

Referentenentwurf

des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes

A. Problem und Ziel

Seit dem Inkrafttreten des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG) im Jahr 2019 haben sich die Auswirkungen des weltweiten Klimawandels erheblich verschärft. Das Intergovernmental Panel on Climate Change hält inzwischen eine Überschreitung der Temperaturgrenze des Übereinkommens von Paris von nicht mehr als 1,5 Grad Celsius für „wahrscheinlich“ und eine Begrenzung auf unter 2 Grad Celsius für nur noch schwer erreichbar.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 24. März 2021 zum KSG in der Fassung vom 12. Dezember 2019 zum Ausdruck gebracht, dass Artikel 20a des Grundgesetzes (GG) den Staat dazu verpflichtet, sein Handeln als Gesetzgeber konsequent auf die Herstellung von Klimaneutralität auszurichten. Den Klimaschutzbelangen kommt danach zwar kein unbedingter Vorrang gegenüber anderen Belangen zu. Dabei nimmt jedoch „das relative Gewicht des Klimaschutzgebots in der Abwägung bei fortschreitendem Klimawandel weiter zu“ (BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Leitsatz 2a).

Vor diesem Hintergrund soll das KSG unter Auswertung der bisherigen Erfahrungen und unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Anforderungen fortentwickelt werden. Die Einhaltung der Klimaschutzziele soll künftig anhand einer sektorübergreifenden und mehrjährigen Gesamtrechnung überprüft werden. Basis dafür ist das jährliche Monitoring.

In der Praxis haben sich Schwierigkeiten bei der Anwendung insbesondere des Nachsteuerungsmechanismus des § 8 gezeigt. Zudem enthält das KSG aktuell keine Vorgabe, bei bereits absehbaren Zielverfehlungen nachzusteuern, obwohl ein frühes Nachsteuern in vielen Fällen mit weniger einschneidenden Maßnahmen möglich wäre. Um Abweichungen vom Zielkurs rechtzeitig zu erkennen, hat beispielsweise der Expertenrat für Klimafragen eine stärker vorausschauende Sichtweise empfohlen.

Mit der Änderung des KSG sollen daher insbesondere die Steuerungsmechanismen des Gesetzes verbessert werden.

Dieser Entwurf steht im Kontext der gefährdeten, rechtzeitigen Erreichung der Ziele der Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 25. September 2015 „Transformation unserer Welt: die UN-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“. Der Entwurf soll insbesondere zur Erreichung des Nachhaltigkeitsziels 13 der UN-Agenda 2030 beitragen, „umgehend Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen zu ergreifen“. Im Sinne des systemischen Zusammendenkens der Nachhaltigkeitsziele soll der Entwurf gleichzeitig zur rechtzeitigen Umsetzung von Zielvorgabe 16.6 beitragen, „leistungsfähige, rechenschaftspflichtige und transparente Institutionen auf allen Ebenen aufzubauen“.

B. Lösung

Zur Zielerreichung werden künftig Jahresemissionsgesamtmengen für alle Sektoren aggregiert eingeführt. Hinsichtlich einer Überschreitung der zur Zielerreichung festgelegten Jahresemissionsgesamtmengen werden zukünftig Projektionsdaten zur Bewertung herangezogen, um eine mehrjährige und vorausschauende Betrachtung vorzunehmen. Die Jahresemissionsmengen dienen zukünftig als Grundlage für das Monitoring. Entscheidend für die Auslösung einer Nachsteuerung wird nunmehr eine sektor- und jahresübergreifende Gesamtbetrachtung der Jahresemissionsgesamtmengen der Jahre 2021 bis einschließlich 2030. Ergibt die Prognose in zwei aufeinanderfolgenden Jahren, dass die Jahresemissionsgesamtmengen in Summe überschritten werden, so beschließt die Bundesregierung Maßnahmen, die die Einhaltung der Summe der Jahresemissionsgesamtmengen sicherstellen.

Mit diesen Änderungen soll sichergestellt werden, dass bei Überschreitung der Summe der Jahresemissionsgesamtmengen in vorausschauender und effizienter Weise reagiert wird, die Wirksamkeit der zur Zielerreichung vereinbarten Maßnahmen erhöht und die Verantwortlichkeit für den Klimaschutz noch stärker als eine Querschnittsaufgabe der Bundesregierung verstanden wird. Im Ergebnis wird dadurch die Wirksamkeit gegenüber dem bisherigen Nachsteuerungsmechanismus gestärkt.

Schließlich wird im Jahr 2024 ein Ziel für technische Senken für die Jahre 2035, 2040 und 2045 bestimmt werden, eine entsprechende Verordnungsermächtigung der Bundesregierung ist im Gesetz verankert. Weitere Änderungen stehen im Zusammenhang mit der Neuausrichtung des Nachsteuerungsmechanismus des § 8 KSG.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Der Gesetzentwurf begründet keine unmittelbaren zusätzlichen Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand.

Ein etwaiger finanzieller und (plan-) stellenmäßiger Mehrbedarf im Bereich des Bundes ist im Rahmen der geltenden Haushalts- und Finanzplanung im jeweiligen Einzelplan beziehungsweise im Sondervermögen gegen zu finanzieren.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 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.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

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

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Die Änderungen des KSG begründen grundsätzlich keinen zusätzlichen Aufwand für Verwaltungsstellen des Bundes, der Länder oder der Kommunen, der sich quantitativ in einem von vorhandenen Ressourcen nicht abgedeckten erforderlichen Personal-, Verfahrens- oder Sachmitteleinsatz niederschlagen würde. Eine Ausnahme hiervon ist die Erstellung von Projektionen nach § 5a und deren Prüfung durch den Expertenrat für Klimafragen sowie neue Aufgaben des Expertenrats für Klimafragen. Diese Aufgaben begründen einen zusätzlichen Erfüllungsaufwand von insgesamt ungefähr 1,06 Mio. Euro pro Jahr. Im Übrigen wird an dieser Stelle auf die detaillierte Darstellung des Erfüllungsaufwands für die Verwaltung im Allgemeinen Teil der Begründung verwiesen.

F. Weitere Kosten

Durch die Änderungen des KSG selbst sind keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Einzelpreise, das allgemeine Preisniveau oder das Verbraucherpreisniveau zu erwarten. Es entstehen keine sonstigen direkten oder indirekten Kosten für die Wirtschaft, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen (KMU). Denn die Änderungen richten sich, wie das KSG schon bisher, nur an die Bundesregierung und Träger öffentlicher Aufgaben.

Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Das Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2513), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18. August 2021 (BGBl. I S. 3905) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

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

„§ 3b Beitrag technischer Senken, Verordnungsermächtigung“.
 - b) Die Angaben zu den §§ 4 und 5 werden durch die folgenden Angaben zu den §§ 4 bis 5a ersetzt:

„§ 4 Jahresemissionsgesamtmengen, Verordnungsermächtigung
§ 5 Jahresemissionsmengen, Monitoring, Verordnungsermächtigung
§ 5a Projektionsdaten“.
 - c) Die Angabe zu § 8 wird wie folgt gefasst:

„§ 8 Vorgehen bei Überschreitung der Jahresemissionsgesamtmengen“.
 - d) Nach der Angabe zu § 15 wird folgende Angabe zu § 16 eingefügt:

„§ 16 Übergangsvorschriften“.
 - e) Die Angabe zu Anlage 2 wird wie folgt gefasst:

„Anlage 2a (zu § 4 Absatz 1 Satz 2 und 3) Jahresemissionsgesamtmengen für die Jahre 2020 bis 2030“.
 - f) Nach der Angabe zu Anlage 2 wird folgende Angabe zu Anlage 2a eingefügt:

„Anlage 2b (zu § 5 Absatz 1 Satz 2) Jahresemissionsmengen für die Jahre 2020 bis 2030“.
 - g) Die Angabe zu Anlage 3 wird wie folgt gefasst:

„Anlage 3 (zu § 4 Absatz 1 Satz 4)“.
2. § 2 wird wie folgt geändert:
 - a) In Nummer 2 werden die Wörter „Delegierten Verordnung (EU) Nr. 666/2014 der Kommission vom 12. März 2014 über die grundlegenden Anforderungen an ein Inventarsystem der Union und zur Berücksichtigung von Veränderungen der

Treibhauspotenziale und der international vereinbarten Inventarleitlinien gemäß der Verordnung (EU) Nr. 525/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 179 vom 19.6.2014, S. 26)“ durch die Wörter „Delegierten Verordnung (EU) 2020/1044 der Kommission vom 8. Mai 2020 zur Ergänzung der Verordnung (EU) 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Werte für Treibhauspotenziale und die Inventarleitlinien und im Hinblick auf das Inventarsystem der Union sowie zur Aufhebung der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 666/2014 der Kommission (ABl. L 230 vom 17.7.2020, S. 1)“ ersetzt.

- b) In Nummer 3 werden die Wörter „durch den Beschluss (EU) 2019/504 (ABl. L 85 I vom 27.3.2019, S. 66)“ durch die Wörter „zuletzt durch die Verordnung (EU) 2021/1119 (ABl. L 243 vom 9.7.2021, S. 1)“ ersetzt.
- c) In Nummer 4 wird vor dem Semikolon am Ende ein Komma und werden die Wörter „die zuletzt durch die Verordnung (EU) 2023/857 (ABl. L 111 vom 26.4.2023, S. 1) geändert worden ist“ eingefügt.
- d) In Nummer 5 werden die Wörter „Nr. 749/2014 der Kommission vom 30. Juni 2014 über die Struktur, das Format, die Verfahren der Vorlage und die Überprüfung der von den Mitgliedstaaten gemäß der Verordnung (EU) Nr. 525/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates gemeldeten Informationen (ABl. L 203 vom 11.7.2014, S. 23)“ durch die Wörter „Nr. 2020/1208 der Kommission vom 7. August 2020 über die Struktur, das Format, die Verfahren für die Vorlage und die Überprüfung der von den Mitgliedstaaten gemäß der Verordnung (EU) 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates gemeldeten Informationen und zur Aufhebung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 749/2014 der Kommission (ABl. L 278 vom 26.8.2020, S. 1)“ ersetzt.
- e) In Nummer 9 wird der Punkt am Ende durch ein Semikolon ersetzt und folgende Nummer 10 wird angefügt:

„10. Projektionsdaten: quantitative Abschätzungen zu künftigen anthropogenen Treibhausgasemissionen aus Quellen und zum Abbau solcher Gase durch Senken, bei denen die Auswirkungen von verabschiedeten und in Kraft gesetzten Politiken und Maßnahmen berücksichtigt werden.“

- 3. § 3a Absatz 2 Satz 3 wird aufgehoben.
- 4. Nach § 3a wird folgender § 3b eingefügt:

„§ 3b

Beitrag technischer Senken, Verordnungsermächtigung

Zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele nach § 3 Absatz 2 werden Ziele für technische Senken für die Jahre 2035, 2040 und 2045 bestimmt. Die Bundesregierung wird ermächtigt, die Ziele für technische Senken durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, festzulegen. Die Bundesregierung gibt sich eine Langfriststrategie zum Umgang mit unvermeidbaren Restemissionen, die Grundlage für die Festlegung nach Satz 2 ist. Die Klimaschutzziele nach § 3 Absatz 1 bleiben unberührt.“

- 5. § 4 wird wie folgt geändert:
 - a) In der Überschrift werden die Wörter „Zulässige Jahresemissionsmengen und jährliche Minderungsziele“ durch das Wort „Jahresemissionsgesamtmenen“

ersetzt und wird das Wort „Verordnungsermächtigung“ durch das Wort „Verordnungsermächtigungen“ ersetzt.

b) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Zur Einhaltung der nationalen Klimaschutzziele nach § 3 Absatz 1 wird eine sektorübergreifende und mehrjährige Gesamtrechnung durchgeführt. Dazu werden Jahresemissionsgesamtmengen, insbesondere als Grundlage für die Überprüfung nach den §§ 5, 5a, 8 und 10 sowie für das Gesamtminderungsziel nach § 8 Absatz 1, festgelegt. Die Jahresemissionsgesamtmengen für den Zeitraum bis zum Ablauf des Jahres 2030 richten sich nach Anlage 2a. Die jährlichen Minderungsziele für die Jahre 2031 bis einschließlich 2040 richten sich nach Anlage 3. Die Jahresemissionsgesamtmengen und jährlichen Minderungsziele sind verbindlich, soweit dieses Gesetz auf sie Bezug nimmt. Subjektive Rechte und klagbare Rechtspositionen werden durch dieses Gesetz oder aufgrund dieses Gesetzes nicht begründet. Spätestens im Jahr 2032 legt die Bundesregierung einen Gesetzgebungsvorschlag zur Festlegung der jährlichen Minderungsziele für die Jahre 2041 bis 2045 vor.“

c) Absatz 2 wird aufgehoben.

d) Absatz 3 wird Absatz 2 und in Satz 1 werden die Wörter „in einem Sektor die jeweils zulässige Jahresemissionsmenge“ durch die Wörter „die jeweilige Jahresemissionsgesamtmenge“ ersetzt und werden die Wörter „Jahresemissionsmengen des Sektors“ durch das Wort „Jahresemissionsgesamtmengen“ ersetzt.

e) Absatz 4 wird wie folgt gefasst:

„(4) Durch Rechtsverordnungen, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, wird die Bundesregierung die jährlichen Minderungsziele im Jahr 2024 für die Jahre 2031 bis einschließlich 2040 und im Jahr 2034 für die Jahre 2041 bis einschließlich 2045 in Jahresemissionsgesamtmengen überführen, die in grundsätzlich gleichmäßigen Schritten absinken. Die Jahresemissionsgesamtmengen müssen im Einklang stehen mit der Erreichung der nationalen Klimaschutzziele dieses Gesetzes und den unionsrechtlichen Anforderungen. Rechtsverordnungen nach Satz 1 bedürfen der Zustimmung des Deutschen Bundestages. Hat sich der Deutsche Bundestag nach Ablauf von sechs Sitzungswochen seit Eingang der Rechtsverordnung nicht mit ihr befasst, gilt seine Zustimmung zu der unveränderten Rechtsverordnung als erteilt.“

f) Absatz 5 wird Absatz 3 und in Satz 1 werden die Wörter „Jahresemissionsmengen der Sektoren“ durch das Wort „Jahresemissionsgesamtmengen“ ersetzt und wird die Angabe „Anlage 2“ durch die Angabe „Anlage 2a“ ersetzt.

g) Absatz 6 wird wie folgt gefasst:

„(6) Die Bundesregierung hat bis Ende des Jahres 2024 einen Bericht mit einem Vorschlag für den Übergang vom nationalen zum europäischen Brennstoffemissionshandel vorzulegen.“

h) Absatz 7 wird Absatz 5 und in Satz 2 wird das Wort „zulässigen“ gestrichen.

6. § 5 wird wie folgt geändert:

- a) In der Überschrift werden die Wörter „Emissionsdaten, Verordnungsermächtigung“ durch die Wörter „Monitoring, Jahresemissionsmengen, Verordnungsermächtigungen“ ersetzt.
- b) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
- aa) In Satz 1 werden nach dem Wort „Treibhausgasemissionen“ die Wörter „insgesamt und“ eingefügt.
- bb) Nach Satz 1 wird folgender Satz eingefügt:
- „Die jeweiligen Jahresemissionsmengen für die Sektoren Energiewirtschaft, Industrie, Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft sowie Abfallwirtschaft und Sonstiges bis einschließlich zum Jahr 2030 richten sich nach Anlage 2b. Die Kategorien nach den einheitlichen Berichtstabellen für die Sektoren richten sich nach Anlage 1.“
- c) Absatz 2 wird wie folgt geändert:
- aa) Im Satzteil vor der Aufzählung wird die Angabe „2021“ durch die Angabe „2023“ ersetzt.
- bb) In Nummer 1 werden nach dem Wort „für“ die Wörter „alle Sektoren aggregiert, ob die Emissionsdaten die Jahresemissionsgesamtmenge nach Anlage 2a über- oder unterschreiten sowie die Angabe für“ eingefügt und wird die Angabe „Anlage 2“ durch die Angabe „Anlage 2b“ ersetzt.
- cc) In Nummer 2 werden die Wörter „die Jahresemissionsmengen“ durch die Wörter „die aktualisierten Jahresemissionsgesamtmenen gemäß § 4 Absatz 2 in Verbindung mit Anlage 2a sowie die aktualisierten Jahresemissionsmengen“ ersetzt, werden nach dem Wort „Sektoren“ die Wörter „nach Absatz 5“ eingefügt und werden die Wörter „gemäß § 4 Absatz 3“ gestrichen.
- d) Nach Absatz 2 werden die folgenden Absätze 3 bis 5 eingefügt:
- „(3) Alle für die Sektoren verantwortlichen Bundesministerien haben ihren angemessenen Beitrag zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele nach § 3 Absatz 1 zu leisten.
- (4) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die Jahresemissionsmengen der Sektoren in Anlage 2b mit Wirkung zum Beginn des jeweils nächsten Kalenderjahres zu ändern. Die Veränderungen der Jahresemissionsmengen der Sektoren müssen im Einklang stehen mit der Erreichung der Klimaschutzziele dieses Gesetzes, den Jahresemissionsgesamtmenen und den unionsrechtlichen Anforderungen. Die Rechtsverordnung bedarf der Zustimmung des Deutschen Bundestages. Hat sich der Deutsche Bundestag nach Ablauf von drei Sitzungswochen seit Eingang der Rechtsverordnung nicht mit ihr befasst, gilt seine Zustimmung zu der unveränderten Rechtsverordnung als erteilt.
- (5) Im Falle einer Anrechnung der Jahresemissionsgesamtmenen nach § 4 Absatz 2 hat die Bundesregierung durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die Anlage 2b unter Berücksichtigung der Maßnahmen nach § 8 Absatz 2 mit Wirkung zum Beginn des jeweils nächsten Kalenderjahres entsprechend anzupassen.“

- e) Die bisherigen Absätze 3 und 4 werden die neuen Absätze 6 und 7.
- f) Der neue Absatz 7 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Nummer 3 wird das Wort „sowie“ durch ein Komma ersetzt.
 - bb) In Nummer 4 wird der Punkt am Ende durch das Wort „sowie“ ersetzt.
 - cc) Folgende Nummer 5 wird angefügt:
 - „5. die Zuordnung von Emissionsquellen zu den Sektoren in Anlage 1 ändern, sofern dies zur Sicherstellung der einheitlichen internationalen Berichterstattung über Treibhausgasemissionen erforderlich ist und unionsrechtliche Vorgaben nicht entgegenstehen.“
- g) Folgender Absatz 8 wird angefügt:

„(8) Durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, legt die Bundesregierung im Jahr 2024 für die Jahre 2031 bis einschließlich 2040 und im Jahr 2034 für die Jahre 2041 bis einschließlich 2045 die jährlich in grundsätzlich gleichmäßigen Schritten absinkenden Jahresemissionsmengen der einzelnen Sektoren fest. Die Jahresemissionsmengen müssen im Einklang stehen mit der Erreichung der nationalen Klimaschutzziele dieses Gesetzes, den Jahresemissionsgesamtmengen und den unionsrechtlichen Anforderungen. Dabei ist sicherzustellen, dass in jedem Sektor deutliche Reduzierungen der Treibhausgase erreicht werden. Die Jahresemissionsmengen gelten, soweit nicht auf der Grundlage einer Rechtsverordnung nach § 4 Absatz 5 eine abweichende Regelung getroffen wird. Rechtsverordnungen nach Satz 1 bedürfen der Zustimmung des Deutschen Bundestages. Hat sich der Deutsche Bundestag nach Ablauf von sechs Sitzungswochen seit Eingang der Rechtsverordnung nicht mit ihr befasst, gilt seine Zustimmung zu der unveränderten Rechtsverordnung als erteilt.“

- 7. Nach § 5 wird folgender § 5a eingefügt:

„§ 5a

Projektionsdaten

Das Umweltbundesamt erstellt jährlich auf Grundlage aktuell verfügbarer Emissionsdaten und entsprechend der Vorgaben der Europäischen Governance-Verordnung Projektionsdaten über die künftige Emissionsentwicklung insgesamt und in den Sektoren nach § 5 Absatz 1 für sämtliche nachfolgenden Jahre bis einschließlich zum Jahr 2030 sowie zumindest für die Jahre 2035, 2040 und 2045. Hierzu beauftragt das Umweltbundesamt ein Forschungskonsortium, über dessen Zusammensetzung im Einklang mit dem Vergaberecht mit dem Bundeskanzleramt, dem Bundesministerium der Finanzen, dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, dem Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, dem Bundesministerium für Digitales und Verkehr, dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz sowie dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft Einvernehmen hergestellt wird. In der Darstellung werden zudem die der Europäischen Klimaschutzverordnung unterliegenden Emissionsanteile der Sektoren separat ausgewiesen. Das Umweltbundesamt übersendet die Projektionsdaten bis zum Ablauf des 15. März eines jeden Jahres zeitgleich mit der Veröffentlichung der Emissionsdaten nach § 5 an den Expertenrat für Klimafragen. Die Verpflichtung zur Übermittlung von Projektionen an

die Europäische Kommission gemäß Artikel 18 der Europäischen Governance-Verordnung bleibt unberührt.“

8. In § 6 Absatz 1 wird die Angabe „Absatz 4“ durch die Wörter „Absatz 7 Nummer 1 bis 3 oder Nummer 4“ ersetzt

9. § 7 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 werden die Wörter „Einhaltung und die“ gestrichen und werden die Wörter „Jahresemissionsmengen der Sektoren nach Anlage 2“ durch die Wörter „jährlichen Emissionszuweisungen an Deutschland nach der Europäischen Klimaschutzverordnung“ ersetzt.

- b) Folgender Absatz 3 wird angefügt:

„(3) Die Bundesregierung wirkt darauf hin, einen Ankauf von Emissionszuweisungen zur Erfüllung der Pflichten nach der Europäischen Klimaschutzverordnung zu vermeiden.“

10. § 8 wird wie folgt geändert:

a) In der Überschrift wird das Wort „Sofortprogramm“ durch das Wort „Vorgehen“ und das Wort „Jahresemissionsmengen“ durch das Wort „Jahresemissionsgesamtmengen“ ersetzt.

- b) Die Absätze 1 und 2 werden wie folgt gefasst:

„(1) Weisen die Projektionsdaten nach § 5a nach Feststellung des Expertenrats für Klimafragen nach § 12 Absatz 1 in zwei aufeinanderfolgenden Jahren aus, dass bei aggregierter Betrachtung aller Sektoren die Summe der Treibhausgasemissionen in den Jahren 2021 bis einschließlich 2030 die Summe der Jahresemissionsgesamtmengen nach Anlage 2a in Verbindung mit § 4 Absatz 2 für diese Jahre überschreitet, so beschließt die Bundesregierung Maßnahmen, die die Einhaltung der Summe der Jahresemissionsgesamtmengen für diese Jahre sicherstellen. Eine Nachsteuerung findet nicht statt, wenn die Bundesregierung in demselben Jahr, in dem die wiederholte Überschreitung nach Satz 1 festgestellt wurde, oder in dem vorangehenden Jahr bereits einen Beschluss gefasst hat, der die Anforderungen nach Satz 1 erfüllt.

(2) Zur Vorbereitung des Beschlusses der Bundesregierung legen alle zuständigen Bundesministerien, insbesondere diejenigen, in deren Zuständigkeitsbereich die Sektoren liegen, die zur Überschreitung beitragen, innerhalb von drei Monaten nach der Vorlage der Bewertung der Projektionsdaten durch den Expertenrat für Klimafragen Vorschläge für Maßnahmen in den jeweiligen ihrer Verantwortlichkeit unterfallenden Sektoren vor. Die Vorschläge können auch sektorübergreifende Maßnahmen enthalten. Die Bundesregierung berät über die zu ergreifenden Maßnahmen in den betroffenen Sektoren oder in anderen Sektoren oder über sektorübergreifende Maßnahmen und beschließt diese schnellstmöglich, spätestens innerhalb desselben Kalenderjahres. Dabei kann sie die bestehenden Spielräume der Europäischen Klimaschutzverordnung berücksichtigen und die Jahresemissionsmengen der Sektoren durch eine Rechtsverordnung nach § 5 Absatz 4 ändern. Vor Erstellung der Beschlussvorlage über die Maßnahmen sind dem Expertenrat für Klimafragen die den Maßnahmen zugrunde gelegten Annahmen zur Treibhausgasreduktion zur Prüfung zu übermitteln. Das Prüfungsergebnis wird der Beschlussvorlage beigefügt.“

- c) Absatz 4 wird aufgehoben.

11. § 9 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Die Bundesregierung beschließt spätestens zwölf Kalendermonate nach Beginn einer Legislaturperiode ein Klimaschutzprogramm; zudem prüft die Bundesregierung nach jeder Fortschreibung des Klimaschutzplans, ob ein neues Klimaschutzprogramm beschlossen werden soll. In jedem Klimaschutzprogramm legt die Bundesregierung unter Berücksichtigung der jeweils aktuellen Projektionsdaten nach § 5a fest, welche Maßnahmen sie in den einzelnen Sektoren sowie sektorübergreifend zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele gemäß § 3 Absatz 1 ergreifen wird. Maßgeblich für die Maßnahmen nach Satz 2 ist die Einhaltung der nach § 4 zur Zielerreichung festgelegten Jahresemissionsgesamtmengen unter Beachtung von § 5 Absatz 3. Zudem legt die Bundesregierung fest, welche Maßnahmen sie zur Erreichung der Ziele nach den §§ 3a und 3b ergreifen wird.“

b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

aa) Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„Soweit zur Einhaltung der Jahresemissionsgesamtmengen nach § 4 Maßnahmen erforderlich sind, schlagen alle zuständigen Bundesministerien innerhalb von sechs Monaten nach Beginn der Legislaturperiode geeignete Maßnahmen zur Einhaltung der Jahresemissionsgesamtmengen vor; § 5 Absatz 3 gilt entsprechend.“

bb) Satz 2 wird aufgehoben.

cc) Im neuen Satz 4 werden die Wörter „Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit“ durch die Wörter „für den Klimaschutz federführend zuständige Bundesministerium“ und die Wörter „dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie“ durch die Wörter „den jeweils zuständigen Bundesministerien“ ersetzt.

c) In Absatz 3 werden die Wörter „die Wissenschaftsplattform Klimaschutz und“ gestrichen.

12. § 10 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 wird die Absatzbezeichnung gestrichen, werden nach dem Wort „Treibhausgasemissionen“ die Wörter „insgesamt und“ eingefügt und wird das Wort „Sofortprogramme“ durch das Wort „Maßnahmen“ ersetzt.

b) Die Absätze 2 und 3 werden aufgehoben.

13. § 12 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 1 werden nach den Wörtern „§ 5 Absatz 1 und 2“ die Wörter „sowie die Projektionsdaten nach § 5a“ eingefügt, werden die Wörter „einem Monat“ durch die Wörter „zwei Monaten“ und wird das Wort „veröffentlichen“ durch das Wort „übersandten“ ersetzt.

bb) Die folgenden Sätze werden angefügt:

„Dabei stellt er für alle Sektoren aggregiert fest, inwieweit die Summe der Treibhausgasemissionen gemäß den Projektionsdaten die Summe der Jahresemissionsgesamtmengen nach Anlage 2a in Verbindung mit § 4 Absatz 2 in den Jahren 2021 bis einschließlich 2030 über- oder unterschreitet. Er stellt dabei unter Berücksichtigung von Anlage 2b auch die Projektionsdaten für die einzelnen Sektoren und deren Entwicklung im Vergleich zu den Jahresemissionsmengen dar.“

- b) In Absatz 3 Nummer 1 werden nach dem Wort „der“ die Wörter „Jahresemissionsgesamtmengen und“ eingefügt.
- c) In Absatz 4 Satz 1 werden nach den Wörtern „bezüglich der“ die Wörter „Jahresemissionsgesamtmengen und“ eingefügt und werden die Wörter „und Wirksamkeit“ durch die Wörter „sowie Wirksamkeit“ ersetzt.
- d) Nach Absatz 4 wird folgender Absatz 5 eingefügt:

„(5) Der Expertenrat für Klimafragen kann Gutachten zur Weiterentwicklung geeigneter Klimaschutzmaßnahmen auf Basis der Emissions- sowie Projektionsdaten erstellen. Die Bundesregierung berücksichtigt diese bei Maßnahmen nach den §§ 8 und 9.“

- e) Der bisherige Absatz 5 wird Absatz 6.
- f) Folgender Absatz 7 wird angefügt:

„(7) Der Expertenrat für Klimafragen nimmt bei seinen Gutachten und Stellungnahmen auch zu den ihm vorgelegten von der Bundesregierung getroffenen Feststellungen zu den sozialen Verteilungswirkungen, der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit von Klimaschutzmaßnahmen Stellung.“

- 14. In § 13 Absatz 3 werden nach dem Wort „Wirtschaftlichkeitskriterien“ die Wörter „durch den Bund“ eingefügt und werden die Wörter „dem Bund“ gestrichen.
- 15. Nach § 15 wird folgender § 16 eingefügt:

„§ 16

Übergangsvorschriften

(1) Die bestehenden Sofortprogramme nach § 8 in der Fassung des Gesetzes vom 18. August 2021 gelten fort.

(2) Die im Jahr ... [einsetzen: Angabe der Jahreszahl des Jahres, in dem dieses Gesetz nach Artikel 2 in Kraft tritt] für die Europäische Kommission erstellten Projektionen gemäß Artikel 18 der Europäischen Governance-Verordnung gelten als Projektionsdaten nach § 5a.“

- 16. Anlage 1 wird wie folgt geändert:
 - a) In der Überschrift wird die Angabe „zu den §§ 4 und 5“ durch die Angabe „zu § 5“ ersetzt.
 - b) Im Wortlaut vor der Tabelle werden die Wörter „Quellkategorien des gemeinsamen Berichtsformats (Common Reporting Format – CRF)“ durch die Wörter „Kategorien

nach den einheitlichen Berichtstabellen (Common Reporting Tables – CRT)“ ersetzt.

- c) In der Überschrift der Tabelle werden die Wörter „Quellkategorien des gemeinsamen Berichtsformats (Common Reporting Formats – CRF)“ durch die Wörter „Kategorien nach den einheitlichen Berichtstabellen (Common Reporting Tables – CRT)“ und die Wörter „Quellkategorie CRF“ durch das Wort „CRT-Kategorie“ ersetzt.

17. Nach Anlage 1 wird folgende Anlage 2a eingefügt:

„Anlage 2a (zu § 4 Absatz 1 Satz 2 und 3)

Jahresemissionsgesamtmengen für die Jahre 2020 bis 2030

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Jahresemissionsgesamtmengen in Millionen Tonnen CO ₂ -Äquivalent	813	786	756	720	682	643	604	565	523	482	438“.

- 18. Die bisherige Anlage 2 wird Anlage 2b und in der Überschrift wird die Angabe „§ 4“ durch die Wörter „§ 5 Absatz 1 Satz 2“ ersetzt und wird das Wort „Zulässige“ gestrichen.
- 19. In Anlage 3 wird in der Überschrift die Angabe „§ 4“ durch die Wörter „Absatz 1 Satz 4“ ersetzt.

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Das Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) soll unter Berücksichtigung der bisherigen Erfahrungen fortentwickelt werden. Insbesondere sollen dazu die Steuerungsmechanismen des Gesetzes verbessert und präzisiert werden. Die Einhaltung der Klimaschutzziele soll künftig anhand einer sektorübergreifenden und mehrjährigen Gesamtrechnung überprüft werden. Basis dafür ist das jährliche Monitoring.

Damit Deutschland sein Minderungsziel von 438 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalent im Jahr 2030 erreicht, müssen die Treibhausgasemissionen von 746 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalent im Jahr 2022 um über 300 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalent gemindert werden. Daher müssen die Governance-Strukturen des KSG konsequent so ausgerichtet werden, dass Deutschland seine Klimaziele erreichen kann. Das Bundesverfassungsgericht hat festgestellt, dass Artikel 20a GG den Staat dazu verpflichtet, sein Handeln als Gesetzgeber auf die Herstellung von Klimaneutralität auszurichten. Allerdings genießt Artikel 20a GG „keinen unbedingten Vorrang gegenüber anderen Belangen, sondern ist im Konfliktfall in einen Ausgleich mit anderen Verfassungsrechtsgütern und Verfassungsprinzipien zu bringen. Dabei nimmt das relative Gewicht des Klimaschutzgebots in der Abwägung bei fortschreitendem Klimawandel weiter zu“ (Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 24. März 2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Leitsatz 2a).

Innerhalb des kurzen Zeitraumes seit dem Inkrafttreten des KSG im Jahr 2019 haben sich die Auswirkungen des weltweiten Klimawandels bereits erheblich verschärft. Nach den Erkenntnissen des von der UN eingesetzten Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) haben die globalen Treibhausgasemissionen in den letzten Jahren, statt zu sinken, weiterhin zugenommen, und es finden weit verbreitete und schnelle Veränderungen in der Atmosphäre, im Ozean, in der Kryosphäre und in der Biosphäre statt. Dies führt zu weitreichenden nachteiligen Folgen und damit verbundenen Verlusten und Schäden für Natur und Menschen. Zudem zeichnet sich eine weitere Zuspitzung ab, da die Politiken der Staaten auf globaler Ebene bisher keine Trendumkehr zu einer drastischen Senkung der Treibhausgasemissionen innerhalb der nächsten Jahre erwarten lassen, insbesondere nicht auf kürzere und mittelfristige Sicht. Der IPCC hält deshalb inzwischen eine Überschreitung der Temperaturgrenze des Übereinkommens von Paris von nicht mehr als 1,5 °C für „wahrscheinlich“ und eine Begrenzung auf unter 2 °C für nur noch schwer erreichbar. Der IPCC konstatiert Lücken zwischen den projizierten Emissionen aus umgesetzten Maßnahmen und den Zielen der Staaten sowie ein zu geringes Niveau der nachhaltig ausgerichteten Finanzströme, um die Klimaziele in allen Sektoren und Regionen zu erreichen (IPCC, Synthesebericht 2023, A.3 bis A.4).

Die Erfahrungen bei der Anwendung des KSG in den Jahren 2020 bis 2022 haben Änderungsbedarf aufgezeigt. In der Praxis hat sich insbesondere die Anwendung des Nachsteuerungsmechanismus des § 8 als schwierig erwiesen. Zudem enthält das KSG aktuell keine Vorgabe, bei bereits absehbaren Zielverfehlungen gegenzusteuern, obwohl ein frühes Nachsteuern in vielen Fällen mit weniger einschneidenden Maßnahmen möglich wäre. Um Abweichungen vom Zielkurs rechtzeitig zu erkennen, hat beispielsweise der Expertenrat für Klimafragen eine stärker vorausschauende Sichtweise empfohlen (vgl. Expertenrat für Klimafragen, Zweijahresbericht 2022, Randnummern 286 ff.).

Der Nachsteuerungsmechanismus des Gesetzes soll deshalb zum einen dahin verbessert werden, dass Projektionsdaten zur Bewertung herangezogen werden, zum anderen dahin,

dass durch eine Gesamtbetrachtung mehr Flexibilität in der Reaktionsweise auf Überschreitung der Summe der Jahresemissionsgesamtmengen ermöglicht wird. Dabei wurde darauf geachtet, dass der Nachsteuerungsmechanismus durch die Änderungen in der mit ihm angestrebten Wirkung nicht abgeschwächt wird. Nach dem Expertenrat für Klimafragen kommt es zudem „für den Klimateffekt der Treibhausgase nicht auf einzelne Jahre, sondern die kumulierte Menge dieser Gase in der Atmosphäre an“ (Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2022, Randnummer 180). Dem trägt die künftige mehrjährige Betrachtung der Jahresemissionsgesamtmengen im Zeitraum der Jahre 2021 bis einschließlich 2030 Rechnung. Die sektorale Betrachtung bleibt im Monitoring als Orientierungsgrundlage erhalten. Zur Bewertung dienen die Jahresemissionsmengen.

Aufgehoben werden die Regelungen, wonach die sektoralen Jahresemissionsmengen eine Nachsteuerung auslösen können und das aufgrund seines Geschäftsbereichs für einen Sektor überwiegend zuständige Bundesministerium bei einer Überschreitung der Jahresemissionsmenge des vergangenen Jahres ein sektorales Sofortprogramm vorzulegen hat. Entscheidend für die Auslösung von ergänzenden Maßnahmen zur Emissionsminderung soll stattdessen eine sektor- und jahresübergreifende Gesamtbetrachtung der Jahresemissionsgesamtmengen der Jahre 2021 bis einschließlich 2030 sein.

Bei Überschreitungen der Jahresemissionsgesamtmengen sollen alle für die Sektoren zuständigen Bundesministerien, insbesondere diejenigen, in deren Zuständigkeitsbereich die Sektoren liegen, die zur Überschreitung beitragen, Vorschläge für weitere Maßnahmen vorlegen. Die Vorschläge können auch sektorübergreifende Maßnahmen enthalten. Über die Vorschläge berät und beschließt sodann die Bundesregierung als Kollegium (vgl. § 20 Absatz 1 Geschäftsordnung der Bundesregierung)..

Wenn die Bundesregierung in demselben oder im vorangehenden Jahr einen Beschluss gefasst hat, der die Einhaltung der Summe der Jahresemissionsgesamtmengen für die Jahre 2021 bis einschließlich 2030 sicherstellt, findet eine Nachsteuerung nach § 8 Absatz 1 Satz 1 nicht statt.

Mit diesen Änderungen ist die Erwartung verbunden, dass planvoller und effizienter reagiert werden kann und die Verantwortlichkeit für den Klimaschutz stärker als bisher als kollegiale Gemeinschaftsaufgabe der Bundesregierung begriffen wird. Zudem soll so mehr Zeit nach dem Beschluss von Maßnahmen ermöglicht werden, um die tatsächliche Wirkung der beschlossenen Maßnahmen zu bewerten. Im Ergebnis soll dadurch die Wirksamkeit des bisherigen Nachsteuerungsmechanismus insgesamt verbessert werden. Spezielle Regelungen zur Durchsetzung des neuen Nachsteuerungsmechanismus des § 8 sind nicht erforderlich, da aufgrund des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Artikel 20 Absatz 3 GG) alle Bundesministerien und die Bundesregierung insgesamt aktiv an der Erarbeitung und Verabschiedung der Maßnahmen mitwirken, damit die Jahresemissionsmengen aggregiert betrachtet in Summe in den Jahren 2021 bis einschließlich 2030 eingehalten werden.

Im Zusammenhang mit der Neuausrichtung des § 8 stehen weitere Änderungen: Die Erstellung von Projektionsdaten nach § 5a, die anzustrebende Vermeidung des Ankaufs von Emissionszuweisungen anderer Mitgliedstaaten zur Einhaltung der Vorgaben der Europäischen Klimaschutzverordnung in § 7 Absatz 3, der frühzeitige Beschluss von Klimaschutzprogrammen durch die Bundesregierung in § 9 und eine umfassendere Einbindung des Expertenrats für Klimafragen in § 12.

Außerdem werden in § 3b Ziele für technische Senken für die Jahre 2035, 2040 und 2045 bestimmt und eine entsprechende Verordnungsermächtigung der Bundesregierung geregelt, um im Jahr 2024 erstmalig diese Ziele festzulegen.

Die Bundesregierung wird zudem einen Vorschlag für die Architektur der europäischen und nationalen Klimapolitik ab 2030 erarbeiten. Dabei werden auch Möglichkeiten geprüft, wie die europäische Lastenteilungsverordnung flexibilisiert werden kann, damit die Effizienzvorteile und das Preissignal eines europaweiten Emissionshandels stärker zum Tragen kommen können.

II. Alternativen

Keine. Der Gesetzgeber hat die in Artikel 20a GG wurzelnde Aufgabe, die natürlichen Lebensgrundlagen durch eine konsequente Klimaschutzpolitik zu erfüllen, nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Wahrnehmung seines Konkretisierungsauftrags und seiner Konkretisierungsprärogative mit dem Regelungskonzept des KSG verfassungsrechtlich tragfähig darauf zugeschnitten, in seinem Verantwortungsbereich das Erforderliche zu tun, um den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 °C und möglichst auf 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen (BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021, 1 BvR 2656/18; u.a., Leitsätze 1 und 2). An diesem gesetzlichen Konzept wird festgehalten.

Die Änderungen des Gesetzes zielen daher auf einzelne Verbesserungen und Präzisierungen, mit denen die Wirksamkeit des Gesetzes erhöht werden soll. Grundlegende Alternativen hierzu sind nicht ersichtlich.

III. Gesetzgebungskompetenz

Die Änderungen des Gesetzes beruhen wie das KSG in seiner ursprünglichen Fassung vom 12. Dezember 2019 auf Artikel 74 Absatz 1 Nummer 24 GG, der sich unter anderem auf den Kompetenzbereich „Luftreinhaltung“ erstreckt (siehe BT-Drucksache 19/14337, S. 19). Ziel und Gegenstand des Gesetzes sind der Klimaschutz und damit der Schutz der natürlichen Zusammensetzung der Luft. Regelungen zur Minderung der Entstehung von Treibhausgasen fallen unter die Gesetzgebungskompetenz der Luftreinhaltung.

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

Die in dem Entwurf zur Änderung des KSG vorgesehenen Regelungen dienen wie schon das bestehende Gesetz dazu, die Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus dem Übereinkommen von Paris sowie aus den zu dessen Umsetzung in der EU ergangenen Verpflichtungen des Rechts der Europäischen Union zu erfüllen. Dies gilt insbesondere für die Einhaltung der Europäischen Klimaschutzverordnung (vgl. BT-Drucksache 19/14337, S. 19). Soweit das Gesetz mit seinen vorgesehenen Änderungen quantitative Pflichten, an bestimmte Emissionsmengen anknüpfende Regelungen oder Vorgaben zu Berechnungs- und Anrechnungsmethoden enthält, sind diese auf die jeweils einschlägigen Bestimmungen des EU-Rechts abgestimmt. Die Einführung von sektorübergreifenden Jahresemissionsgesamtmengen steht der Einhaltung der Europäischen Klimaschutzverordnung nicht entgegen. Im neuen § 5a Satz 3 wird die Transparenz hinsichtlich derjenigen Emissionen, die der Europäischen Klimaschutzverordnung unterliegen, verbessert. Einige der vorgesehenen Änderungen dienen dazu, die existierenden Bestimmungen des KSG insoweit an die aktuellen EU-Rechtsakte anzupassen. Widersprüche zu völkerrechtlichen und unionsrechtlichen Vorgaben sind nicht ersichtlich.

V. Vereinbarkeit mit dem nationalen Verfassungsrecht

Die vorgesehenen Änderungen des KSG sind mit dem nationalen Verfassungsrecht vereinbar. Die Reform des bisherigen Nachsteuerungsmechanismus und die zukünftige, prognostische Betrachtung von Jahresemissionsgesamtmengen sind insbesondere mit Artikel 20a GG vereinbar. Insoweit müssen sich die Änderungen insbesondere an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Klimaschutz (siehe BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021, 1 BvR 2656/18 u.a.) messen lassen.

Das Bundesverfassungsgericht hat ausgeführt, dass sich eine „Neuausrichtung an schwächeren Klimaschutzziele wegen des damit verbundenen ökologischen Rückschritts vor Artikel 20a GG rechtfertigen lassen“ muss (BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Randnummer 212, mit weiteren Nachweisen und einem Verweis auf das „Progressionsgebot“ des Artikel 4 Absatz 3 Paris-Abkommen sowie § 3 Absatz 4 Satz 2 KSG). Die vorliegenden Änderungen sind jedoch nicht als eine solche Schwächung der Klimaschutzziele zu bewerten, da die Gesamtmenge der zulässigen Treibhausgasemissionen in den Jahren 2021 bis einschließlich 2030 gleichbleibt (siehe zum Budgetansatz: BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Randnummern 208 ff.). Es kommt nicht zu einer Absenkung des Gesamtzielniveaus. Die Neuausrichtung des bisherigen Nachsteuerungsmechanismus und die Einbeziehung der Projektionsdaten ist jedoch erforderlich, um die Wirksamkeit der zur Zielerreichung getroffenen Maßnahmen zu verbessern. Mit diesen Änderungen ist die Erwartung verbunden, dass die Verantwortlichkeit für den Klimaschutz stärker als bisher als kollegiale Gemeinschaftsaufgabe der Bundesregierung begriffen wird. Im Ergebnis soll dadurch die Wirksamkeit und Effizienz des Nachsteuerungsmechanismus insgesamt verbessert werden.

Das Bundesverfassungsgericht hatte vom Gesetzgeber zudem verlangt, zur Schonung künftiger Freiheit den Übergang zur Klimaneutralität rechtzeitig einzuleiten und die im KSG in der am 12. Dezember 2019 geltenden Fassung nur bis 2030 geregelten Emissionsminderungspfade in einem gestuften Prozess kontinuierlich fortzuentwickeln. Dazu gestand das Gericht dem Gesetzgeber einen Gestaltungsspielraum zu. Der konkretisierte Emissionsminderungspfad muss aber geeignet sein, um für die betroffenen Unternehmen sowie Bürgerinnen und Bürgern Orientierung und Planungsdruck auszulösen und um Entscheidungen über Produkte und Verhaltensweisen rechtzeitig klimaneutral auszurichten (BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Randnummern 248 bis 254). Es muss demnach möglich sein, sich rechtzeitig darauf einzustellen, „dass und welche Produkte, Dienstleistungen, Infrastruktur-, Verwaltungs- und Kultureinrichtungen, Konsumgewohnheiten oder sonstigen heute noch CO₂-relevanten Strukturen schon bald erheblich umzugestalten sind.“ Dieser Anforderung müssen die gesetzlichen Regelungen zum Klimaschutz genügen. Die frühzeitige Festlegung von rechtsverbindlichen Jahresemissionsgesamtmengen und von Jahresemissionsmengen im Rahmen des Monitorings, deren Höhe sich im Vergleich zur aktuellen Fassung nicht ändert, sichert die grundrechtsschonende Ausgestaltung der Klimaschutzgesetzgebung ab. Denn dies verhindert Fehlinvestitionen und vermeidet später notwendige drastische Grundrechtseingriffe. Produkte und Anlagen können dann eher mit ihrer üblichen Lebensdauer genutzt werden und müssen nicht später aus Klimaschutzgründen vorzeitig ersetzt oder stillgelegt werden. Eine frühzeitige Festlegung auf einen verbindlichen Minderungspfad hat somit auch die Funktion einer grundrechtsschonenden Übergangsregelung, welche nachträgliche härtere Eingriffe und damit gegebenenfalls verbundene Erfordernisse zur Entschädigung verhindert.

Mit den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen wird zukünftig eine sektorübergreifende Gesamtbetrachtung erfolgen. Beim Nachsteuerungsmechanismus werden im Falle von absehbaren Zielverfehlungen Modifikationen vorgesehen, um eine flexiblere Handhabung zu ermöglichen. Über das Monitoring wird volle Transparenz über die Emissionsentwicklung insgesamt und in den Sektoren hergestellt, so dass das KSG auch weiterhin den

Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an die Orientierungs- und Planungsfunktion gerecht wird.

VI. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Mit einzelnen Änderungen des KSG sollen die Governance-Mechanismen des bestehenden Gesetzes mit dem Ziel der praktikableren Handhabung verbessert werden (siehe § 8). Neue Anforderungen, die zu erhöhter Komplexität von Verwaltungsabläufen führen würden, sind mit den Bestimmungen nicht verbunden. Die rechtlichen Grundstrukturen bleiben erhalten.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Der Entwurf steht im Einklang mit den Leitgedanken der Bundesregierung zur nachhaltigen Entwicklung im Sinne der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, die der Umsetzung der UN-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen dient.

Indem der Entwurf die Governance-Strukturen des KSG konsequent so ausrichtet, dass Deutschland seine Klimaziele erreichen kann, leistet er einen Beitrag zur Verwirklichung von Nachhaltigkeitsziel 13 „Umgehend Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen ergreifen“. Denn dieses Nachhaltigkeitsziel verlangt mit seiner Zielvorgabe 13.3, die personellen und institutionellen Kapazitäten im Bereich der Abschwächung des Klimawandels, der Klimaanpassung und der Reduzierung der Klimaauswirkungen zu verbessern. Der Entwurf fördert die Erreichung dieser Zielvorgabe, indem er die Steuerungsmechanismen des KSG verbessert und präzisiert. Denn bereits bei der Erarbeitung des KSG in der am 12. Dezember 2019 geltenden Fassung wurden die Ziele und Managementregeln der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie berücksichtigt. Der mit dem KSG geschaffene Rechtsrahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele leistet vor dem Hintergrund der ökologischen wie auch der sozialen Verantwortung gegenüber den heutigen und künftigen Generationen sowohl in der nationalen als auch – insbesondere – in der internationalen Dimension einen wichtigen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung (siehe den Gesetzentwurf zum KSG in der am 12. Dezember 2019 geltenden Fassung in BT-Drucksache 19/14337, S. 20). Die vorgesehenen Änderungen des KSG, insbesondere die künftige Berücksichtigung von Projektionsdaten, dienen der Verbesserung der Wirksamkeit des bestehenden Gesetzes und tragen daher mit diesem positiv zu den internationalen, europäischen und deutschen Nachhaltigkeitszielen bei.

Im Sinne des systemischen Zusammendenkens der Nachhaltigkeitsziele leistet der Entwurf insbesondere einen Beitrag zur Erreichung von Ziel 16, welches in seiner Zielvorgabe 16.6 verlangt, leistungsfähige, rechenschaftspflichtige und transparente Institutionen auf allen Ebenen aufzubauen.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Der Gesetzentwurf begründet keine unmittelbaren zusätzlichen Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand.

Auf Grund der neuen Bestimmungen ist insbesondere nicht zu befürchten, dass auf Deutschland zusätzliche finanzielle Lasten zukommen, weil wegen der Überschreitung der Vorgaben der Europäischen Klimaschutzverordnung von anderen Ländern Emissionszuweisungen erworben werden müssten. Einem gegebenenfalls verbleibenden Risiko wird durch den neuen § 7 Absatz 3 zusätzlich vorgebeugt, nach dem ein Ankauf von Emissionszuweisungen vermieden werden sollte und damit nur subsidiären Charakter hat.

Ein etwaiger finanzieller und (plan-) stellenmäßiger Mehrbedarf im Bereich des Bundes ist im Rahmen der geltenden Haushalts- und Finanzplanung im jeweiligen Einzelplan beziehungsweise Sondervermögen gegen zu finanzieren.

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

Die vorgesehenen Änderungen des KSG begründen grundsätzlich keinen zusätzlichen Aufwand für Verwaltungsstellen des Bundes, der Länder oder der Kommunen, der sich quantitativ in einem von vorhandenen Ressourcen nicht abgedeckten erforderlichen Personal-, Verfahrens- oder Sachmitteleinsatz niederschlagen würde. Eine Ausnahme hiervon sind die Erstellung von Projektionen nach § 5a und deren Bewertung durch den Expertenrat für Klimafragen sowie weitere Aufgaben des Expertenrats (siehe hierzu unten).

Zwar setzt die Wahrnehmung bestimmter Aufgaben und Pflichten, die durch das KSG in der am 12. Dezember 2019 geltenden Fassung geschaffen wurden, für einzelne Verwaltungsstellen wegen des Verfahrensaufwands den Einsatz von Personal- und Sachmitteln in nicht unerheblichem Umfang voraus, insbesondere was die Ermittlung von Emissionen und Emissionsminderungspotenzialen sowie die Konzipierung und Abstimmung von Klimaschutzmaßnahmen betrifft. Das gilt namentlich für das Umweltbundesamt und für die in die Governance-Mechanismen eingebundenen Bundesministerien. Diese Aufwände wurden jedoch bereits durch das KSG in der am 12. Dezember 2019 geltenden Fassung begründet. Durch die hier vorgesehenen Gesetzesänderungen – mit Ausnahme der Erstellung von Projektionen nach § 5a und deren Bewertung durch den Expertenrat – wird kein zusätzlicher Aufwand ausgelöst. Vielmehr wird erwartet, dass sich einzelne Prozesse durch die vorgesehenen Verbesserungen vereinfachen und der strukturell bedingte Aufwand daher tendenziell eher sinkt.

Gegenüber dem Erfüllungsaufwand für die Verwaltung, wie er im Gesetzentwurf für das ursprüngliche Stammgesetz ausgewiesen wurde (vgl. BT-Drucksache 19/14337, S. 21 f.), wird sich der Erfüllungsaufwand für die Verwaltung durch das Änderungsgesetz insbesondere wegen der vorgesehenen Erstellung der jährlichen Projektionsdaten durch das Umweltbundesamt erhöhen. Diese zusätzlichen Kosten wurden wie folgt abgeschätzt: Es handelt sich um einen Bedarf von zwei zusätzlichen Stellen im höheren Dienst (insgesamt 225.600 Euro pro Jahr) sowie um zusätzliche Sachmittelkosten für die Modellierung und Aufbereitung der Daten durch externe Gutachter und Dienstleister in Höhe von 0,5 Mio. Euro pro Jahr. Darüber hinaus werden für die im Gesetz vorgesehene Prüfung der Projektionen nach § 5a durch den Expertenrat für Klimafragen und seine zusätzlichen Aufgaben nach § 12 Absatz 1 zusätzliche Kosten entstehen. Diese zusätzlichen Kosten wurden wie folgt abgeschätzt: Es handelt es sich um einen Bedarf von drei zusätzlichen Stellen im höheren Dienst (insgesamt 338.400 Euro pro Jahr). Das Änderungsgesetz begründet daher einen jährlichen Erfüllungsmehraufwand für die Verwaltung von insgesamt etwa 1,06 Mio. Euro.

5. Weitere Kosten

Durch die Änderungen des KSG selbst sind keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Einzelpreise, das allgemeine Preisniveau oder das Verbraucherpreisniveau zu erwarten. Es entstehen keine sonstigen direkten oder indirekten Kosten für die Wirtschaft, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen (KMU). Denn die Änderungen richten sich wie das KSG schon bisher nur an die Bundesregierung und Träger öffentlicher Aufgaben.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Gleichstellungspolitische Auswirkungen oder Auswirkungen auf den demografischen Wandel sind durch dieses Gesetz nicht zu erwarten.

Erörterungsbedürftige weitere Gesetzesfolgen sind nicht ersichtlich.

VII. Befristung; Evaluierung

Das KSG gibt selbst einen langfristig gestuften Prozess vor. Dieser wird nicht geändert. Die Geltung des Gesetzes kann nicht auf einen kürzeren Zeitraum begrenzt werden.

Das KSG enthält eine Reihe dynamisch angelegter Prozesse, bei denen der erreichte Stand der Emissionsminderungen erfasst, kommuniziert und bewertet wird, um auf dieser Basis gegebenenfalls die vorgegebenen Zielwerte anzupassen. Dadurch wird implizit auch die Wirksamkeit des Rechtsrahmens transparent gemacht.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1 (Inhaltsverzeichnis)

Bei den Änderungen der **Inhaltsübersicht** handelt es sich um redaktionelle Folgeänderungen aufgrund der Umbenennung und Neueinführung von Vorschriften.

Zu Nummer 2 (§ 2)

Zu Buchstabe a

Die Änderung in **§ 2 Nummer 2** beruht auf einer Änderung europäischer Rechtsakte und hat lediglich klarstellenden Charakter. Die bisher für die Treibhausgaspotenziale (Global Warming Potentials – GWPs) in Bezug genommene delegierte Verordnung (EU) Nr. 666/2014 wurde 2020 durch die delegierte Verordnung (EU) 2020/1044 ersetzt. Dementsprechend wird die neue Verordnung in Bezug genommen. Die Änderung ist rein klarstellender Natur, da schon bisher von Nummer 2 eine „aufgrund von Artikel 26 Absatz 6 Buchstabe b der Europäischen Governance-Verordnung erlassenen Nachfolgeregelung“ umfasst war.

Zu Buchstabe b

Die Änderung in **§ 2 Nummer 3** vollzieht die Änderung der Europäischen Governance-Verordnung durch die Verordnung (EU) 2021/1119, das Europäische Klimagesetz („European Climate Law“), nach. Eine inhaltliche Änderung ist hiermit nicht verbunden.

Zu Buchstabe c

[Nachtragen im parlamentarischen Verfahren nach Inkrafttreten der Änderung an Verordnung (EU) 2018/842]

Zu Buchstabe d

Die Änderung in **§ 2 Nummer 5** ist ebenfalls auf einen neuen europäischen Rechtsakt zurückzuführen. Die bisherige Klimaberichterstattungsverordnung, die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 749/2014, wurde durch die Durchführungsverordnung (EU) 2020/1208 ersetzt. Dies wird redaktionell nachvollzogen.

Zu Buchstabe e

Der neue **§ 2 Nummer 10** definiert den Begriff der Projektionsdaten. Der neue § 5a und § 8 verwenden diesen Begriff. Projektionsdaten sind demnach quantitative Abschätzungen zu künftigen anthropogenen Treibhausgasemissionen aus Quellen und zum Abbau solcher Gase durch Senken, bei denen die Auswirkungen von verabschiedeten und in Kraft gesetzten Politiken und Maßnahmen berücksichtigt werden. Dies entspricht der Definition für die Projektion von Treibhausgasen.

Zu Nummer 3

Es handelt sich um eine Folgeänderung zur Neufassung des bisherigen § 4 Absatz 4.

Zu Nummer 4 (§ 3b – neu)

Um das Ziel der Netto-Treibhausgasneutralität nach § 3 Absatz 2 Satz 1 zu erreichen, ist die kontinuierliche Bindung von Kohlendioxid aus der Atmosphäre unerlässlich, da die Treibhausgasemissionen mit den absehbaren Minderungsoptionen nicht in allen Sektoren auf null reduziert werden können (BT-Drucksache 19/30230, S. 16). Zukünftig soll daher ein Ziel für technische Senken wie Bioenergie mit CO₂-Abscheidung und Speicherung (BECCS) oder direkte CO₂-Abscheidung aus der Luft und anschließender Speicherung (DACCS) aufgenommen werden.

Satz 1 regelt, dass die Bundesregierung Ziele für technische Senken für die Jahre 2035, 2040 und 2045 bestimmt. Damit soll die Bundesregierung in die Lage versetzt werden, erforderliche Weichenstellungen frühzeitig vorzunehmen.

Satz 2 ermächtigt die Bundesregierung, durch Rechtsverordnung die Ziele für technische Senken festzulegen. Dies wird erstmalig im Jahr 2024 auf Grundlage der für dieses Jahr vorgesehenen Langfriststrategie der Bundesregierung zum Umgang mit unvermeidbaren Restemissionen geschehen.

Die Klimaschutzziele nach § 3 Absatz 1 werden durch § 3b nicht geändert (Satz 3). Ebenso bleibt der Beitrag des Sektors Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft nach § 3a unberührt; eine Verrechnung zwischen Beiträgen nach § 3a und nach § 3b findet nicht statt.

Zu Nummer 5 (§ 4)

Zu Buchstabe a

In der Überschrift werden „Zulässige Jahresemissionsmengen und jährliche Minderungsziele“ durch Jahresemissionsgesamtmengen ersetzt. Dies ändert nichts an der grundsätzlichen Verbindlichkeit der Jahresemissionsgesamtmengen für die Erreichung der nationalen Klimaschutzziele. Die Änderung ist erforderlich für den neuen Mechanismus des

§ 8, der eine mehrjährige und sektorübergreifende Gesamtbetrachtung vorsieht, und für die Umstellung auf Prognosedaten in § 5a. Zukünftig sind die Gesamtemissionsmengen entscheidend. Nur wenn diese in der Vorausschau überschritten werden, muss nachgesteuert werden. Damit werden die Gesamtverantwortung der Bundesregierung gestärkt und Klimaschutz zu einer echten Querschnittsaufgabe der Bundesregierung.

Zu Buchstabe b

Die Umstellung auf Jahresemissionsgesamtmengen bringt die geänderte vorausschauende und aggregierte Betrachtung der mehrjährigen und sektorübergreifenden Gesamtbetrachtung zum Ausdruck. Bei den Streichungen der Jahresemissionsmengen in **Absatz 1** handelt es sich um Folgeänderungen zur Einführung der Jahresemissionsgesamtmengen.

§ 4 Absatz 1 Satz 5 enthielt bisher den Auftrag, dass die bisher 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 zu überprüfen sind. Der Überprüfungsauftrag wurde im Rahmen der Novelle 2021 in dieses Gesetz aufgenommen, da zu diesem Zeitpunkt noch nicht entschieden war, in welchem Umfang das Klimaschutzziel der Europäischen Union für das Jahr 2030 auf die Reduktionsquoten der Mitgliedstaaten außerhalb des Emissionshandels aufgeteilt wird (BT-Drucksache, 19/30230, S. 20).

Im Rahmen dieser Überprüfung konnte festgestellt werden, dass das Ambitionsniveau der Europäischen Klimaschutzverordnung und der Europäischen Emissionshandelsrichtlinie grundsätzlich mit dem Ambitionsniveau des KSG vergleichbar ist und kein Änderungsbedarf am KSG besteht. Vor diesem Hintergrund hat sich die Regelung des Satz 5 erledigt und kann gestrichen werden.

Zu Buchstabe c

Die Streichung des bisherigen Absatzes 2 ist eine Folgeänderung der Streichung der Jahresemissionsmengen in § 4. Der bisherige Absatz 3 wird neuer **Absatz 2**.

Zu Buchstabe d

Es handelt sich um eine Folgeänderung zur Einführung der Jahresemissionsgesamtmengen.

Zu Buchstabe e

Das Monitoring wird zukünftig umfassend in § 5 geregelt. Daher wird § 4 Absatz 4, der bislang die Zuständigkeit für die Einhaltung der Jahresemissionsmengen regelte, gestrichen und die Nachfolgeregelung in § 5 aufgenommen.

Zu Buchstabe f

Bei den Änderungen im neuen **Absatz 3** handelt es sich um Folgeänderungen zur Einführung der Jahresemissionsgesamtmengen.

Zu Buchstabe g

Nach Absatz 6 hat die Bundesregierung im Jahr 2024 einen Bericht vorzulegen, der einen Vorschlag zum Übergang vom nationalen zum europäischen Brennstoffemissionshandel enthält. Damit trägt die Regelung den Entwicklungen auf europäischer Ebene Rechnung, wonach der europäische Emissionshandel in den kommenden Jahren weiter ausgeweitet

werden und auch eine CO₂ Bepreisung für die Sektoren Wärme und Verkehr vorsehen soll. Da es dann einen einheitlichen europäischen Rahmen für die CO₂ Bepreisung geben wird, die bislang in Deutschland national geregelt werden musste, ist es sinnvoll, Vorschläge für einen Übergang zu einem europäischen System zu erarbeiten.

Zu Buchstabe h

Bei der Änderung im neuen **Absatz 5** handelt es sich um eine Folgeänderung zur Aufteilung zwischen Jahresemissionsgesamtmengen in § 4 und Jahresemissionsmengen in § 5.

Zu Nummer 6 (§ 5)

Zu Buchstabe a

In § 5 wird zukünftig umfassend das Verfahren zum Monitoring der Emissionsdaten geregelt, das sicherstellt, dass die nationalen Klimaschutzziele eingehalten werden. Dazu werden die Jahresemissionsmengen und die erreichte Minderung für jeden Sektor transparent bewertet.

Zu Buchstabe b

Die Aufzählung der Sektoren erfolgt nunmehr in § 5 **Absatz 1** und ist damit Folgeänderung der Aufteilung in Jahresemissionsgesamtmengen in § 4 und Jahresemissionsmengen in § 5. Die Jahresemissionsmengen sind zukünftig in der Anlage 2b enthalten.

Zu Buchstabe c

Zu Doppelbuchstabe aa

Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeänderung.

Zu Doppelbuchstabe bb

Es handelt sich in **Absatz 2 Nummer 1** um Folgeänderungen aufgrund des Übergangs zu einer mehrjährigen Gesamtbetrachtung und der Aufteilung in Jahresemissionsgesamtmengen und Jahresemissionsmengen.

Zu Doppelbuchstabe cc

Es handelt sich in **Absatz 2 Nummer 2** um Folgeänderungen aufgrund des Übergangs zu einer mehrjährigen Gesamtbetrachtung und der Aufteilung in Jahresemissionsgesamtmengen und Jahresemissionsmengen. Im Rahmen des Monitorings des Umweltbundesamtes ergeben sich jedes Jahr mögliche Über- oder Unterschreitungen der festgelegten Jahresemissionsgesamtmengen (Anlage 2a) und Jahresemissionsmengen (Anlage 2b). Diese Differenzen werden für die Jahresemissionsgesamtmengen nach § 4 Absatz 2 auf die Folgejahre gleichmäßig angerechnet. Für die Jahresemissionsmengen passt die Bundesregierung nach § 5 Absatz 5 in diesem Fall die Anlage 2b entsprechend an. Die Ergänzungen in § 5 Absatz 2 Nummer 2 dienen der Klarstellung, dass es für die Transparenz des Monitorings wichtig ist, die jeweils aktualisierten Mengen darzustellen.

Zu Buchstabe d

Absatz 3 legt die Verantwortlichkeit für einen angemessenen Beitrag der für die Sektoren verantwortlichen Bundesministerien zum Erreichen der Klimaschutzziele nach § 3 Absatz 1 fest. Die Bundesregierung ist gemeinsam für die Einhaltung der Jahresemissionsgesamtmengen verantwortlich. Dem Ressortprinzip entsprechend folgt die

Verantwortlichkeit für einen angemessenen Beitrag der Bundesministerien daraus, ob deren Geschäftsbereiche einen Sektor ganz oder teilweise umfassen. Zur Bewertung dienen die Jahresemissionsmengen.

Es handelt sich in **Absatz 4** um eine Folgeänderung der Aufteilung in Jahresemissionsgesamtmengen in § 4 und Jahresemissionsmengen in § 5. Die Verordnungsermächtigung ist eine Parallelregelung zu § 4 Absatz 3 für die Jahresemissionsmengen.

Ergibt das Monitoring des Umweltbundesamtes zukünftig eine Über- oder Unterschreitung nach § 4 Absatz 2 und rechnet dieses daraufhin die Jahresemissionsgesamtmengen entsprechend für die Folgejahre an, so passt die Bundesregierung nach **Absatz 5** durch Rechtsverordnung Anlage 2b entsprechend an.

Zu Buchstabe e

Es handelt sich bei den Absätzen 6 und 7 um eine Folgeänderung zur Einfügung der neuen Absätze 3 und 4.

Zu Buchstabe f

Es handelt sich bei der Ergänzung in **Absatz 7** um eine Folgeänderung der Aufteilung in Jahresemissionsgesamtmengen in § 4 und Jahresemissionsmengen in § 5.

Zu Buchstabe g

Es handelt sich bei **Absatz 8** um eine Folgeänderung der Aufteilung in Jahresemissionsgesamtmengen in § 4 und Jahresemissionsmengen in § 5. Die Verordnungsermächtigung ist die Parallelregelung zu § 4 Absatz 4 für die Jahresemissionsmengen.

Zu Nummer 7 (§ 5a – neu)

Der neue **§ 5a** regelt die für die Nachsteuerung nach § 8 sowie die Klimaschutzprogramme nach § 9 erforderlichen Projektionen. **Satz 1** bestimmt, dass das Umweltbundesamt auf der Grundlage der jeweils aktuell verfügbaren Emissionsdaten und entsprechend der in der Europäischen Governance-Verordnung vorgesehenen Methode jährlich Projektionsdaten über die künftige Emissionsentwicklung insgesamt und in den Sektoren nach § 5 Absatz 1 für sämtliche nachfolgenden Jahre bis einschließlich zum Jahr 2030 sowie für die Jahre 2035, 2040 und 2045 erstellt. Hierdurch soll auf möglichst aktueller und plausibler Datengrundlage die zukünftige Emissionsentwicklung transparent dargestellt werden. Die Emissionsentwicklung insgesamt für die Jahre bis einschließlich zum Jahr 2030 wird zudem für den Mechanismus bei Überschreitung der Jahresemissionsgesamtmengen des § 8 benötigt. Die Projektionen für die Jahre 2035, 2040 sowie 2045 sollen einen weitreichenderen Ausblick geben, inwieweit die Ziele dieser Jahre (vgl. Anlage 3 sowie § 3) erreicht werden.

Satz 2 regelt, dass das Umweltbundesamt zu diesem Zweck ein Forschungskonsortium beauftragt. Für die Zusammensetzung des Forschungskonsortiums ist hierbei im Einklang mit dem Vergaberecht Einvernehmen mit dem Bundeskanzleramt, dem Bundesministerium der Finanzen, dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, dem Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, dem Bundesministerium für Digitales und Verkehr, dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz sowie dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft herzustellen. Dies betont den Charakter als Gemeinschaftsaufgabe der Bundesregierung.

Satz 3 gewährleistet eine Darstellung wie nach Satz 1 auch für die von der Europäischen Klimaschutzverordnung erfassten Treibhausgasemissionen und ermöglicht einen Abgleich mit den Obergrenzen der Europäischen Klimaschutzverordnung entsprechend der Regelung nach Satz 2.

Satz 4 stellt sicher, dass die neuen Projektionsdaten nach § 5a gemeinsam mit den Emissionsdaten nach § 5 dem Expertenrat für Klimafragen zur Verfügung gestellt werden, damit dieser die Projektionsdaten - wie bisher schon die Emissionsdaten nach § 5 Absatz 1 und 2 - einer unabhängigen wissenschaftlichen Prüfung unterzieht. Die Projektions- und Emissionsdaten werden zeitgleich mit dem Expertenrat für Klimafragen auch der Bundesregierung zur Verfügung gestellt.

Satz 5 stellt klar, dass die Verpflichtung alle zwei Jahre Projektionen nach Artikel 18 der Europäischen Governance-Verordnung an die Europäische Kommission zu übermitteln, von den neuen jährlichen Pflichten unberührt bleibt. Insoweit ersetzt Satz 4 die bisherigen Absätze 2 und 3 des § 10.

Zu Nummer 8

Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeänderung der Aufteilung in Jahresemissionsgesamtmengen in § 4 und Jahresemissionsmengen in § 5.

Zu Nummer 9 (§ 7)

Zu Buchstabe a

In **§ 7 Absatz 2 Nummer 1** wird der Verweis auf die bisherige Anlage 2 auf die Formulierung der jährlichen Emissionszuweisungen unter der Europäischen Klimaschutzverordnung umgestellt. Damit wird ein präziserer Abgleich der nationalen Emissionen mit den jährlichen Emissionszuweisungen ermöglicht. Die Jahresemissionsmengen führten bisher nur zu einem näherungsweise Abgleich, weil zum Beispiel Emissionen des Industriesektors nur teilweise unter die Europäische Klimaschutzverordnung fallen und somit eine Überschreitung nicht zwingend Auswirkungen auf die Emissionszuweisungen hatte.

Zu Buchstabe b

Der neue **§ 7 Absatz 3** stellt klar, dass der Ankauf von Emissionszuweisungen zur Einhaltung der Vorgaben der Europäischen Klimaschutzverordnung zu vermeiden ist und entsprechende Anstrengungen unternommen werden sollen. Die Neuregelung dient dazu, mit aller Kraft zu vermeiden, dass Deutschland aufgrund der Nichterreichung seiner Klimaziele EU-Emissionshandels-Zertifikate im Rahmen der EU-Lastenteilung kaufen muss, die den Bundeshaushalt belasten. Dabei ist auch zu beachten, dass nicht von einer dauerhaften Verfügbarkeit von Emissionszuweisungen anderer Mitgliedstaaten, die deren Übererfüllung der Ziele der Europäischen Klimaschutzverordnung voraussetzt, ausgegangen werden kann.

Zu Nummer 10 (§ 8)

Zu Buchstabe a

An dem bisherigen Begriff „Sofortprogramm“ für den Mechanismus bei Überschreitung der Jahresemissionsmengen soll nicht festgehalten werden. Die bisherige Wortwahl passt nicht mehr zum rechtlichen Gehalt der konzeptionell neu auf Projektionen und eine mehrjährige und sektorübergreifende Gesamtbetrachtung ausgerichteten Vorschrift. Die Überschrift soll daher neu gefasst werden. Etwaige Verpflichtungen zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung bleiben davon unberührt.

Zu Buchstabe b

Zu Absatz 1

Der neue § 8 Absatz 1 soll durch mehrere Änderungen gegenüber der vorherigen Fassung die Wirksamkeit der Anstrengungen zum Klimaschutz verbessern, indem bei einer mehrjährigen Betrachtung zukünftige Abweichungen von den Jahresemissionsgesamtmengen frühzeitig erkannt werden und darauf vorausschauend mit effektiven Gegenmaßnahmen reagiert wird.

Die bisherigen Nachsteuerungsmechanismen des KSG sollen dahingehend verbessert werden, dass die Emissions- und Projektionsdaten zur Bewertung herangezogen werden und mehr Flexibilität in der Reaktionsweise auf etwaige Pfadabweichungen ermöglicht wird.

Wesentlich geändert werden die Voraussetzungen in § 8 Absatz 1 Satz 1 für das Auslösen dieser Rechtsfolge. Künftig wird nicht mehr darauf abgestellt, ob in einem Sektor in einem Berichtsjahr *ex post* eine Überschreitung der Jahresemissionsmenge festgestellt wurde. Vielmehr wird es für den Zeitraum der Jahre 2021 bis 2030 eine sektorübergreifende und mehrjährige Gesamtbetrachtung geben. Zudem soll die Pflicht zur Nachsteuerung nur bei der Feststellung einer Überschreitung der Gesamtemissionen in zwei aufeinander folgenden Jahren ausgelöst werden. Maßgeblich für das Vorliegen einer Überschreitung soll künftig die Feststellung des Expertenrats für Klimafragen sein.

Dabei kommt es als Auslösetatbestand nicht mehr auf die Emissionsdaten des Vorjahres an, sondern auf die jeweils vorliegenden aktuellen Projektionsdaten nach § 5a nach Feststellung des Expertenrats nach § 12 Absatz 1. Die Jahresemissionsgesamtmengen sind in der jeweils aktuellen Fassung zugrunde zu legen (Anlage 2a in Verbindung mit § 4 Absatz 2). Der Bezugsrahmen 2021 bis 2030 ergibt sich aufgrund der Europäischen Klimaschutzverordnung, welche der „Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris“ dient. Das KSG wiederum dient insbesondere der Einhaltung der in dieser Verordnung niedergelegten Ziele (vgl. BT-Drucksache 19/14337, S. 19).

§ 8 alte Fassung sah keine Ausnahmen von der Pflicht zur Nachsteuerung vor. § 8 Absatz 1 Satz 2 regelt nun erstmals eine Ausnahme für den Fall, dass die Bundesregierung in dem vorangehenden oder in demselben Jahr, in dem die wiederholte Überschreitung festgestellt wurde, bereits einen die Anforderungen nach Satz 1 erfüllenden Beschluss gefasst hat.

Mit diesem neuen Konzept des Absatzes 1 ist die Erwartung verbunden, dass die Vorschrift insgesamt an Wirkungskraft gewinnt, weil erstens stärker auf die zukünftige als die vergangene Entwicklung abgestellt wird, die Vorschrift zweitens in dieser Konzeption flexibler und praktikabler handhabbar ist und drittens weil sie im Zusammenspiel mit Absatz 2 klarer darauf zugeschnitten ist, die Verantwortung der gesamten Bundesregierung zu betonen.

Zu Absatz 2

Bei Überschreitungen nach Absatz 1 sollen nach dem neuen Absatz 2 alle zuständigen Bundesministerien und insbesondere jene, in deren Zuständigkeit die Sektoren liegen, die zur Überschreitung beitragen, Vorschläge für weitere Maßnahmen vorlegen. Die Vorschläge können auch sektorübergreifende Maßnahmen enthalten. Über die Vorschläge berät und beschließt sodann die Bundesregierung als Kollegium (vgl. § 20 Absatz 1 Geschäftsordnung der Bundesregierung).

An die Stelle sektorbezogener „Sofortprogramme“ durch die zuständigen Bundesministerien treten somit Vorschläge für Maßnahmen, insbesondere Maßnahmen in

den jeweiligen ihrer Verantwortlichkeit unterfallenden Sektoren, sowie sektorübergreifende Maßnahmen, um die Bundesregierung als Kollektivorgan zum Beschluss der notwendigen Maßnahmen zu befähigen, wie dies auch in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien vorgesehen ist. Die vorgeschlagenen Maßnahmen sollen dazu in der Lage sein, das vom Expertenrat festgestellte Erfüllungsdefizit der Jahresgesamtemissionen auszugleichen. Die Bundesregierung berücksichtigt bei der Auswahl der Maßnahmen den Fokus auf eine langfristig wirksame, ökonomisch vernünftige und sozial gerechte Transformation.

Die Bundesregierung soll schnellstmöglich, jedenfalls aber innerhalb desselben Jahres, auf festgestellte Überschreitungen reagieren und die notwendigen Gegenmaßnahmen beschließen. Entscheidend ist, dass die Summe der in Anlage 2a festgelegten Jahresemissionsgesamtmengen (aggregiert betrachtet in den Jahren 2021 bis einschließlich 2030) durch die Maßnahmen eingehalten wird.

Zu Buchstabe c

Es handelt sich bei der Streichung von **Absatz 4** um eine Folgeänderung zur Einführung der Jahresemissionsgesamtmengen in § 4.

Zu Nummer 11 (§ 9)

Zu Buchstabe a

Nach dem geänderten **§ 9 Absatz 1 Satz 1** sollen Klimaschutzprogramme zukünftig regelmäßig zu Beginn einer Legislaturperiode erarbeitet und beschlossen werden. Dies gewährleistet, dass sich jede neue Regierung frühzeitig mit der Fortschreibung von Klimaschutzprogrammen befasst und die politische Verantwortung dafür übernimmt. Der frühzeitige Beschluss eines Klimaschutzprogramms dient auch dazu, dass die beschlossenen Maßnahmen noch in den darauffolgenden Projektionen berücksichtigt werden können. Die bisherige Verpflichtung, mindestens nach jeder Fortschreibung des Klimaschutzplans ein Klimaschutzprogramm zu beschließen, entfällt und wird in einen Prüfauftrag umgewandelt (Satz 1 Halbsatz 2). Die bisherige Verpflichtung, bei Zielverfehlungen eine Aktualisierung des bestehenden Klimaschutzprogramms vorzunehmen, hat bislang kaum praktische Relevanz erlangt und ist in der Folge des geänderten § 8 zu streichen.

Die Änderung in **Satz 2** passt den Absatz 1 an den neuen § 5a an.

Es handelt sich **in Satz 3** um eine Folgeänderung zur Änderung des § 4, der künftig auf die Jahresemissionsgesamtmengen abstellt. Die festgelegten Maßnahmen müssen die Einhaltung der Jahresemissionsgesamtmengen bezwecken. Dabei ist § 5 Absatz 3 zu beachten, wonach alle für die Sektoren verantwortlichen Bundesministerien ihren angemessenen Beitrag zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele nach § 3 Absatz 1 zu leisten haben.

Es handelt sich **in Satz 4** um eine Folgeänderung aufgrund der Einführung eines neuen § 3b zu technischen Senken. Durch die Regelung wird sichergestellt, dass die Bundesregierung in Klimaschutzprogrammen umfassend über die zur Zielerreichung zu ergreifenden Maßnahmen entscheidet.

Zu Buchstabe b

Die Änderungen des Absatzes 1 erfordern die Streichung des bisherigen **Absatzes 2 Satz 1** sowie die Anpassung des bisherigen Satzes 2, der zu **Satz 1** wird. Im neuen Satz 1 werden die Mitwirkungserfordernisse der Bundesministerien präzisiert und insbesondere an den neuen § 4 Absatz 1 angepasst. Bei ihren Maßnahmenvorschlägen haben die

Bundesministerien gemäß § 5 Absatz 3 einen angemessenen Beitrag zu leisten. Der neue **Satz 4** des Absatzes 2 wird an die geänderten Zuständigkeiten gegenüber dem KSG in der am 12. Dezember 2019 geltenden Fassung angepasst, zudem wird das bisherige Abstimmungserfordernis auf die jeweils zuständigen Bundesministerien ausgeweitet.

Zu Buchstabe c

Da die Wissenschaftsplattform Klimaschutz ein wissenschaftliches Begleitgremium der Bundesregierung ist wird diese Doppelung im Rahmen einer redaktionellen Änderung beseitigt.

Zu Nummer 12 (§ 10)

Zu Buchstabe a

Es handelt sich in **Absatz 1** um eine redaktionelle Folgeänderung.

Zu Buchstabe b

Auf die bisherigen **Absätze 2 und 3** kann zukünftig verzichtet werden, da die sich die entsprechenden Pflichten ohnehin aus der Europäischen Governance-Verordnung ergeben – insbesondere deren Artikel 18. Der bisherige Absatzes 3 kann aufgrund der geänderten Ressortzuständigkeiten gegenüber dem KSG in der am 12. Dezember 2019 geltenden Fassung entfallen.

Zu Nummer 13 (§ 12)

Die Änderungen des § 12 passen die Aufgaben des Expertenrats für Klimafragen an den neuen § 5a und die Neufassung der Absätze 1 und 2 des § 8 an. Es wird ihm außerdem die Möglichkeit eingeräumt, aus eigener Initiative tätig zu werden.

Zu Buchstabe a

Nach **§ 12 Absatz 1** prüft der Expertenrat für Klimafragen die Emissionsdaten nach § 5 Absatz 1 und 2, die ihm das Umweltbundesamt bis zum 15. März eines jeden Jahres übermittelt, und legt der Bundesregierung dem Deutschen Bundestag innerhalb von zwei Monaten eine Bewertung dieser Daten vor. Da nach § 5a zukünftig auch Projektionsdaten über die künftige Emissionsentwicklung insgesamt und in den Sektoren erstellt werden und die zentrale Rolle bei der Auslösung weiterer Maßnahmen spielen, ist es folgerichtig, dass auch diese Daten gemäß § 12 Absatz 1 neuer Fassung einer unabhängigen wissenschaftlichen Prüfung unterzogen werden. Zu diesem Zweck sieht § 5a Satz 4 die Übersendung der Projektionsdaten an den Expertenrat für Klimafragen vor. Der Expertenrat stellt auf aktueller und plausibler Datengrundlage dar, ob die Projektionsdaten die Summe der Jahresemissionsgesamtmengen nach Anlage 2a bis einschließlich zum Jahr 2030 über- oder unterschreiten. Dabei stellt er auch für die einzelnen Sektoren unter Berücksichtigung der Anlage 2b die Projektionsdaten und deren Entwicklung im Vergleich zu den Jahresemissionsmengen dar.

Zu Buchstabe b

Es handelt sich in **Absatz 3** um eine Folgeänderung der Aufteilung in Jahresemissionsgesamtmengen und Jahresemissionsmengen.

Zu Buchstabe c

Es handelt sich in **Absatz 4** um eine Folgeänderung der Aufteilung in Jahresemissionsgesamtmengen und Jahresemissionsmengen.

Zu Buchstabe d

Nach dem neuen **§ 12 Absatz 5 Satz 1** kann der Expertenrat für Klimafragen, Gutachten zur Weiterentwicklung geeigneter Klimaschutzmaßnahmen erstellen. Dies soll insbesondere die Bundesregierung bei der Erreichung der Ziele dieses Gesetzes unterstützen. Die jüngst gestiegenen Energiepreise im Zuge des russischen Angriffskrieges in der Ukraine haben gezeigt, dass ein Bedürfnis bestehen kann, dem Expertenrat für Klimafragen auch außerhalb der zweijährigen Hauptgutachten nach Absatz 4 Satz 1 die Möglichkeit zu geben, sich zu geeigneten Maßnahmen zu äußern. Daneben kann der Expertenrat für Klimafragen nach Absatz 4 Satz 2 Sondergutachten im Auftrag von Bundesregierung oder Deutschem Bundestag erstellen. **Satz 2** stellt klar, dass die Bundesregierung diese Gutachten bei der Erarbeitung und dem Beschluss von Maßnahmen nach den §§ 8 und 9 berücksichtigt. Dies stellt nicht das Primat der Politik infrage, sondern erfordert eine Auseinandersetzung mit den Darlegungen und Vorschlägen des Expertenrats für Klimafragen.

Zu Buchstabe e

Es handelt sich in **Absatz 6** um eine redaktionelle Folgeänderung durch die Einfügung des neuen Absatz 5.

Zu Buchstabe f

Hierdurch soll sichergestellt werden, dass der Expertenrat für Klimafragen zu den im von der Bundesregierung vorgelegten getroffenen Feststellungen zu den sozialen Verteilungswirkungen, der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit von Klimaschutzmaßnahmen Stellung nimmt.

Zu Nummer 14 (§ 13)

Hierbei handelt es sich um die Beseitigung eines Redaktionsversehens. Wie bei Absatz 2 und der Schattenpreisregelung des Absatz 1 Satz 3 wird der Bund adressiert. Durch die bisherige Formulierung ist teilweise der Eindruck entstanden, dass bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen eine volkswirtschaftliche Perspektive nicht mehr zulässig sei. Bei den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach § 7 Bundeshaushaltsordnung (BHO) ist es jedoch üblich teilweise eine einzel- und teilweise eine volkswirtschaftliche Perspektive einzunehmen (siehe hierzu VV Nummer 2.3 zu § 7 BHO).

Zu Nummer 15 (§ 16 – neu)

Der neue § 16 enthält Übergangsvorschriften.

Der neue **Absatz 1** stellt klar, dass Sofortprogramme, die nach § 8 der bisherigen Fassung beschlossen wurden, weitergelten.

Da in diesem Jahr noch keine Projektionsdaten nach § 5a vorliegen gelten nach **Absatz 2** die Projektionen an die Europäische Kommission gemäß Artikel 18 der Europäischen Governance-Verordnung übergangsweise als Projektionsdaten nach § 5a Satz 1.

Zu Nummer 16 (Anlage 1)

Zu Buchstabe a

Es handelt sich um eine redaktionelle Ergänzung.

Zu Buchstabe b

In der Europäischen Klimaberichterstattungsverordnung (Durchführungsverordnung (EU) 2020/1208) wurde im Rahmen der Neufassung die Begrifflichkeiten entsprechend den internationalen Vorgaben des 5. IPCC-Sachstandsberichts von 2013 (5th IPCC Assessment Report – AR5) geändert. Zukünftig ist für die Abgrenzung der Sektoren nicht mehr auf „Quellkategorien“ sondern von „Kategorien“ abzustellen. Eine inhaltliche Änderung ist damit nicht verbunden.

Zu Buchstabe c

Auf internationaler und europäischer Ebene wurden zudem die Berichtsformate angepasst und anders benannt. Dies wird für das KSG nachvollzogen. Es ist deshalb zukünftig nicht mehr auf das „gemeinsame Berichtsformat (Common Reporting Format – CRF)“ sondern auf die „einheitlichen Berichtstabellen (Common Reporting Tables – CRT)“ abzustellen.

Zu Nummer 17 (Anlage 2a)

Es handelt sich um eine Folgeänderung der Aufteilung in Jahresemissionsgesamtmengen und Jahresemissionsmengen. Es wird daher eine neue Anlage 2a eingeführt, die die jährlichen Jahresemissionsgesamtmengen bis zum Jahr 2030 enthält.

Zu Nummer 18 (Anlage 2b)

Es handelt sich um eine Folgeänderung der Aufteilung in Jahresemissionsgesamtmengen und Jahresemissionsmengen. Für den Sektor Energiewirtschaft sind nicht für jedes Jahr konkrete Jahresemissionsmengen vorgegeben, sondern nur für die Jahre 2020, 2022 und 2030 (sogenannte Stützjahre). Für den Sektor Energiewirtschaft sollen für den Zeitraum bis zum Jahr 2030 die Treibhausgasemissionen zwischen diesen angegebenen Jahresemissionsmengen möglichst stetig sinken. Diese Regelung entspricht der Umsetzung der Ergebnisse der Kommission für Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung (sogenannte „Kohlekommission“).

Zu Nummer 19 (Anlage 3)

Es handelt sich um eine Folgeänderung zu § 4.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.