

14.05.21

U - AV - Fz - Vk - Wi - Wo

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes

A. Problem und Ziel

Die Gesetzesänderung dient dazu, den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021 (1 BvR 2656/18; 1 BvR 78/20; 1 BvR 96/20; 1 BvR 288/20) umzusetzen. Das Bundesverfassungsgericht hat entschieden, dass § 3 Absatz 1 Satz 2 und § 4 Absatz 1 Satz 3 Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019 in Verbindung mit Anlage 2 mit den Grundrechten unvereinbar sind, soweit eine den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügende Regelung über die Fortschreibung der Minderungsziele für Zeiträume ab dem Jahr 2031 fehlt. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, spätestens bis zum 31. Dezember 2022 die Fortschreibung der Minderungsziele für Zeiträume ab dem Jahr 2031 zu regeln.

Zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen weist das Bundesverfassungsgericht in der Begründung der Entscheidung generell – und damit auch für die Minderungsziele bis zum Jahr 2030 darauf hin, dass Klimaschutzmaßnahmen, die gegenwärtig unterbleiben, in Zukunft unter möglicherweise noch ungünstigeren Bedingungen ergriffen werden müssten und dann Freiheitsbedürfnisse und -rechte weit drastischer beschneiden würden.

B. Lösung, Nutzen

Der Entwurf sieht neue nationale Klimaschutzziele vor. Das bestehende nationale Klimaschutzziel für das Jahr 2030 wird auf mindestens 65 Prozent erhöht. Für das Jahr 2040 gilt ein neues nationales Klimaschutzziel von mindestens 88 Prozent. Bis zum Jahr 2045 sind die Treibhausgasemissionen so weit zu mindern, dass Netto-Treibhausgasneutralität erreicht wird.

Für die Jahre 2030, 2040 und 2045 wird zudem festgelegt, welche Beiträge im Sektor Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft erreicht werden sollen.

Die im Bundes-Klimaschutzgesetz bereits festgelegten Jahresemissionsmengen der Sektoren nach § 4 Absatz 1 in Verbindung mit Anlage 2 werden für die Jahre 2023 bis 2030 neu festgelegt, um die Erreichung des ambitionierten nationalen Klimaschutzziels von mindestens 65 Prozent im Jahr 2030 sicherzustellen.

Für die Jahre von 2031 bis 2040 werden in Anlage 3 sektorübergreifende jährliche Minderungsziele festgelegt. Aus diesen ergibt sich, wie vom Bundesverfassungsgericht nahege-

Fristablauf: 25.06.21

legt, ein konkreter Minderungspfad bis zum Jahr 2040. Spätestens im Jahr 2032 wird die Bundesregierung einen Gesetzgebungsvorschlag vorlegen, um auch die weiteren jährlichen Minderungsziele bis zur Netto-Treibhausgasneutralität im Jahr 2045 gesetzlich festzulegen. Die sektorübergreifenden jährlichen Minderungsziele bilden den Rahmen für die nachfolgende Festlegung der sektorscharfen Jahresemissionsmengen durch Rechtsverordnung im Jahr 2024 (für die Jahresemissionsmengen von 2031 bis 2040) und im Jahr 2034 (für die Jahresemissionsmengen von 2041 bis 2045).

Darüber hinaus wird die Rolle des Expertenrats für Klimafragen gestärkt.

Die neuen, ambitionierteren nationalen Klimaschutzziele, Jahresemissionsmengen und jährlichen Minderungsziele stellen sicher, dass Deutschland dazu beiträgt, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 °C und möglichst auf 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen. Indem das Gesetzgebungsvorhaben schon kurz- bis mittelfristig zu mehr Klimaschutzmaßnahmen führen wird, verhindert es eine unverhältnismäßige Verlagerung der Treibhausgasreduzierungslasten und damit einhergehenden Freiheitseinbußen in die Zukunft und auf spätere Generationen. Die frühzeitige Festlegung von nationalen Klimaschutzziele, Jahresemissionsmengen und jährlichen Minderungszielen sorgt zugleich für mehr Klarheit, wie sich die nach Artikel 20a des Grundgesetzes notwendige Reduktion von Treibhausgasemissionen bis hin zur Netto-Treibhausgasneutralität über die Zeit verteilen wird. Damit bietet das Gesetzgebungsvorhaben für Gesellschaft und Wirtschaft mehr Orientierung und Planungssicherheit für die erforderlichen Entwicklungs- und Umsetzungsprozesse.

C. Alternativen

Keine. Das Bundesverfassungsgericht hat den Gesetzgeber verpflichtet, die Fortschreibung der Minderungsziele für Zeiträume ab dem Jahr 2031 zu regeln. Die weiteren im Gesetzentwurf enthaltenen Regelungen stehen hiermit in unmittelbarem Zusammenhang.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Der Gesetzentwurf begründet keine unmittelbaren zusätzlichen Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Auch gegenüber Wirtschaftsunternehmen begründet der Gesetzentwurf keine unmittelbaren Pflichten und damit keinen Erfüllungsaufwand.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Das Gesetz begründet keinen erhöhten Erfüllungsaufwand für die Verwaltung des Bundes.

F. Weitere Kosten

Infolge des Gesetzes entstehen gegenüber dem Klimaschutzgesetz 2019 für die Treibhausgasminderungspflichten zusätzliche rechnerische Gesamtkosten für die Volkswirtschaft für die Jahre 2023 bis 2035 von 12.819 Millionen EUR. Für den Bereich LULUCF betragen die Kosten bis 2030 etwa 3.540 Millionen Euro.

14.05.21

U - AV - Fz - Vk - Wi - Wo

**Gesetzentwurf
der Bundesregierung**

**Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundes-
Klimaschutzgesetzes**

Bundesrepublik Deutschland
Die Bundeskanzlerin

Berlin, 14. Mai 2021

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsidenten
Dr. Reiner Haseloff

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung
des Bundes-Klimaschutzgesetzes

mit Begründung und Vorblatt.

Federführend ist das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit.

Die Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gemäß § 6 Absatz 1 NKRG ist als Anlage beigefügt.

Mit freundlichen Grüßen
Dr. Angela Merkel

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes

Das Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2513) wird wie folgt geändert:

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:
 - a) Nach der Angabe zu § 3 wird folgende Angabe eingefügt:

„§ 3a Beitrag des Sektors Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft“.
 - b) Die Angabe zu § 4 wird wie folgt gefasst:

„§ 4 Zulässige Jahresemissionsmengen und jährliche Minderungsziele, Verordnungsermächtigung“.
 - c) Die Angabe zu Anlage 2 wird durch die folgenden Angaben ersetzt:

„Anlage 2 – Zulässige Jahresemissionsmengen für die Jahre 2020 bis 2030 (zu § 4)
Anlage 3 – Jährliche Minderungsziele für die Jahre 2031 bis 2040 (zu § 4).“
2. In § 1 Satz 3 werden die Wörter ", sowie das Bekenntnis der Bundesrepublik Deutschland auf dem Klimagipfel der Vereinten Nationen am 23. September 2019 in New York, Treibhausgasneutralität bis 2050 als langfristiges Ziel zu verfolgen" gestrichen.
3. § 3 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 1 wird durch die folgenden Absätze 1 und 2 ersetzt:

„(1) Die Treibhausgasemissionen werden im Vergleich zum Jahr 1990 schrittweise wie folgt gemindert:

 1. bis zum Jahr 2030 um mindestens 65 Prozent,
 2. bis zum Jahr 2040 um mindestens 88 Prozent.

„(2) Bis zum Jahr 2045 werden die Treibhausgasemissionen so weit gemindert, dass Netto-Treibhausgasneutralität erreicht wird. Nach dem Jahr 2050 sollen negative Treibhausgasemissionen erreicht werden.“

- b) Die bisherigen Absätze 2 und 3 werden die Absätze 3 und 4.
4. Nach § 3 wird folgender § 3a eingefügt:

„§ 3a

Beitrag des Sektors Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft

(1) Der Beitrag des Sektors Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft zum Klimaschutz soll gestärkt werden. Der Mittelwert der jährlichen Emissionsbilanzen des jeweiligen Zieljahres und der drei vorhergehenden Kalenderjahre des Sektors Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft soll 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.

Grundlage für die Emissionsbilanzen sind die Daten nach § 5 Absatz 2 Nummer 3.

(2) Für die Einhaltung der Ziele nach Absatz 1 ist das aufgrund seines Geschäftsbereichs für den Sektor Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft überwiegend zuständige Bundesministerium verantwortlich. Es hat die Aufgabe, die für die Einhaltung der Ziele nach Absatz 1 erforderlichen nationalen Maßnahmen vorzulegen und umzusetzen. § 4 Absatz 4 Satz 3 und 4 gilt entsprechend.

(3) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf,

1. die Anrechnung und Verbuchung gemäß unionsrechtlicher Vorgaben zu regeln,
 2. den Umgang mit und die Anrechenbarkeit von natürlichen Störungen zu regeln,
 3. nähere Bestimmungen zu den Methoden und Grundlagen für die Berichterstattung über Treibhausgasemissionen und den Abbau von Kohlendioxid im Sektor Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft, insbesondere zur Erstellung der jährlichen Emissionsbilanzen nach Absatz 1, zu erlassen, und
 4. nähere Bestimmungen zur Erhebung, Nutzung und Auswertung von Daten der Fernerkundung, insbesondere mittels satellitengestützter Systeme, für die Berichterstattung für den Sektor Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft zu erlassen.“
5. § 4 wird wie folgt geändert:
- a) Die Überschrift wird wie folgt gefasst:

„§ 4

Zulässige Jahresemissionsmengen und jährliche Minderungsziele, Verordnungsermächtigung“

- b) In Absatz 1 werden die Sätze 5 und 6 durch die folgenden Sätze ersetzt:

„Die Bundesregierung wird die in Anlage 2 festgelegten zulässigen Jahresemissionsmengen im Lichte möglicher Änderungen der Europäischen Klimaschutzverordnung und der Europäischen Emissionshandelsrichtlinie zur Umsetzung des erhöhten Klimaziels der Europäischen Union für das Jahr 2030 überprüfen und spätestens sechs Monate nach deren Inkrafttreten einen Gesetzgebungsvorschlag zur Anpassung der zulässigen Jahresemissionsmengen in Anlage 2 vorlegen, soweit dies erforderlich erscheint. Die jährlichen Minderungsziele für die Jahre 2031 bis 2040 richten sich nach Anlage 3. Spätestens im Jahr 2032 legt die Bundesregierung einen Gesetzgebungsvorschlag zur Festlegung der jährlichen Minderungsziele für die Jahre 2041 bis 2045 vor. Die Aufteilung der jährlichen Minderungsziele in zulässige Jahresemissionsmengen für die einzelnen Sektoren für die Jahre 2031 bis 2045 erfolgt durch Rechtsverordnung gemäß Absatz 6. Die Jahresemissionsmengen und jährlichen Minderungsziele sind verbindlich, soweit dieses Gesetz auf sie Bezug nimmt.“

- c) In Absatz 6 werden die Sätze 1 bis 3 durch die folgenden Sätze ersetzt:

„Durch Rechtsverordnung legt die Bundesregierung die jährlich in grundsätzlich gleichmäßigen Schritten absinkenden zulässigen Jahresemissionsmengen der einzelnen Sektoren im Jahr 2024 für die Jahre 2031 bis 2040 und im Jahr 2034 für die Jahre 2041 bis 2045 fest. Diese Jahresemissionsmengen müssen im Einklang stehen mit der Erreichung der nationalen Klimaschutzziele dieses Gesetzes, mit den jährlichen Minderungszielen gemäß Absatz 1 Satz 6 und 7 und den unionsrechtlichen Anforderungen. Dabei ist sicherzustellen, dass in jedem Sektor deutliche Reduzierungen der Treibhausgase erreicht werden. Die zulässigen Jahresemissionsmengen gelten, soweit nicht auf der Grundlage des § 4 Absatz 7 eine abweichende Regelung getroffen wird. Rechtsverordnungen nach Satz 1 bedürfen der Zustimmung des Deutschen Bundestages.“

- d) Es wird folgender Absatz 7 angefügt:

„(7) Die Bundesregierung wird dem Deutschen Bundestag im Jahr 2028 einen Bericht zum Stand und zur weiteren Entwicklung der CO₂-Bepreisung innerhalb der Europäischen Union sowie zu technischen Entwicklungen vorlegen. In dem Bericht wird die Bundesregierung auch untersuchen, ob in der Zeit ab dem Jahr 2031 im Lichte dieser Entwicklungen auf die Zuweisung von zulässigen Jahresemissionsmengen für einzelne Sektoren verzichtet werden kann. In diesem Fall legt die Bundesregierung einen entsprechenden Gesetzgebungsvorschlag vor.“

6. § 9 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 1 Satz 3 werden die Wörter „in Verbindung mit Anlage 2“ gestrichen.

- b) Absatz 1 Satz 4 wird wie folgt gefasst:

„Zudem legt die Bundesregierung fest, welche Maßnahmen sie zur Erreichung der Ziele nach § 3a ergreifen wird.“

- c) Absatz 2 Satz 4 wird wie folgt gefasst:

„Diese Abschätzungen schließen soweit möglich auch Auswirkungen auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse auch im ländlichen Raum sowie die Effizienz des Einsatzes von natürlichen Ressourcen ein.“

- d) Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) Für jedes Klimaschutzprogramm bezieht die Bundesregierung den Lenkungskreis der Wissenschaftsplattform Klimaschutz sowie in einem öffentlichen Konsultationsverfahren weitere wissenschaftliche Begleitgremien der Bundesregierung, Länder, Kommunen, wirtschafts- und zivilgesellschaftliche Verbände ein.“

7. § 12 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 3 wird wie folgt geändert:

aa) Satz 1 Nummer 1 wird wie folgt gefasst:

„1. Änderungen oder Festlegungen der Jahresemissionsmengen nach diesem Gesetz;“

bb) Satz 2 wird aufgehoben.

b) Nach Absatz 3 wird folgender Absatz 4 eingefügt:

„(4) Der Expertenrat für Klimafragen legt erstmals im Jahr 2022 und dann alle zwei Jahre dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung ein Gutachten zu bisherigen Entwicklungen der Treibhausgasemissionen, Trends bezüglich der Jahresemissionsmengen und Wirksamkeit von Maßnahmen mit Blick auf die Zielerreichung nach diesem Gesetz vor. Darüber hinaus können der Deutsche Bundestag oder die Bundesregierung durch Beschluss den Expertenrat für Klimafragen mit der Erstellung von Sondergutachten beauftragen.“

c) Der bisherige Absatz 4 wird Absatz 5.

8. § 13 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird folgender Satz angefügt:

„Bei der Planung, Auswahl und Durchführung von Investitionen und bei der Beschaffung auf Bundesebene ist für die Vermeidung oder Verursachung von Treibhausgasemissionen ein CO₂-Preis, mindestens der nach § 10 Absatz 2 Brennstoff-Emissionshandelsgesetz gültige Mindestpreis oder Festpreis zugrunde zu legen.“

b) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„Der Bund prüft bei der Planung, Auswahl und Durchführung von Investitionen und bei der Beschaffung, wie damit jeweils zum Erreichen der nationalen Klimaschutzziele nach § 3 beigetragen werden kann. Kommen mehrere Realisierungsmöglichkeiten in Frage, dann ist in Abwägung mit anderen relevanten Kriterien mit Bezug zum Ziel der jeweiligen Maßnahme solchen der Vorzug zu geben, mit denen das Ziel der Minderung von Treibhausgasemissionen über den gesamten Lebenszyklus der Maßnahme zu den geringsten Kosten erreicht werden kann. Mehraufwendungen sollen nicht außer Verhältnis zu ihrem Beitrag zur Treibhausgasreduzierung stehen. Soweit vergaberechtliche Bestimmungen anzuwenden sind, sind diese zu beachten.“

c) Absatz 3 wird wie folgt geändert:

aa) Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„Bei der Anwendung von Wirtschaftlichkeitskriterien sind bei vergleichenden Betrachtungen die dem Bund entstehenden Kosten und Einsparungen über den jeweiligen gesamten Lebenszyklus der Investition oder Beschaffung zugrunde zu legen.“

bb) Satz 2 wird aufgehoben.

9. Anlage 2 wird wie folgt gefasst:

„Anlage 2 – Zulässige Jahresemissionsmengen für die Jahre 2020 bis 2030 (zu § 4)

Jahresemissionsmenge in Millionen Tonnen CO ₂ -Äquivalent	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Energiewirtschaft	280		257								108
Industrie	186	182	177	172	165	157	149	140	132	125	118
Gebäude	118	113	108	102	97	92	87	82	77	72	67
Verkehr	150	145	139	134	128	123	117	112	105	96	85
Landwirtschaft	70	68	67	66	65	63	62	61	59	57	56
Abfallwirtschaft und Sonstiges	9	9	8	8	7	7	6	6	5	5	4

10. Folgende Anlage 3 wird angefügt:

„Anlage 3 – Jährliche Minderungsziele für die Jahre 2031 bis 2040 (zu § 4)

	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040
Jährliche Minderungsziele gegenüber 1990	67%	70%	72%	74%	77%	79%	81%	83%	86%	88%

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Die Gesetzesänderung dient dazu, den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021 (1 BvR 2656/18; 1 BvR 78/20; 1 BvR 96/20; 1 BvR 288/20) umzusetzen. Das Bundesverfassungsgericht hat entschieden, dass § 3 Absatz 1 Satz 2 und § 4 Absatz 1 Satz 3 Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019 in Verbindung mit Anlage 2 mit den Grundrechten unvereinbar sind, soweit eine den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügende Regelung über die Fortschreibung der Minderungsziele für Zeiträume ab dem Jahr 2031 fehlt. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, spätestens bis zum 31. Dezember 2022 die Fortschreibung der Minderungsziele für Zeiträume ab dem Jahr 2031 zu regeln.

Zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen weist das Bundesverfassungsgericht in der Begründung der Entscheidung generell – und damit auch für die Minderungsziele bis zum Jahr 2030 – darauf hin, dass Klimaschutzmaßnahmen, die gegenwärtig unterbleiben, in Zukunft unter möglicherweise noch ungünstigeren Bedingungen ergriffen werden müssten und dann Freiheitsbedürfnisse und -rechte weit drastischer beschneiden würden.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Der Entwurf sieht neue nationale Klimaschutzziele vor. Das bestehende nationale Klimaschutzziel für das Jahr 2030 wird auf mindestens 65 Prozent erhöht. Für das Jahr 2040 gilt ein neues nationales Klimaschutzziel von mindestens 88 Prozent. Bis zum Jahr 2045 sind die Treibhausgasemissionen so weit zu mindern, dass Netto-Treibhausgasneutralität erreicht wird.

Für die Jahre 2030, 2040 und 2045 wird zudem festgelegt, welche Beiträge im Sektor Landwirtschaft, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft erreicht werden sollen.

Die im Bundes-Klimaschutzgesetz bereits festgelegten Jahresemissionsmengen der Sektoren nach § 4 Absatz 1 in Verbindung mit Anlage 2 werden für die Jahre 2023 bis 2030 neu festgelegt, um die Erreichung des ambitionierten nationalen Klimaschutzziels von mindestens 65 Prozent im Jahr 2030 sicherzustellen.

Für die Jahre von 2031 bis 2040 werden in Anlage 3 sektorübergreifende jährliche Minderungsziele festgelegt. Aus diesen ergibt sich, wie vom Bundesverfassungsgericht nahegelegt, ein konkreter Minderungspfad bis zum Jahr 2040. Spätestens im Jahr 2032 wird die Bundesregierung einen Gesetzgebungsvorschlag vorlegen, um auch die weiteren jährlichen Minderungsziele bis zur Netto-Treibhausgasneutralität im Jahr 2045 gesetzlich festzulegen. Die sektorübergreifenden jährlichen Minderungsziele bilden den Rahmen für die nachfolgende Festlegung der sektorscharfen Jahresemissionsmengen durch Rechtsverordnung im Jahr 2024 (für die Jahresemissionsmengen von 2031 bis 2040) und im Jahr 2034 (für die Jahresemissionsmengen von 2041 bis 2045).

Darüber hinaus wird die Rolle des Expertenrats für Klimafragen gestärkt.

III. Alternativen

Keine. Das Bundesverfassungsgericht hat den Gesetzgeber verpflichtet, die Fortschreibung der Minderungsziele für Zeiträume ab dem Jahr 2031 zu regeln. Die weiteren im Gesetzentwurf enthaltenen Regelungen stehen hiermit in unmittelbarem Zusammenhang.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes zum Erlass des vorliegenden Änderungsgesetzes ergibt sich wie bereits im Falle der Ausgangsfassung des Gesetzes aus der Kompetenz des Bundes zur konkurrierenden Gesetzgebung im Bereich der Luftreinhaltung nach Artikel 74 Absatz 1 Nummer 24 des Grundgesetzes und trägt damit auch dem Staatsziel des Artikels 20a des Grundgesetzes Rechnung. Ziel und Gegenstand des Gesetzes ist der Klimaschutz und damit der Schutz der natürlichen Zusammensetzung der Luft. Regelungen zur Emission von Treibhausgasen fallen anerkanntermaßen unter die Gesetzgebungskompetenz der Luftreinhaltung.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Der Gesetzentwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union vereinbar.

Dem Gesetz stehen die Vorgaben der Europäischen Emissionshandelsrichtlinie (Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates) nicht entgegen. Zum einen ist es nach der Europäischen Emissionshandelsrichtlinie nicht ausgeschlossen, dass die Mitgliedstaaten eigene Regelungen erlassen, die auch die Emissionen aus Anlagen im Anwendungsbereich der Europäischen Emissionshandelsrichtlinie umfassen. Zum anderen sind die in diesem Gesetz zugrundegelegten Sektoren Energie und Industrie nicht deckungsgleich mit den entsprechenden Energie- oder Industrieanlagen im Anwendungsbereich der Europäischen Emissionshandelsrichtlinie. Die mit der Gesetzesänderung angepassten Jahresemissionsmengen für die Einzelsektoren sollen sicherstellen, dass auch Energie- oder Industrieanlagen, die nicht am EU-ETS teilnehmen (z.B. kleinere Industrieanlagen, Kraftwerke mit weniger als 20 MW Feuerungswärmeleistung oder die Stromerzeugung durch Müllverbrennungsanlagen) einen angemessenen Minderungsbeitrag erbringen.

Ferner wird parallel zur Einhaltung der Europäischen Klimaschutzverordnung auch sichergestellt, dass die Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus dem Übereinkommen von Paris erfüllt werden. Die Bundesrepublik Deutschland ist sowohl eigenständig als auch als Mitglied der Europäischen Union verpflichtet, einen Beitrag zur Erreichung des 1,5 bis 2 Grad Ziels zu leisten. Der Entwurf entspricht auch im Übrigen den Verpflichtungen, die die Bundesrepublik Deutschland auf Grund von internationalen Verträgen übernommen hat und trägt damit der vom Bundesverfassungsgericht betonten internationalen Dimension des aus Artikel 20a Grundgesetz folgenden Klimaschutzgebotes Rechnung. Die Notwendigkeit gemeinsamer Anstrengungen zur Bekämpfung des globalen Klimawandels erfordert im Lichte des Klimaschutzgebotes nicht nur international ausgerichtetes Handeln, sondern insbesondere auch eine effektive Umsetzung international vereinbarter Lösungen. Damit wird nicht nur das für wirksamen internationalen Klimaschutz notwendige gegenseitige Vertrauen in die Bereitschaft zur Realisierung der vereinbarten Ziele gestärkt, sondern auch die Rolle der Bundesrepublik Deutschland, auf eine Ambitions- und Wirksamkeitsstärkung der Klimaschutzanstrengungen der internationalen Staatengemeinschaft hinzuwirken.

VI. Vereinbarkeit mit nationalem Verfassungsrecht

Die Änderungen durch dieses Gesetz sind mit dem nationalen Verfassungsrecht vereinbar.

VII. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Die Gesetzesänderung behält den Charakter des Bundes-Klimaschutzgesetzes als Rahmengesetz bei, das die Ziele und Prinzipien der Klimaschutzpolitik verankert. Der vom Gesetzentwurf verfolgte sektorübergreifende und koordinierende Ansatz trägt dazu bei, dass die neuen Verpflichtungen im Sinne größtmöglicher Verwaltungsvereinfachung und Flexibilität erfüllt werden.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Bei der Erarbeitung des Gesetzes wurden die Ziele und Prinzipien der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (DNS, Weiterentwicklung 2021) berücksichtigt. Nach Überprüfung der sechs Prinzipien der DNS (insbes. Prinzipien 1 und 3), der relevanten Schlüsselindikatoren (insbes. Indikator 13.1.a) sowie der 17 globalen Ziele für eine nachhaltige Entwicklung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs, insbes. SDG 13 und 8) erweist sich das Gesetz als vereinbar mit der DNS.

Das Gesetzgebungsvorhaben trägt einem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts Rechnung, mit dem dieses den Gesetzgeber verpflichtet hat, spätestens bis zum 31. Dezember 2022 die Fortschreibung der Minderungsziele für Zeiträume ab dem Jahr 2031 zu regeln. Mit den im Gesetzgebungsvorhaben enthaltenen nationalen Klimaschutzzielen leistet es einen wichtigen Beitrag zur Reduktion von Treibhausgasemissionen und somit zur Vermeidung von externen Schadenskosten und trägt zu einer klimafreundlichen, nachhaltigen Entwicklung bei. Das Gesetzgebungsvorhaben dient damit unmittelbar der Einhaltung des SDG 13 (Umgehend Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen), der Erreichung des Ziels der DNS zu Indikator 13.1.a (Treibhausgasemissionen reduzieren) sowie den Nachhaltigkeitsprinzipien der DNS 1 (Nachhaltige Entwicklung als Leitprinzip konsequent in allen Bereichen und bei allen Entscheidungen anwenden, hier: Natürliche Lebensgrundlagen der Erde dauerhaft sichern; Entwicklungen sollen für heutige und künftige Generationen tragfähig sein), 3. (Natürliche Lebensgrundlagen erhalten: Freisetzung von Stoffen nur unter Beachtung des Vorsorgeprinzips im Rahmen der ökologischen Grenzen der Tragfähigkeit natürlicher Systeme) und 4 (Nachhaltiges Wirtschaften stärken, insbes. Buchstabe a) – notwendigen Strukturwandel ökologisch und sozial tragfähig sowie generationengerecht gestalten). Durch eine rechtzeitige und koordinierte Abstimmung der notwendigen Maßnahmen können die Klimaziele auch kosteneffizient erreicht werden. Dadurch wird die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der verschiedenen Wirtschaftsteilnehmer berücksichtigt (SDG 8). Die Erhöhung des nationalen Klimaschutzziels für das Jahr 2030 ist vor dem Hintergrund der sozialen Verantwortung auch gegenüber künftigen Generationen geboten und verbessert darüber hinaus langfristig die Bedingungen für die Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Der Gesetzentwurf begründet keine unmittelbaren zusätzlichen Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand.

4. Erfüllungsaufwand

a) Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Der Gesetzentwurf begründet keine unmittelbaren Pflichten gegenüber Bürgerinnen und Bürgern. Ein Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger ergibt sich daher nicht.

b) Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Auch gegenüber Wirtschaftsunternehmen begründet der Gesetzentwurf keine unmittelbaren Pflichten und damit keinen Erfüllungsaufwand.

c) Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Das Gesetz begründet keinen erhöhten Erfüllungsaufwand für die Verwaltung des Bundes.

5. Weitere Kosten

Die sich aus der EU-Klimaschutzverordnung ergebenden unmittelbar geltenden Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland zur Einhaltung der Emissionsziele für die nicht vom EU-Emissionshandel erfassten Sektoren und die sich hieraus in einem ersten Schritt ergebenden notwendigen zusätzlichen Maßnahmen, deren Realisierung mit zusätzlichen Kosten verbunden ist, wurden bereits mit dem Klimaschutzgesetz im Jahr 2019 berücksichtigt.

Mit der infolge des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021 und vor dem Hintergrund des erwarteten europäischen Klimagesetzes getroffenen Entscheidung zur Fortschreibung der nationalen Klimaschutzziele über das Jahr 2030 hinaus bis zum angestrebten Ziel der Netto-Treibhausgasneutralität im Jahr 2045 und der damit einhergehenden Anhebung der sektorspezifischen zulässigen Jahresemissionsmengen für die Jahre 2023 bis 2030, sowie der gesetzlichen Festlegung der nun auch für die Jahre 2031 bis 2040 fortgeschriebenen jährlichen Minderungsziele, sowie ferner der im Jahr 2024 erfolgenden Festlegung der jährlich in grundsätzlich gleichmäßigen Schritten absinkenden Jahresemissionsmengen der Sektoren für die Jahre 2031 bis 2040 und darauf aufbauend auch bei der im Jahr 2034 erfolgenden Festlegung der zulässigen Jahresemissionsmengen für die letzte Phase bis zur Netto-Treibhausgasneutralität von 2041 bis 2045 durch die Bundesregierung, werden sowohl inhaltlich mit Blick auf den Treibhausminderungsumfang als auch zeitlich weitergehende zusätzliche Maßnahmen notwendig sein, deren Realisierung mit gegenüber der Kostenschätzung nach dem KSG 2019 zusätzlichen Kosten verbunden sein kann.

Die Festlegung der damit verbundenen weitergehenden zusätzlichen Maßnahmen ist Gegenstand der fortzuschreibenden Maßnahmenplanung. Im Zusammenhang mit dieser erweiterten Maßnahmenplanung wird dann auch eine Abschätzung der Kosten für die Durchführung dieser konkreten weiteren Einzelmaßnahmen möglich sein.

Vor diesem Hintergrund der zusätzlich erforderlichen Durchführungsmaßnahmen sind durch das Klimaschutzgesetz auch nach der zeitlichen und minderungsbezogenen Ausweitung selbst keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Einzelpreise, das allgemeine Preisniveau oder das Verbraucherpreisniveau zu erwarten.

Der gegenüber dem bereits europarechtlich induzierten Minderungsaufwand nach dem KSG 2019 infolge der Entscheidung zur Fortschreibung und Anhebung der Minderungsziele und Jahresemissionsmengen sich ergebende erhöhte Minderungsaufwand wird durch dieses Gesetz bis einschließlich 2030 jahresscharf durch Absenkung der bislang im Gesetz vorgesehenen Werte auf die verschiedenen Sektoren verteilt. Für die Phase ab 2031 erfolgt die sektorscharfe Mengenfestlegung anhand der jährlichen Minderungsziele nachgelagert per Rechtsverordnung.

In der nachfolgenden Tabelle ist der über das KSG 2019 hinausgehende Treibhausgasreduktionsbedarf exemplarisch für die Jahre 2023, 2025 und 2030 ersichtlich. Für den Zeitraum 2023 bis 2030 sind bereits auf die Sektoren heruntergebrochene Emissionsmengen bestimmt, wohingegen für den Zeitraum nach 2030 noch keine Emissionsmengen durch dieses Gesetz bestimmt werden.

Emissionsminderungen	2023	2025	2030
in Mio. Tonnen CO ₂ -Äquivalent über KSG 2019 hinaus			
Energiewirtschaft	0	0	67
Industrie	0	6	22
Gebäude	1	2	3
Verkehr	0	0	10
Landwirtschaft	0	1	2
Abfallwirtschaft und Sonstiges	0	0	1
Treibhausgasreduktionsbedarf (gesamt)	1	9	105
LULUCF	Nicht festgelegt	Nicht festgelegt	25

Legt man für den in der Tabelle dargestellten rechnerischen Treibhausgasreduktionsbedarf pauschalisierte Emissionspreise zugrunde, so lassen sich für die Volkswirtschaft rechnerische Minderungskosten abschätzen. Dabei ist zu beachten, dass die rechnerischen Minderungskosten keinen Aufschluss über die tatsächlichen Minderungskosten und ggf. gleich- oder höherwertigen Wertschöpfungsgewinne zulassen. Es handelt sich vielmehr um eine rechnerische Annäherung unter Zugrundelegung der Kosten in CO₂-Bepreisungssystemen ohne Berücksichtigung der positiven Effekte der Klimapolitik auf die Wohlfahrt, die auf mittlere bis lange Sicht überwiegen dürften.

Für Emissionsminderungen, die in den Anwendungsbereich des EU-Emissionshandels fallen, können für den Zeitraum bis einschließlich des Jahres 2030 – wie bereits im Klimaschutzgesetz 2019 unterstellt – 30 EUR / t CO₂ angenommen werden. Der Preis für CO₂ unterlag in der Vergangenheit großen Schwankungen, derzeit liegt der aktuelle CO₂-Preis über diesem Wert. Für den Folgezeitraum bis zum Jahr 2035 wird die Preis-Empfehlung der Europäischen Kommission für die Mitgliedstaaten zugrunde gelegt und ist somit kongruent mit der Datengrundlage der nationalen Emissionsberichterstattung. Die Preis-Empfehlungen der EU KOM an die EU-Mitgliedsstaaten zur nationalen Berichterstattung stammen aus dem Jahr 2020 und empfehlen für das Jahr 2035 einen Preis von 40 EUR / t CO₂.

Außerhalb des Emissionshandels werden die nach dem Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) derzeit für die Einführungsphase gesetzlich festgelegten CO₂-Preise zugrunde gelegt (von 35 EUR / t CO₂ im Jahr 2023 bis 55 EUR / t CO₂ im Jahr 2025). In der anschließenden Versteigerungsphase wurde für die Jahre 2026 (Preiskorridorjahr von 55 bis 65 Euro pro BEHG-Emissionszertifikat) bis 2035 ein Preis von 65 EUR / t CO₂ unterstellt.

Für den Sektor Industrie wurden die Emissionsminderungen entsprechend den Emissionen, die dem EU-Emissionshandel unterfallen, und den Emissionen, die unter den nationalen Brennstoffemissionshandel fallen, im Verhältnis von 75 zu 25 vom Hundert aufgeteilt. Beim Sektor Gebäude wird ein Verhältnis von 1 zu 99 vom Hundert angenommen. Die Emissionsminderungen der restlichen Sektoren werden ganz dem Brennstoffemissionshandel zugeordnet.

Legt man diese Kosten zugrunde, so ergeben sich über die Jahre 2023 bis 2030 gegenüber dem KSG 2019 kumulierte zusätzliche volkswirtschaftliche Minderungskosten in Millionen EUR von rechnerisch:

• Industrie	3496
• Gebäude	1075
• Verkehr	1039
• Landwirtschaft	445
• Sonstige	195

In Summe beläuft sich dies für die Jahre 2023 bis 2030 auf zusätzliche 6.250 Millionen EUR.

Der Sektor Energiewirtschaft ist gesondert zu betrachten, da für diesen Bereich der Minderungspfad bis 2038 einschließlich der konkreten Minderungsmaßnahmen durch Beschlüsse zum Ausstieg aus der Kohleverstromung bereits festgelegt wurde. Auch bis zum Jahr 2040 ist nicht davon auszugehen, dass durch dieses Gesetz zusätzliche Kosten für die Energiewirtschaft entstehen, da dieser Sektor weitestgehend dem EU-Emissionshandel und den dort geltenden Minderungsverpflichtungen unterliegt.

Für den Sektor Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (LULUCF) tragen insbesondere Emissionsminderungen durch Wiedervernässung von Moorböden und der Schutz und die Wiederherstellung der Fähigkeiten von Wäldern, zur Bindung von Kohlendioxid und zur Speicherung von Kohlenstoff zur Zielerreichung bei. Für die Wiedervernässung von Moorböden sollen auf Grundlage der noch zu beschließenden Moorschutzstrategie der Bundesregierung durch finanzielle Anreize für freiwillige Wiedervernässungsmaßnahmen bis zum Jahr 2030 jährliche Emissionsreduktionen um 5 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent erreicht werden. Erste Haushaltsmittel wurden bereits mit dem Haushalt 2021 zur Verfügung gestellt, müssen aber für die Zielerreichung deutlich aufgestockt werden. Auf Grundlage von Schätzungen im Rahmen der Aufstellung des Klimaschutzprogramms 2030 ergibt sich ein Finanzbedarf von jeweils ca. 50 Millionen EUR für die Jahre 2021 bis 2023, ca. 150 Millionen EUR für 2024 und ca. 300 Millionen EUR jährlich ab dem Jahr 2025. Dabei wurde angenommen, dass Investitionskosten für die Wiedervernässung und Betriebsumstellung sowie ein Ausgleich der wirtschaftlichen Einbußen erfolgt. Das Anwachsen der finanziellen Mittel ergibt sich aus den langen Planungsvorläufen für die meisten Wiedervernässungsprojekte. Insgesamt ergibt sich ein Finanzierungsbedarf von 2100 Millionen EUR bis 2030 im Bereich Moore.

Für den Wald sind im Klimaschutzprogramm 2030 bis 2023 insgesamt 480 Millionen EUR für den Waldumbau und die Beseitigung der Schäden im Wald vorgesehen gewesen. Derzeit wird der Großteil der zur Verfügung stehenden Mittel zur Beseitigung der Schäden durch Extremwetterereignisse verwendet. In den kommenden Jahren soll der Fokus der Verwendung der Mittel stärker auf dem notwendigen Waldumbau hin zu an den Klimawandel angepassten Mischwäldern mit überwiegend heimischen liegen. Untersuchungen des Thünen Instituts an Buche und Fichte deuten darauf hin, dass rund 70 Prozent der Fichtenbestände in Deutschland und 30 Prozent der derzeitigen Buchenbestände mittelfristig

umgebaut werden müssen. Durch eine Fortschreibung dieser Zahlung bis zum Jahr 2030 und strikte Kopplung der Finanzierung kann ein wesentlicher Beitrag dazu erreicht werden, die Waldsenke zu stärken und so die Emissionsbilanz des Sektors (ohne Berücksichtigung der Moorschutzmaßnahmen) bei ca. -20 Mio. t CO₂ zu stabilisieren zu stabilisieren. Dies erfordert eine Finanzierung in Höhe von insgesamt 960 Millionen EUR bis zum Jahr 2030. Insgesamt entsteht somit ein Finanzierungsbedarf von 1440 Millionen EUR bis zum Jahr 2030 im Bereich Wald. Eine weitere Verbesserung der Emissionsbilanz des Sektors LULUCF kann durch die Erhöhung der Kohlenstoffvorräte in Wäldern erreicht werden. Hierfür können prinzipiell kostenneutrale Anreizprogramme entwickelt werden.

Der Gesamtbedarf von LULUCF wird somit auf 3540 Millionen EUR bis zum Jahr 2030 geschätzt, davon entfallen 2100 Millionen Euro für den Bereich Moore und 1440 Millionen EUR für den Bereich Wald. Je nach Ausgestaltung der Rechtsverordnung nach § 3a Absatz 3 entstehen ggf. weitere Kosten im LULUCF-Sektor. Diese sind hier noch nicht abschätzbar.

Da auf die Sektoren heruntergebrochene zulässige Jahresemissionsmengen für die Jahre 2031 bis 2040 erst im Rahmen einer Rechtsverordnung im Jahr 2024 festgelegt werden, kann für das Jahr 2035 zum jetzigen Zeitpunkt nur eine sehr grobe Quantifizierung der Kosten unter Annahme einer linearen Absenkung vorgenommen werden. Unter dieser Annahme betragen die rechnerischen zusätzlichen Minderungskosten für das Jahr 2035 gegenüber dem Jahr 2030 bei einer in 2035 gegenüber 2030 zu reduzierenden Emissionsmenge in Höhe von rund 150 Mio. t CO₂ etwa 6.568 Millionen EUR.

Die gegenüber 2035 noch zu reduzierende Emissionsmenge bis zum Jahr 2040 beläuft sich ebenfalls auf rund 150 Mio. t CO₂. Eine Aktualisierung der Kosten bis 2035 und eine Quantifizierung für 2040 werden im Rahmen der Rechtsverordnung vorgenommen.

Die gegenüber dem KSG 2019 für die Treibhausgasminderungspflichten zusätzlichen rechnerischen Gesamtkosten für die Volkswirtschaft betragen kumuliert für die Jahre 2023 bis 2035 12.819 Millionen EUR. Für den Bereich LULUCF betragen die Kosten kumuliert bis 2030 etwa 3.540 Millionen Euro.

Diesen rechnerischen volkswirtschaftlichen Kosten stehen die positiven Wirkungen auf das BIP gegenüber, die sich aus den zusätzlichen Investitionen zur Dekarbonisierung der Volkswirtschaft und aus effizienteren Verfahren ergeben. Zusätzlich werden durch die schnellere Minderung von Emissionen Kosten vermieden, die in der mittleren bis langen Frist deutlich höher zu erwarten wären. Das betrifft zum einen die Kosten für den Ankauf von Emissionszuweisungen, zu dem Deutschland nach der Europäischen Klimaschutzverordnung verpflichtet ist, wenn die jährlichen Emissionsbudgets nicht eingehalten werden sollten. Zum anderen werden Kosten für Schäden und Anpassungsmaßnahmen vermieden, indem sie einen zusätzlichen Beitrag zur stärkeren nationalen wie auch globalen Emissionsminderung zur Einhaltung des Pariser Klimaschutzabkommens leisten.

Die dargestellten rechnerischen Kosten für die Volkswirtschaft sind nicht gleichzusetzen mit Mehrkosten für den Bundeshaushalt. Über die politischen Maßnahmen zur Realisierung der Emissionsminderungen wird die Bundesregierung gesondert entscheiden. Dabei stehen ihr verschiedene Instrumente zur Verfügung, die mit zusätzlichen Einnahmen oder Ausgaben verbunden sein können als auch Instrumente ohne Haushaltswirkung.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Das Gesetz richtet sich nur an die Bundesregierung und Träger öffentlicher Aufgaben. Die Belange von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) sind daher durch die Regelungen dieses Gesetzentwurfs nicht betroffen.

Gleichstellungspolitische Auswirkungen oder Auswirkungen auf den demografischen Wandel sind durch dieses Gesetz nicht zu erwarten. Eine ausgewogene Vertretung von Männern und Frauen in Gremien wird im Regelungsbereich des Gesetzes gewährleistet.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Zu Nr. 1 (Inhaltsübersicht)

Die Angaben werden angepasst, soweit Überschriften geändert oder neu eingeführt werden.

Zu Nr. 2 (§ 1 des Gesetzes)

Die Streichung in Satz 3 des § 1 ist erforderlich, da das Bundes-Klimaschutzgesetz nunmehr in § 3 das Ziel festlegt, dass Netto-Treibhausgasneutralität bereits im Jahr 2045 erreicht wird, während sich der gestrichene Halbsatz auf das Jahr 2050 bezog. Das Ziel der Netto-Treibhausgasneutralität ist insoweit auch von der Bestimmung des Gesetzeszwecks erfasst, als § 1 Satz die Gewährleistung der Erfüllung der nationalen Klimaschutzziele nach § 3 – und damit auch das Ziel der Netto-Treibhausgasneutralität – zu einem der Zwecke des Gesetzes erklärt.

Zu Nr. 3 (§ 3 des Gesetzes)

Mit den Änderungen in § 3 wird das nationale Klimaschutzziel für das Jahr 2030 erhöht und es werden weitere nationale Klimaschutzziele für die Jahre 2040 und 2045 eingeführt. Für die Zeit nach dem Jahr 2050 sollen negative Treibhausgasemissionen erreicht werden.

Absatz 1

Die Erhöhung des nationalen Klimaschutzziels für das Jahr 2030 von bisher mindestens 55 Prozent auf mindestens 65 Prozent Minderung gegenüber dem Basisjahr 1990 ist eine deutliche Ambitionssteigerung, die schon kurz- bis mittelfristig zu mehr Klimaschutzmaßnahmen führen wird. Sie trägt damit auch der Erwägung des Bundesverfassungsgerichts Rechnung, dass die Grundrechte als intertemporale Freiheitssicherung vor einer einseitigen Verlagerung der durch Artikel 20a GG aufgegebenen Treibhausgasemissionslast in die Zukunft schützen. Die Erhöhung antizipiert zugleich, dass sich aus der von Rat und Parlament der Europäischen Union beschlossenen Erhöhung des Klimaschutzziels für das Jahr 2030 von mindestens 40 Prozent auf mindestens 55 Prozent im Rahmen des Europäischen Klimaschutzgesetzes eine Erhöhung auch des deutschen Beitrags zur Erreichung dieses Ziels ergeben wird. Der genaue Umfang dieser sich aus dem Unionsrecht ergebenden Erhöhung ist noch nicht bekannt. Der nach § 11 dieses Gesetzes eingerichtete unabhängige Expertenrat für Klimafragen hat in seinem Bericht zur Prüfung und Bewertung der Emissionsdaten gemäß § 12 Absatz 1 dieses Gesetzes (Bericht zur Vorjahresschätzung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2020, 15. April 2021) geschätzt, dass sich abhängig von den Annahmen im Rahmen der denkbar erscheinenden Szenarien eine Bandbreite von 62 bis 68 Prozent für die künftige Gesamtminderung der deutschen Treibhausgasemissionen ergeben könne. Die Erhöhung des nationalen Klimaschutzziels für das Jahr 2030 geht einher mit einer Änderung der in § 4 Absatz 1 Satz 3 in Verbindung mit Anlage 2 geregelten Jahresemissionsmengen für die Jahre 2023 bis 2030 (s.u.).

Für das Jahr 2040 wird in Absatz 1 Nummer 2 ein nationales Klimaschutzziel von mindestens 88 Prozent Minderung gegenüber dem Jahr 1990 festgelegt. Bisher gab es für das Jahr 2040 noch kein nationales Klimaschutzziel.

Absatz 2

Bis zum Jahr 2045 sind die Treibhausgasemissionen gemäß Absatz 2 Satz 1 so weit zu mindern, dass Netto-Treibhausgasneutralität erreicht wird. Netto-Treibhausgasneutralität wird in § 2 Nummer 9 definiert als das Gleichgewicht zwischen anthropogenen Emissionen von Treibhausgasen aus Quellen und dem Abbau solcher Gase durch Senken. Mit der Bezeichnung „Netto-Treibhausgasneutralität“ im Bundes-Klimaschutzgesetz ist keine Abgrenzung zu dem ebenfalls geläufigen Begriff „Treibhausgasneutralität“ intendiert. Nach derzeitigen Annahmen zu technischen und sonstigen THG-Vermeidungsoptionen ist zur Erreichung von Netto-Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2045 eine Minderung der menschlich veranlassten Freisetzung von Treibhausgasen um mindestens 97 Prozent gegenüber dem Basisjahr 1990 anzustreben. Unvermeidbaren Restemissionen – auch staatlicher Organisationen – sind durch Senken auszugleichen. In diesem Zusammenhang wird § 3a (neu) eingeführt (s.u.). § 15 dieses Gesetzes bleibt hiervon unberührt.

Nach Absatz 2 Satz 2 sollen nach dem Jahr 2050 negative Treibhausgasemissionen erreicht werden. Negative Treibhausgasemissionen führen zu einem Abbau von Kohlendioxid aus der Atmosphäre. Etwaige Restemissionen aus den in § 4 genannten Sektoren sollen somit nicht nur kompensiert, sondern sogar überkompensiert werden. Dies steht im Einklang mit der Einigung zum sogenannten „Europäischen Klimagesetz“ vom 21. April 2021 zwischen dem Europäischen Parlament, Rat und Europäischer Kommission. Dort wurde neben dem Ziel der Treibhausgasneutralität bis 2050 festgehalten, nach 2050 negative Treibhausgasemissionen auf Ebene der Europäischen Union anzustreben.

Zu Nr. 4 (§ 3a des Gesetzes)

Der Sektor Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (LULUCF) hat über die Emissionen von Treibhausgasen und die Bindung von Kohlendioxid Einfluss auf den Klimawandel. Die meisten natürlichen Ökosysteme können Kohlendioxid aus der Atmosphäre binden. Dabei wird Kohlenstoff in den natürlichen Ökosystemen eingespeichert. Nur wenn Kohlendioxid der Atmosphäre entzogen und als organischer Kohlenstoff dauerhaft gebunden bleibt, trägt der Prozess zur Begrenzung des Klimawandels bei. Um dies sicherzustellen, sollen die Ökosysteme sowie ihre Funktion als Kohlenstoffspeicher und -senke geschützt und gestärkt werden.

Die Maßnahmen des LULUCF-Sektors sollen so gestaltet werden, dass sie kohärent sind mit anderen Politikzielen, insbesondere dem Erhalt der Biodiversität und der Ernährungssicherheit.

Um Treibhausgasneutralität zu erreichen, ist die kontinuierliche Bindung von Kohlendioxid aus der Atmosphäre unerlässlich, da die Treibhausgasemissionen mit den gegenwärtigen Minderungsoptionen nicht in allen Sektoren, insbesondere in der Landwirtschaft, auf null reduziert werden können. Nach derzeitigen Annahmen zu technischen und sonstigen THG-Vermeidungsoptionen ist zur Erreichung von Netto-Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2045 eine Minderung der menschlich veranlassten Freisetzung von Treibhausgasen um mindestens 97 Prozent gegenüber dem Basisjahr 1990 anzustreben. Wenn dies gelingt, verbleiben Restemissionen in Höhe von bis zu 37,5 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalenten jährlich. Die bis dahin mindestens zu erreichende negative Emissionsbilanz des Sektors Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft sollte dann mindestens in dieser Größenordnung liegen.

Absatz 1

Der Begriff der Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft (LULUCF) in Satz 1 umfasst alle zum LULUCF-Sektor beitragenden Ökosysteme, unabhängig von der

Frage, ob diese bewirtschaftet werden. Er umfasst die in land- und forstwirtschaftlicher Nutzung befindlichen Flächen, die stoffliche Verwendung von Biomasse, insbesondere Holz, aber auch Ökosysteme in Siedlungsräumen oder Schutzgebieten.

Grundlage der in Satz 2 genannten Emissionsbilanzen für den Sektor Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft sind die Daten nach § 5 Absatz 2 Nummer 3. Die Berechnung der Emissionsbilanzen für den LULUCF-Sektor erfolgt im Rahmen der Erstellung der Emissionsdaten durch das Thünen-Institut und anschließende Übermittlung an das Umweltbundesamt jährlich. Neben der alle zehn Jahre stattfindenden Bundeswaldinventur sollen für eine möglichst zeitnahe und belastbare Ermittlung der Bilanz Fernerkundungsdaten, jährliche Statistiken und jahresspezifische Modellrechnungen auf Grundlage weiterzuentwickelnder Modellierungsinstrumente verwendet werden.

In die Emissionsbilanz des Sektors fließen alle Treibhausgasemissionen der Quellkategorie 4 des gemeinsamen Berichtsformats des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen sowie der Abbau von Kohlendioxid ein. Dabei werden insbesondere die Quellkategorien Wald, Acker, Grünland, Feuchtgebiete, Siedlungen und Holzprodukte erfasst. Emissionen aus entwässerten Moorböden sind den Quellkategorien Acker und Grünland zugeordnet.

Die quantifizierten Vorgaben für diesen Sektor erfolgen relativ zur gemittelten Emissionsbilanz für das jeweilige Jahr und die drei vorausgegangenen Jahre, um den Einfluss natürlicher Schwankungen der Senkenleistung zu begrenzen. Der Mittelwert der jährlichen Emissionsbilanzen nach § 3a Satz 2 ist das arithmetische Mittel.

Absatz 2

Absatz 2 legt die Verantwortlichkeit für die Einhaltung der Ziele nach Absatz 1 fest. Er trifft eine dem bestehenden § 4 Absatz 4 entsprechende Regelung für den Sektor Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft. Dabei wird die verfassungsrechtliche Organisationsgewalt der Bundeskanzlerin bzw. des Bundeskanzlers beachtet, durch Organisationserlass die Zuständigkeiten der Bundesministerinnen und Bundesminister zu bestimmen. Derzeit ist das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft das überwiegend für den Sektor zuständige Bundesministerium, da die land- und forstwirtschaftlich genutzten Flächen die stärksten Auswirkungen auf die Emissionsbilanz des Sektors haben.

Das ressortzuständige und somit nach Satz 1 verantwortliche Bundesministerium hat nach Satz 2 die Aufgabe, die nationalen Maßnahmen zu veranlassen, um die Einhaltung der Ziele nach Absatz 1 in der Regel zu gewährleisten. Nicht gesetzliche Maßnahmen können in der Regel im Rahmen der eigenen Ressortzuständigkeit und unter Beachtung des Haushaltsrechts ergriffen werden. Gesetzliche Maßnahmen müssen im Rahmen der Ressortzuständigkeit veranlasst, also der Bundesregierung vorgelegt werden, da Gesetzesvorlagen nur durch die Bundesregierung in den Deutschen Bundestag eingebracht werden können. Das Budgetrecht des Parlaments bleibt unberührt. Soweit Haushaltsmittel erforderlich sind, um eine Maßnahme zur Emissionsminderung umzusetzen, sind diese mit dem Haushaltsentwurf zu beantragen.

Absatz 3

Absatz 3 regelt eine Verordnungsermächtigung der Bundesregierung.

Nummer 1 ermöglicht, die Anrechnung und Verbuchung von Quellen und Senken des LULUCF-Sektors gemäß unionsrechtlicher Vorgaben zu regeln.

Nummer 2 ermöglicht eine Regelung, wie gemäß international verwendeter Standards natürliche Störungen bei der Anrechnung und Verbuchung für die Klimaberichterstattung zum LULUCF-Sektor berücksichtigt werden können.

Nummer 3 trägt dem Bedürfnis Rechnung, die Berichtsregeln über Treibhausgasemissionen und den Abbau von Kohlendioxid im Sektor Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft näher zu regeln. Die bisher für die Berichterstattung verwendeten Methoden und Basisdaten zur Erfassung der Emissionen aus Quellen und der Einbindung durch Senken des Sektors weisen hohe Unsicherheiten auf und sind teilweise nicht ausreichend, Fortschritte in der Stärkung der natürlichen Ökosysteme ausreichend abzubilden. Angesichts der langfristig bis zum Jahr 2045 angestrebten Ziele sollen daher die Aussagefähigkeit und Genauigkeit der Emissionsdaten und der Prognosewerkzeuge für die Berichterstattung erhöht werden. Regelungen hierzu sind insbesondere mit Blick auf die Erstellung der jährlichen Emissionsbilanzen nach Absatz 1 zu erlassen. Den Rahmen hierfür bilden die verbindlichen Vorgaben für die Berichterstattung auf EU-Ebene und auf internationaler Ebene. Soweit sich die Vorgaben für die Berichterstattung ändern, ist auch die nach § 3a Absatz 3 Nummer 2 erlassene Verordnung anzupassen.

Nummer 4 adressiert die dringend erforderliche Verbesserung der Datenlage für den Sektor Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft. Zur Erreichung einer möglichst genauen Berichterstattung über sowohl langfristige Entwicklungen, aber auch kurzfristige Schwankungen des Klimaschutzbeitrags des Sektors ist die Einbeziehung moderner Fernerkundungssysteme in die Datenerfassung eine wichtige Voraussetzung. Diese Systeme werden derzeit noch nicht in ausreichendem Maße für die Datenerfassung genutzt, so dass manche für eine aussagekräftige zeitnahe Berichterstattung notwendige Daten nicht in der Berichterstattung berücksichtigt werden können. Daher soll die Bundesregierung durch Rechtsverordnung die Erhebung von Fernerkundungsdaten sowie deren Nutzung und Auswertung näher regeln können.

Zu Nr. 5 (§ 4 des Gesetzes)

Die Änderungen in § 4 dienen dazu, dass nach der Umsetzung des erhöhten Klimaszutziels der Europäischen Union für das Jahr 2030 die in Anlage 2 festgelegten Jahresemissionsmengen nötigenfalls angepasst werden. Darüber hinaus werden feste Minderungsziele für die Jahre 2031 bis 2040 festgelegt und das Verfahren zur Festlegung der Minderungsziele für die Jahre nach 2040 geregelt. Außerdem wird die Verordnungsermächtigung in § 4 Absatz 6 konkretisiert, um dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts Rechnung zu tragen.

Absatz 1

Gemäß dem neuen § 4 Absatz 1 Satz 5 wird die Bundesregierung die in Anlage 2 festgelegten zulässigen Jahresemissionsmengen im Lichte möglicher Änderungen der Europäischen Klimaschutzverordnung und der Europäischen Emissionshandelsrichtlinie zur Umsetzung des erhöhten Klimaziels der Europäischen Union für das Jahr 2030 überprüfen und – soweit erforderlich – spätestens sechs Monate nach deren Inkrafttreten einen Gesetzgebungsvorschlag zur Anpassung der zulässigen Jahresemissionsmengen in Anlage 2 vorlegen. Ein Anpassungsbedarf kann sich dadurch ergeben, dass derzeit noch nicht entschieden ist, in welchem Umfang das Klimaschutzziel der Europäischen Union für das Jahr 2030 auf die die Reduktionsquoten der Mitgliedstaaten außerhalb des Emissionshandels aufgeteilt wird.

Der neue § 4 Absatz 1 Satz 6 legt in Verbindung mit der ebenfalls neuen Anlage 3 jährliche Minderungsziele für die Jahre 2031 bis 2040 fest. Die Minderungsziele gelten im Unterschied zu den zulässigen Jahresemissionsmengen sektorübergreifend. Sie legen einen klaren Minderungspfad ausgehend von dem nationalen Klimaschutzziel für das Jahr 2030 bis zum nationalen Klimaschutzziel für das Jahr 2040 fest. Die genaue Aufteilung der Minderungsziele auf die einzelnen Sektoren im Wege der Vorgabe von zulässigen Jahresemissionsmengen bleibt weiterhin dem Ordnungsgeber überlassen (s.u. die Änderung von § 4 Absatz 6). Wesentliche Kriterien für die Festlegung der zulässigen Jahresemissionsmengen stehen aber bereits fest, da der durch die jährlichen Minderungsziele beschriebene

sektorübergreifende Reduktionspfad gesetzlich vorgegeben ist und die Summe der zulässigen Jahresemissionsmengen sich in dem so vorgegebenen Rahmen bewegen muss. Damit trägt die Einführung von jährlichen Minderungszielen den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts Rechnung.

Weiterhin wird festgelegt, dass die Bundesregierung spätestens im Jahr 2032 einen Gesetzgebungsvorschlag zur Festlegung der jährlichen Minderungsziele für die Jahre 2041 bis 2045 vorlegt. Damit wird sichergestellt, dass auch der weitere Reduktionspfad bis zur Netto-Treibhausgasneutralität durch den Gesetzgeber bestimmt wird.

Der neue § 4 Absatz 1 Satz 9 entspricht weitgehend dem bisherigen § 4 Absatz 1 Satz 6. Ergänzt wird lediglich, dass neben den zulässigen Jahresemissionsmengen auch die jährlichen Minderungsziele verbindlich sind, soweit dieses Gesetz auf sie Bezug nimmt.

Absatz 6

Die Änderungen in § 4 Absatz 6 dienen dazu, dass die Verordnungsermächtigung den sich aus dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts ergebenden Anforderungen entspricht. Zum einen wird nun konkret vorgegeben, wann und für welche Zeiträume die zulässigen Jahresemissionsmengen jeweils festgelegt werden. Im Jahr 2024 erfolgt die Festlegung für die Jahre 2031 bis 2040 und im Jahr 2034 die Festlegung für die Jahre 2041 bis 2045. Zugleich sind die wesentlichen Kriterien für die Bemessung der zulässigen Jahresemissionsmengen nun konkreter vorgegeben. Denn der Ordnungsgeber muss sicherstellen, dass die zulässigen Jahresemissionsmengen nicht nur wie bisher im Einklang mit der Erreichung der nationalen Klimaschutzziele und den unionsrechtlichen Anforderungen stehen, sondern darüber hinaus auch im Einklang mit den durch den Gesetzgeber bereits vorgegebenen jährlichen Minderungszielen. Damit ist der Reduktionspfad, den die Jahresemissionsmengen in Summe ergeben müssen, bereits konkret festgelegt. Darüber hinaus regelt § 4 Absatz 6, dass die zulässigen Jahresemissionsmengen jährlich in grundsätzlich gleichmäßigen Schritten absinken müssen und dass in jedem Sektor deutliche Reduzierungen der Treibhausgase erreicht werden müssen. § 4 Absatz 6 Satz 4 verweist darauf, dass die zulässigen Jahresemissionsmengen gelten, soweit nicht auf der Grundlage des § 4 Absatz 7 eine abweichende Regelung getroffen wird.

Absatz 7

§ 4 Absatz 7 regelt, dass die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag im Jahr 2028 einen Bericht zum Stand und zur weiteren Entwicklung der CO₂-Bepreisung innerhalb der Europäischen Union sowie zu technischen Entwicklungen vorlegt. In dem Bericht wird die Bundesregierung auch untersuchen, ob in der Zeit ab dem Jahr 2031 im Lichte dieser Entwicklungen auf die Zuweisung von zulässigen Jahresemissionsmengen für einzelne Sektoren verzichtet werden kann. In diesem Fall legt die Bundesregierung einen entsprechenden Gesetzgebungsvorschlag vor.

Zu Nr. 6 (§ 9 des Gesetzes)

Die Änderung in Absatz 1 Satz 3 trägt dem Umstand Rechnung, dass die zulässigen Jahresemissionsmengen nicht zwingend in Anlage 2 des Gesetzes festgelegt werden, da sie auch durch Rechtsverordnung nach § 4 Absatz 6 festgelegt werden können.

Die Änderung in Absatz 1 Satz 4 folgt aus der Einführung des neuen § 3a.

Durch die Änderung in Absatz 2 Satz 4 werden auch mögliche Auswirkungen auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse auch im ländlichen Raum bei der Abschätzung nach Absatz 2 S. 3 eingeschlossen.

Mit der Änderung in Absatz 3 wird die Rolle der Wissenschaftsplattform Klimaschutz deutlicher benannt.

Zu Nr. 7 (§ 12 des Gesetzes)

Die Änderung des § 12 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 dient dazu, dass die Bundesregierung auch dann eine Stellungnahme des Expertenrats für Klimafragen einholt, wenn die zulässigen Jahresemissionsmengen neu festgelegt werden.

Durch die Neufassung des § 12 Absatz 4 wird geregelt, dass der Expertenrat für Klimafragen erstmals im Jahr 2022 und dann alle zwei Jahre dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung ein Gutachten zu bisherigen Entwicklungen der Treibhausgasemissionen, Trends bezüglich der Jahresemissionsmengen und Wirksamkeit von Maßnahmen mit Blick auf die Zielerreichung nach diesem Gesetz vorlegt. Er bezieht hierzu den Lenkungs-kreis der Wissenschaftsplattform Klimaschutz ein. Mit dieser Änderung wird die Rolle des Expertenrats für Klimafragen weiter gestärkt.

Absatz 4 Satz 2 entspricht dem bisherigen Absatz 3 Satz 2.

Zu Nr. 8 (§ 13 des Gesetzes)

Die Änderungen in § 13 präzisieren für Träger öffentlicher Aufgaben auf Bundesebene die Anforderungen an die Berücksichtigung der Ziele des Gesetzes bei der Planung, Auswahl und Durchführung von Investitionen und bei der Beschaffung. Das allgemeine Berücksichtigungsgesetz nach Absatz 1 Satz 1 und die Aufgaben und Kompetenzen der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände werden durch die Änderungen nicht berührt.

Absatz 1

Nach dem neuen Absatz 1 Satz 3 ist für die Vermeidung oder Verursachung von Treibhausgasemissionen in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ein CO₂-Preis rechnerisch zugrunde zu legen (CO₂-Schattenpreis). Dadurch können die zukünftigen Kosten der Investition oder Beschaffung bereits bei der Entscheidung prognostisch berechnet und berücksichtigt werden. Es ist mindestens der für das jeweilige Jahr durch das Brennstoffemissions-handelsgesetz (BEHG) für die Veräußerung von Emissionszertifikaten festgelegte Mindestpreis oder Festpreis anzusetzen. Bislang sind solche Preisregelungen für die Veräußerung von Emissionszertifikaten bis zum Jahr 2026 festgelegt. Im Rahmen der Evaluierung dieses Gesetzes oder des BEHG kann der Gesetzgeber die Regelung des Schattenpreises angemessen fortschreiben. Da Satz 3 nur die Untergrenze des anzusetzenden CO₂-Preises regelt, sind die Träger öffentlicher Aufgaben auf Bundesebene berechtigt, für die Vermeidung oder Verursachung von Treibhausgasemissionen auch einen anderen CO₂-Preis zugrunde zu legen. Beispielsweise kann die aktuelle Methodenkonvention zur Ermittlung von Umweltkosten des Umweltbundesamtes oder die im Rahmen des integrierten nationalen Energie- und Klimaplan nach der EU-Governance-Verordnung (Verordnung (EU) 2018/1999) an-gesetzte CO₂-Preisentwicklung berücksichtigt werden, soweit sich daraus höhere Werte für den CO₂-Preis ergeben. Die Regelung ist insoweit offen für neuere wissenschaftliche Erkennt-nisse und für zukünftige Regelungen, etwa auf europäischer Ebene. Sofern von den im Brennstoffemissionshandelsgesetz festgelegten Mindestpreisen abgewichen wird, ist dies in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu dokumentieren.

Absatz 2

Die Änderungen in Absatz 2 Satz 1 bis 3 präzisieren die bisherige Regelung und enthalten redaktionelle Änderungen.

Absatz 3

Mit der Änderung von Absatz 3 Satz 1 wird der Anwendungsbereich der bisherigen Regelung ausdrücklich auf die dem Bund entstehenden Kosten und Einsparungen beschränkt.

Die Regelung des Absatz 3 Satz 2 wird durch den neuen Absatz 1 Satz 3 ersetzt. Absatz 3 Satz 2 wird in der Folge aufgehoben.

Zu Nr. 9 (Anlage 2 des Gesetzes)

Anlage 2 legt für die Zeit ab 2023 neue, geringere zulässige Jahresemissionsmengen fest. Diese stellen sicher, dass das erhöhte nationale Klimaschutzziel für das Jahr 2030 erreicht wird.

Die Erreichung höherer Emissionsminderungen erfordert die Umsetzung zusätzlicher bzw. mit Blick auf stärkere Treibhausgasreduzierung modifizierter Instrumente. Da deren Minderungswirkung sich größtenteils nicht vor 2023 entfalten wird, werden die bislang geltenden Jahresemissionsmengen der Sektoren für das Jahr 2021 und für das Jahr 2022 beibehalten.

Die Anpassung des Zielpfades, um eine Minderung um mindestens 65% bis 2030 im Vergleich zum Jahr 1990 zu erreichen, wirkt sich insbesondere in den Sektoren Energie und Industrie aus, in denen viele Anlagen dem Europäischen Emissionshandel unterliegen. Dies folgt einerseits dem ökonomischen Gedanken, dort zu mindern, wo die Vermeidungskosten am geringsten sind, andererseits sind der Industrie- und Energiesektor weiterhin die Sektoren mit den höchsten Emissionen. Hinzu kommt, dass der Energiesektor ein Schlüsselsektor für Emissionsminderungen in allen Sektoren ist wegen der Bedeutung der Elektrifizierung von Endverbrauchssektoren (Sektorkopplung).

Für die anderen Sektoren wird die notwendige Treibhausgasreduzierung hin zur Netto-Treibhausgasneutralität verstärkt und in großen Schritten ab 2030 zu erbringen sein. Angesichts langfristiger Investitionszyklen insbesondere im Verkehrs- und im Gebäudesektor sowie erforderlichen Veränderungen in der Landwirtschaft und bei den Ernährungsgewohnheiten sollten die kommenden Jahre genutzt werden, rechtzeitig ausreichend minderungswirksame Maßnahmen zu beschließen und konsequent umzusetzen. Im Gebäudesektor ist zudem das bezahlbare Bauen und Wohnen einzubeziehen. Umfassende Konzepte zur Minderung sind notwendig, um die bereits jetzt herausfordernden Jahresemissionsmengen sicher einzuhalten und auf den Minderungspfad zur Netto-Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2045 einzuschwenken.

Zu Nr. 10 (Anlage 3 des Gesetzes)

Anlage 3 enthält die neu eingeführten sektorübergreifenden jährlichen Minderungsziele für die Jahre 2031 bis 2040. Die erforderlichen Reduzierungen sind ausgedrückt in Prozentpunkten der Emissionen von 1990. Die Minderungsziele legen den Reduktionspfad ausgehend vom nationalen Klimaschutzziel des Jahres 2030 (mindestens 65 Prozent Minderung) bis zum nationalen Klimaschutzziel des Jahres 2040 (mindestens 88 Prozent Minderung) fest. Die Gesamtemissionen werden in diesem Zeitraum in gleichmäßigen Schritten verringert. So ergibt sich zwischen 2030 und 2040 ein linearer Minderungspfad.

Zu Artikel 2

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Abs. 1 NKRG

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes
(NKR-Nr. 5907, BMU)

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Entwurf des oben genannten Regelungsvorhabens geprüft.

I. Zusammenfassung

Bürgerinnen und Bürger Erfüllungsaufwand	Keine Auswirkungen
Wirtschaft Erfüllungsaufwand	Keine Auswirkungen
Verwaltung Erfüllungsaufwand	Keine Auswirkungen
Weitere Kosten	<p>Mit dem Regelungsvorhaben werden für die Jahre 2030 höhere und für die Jahre 2040 und 2045 quantifizierte Minderungsmengen für Treibhausgase festgelegt. Ab dem Jahr 2050 sollen negative Emissionsmengen erreicht werden.</p> <p>Für die Sektoren Energiewirtschaft, Industrie, Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft und Abfallwirtschaft/Sonstiges werden bis zum Jahr 2030 die Jahresemissionsmengen angepasst, um dem höheren Minderungsziel für 2030 Rechnung zu tragen. Für die Jahre danach sind noch keine sektorbezogenen Minderungsmengen festgelegt, dies erfolgt per Rechtsverordnung, einmal im Jahr 2024 für die Jahre 2031-2040 und zum zweiten im Jahr 2034 für die Jahre 2041 bis 2045, wobei diese mit den gesetzlich festgelegten Minderungszielen im Einklang stehen müssen.</p> <p>Für eine Schätzung der Weiteren Kosten hat das Ressort sich dem rechnerisch genähert. Dabei nimmt es für Emissionsminderungen im Bereich des EU-Emissions-handels einen Preis von 30 Euro/ t CO₂ eq und für das Jahre 2035 von 40 Euro/ t CO₂ eq an. Letzterer Werte entspricht der Preisempfehlungen der EU-KOM für</p>

	<p>Projektionsberichte der Mitgliedstaaten. Außerhalb dessen wird der im BEHG festgelegte obere Preis von 65 Euro/t CO₂ ab 2025 angenommen, weil davon auszugehen ist, dass sich der Handelspreis in dieser Höhe einpendeln wird. Für 2023 beträgt der Festpreis 35 Euro/ t CO_{2 eq} und im Jahr 2025 55 Euro/ t CO_{2 eq}. Anhand der Minderungspflichten ergeben sich bis 2030 Minderungskosten von rechnerisch 6.251 Mio. Euro. Von 2030-2035 kann nur eine sehr grobe Kostenschätzung erfolgen, sie wird mit etwa 6.568 Mio. Euro geschätzt.</p> <p>Für den Zeitraum 2035 bis 2045 (bis zur Treibhausgasneutralität) konnte nachvollziehbar noch keine Monetarisierung vorgenommen werden. Das Ressort schätzt eine Minderungsmenge von 150 Mio. Tonnen CO_{2 eq}. Die Monetarisierung erfolgt und wird weitergeführt im Rahmen der Rechtsverordnungen, die in 2024 und 2034 geschaffen werden sowie mit Vorlage eines Gesetzes zur Festlegung der jährlichen Minderungsziele für die Jahre 2041 bis 2045, welches spätestens im Jahr 2032 vorzulegen ist.</p> <p>Die Weiteren Kosten aus den Beiträgen im Sektor Land- und Forstwirtschaft sowie Landnutzungsänderung werden bis 2030 quantifiziert. Für die Wiedervernässung von Moorböden werden Kosten von insgesamt 2.100 Mio. Euro geschätzt. Damit können bis 2030 Emissionsminderungen von 5 Mio. t CO_{2 eq} erreicht werden. Für den Waldumbau und die Beseitigung von Schäden aus Extremwetterereignissen werden Kosten von 1.440 Mio. Euro bis 2030 geschätzt. Damit kann die CO₂-Bindungswirkung für den Wald auf 20 Mio. t CO_{2 eq} stabilisiert werden.</p>
--	---

<p>Nutzen des Vorhabens</p>	<p>Das Ressort hat sich mit dem Nutzen des Vorhabens auseinandergesetzt und diesen wie folgt beschrieben:</p> <p>Die neuen, ambitionierteren nationalen Klimaschutzziele, Jahresemissionsmengen und jährlichen Minderungsziele stellen sicher, dass Deutschland dazu beiträgt, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 °C und möglichst auf 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen. Indem das Gesetzgebungsvorhaben schon kurz- bis mittelfristig zu mehr Klimaschutzmaßnahmen führen wird, verhindert es eine unverhältnismäßige Verlagerung der Treibhausgasreduzierungsanstrengungen und damit einhergehenden Freiheitseinbußen in die Zukunft und auf spätere Generationen. Die frühzeitige Festlegung von nationalen Klimaschutzzielen, Jahresemissionsmengen und jährlichen Minderungszielen sorgt zugleich für mehr Klarheit, wie sich die nach Art. 20a des Grundgesetzes notwendige Reduktion von CO₂-Emissionen bis hin zur Klimaneutralität über die Zeit verteilen wird. Damit bietet das Gesetzgebungsvorhaben für Gesellschaft und Wirtschaft mehr Orientierung und Planungssicherheit für die erforderlichen Entwicklungs- und Umsetzungsprozesse.</p>
-----------------------------	---

Der Nationale Normenkontrollrat sieht einen erheblichen Mangel darin, dass das Regelungsvorhaben, welches wichtige Richtungsentscheidungen mit erheblichen Auswirkungen für die Gesellschaft und Wirtschaft trifft, zwar formal eine Anhörung der Länder, Verbände und kommunalen Spitzenverbände vornimmt, bei einer Frist von etwa einem Arbeitstag aber faktisch keine Beteiligung ermöglicht. Dies geschieht trotz der wiederholten Anmahnung des Normenkontrollrates in dieser Legislaturperiode für eine angemessene Beteiligung als wesentlichen Baustein der Besseren Rechtsetzung. Gerade bei so weitreichenden Entscheidungen wäre dies unbedingt erforderlich gewesen.

Trotz der auch für den Normenkontrollrat denkbar kurzen Zeit der Beteiligung konnte die vorliegende Kostenschätzung erreicht werden.

Gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen in dem vorliegenden Regelungsentwurf erhebt der Nationale Normenkontrollrat im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände. Für die aus dem geänderten Klimaschutzgesetz vorgelegten Minderungspflichten erfolgt nachvollziehbar eine Kostenschätzung bis einschließlich 2035. Für die Zielsetzung einer mindestens 88%-igen Minderung bis 2040 (Zeitraum 2035-2040) quantifiziert das Ressort einen Minderungsbedarf von 150 Mio. t CO₂ eq. Eine Kostenschätzung ist noch nicht möglich, da es hierzu einer Festlegung der zulässigen Jahresemissionsmengen und insoweit der sektorbezogenen Verteilung bedarf, was wiederum Auswirkungen auf die Preisannahmen hat. Die Kostenschätzung wird daher aktualisiert und weitergeführt sowohl im Rahmen der Rechtsverordnungen, welche die zulässigen Jahresemissionsmengen für die Jahre 2031-2040 sowie für die Jahre 2041-2045 festlegen als auch im Rahmen des Gesetzgebungsvorschlags zur Festlegung der jährlichen Minderungsziele der Jahre 2041-2045, der spätestens im Jahr 2032 vorzulegen ist.

II. Im Einzelnen

Mit dem Regelungsvorhaben wird anlässlich der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24.3.2021 (1 BvR 2656/18; 1 BvR 78/20; 1 BvR 96/20 und 1 BvR 288/20) das Klimaschutzgesetz aus dem Jahr 2019 (KSG 2019) geändert. Ziel des Vorhabens ist es, das Klimaschutzgesetz in den Einklang mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen zu bringen und insbesondere die Minderungsziele hinreichend fortzuschreiben.

Die wesentlichen Änderungen sind:

- Minderung der Treibhausgasemissionen für das Jahr 2030 um mindestens 65 Prozent (Erhöhung um 10 Prozentpunkte gegenüber KSG 2019),
- Minderung der Treibhausgasemissionen für das Jahr 2040 um mindestens 88 Prozent,
- Erreichen der Treibhausgasneutralität für das Jahr 2045, d.h. es ist ein Gleichgewicht zwischen anthropogen verursachten Treibhausgasemissionen und den Abbau solcher durch Senken herzustellen,
- Erreichen negativer Emissionen ab 2050 als Sollvorgabe, d.h. die Minderungsmaßnahmen einschließlich der Senken sollen höhere Werte als die anthropogen verursachten Emissionen erreichen,

- eine Stärkung von Senken und die Festlegung quantitative Ziele. Im Sektor Landwirtschaft, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft können Wald, Acker, Grünland einschl. Moore, Feuchtgebiete, Siedlungen und Holzprodukte Kohlendioxid speichern, diese Bindungswirkung soll gesichert werden. Es werden quantitative Ziele zur Verbesserung (Erhalt, Stärkung, Wiederherstellung) vorgegeben, um die CO₂-Bindungswirkung zu verbessern. Die jährlichen Emissionsbilanzen werden im Mittelwert festgelegt: bis 2030 (-25 Mio. t CO₂eq), bis 2040 (-35 Mio. t CO₂eq) und bis 2045 (-40 Mio. t CO₂eq),
- die Verteilung der zulässigen Jahresemissionsmengen auf die Sektoren bis zum Jahr 2030 entsprechend der neuen Minderungspflicht von mind. 65% bis 2030,
- die Verpflichtung zur Vorlage eines Gesetzgebungsvorschlags bis spätestens 2032 für die Festlegung jährlicher Minderungsziele für die Jahre 2041 bis 2045,
- Verordnungsermächtigungen für die über das Jahr 2030 hinaus gehende Verteilung der sektorbezogenen Budgets/ zulässigen Jahresemissionsmengen: im Jahr 2024 für die Jahre 2031-2040 und im Jahr 2034 für die Jahre 2041-2045,
- Konkretisierungen und Klarstellungen für einzelne Regelungen des Klimaschutzgesetzes (Klimaschutzprogramm, Klimaschutzrat und Berücksichtigungsgebot).

II.1 Erfüllungsaufwand

Mit dem Regelungsvorhaben werden keine konkreten Durchführungsmaßnahmen vorgegeben. Daher folgen daraus noch keine unmittelbaren Auswirkungen. Es fällt nachvollziehbar kein Erfüllungsaufwand an. Die betrifft auch die o.g. Konkretisierungen und Klarstellungen bestimmter Vorgaben des KSG. Diese wurden bereits im KSG 2019 geschätzt.

Insbesondere das bereits im KSG 2019 geregelte Berücksichtigungsgebot erhält durch die geplante Änderung einen konkreten Orientierungsmaßstab für die ohnehin vorzunehmende Wirtschaftlichkeitsprüfung in Form eines definierten CO₂-Preises.

II.2 Weitere Kosten

Für die Sektoren Energie, Industrie, Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft und Abfallwirtschaft werden bis zum Jahr 2030 höhere Minderungspflichten vorgegeben. Damit verändern sich die zulässigen Jahresemissionsmengen, sie sinken bis 2030 stärker als im KSG 2019 ab:

Jahresemissionsmenge in Mio. Tonnen CO ₂ -Äquivalent	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Energiewirtschaft	257								108
Industrie	177	172	165	157	149	140	132	125	118

Gebäude	108	102	97	92	87	82	77	72	67
Verkehr	139	134	128	123	117	112	105	96	85
Landwirtschaft	67	66	65	63	62	61	59	57	56
Abfallwirtschaft und Sonstiges	8	8	7	7	6	6	5	5	4

Durch die Emissionsminderungspflichten entstehen Pflichten für die betroffenen Akteure in den jeweiligen Sektoren. Ausgehend vom Emissionsniveau des KSG 2019 bewirkt das für die Sektoren folgende **Emissionsentwicklungen**, die exemplarisch für die Jahre 2020, 2025 und 2030 vom Ressort aufgezeigt wurden:

Emissionsminderungen in Mio. Tonnen CO₂-Äquivalent über KSG 2019 hinaus	2023	2025	2030
Energiewirtschaft	0	0	67
Industrie	0	6	22
Gebäude	1	2	3
Verkehr	2	0	10
Landwirtschaft	0	0	2
Abfallwirtschaft und Sonstiges	0	1	1
Treibhausgasreduktionsbedarf (gesamt)	3	9	105

Für eine Monetarisierung dieses auf mehrere Jahre angelegten Prozesses bezieht sich das Ressort nachvollziehbar auf Emissionspreise. Dabei wird darauf hingewiesen, dass die tatsächlichen Minderungskosten davon abweichen können. Es geht dem Ressort darum, bei allen Unsicherheiten eine rechnerische Annäherung unter Zugrundelegung des CO₂-Bepreisungssystems im EU-Emissionshandel bzw. im nationalen Brennstoffpreissystem zu finden. Daher wird entsprechend dem KSG 2019 bis zum Jahr 2030 für den Bereich des EU-Emissionshandels ein Preis von 30 Euro/t CO₂eq angenommen. Für das Jahr 2035 wird ein Preis von 40 Euro/t CO₂eq geschätzt, der einer Preisempfehlungen der EU-KOM für Projektionsberichte der Mitgliedstaaten entspricht.

Außerhalb des EU-Emissionshandels wird der im Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) festgelegte obere Preis von 65 Euro/t CO₂eq ab dem Jahr 2025 angenommen, weil vermutet wird, dass sich der Handelspreis in dieser Höhe einpendeln wird. Für 2023 beträgt der gesetzlich festgelegte Festpreis 35 Euro/ t CO₂eq, für das Jahr 2024 beträgt er 45 Euro/ t CO₂eq und für das Jahr 2025 55 Euro/ t CO₂eq.

Die Verteilung dieser Preise (bzw. Preisannahmen) erfolgt in den Sektoren wie folgt: in der Industrie entfällt 75% auf den EU-Emissionshandel, 25% auf das BEHG, im Gebäudesektor 1% auf den EU-Emissionshandel, zu 99% auf das BEHG und in den übrigen Sektoren vollständig auf die BEHG-Preise. Die Energiewirtschaft hat bereits durch die Vorgaben zum Kohleausstieg einen Minderungspfad bis zum Jahr 2038 vorliegen, nach Einschätzung des Ressorts werden auch in den Jahren danach (zumindest bis 2040) keine weiteren Minderungsmaßnahmen erforderlich werden, die nicht bereits durch den EU-Emissionshandel vorgegeben sind.

Daraus folgt, dass folgende mittelbaren Vermeidungskosten nachvollziehbar geschätzt werden:

Kumulierte Minderungskosten in <u>Millionen</u> Euro	Für die Jahre von 2020 bis 2030
Industrie	3.469
Gebäude	1.075
Verkehr	1.040
Landwirtschaft	445
Abfallwirtschaft und Sonstiges	195
Gesamt	6.251

Ab dem Jahr 2030 sind im Vorhaben keine jährlichen Jahresemissionsmengen festgelegt. Dies erfolgt erst per Rechtsverordnung ab dem Jahr 2024, zudem werden die jährlichen Minderungsziele ab 2041 durch ein Gesetz festgelegt, welches bis 2032 vorzulegen ist. Um keine Transparenzlücke bis zur Festlegung der zulässigen Jahresemissionsmengen entstehen zu lassen, geht das Ressort davon aus, dass sich diese Jahresemissionsmengen gleichmäßig reduzieren. Vom Jahr 2030 bis zum Jahr 2035 werden Minderungsmengen von insgesamt etwa 150 Mio. t CO₂eq geschätzt. Hierbei schätzt das Ressort für den Zeitraum **2031-2035 Weitere Kosten von 6.568 Mio. Euro.**

Für den Zeitraum 2035-2040 (Steigerung der jährlichen Mindestziele von 77% auf 88% gemäß Anlage 3 des Vorhabens) werden Minderungsmengen von insgesamt etwa 150 Mio. t CO₂eq geschätzt. Eine Monetarisierung ist für diesen Zeitraum nachvollziehbar noch nicht möglich, denn mangels Festlegung zulässiger Jahresemissionsmengen je Sektor ist es in diesem noch weiter entfernt liegenden Zeitraum nicht abschätzbar, welche Preise (Emissionshandelspreis, Preis nach BEHG) in welchen Anteilen welchen Minderungsmengen zugrunde zu legen ist. Die Kostenschätzung wird daher aktualisiert und weitergeführt sowohl im Rahmen der Rechtsverordnungen, welche die sektorbezogenen Jahresemissionsmengen ab dem Jahr 2031 festlegen als auch im Rahmen des Gesetzgebungsvorschlags zur Festlegung der jährlichen Minderungsmengen ab dem Jahr 2041.

Insgesamt schätzt das Ressort weitere Kosten von etwa **12.819 Mio. Euro bis zum Jahr 2035** im Vergleich zu den Zielen des KSG 2019.

Für die Zielsetzung zur Stärkung der Senken (Beitrag des Sektors Landwirtschaft, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft) orientiert sich das Ressort nachvollziehbar an dem derzeit geschätzten Mittelbedarf für Investitionskosten und Umbaumaßnahmen. Insgesamt werden **bis zum Jahr 2030 etwa 3.540 Mio. Euro** geschätzt. Diese setzen sich aus 2.100 Mio. Euro für die Wiedervernässung von Moorböden und 1.440 Mio. Euro für den Waldumbau zusammen.

Mit der Wiedervernässung von Moorböden wird – basierend auf der noch zu beschließende Moorschutzstrategie der Bundesregierung – angenommen, dass bis zum Jahr 2030 auf Basis freiwilliger Maßnahmen eine jährliche Emissionsreduktion von etwa 5 Mio. t CO₂eq erzielt werden kann. Aufgrund von Planungsvorläufen werden für die Jahre 2021-2023 etwa 50 Mio. Euro, für das Jahr 2024 mit etwa 150 Mio. Euro und ab 2025 jährlich 300 Mio. Euro geschätzt.

Für den Waldumbau und die Beseitigung von Schäden aus Extremwetterereignissen schätzt das Ressort, dass bis zum Jahr 2023 ein Finanzierungsbedarf von gesamt 480 Mio. Euro besteht. Bei dieser Kostenschätzung orientiert sich das Ressort an den Schätzungen gemäß Klimaschutzprogramm 2030. Bis zum Jahr 2030 erwartet das Ressort einen weiteren Finanzierungsbedarf von 960 Mio. Euro. Nach Angaben des Ressorts – basierend auf Untersuchungen des Thünen-Instituts – können durch den Waldumbau Emissionsreduktionen von jährlich etwa 20 Mio t CO₂eq bis zum Jahr 2030 erreicht und stabilisiert werden. Hierzu bedarf es aber voraussichtlich eines Umbaus von etwa 70 Prozent des derzeitigen Fichtenbestandes und etwa 30 Prozent des derzeitigen Buchenbestandes hin zu – an den Klimawandel angepassten – Mischwäldern.

III. Ergebnis

Der Nationale Normenkontrollrat sieht einen erheblichen Mangel darin, dass das Regelungsvorhaben, welches wichtige Richtungsentscheidungen mit erheblichen Auswirkungen für die Gesellschaft und Wirtschaft trifft, zwar formal eine Anhörung der Länder, Verbände und kommunalen Spitzenverbände vornimmt, bei einer Frist von etwa einem Arbeitstag aber faktisch keine Beteiligung ermöglicht. Dies geschieht trotz der wiederholten Anmahnung des Normenkontrollrates in dieser Legislaturperiode für eine angemessene Beteiligung als wesentlichen Baustein der Besseren Rechtsetzung. Gerade bei so weitreichenden Entscheidungen wäre dies unbedingt erforderlich gewesen.

Trotz der auch für den Normenkontrollrat denkbar kurzen Zeit der Beteiligung konnte die vorliegende Kostenschätzung erreicht werden.

Gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen in dem vorliegenden Regelungsentwurf erhebt der Nationale Normenkontrollrat im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände. Für die aus dem geänderten Klimaschutzgesetz vorgelegten Minderungspflichten erfolgt nachvollziehbar eine Kostenschätzung bis einschließlich 2035. Für die Zielsetzung einer mindestens 88%-igen Minderung bis 2040 (Zeitraum 2035-2040) quantifiziert das Ressort einen Minderungsbedarf von 150 Mio. t CO₂eq. Eine Kostenschätzung ist noch nicht möglich, da es hierzu einer Festlegung der zulässigen Jahresemissionsmengen und insoweit der sektorbezogenen Verteilung bedarf, was wiederum Auswirkungen auf die Preisannahmen hat. Die Kostenschätzung wird daher

aktualisiert und weitergeführt sowohl im Rahmen der Rechtsverordnungen, welche die zulässigen Jahresemissionsmengen für die Jahre 2031-2040 sowie für die Jahre 2041-2045 festlegen als auch im Rahmen des Gesetzgebungsvorschlags zur Festlegung der jährlichen Minderungsziele der Jahre 2041-2045, der spätestens im Jahr 2032 vorzulegen ist.

Dr. Ludewig
Vorsitzender

Prof. Dr. Versteyl
Berichterstatterin