig. Im Bundesberggesetz sollte die daraus resultierende Unzulässigkeit der Erschließung und Ausbeutung neuer Erdgas- und Erdölvorkommen durch einen entsprechenden Ausschlussbestand klargestellt werden.
- Der Zweck des Bundes-Immissionsschutzgesetzes sollte durch ein explizites Methanschutzziel ergänzt werden.
- Für die Bereiche Energie und Abfallwirtschaft sollten für Anlagen, deren Regelbetrieb möglicherweise mit Methanemissionen verbunden ist, Methanemissionsminderungsvorgaben in bestehende Durchführungsverordnungen (13., 17., und 44. BImSchV) zum Bundes-Immissionsschutzgesetz aufgenommen werden.
- Für den Bereich Energie sollten darüber hinaus für Gaskraftwerke und Anlagen der Petrochemie sowie Biogasanlagen - jeweils einschließlich der Infrastruktur wie Anschlüssen, Leitungen und Kompressoren - ebenfalls in der 13. oder 44. BImSchV parallele Regelungen zur EU-Methanverordnung mit Blick auf Leckagen und das Ausblasen und Abfackeln festgeschrieben werden.

⁶² Siehe etwa *Hofmann*, a.a.O., S. 1149; *Peithmann/Zeck* (Hrsg.), *Integration landwirtschaftlicher Funktionen in die Raumplanung*. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Arbeitsmaterial, 2005, 71; *Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages*, *Besatzobergrenzen in der Tierhaltung, Rechtliche Steuerungsmöglichkeiten des Bundes*, WD 7 – 3000, 066/17, 2017, 10.

- Methan ist als Vorläuferstoff für bodennahes Ozon in die 39. und 43. BImSchV aufzunehmen.
- Im Bundesnaturschutzgesetz sollte mit Blick auf die Entwässerung von Mooren und Grünlandumbruch durch landwirtschaftliche Nutzung sowie die Errichtung landwirtschaftlicher Anlagen auf Moorstandorten ein Verbotstatbestand aufgenommen werden.
- Für den Bereich der landwirtschaftlichen Nutztierhaltung sollte eine Regelung etabliert werden, die vollzugstauglich, wirksam und verbindlich über die Zeit zu einer kontinuierlichen Reduktion der Tierzahlen jedenfalls zunächst für die Rindermast- und Milchviehhaltung führt.

Für die Ausgestaltung des Vorstehenden ergeben sich die folgenden konkreten **Regelungsvorschläge**, wobei kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben wird:

V. Regelungsvorschläge

1. Klarstellung der Unzulässigkeit der Erschließung und Ausbeutung neuer fossiler Gas- und Ölvorkommen im Bundesberggesetz

Ähnlich wie für neue Atomkraftwerke in § 7 Abs. 1 S. 2 Atomgesetz (AtG) sollte etwa in § 52 Abs. 1 BBergG folgende Regelung getroffen werden:

„Für die Aufsuchung und Gewinnung von Erdgas- und Erdölvorkommen werden keine bergrechtlichen Betriebspläne zugelassen.“

2. Ergänzung der Zweckbestimmung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes

Der Zweck des Bundes-Immissionsschutzgesetzes sollte wie folgt (Hervorhebung im Text) ergänzt werden:

„§ 1 Zweck des Gesetzes

(1) Zweck dieses Gesetzes ist es, Menschen, Wild- und Nutztiere und Pflanzen, den Boden, das Wasser, die Atmosphäre, das Klima sowie Kultur- und sonstige Sachgüter vor schädlichen Umwelteinwirkungen zu schützen und dem Entstehen schädlicher Umwelteinwirkungen vorzubeugen.

(2) Soweit es sich um genehmigungsbedürftige Anlagen handelt, dient dieses Gesetz auch

- der integrierten Vermeidung und Verminderung schädlicher Umwelteinwirkungen durch Emissionen in Luft, Wasser und Boden unter Einbeziehung der Abfallwirtschaft, um ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt zu erreichen,

- **der nachhaltigen Minderung der klimawirksamen Emissionen, insbesondere auch von Methan, um das völkerrechtliche Methanminderungsziel von minus 30 Prozent bis 2030 gegenüber 2020 und die Reduktionsverpflichtungen aus dem Bundes-Klimaschutzgesetz zu erreichen** sowie

- dem Schutz und der Vorsorge gegen Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen, die auf andere Weise herbeigeführt werden.“

3. Ergänzung der 13., 17. und 44. BImSchV um Vorgaben zur Beschränkung der Methanemissionen im Regelbetrieb

a) Für nach § 4 BImSchG genehmigungsbedürftige Anlagen sollte in der 13. BImSchV festgelegt werden, dass es im Regelbetrieb nicht zur Freisetzung von Methanemissionen kommen darf. Weiter wäre festzuschreiben, dass

Methanemissionen regelmäßig durch kontinuierliche Messungen oder durch wiederkehrende Einzelmessungen nach dem Stand der Technik zu überwachen sind, und die Messung nach einer von der zuständigen Behörde anerkannten Messmethode zu erfolgen hat.“

Entsprechende Regelungen sollten jeweils in die **44. BImSchV für mittelgroße Feuerungsanlagen** (dort beispielsweise durch Ergänzung eines neuen § 9a) sowie in die **17. BImSchV für Abfallverbrennungs- und Abfallmitverbrennungsanlagen** (dort beispielsweise durch Ergänzung der §§ 8, 9) unter Berücksichtigung der jeweiligen Spezifika für mittelgroße Feuerungsanlagen und Abfallverbrennungs- und Abfallmitverbrennungsanlagen eingeführt werden.

b) Falls erforderlich sollten zur Sicherstellung der Verhältnismäßigkeit der Regelungen in allen drei Verordnungen für bestehende Anlagen **Ausnahmemöglichkeiten** und **angemessene Übergangsfristen** sowie gegebenenfalls finanzielle **Ausgleichsansprüche** normiert werden.

Die Ergänzungen wären auch unionsrechtskonform. Das EU-ETS umfasst für die hier maßgeblichen Bereiche Methanemissionen nicht. Auch § 5 Abs. 2 BImSchG steht nicht entgegen. Die Vorschrift verbietet, siehe oben, ausdrücklich nur mit Blick auf CO₂ zusätzliche Festlegungen, in Bezug auf Methan ist keine Beschränkung normiert.⁶³

4. Ergänzung der 13. und 44. BImSchV um Vorgaben mit Blick auf Leckagen sowie zur Begrenzung des Ausblasens und Abfackelns

Für **Gaskraftwerke und Anlagen der Petrochemie sowie Biogasanlagen jeweils einschließlich der Infrastruktur wie Anschlüssen, Leitungen und Kompressoren** sollten analog zur EU-Methanverordnung jedenfalls folgende wesentliche Regelungen, ergänzt um **Übergangsfristen für Bestandsanlagen**, aufgenommen werden:

⁶³ Überdies dürften selbst zusätzliche Festlegungen für CO₂ unionsrechtskonform sein, siehe ausführlich *Ziehm*, Der Moment der Wahrheit - Klima oder Kohle? Ordnungsrecht angesichts ausbleibender Lenkungswirkung des Emissionshandels, Gutachten im Auftrag von Germanwatch e.V., November 2014.

„§ X Verpflichtung zur Emissionsüberwachung

(1) Betreiber sind verpflichtet, kontinuierliche oder regelmäßig wiederkehrende Messungen von Methanemissionen durchzuführen.

(2) Es sind mindestens vierteljährliche Leckageerkennungs- und Reparaturprogramme (LDAR) durchzuführen.

(3) Die Messmethoden müssen dem Stand der Technik entsprechen, insbesondere durch Einsatz:

- optischer Gasbildkameras,
- kontinuierlicher Sensorüberwachung,
- satellitengestützter oder drohnenbasierter Messsysteme.

§ X Reparaturpflicht

(1) Festgestellte Leckagen sind unverzüglich, spätestens jedoch innerhalb von fünf Werktagen, zu beheben.

(2) Ist eine sofortige Reparatur technisch nicht möglich, ist eine provisorische Minderung binnen 24 Stunden vorzunehmen.

(3) Jede Reparatur ist zu dokumentieren und der zuständigen Behörde zu melden.

§ X Verbot des routinemäßigen Ausblasens

(1) Das routinemäßige Ausblasen von Methan ist untersagt.

(2) Ausnahmen sind nur zulässig bei:

1. akuter Gefährdung von Personen oder Anlagen,
2. zwingend erforderlichen Wartungsarbeiten, sofern keine technische Alternative besteht.

(3) Jede Ausnahme ist zu begründen und anzeigepflichtig.

§ X Einschränkung des Abfackelns

(1) Das routinemäßige Abfackeln ist verboten.

(2) Abfackeln ist nur zulässig, wenn:

1. eine Rückgewinnung oder Nutzung des Gases technisch unmöglich ist,
2. eine Notfallsituation vorliegt.

(3) Betreiber haben Maßnahmen zur Gasrückgewinnung und -nutzung zu priorisieren.

(4) Neue Anlagen sind so zu planen, dass routinemäßiges Abfackeln technisch ausgeschlossen ist.

§ X Berichtspflichten

(1) Betreiber haben jährlich einen Emissionsbericht zu erstellen.

(2) Der Bericht muss enthalten:

- Gesamtmenge der Methanemissionen (entweder auf Grund von Messungen oder allgemein anerkannter Emissionsfaktoren)
- Angaben zur Mess- und Berechnungsmethodik
- Anzahl und Art festgestellter Leckagen,
- Dauer und Umfang genehmigter Ausblas- oder Abfackelvorgänge,
- ergriffene Minderungsmaßnahmen.

(3) Die Berichte sind von der zuständigen Behörde zu prüfen und öffentlich zugänglich zu machen. Die geprüften Berichte sind zudem an das Umweltbundesamt für die Treibhausgasemissions-Berichterstattung zu übermitteln.“

5. Aufnahme von Methan als Vorläuferstoff für bodennahes Ozon in die 39. BImSchV

Anlage 10 der 39. BImSchV sollte unter „B. Stoffe“ um Methan ergänzt werden:

*„Die Messung von Ozonvorläuferstoffen muss mindestens Stickstoffoxide (Stickstoffmonoxid und Stickstoffdioxid), **Methan (CH₄)** sowie geeignete flüchtige organische Verbindungen (VOC) umfassen.“*

Die Hauptzielsetzung der in der 39. BImSchV dann weiter konkretisierten Messungen der Ozonvorläuferstoffe besteht u.a. darin, Trends bei den Ozonvorläuferstoffen zu ermitteln, die Wirksamkeit der

Emissionsminderungsstrategien sowie die Einheitlichkeit von Emissionsinventaren und die Zuordnung von Emissionsquellen zu gemessenen Schadstoffkonzentrationen zu prüfen (vgl. Anlage 10 lit. A) der 39. BImSchV).

Auch die Methankonzentration ist sodann kontinuierlich zu messen. Die Messungen müssen, wie bei den anderen Vorläufersubstanzen, insbesondere in städtischen oder vorstädtischen Gebieten mit geeigneten Messgeräten und unter Einhaltung allgemeiner Standort- und Repräsentativitätskriterien (z.B. freie Luftzufuhr, Repräsentativität für städtische/vorstädtische Luftbeobachtung) erfolgen. Sollte das an den für Luftqualitätsmessungen bereits errichteten staatlichen Messstationen möglich sein, sollten diese genutzt werden.

6. Aufnahme von Reduktionsverpflichtungen für Methanemissionen in die 43. BImSchV

a) Auch die 43. BImSchV sollte um eine Einbeziehung von Methan als eigenständigen Vorläuferstoff für bodennahes Ozon samt entsprechender Reduktionsverpflichtungen ergänzt werden. Hierzu sollten insbesondere folgende Regelungen eingefügt werden:

„§ 1 Begriffsbestimmungen

(4a) ‚Methan (CH₄)‘ im Sinne dieser Verordnung ist ein gasförmiger Kohlenwasserstoff, der als Treibhausgas sowie als Vorläuferstoff für bodennahes Ozon zur Bildung photochemischer Oxidantien beiträgt.

§ 2 Verpflichtungen zur Emissionsreduktion

*(1) Die Bundesrepublik Deutschland ist verpflichtet, die jährlichen durch menschliche Tätigkeiten verursachten Emissionen von Luftschadstoffen gegenüber dem Jahr 2005 bzw. **für CH₄ gegenüber dem Jahr 2020** wie folgt zu reduzieren:*

1. ...

2. ab dem Jahr 2030

- a) SO_2 : 58 Prozent
- b) NO_x : 65 Prozent
- c) NMVOC: 28 Prozent
- d) NH_3 : 29 Prozent
- e) Feinstaub $PM_{2,5}$: 43 Prozent und
- f) CH_4 : 30 Prozent.**⁶⁴

Die Einbeziehung von Methan in den Anwendungsbereich der 43. BImSchV bedeutete, dass Methanemissionen in die bestehenden Verpflichtungen zur Erstellung und Fortschreibung nationaler Luftreinhaltprogramme (§ 2 Abs. 1, Abs. 2 der 43. BImSchV) sowie in die Erstellung von Emissionsinventaren, Emissionsprognosen und Inventarberichten (§ 3 der 43. BImSchV) einzubeziehen wären. Zugleich würde erstmals ein verbindliches, sektorübergreifendes nationales Reduktionsziel für Methanemissionen zum Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt rechtlich verankert werden. Die bestehenden Überwachungs-, Berichts- und Nachsteuerungsmechanismen würden damit auch für Methan gelten.

b) Die Regelung wäre auch unionsrechtskonform, die Schutzverstärkungsklausel Art. 193 AEUV lässt ausdrücklich strengere nationale Schutzmaßnahmen zu. Der EuGH stellt für die Frage, ob eine Schutzverstärkung im Sinne von Art. 193 AEUV anzunehmen ist, darauf ab, ob mit der nationalen Maßnahme dieselben Ziele und dieselbe Ausrichtung verfolgt werden wie im Sekundärrecht.⁶⁵ Das ist hier der Fall.

Dabei sind die Mitgliedstaaten im Rahmen nationaler Schutzverstärkungen nicht darauf festgelegt, strengere Vorgaben für vom Unionsrecht bereits durch Emissionsstandards reglementierte Schadstoffe zu normieren. Sie können auch unionsrechtlich bislang nicht durch Emissionsstandards

⁶⁴ Ein Reduktionsziel von - 30 Prozent bis 2030 gegenüber 2020 (GMP) entspricht rechnerisch einem Ziel von rund - 53 Prozent gegenüber 2005, siehe die Inventardaten der Europäischen Energieagentur (EEA): <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/maps-and-charts/greenhouse-gases-viewer-data-viewers>.

⁶⁵ EuGH, Rs. C-6/03, Slg. 2005 I, 2753 Rn. 41 (Deponiezweckverband Eiterköpfe).

reglementierte Stoffe in den Blick nehmen, vorausgesetzt, dies geschieht, wie hier vorgeschlagen, in einer systematisch vergleichbaren Weise und zur Verwirklichung der Ziele und Prinzipien des Art. 191 AEUV.

Bestätigt wird Vorstehendes im Übrigen auch dadurch, dass der bisherige der Ausschluss von Methan in der NEC-Richtlinie (National Emission Ceilings, deutsch: nationale Emissionshöchstmengen)⁶⁶ ausdrücklich nicht auf zwingenden fachlichen oder rechtlichen Gründen beruht, sondern maßgeblich politisch motiviert ist. Methan war im ursprünglichen Kommissions-Vorschlag zur Reform der NEC-Richtlinie vorgesehen und wurde erst im weiteren Gesetzgebungsverfahren auf EU-Ebene gestrichen. Angesichts seiner wissenschaftlich eindeutig belegten Rolle als zentraler Vorläuferstoff für bodennahes Ozon ist diese Nichtberücksichtigung sachlich nicht gerechtfertigt.⁶⁷

Vor diesem Hintergrund besteht nicht nur ein hinreichender nationaler Regelungsspielraum, sondern auch eine fachlich gebotene Notwendigkeit, Methan in den Anwendungsbereich der 43. BImSchV einzubeziehen und mit verbindlichen Emissionsminderungsverpflichtungen zu unterlegen.

7. Ergänzung des Bundesnaturschutzgesetzes um ein Verbot der Entwässerung von Mooren und des Gründlandumbruchs

a) Zum dauerhaften Schutz von

- kohlenstoffreichen Böden (insbesondere Moore),
- artenreichem Dauergrünland,
- Klima-, Biodiversitäts- und Wasserhaushaltsfunktionen

sollte ein neuer § 30b BNatSchG eingeführt werden:

⁶⁶ Richtlinie (EU) 2016/2284 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2016 über die Reduktion der nationalen Emissionen bestimmter Luftschadstoffe, zur Änderung der Richtlinie 2003/35/EG und zur Aufhebung der Richtlinie 2001/81/EG, ABl. L 344 v. 17. Dezember 2016, S. 1, zuletzt geändert durch Art. 1 Richtlinie (EU) 2024/299 vom 27. Oktober 2023, ABl. L 299 vom 17. Januar 2024.

⁶⁷ Siehe nur den 3. Erwägungsgrund der EU-Methanverordnung 2024/1787.

„§ 30b Schutz von Moorböden und Dauergrünland

(1) *Moorböden sowie Dauergrünlandflächen sind gesetzlich geschützte Teile von Natur und Landschaft im Sinne dieses Gesetzes, soweit sie*

- 1. überwiegend organische Böden aufweisen oder*
- 2. seit mindestens X Jahren ununterbrochen als Grünland genutzt werden.*

(2) *Es ist verboten, Dauergrünland in Ackerland oder andere Nutzungsformen umzuwandeln (Grünlandumbruch).*

(3) *Es ist verboten, Moorböden zu entwässern oder bestehende Entwässerungsmaßnahmen zu vertiefen, zu erneuern oder in ihrer Wirkung zu verstärken. Verboten sind insbesondere*

- 1. das Anlegen oder Vertiefen von Gräben, Drainagen oder sonstigen wasserableitenden Anlagen,*
- 2. Bodenbearbeitungen, die zu einer nachhaltigen Schädigung der Torfschicht führen,*
- 3. Maßnahmen, die den Grundwasserstand dauerhaft absenken,*
- 4. das Errichten von baulichen Anlagen auf Moorstandorten.*

(3) *Zulässig bleiben*

- 1. die ordnungsgemäße landwirtschaftliche Nutzung von Dauergrünland ohne Umbruch,*
- 2. Maßnahmen der Wiedervernässung und Renaturierung,*
- 3. Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen des Naturschutzes.*

(4) *Die zuständige Naturschutzbehörde kann auf Antrag Ausnahmen zulassen, wenn*

- 1. zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses vorliegen und*
- 2. keine zumutbaren Alternativen bestehen und*
- 3. eine erhebliche Beeinträchtigung der Klimaschutz- oder Biodiversitätsfunktionen ausgeschlossen oder ausgeglichen wird.“*

b) Bei der Regelung handelte es sich um eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums (Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG), die durch Ausnahmemöglichkeiten und Übergangsfristen verhältnismäßig ausgestaltet werden kann. Gegebenenfalls sollten zusätzlich finanzielle Ausgleichsansprüche normiert werden.

8. Eckpunkte einer Regelung zur Reduktion der Tierzahlen in genehmigungsbedürftigen Rinderhaltungsanlagen

Mit Blick auf nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz genehmigungsbedürftige Rinderhaltungsanlagen sollte der Erlass einer Durchführungsverordnung auf Grundlage von § 48a Abs. 1a BImSchG geprüft werden, die im Ergebnis die kontinuierliche Reduktion der Tierzahlen in genehmigungsbedürftigen Tierhaltungsanlagen verlangt. Die Bundeskompetenz für eine solche Regelung folgt aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG, der dortige Tatbestand der Luftreinhaltung umfasst anerkanntermaßen auch den Klimaschutz. Dieser wäre Regelungsgegenstand, nicht eine originär agrarpolitische Steuerung.

Wesentliche Eckpunkte einer solchen Regelung wären:

- *Anlage 2a des KSG enthält für den Landwirtschaftssektor konkrete, stetig sinkende Jahreshöchstmengen an zulässigen CO₂-Äquivalenten bis 2030.*
- *64,9 Prozent der Treibhausgasemissionen aus der Landwirtschaft sind Methanemissionen aus der Tierhaltung. Der ganz überwiegende Teil davon stammt aus der Rinderhaltung. Das ergibt sich aus dem kontinuierlich zu berichtenden Emissionsinventar, in welchem die für jede Tierart und Haltungsform geltenden Emissionsfaktoren für die vorhandenen Tierplatzzahlen in Ansatz gebracht werden.*
- *Das bedeutet umgekehrt, mit den geltenden Emissionsfaktoren, also dem durchschnittlichen Methanausstoß pro Tierplatz (kg CH₄/Jahr) für Rinder/Milchvieh und Rinder/Mast lässt sich ohne*

weiteres auch berechnen, in welchem Umfang die Tierzahlen reduziert werden müssen, damit die landwirtschaftliche Nutztierhaltung ihren Anteil an den landwirtschaftlichen Reduktionsverpflichtungen aus Anlage 2a des Klimaschutzgesetzes sicher und verbindlich über die Zeit erfüllen kann.

- *Daraus wiederum ergibt sich, ob und wenn ja, in welchem Umfang einerseits Neuerrichtungen oder Erweiterungen bestehender Rinderhaltungsanlagen noch zulässig sein können, sowie andererseits bei Bestandsanlagen, ob und in welchem Umfang Reduktionen der Tierplatzzahlen erfolgen müssen.*
- *Durch Ausnahmemöglichkeiten und Übergangsfristen sowie etwaige finanzielle Ausgleichsansprüche lässt sich auch hier die Verhältnismäßigkeit gewährleisten. Selbstverständlich muss dabei auch dem Tierwohl Rechnung getragen werden, indem beispielsweise die durch ohnehin geplante Schlachtungen freiwerdenden Tierplätze nicht mehr „aufgefüllt“ werden dürfen.*

Auch bei einer solchen Regelung handelte es sich um eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums (Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG).

Es ist unbestreitbar, dass eine solche Regelung im Detail voraussetzungsvoll ist. Allein das darf indes schwerlich dazu führen, dass von verbindlichen Vorgaben im Landwirtschaftsbereich in Kenntnis seiner grundlegenden Bedeutung für den Ausstoß von Methanemissionen weiterhin abgesehen wird - zumal die notwendigen Eingangsparameter, das heißt Emissionsfaktoren und jeweils aktuelle Tierplatzzahlen in Deutschland bekannt und längst Grundlage für die Emissionsinventare sind.

9. Änderung des Umsatzsteuergesetzes durch Erhöhung der Mehrwertsteuer auf tierische Produkte

Die Mehrwertsteuerbegünstigung für Fleisch und andere tierische Produkte sollte abgeschafft werden. Konkret bedeutet dies, dass für diese Produkte der Mehrwertsteuersatz von 7 Prozent auf den regulären Steuersatz von 19 Prozent steigen sollte. Im Gegenzug sollte der ermäßigte Mehrwertsteuersatz von 7 Prozent auf pflanzliche Produkte weiter sinken,⁶⁸ und zwar auf null.

Mit dieser Maßnahme würden keine konkreten Methanminderungsziele implementiert. Es würde aber eine Steuerungswirkung dahingehend erzielt werden, dass die Nachfrage u.a. nach Fleisch zurückgeht, was wiederum auf die Tierproduktion zurückwirkt. Da eine Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes auf Fleisch und andere tierische Produkte seit Langem als eine wirksame Maßnahme vorgeschlagen wird, wird sie auch hier im Rahmen der unterbreiteten Regelungsvorschläge aufgeführt.

Es bedürfte dafür einer Änderung des Umsatzsteuergesetzes (UStG).⁶⁹ Der Aufwand zur Erhebung der Mehrwertsteuer ist im Vergleich zu anderen Steuern sehr niedrig und die Veränderung der Mehrwertsteuersätze für einige Produkte würde daran nichts ändern.

10. Federführende Zuständigkeit und Zustimmungsbedürftigkeit

a) Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE) wäre - sofern der Bundestag nicht seinerseits originär tätig würde - federführend

⁶⁸ Siehe nur Antwort der *Bundesregierung* auf eine kleine Anfrage von Abgeordneten der AfD-Fraktion vom 15. August 2024, BT-Drs. 20/12583; *Umweltbundesamt (UBA)*, Für Klima- und Umwelt: Tierische Produkte höher besteuern, zuletzt aktualisiert am 10. Dezember 2025, <https://www.umweltbundesamt.de/fuer-klima-umwelt-tierische-produkte-hoehere> (zuletzt abgerufen am 16. Januar 2026); *Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU)*, Stickstoff: Lösungsstrategien für ein drängendes Umweltproblem, 2015, Rn. 57.

⁶⁹ Umsatzsteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Februar 2005 (BGBl. I S. 386), zuletzt durch Art. 4 des Gesetzes vom 22. Dezember 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 369) geändert.

für die Erarbeitung eines Gesetzentwurfs zur Änderung des Bundesberggesetzes zuständig. Der Bundestag müsste sodann die Änderung dieses förmlichen Gesetzes beschließen. Da mit der Änderung keine neuen oder weiteren Vollzugsaufgaben der Länder geschaffen würden, wäre die Änderung nicht zustimmungsbedürftig.

b) Das BMUKN wäre - sofern der Bundestag nicht seinerseits originär tätig würde - federführend für die Erarbeitung von Gesetzentwürfen zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes sowie des Bundesnaturschutzgesetzes zuständig. Der Bundestag müsste sodann die Änderungen dieser förmlichen Gesetze beschließen.

Die Änderung der Zweckbestimmung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes könnte als solche mangels unmittelbarer Vollzugsrelevanz ohne Bundesratszustimmung möglich sein. Die Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes bedürfte wegen der unmittelbaren Vollzugsrelevanz (vgl. Art. 84 GG) der Zustimmung durch den Bundesrat.

c) Innerhalb der Bundesregierung wäre das BMUKN auch federführend zuständig für die zu novellierenden bzw. neuen Durchführungsverordnungen zum Bundes-Immissionsschutzgesetz. Grundlage wäre § 48a Abs. 1a BImSchG („Rechtsverordnungen über Emissionswerte und Immissionswerte“). Danach kann die Bundesregierung „über die Erfüllung von bindenden Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaften oder der Europäischen Union hinaus zu dem in § 1 genannten Zweck mit Zustimmung des Bundesrates Rechtsverordnungen über die Festlegung von Immissionswerten für weitere Schadstoffe einschließlich der Verfahren zur Ermittlung sowie Maßnahmen zur Einhaltung dieser Werte und zur Überwachung und Messung erlassen.“.

Aus § 48a Abs. 1a BImSchG ergibt sich auch die Zustimmungsbedürftigkeit durch den Bundesrat.⁷⁰ Das entspricht dem Erfordernis des Art. 80 Abs. 2 GG, wonach Rechtsverordnungen der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, wenn:

- sie von den Ländern als eigene Angelegenheit vollzogen werden, oder
- sie Rechte und Pflichten Dritter regeln und der Vollzug den Ländern obliegt.

Das ist bei den existierenden Durchführungsverordnungen der Fall, es wäre auch bei einer neuen „Methan-Emissionsminderungsverordnung“ für die Reduktion der Rinderzahlen der Fall.

Rechtsverordnungen nach § 48a Abs. 1a BImSchG wären zudem gemäß § 48b S. 1 BImSchG dem Bundestag zuzuleiten. Der Bundestag könnte die Rechtsverordnungen durch Beschluss ändern oder ablehnen (§ 48b S. 2 BImSchG).

d) Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) wäre - sofern der Bundestag nicht seinerseits originär tätig würde - federführend für die Erarbeitung eines Gesetzentwurfs zur Änderung des Umsatzsteuergesetzes zuständig. Der Bundestag müsste sodann die Änderung dieses förmlichen Gesetzes beschließen.

Berlin, 5. März 2026

Dr. Cornelia Ziehm
Rechtsanwältin

⁷⁰ Nur der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass auch allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Festlegung von Immissions- oder Emissionswerten nach § 48 BImSchG der Zustimmung des Bundesrates bedürften (vgl. § 48 Abs. 1 S. 1 BImSchG).