



# Stellungnahme

zur „Weiterentwicklung des  
Klimaschutzgesetzes“

Eckpunkte für ein Klimaschutz-  
Sofortprogramm der Bundesregierung  
vom 30. Oktober 2022

GermanZero

Fridays for Future Berlin

Fridays for Future München

10. November 2022

# Gliederung

- A) Bewertung der im Eckpunktepapier aufgelisteten Änderungsvorschläge
  - 1. Grundlegende Bewertung des mehrjährigen Ansatzes
    - a. Vorteile
    - b. Risiken des derzeitigen Entwurfs
  - 2. Reform des Monitorings / Frühindikatoren / proaktive Berichtspflicht
  
- B) Impulse für die Novelle des Klimaschutzgesetzes
  - 1. Klimaziele anpassen
  - 2. Bilanzierung
  - 3. Sofortprogramm i. S. d. § 8 KSG
  - 4. Klimaschutzprogramm i. S. d. § 9 KSG
  - 5. Durchsetzungs- und Sanktionsmechanismen
    - a. Keine Haushaltskürzungen
    - b. BEHG
    - c. Rechenschaftspflichten
  
- C) Anhang – Gesetzesentwürfe von GermanZero für die Novelle des Klimaschutzgesetzes
  - § 3 Nationale Klimaschutzziele
  - § 4 Zulässige Jahresemissionsmengen und jährliche Minderungsziele, Verordnungsermächtigung
  - § 8 Sofortprogramm bei Überschreitung der Jahresemissionsmengen
  - § 9 Klimaschutzprogramme

## A) Bewertung der im Eckpunktepapier aufgelisteten Änderungsvorschläge

- Alle Sektoren leisten ihren Beitrag: Beginnend ab 2022 werden künftig alle vier Jahre – jeweils im ersten Jahr einer Legislaturperiode – Klimaschutzprogramme erstellt, in der die geplanten Maßnahmen in den jeweiligen Sektoren für die jeweilige Legislaturperiode dargestellt werden.
- Sektorübergreifende und mehrjährige Gesamtrechnung: Um stärker die künftigen Emissionstrends in den Blick zu nehmen, werden jährlich Projektionsdaten für alle Sektoren und für die Gesamtbilanz zur erwarteten Emissionsentwicklung in den kommenden 10 Jahren erstellt und jeweils parallel mit den Emissionsdaten des Vorjahres veröffentlicht.
- Reform der Sektor-Sofortprogramme auf Basis des jährlichen Monitorings: Bei der Vorlage der Emissionsdaten wird der kumulierte Saldo aus Überschreitungen und Unterschreitungen der Jahresemissionsmengen eines Sektors im Berichtsjahr und in den Vorjahren separat ausgewiesen. Wenn die Projektionsdaten erwarten lassen, dass ein Sektor bei einer mehrjährigen Betrachtung bis zum Jahr 2030 die Jahresemissionsmengen insgesamt (d.h. kumuliert) einhält, muss kein Sofortprogramm wegen Überschreitungen der Jahresemissionsmengen des Vorjahres erstellt werden.
- Vermeidung des Zukaufs von ESR-EU-Emissionshandels-Zertifikaten: Die schon vorhandenen sektorübergreifenden Ansätze im Bundes-Klimaschutzgesetz werden weiterentwickelt. Voraussetzung ist, dass dies im Einklang mit den Vorgaben der EU Effort Sharing Regulation (ESR) steht.

### 1. Grundlegende Bewertung des mehrjährigen Ansatzes

#### a) Vorteile

- Der aktuelle Ansatz wurde aus verschiedenen Gründen vom Expertenrat als „zu mechanistisch“ kritisiert<sup>1</sup> – u.a. werden Besonderheiten wie z.B. COVID19 nicht eingerechnet, außerdem handelt es sich nur um eine ex-post-Betrachtung.
- Klimaschutzprogramme zu Beginn der Legislaturperiode könnten Anreize bieten, langfristiger und kohärenter zu planen

#### b) Risiken des derzeitigen Entwurfs

- **Mehrjährige Gesamtrechnung:**  
Die derzeit vorgesehene 8-Jahres-Spanne ist zu weit. Sie birgt das Risiko der Verantwortungsdiffusion und des Verschiebens von Emissionsreduktionspflichten auf spätere Legislaturperioden. Notwendig wäre daher zumindest die Definition von Zwischen-Emissionsgrenzen. Das würde bedeuten, dass jedes Ministerium für eine Legislaturperiode ein bestimmtes Budget bekommt. Dieses Budget könnte die Grundlage

---

<sup>1</sup> Expertenrat für Klimafragen (2021), Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2021, S. 17.

für die Klimaschutzprogramme, die laut Eckpunktepapier zu Beginn der Legislaturperiode erstellt werden sollen. Die Einhaltung dieses „Legislaturbudgets“ sollte dann jeweils kurz vor der Bundestagswahl überprüft werden, sodass auch ein Öffentlichkeitsdruck entsteht. Bei einer mehrjährigen Gesamtbetrachtung auf Basis des Projektionsbericht besteht zudem die Gefahr, dass der Projektionsbericht sehr politisiert werden könnte.

- **Sektorübergreifende Gesamtrechnung:**

Hierbei besteht noch viel stärker die Gefahr der Verantwortungsdiffusion und der ungleichen Lastenverteilung. Aus diesem Grund hält auch der Expertenrat daran fest. Theoretisch wird eine Gesamtrechnung häufig mit der Kosteneffizienz der Emissionsreduktion gerechtfertigt; in der Praxis werden dabei aber etliche Punkte übersehen:

*„Eine sektorale Betrachtung für die einzelnen Wirtschaftssektoren, wie im Bundes-Klimaschutzgesetz vorgesehen, kann in diesem Sinne wertvolle Dienste leisten, indem sie i) Verteilungseffekte zwischen den Sektoren berücksichtigen kann (ex-ante bei der Festlegung und ex-post bei der nachträglichen Anpassung von Sektorzielen), ii) ein sektorales Monitoring des Fortschritts über die Zeit ermöglicht und iii) die Koordination der Planung z.B. von Infrastruktur erleichtern kann. Die Zuweisung der Verantwortlichkeiten für Sektorziele an einzelne Bundesministerien unterstützt dabei die Effizienz und Geschwindigkeit des Gesetzgebungsverfahrens sowie die Koordination innerhalb der Bundesregierung.“<sup>2</sup>*

Eine sektorübergreifende Gesamtrechnung bewertet der Expertenrat nur dann als sinnvolle Option, wenn zugleich eine feste an einem angemessenen Emissionsbudget orientierte Mengenbegrenzung in Handelssystemen besteht, die alle Sektoren erfasst (S. 82). Dies ist aber derzeit nicht der Fall, weil der Brennstoffemissionshandel, der vor allem für die Bereiche Gebäude und Verkehr relevant ist, zumindest in seiner aktuellen Form mit einem Festpreis eher nach dem Prinzip einer Steuer funktioniert.

- Eine Stärke des Klimaschutzgesetzes besteht gerade in den festen Emissionsgrenzen für die einzelnen Ressorts. Wir können es uns nicht mehr leisten, dass in einzelnen Bereichen weiterhin nichts bzw. viel zu wenig passiert.

## **2. Reform des Monitorings / Frühindikatoren / proaktive Berichtspflicht**

- Jährliche Sektorziele erhöhen zwar insgesamt die Politikintegration von Klimaschutz, sind aber allein ein unzureichendes Instrument für ein effektives Monitoring. Sie sind ein ex post Instrument, das nur im Nachhinein den Erfolg bzw. Misserfolg eines Instrumentenmixes abbildet. Nicht abgebildet sind außerdem klimapolitische Trends, die sich noch nicht emissiv niederschlagen, wie beispielsweise der Ausbau von notwendiger Infrastruktur.<sup>3</sup>
- Wir fordern die Bundesregierung darum auf, nicht nur einmal im Jahr über Erfolg bzw. Scheitern ihrer Klimapolitik zu berichten, sondern stetig Rechenschaft über ihre

---

<sup>2</sup> Expertenrat für Klimafragen (2021), Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2021, S. 77.

<sup>3</sup> DIW (2021) Ein gutes Klimaschutzgesetz braucht Frühindikatoren.

Fortschritte abzulegen. Das muss über ein Set aus Früh- und Leitindikatoren geschehen, die es ermöglichen, bei sich abzeichnendem Scheitern an den gesetzten Ambitionen, die Maßnahmen nachzubessern, bevor Ziele verfehlt werden. Sie ermöglichen außerdem ein differenzierteres Bild der Klimapolitik als nur die Betrachtung der Emissionen.<sup>4</sup>

- Dieses Indikatorensystem sollte zusätzlich und nicht anstatt der jährlichen Sektorziele zu Rate eingeführt werden.

## **B) Impulse für die Novelle des Klimaschutzgesetzes**

### **1. Klimaziele anpassen**

#### **a) Restbudget**

Das Klimaschutzgesetz verfolgt zwar implizit einen Budgetansatz, (§ 4 Abs. 3 KSG), da die über- oder unterschrittene Emissionsmenge eines Sektors ab dem Jahr 2021 auf die darauffolgenden Jahre bis zu den nächsten Zieljahren (2030, 2040, 2045) angerechnet wird. Dieses Budget entspricht bei einer durch den SRU favorisierten Pro-Kopf-Verteilung des globalen Budgets jedoch einem deutschen Beitrag von 1,8 Grad. Gleichzeitig verkündet die Bundesregierung immer noch öffentlich, auf einem 1,5-Grad-Pfad zu sein. Aussagen zur Einhaltung von Klimazielen sind damit irreführend; aus der Notwendigkeit eines stärkeren Klimaschutzes und Gründen der Transparenz sollten diese angepasst werden.

#### **b) Treibhausgasneutralität bis 2035**

Der Gesetzgeber bekennt sich zu den völkerrechtlichen Verpflichtungen aus Paris und New York, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 Grad Celsius und möglichst auf 1,5 Grad Celsius gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen und Treibhausgasneutralität bis 2050 als langfristiges Ziel zu verfolgen.<sup>5</sup> Angesichts des Potenzials, dass die ökologisch kritische Grenze von 1,5 Grad Celsius bereits innerhalb der nächsten fünf Jahren zumindest monatsweise überschritten werden könnte,<sup>6</sup> geht dieser Reformentwurf von der Notwendigkeit – und auch der technisch und sozialverträglich realistischen Möglichkeit – einer (Netto-)Treibhausgasneutralität bis (spätestens) zum Jahre 2035 aus.

#### **Notwendige Regelungen:**

- Insoweit gilt es an den relevanten Stellen im KSG hervorzuheben, dass sich Deutschland dem Ziel einer (Netto-)Treibhausgasneutralität bis 2035 unterwirft. Höhere nationale Anforderungen an den Klimaschutz zu stellen steht im Einklang mit internationalen

---

<sup>4</sup> Ariadne-Projekt (2021) Kurzdossier: Wie die Governance der deutschen Klimapolitik gestärkt werden kann.

<sup>5</sup> § 1 Satz 2 KSG. Damit konkretisiert der Gesetzgeber in zulässiger Weise das Staatsziel Klimaschutz i. S. d. Art. 20a GG und erhebt es so zum verfassungsrechtlichen Maßstab, vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, Rn. 120, 209, 211, 213.

<sup>6</sup> WMO, „New climate predictions assess global temperatures in coming five years“ (08.07.2020) <https://public.wmo.int/en/media/press-release/new-climate-predictions-assess-global-temperatures-coming-five-years> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Vereinbarungen; auch Schweden geht diesen Weg.<sup>7</sup> Finnland hat sich sogar dem Ziel der Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2035 und Norwegen bis zum Jahr 2030 verpflichtet.<sup>8</sup> Insbesondere hat auch das Bundesverfassungsgericht anerkannt, dass das durch den Gesetzgeber konkretisierte Klimaschutzziel abänderbar und insoweit entwicklungs offen ist.<sup>9</sup> Der Gesetzgeber hat sich hierbei aber an den naturwissenschaftlichen Erkenntnissen zu orientieren und ist damit in der Zielfestlegung durch Art. 20a GG begrenzt.<sup>10</sup> In diesem Rahmen ist es insbesondere zulässig, strengere Zielvorgaben zu entwickeln.<sup>11</sup> Diese unterliegen schwächeren Rechtfertigungsanforderungen als Abschwächungen der Zielvorgaben.<sup>12</sup> Vor dem Hintergrund der IPCC-Berichte<sup>13</sup> erscheint die Festlegung des strengeren Ziels der (Netto-)Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2035 damit verfassungsrechtlich zulässig. Dies gilt auch, zumal die Zielvorgabe der Einhaltung der internationalen Verpflichtung zur Begrenzung der Erderwärmung auf deutlich unter 2 Grad und möglichst 1,5 Grad beibehalten wird. Da in Anbetracht der rechnerischen Unsicherheiten der IPCC-Berichte keine absolute Sicherheit im Hinblick auf die Erhaltung der klimatischen Verhältnisse besteht, sollte im Zweifel von den strengeren Maßgaben des IPCC ausgegangen werden.<sup>14</sup> Damit wird das Ziel der Erreichung der (Netto-)Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2035 selbst zur verfassungsrechtlichen Konkretisierung des Klimaschutzziels in Art. 20a GG und damit zum verfassungsrechtlichen Maßstab der Klimaschutzbemühungen staatlicher Akteur:innen.

- Dem Budgetansatz folgend, sollte in § 3 das Restbudget von 3 Gigatonnen verankert werden, dass Deutschland noch verbleibt, um die 1,5-Grad-Grenze einhalten zu können. Aufgrund der Bedeutung der Festlegung dieser Zielgröße, sollte dies nicht der Bundesregierung im Rahmen des Klimaschutzplans überlassen werden. Bei den Zielen in § 3 handelt es sich zwar nicht um die verfassungsrechtliche Konkretisierung des Klimaschutzzieles in Art. 20a GG, sodass die Änderungen hier keinem erhöhten Rechtfertigungsdruck in dieser Hinsicht unterliegen.<sup>15</sup> Vor dem Hintergrund der

---

<sup>7</sup> Vgl. ecologic (2020), „Climate Laws in Europe – Good Practices in Net-Zero Management“, S. 51.

<sup>8</sup> Für Finnland vgl. Ministry of Finance of Finland, „Government’s climate policy: carbon-neutral Finland by 2035“, <https://ym.fi/en/carbon-neutral-finland-2035> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021); für Norwegen, vgl. Nordic Energy Research, „Norway: Carbon-neutral as soon as 2030“, <https://www.nordicenergy.org/figure/ambitious-climate-targets-and-visions-for-all-nordic-countries/carbon-neutral-as-soon-as-2030/> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021), wobei Norwegen allerdings maßgeblich auf die Anrechnung von Emissionsminderungen in anderen Ländern setzt, vgl. Reuters, „Norway brings forward carbon neutrality goal to 2030“, (07.06.2016), <https://www.reuters.com/article/us-norway-climatechange-idUSKCN0YT1KM> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021). Das Land selbst will seine Emissionen erst bis 2050 auf (Netto-)Null reduzieren, vgl. <https://climateactiontracker.org/countries/norway/> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

<sup>9</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, Rn. 211 f..

<sup>10</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, Rn. 211.

<sup>11</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, Rn. 212.

<sup>12</sup> So wohl BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, Rn. 212.

<sup>13</sup> Vgl. etwa IPCC (2018), Sonderbericht, 1,5 °C Globale Erwärmung, Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger sowie IPCC (2021), Climate Change 2021 – The Physical Science Basis – Summary for Policymakers, S. 37. Die Berichte des IPCC erkennt auch das BVerfG als zulässige Grundlage an, vgl. etwa die zahlreichen Referenzierungen im Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18.

<sup>14</sup> Dass der Gesetzgeber im Rahmen wissenschaftlicher Unsicherheiten, zuvorderst eher den strengeren Maßgaben folgen sollte, deutet auch das BVerfG im Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, Rn. 228 f. an. Auch wenn es dies derzeit nicht für verfassungsrechtlich zwingend erachtet. Anders sind die Ausführungen etwa im BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, Rn. 236 nicht verständlich. Das BVerfG geht mit Blick auf die wissenschaftlichen Unsicherheiten demnach wohl eher von einer Beobachtungspflicht des Gesetzgebers aus.

<sup>15</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, Rn. 238; auch wenn diese Rechtfertigung hier gelingen würde, wenn bereits das Ziel der (Netto-)Treibhausgasneutralität im Jahr 2035 zu rechtfertigen ist.

verfassungsrechtlichen Konkretisierung des Klimaschutzziels in Art. 20a GG müssen die in § 3 genannten Ziele jedoch geeignet sein, den Treibhausgasminderungspfad grundrechtskonform vorzuzeichnen.<sup>16</sup> Die Nennung konkreter Treibhausgasemissionen ist dabei aufgrund der klareren Zielrichtung grundsätzlich der Vorgabe von prozentualen Minderungszielen vorzuziehen.<sup>17</sup> Erst auf dieser transparenten Basis können die weiteren Minderungsziele ermittelt werden. Dieses Budget wird entsprechend der Anlage II auf die einzelnen Sektoren im Sinne des § 4 aufgeteilt. Die Bundesregierung wird dabei nach § 4 ermächtigt die jährlichen Emissionsmengen je Sektor entsprechend des Restemissionsbudgets in § 3 anzupassen. Da die sektoralen Emissionsmengen in Anlage II des KSG bis zum Jahr 2035 bereits abschließend festgelegt werden, ist § 4 Abs. 6 zu streichen.

- Das Ziel der Erreichung negativer Emissionen ist für den Zeitraum nach dem Jahr 2035 festzuschreiben. Um das Ausmaß der erforderlichen negativen Emissionen für den Zeitraum nach dem Jahr 2035 weiter zu konkretisieren, sind die notwendigen negativen Emissionen mengenmäßig für die Zeiträume bis zum Jahr 2050 vorzuzeichnen und auf die einzelnen Sektoren in einer weiteren Anlage zum KSG zu verteilen. Aufgrund der derzeit jedoch schwer absehbaren Ausmaße notwendiger negativer Emissionen kann dies gegenwärtig jedoch noch nicht konkretisiert werden.
- Von Verfassungswegen ist der Gesetzgeber aufgrund der verfassungsrechtlichen Konkretisierung des Klimaschutzziels nach Art. 20a GG bereits verpflichtet, die gesetzten Klimaschutzmaßnahmen regelmäßig anhand des wissenschaftlichen Diskurses auf ihre Wirksamkeit hin zu überprüfen.<sup>18</sup> Dies gilt somit auch für die Festsetzung der Emissionsmengen in § 3. Insoweit gilt es, in § 3 klarzustellen, dass diese Emissionsmengen und die mindestens alle drei Jahre oder auf Basis einer Stellungnahme des Expert:innenrates für Klimafragen auf ihre Wirksamkeit im Hinblick auf das Ziel der (Netto-)Treibhausgasneutralität im Jahr 2035 durch den Bundestag zu überprüfen sind. Die Grundlage hierfür bereitet das Bundesumweltministerium unter Einbeziehung des Expert:innenrates für Klimafragen vor. Das Ergebnis der Überprüfung ist zu veröffentlichen. Auf diese Weise können die in Mengen und Prozenten ausgedrückten Ziele noch innerhalb einer Legislatur überprüft und das Ergebnis der Überprüfung in die nächsten Koalitionsverhandlungen einfließen. Zudem bilden sie eine Grundlage und Triebfeder für die Überprüfung des Klimaschutzplans durch die Bundesregierung. Die Überprüfung der Emissionsmengen muss demnach vor dem Beginn der Überprüfung des Klimaschutzplans abgeschlossen sein.
- In § 4 ist klarzustellen, dass die Treibhausgasemissionsminderungen mindestens linear erfolgen. Auf diese Weise wird der Reduktionspfad einem weiteren Mindestmaß an

---

<sup>16</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, Rn. 244.

<sup>17</sup> In diese Richtung wohl auch BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, Rn. 125, 156, 251 ff., 264; relativierend allerdings ebenda, Rn. 218.

<sup>18</sup> Zur vergleichbaren Situation im Hinblick auf die Festlegung des Klimaziels zur verfassungsrechtlichen Konkretisierung des Klimaschutzziels in Art. 20a GG, vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, Rn. 212 sowie mit Blick auf die Konkretisierung des Reduktionspfades zur Einhaltung des verfassungsrechtlich konkretisierten Klimaschutzziels nach Art. 20a GG, vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, Rn. 253.

Konkretisierung beigegeführt. Dies steht im Einklang mit zwingenden europarechtlichen Verpflichtungen<sup>19</sup> und den Maßgaben des Bundesverfassungsgerichts<sup>20, 21</sup>

- In § 4 Abs. 1 Satz 5 ist das Wort „möglichst“ zu streichen, um klarzustellen, dass auch im Energiesektor eine mindestens stetige Senkung der Treibhausgasemissionen erwartet wird. Auch dies entspricht den Maßgaben des Bundesverfassungsgerichts.<sup>22</sup>
- Um ein regelmäßiges Monitoring<sup>23</sup> anzuregen, müssen die durch das KSG auf die einzelnen Sektoren verteilten Emissionsmengen ebenfalls spätestens alle drei Jahre oder auf Basis einer Stellungnahme des Expert:innenrates für Klimafragen durch die Bundesregierung auf Basis der Vorarbeit des Bundesumweltministeriums unter Einbeziehung des Expert:innenrates für Klimafragen im Hinblick auf das Ziel der Klimaneutralität im Jahr 2035 überprüft und ggfls. angepasst werden. Das Ergebnis der Überprüfung ist zu veröffentlichen. Auf diese Weise kann die Langzeitstrategie in Form des Klimaschutzplans noch innerhalb einer Legislatur überprüft und das Ergebnis der Überprüfung in die nächsten Koalitionsverhandlungen einfließen. Zudem bilden sie eine Grundlage und Triebfeder für die Überprüfung des Klimaschutzplans durch die Bundesregierung. Die Überprüfung der Emissionsmengen muss demnach vor dem Beginn der Überprüfung des Klimaschutzplans abgeschlossen sein.
- Das Zustimmungserfordernis des Bundestages im Hinblick auf die Rechtsverordnungen zur Anpassung der auf die Sektoren verteilten Jahresemissionsmengen soll zusätzlich unter dem Vorbehalt der Übernahme von Änderungswünschen erteilt werden. Auf diese Weise werden die Zustimmungsprozesse beschleunigt, um effektiven Klimaschutz schnellstmöglich umsetzen zu können.<sup>24</sup> Zwar kann das Zustimmungserfordernis des Bundestages das Defizit der demokratischen Legitimität der an dieser Stelle durch Rechtsverordnung getroffenen Entscheidung nicht ausgleichen.<sup>25</sup> Doch wurde dieser Ausgleich bereits zuvor durch die Festlegung von Emissionsmengen i. S. d. § 3 durch den Bundestag und die Anforderungen an eine lineare bzw. stetige Senkung der Emissionen in den einzelnen Sektoren sichergestellt.
- In § 4 Satz 7 wird die Formulierung „soweit dieses Gesetz darauf Bezug nimmt“ gestrichen. Diese Formulierungen sorgte für Unsicherheit im Hinblick auf die Verbindlichkeit der Jahresemissionsmengen. Zudem ist auch kein Grund ersichtlich, sie in Teilen für nicht verbindlich zu erklären.
- Durch eine Begrenzung der zu mindernden THG-Emissionen durch Aktivitäten im Ausland auf einen bestimmten Prozentsatz wird der Raum für Anreizstrukturen zur Unterstützung anderer Länder gelassen und zugleich sichergestellt, dass Deutschland

---

<sup>19</sup> Vgl. Art. 4 Abs. 2 Verordnung (EU) 2018/842.

<sup>20</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, Rn. 263.

<sup>21</sup> Dies entsprach auch einem vorherigen Referent:innenentwurf zum KSG, vgl. § 4 Abs. 2 Satz 1 E-KSG, <https://www.klimareporter.de/images/dokumente/2019/02/ksg.pdf> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

<sup>22</sup> Ebenda.

<sup>23</sup> In diese Richtung auch Umweltbundesamt, Das Klimaschutzrecht des Bundes - Analyse und Vorschläge zu seiner Weiterentwicklung, S. 340.

<sup>24</sup> Dies sah auch schon ein ehemaliger Referent:innenentwurf zum KSG vor, vgl. § 4 Abs 5 Satz. 3 E-KSG, <https://www.klimareporter.de/images/dokumente/2019/02/ksg.pdf> (zuletzt abgerufen am 29.03.2020).

<sup>25</sup> Dazu eindringlich BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, Rn. 265.

auch den eigenen nationalen Beitrag zur Senkung der Treibhausgasemissionen leistet.<sup>26</sup> Dies gilt auch insbesondere vor dem Hintergrund, dass es bisher aufgrund zahlreicher Probleme (wie einer potenziellen Doppelzählung der Emissionsminderungen) nicht gelungen ist, ein internationales Regime zur Anrechnung von ausländischen Aktivitäten zur Emissionsminderung aufzubauen.<sup>27</sup>

## 2. Bilanzierung

- Die Emissionen aus dem internationalen See- und Luftverkehr tauchen bisher nicht in der Bilanz auf, dabei handelt es sich laut Projektionsbericht um etwa 35 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalente.<sup>28</sup> Diese sollten dem Verkehrssektor angerechnet werden. Dabei müssen beim Luftverkehr auch Nicht-CO<sub>2</sub>-Effekte berücksichtigt werden.
- Alle Kraftstoffe sollten gemäß einer Lebenszyklusanalyse bilanziert werden, die auch die Emissionen in anderen Ländern umfasst. Dabei muss die doppelte Bilanzierung einer Emissionsminderung verhindert werden.

## 3. Sofortprogramm i. S. d. § 8 KSG

### Notwendige Regelungen:

- Nach § 8 muss die Bundesregierung bereits schnellstmöglich mit einem Sofortprogramm reagieren. Um diesen unbestimmten Rechtsbegriff zu konkretisieren, ist diese Frist auf 3 Wochen zu beschränken.<sup>29</sup> Entsprechend ist die Vorlagefrist für das zuständige Ministerium in § 8 Abs. 1 Satz 1 KSG ebenfalls zu verkürzen. Hier erscheinen anderthalb Wochen sachgerecht. Auf diese Weise ist sichergestellt, dass der Expert:innenrat für Klimafragen noch zum Sofortprogramm Stellung beziehen und die Bundesregierung beraten kann. Die Frist ist auch nicht zu knapp bemessen, da in den Klimaschutzprogrammen bereits Notfallpläne vorgesehen sein müssen, die die notwendigen Sofortprogramme bereits vorwegnehmen.<sup>30</sup>
- Die Möglichkeit der Bundesregierung, nach § 8 Abs. 2 Satz 2 die Spielräume der Europäischen Klimaschutzverordnung zu nutzen, ist aufgrund des engeren Ziels der Klimaneutralität bis zum Jahr 2035 zu streichen. Insbesondere soll so auch sichergestellt werden, dass die durch Sofortprogramme kurzfristig notwendigen Emissionsminderungen nicht im Ausland erbracht werden.

---

<sup>26</sup> So auch ein Vorschlag des Schweizerischen Bundesrat, „Botschaft zur Totalrevision des CO<sub>2</sub>-gesetzes der Schweiz“, S. 272. Ebenso verweist wohl auch Sauer, „Perspektiven eines Bundes-Klimaschutzgesetzes“, NuR 2018, 581 (587) darauf, dass mit einer Festlegung einer festen Größe für die Auslandsaktivität im Hinblick auf die Senkung von Treibhausgasen gleichzeitig die Bedeutung der Klimaschutzfinanzierung und die Verantwortung Deutschlands gegenüber ‚nicht entwickelten‘ Ländern dargelegt wird.

<sup>27</sup> Darauf verweist auch explizit das BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, Rn. 226.

<sup>28</sup> Projektionsbericht (2021), S. 26.

<sup>29</sup> Zur zeitlichen Unbestimmtheit auch WWF, Stellungnahme des WWF Deutschland zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zum Entwurf eines „Gesetzes zur Einführung eines Bundes-Klimaschutzgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften“ (BT-Drs. 19/14337), S. 5.

<sup>30</sup> Vgl. dazu den Abschnitt **VII. Klimaschutzprogramme**.

- Da sich in anderen Fällen der Überschreitung von gesetzlichen Grenzwerten der öffentliche Druck als unzureichend erwiesen hat,<sup>31</sup> erscheint es geboten, monetäre Sanktionsmechanismen einzuführen, Sanktionsmechanismen, um die Verantwortlichkeit der einzelnen Ministerien auch mit einem für die Ministerien spürbaren Nachteil zu verbinden.<sup>32</sup> In § 8 sollte demnach ein Absatz hinzugefügt werden, der die zuständigen Ministerien verpflichtet, bei der Überschreitung der Emissionsmengen in dem in ihrer Zuständigkeit liegenden Sektor pro überschüssiger Tonne THG-Emissionen einen Geldbetrag entsprechend der Umweltschadenskosten nach den Berechnungen des Umweltbundesamtes<sup>33</sup> in einen noch zu schaffenden Klimaschutzfonds einzuzahlen.<sup>34</sup> Der Klimaschutzfonds soll der Förderung der biologischen Sequestrierung dienen und damit insbesondere der Aufforstung und der Vernässung von Mooren zur Schaffung natürlicher Treibhausgassenken. Somit wird unmittelbar versucht, sicherzustellen, dass die überschüssige Menge an CO<sub>2</sub>-Emissionen, die bereits in die Atmosphäre gelangt ist, aus dieser wieder entnommen wird.

Grundsätzlich denkbar wäre es auch, die Sanktion so auszugestalten, dass für jede Tonne CO<sub>2</sub> über dem Jahresziel für das Folgejahr ein bestimmter Betrag für zusätzliche Klimaschutzmaßnahmen aufgebracht werden muss und der Bundestag verpflichtet wird, zu diesem Zweck einen Nachtragshaushalt zu verabschieden.<sup>35</sup> Abgesehen von der haushaltsrechtlichen Problematik unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlich verankerten Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3 i. V. m. Art. 115 Abs. 2 GG), wäre diese Regelung aber nach dem o. g. Vorschlag gar nicht erforderlich, weil davon auszugehen ist, dass bereits die Sanktionszahlungen in der Regel dazu führen würden, dass der Bund zur Zielerreichung für das folgende Jahr höhere Finanzmittel für diesen Sektor bewilligen muss.<sup>36</sup>

Auch denkbar wäre eine automatische Erhöhung des CO<sub>2</sub>-Preises in den entsprechenden Sektoren.<sup>37</sup> Nach dem hiesigen Vorschlag für eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung ist allerdings bereits mit einem hohen CO<sub>2</sub>-Preis-Niveau zu rechnen. Da der CO<sub>2</sub>-Preis nur eine von vielen Maßnahmen sein kann, wäre eine weitere Preisintensivierung im Rahmen der Konzeptvorschläge von GermanZero nicht sinnvoll.

- Außerdem sollte in § 8 Abs. 3 klargestellt<sup>38</sup> werden, dass die zuständigen Minister:innen die Notwendigkeit der Sofortprogramme vor dem Parlament rechtfertigen und hierbei

<sup>31</sup> Z. B. bei der Überschreitung von Grenzwerten für Abgasemissionen oder Stickstoffüberschüssen.

<sup>32</sup> Zu einer etwaigen Selbstverpflichtung des Bundes zu einem Nachtragshaushalt Umweltbundesamt, Das Klimaschutzrecht des Bundes - Analyse und Vorschläge zu seiner Weiterentwicklung, S. 353 f. sowie WWF (2009), Ein Klimaschutzgesetz für Deutschland – Juristisches Kurzgutachten des Ecologic Instituts, S. 34

<sup>33</sup> Vgl. dazu Umweltbundesamt, „Empfehlung zu den Klimakosten“, [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/384/bilder/dateien/3\\_tab\\_uba-empfehlung-klimakosten\\_2019-01-17.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/384/bilder/dateien/3_tab_uba-empfehlung-klimakosten_2019-01-17.pdf) (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021). Die Kosten liegen danach derzeit bei 195 EUR / Tonne CO<sub>2</sub>.

<sup>34</sup> Zu einer etwaigen Selbstverpflichtung des Bundes zu einem Nachtragshaushalt Umweltbundesamt, Das Klimaschutzrecht des Bundes - Analyse und Vorschläge zu seiner Weiterentwicklung, S. 353 f. sowie WWF (2009), Ein Klimaschutzgesetz für Deutschland – Juristisches Kurzgutachten des Ecologic Instituts, S. 34.

<sup>35</sup> Ebenda.

<sup>36</sup> Mit diesem Argument lehnt das Umweltbundesamt, Das Klimaschutzrecht des Bundes - Analyse und Vorschläge zu seiner Weiterentwicklung, S. 353 f. einen Nachtragshaushalt ab.

<sup>37</sup> Dazu Agora Energiewende (2021), „Sechs Eckpunkte für eine Reform des Klimaschutzgesetzes Konsequenzen aus dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts und der Einigung zum EU -Klimaschutzgesetz“, S. 14 f..

<sup>38</sup> Das Recht, dass das Parlament die Minister:innen vorladen und befragen kann besteht ohnehin, vgl. Art. 43 Abs. 1 GG.

auf Fragen der Abgeordneten antworten. Dies hebt die Verantwortlichkeit der einzelnen Ministerien hervor und stellt die Relevanz parlamentarischer Kontrolle klar.

#### 4. Klimaschutzprogramm i. S. d. § 9 KSG

Die Klimaschutzprogramme dienen der Konkretisierung der Klimapolitik innerhalb der einzelnen Sektoren. Aufgrund ihrer grundlegenden Bedeutung sind folgende Reformvorschläge zu erwägen:

##### Notwendige Regelungen:

- Die Überprüfung des Klimaschutzprogrammes soll nicht nur bei einer Fortschreibung des Klimaschutzplans, sondern auch zu Beginn einer neuen Legislaturperiode sowie nach einer entsprechenden Stellungnahme des Expert:innenrates für Klimafragen erfolgen. Damit wird das Monitoringverfahren im Hinblick auf das Klimaschutzprogramm konkretisiert.<sup>39</sup> Mit dem festgelegten Turnus, orientiert anhand der Legislaturperiode des Parlamentes, wird darüber hinaus eine parteiübergreifende Fortführung des Klimaschutzprogrammes sichergestellt.<sup>40</sup> Zudem wird den Stellungnahmen des Expert:innenrates für Klimafragen höheres Gewicht beigemessen.<sup>41</sup>
- § 9 sollte dahingehend ergänzt werden, dass bei der Erstellung der Klimaschutzprogramme Notfallmaßnahmen in einem Stufenverhältnis beschrieben werden, die zu ergreifen wären, wenn die zulässigen Jahresemissionsmengen für einen Sektor überschritten wurden. So wird sichergestellt, dass im Falle der Notwendigkeit von Sofortprogrammen i. S. d. § 8 Abs. 2 bereits Maßnahmen und Politiken entwickelt wurde, die schnellstmöglich umgesetzt werden können.<sup>42</sup> Zudem verdeutlicht eine Gesamtbestandsaufnahme, welchen Strategien die Regierung den Vorzug einräumt, sodass Abwägungsprozesse transparent werden und in den öffentlichen Diskurs einfließen können. Dadurch wird auch verhindert, dass sich Ressorts aus dem Thema verabschieden, da sie dazu angehalten werden, sich aktiv und eingehend mit der Frage nach den besten Klimaschutzstrategien auseinanderzusetzen. Nicht zuletzt können sie auch als Anreiz für verstärkte Klimaschutzbemühungen der Wirtschaft, Gesellschaft und Verwaltung dienen. Denn um Verschärfungen durch ein Aktionsprogramm zu vermeiden, müssen die erforderlichen Schritte schnell und konsequent umgesetzt werden.<sup>43</sup>
- Im Klimaschutzgesetz sollte eine Verpflichtung zur Festlegung einer globalen Klimastrategie innerhalb des Klimaschutzprogrammes festgeschrieben werden. Das Erfordernis der Entwicklung einer globalen Klimastrategie dient der Konkretisierung der Maßnahmen und Politiken Deutschlands im Hinblick auf die Unterstützung anderer Staaten nach dem Abkommen von Paris, sowie im Hinblick auf die Mitwirkung an

---

<sup>39</sup> Für eine konkrete Zeitangabe auch Öko-Institut, Eckpunkte für ein Klimaschutzgesetz für Deutschland, S. 8.

<sup>40</sup> Für eine Orientierung an der Legislaturperiode auch WWF (2018), Klimaschutz und Energiewenderahmengesetz 2017, S. 22.

<sup>41</sup> Zur Notwendigkeit der Stärkung der Rolle des Expert:innenrates auch grundsätzlich etwa WWF, Stellungnahme des WWF Deutschland zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zum Entwurf eines „Gesetzes zur Einführung eines Bundes-Klimaschutzgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften (BT-Drs. 19/14337)“, S. 3.

<sup>42</sup> In diese Richtung auch Rodi/Stäsche et al., Rechtlich-institutionelle Verankerung der Klimaschutzziele der Bundesregierung, S. 303 f..

<sup>43</sup> Ebenda, S. 295.

Emissionen im Ausland, die mittelbar auf Deutschland zurückzuführen sind.<sup>44</sup> Zudem dient es als Verankerung einer deutschen Vorreiterrolle und Vorbildfunktion im internationalen Vergleich. Eine vergleichbare Regelung ist in Dänemark zu finden.<sup>45</sup> Unter die globale Klimastrategie fällt auch eine globale Finanzstrategie nach dem Vorbild der spanischen Regelung.<sup>46</sup>

Das einzufügende Initiativrecht des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit bezieht sich auf alle Maßnahmen, die im Klimaschutzprogramm Niederschlag finden können. Auf diese Weise wird verhindert, dass einzelne Ministerien notwendige Maßnahmen in ihrem Verantwortungsbereich im Rahmen der Beschlussfassung zurückhalten.<sup>47</sup>

- Um die legislative Umsetzung der Klimaschutzprogramme schnellstmöglich zu erreichen, ist der Bundestag aufgerufen, innerhalb von 12 Monaten nach der Zustimmung des Bundestages ein entsprechendes Artikelgesetz zu verabschieden.<sup>48</sup>

## 5. Durchsetzungs- und Sanktionsmechanismen

Eine signifikante Schwachstelle des Klimaschutzgesetzes ist das Fehlen von effektiven Durchsetzungs- und Sanktionsmechanismen. Bei einer Überschreitung der Jahresemissionsmengen müssen die zuständigen Bundesministerien gem. § 8 Abs. 1 ein Klimaschutzsofortprogramm „vorlegen“; das Beispiel des Verkehrssektors in diesem Jahr zeigt jedoch, dass dies nicht ausreichend ist: Obwohl der Expertenrat für Klimafragen erklärte, er könne es noch nicht einmal bewerten, weil es die Anforderungen an ein Klimaschutzsofortprogramm nicht erfülle, gab es bis heute keine Nachbesserung. Der Verstoß – und damit die klaffende Lücke zwischen Emissionsgrenzen und Maßnahmen – blieb weitgehend sanktionslos.

- Teilweise werden Strafbudgets bzw. Kürzungen der Etats für Ministerien gefordert, die ihre Emissionsgrenzen reißen. Das Problem bei diesem Vorschlag liegt darin, dass zumindest einige – wenn auch nicht alle effektiven – Klimaschutzmaßnahmen eher zusätzliche finanzielle Unterstützung erfordern. Bei der Implementierung eines solchen Vorschlags bestünde daher die Gefahr, dass fehlende finanzielle Mittel als Rechtfertigung für eine Überschreitung der Emissionsmengen auch in den Folgejahren genutzt werden könnte.
- Wenn der Verkehrs- und der Gebäudesektor ihr Ziel in Summe verfehlen, könnte eine zeitlich geeignet gestaffelte Anhebung des BEHG-Preises (bzw. eine Kürzung

---

<sup>44</sup> Dass der Klimaschutz eine nur global zu bewältigende Aufgabe ist, stellt auch das BVerfG fest, vgl. etwa BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, Rn. 149, 178, 197, 199 ff..

<sup>45</sup> Vgl. den Entwurf eines Klimagesetzes in Dänemark, S. 8,

<https://prodstoragehoeringspo.blob.core.windows.net/08a6728d-34de-4767-a47f-68f08091f325/Lovforslag%20-%20h%C3%B8ringsversion.pdf> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

<sup>46</sup> Vgl. Art 43, [https://www.miteco.gob.es/images/es/1anteprojectoleycyte\\_tcm30-487336.pdf](https://www.miteco.gob.es/images/es/1anteprojectoleycyte_tcm30-487336.pdf) (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021). So auch Saurer, „Perspektiven eines Bundesklimaschutzgesetzes“, NuR 2018, 581 (587).

<sup>47</sup> So auch in anderem Zusammenhang WWF, Klimaschutz und Energiewenderahmengesetz 2017, 2018, S. 24.

<sup>48</sup> So auch ebenda, S. 22 f.

der Zertifikatmenge, wie von GermanZero vorgeschlagen) stattfinden (Expertenrat S. 82 m.Verw.a. Agora Energiewende 2021);

- Die der persönlichen Verantwortlichkeiten der Minister:innen sollten stärker an die Einhaltung der Emissionsgrenzen geknüpft werden. Bei Überschreitung der Emissionsgrenzen müssen öffentliche Rechtfertigungen erfordern. Transparenz und parlamentarische Kontrolle schaffen hier den notwendigen Druck.

# Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG)

## Abschnitt 2 Klimaschutzziele und Jahresemissionsmengen

### § 3

#### Emissionsbudget und Nationales Klimaschutzziele

- (1) ~~Die Treibhausgasemissionen werden im Vergleich zum Jahr 1990 schrittweise wie folgt gemindert.~~
- ~~1. bis zum Jahr 2030 um mindestens 65 Prozent,~~
  - ~~2. bis zum Jahr 2040 um mindestens 88 Prozent.~~
- <sup>1</sup>Das Deutschland ab dem 01.01.2022 noch verbleibende Emissionsrestbudget beträgt 3 Gigatonnen Treibhausgasemissionen ab dem 01.01.2022. <sup>2</sup>Das Deutschland ab dem 01.01.2022 noch verbleibende Emissionsrestbudget von 3 Gigatonnen soll
- a) spätestens alle drei Jahre
  - b) oder aufgrund einer entsprechenden Stellungnahme des Expertenrates für Klimafragen durch den Bundestag auf die Wirksamkeit hinsichtlich der Einhaltung des Ziels, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf möglichst 1,5 Grad zu begrenzen, überprüft und gegebenenfalls angepasst werden. <sup>3</sup>Die Überprüfung soll vor Abschluss der Revision des Klimaschutzplans durch die Bundesregierung im Sinne des § 8b Abs. 5 beendet sein. <sup>4</sup>Eine Grundlage für die Überprüfung erarbeitet das Umweltbundesamt unter Heranziehung des Expertenrates für Klimafragen. <sup>5</sup>Das Ergebnis der Überprüfung ist auf der Online-Plattform im Sinne des § 26 zu veröffentlichen.
- (2) ~~Bis zum Jahr 2045 werden die Treibhausgasemissionen so weit gemindert, dass Netto-Treibhausgasneutralität erreicht wird. <sup>1</sup>Darüber hinaus ist spätestens bis zum Jahr 2035 die Netto-Treibhausgasneutralität zu erreichen. <sup>2</sup>Nach dem Jahr 2050 2035 sollen negative Treibhausgasemissionen erreicht werden.~~
- (3) Die Möglichkeit, die ~~nationalen Klimaschutzziele~~ **Ziele im Sinne des Abs. 1 und 2** teilweise im Rahmen von staatenübergreifenden Mechanismen zur Minderung von Treibhausgasemissionen zu erreichen, ~~bleibt unberührt.~~ **ist darauf zu begrenzen, dass ein Maximum von 1,9 Gigatonnen Treibhausgasemissionen der zu mindernden Treibhausgase über diese Mechanismen eingespart werden kann.**
- (4) <sup>1</sup>Sollten zur Erfüllung europäischer oder internationaler Klimaschutzziele höhere nationale Klimaschutzziele erforderlich werden, so leitet die Bundesregierung die zur Erhöhung der Zielwerte nach Absatz 1 **und 2** notwendigen Schritte ein. <sup>2</sup>Klimaschutzziele können erhöht, aber nicht abgesenkt werden.

## § 4

### Zulässige Jahresemissionsmengen und jährliche Minderungsziele, ~~Verordnungsermächtigung~~

- (1) <sup>1</sup>Zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele nach § 3 Absatz 1 **Einhaltung des Deutschland ab dem 01.01.2022 noch verbleibenden Emissionsrestbudgets von 3 Gigatonnen Treibhausgasen** werden jährliche Minderungsziele durch die Vorgabe von Jahresemissionsmengen für die folgenden Sektoren festgelegt:

1. Energiewirtschaft,
2. Industrie,
3. Verkehr,
4. Gebäude,
5. Landwirtschaft,
6. Abfallwirtschaft und Sonstiges.

<sup>2</sup>Die Emissionsquellen der einzelnen Sektoren und deren Abgrenzung ergeben sich aus Anlage 1.

<sup>3</sup>Die Jahresemissionsmengen für den Zeitraum bis zum Jahr ~~2030~~**2035** richten sich nach Anlage 2.

<sup>4</sup>**Die Treibhausgasemissionen sinken zwischen den angegebenen Jahresemissionsmengen in den Sektoren nach Absatz 1 Ziffer 2 bis 6 jährlich zumindest linear.** <sup>5</sup>Im Sektor Energiewirtschaft sinken die Treibhausgasemissionen zwischen den angegebenen Jahresemissionsmengen möglichst stetig. <sup>6</sup>**Die sektoralen Emissionsminderungen zur Einhaltung des Deutschland ab dem 01.01.2022 noch verbleibenden Emissionsrestbudgets von 3 Gigatonnen Treibhausgasemissionen sind schnellstmöglich zu erreichen.** <sup>7</sup>**Die so festgelegten Jahresemissionsmengen sind verbindlich und müssen**

**a) spätestens alle drei Jahre**

**b) oder auf Basis einer entsprechenden Stellungnahme des Expertenrates für Klimafragen durch die Bundesregierung auf die Wirksamkeit hinsichtlich der Einhaltung des Ziels, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf möglichst 1,5 Grad zu begrenzen, überprüft und gegebenenfalls angepasst werden.** <sup>8</sup>**Die Überprüfung soll vor Abschluss der Revision des Klimaschutzplans durch die Bundesregierung im Sinne des § 8b Abs. 5 beendet sein.** <sup>9</sup>**Eine Grundlage für die Überprüfung erarbeitet das Umweltbundesamt unter Heranziehung des Expertenrates für Klimafragen.** <sup>10</sup>**Das Ergebnis der Überprüfung ist auf der Online-Plattform im Sinne des § 26 zu veröffentlichen.** <sup>11</sup>Die Bundesregierung wird die in Anlage 2 festgelegten zulässigen Jahresemissionsmengen im Lichte möglicher Änderungen der Europäischen Klimaschutzverordnung und der Europäischen Emissionshandelsrichtlinie zur Umsetzung des erhöhten Klimaziels der Europäischen Union für das Jahr 2030 überprüfen und spätestens sechs Monate nach deren Inkrafttreten einen Gesetzgebungsvorschlag zur Anpassung der zulässigen Jahresemissionsmengen in Anlage 2 vorlegen, soweit dies erforderlich erscheint. Die jährlichen Minderungsziele für die Jahre 2031 bis 2040 richten sich nach Anlage 3. Spätestens im Jahr 2032 legt die Bundesregierung einen Gesetzgebungsvorschlag zur Festlegung der jährlichen Minderungsziele für die Jahre 2041 bis 2045 vor. <sup>13</sup>Die Aufteilung der jährlichen Minderungsziele in zulässige Jahresemissionsmengen für die einzelnen Sektoren für die Jahre 2031 bis 2045 erfolgt durch Rechtsverordnung gemäß Absatz 6. Die Jahresemissionsmengen und jährlichen Minderungsziele sind verbindlich, soweit dieses Gesetz auf sie Bezug nimmt. Subjektive Rechte und klagbare Rechtspositionen werden durch dieses Gesetz oder aufgrund dieses Gesetzes nicht begründet.

[...]

- (5) <sup>1</sup>Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die Jahresemissionsmengen der Sektoren in Anlage 2 mit Wirkung zum Beginn des jeweils nächsten Kalenderjahres zu ändern. <sup>2</sup>**Dieser Mechanismus kann nicht eingesetzt werden, um eine Überschreitung der Jahresemissionsmengen in einem Sektor zu verhindern.** <sup>3</sup>**Die Bundesregierung muss eine Änderung die Jahresemissionsmengen der Sektoren in Anlage 2 mit Wirkung zum Beginn des jeweils nächsten Kalenderjahres in Betracht ziehen, wenn der Expertenrat eine entsprechende Stellungnahme abgibt.** <sup>4</sup>Diese Veränderungen müssen im Einklang mit der Erreichung ~~derdes~~ **Klimaschutzziele-Klimaschutzziels** dieses Gesetzes, **des Deutschland ab dem 01.01.2022 noch verbleibenden Emissionsrestbudgets von 3,0 Gigatonnen** und mit den unionsrechtlichen Anforderungen stehen. <sup>5</sup>Die Rechtsverordnung bedarf der Zustimmung des Deutschen Bundestages. <sup>6</sup>**Der Deutsche Bundestag kann diese Zustimmung davon abhängig machen, ob Änderungswünsche übernommen werden.** <sup>7</sup>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.
- (6) Durch Rechtsverordnung legt die Bundesregierung die jährlich in grundsätzlich gleichmäßigen Schritten absinkenden zulässigen Jahresemissionsmengen der einzelnen Sektoren im Jahr 2024 für die Jahre 2031 bis 2040 und im Jahr 2034 für die Jahre 2041 bis 2045 fest. Diese Jahresemissionsmengen müssen im Einklang stehen mit der Erreichung der nationalen Klimaschutzziele dieses Gesetzes, mit den jährlichen Minderungszielen gemäß Absatz 1 Satz 6 und 7 und den unionsrechtlichen Anforderungen. Dabei ist sicherzustellen, dass in jedem Sektor deutliche Reduzierungen der Treibhausgase erreicht werden. Die zulässigen Jahresemissionsmengen gelten, soweit nicht auf der Grundlage des § 4 Absatz 7 eine abweichende Regelung getroffen wird. Rechtsverordnungen nach Satz 1 bedürfen der Zustimmung des Deutschen Bundestages. 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. **(aufgehoben)**
- (7) Die Bundesregierung wird dem Deutschen Bundestag im Jahr 2028 einen Bericht zum Stand und zur weiteren Entwicklung der CO<sub>2</sub>-Bepreisung innerhalb der Europäischen Union sowie zu technischen Entwicklungen vorlegen. In dem Bericht wird die Bundesregierung auch untersuchen, ob in der Zeit ab dem Jahr 2031 im Lichte dieser Entwicklungen auf die Zuweisung von zulässigen Jahresemissionsmengen für einzelne Sektoren verzichtet werden kann. In diesem Fall legt die Bundesregierung einen entsprechenden Gesetzgebungsvorschlag vor.

[...]

## § 8

### Sofortprogramme bei Überschreitungen des Jahresemissionsmengen

- (1) <sup>1</sup>Weisen die Emissionsdaten nach § 5 Absatz 1 und 2 eine Überschreitung der zulässigen Jahresemissionsmenge für einen Sektor in einem Berichtsjahr aus, so legt das nach § 4 Absatz 4 zuständige Bundesministerium der Bundesregierung innerhalb von drei Monaten zehn Tagen nach der Vorlage der Bewertung der Emissionsdaten durch den Expertenrat für Klimafragen nach § 11 Absatz 1 ein Sofortprogramm für den jeweiligen Sektor vor, das die Einhaltung der Jahresemissionsmengen des Sektors für die folgenden Jahre sicherstellt. <sup>2</sup>**Das Sofortprogramm kann sich insbesondere an den Notfallmaßnahmen im Sinne des § 8b Abs. 1 S. 2 orientieren.**
- (2) <sup>1</sup>Die Bundesregierung berät über die zu ergreifenden Maßnahmen im betroffenen Sektor oder in anderen Sektoren oder über sektorübergreifende Maßnahmen und beschließt diese **schnellstmöglich innerhalb von drei Wochen.** <sup>2</sup>Dabei kann sie die bestehenden Spielräume der Europäischen Klimaschutzverordnung berücksichtigen und die Jahresemissionsmengen der Sektoren gemäß § 4 Absatz 5 ändern. <sup>2</sup>Vor Erstellung der Beschlussvorlage über die Maßnahmen sind dem Expertenrat für Klimafragen die den Maßnahmen zugrunde gelegten Annahmen zur Treibhausgasreduktion zur Prüfung zu übermitteln. <sup>3</sup>Das Prüfungsergebnis wird der Beschlussvorlage beigelegt.
- (3) <sup>1</sup>Die Bundesregierung unterrichtet den Deutschen Bundestag über die beschlossenen Maßnahmen. <sup>2</sup>**Dabei hat zudem der jeweils verantwortliche Minister die dem Sofortprogramm zu Grunde liegenden Maßnahmen im Parlament darzustellen und auf Fragen der Abgeordneten zu antworten.** <sup>3</sup>**Insbesondere sind die Gründe für die Notwendigkeit des Sofortprogrammes durch den jeweils zuständigen Minister darzulegen.**
- (4) Für den Sektor Energiewirtschaft sind die Absätze 1 bis 3 beginnend mit dem Berichtsjahr 2023 im Turnus von drei Jahren entsprechend anzuwenden.

## Abschnitt 3

### Klimaschutzplanung

## § 9

### Klimaschutzprogramme

- (1) <sup>1</sup>Die Bundesregierung beschließt mindestens nach jeder Fortschreibung des Klimaschutzplans ein Klimaschutzprogramm; darüber hinaus wird bei Zielverfehlungen eine Aktualisierung des bestehenden Klimaschutzprogramms um Maßnahmen nach § 8 Absatz 2 vorgenommen. <sup>1</sup>**Die Bundesregierung überprüft ein Jahr nach der Konstituierung eines neuen Bundestages sowie im Falle einer entsprechenden Stellungnahme des Expertenrates das Klimaschutzprogramm mit Blick auf die Erreichung der Netto-Treibhausgasneutralität im Jahr 2035 sowie der Einhaltung des Emissionsrestbudgets von 3 Gigatonnen und passt es gegebenenfalls an.** <sup>2</sup>Jedenfalls nach jeder Fortschreibung des Klimaschutzplans erfolgt ein Beschluss eines neuen Klimaschutzprogramms. <sup>3</sup>In jedem Klimaschutzprogramm legt die Bundesregierung folgende Inhalte fest:
  - a) Die Maßnahmen die sie unter Berücksichtigung des jeweils aktuellen Klimaschutz-Projektionsberichts nach § 10 Absatz 2 zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele in den einzelnen Sektoren ergreifen wird;
  - b) Die Maßnahmen die sie zur Erreichung der Ziele nach 3a ergreifen wird;
  - c) Die Notfallmaßnahmen im Sinne des § 8b Absatz 1 Satz 2, die zu ergreifen wären, wenn der Fall des § 8 Abs. 1 eintritt;
  - d) Bei Zielverfehlungen, eine Aktualisierung des bestehenden Klimaschutzprogramms um Maßnahmen nach § 8 Absatz 2, soweit diese nicht schon in den Notfallmaßnahmen enthalten waren;

**e) Eine globale Klimastrategie unter Einschluss einer globalen Finanzstrategie.**

In jedem Klimaschutzprogramm legt die Bundesregierung unter Berücksichtigung des jeweils aktuellen Klimaschutz-Projektionsberichts nach § 10 Absatz 2 fest, welche Maßnahmen sie zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele in den einzelnen Sektoren ergreifen wird.<sup>4</sup> Maßgeblich für die Maßnahmen nach Satz 2 **in diesem Absatz** ist die Einhaltung der nach § 4 **in Verbindung mit Anlage 2** festgelegten zulässigen Jahresemissionsmengen.<sup>7</sup> Zudem legt die Bundesregierung fest, welche Maßnahmen sie zur Erreichung der Ziele nach § 3a ergreifen wird.

- (2) <sup>1</sup>Das Klimaschutzprogramm wird spätestens im Kalenderjahr **sechs Monate** nach der Fortschreibung des Klimaschutzplans **dem Anlass im Sinne des Abs. 1 Satz 1 oder Satz 2** beschlossen.  
<sup>2</sup>Die nach § 4 Absatz 4 für die Sektoren zuständigen Bundesministerien schlagen innerhalb von sechs drei Monaten nach Fortschreibung des Klimaschutzplans Maßnahmen vor, die geeignet sind, die in den jeweiligen Sektoren erforderlichen zusätzlichen Treibhausgasminderungen zu erzielen.  
<sup>3</sup>Die Maßnahmenvorschläge enthalten neben wissenschaftlichen Abschätzungen zu den voraussichtlichen Treibhausgasminderungswirkungen auch wissenschaftliche Abschätzungen zu möglichen ökonomischen, sozialen und weiteren ökologischen Folgen.  
<sup>4</sup>Diese Abschätzungen schließen soweit möglich auch Auswirkungen auf die Beschäftigungsentwicklung, die Wirtschaftsstruktur, die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse auch im ländlichen Raum sowie Effizienz des Einsatzes von natürlichen Ressourcen ein.  
**<sup>5</sup>Dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit kommt dabei ein Initiativrecht zu.**  
<sup>6</sup>Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit ermittelt zudem in Abstimmung mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie die voraussichtliche Treibhausgasgesamt-minderungswirkung der vorgeschlagenen Maßnahmen.
- (3) <sup>1</sup>Für jedes Klimaschutzprogramm bezieht die Bundesregierung in einem öffentlichen Konsultationsverfahren Länder, Gemeinden, Gemeindeverbände, Wirtschaftsverbände und zivilgesellschaftliche Verbände, **den Klimarat im Sinne des § 13** sowie die Wissenschaftsplattform Klimaschutz und wissenschaftliche Begleitgremien der Bundesregierung ein.  
**<sup>2</sup>Das Konsultationsverfahren nach Satz 1 hat sich an dem Konsultationsverfahren für den Klimaschutzplan nach den §§ 8c bis 8j zu orientieren.**
- (4) **<sup>1</sup>Der Bundestag muss dem Klimaschutzprogramm zustimmen. <sup>2</sup>Zu diesem Zweck ist dem Bundestag auch gegebenenfalls die Fortschreibung des Klimaschutzplanes zuzuleiten. <sup>3</sup>Hat sich der Deutsche Bundestag nach Ablauf von sechs Sitzungswochen seit Eingang des Klimaschutzprogrammes nicht mit ihm befasst, gilt seine Zustimmung zu dem bis dahin unveränderten Klimaschutzprogramm als erteilt. <sup>4</sup>Innerhalb von 12 Monaten nach der Zustimmung des Bundestags zum Klimaschutzprogramm ist der Bundestag dazu aufgerufen, ein Artikelgesetz zu beschließen, in dem die zur Umsetzung des Klimaschutzprogrammes notwendigen Gesetze und Gesetzesänderungen dargelegt werden.**

## Begründung

### § 3 Abs. 1 und 2

Die Bundesrepublik Deutschland geht angesichts des Potentials, dass die ökologisch kritische Grenze von 1,5 Grad Celsius bereits innerhalb der nächsten fünf Jahren zumindest monatsweise überschritten werden könnte, von der Notwendigkeit einer Netto-Treibhausgasneutralität bis zum Jahre 2035 aus. Dem IPCC-Report aus dem Jahr 2021 zufolge, werden 1,5 Grad zwischen den Jahren 2021 und 2040 erreicht werden, Mittelwert: 2030. Somit ist für das Ziel die Erderwärmung auf 1,5 Grad zu begrenzen, einer Netto-Treibhausgasneutralität 2035 notwendig. Maßgeblich sind letztlich jedoch nicht abstrakte Zielwerte, sondern die konkreten Emissionsmengen, die noch in die Atmosphäre abgegeben werden können, um die 1,5-Grad-Grenze einzuhalten. Dies setzt die Festlegung des Deutschland ab dem 01.01.2022 noch verbleibenden Emissionsbudgets voraus. Das verbleibende Emissionsrestbudget Deutschlands beträgt 3 Gigatonnen (GT) Treibhausgasemissionen. Bei der Verteilung wird das am 1. Januar 2016 bestehende globale Restbudget gleichmäßig nach Bevölkerung verteilt. Wenn ab 2020 noch 400 Gigatonnen zur Verfügung stehen sollen, dann dürfen ab dem 1. Januar 2016 nicht mehr als 563 Gigatonnen ausgestoßen werden. Deutschland dürfte nach Anteil an der Weltbevölkerung 6,3 Gigatonnen davon einnehmen. Zusammen mit den anderen Treibhausgasen könnten sogar 7,9 Gigatonnen ausgestoßen werden. Dieses Budget wird im Moment in rasender Geschwindigkeit aufgebraucht. Danach, bleiben ab dem 01.01.2022 nur noch 3,0 Gigatonnen übrig.

Die bisher in § 3 Absatz 1, 2 genannten Zielsetzungen gingen indessen von der Jahresgrenze 2045 zur Erreichung der Netto-Treibhausgasneutralität aus. Ein konkretes Emissionsbudget wurde nicht genannt. Viel mehr enthielt § 3 Abs. 1 prozentuale mittelfristige Ziele für die Jahre 2030 und 2040. Aufgrund des Auftrages des Bundesverfassungsgerichts, dass der Gesetzgeber bei der Festlegung der Klimaschutzziele durch Art. 20a GG und damit naturwissenschaftliche Erkenntnisse begrenzt ist, kann dies vor dem Hintergrund der jüngsten IPCC-Berichte als nicht mehr ausreichend angesehen werden. Die IPCC-Berichte sind zwar auch mit rechnerischen Unsicherheiten behaftet.

Vor dem Hintergrund der grundsätzlichen Irreversibilität der Folgen des Ausstoßes von Treibhausgasemissionen ist jedoch im Zweifel den strengeren Maßgaben der IPCC-Berichte zu folgen. Dies insbesondere auch deshalb, weil selbst die IPCC-Berichte nicht alle klimarelevanten Emissionsfaktoren berücksichtigen. So wird im aktuellen Bericht des IPCC aus dem Jahr 2021 etwa das Risiko des Auftauens von Permafrostböden nicht berücksichtigt. Insoweit gilt es klarzustellen, dass sich Deutschland im Einklang mit internationalen Vereinbarungen strengeren Zielen als der Klimaneutralität im Jahr 2050 oder 2045 unterwirft. Diese strengeren Ziele konkretisieren nun einfachgesetzlich den verfassungsrechtlichen Auftrag aus Art. 20a GG. Der Gesetzgeber hat nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Treibhausgasminderungswege grundrechtskonform vorzuzeichnen. Die Nennung konkreter Treibhausgasmengen ist dabei aufgrund der klareren Zielrichtung grundsätzlich der Vorgabe von prozentualen Minderungszielen vorzuziehen. Die Festlegung des Deutschland ab dem 01.01.2022 noch verbleibenden Emissionsrestbudgets kann auf Basis der grundrechtlichen Relevanz dieser Entscheidungen nicht der Bundesregierung überlassen bleiben. Insoweit ist zunächst das Deutschland ab dem 01.01.2022 noch zu verbleibende Emissionsrestbudget von 3 Gigatonnen Treibhausgasemissionen zu verankern.

Von Verfassungswegen ist der Gesetzgeber aufgrund der verfassungsrechtlichen Konkretisierung des Klimaschutzziels nach Art. 20a GG bereits verpflichtet, die gesetzten Klimaschutzmaßnahmen regelmäßig anhand des wissenschaftlichen Diskurses auf ihre Wirksamkeit hin zu überprüfen. Dies gilt somit auch für die Festsetzung des Emissionsrestbudgets in § 3. Insoweit gilt es, in § 3 klarzustellen, dass dieses Emissionsrestbudget mindestens alle drei Jahre oder auf Basis einer Stellungnahme des Expert:innenrates für Klimafragen auf ihre Wirksamkeit im Hinblick auf das Ziel der Begrenzung des Anstiegs der globalen Durchschnittstemperatur auf möglichst unter 1,5 Grad durch den Bundestag zu überprüfen sind.

Die Grundlage hierfür kann der Expertenrat für Klimafragen auf Basis einer Stellungnahme nach § 12 Abs. 6 S. 4 Nr. 6 bereiten. Das Ergebnis der Überprüfung ist zu veröffentlichen. Auf diese Weise können die in Mengen ausgedrückten Ziele noch innerhalb einer Legislatur überprüft und das Ergebnis der Überprüfung in die nächsten Koalitionsverhandlungen einfließen. Zudem bilden sie eine Grundlage und Triebfeder für die Überprüfung des Klimaschutzplans durch die Bundesregierung. Die Überprüfung der Emissionsmengen muss demnach vor dem Beginn der Überprüfung des Klimaschutzplans abgeschlossen sein. Entsprechend der expliziten Nennung des Emissionsrestbudgets wurde zugleich die Überschrift angepasst.

Auf eine Legaldefinition des Deutschland ab dem 01.01.2022 noch verbleibenden Emissionsrestbudgets wurde bewusst verzichtet, um durch die Wiederholung der Zahl von, 3 Gigatonnen die Dringlichkeit des gesetzlichen Auftrags hervorzuheben.

### **§ 3 Abs. 2**

Ausdrücklich ist das verfassungsrechtlich geforderte neue Ziel der Netto-Treibhausgasneutralität im Jahr 2035 zu nennen. Es wird explizit nachrangig zur absoluten Begrenzung durch das Emissionsrestbudgets genannt. Dies verdeutlicht die vorrangige Bedeutung der Einhaltung des Emissionsrestbudgets vor der abstrakten Zielmarke der Klimaneutralität im Jahr 2035. Gleichzeitig folgt daraus, dass bereits nach dem Jahr 2035 negative Emissionen erreicht werden sollen. Dieses Ziel konkretisiert ebenso wie das Emissionsrestbudget in Absatz 1 den verfassungsrechtlichen Auftrag im Sinne des Art. 20a GG.

### **§ 3 Abs. 3**

Mit der Begrenzung der Auslandsaktivität wird sichergestellt, dass Deutschland auch den eigenen nationalen Beitrag zur Senkung der Treibhausgasemissionen leistet gleichzeitig aber die Einhaltung seines Emissionsrestbudgets garantieren kann. Das Deutschland ab dem 01.01.2022 noch verbleibende Emissionsrestbudget beträgt 3 Gigatonnen. Dieses Budget wäre bei ungehindertem Fortschreiten der heutigen Emissionen bereits im Jahr 2025 aufgebraucht. Um einen vom Bundesverfassungsgericht geforderten, grundrechtskonformen Weg des Übergangs in eine klimaneutrale Gesellschaft in Deutschland zu gewährleisten wird Deutschland bis zum Jahr 2035 jedoch noch 4,9 Gigatonnen Treibhausgase emittieren. Demnach wird Deutschland sein Emissionsrestbudget um 1,9 Gigatonnen Treibhausgase überschreiten. Diese zusätzliche Menge muss durch Maßnahmen des internationalen Ausgleichs im Ausland ausgeglichen werden.

### **§ 4 Abs. 1**

Auf Grundlage der Einführung eines Deutschland ab dem 01.01.2022 noch verbleibenden Emissionsrestbudgets von 3 Gigatonnen Treibhausgasen erfolgt nun in § 4 in Verbindung mit Anlage 2 zu diesem Gesetz die Verteilung des Emissionsrestbudgets auf die einzelnen Sektoren. Dies erfolgt bis zum Jahr 2035. Im Jahr 2035 wird schließlich die Netto-Treibhausgasneutralität erreicht.

Satz 3 dient der Klarstellung, dass es sich bei den im Gesetz genannten Zielen, um Grenzangaben handelt. Eine schnellstmögliche Herbeiführung der Zielangaben ist demnach ausdrücklich zulässig und erwünscht.

Durch das Einfügen des Satzes 4 in § 4 Absatz 1 wird auf den ursprünglich veröffentlichten Referentenentwurf vor dem erstmaligen Inkrafttreten des KSG rekuriert. Die Formulierung der zumindest linearen Senkung gibt dabei an, dass die Senkung der Treibhausgasemissionen zur Einhaltung der Jahresemissionsmengen zumindest einem gleichmäßig verlaufenden Senkungsmuster entsprechen muss. Auf diese Weise wird die Vorhersehbarkeit der Art der Treibhausgasemissionensenkung pro Jahr gestärkt. Dies steht im Einklang mit zwingenden europarechtlichen Verpflichtungen und den Maßgaben des Bundesverfassungsgerichts.

Indem im neuen Satz 5 das Wort „möglichst“ gestrichen wird, werden die Anforderungen angehoben. Mindestens ist eine stetige Senkung vorzunehmen. Stetig steht dabei für eine rückläufige Emissionsmenge. Im Gegensatz zu einer linearen Senkung muss diese also nicht einem gleichmäßig verlaufenden Senkungsmuster entsprechen. Auch dies entspricht den Maßgaben des Bundesverfassungsgerichts.

Die Streichung der Worte „soweit dieses Gesetz darauf Bezug nimmt“ im neuen Satz 6, schafft Klarheit, da zuvor uneindeutig war welche Auswirkungen diese Formulierung auf die Verbindlichkeit der Jahresemissionsmengen hat. Es ist auch kein Grund ersichtlich, warum die Jahresemissionsmengen in einer Hinsicht nicht verbindlich sein sollten. Dies stärkt zugleich die Bedeutung der allgemeinen Klimapflicht im Sinne des § 3b und die Verpflichtung auch von Unternehmen ihre Emissionen in Relation zum Deutschland noch verbleibenden Emissionsrestbudget zu verringern.

Um ein regelmäßiges Monitoring anzuregen, müssen die durch das KSG auf die einzelnen Sektoren verteilten Emissionsmengen ebenfalls spätestens alle drei Jahre oder auf Basis einer Stellungnahme des Expert:innenrates für Klimafragen durch den Gesetzgeber auf Grundlage der Vorarbeit des Umweltbundesamtes unter Einbeziehung des Expert:innenrates für Klimafragen im Hinblick auf das Ziel der Klimaneutralität im Jahr 2035 überprüft und gegebenenfalls angepasst werden. Das Ergebnis der Überprüfung ist zu veröffentlichen. Auf diese Weise kann die Langzeitstrategie in Form des Klimaschutzplans noch innerhalb

einer Legislatur überprüft und das Ergebnis der Überprüfung in die nächsten Koalitionsverhandlungen einfließen. Zudem bilden sie eine Grundlage und Triebfeder für die Überprüfung des Klimaschutzplans durch die Bundesregierung. Die Überprüfung der Emissionsmengen muss demnach vor dem Beginn der Überprüfung des Klimaschutzplans abgeschlossen sein.

Die ehemaligen Sätze 6 und 7 werden aufgehoben, weil die Jahresemissionsmengen der Sektoren bereits durch die Anlage 2 zu diesem Gesetz bis zum Jahr 2035 festgeschrieben sind.

Der ursprüngliche Satz 8 wird ebenfalls aufgehoben soweit in einem später einzufügenden § 16 Klagerechte begründet werden.

#### **§ 4 Abs. 5**

Das Einfügen eines Satzes 2 in Absatz 5 soll verhindern, dass die individuelle Verantwortlichkeit der einzelnen Minister i. S. d. § 4 Abs. 4 Satz 1 dadurch unterlaufen wird, dass die Jahresemissionsmengen angepasst werden können.

Der eingefügte Satz 3 stärkt die Position des Expertenrates für Klimafragen und seiner Stellungnahmen beziehungsweise Prüfungen.

Durch die Änderung in Absatz 5 S. 4 wird noch einmal klargestellt, dass sich die Änderungen der sektoralen Emissionsmengen an dem Emissionsrestbudget von 3 Gigatonnen auszurichten haben, das Deutschland ab dem 01.01.2022 noch zur Verfügung steht.

Der eingefügte Satz 6 rekurriert auf die ursprüngliche Regelung im veröffentlichten Referentenentwurf des KSG. Durch die Möglichkeit des Bundestages unter der Bedingung, dass Änderungswünsche übernommen werden, wird das parlamentarische Abstimmungsverfahren beschleunigt.

#### **§ 4 Abs. 6**

Absatz 6 wird gestrichen, da die Emissionsmengen bereits abschließend bis zum Jahr 2035 in Anlage 2 dieses Gesetzes festgelegt wurden.

#### **§ 4 Abs. 7**

Absatz 7 Satz 2 wird ebenfalls aufgehoben. Der Klimawandel ist angesichts der bereits in die Atmosphäre entlassenen Menge an Treibhausgasen zu weit fortgeschritten, als dass alleine auf marktbasierende Mechanismen zurückgegriffen werden könnte. Dies auch dann, wenn diese gleichermaßen eine Kappung der insgesamt verfügbaren Emissionsmenge vorsehen. Denn zum gegenwärtigen Zeitpunkt kann nicht mehr auf die sich am Markt als optimal ergebende Klimaschutzmaßnahme gewartet werden. Es muss unmittelbar in allen Sektoren gleichzeitig eine Emissionsreduktion und damit eine Umstellung auf eine Netto-Treibhausgasneutralität eingeleitet werden. Aus diesem Grunde bleiben sektorale Emissionsziele – auch als staatliche Leitplanke – unverzichtbar.

#### **§ 8 Abs. 1**

Damit die als Sofortprogramm vorgesehenen Maßnahmen zweckentsprechend schnell ergriffen werden, ist eine kurze Frist für ihre Vorlage vorzusehen. Die Frist ist nicht zu knapp bemessen, da in den Klimaschutzprogrammen bereits Notfallpläne vorgesehen sein müssen, die die notwendigen Sofortprogramme bereits vorwegnehmen.

#### **§ 8 Abs. 2**

Zur Beschleunigung der Ergreifung der erforderlichen Maßnahmen ist die Frist für ihren Beschluss klar festzulegen. Da es sich um ein Sofortprogramm handelt, sind drei Wochen angemessen.

Durch die Betonung der Verantwortlichkeit der einzelnen Ministerien für ihr Ressort werden die Emissionsmengenverschiebungen zwischen den Sektoren um die Einhaltung von Jahresemissionsmengen sicherzustellen wie schon in § 4 Abs. 5 grundsätzlich abgeschafft.

### § 8 Abs. 3

Die in Absatz 3 Satz 2 und 3 dargelegten Pflichten der Minister stellt bereits verfassungsrechtlich bestehende Verantwortlichkeit der einzelnen Ministerien klar und betont die Relevanz parlamentarischer Kontrolle.

### § 9 Abs. 1

Mit den Sätzen 1 und 2 in § 9 Abs. 1 wird das Monitoringverfahren im Hinblick auf das Klimaschutzprogramm konkretisiert. Mit dem festgelegten Turnus orientiert anhand der Legislaturperiode des Parlamentes wird darüber hinaus eine parteiübergreifende Fortführung des Klimaschutzprogrammes sichergestellt. Zudem wird den Stellungnahmen des Expertenrates für Klimafragen höheres Gewicht beigemessen.

Mit der Aufzählung der Inhalte eines Klimaschutzprogrammes in dem neuen Satz 3 wird normtechnische Klarheit geschaffen. Die Aufzählung enthält dabei zwei neue Gesichtspunkte. Erstens in § 8b Absatz 1 Satz 2 legaldefinierte Notfallmaßnahmen. Diese sollen sicherstellen, dass bei einer Überschreitung der Jahresemissionsmengen in einem Sektor bereits entwickelte Maßnahmen vorliegen, die unverzüglich als Sofortmaßnahmen im Sinne des § 8 umgesetzt werden können. Die Listung der Notfallmaßnahmen als Stufenplan gibt eine Priorisierung der jeweiligen Notfallmaßnahmen an, um verschiedenen Eskalationsstufen gerecht werden zu können. Gleichzeitig werden damit die bei der Erstellung des Klimaschutzprogrammes erfolgten Abwägungsprozesse transparenter. Ebenso zeigen die Notfallmaßnahmen allen gesellschaftlichen Akteur:innen frühzeitig auf, welche Maßnahmen noch drohen können, sodass auch diese Akteur:innen zu weitergehenden Klimaschutzmaßnahmen angeregt werden, um einer Überschreitung der Jahresemissionsmengen zu vermeiden.

Zweitens wird das Erfordernis einer globalen Klimastrategie ergänzt. Diese dient dem realistischen Bezug der deutschen Klimaschutzmaßnahmen in die Bewältigung der globalen Klimakrise. Hiervon umfasst sind unter anderem die Unterstützung anderer Staaten beim Ergreifen von Maßnahmen, aber auch umgekehrt Emissionen in anderen Staaten, die kausal auf deutsche Politiken zurückzuführen sind. Die Regelung dient auch der Verankerung einer deutschen Vorbildfunktion im internationalen Vergleich. Ebenso erfasst ist eine globale Finanzstrategie.

### § 9 Abs. 2

Die Anpassungen in Satz 1 und 2 dienen der Beschleunigung des Verfahrens insbesondere unter der Berücksichtigung des schnelleren Ziels der Netto-Treibhausgasneutralität im Jahre 2035 unter Einhaltung des Deutschland noch verbleibenden Emissionsrestbudgets von 3 Gigatonnen Treibhausgasen.

Das einzufügende Initiativrecht des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit bezieht sich auf alle Maßnahmen, die im Klimaschutzprogramm Niederschlag finden können. Auf diese Weise wird verhindert, dass einzelne Ministerien notwendige Maßnahmen in ihrem Verantwortungsbereich im Rahmen der Beschlussfassung zurückhalten.

### § 9 Abs. 3

Für das Konsultationsverfahren zum Klimaschutzprogramm ist aus Gründen der Kohärenz ein ähnliches Verfahren anzuwenden, das nun für den Klimaschutzplan vorgesehen ist. Ein zu konstituierender Klimarat im Sinne des neu einzufügenden § 13 ist als zu beteiligendes Gremium für die Öffentlichkeit zu ergänzen.

### § 9 Abs. 4

Das Zustimmungsverfahren des Bundestages in Absatz 4 dient der Sicherstellung demokratischer Legitimität des Klimaschutzprogrammes, dass ohnehin in Teilen im Hinblick auf die Umsetzung auf den Gesetzgeber angewiesen ist. Insoweit wird die Zustimmung des Parlamentes frühzeitig gesichert.

Die Fiktion der Zustimmung des Bundestages in Absatz 4 Satz 3 entstammt der bereits jetzt bestehenden Formulierung im KSG in § 4 Abs. 6 Satz 6 und dient der Beschleunigung der Prozessabläufe.

Der Aufruf zur Verabschiedung eines Artikelgesetzes innerhalb von 12 Monaten durch den Bundestag in Absatz 4 Satz 4 dient der Sicherstellung der schnellstmöglichen Umsetzung des Klimaschutzprogrammes in demokratisch legitimer Form.