

Überblickspapier zur zweiten Novelle des Klimaschutzgesetzes

Das deutsche Klimaschutzgesetz hat das Ziel, bis zum Jahr 2045 Treibhausgasneutralität in Deutschland zu erreichen. Das Gesetz soll helfen, dass Deutschland seinen Beitrag zur Begrenzung der globalen Erderwärmung auf maximal 1,5 Grad Celsius leisten kann.

Das 2019 verabschiedete und 2021 nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts verschärfte Klimaschutzgesetz setzt damit einen klaren Rahmen für die nationale Klimapolitik. Im Koalitionsvertrag haben die Koalitionspartner vereinbart, das Klimaschutzgesetz weiterzuentwickeln. Die nun vorliegende Novelle des Gesetzes entspricht dem Koalitionsvertrag und den Beschlüssen der Ampelkoalition für ein Modernisierungs- und Klimaschutzpaket vom 28. März 2023.

Entscheidend ist: Durch die Reform darf nicht eine Tonne mehr CO₂ ausgestoßen werden als mit dem bisherigen Gesetz. Die Gesamtemissionsmengen gelten und müssen von 2021 bis 2030 über alle Jahre hinweg in der Summe eingehalten werden.

Mit dem neuen Klimaschutzgesetz wird eine zukunftsgerichtete, mehrjährige und sektorübergreifende Gesamtrechnung ausschlaggebend für weitere Maßnahmen zur Verminderung der Treibhausgas-Emissionen. Im Mittelpunkt stehen nicht länger die Zielverfehlungen in der Vergangenheit. Vielmehr soll der Blick in die Zukunft ermöglichen, dass bereits bei absehbaren Schwierigkeiten bei der Zielerreichung gegengesteuert werden muss.

Der Fokus liegt auf einer vorausschauenden Berechnung der Klimaschutzwirkung von politischen Entscheidungen. Dadurch entsteht mehr Planungssicherheit in Politik, Gesellschaft und Wirtschaft, unter Beibehaltung einer klaren Orientierung für alle Emissionsbereiche, den Sektoren (Energie, Industrie, Verkehr, Landwirtschaft, Gebäude und Abfallwirtschaft). Dort wo Spielräume bestehen, die Emissionen im Rahmen der Gesamtziele schneller und volkswirtschaftlich effizienter zu verringern, sollen diese künftig leichter genutzt werden können.

Die stärkere Flexibilität bedeutet auch, dass die Aushandlungsprozesse stärker in den Fokus rücken. Das kann den gesellschaftlichen Rückhalt für ambitionierte Klimapolitik stärken. Dieser muss von allen Seiten erarbeitet werden.

Die geplante Novelle ist Teil eines Klimapaketes: Es wird nicht nur die Ressortabstimmung zum Klimaschutzgesetz, sondern auch zum

Klimaschutzprogramm eingeleitet. Mit den im Klimaschutzprogramm gebündelten Maßnahmen sinkt die Klimaschutzlücke, die die Vorgängerregierung hinterlassen hat, um bis zu 80 Prozent. Außerdem soll am 14. Juni ein CO₂-Aufschlag auf die LKW-Maut beschlossen werden. Das Gebäudeenergiegesetz soll außerdem jetzt in die parlamentarischen Beratungen gehen und vor der Sommerpause abgeschlossen werden.

Die wichtigsten Änderungen des Gesetzes

1) Ausblick statt Rückblick – mehrjährige Prognose als neues Instrument

Das Klimaschutzgesetz soll umgestellt werden von Rückblick auf Ausblick. Damit kann besser als bisher überprüft werden, ob Deutschland auf dem richtigen Transformationspfad ist – oder ob Maßnahmen nachgeschärft werden müssen.

Bislang ist beim Mechanismus zur Nachsteuerung entscheidend, wie die Emissionen im letzten Jahr waren: Wurde das Ziel im vorausgegangenen Jahr nicht erfüllt, musste nachgeschärft werden. Das aber wird leicht durch Einmaleffekte verzerrt: In der Pandemie etwa gingen die Emissionen zurück; die Maßnahmen reichten aber nicht um die Klimaziele bis 2030 zu erreichen. Diesen verzerrenden Effekt nehmen wir nun raus. Für die Frage, ob mit den beschlossenen Maßnahmen der Kurs auf das Klimaziel 2030 zeigt oder nachgeschärft werden muss, soll die Prognose relevant sein. Das ist gut.

2) Gesamtverantwortung und flexible Zielerreichung – Einführung der sektorübergreifenden Jahresemissionsgesamtmengen als zentrale Steuerungsgröße

Das neue Klimaschutzgesetz bekräftigt die bestehenden Klimaschutzziele und damit auch die bestehende Begrenzung der Emissionsmengen für Deutschland. Die Einhaltung der Klimaschutzziele und der damit erlaubten Emissionsmengen soll zukünftig anhand einer sektorübergreifenden und mehrjährigen Gesamtrechnung überprüft werden.

Zukünftig soll also zuallererst die Summe der Gesamtemissionen in den Jahren 2021 bis 2030 entscheidend sein. Wenn diese in der Vorausschau überschritten werden, muss nachgesteuert werden. Damit werden die Gesamtverantwortung der Bundesregierung und die Flexibilität zwischen den Sektoren gestärkt. Dabei haben diejenigen Bundesministerien eine besondere Verantwortung, Maßnahmen

vorzuschlagen, in deren Zuständigkeitsbereich die Sektoren liegen, die zur Überschreitung der Emissionsmengen beitragen.

Zudem pausiert die Pflicht zur Nachsteuerung, wenn die Bundesregierung Maßnahmen beschließt, die nach der Prognose ausreichen, um die Gesamtmengen in den Jahren 2021 bis 2030 in Summe einzuhalten. Eine Nachsteuerung ist dann erst wieder erforderlich, wenn nachfolgende Projektionen zwei Jahre aufeinanderfolgend zeigen, dass doch weiter eine Lücke besteht, und der zum Aussetzen der Nachsteuerung führende Beschluss der Bundesregierung vor dem Vorjahr gefasst wurde.

3) Volle Transparenz – Alle Sektoren müssen ihren Beitrag leisten

Alle für die Sektoren verantwortlichen Bundesministerien haben ihren angemessenen Beitrag zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele zu leisten. Zur Bewertung dienen die Jahresemissionsmengen der einzelnen Sektoren. Dies ersetzt die bisherigen Sektorziele. Es wird also weiterhin volle Transparenz geben, ob die Sektoren auf dem Minderungspfad sind oder nicht. Wo Abweichungen ausgeglichen werden, wird zukünftig aber stärker politisch (und damit gesellschaftlich) entschieden werden.

4) Stärkung des Expertenrates – mehr wissenschaftliche und unabhängige Expertise

Die Rolle des Expertenrates für Klimafragen wird gestärkt. Er wird in Zukunft auch die Prognose validieren und eine Unter- oder Überschreitung der Jahresemissionsgesamtmengen feststellen sowie die Entwicklung der Jahresemissionsmengen darstellen. Zudem soll der Expertenrat ein Mandat erhalten, eigene Vorschläge zur Weiterentwicklung geeigneter Klimaschutzmaßnahmen zu machen.

Fragen und Antworten

1) Was ist das Ziel des Gesetzes?

Das KSG soll sicherstellen, dass Deutschland seine nationalen und internationalen Klimaziele erreicht und einen Beitrag zum globalen Klimaschutz leistet. Ziel des Klimaschutzgesetzes ist es, den Treibhausgasausstoß bis zum Jahr 2045 so weit zu mindern, dass Netto-Treibhausgasneutralität erreicht wird. Nach dem Jahr 2050 sollen negative Treibhausgasemissionen erreicht werden. Das Gesetz bildet damit die Grundlage für viele andere Gesetze und Vorschriften, die konkrete Klimaschutzmaßnahmen vorsehen, wie das Gebäudeenergiegesetz oder das Kohleausstiegsgesetz. Es stellt somit die kollektive Verantwortung der Bundesregierung für den Klimaschutz sicher.

2) Ändert die Novelle des Klimaschutzgesetzes die Klimaziele?

Nein. Mit dieser Reform darf nicht eine Tonne mehr CO₂ ausgestoßen werden als mit dem bisherigen Gesetz. Die deutschen Klimaziele – die Minderung der Treibhausgasemissionen ggü. 1990 bis 2030 um mindestens 65 %, bis 2040 um mindestens 88 % sowie bis 2045 Erreichung von Treibhausgasneutralität - sowie die schrittweise Absenkung der erlaubten Menge an Gesamtemissionen (2030: 440 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente) werden dadurch ausdrücklich bekräftigt.

3) Können die Klimaziele nach unten korrigiert, also wieder abgeschwächt werden?

Nein. Das Klimaschutzgesetz sieht seit seinem Bestehen vor, dass Klimaschutzziele nur ehrgeiziger und damit strenger gefasst werden dürfen. Es untersagt, Klimaziele abzuschwächen. Das hat sich nicht geändert.

4) Wie sichert das neue KSG die Klimaziele und die Einhaltung der Gesamtemissionsziele bis 2030 ab?

Die Einhaltung der Klimaziele wird zukünftig auf Ebene der Jahresemissionsgesamtmengen sichergestellt. Werden diese in einem Jahr über- oder unterschritten, wird die Differenz gleichmäßig auf die folgenden Jahre übertragen. Das Gesamtemissionsziel bildet sich aber auch weiterhin in den

sektorbezogenen Minderungsmengen ab. Hier wird die Bundesregierung Anpassungen, die sich aus Veränderungen bei den Jahresemissionsgesamtmengen ergeben, auf die Sektoren verteilen. Ein Beispiel: Falls Deutschland in diesem Jahr die zulässige Gesamtmenge um 7 Mio. Tonnen (aufgrund einer Überziehung im Verkehrsbereich) überschreitet, wird diese zuerst auf die nächsten Jahre verteilt. Die zulässigen Jahresemissionsgesamtmengen der nächsten sieben Jahre sinken jeweils um 1 Mio. Tonnen. Im nächsten Schritt muss die Regierung entscheiden, in welchem Sektor dieser zusätzliche Minderungsbedarf erzielt werden soll und die Jahresemissionsmengen anpassen. Sie kann diese Einsparung im Verkehrssektor vornehmen oder entscheiden, dass anderswo gerade mehr Dynamik oder einfachere Einsparungen möglich sind.

Wichtig ist zudem, dass in Zukunft die Nachsteuerung auf Basis der Gesamtemissionsmenge erfolgt. Wenn eine Überschreitung der Gesamtemissionsmenge prognostiziert wird, muss die Bundesregierung weitere Maßnahmen beschließen. Hier wird die Orientierung an einer Gesamtemissionsmenge und die Verlässlichkeit also gestärkt.

5) Welche Rolle spielen die sektorbezogenen Jahresemissionsmengen bei der Ausgestaltung der Klimaschutzmaßnahmen?

Die Novelle des Klimaschutzgesetzes stellt stärker auf die Gesamtemissionen und die Gesamtverantwortung der Bundesregierung ab. Die sektorbezogenen Jahresemissionsmengen dienen dem Monitoring und der Bewertung.

Das bedeutet erstens, dass über das Monitoring der Emissionen und der zukünftigen Emissionsentwicklung volle Transparenz hergestellt wird, ob und in welchem Maße Sektoren diese Pfade über- oder unterschreiten (§ 5 Abs. 2 und § 12 Abs. 1).

Das bedeutet zweitens, dass die jeweils zuständigen Ministerien einen angemessenen Beitrag zur Erfüllung der Klimaziele leisten müssen (§ 5 Abs. 3) und dieser sich unter anderem in der Ausgestaltung der Klimaschutzprogramme (§ 9) widerspiegeln muss.

Das bedeutet drittens, dass bei der Nachsteuerung im Falle einer prognostizierten Zielverfehlung insbesondere die Ministerien, deren Sektoren zur Zielverfehlung beigetragen haben, Maßnahmen vorschlagen müssen (§ 8 Abs. 2).

6) Können die sektorbezogenen Jahresemissionsmengen nachträglich korrigiert werden?

Bereits im bestehenden Gesetz war die Regierung ermächtigt, die zulässigen Jahresemissionsmengen und jährlichen Minderungsziele per Rechtsverordnung zu ändern. Die Novelle des Klimaschutzgesetzes sieht das weiterhin vor. Zudem sieht § 5 Abs. 5 vor, dass die Bundesregierung die sektorbezogenen Jahresemissionsmengen ändern wird, falls es zu Über- oder Unterschreitungen bei den Jahresemissionsgesamtmengen kommt. Damit wird sichergestellt, dass Änderungen in der Gesamtemissionsmenge auch auf die Sektoren umgelegt werden. An der erlaubten Zielmenge für 2030, also einer festgelegte Gesamtemissionsmenge von höchstens 440 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalenten ändert sich dadurch nichts.

7) Worauf basiert die Nachsteuerung? Wie sieht der Prozess der Nachsteuerung aus?

Die Nachsteuerung wird verbessert und von verzerrenden Einmaleffekten befreit.

1. Die Novelle stellt von Rück- auf Ausblick um. Bislang ist im Monitoring entscheidend, wie die Emissionen im letzten Jahr waren: Wurde das Ziel im vorausgegangenen Jahr nicht erfüllt, musste nachgeschärft werden. Wurde es erreicht, dann nicht. Das aber wird leicht durch Einmaleffekte verzerrt: In der Pandemie etwa gingen die Emissionen zurück. Dies verstellte den Blick dafür, dass die ergriffenen Maßnahmen nicht dafür verantwortlich waren, dass die Ziele im vorausgegangenen Jahr erreicht wurden. Dieser verzerrende Effekt entfällt. Für die Frage, ob mit den beschlossenen Maßnahmen der Kurs auf das Klimaziel 2030 sichergestellt ist oder nachgeschärft werden muss, ist künftig die Projektion relevant. Damit lässt sich besser als bisher prüfen, ob Deutschland auf dem richtigen Transformationspfad ist oder ob Maßnahmen nachgeschärft werden müssen. Das ist eine klare Verbesserung für effektiven Klimaschutz.
2. Entscheidend sind die Jahresemissionsgesamtmengen. Nur wenn die Prognose in zwei aufeinanderfolgenden Jahren eine Verfehlung auf dieser Ebene anzeigt, muss nachgesteuert werden. Eine Nachsteuerung findet nur dann nicht statt, wenn die Bundesregierung in demselben Jahr, in dem die wiederholte Überschreitung festgestellt wurde, oder in dem vorangehenden Jahr bereits einen Beschluss gefasst hat, der die Erfüllung der Klimaschutzziele sicherstellt.
3. Der Prozess zur Erarbeitung der Nachsteuerungsmaßnahmen ändert sich. Die Projektionsdaten werden als erstes durch den Expertenrat für Klimafragen

geprüft. Dieser stellt fest, ob die Jahresemissionsgesamtmengen überschritten wurden. Dann legen alle zuständigen Bundesministerien innerhalb von drei Monaten Vorschläge zur Nachsteuerung bei den Klimaschutzmaßnahmen vor. Dabei sind besonders die Bundesministerien gefragt, deren Sektoren die Jahresemissionsmengen überschreiten. Die Bundesregierung berät schließlich wie bisher im Anschluss daran über die zu ergreifenden Maßnahmen und beschließt diese schnellstmöglich, spätestens innerhalb desselben Jahres.

8) In welcher Weise wird die Regierung die Gesamtverantwortung wahrnehmen?

Bereits das bestehende Klimaschutzgesetz hat vor allem die gesamte Bundesregierung als Kollektivorgan dazu verpflichtet, dafür zu sorgen, dass die Ziele des Gesetzes eingehalten werden: Mit entsprechenden gesetzlichen Vorgaben und konkreten Klimaschutzmaßnahmen. Diese wiederum müssen es den Bürgern und Bürgerinnen, der öffentlichen Hand und der Wirtschaft ermöglichen, im Alltag tatsächlich klimafreundlich handeln zu können.

Konkret heißt das: Die Bundesregierung verantwortet die Klimaschutzprogramme nach § 9, die Nachsteuerung nach § 8 sowie die Umlegung von vergangenen Überschreitungen bei den Jahresemissionsgesamtmengen auf die sektorbezogenen Jahresemissionsmengen (§ 5 Abs. 5).

Die Bundesregierung trifft ihre Entscheidungen für die Klimaschutzpolitik (wie auch für alle anderen Politikfelder), erst recht in einer Koalitionsregierung, immer mit Zustimmung aller Koalitionspartner. Dies ist der normale Arbeitsmodus einer Regierung. In der Novelle wird diese Form der Gesamtverantwortung noch einmal stärker eingefordert.

9) Wird Deutschland Strafzahlungen an die EU leisten müssen?

Das hängt davon ab, ob Deutschland seinen Verpflichtungen aus der EU-Klimaschutzverordnung nachkommt. Diese regelt die zulässigen Emissionen außerhalb des Emissionshandels für die Industrie und die Energiewirtschaft mit Blick auf die europäischen Klimaziele. Die Novelle des KSG sieht in § 7 Abs. 3 explizit vor, dass die Bundesregierung einen Ankauf von Emissionszuweisungen zur Erfüllung der Pflichten nach der Europäischen Klimaschutzverordnung vermeiden sollte. Dementsprechend muss sie bei ihren Entscheidungen umso mehr auf die der EU-Klimaschutzverordnung unterfallenden Sektoren achten.

10) Wird der Verkehrssektor, in dem die Klimaschutzlücke besonders groß ist, jetzt aus seiner Pflicht entlassen?

Das neue Gesetz ermöglicht, dass Emissionen dort eingespart werden, wo es am effizientesten und leichtesten ist. Am Ende ist es für das Klima entscheidend, dass CO₂ eingespart wird. In der Realität ist es aber so, dass es in allen Sektoren schwierig ist, die erforderlichen Minderungen zu erzielen. Daher gibt es wenig umzuverteilen. Zudem müssen in den 2040er Jahren alle Sektoren klimaneutral werden. Deshalb wird es auch im Verkehrssektor weitere deutliche Anstrengungen brauchen, um die gesetzlich festgelegten Gesamtziele zu erreichen. Gleichzeitig ist der Verkehrssektor durch jahrelanges Nichtstun besonders weit hinterher und politisch wie gesellschaftlich sind hier besonders viele Maßnahmen umstritten. Das neue Klimaschutzgesetz entbindet die Regierung nicht von der Pflicht, weiter an Verbesserungen im Verkehrssektor zu arbeiten. Kein Sektor wird so viel besser abschneiden, dass man im Verkehrssektor die Hände in den Schoß legen kann.

11) Wie sehen die jährliche Minderungsziele für die Jahre 2031 bis 2040 aus?

Bis zum Jahr 2040 müssen die Treibhausgasemissionen in Deutschland gegenüber dem Jahr 1990 um 88% gesunken sein. Bis dahin legt KSG für die Jahre 2031-2040 folgende Minderungsziele fest:

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

Spätestens im Jahr 2032 legt die Bundesregierung einen Gesetzgebungsvorschlag zur Festlegung der jährlichen Minderungsziele für die Jahre 2041 bis 2045 vor.