
Sechs Eckpunkte für eine Reform des Klimaschutzgesetzes

**Konsequenzen aus dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts
und der Einigung zum EU-Klimaschutzgesetz**

Dr. Patrick Graichen
Frank Steffe
Mara Marthe Kleiner
Philipp Litz

212/06-I-2021/DE
Version 1.1
Mai 2021

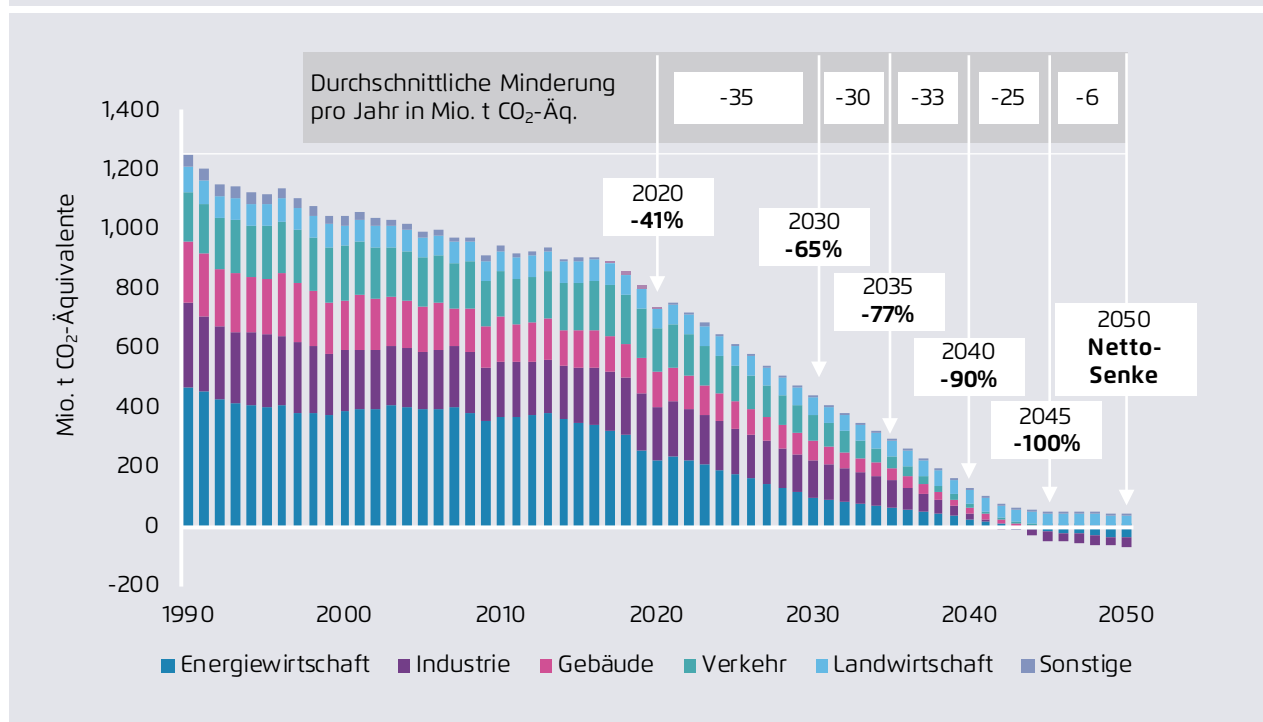
Zusammenfassung

Der April 2021 brachte zwei zentrale klimapolitische Meilensteine, die die künftige deutsche Klimaschutzpolitik maßgeblich verändern werden: Zum einen hat das Bundesverfassungsgericht das Bundes-Klimaschutzgesetz in Teilen für verfassungswidrig erklärt und den Gesetzgeber zu einer Neufassung verpflichtet. Zentral ist dabei der vom Verfassungsgericht aufgestellte Grundsatz der intertemporalen Freiheitssicherung, wonach es verfassungsrechtlich unzulässig ist, wenn die heutige Generation das noch zur Verfügung stehende CO₂-Budget weitgehend aufbraucht und damit den nächsten Generationen radikale Emissionsminderungen aufbürdet und schwerwiegende Freiheitsbeschränkungen aussetzt. Zum anderen haben die EU-Institutionen sich auf ein EU-Klimaschutzgesetz verständigt, das in den kommenden Wochen Gesetzeskraft erlangen wird. Es enthält unter anderem ein höheres EU-2030-Klimaziel, die Maßgabe einer

europaweiten Klimaneutralität bis spätestens 2050 und die Verpflichtung, anschließend für eine Netto-Entnahme von CO₂-Emissionen aus der Atmosphäre zu sorgen. Das Gesetz bindet nicht nur die EU-Institutionen, sondern auch alle Mitgliedstaaten.

Dieses Papier analysiert die Folgen dieser beiden Entscheidungen für das 2019 beschlossene Bundes-Klimaschutzgesetz und legt die notwendigen Änderungsvorschläge für eine Gesetzesnovelle vor, die erforderlich sind, um sowohl das Gesetz verfassungskonform auszugestalten als auch die neuen EU-Vorgaben umzusetzen. Dazu zählen das Prinzip der Klimaneutralität bis 2045, erhöhte Klimaziele für 2030, 2035 und 2040, indikative Sektorenziele bis 2045, sowie stringenter und erweiterte Regelungen beim Nachsteuerungsmechanismus, dem Klimaschutzberücksichtigungsgebot und dem Klima-Expertenrat.

Abbildung Z: Eine gerechte Verteilung der Emissionsreduktionen auf dem Weg zur Klimaneutralität – Vorschlag zur Umsetzung des BVerfG-Beschlusses und des neuen EU-Klimagesetzes



Agora Energiewende (2021) auf Basis Agora Energiewende, Agora Verkehrswende, Stiftung Klimaneutralität: Klimaneutrales Deutschland 2045

Inhalt

Zusammenfassung	1
1. Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zum Klimaschutzgesetz	4
1.1 Gebot der Klimaneutralität und eines Paris-kompatiblen CO ₂ -Budgets Deutschlands	4
1.2 Notwendigkeit der gesetzlichen Festlegung von Klimaschutzzielen nach 2030 aufgrund des Gebots des Freiheitsausgleichs zwischen den Generationen	5
1.3 Notwendigkeit der Erhöhung der 2030-Klimaziele	5
1.4 Notwendigkeit, dass die Klimaschutzziele nach 2030 den Sektoren klare Orientierung bieten	7
1.5 Notwendigkeit der Verschärfung der Nachsteuerungsmechanismen und der Verstärkung der Rolle des Klimaschutzrats	8
2 Die Einigung zum EU-Klimaschutzgesetz	8
3 Die Novelle des Klimaschutzgesetzes	10
3.1 Das Ziel der Klimaneutralität 2045 und der Netto-Negativen Emissionen danach (§ 1)	10
3.2 Erhöhung des 2030-Klimaschutzziels und Einführung neuer Klimaschutzziele für 2035 und 2040 (§ 3)	11
3.3 Sektorziele (§ 4 und Anlage 2)	13
3.4 Nachsteuerung und Sofortprogramm durch CO ₂ -Preis-Automatismus (§ 8)	14
3.5 Stärkung der Rolle des unabhängigen Expertenrats (§11/12):	15
3.6 Einführung eines CO ₂ -Schattenpreises (§ 13)	16
4 Die Notwendigkeit eines Klimaschutz-Sofortprogramms mit zusätzlichen Maßnahmen	17
5 Fazit	19

1. Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zum Klimaschutzgesetz

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem bahnbrechenden Beschluss zum Klimaschutzgesetz vom 24.3.2021 das Gesetz in Teilen für verfassungswidrig erklärt und den Gesetzgeber bis spätestens Ende 2022 zu einer Novelle verpflichtet.¹ Dieser Beschluss umfasst mehrere, wegweisende Feststellungen, die für die künftige Klimapolitik in Deutschland zentral sind.

1.1 Gebot der Klimaneutralität und eines Paris-kompatiblen CO₂-Budgets Deutschlands

Aus Artikel 2 (Schutz des Lebens), Artikel 14 (Schutz des Eigentums) und Artikel 20a (Schutz der Umwelt) des Grundgesetzes folgen Schutzpflichten des Staates. Diese umfassen laut Bundesverfassungsgericht „die Verpflichtung, Leben und Gesundheit vor den Gefahren des Klimawandels, etwa vor klimabedingten Extremwetterereignissen (...), zu schützen“ sowie eine Schutzpflicht „hinsichtlich der Eigentumsgefahren des Klimawandels“. ² Zudem wird als Leitsatz 2e des Beschlusses festgehalten: „Artikel 20a verpflichtet den Staat zum Klimaschutz. Dies zielt auch auf die Herstellung von Klimaneutralität.“

Zudem stellt das oberste Gericht fest, dass der Gesetzgeber seinen grundrechtlichen Schutzauftrag mit Bezug auf das Pariser Klimaschutzabkommen „zulässig dahingehend konkretisiert, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 °C und möglichst auf 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen.“ Diese „verfassungsrechtlich maßgebliche Temperaturschwelle

kann prinzipiell in ein globales CO₂-Restbudget umgerechnet werden, das sich dann auf die Staaten verteilen lässt“ – so auch für Deutschland. Explizit ausgeschlossen wird, dass der Staat „sich seiner Verantwortung (...) durch den Hinweis auf die Treibhausgasemissionen in anderen Staaten entziehen“ kann.³

Deutschland hat insofern nach dem Beschluss die Aufgabe, seinen Beitrag zum Pariser Klimaschutzabkommen und dem noch verfügbaren Restbudget zu definieren und eine faire Lastenverteilung über die Zeit zu definieren. Der hieraus entstehende Reduktionspfad darf dabei keine Probleme einseitig in die Zukunft verschieben (siehe Abschnitt 1.2). In diesem Zusammenhang zitiert das Bundesverfassungsgericht mehrfach das vom Sachverständigenrat für Umweltfragen hergeleitete Restbudget von 6,7 Gigatonnen CO₂, das Deutschland ab 2020 aus globalen Gerechtigkeitsgründen für die Begrenzung der Erderwärmung auf 1,75 °C noch zustünde – und das auf Basis der zulässigen Emissionsmengen des Klimaschutzgesetzes bis 2030 weitestgehend aufgebraucht sei. Es kommt daher zu dem Ergebnis: „Das verbleibende Restbudget mit den getroffenen Regelungen eingehalten werden kann, erscheint (...) nicht gewiss.“ Nur aufgrund der noch bestehenden wissenschaftlichen Unsicherheiten bei der Berechnung dieses Restbudgets, dem Verweis auf den Spielraum zwischen 1,75 °C und 2 °C (der ein höheres CO₂-Restbudget erlauben würde) und des noch offenen Minderungspfads nach 2030 kann das Bundesverfassungsgericht „derzeit nicht“ feststellen, „dass der Gesetzgeber seinen verfassungsrechtlichen

¹ Vgl. Bundesverfassungsgericht (2021): Verfassungsbeschwerden gegen das Klimaschutzgesetz teilweise erfolgreich, Pressemitteilung Nr. 31/2021 vom 29. April 2021, verfügbar unter <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/bvg21-031.html>

² Alle Zitate aus der Pressemitteilung des Bundesverfassungsgerichts, Quelle entsprechend Fußnote 1.

³ Alle Zitate aus der Pressemitteilung des Bundesverfassungsgerichts, Quelle entsprechend Fußnote 1.

Entscheidungsspielraum überschritten hat.“⁴ Dabei ist zu beachten, dass der Sachverständigenrat für Umweltfragen in seinem letzten Jahresgutachten 2020 zu dem Ergebnis kommt, dass das „Treibhausgasbudget, das sich gemäß der aktuellen nationalen Klimaschutzziele ergäbe, nahezu doppelt so groß ist wie das CO₂-Budget, das nach der Rechnung des Sachverständigenrats zur Erfüllung des Pariser Klimaabkommens für Deutschland angemessen ist. Somit wäre die Erfüllung der nationalen Klima- und Sektorziele bei weitem nicht ausreichend, um den deutschen Beitrag für die Einhaltung der Pariser Klimaziele zu leisten.“⁵

Erste Konsequenz: Da das Klimaschutzgesetz das Ziel der Klimaneutralität nur vage in der Präambel formuliert, aber keinen glaubhaften, mit Zielen unterlegten Pfad zur Klimaneutralität beinhaltet, muss an dieser Stelle entsprechend nachgebessert werden. Zudem spricht angesichts des sehr knappen globalen Budgets und der Stellungnahme des Sachverständigenrats für Umweltfragen viel dafür, dass die insgesamt von Deutschland noch ausgestoßenen CO₂-Mengen (CO₂-Budget Deutschlands) deutlich reduziert werden müssen – durch eine Erhöhung der Klimaziele und/oder ein Vorziehen des Ziels der Klimaneutralität vor 2050.

1.2 Notwendigkeit der gesetzlichen Festlegung von Klimaschutzzielen nach 2030 aufgrund des Gebots des Freiheitsausgleichs zwischen den Generationen

Das Bundesverfassungsgericht fordert eine „inter-temporale Freiheitssicherung“ auf dem Weg zur Klimaneutralität. Eine „einseitige Verlagerung der

durch Art. 20a GG aufgegebenen Treibhausgasmin-derungslast in die Zukunft“ ist unzulässig, der „Gesetzgeber hätte Vorkehrungen zur Gewährleistung eines freiheitsschonenden Übergangs in die Klimaneutralität treffen müssen.“ Denn: „Vorschriften, die jetzt CO₂-Emissionen zulassen, begründen eine unumkehrbar angelegte rechtliche Gefährdung künftiger Freiheit“, weil der „CO₂-relevante Freiheitsgebrauch“ eben durch das CO₂-Restbudget begrenzt ist. „Verfassungsrechtlich unerlässlich“ ist dafür, „dass weitere Reduktionsmaßgaben rechtzeitig über das Jahr 2030 hinaus und zugleich hinreichend weit in die Zukunft hinein festgelegt werden.“ Diese müssen „aufgrund der verfassungsrechtlichen Anforderungen aus Art. 80 Abs. 1 und dem Grundsatz des Gesetzesvorbehalts“ vom Gesetzgeber selbst bestimmt werden (oder zumindest müsste das Gesetz der Bundesregierung deutlich konkretere Maßgaben vorgeben, wie diese Ziele berechnet werden und zudem müsste dies deutlich vor 2025, wie bislang im Gesetz vorgesehen, erfolgen).⁶

Zweite Konsequenz: Da das Klimaschutzgesetz bislang keine Klimaschutzziele nach 2030 festlegt, muss eine Novelle des Klimaschutzgesetzes Ziele für den Zeitraum ab 2030 bis zur Klimaneutralität festlegen.

1.3 Notwendigkeit der Erhöhung der 2030-Klimaziele

Aus dem entwickelten Leitsatz der „inter-temporalen Freiheitssicherung“ folgert das Bundesverfassungsgericht zudem, dass „nicht einer Generation zugestanden werden [darf], unter vergleichsweise milder Reduktionslast große Teile des CO₂-Budgets zu verbrauchen, wenn damit zugleich den nachfolgenden

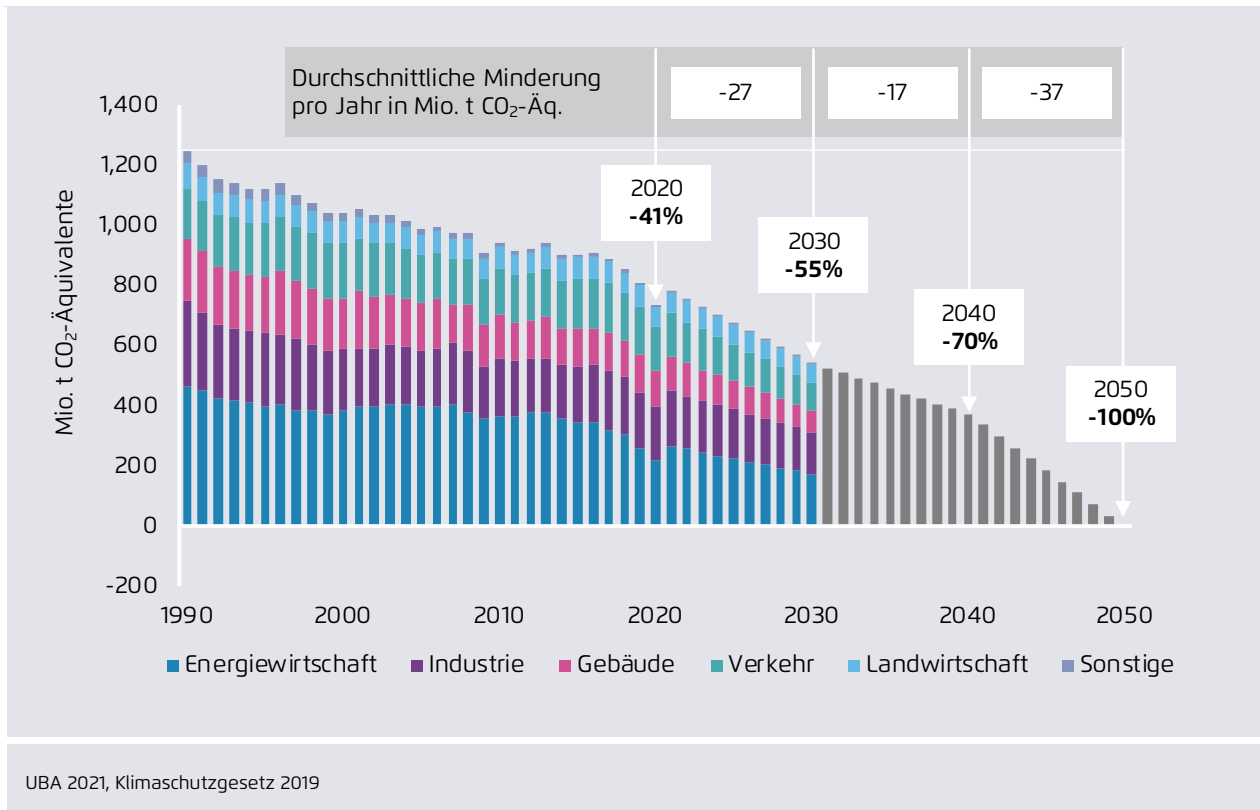
⁴ Zitate aus: BVerfG (2021): Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, Rn. 230-237.

⁵ Sachverständigenrat für Umweltfragen (2020): Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa. Umweltgutachten 2020, S. 55, verfügbar unter

https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2016_2020/2020_Umweltgutachten_Entschlossene_Umweltpolitik.pdf

⁶ Alle Zitate aus der Pressemitteilung des Bundesverfassungsgerichts, Quelle entsprechend Fußnote 1.

Abbildung 1: Die Logik des bisherigen Klimaschutzgesetzes 2019: Historische Treibhausgasemissionen 1990-2020 sowie Ziele für 2030, 2040 und 2050



Generationen eine radikale Reduktionslast überlassen und deren Leben umfassenden Freiheitseinbußen ausgesetzt würde.“ Das Bundesverfassungsgericht schlussfolgert daraus zwar nicht direkt, dass das aktuelle 2030-Klimaschutzziel von -55 Prozent Treibhausgasemissionen gegenüber 1990 verfassungswidrig ist, sondern kann nur „derzeit nicht feststellen“, dass die 2030-Ziele das verfassungsrechtliche Klimaschutzgebot aus Artikel 20a verletzen. Zugleich weist es darauf hin, dass durch die aktuell zulässigen Emissionsmengen von 2021 bis 2030 „das vom Sachverständigenrat für Umweltfragen auf der Grundlage der Schätzungen des IPCC ermittelte Restbudget für Deutschland auf Basis der aktuellen Klimaschutzziele bis zum Jahr 2030

⁷ Alle Zitate aus der Pressemitteilung des Bundesverfassungsgerichts, Quelle entsprechend Fußnote 1. Vgl. auch die Rn. 151 sowie 236 des Beschlusses.

weitgehend aufgebraucht“ würde. Lediglich die „derzeit in der Berechnung des Restbudgets enthaltenen Unsicherheiten [bilden] keine hinreichende Grundlage für eine verfassungsgerichtliche Beanstandung“ des aktuellen 2030-Ziels und des Pfads von 2021 bis dahin.⁷

Dies würde sich aber ändern, sobald der Reduktionspfad von 2030 bis 2050 bekannt würde. Der bisher geplante Reduktionspfad der Bundesregierung sieht nämlich vor, dass nach 2030 die Treibhausgasemissionen bis 2040 um 70 Prozent gegenüber 1990 sinken, um dann bis 2050 auf das Niveau der Treibhausgasneutralität zu sinken.⁸ Dieser Pfad würde eindeutig der Vorgabe des

⁸ Vgl. sowohl Bundesumweltministerium (2016): Klimaschutzplan 2050. Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung; sowie der ursprüngliche Vorschlag des Bundesumweltministeriums zu den Zielen im Klimaschutzgesetz, Schwarz/Meier (2019): Das steht

Bundesverfassungsgerichts widersprechen, da in der Dekade 2020–2030 die Emissionen um 20 Prozentpunkte von –35 Prozent auf –55 Prozent sinken müssten (entspricht 270 Mio. t CO₂-Äq), in der Dekade von 2030 bis 2040 wären es 15 Prozentpunkte (von –55 Prozent auf –70 Prozent, entspricht 187 Mio. t CO₂-Äq). In der dritten Dekade von 2040 bis 2050 müssten die Emissionen dann aber unverhältnismäßig stark sinken, nämlich um 30 Prozentpunkte von –70 Prozent auf –100 Prozent – eine Minderung um 375 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente.

Aus der Gesamtschau des Beschlusses ist daher klar, „dass eine Neuregelung nur bezogen auf die Jahre ab 2030 nicht reichen kann. Denn eine faire Verteilung der Emissionen, die auf die Generationen verteilt werden können, kann die Zeit bis 2030 nicht aussparen, denn andernfalls gibt es ja gar nicht mehr genug zu verteilen.“⁹

Dritte Konsequenz: Die Klimaschutzziele für 2030 im Klimaschutzgesetz müssen im Rahmen einer Novelle erhöht werden, die jahresscharfen Emissionsmengen von 2021 bis 2030 entsprechend abgesenkt werden.

1.4 Notwendigkeit, dass die Klimaschutzziele nach 2030 den Sektoren klare Orientierung bieten

Das Klimaschutzgesetz hat jahresscharfe Sektor-Klimaschutzziele bis 2030. Das

Bundesverfassungsgericht verlangt nun, einen zumindest ähnlichen Ansatz auch nach 2030 fortzuführen. Denn die für den Zeitraum nach 2030 neuen „Jahresemissionsmengen und Reduktionsmaßgaben [müssen] so differenziert festgelegt werden, dass eine hinreichend konkrete Orientierung entsteht. Erst dies erzeugt den erforderlichen Planungsdruck, weil nur so erkennbar wird, dass und welche Produkte und Verhaltensweisen im weitesten Sinne schon bald erheblich umzugestalten sind. Wenn im Einzelnen konkret erkennbar ist, dass, wann und wie die Möglichkeit endet, Treibhausgas zu emittieren, wächst die Wahrscheinlichkeit, dass klimaneutrale Technologien und Verhaltensweisen diesem Entwicklungspfad entsprechend zügig etabliert werden.“¹⁰

Der Gesetzgeber kann zur Schaffung des erforderlichen Planungshorizonts aber auch andere Regelungstechniken als Sektorziele wählen, sofern sie geeignet sind.¹¹ Aber er betont die Bedeutung der konkreten Orientierung, unter anderem am Beispiel des Verkehrssektors: „Legte der Gesetzgeber beispielsweise frühzeitig konkret fest, dass dem Verkehrssektor ab einem bestimmten Zeitpunkt nur noch geringe jährliche Emissionsmengen zur Verfügung stehen, könnte dies Anreiz und Druck für die Entwicklung und Verbreitung alternativer Techniken und der dafür erforderlichen Infrastruktur entfalten.“¹² Solche Sektor-Vorgaben schließen Verrechnungsmöglichkeiten, wie sie das

in Schulzes Entwurf zum Klimaschutzgesetz, Klimareporter.de vom 21.2.2019, verfügbar unter <https://www.klimareporter.de/deutschland/das-steht-in-schulzes-entwurf-zum-klimaschutzgesetz>, Entwurf dokumentiert unter <https://www.klimareporter.de/images/dokumente/2019/02/ksg.pdf>

⁹ Vollmer, Miriam (2021): Wie teilen wir den Freiheitsvorrat? Zur Entscheidung v. 24.04.2021, Blog „Recht Energisch“, verfügbar unter [https://recht-](https://recht-energisches.de/2021/04/30/klimaurteil-v-29-04-2021-1-bvr-2656-18-u-a/)

[energisches.de/2021/04/30/klimaurteil-v-29-04-2021-1-bvr-2656-18-u-a/](https://www.klimareporter.de/deutschland/das-steht-in-schulzes-entwurf-zum-klimaschutzgesetz)

¹⁰ BVerfG (2021): Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18, Rn. 254.

¹¹ Vgl. BVerfG (2021): Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18, Rn. 251.

¹² Weiter wird argumentiert: „Die frühzeitige Erkennbarkeit einer Verteuerung und Verknappung CO₂-relevanter Mobilität könnte etwa auch dazu führen, dass

Klimaschutzgesetz aktuell schon kennt, nicht aus, „solange die Emissionen insgesamt weiter sinken.“¹³

***Vierte Konsequenz:** Auch die Klimaschutzziele nach 2030 müssen den Sektoren klare Orientierungen für ihre noch verfügbaren CO₂-Mengen beziehungsweise Klimaneutralitäts-Entwicklungspfade geben. Allgemeine Zielvorgaben für das deutsche Treibhausgasniveau reichen nicht aus.*

1.5 Notwendigkeit der Verschärfung der Nachsteuerungsmechanismen und der Verstärkung der Rolle des Klimaschutzrats

Der vom Bundesverfassungsgericht entwickelte Anspruch der „intertemporalen Freiheitssicherung“, wonach die aktuelle Generation nicht große Teile des noch verfügbaren CO₂-Budgets zulasten späterer Generationen verbrauchen darf, hat nicht nur Konsequenzen für die Klimaschutzziele, sondern auch für die Regeln, die für ihre Einhaltung sorgen sollen. Denn es nutzt späteren Generationen wenig, wenn etwa für die 2020er Jahren ehrgeizige Klimaschutzziele formuliert werden, diese jedoch nicht erreicht werden. Denn auch dann würde ein großer Teil des CO₂-Budgets verbraucht.

Derzeit sieht das Klimaschutzgesetz bei einem Nichterreichen der Klimaschutzziele keine unmittelbaren Konsequenzen in Form von wirkungsvolleren Klimaschutzmaßnahmen vor. Bei einem Überschreiten der Emissionsmengen muss das zuständige Bundesministerium der Bundesregierung

grundlegende Entscheidungen und Entwicklungen zu Berufs- und Arbeitsplatzwahl oder zur Gestaltung von Arbeits- und Geschäftsabläufen rechtzeitig so getroffen und eingeleitet würden, dass sie von vornherein weniger Mobilität erforderten. Würde dann der festgelegte Zeitpunkt erreicht, könnte das CO₂-Budget des Verkehrssektors verringert werden, ohne damit Freiheiten erheblich zu verkürzen.“ BVerfG (2021): Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, Rn. 249.

Vorschläge für ein Sofortprogramm machen, die Bundesregierung soll dieses dann „schnellstmöglich“ beschließen, wobei der Expertenrat für Klimafragen die Maßnahmen zu prüfen hat. Diese Regelungen sind insgesamt als recht schwach einzustufen.

***Fünfte Konsequenz:** Das Klimaschutzgesetz muss wirksame Mechanismen enthalten, die die Einhaltung der Emissionsobergrenzen garantieren, da sonst das CO₂-Budget späterer Generationen beeinträchtigt wird.*

2 Die Einigung zum EU-Klimaschutzgesetz

Am 21. April 2021 erfolgte der erfolgreiche Abschluss der Verhandlungen zwischen dem Europäischen Rat und dem Europäischen Parlament zum Europäischen Klimaschutzgesetz,¹⁴ das in den kommenden Wochen formal beschlossen wird und dann europaweit Rechtskraft erlangt. Darin sind unter anderem folgende Regelungen enthalten:

→ Das europäische Klimaschutzziel für 2030 wird von bisher -40 Prozent auf künftig -55 Prozent Treibhausgasemissionen gegenüber 1990 angehoben. Dabei wird festgelegt, dass das neue -55-Prozent-Ziel ein „Netto-Ziel“ ist, das heißt die CO₂-Aufnahmekapazität von Senken mit beinhaltet. Der weitaus größte Teil des Ziels mit einer Wirkung von mindestens -52,8 Prozent soll dabei aus Maßnahmen zur Treibhausgasreduzierung stammen, der Beitrag der Senken zum EU-2030-

¹³ BVerfG (2021): Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, Rn. 255.

¹⁴ Vgl. Rat der Europäischen Union (2021): Europäisches Klimagesetz: Rat und Parlament erzielen vorläufige Einigung, Pressemitteilung vom 21. April 2021, verfügbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2021/04/21/european-climate-law-council-and-parliament-reach-provisional-agreement/>

- Ziel wird auf 225 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente begrenzt.
- Die Europäische Union als Ganzes ist *spätestens* 2050 klimaneutral („*Union-wide greenhouse gas emissions and removals of greenhouse gases regulated in Union law shall be balanced within the Union at the latest by 2050, thus reducing emissions to net zero*“). Sowohl die EU-Institutionen als auch die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, hierfür die geeigneten Maßnahmen zu beschließen.
 - Nach Erreichen der Klimaneutralität soll Europa klimapositiv sein, das heißt netto CO₂ aus der Atmosphäre entfernen („*the Union shall aim to achieve negative emissions thereafter*“). Der Grund hierfür ist das – in den Erwägungsgründen zum Gesetz ausdrücklich erwähnte – Ziel im Pariser Klimaschutzabkommen, die Erderwärmung auf möglichst 1,5 Grad zu begrenzen. Viele Szenarien zeigen, dass hierfür netto-negative Emissionen nötig sein werden.
 - Die EU-Kommission muss bis spätestens 2024 einen Vorschlag für das Klimaschutzziel 2040 vorlegen und dabei ein CO₂-Budget für den Zeitraum 2030 bis 2050 festlegen.
 - Alle Regelungsvorschläge und Budget-Entwürfe, die die EU-Kommission künftig vorlegt, müssen mit den EU-Klimazielen und dem Ziel der Klimaneutralität vereinbar sein.

Deutschland wird sein Klimaziel 2030 und den Pfad bis dahin in Folge der Verschärfung des EU-2030-Klimaziels substanziell verändern müssen, um seinen Beitrag zur Erreichung des neuen EU-Ziels von -55 Prozent leisten zu können. Da die politische

Entscheidung in der EU getroffen worden und das Verfahren zur Festlegung der mitgliedstaatlichen Beiträge bekannt ist, gibt es keinen Grund, die Festlegung nicht sofort zu treffen, um Wirtschaft und Gesellschaft im Sinne des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts so früh wie möglich die erforderlichen Orientierungspunkte zu geben. So erwartet der durch das Klimaschutzgesetz errichtete Expertenrat für Klimafragen, dass das neue Reduktionsziel für 2030 im Vergleich zu 1990 im Bereich von 62-68 Prozent liegen wird.¹⁵ Die vom Bundeswirtschaftsministerium eingerichtete Expertenkommission „Energie der Zukunft“ berechnet als deutschen Beitrag zum erhöhten EU-2030-Klimaschutzziel eine Minderung bis 2030 um 65 Prozent unter das Niveau von 1990.¹⁶

Auch die Studien „Klimaneutrales Deutschland“ sowie „Klimaneutrales Deutschland 2045“ im Auftrag von Agora Energiewende, Agora Verkehrswende und Stiftung Klimaneutralität gehen von einem 2030-Zwischenziel von mindestens -65 Prozent Treibhausgasemissionen als Beitrag Deutschlands zum höheren EU-2030-Klimaziel aus.¹⁷

¹⁵ Expertenrat für Klimafragen (2021): Bericht zur Vorjahres-schätzung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2020, verfügbar unter https://expertenrat-klima.de/content/uploads/2021/04/210415_Bericht_Expertenrat_Klimafragen_2021-2.pdf

¹⁶ Expertenkommission „Energie der Zukunft“ (2021): Stellungnahme zum achten Monitoring-Bericht der Bundesregierung für die Berichtsjahre 2018 und 2019.

¹⁷ Prognos, Öko-Institut, Wuppertal-Institut (2020): Klimaneutrales Deutschland. Studie im Auftrag von Agora Energiewende, Agora Verkehrswende und Stiftung Klimaneutralität; sowie Prognos, Öko-Institut, Wuppertal-Institut (2021): Klimaneutrales Deutschland 2045. Wie Deutschland seine Klimaziele schon vor 2050 erreichen kann. Zusammenfassung im Auftrag von Stiftung Klimaneutralität, Agora Energiewende und Agora Verkehrswende.

3 Die Novelle des Klimaschutzgesetzes

3.1 Das Ziel der Klimaneutralität 2045 und der Netto-Negativen Emissionen danach (§ 1)

Das Klimaschutzgesetz enthält ein lediglich indirektes Bekenntnis zur Klimaneutralität bis 2050. So heißt es in § 1 Bundes-Klimaschutzgesetz:

*„§ 1 Zweck des Gesetzes
Zweck dieses Gesetzes ist es, zum Schutz vor den Auswirkungen des weltweiten Klimawandels die Erfüllung der nationalen Klimaschutzziele sowie die Einhaltung der europäischen Zielvorgaben zu gewährleisten. Die ökologischen, sozialen und ökonomischen Folgen werden berücksichtigt. Grundlage bildet die Verpflichtung nach dem Übereinkommen von Paris aufgrund der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen, wonach der Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 Grad Celsius und möglichst auf 1,5 Grad Celsius gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen ist, um die Auswirkungen des weltweiten Klimawandels so gering wie möglich zu halten, sowie das Bekenntnis der Bundesrepublik Deutschland auf dem Klimagipfel der Vereinten Nationen am 23. September 2019 in New York, Treibhausgasneutralität bis 2050 als langfristiges Ziel zu verfolgen.“*

Eine klare, verfassungsrechtlich gebotene Verpflichtung auf das Ziel der Klimaneutralität ist dies nicht. Besonders der Halbsatz zum Bekenntnis Deutschlands auf dem Klimagipfel 2019 in New York formuliert zu vage das eigentliche Ziel. Dies ist besonders unverständlich, als das

Brennstoffemissionshandelsgesetz bereits in § 1 das Ziel der Treibhausgasneutralität bis 2050 formuliert.

Vorgeschlagene Änderung

Streichung des Halbsatzes

~~*„sowie das Bekenntnis der Bundesrepublik Deutschland auf dem Klimagipfel der Vereinten Nationen am 23. September 2019 in New York, Treibhausgasneutralität bis 2050 als langfristiges Ziel zu verfolgen“*~~

und ersetzen durch

„Als Beitrag zu diesem globalen Ziel soll bis 2045 Treibhausgasneutralität¹⁸ erreicht werden, und danach ein Netto-Abbau von Treibhausgasen aus der Atmosphäre stattfinden.“

Begründung

Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts gibt vor, dass Deutschland klimaneutral werden muss, da andernfalls die globale Erderwärmung weiter zunimmt. Zudem ist aufgrund des sehr knappen verbleibenden CO₂-Budgets ein schnellerer Pfad in Richtung Klimaneutralität als bisher (2045 statt 2050) nötig (vgl. Abschnitt 1.1). Das Ziel des Netto-Abbaus von Treibhausgasen (das heißt der Abbau von Treibhausgas-Emissionen durch Senken und CCS ist größer als die Emission von Treibhausgasen) ergibt sich aus dem neuen EU-Klimaschutzgesetz (vgl. Abschnitt 2).

¹⁸ Das Klimaschutzgesetz definiert in § 2 (9) den missverständlichen Begriff der Netto-Treibhausgasneutralität. In der Literatur wird allgemein stattdessen von Treibhausgasneutralität (oder Klimaneutralität) gesprochen, so auch in diesem Papier. Dabei ist gemeint, dass der Abbau von Treibhausgasemissionen aus der Atmosphäre

(durch Senken oder *Carbon Capture and Storage*) und die in die Atmosphäre ausgestoßenen Treibhausgasemissionen sich die Waage halten.

3.2 Erhöhung des 2030-Klimaschutzziels und Einführung neuer Klimaschutzziele für 2035 und 2040 (§ 3)

Das Klimaschutzgesetz enthält aktuell nur ein 2030-Klimaziel, für die Folgejahre ist kein Ziel festgelegt. So heißt es aktuell in § 3:

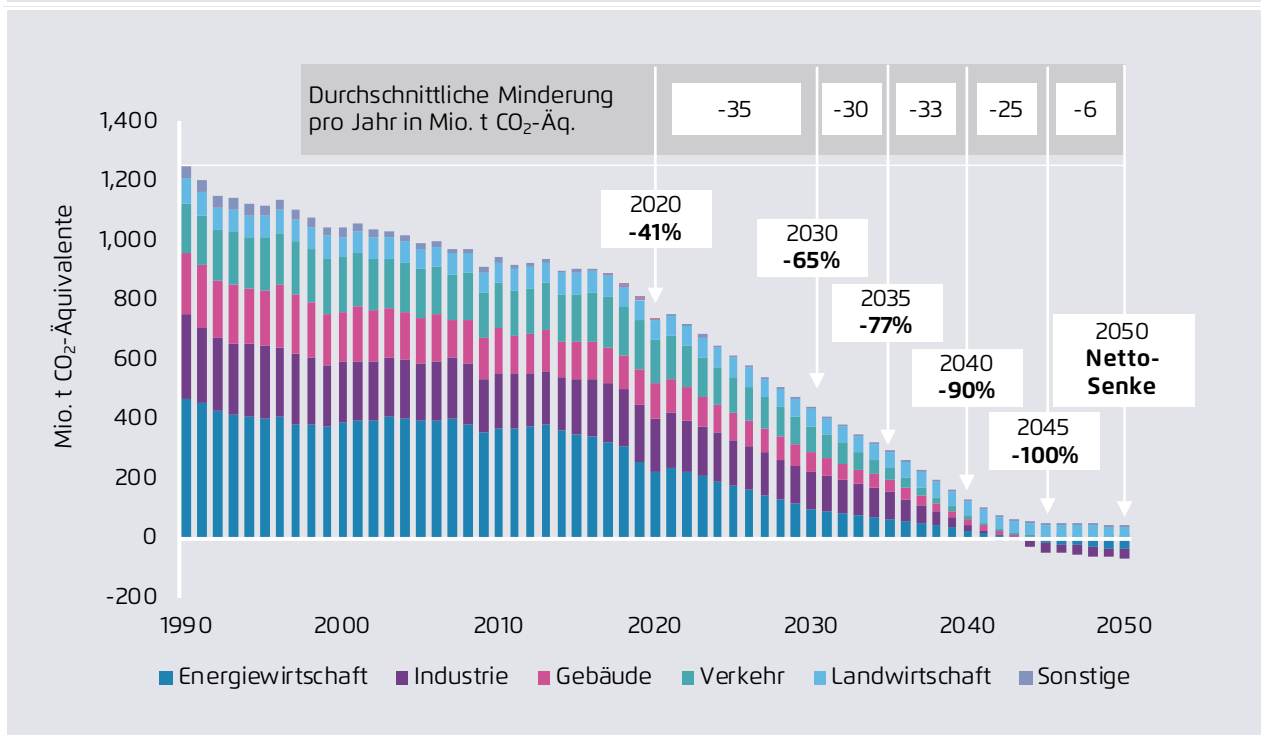
„§ 3 Nationale Klimaschutzziele
Die Treibhausgasemissionen werden im Vergleich zum Jahr 1990 schrittweise gemindert. Bis zum Zieljahr 2030 gilt eine Minderungsquote von mindestens 55 Prozent.“

Vorgeschlagene Änderung

Neuformulierung von § 3 wie folgt:

- (1) Die Treibhausgasemissionen werden im Vergleich zum Jahr 1990 schrittweise gemindert:
 1. um mindestens 65 Prozent bis zum Jahr 2030,
 2. um mindestens 77 Prozent bis zum Jahr 2035,
 3. um mindestens 90 Prozent bis zum Jahr 2040.
- (2) Bis zum Jahr 2045 wird ein Gleichgewicht zwischen verbleibenden Treibhausgasemissionen und dem Abbau von Treibhausgasen aus der Atmosphäre (Treibhausgasneutralität) erreicht. In diesem Zusammenhang werden die Treibhausgasemissionen bis 2045 um mindestens 95 Prozent im Vergleich zum Jahr 1990 gemindert.

Abbildung 2: Vorschlag für den Zielpfad des neuen Klimaschutzgesetzes: Historische Treibhausgasemissionen 1990-2020 sowie Ziele für 2030 bis 2050



Agora Energiewende (2021) auf Basis UBA 2021 und Agora Energiewende, Agora Verkehrswende, Stiftung Klimaneutralität: Klimaneutrales Deutschland 2045

(3) Nach 2045 wird schrittweise der Netto-Abbau von Treibhausgasen aus der Atmosphäre erhöht, sodass die verbleibenden Treibhausgasemissionen geringer sind als der Abbau von Treibhausgasemissionen aus der Atmosphäre. Im Jahr 2050 soll der Netto-Abbau von Treibhausgasemissionen mindestens 3 Prozent der Treibhausgasemissionen des Jahres 1990 umfassen.

Begründung

Aus dem neuen EU-Klimaschutzgesetz ergibt sich zum einen das neue 2030-Ziel von mindestens -65 Prozent, da dies dem deutschen Beitrag zum neuen EU-2030-Klimaziel von -55 Prozent Emissionen gegenüber 1990 entspricht. Das neue 2045-Klimaneutralitätsziel sowie das Ziel des Netto-Abbaus von Treibhausgasen in der Atmosphäre 2050 sind folgerichtige Schlussfolgerungen einer deutschen Vorreiterrolle innerhalb Europas, da das EU-Langfristziel verlangt, dass die Klimaneutralität „spätestens“ bis 2050 zu erreichen ist. Zudem enthält das EU-Klimaschutzgesetz die Vorgabe, anschließend Negativ-Emissionen zu realisieren (vgl. Abschnitt 2). Mit der Vorgabe der Emissionsreduktion von 95 Prozent bis 2045 wird zudem klargestellt, dass die CO₂-Entnahme durch Senken oder CCS maximal 5 Prozent der Emissionen ausgleichen kann, was bedeutet, dass in allen Sektoren Emissionsreduktionen bis zum Minimum erforderlich sind.

Auch aus dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts folgen Konsequenzen für die deutschen Klimaziele. So gibt eine intertemporale Freiheitssicherung vor, dass die Emissionsminderungsbeiträge zwischen den verschiedenen Generationen ähnliche Lasten verursachen müssen (vgl. Abschnitte 1.2 und 1.3). Zudem muss das Treibhausgasbudget insgesamt

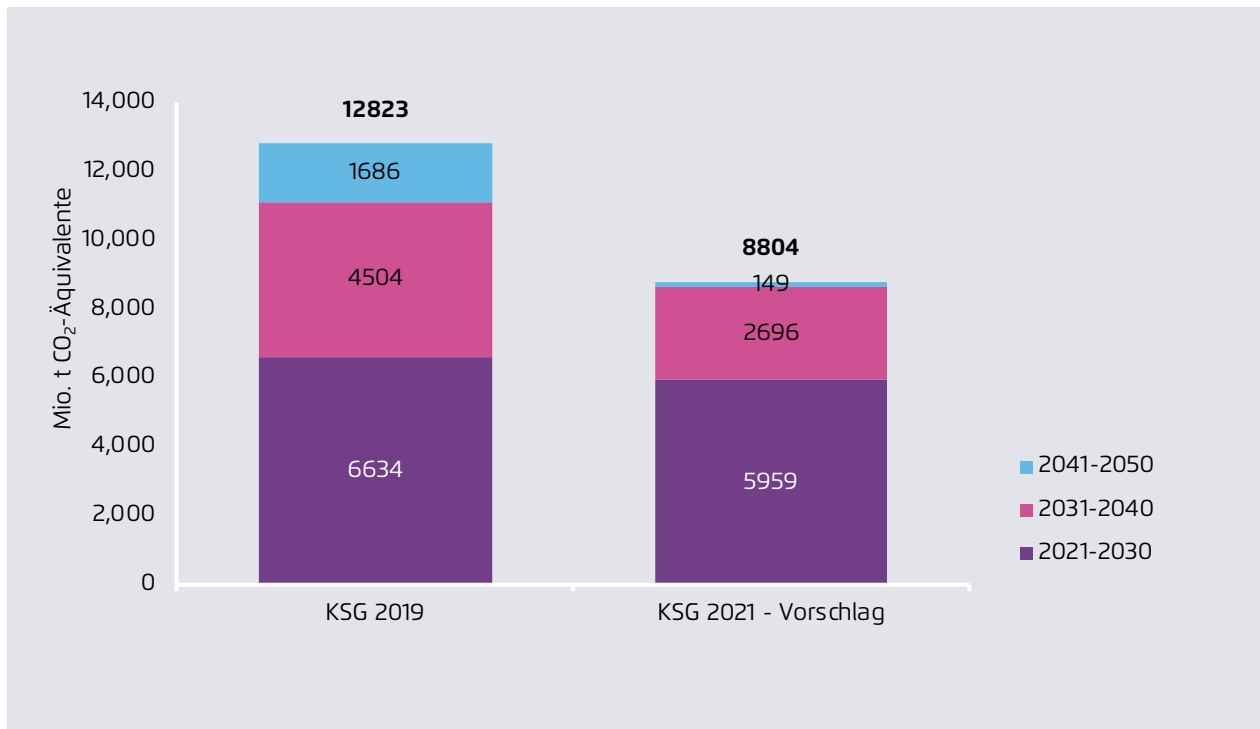
deutlich reduziert werden, um einen angemessenen deutschen Beitrag zum internationalen Klimaschutz zu liefern (vgl. Abschnitt 1.1). Der hier vorgeschlagene Pfad reduziert das deutsche Treibhausgasbudget bis 2050 deutlich um knapp ein Drittel beziehungsweise vier Gigatonnen CO₂-Äquivalente (von 12,8 Gigatonnen auf 8,8 Gigatonnen CO₂-Äq). Er kommt daher in die Nähe des vom Sachverständigenrat für Umweltfragen berechneten „gerechten“ Treibhausgasbudgets für Deutschland, die verbleibende Lücke zum gerechten deutschen Beitrag zum globalen CO₂-Budget könnte dann über die internationale Unterstützung von Entwicklungsländern bei ihren Anstrengungen zur Klimaneutralität erfolgen.¹⁹

Der vorgeschlagene Pfad verteilt die Emissionsminderungen zudem gerecht über die kommenden 25 Jahre – so betragen zwischen 2021 und 2040 die jährlichen Emissionsminderungen kontinuierlich zwischen 30 und 35 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente. In den letzten 5 Jahren bis zur Klimaneutralität 2045 reduziert der Minderungsbeitrag sich dann auf 25 Millionen Tonnen CO₂-Äq. pro Jahr, da die letzten Schritte zur Klimaneutralität die schwierigsten und damit kostenintensivsten sein dürften.

¹⁹ Zur Frage des Verhältnisses zwischen deutschem und globalem CO₂-Budget und der Kompatibilität mit einem 1,5-Grad-Pfad vgl. Graichen (2020): Deutschland braucht ein Ministerium für Klimagerechtigkeit, Zeit Online vom 16.11.2020, verfügbar unter

<https://www.zeit.de/politik/deutschland/2020-11/klimapolitik-deutschland-energiewende-ministerium-fridays-for-future>

Abbildung 3: Vergleich der Treibhausgasbudgets des alten und des neuen Klimaschutzgesetzes



Agora Energiewende (2021) auf Basis UBA 2021 und Agora Energiewende, Agora Verkehrswende, Stiftung Klimaneutralität: Klimaneutrales Deutschland 2045

3.3 Sektorziele (§ 4 und Anlage 2)

Das Klimaschutzgesetz legt für den Zeitraum 2020–2030 für die Sektoren Energiewirtschaft, Industrie, Gebäude, Verkehr, Landwirtschaft sowie „Abfallwirtschaft und Sonstiges“ konkrete Klimaziele in Form von zulässigen Jahresemissionsmengen fest (§ 4 (1) in Verbindung mit Anlage 2). Die Verantwortung für deren Einhaltung liegt bei den jeweils zuständigen Bundesressorts. Die Sektorziele für die Jahre nach 2030 sollen im Jahr 2025 per Rechtsverordnung definiert werden.

Vorgeschlagene Änderung

Die aktuelle Anlage 2 des Klimaschutzgesetzes wird gestrichen und durch eine neue Anlage ersetzt. Diese spezifiziert neue Sektorziele für die genannten sechs Sektoren für jedes Jahr ab 2022 bis zum Jahr 2030, sowie Sektorziele für die Stützjahre 2035, 2040 und 2045.

Zudem wird § 4 wie folgt geändert (neu Einfügungen in **fett**):

*(1) (...) Die Emissionsquellen der einzelnen Sektoren und deren Abgrenzung ergeben sich aus Anlage 1. Die Jahresemissionsmengen für den Zeitraum **2022** bis zum Jahr 2030 **sowie für die Jahre 2035, 2040 und 2045** richten sich nach*

*Anlage 2. Im Sektor Energiewirtschaft sinken die Treibhausgasemissionen zwischen den angegebenen Jahresemissionsmengen möglichst stetig. Für Zeiträume ab dem Jahr 2031 werden die jährlichen Minderungsziele durch Rechtsverordnung gemäß Absatz 6 fortgeschrieben. Die Jahresemissionsmengen **für die Jahre bis 2030** sind verbindlich, soweit dieses Gesetz auf sie Bezug nimmt. **Die Jahresemissionsmengen für die Jahre ab 2031 werden im Rahmen des Verfahrens nach Absatz 6 verbindlich.***

(6) wird wie folgt neu formuliert:

Jeweils zum 1.1.2023, 1.1.2028 und 1.1.2033 legt der Expertenrat für Klimafragen dem Deutschen Bundestag einen Vorschlag für die Jahresemissionsmengen der einzelnen Sektoren für die Zeiträume 2031–2035, 2036–2040 beziehungsweise 2041–2045 vor. Dabei sind die in Anlage 2 genannten Jahresemissionsmengen für 2035, 2040 und 2045 sowie die Verpflichtungen Deutschlands im Rahmen des Pariser Klimaschutzabkommens und der Europäischen Union zu berücksichtigen. Der Deutsche Bundestag beschließt über die jeweiligen Jahresemissionsmengen binnen sechs Monaten nach Vorlage des Vorschlags des Expertenrats für Klimafragen.

Begründung

Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts gibt vor, dass auch für den Zeitraum nach 2030 differenzierte Jahresemissionsmengen und Reduktionsmaßnahmen vorliegen müssen (vgl. Abschnitt 1.4). Gleichzeitig ist es jedoch aus heutiger Sicht nur bedingt möglich, jährliche Sektorziele bis 2045 zu definieren. Die Sektorziele werden daher entsprechend der neuen Ziele (vgl. Abschnitt 3.2) bis 2030 jahresscharf angepasst, wobei die Jahresemissionsmengen linear zwischen dem aktuellen Budget der Sektoren für 2021 sowie dem Jahr 2030 festgelegt wurden. Für die Jahre 2035, 2040 und 2045 werden indikative

Sektorziele festgelegt, wobei die hier vorgeschlagenen Sektorziele sich aus der Studie „Klimaneutrales Deutschland 2045“ ergeben, die von Agora Energiewende, Agora Verkehrswende und Stiftung Klimaneutralität in Auftrag gegeben wurde. Die verbindliche Festlegung der Sektorziele nach 2031 obliegt entsprechend der Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts dem Gesetzgeber – und nicht, wie aktuell im Klimaschutzgesetz vorgesehen, der Bundesregierung. Bei ihrer Formulierung kommt, dem Beispiel Großbritanniens und der dortigen *Climate Change Committee* folgend, dem Expertenrat für Klimafragen eine zentrale Rolle zu.

3.4 Nachsteuerung und Sofortprogramm durch CO₂-Preis-Automatismus (§ 8)

Das Klimaschutzgesetz verpflichtet das Umweltbundesamt, bis zum 15.3. eines jeden Jahres die Emissionsdaten des Vorjahres zu veröffentlichen. Der Expertenrat für Klimafragen prüft dann innerhalb eines Monats die Plausibilität der Daten und der Methodik dieses Berichtes. Liegt für einen Sektor eine Zielverfehlung vor, das heißt eine Überschreitung der zulässigen Jahresemissionsmenge, muss das verantwortliche Bundesressort im Anschluss daran innerhalb von drei Monaten ein Sofortprogramm vorlegen, welches Maßnahmen beinhaltet, mit denen die Zielerfüllung in den Folgejahren gewährleistet wird. Die Bundesregierung hat dieses Programm schnellstmöglich zu beschließen.

Vorgeschlagene Änderung

Um den Mechanismus der Nachsteuerung bei Zielverfehlung zu schärfen, wird folgender gesetzlicher Automatismus geschaffen, der bei Nichteinhaltung eines Sektorziels unmittelbar greift:

- Stellt der Expertenrat für Klimafragen zum 15.4. für das Vorjahr eine gemeinsame Zielverfehlung der Sektoren Gebäude und Verkehr fest (d. h. die

Summe der Emissionen dieser beiden Sektoren des Vorjahres übersteigt die Summe der zulässigen Jahresemissionsmenge dieser Sektoren), dann erhöht sich der CO₂-Mindestpreis im Brennstoffemissionshandelsgesetz automatisch um 15 Euro/Tonne CO₂ ab dem 1.1. des Folgejahres. Analoges gilt für die Sektoren Energie und Industrie, wobei hierfür noch ein CO₂-Mindestpreis für diese Sektoren eingeführt werden muss, sowie im Bereich der Landwirtschaft im Kontext einer neu einzuführenden Stickstoffsteuer.

- Der Gesetzgeber kann diesen Automatismus außer Kraft setzen, indem er bis zum 31.12. des laufenden Jahres ein wirksames Sofortprogramm beschließt, das nach der Bewertung des Expertenrates erwartbar zur Schließung der Klimälücke führt und somit die CO₂-Preis-Erhöhung überflüssig macht. Die Bundesregierung hat dem Bundestag hierzu bis zum 15.7. einen Vorschlag vorzulegen.

Begründung

Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts gibt eine intertemporale Freiheitssicherung vor, das heißt die Emissionsminderungsbeiträge müssen zwischen den verschiedenen Generationen ähnliche Lasten verursachen. Es besteht die große Gefahr, dass die aktuelle Generation in den 2020ern ihre Klimaschutzziele nicht erreicht und so die Minderungslasten auf spätere Generationen verschiebt. Das Klimaschutzgesetz enthält in § 3 Abs. 3 einen entsprechenden Mechanismus, wonach die Verfehlung einer Jahresemissionsmenge in einem Sektor als erhöhter Minderungsbeitrag auf die Folgejahre des Jahrzehnts angerechnet wird. Dies entspricht de facto einer Verschiebung der Klimaschutzanstrengungen auf spätere Generationen – ein vom Bundesverfassungsgericht explizit verfassungswidrig eingestuftes Vorgehen.

Der bisher rein formale Mechanismus der Vorlage eines Sofortprogramms durch das zuständige

Ministerium im Falle einer Überschreitung der Jahresemissionsmenge muss daher abgelöst werden durch einen Mechanismus, der eine automatische CO₂-Minderung erbringt. Dies ist am ehesten durch den CO₂-Preis zu erwarten, sodass eine Zielverfehlung eine automatische CO₂-Preis-Erhöhung beinhalten sollte. Bundesregierung und Bundestag können jedoch diese CO₂-Preis-Erhöhung abwenden, wenn sie bis Jahresende vergleichbar effektive Maßnahmen beschließen.

3.5 Stärkung der Rolle des unabhängigen Expertenrats (§11/12):

Das Klimaschutzgesetz hat einen unabhängigen Expertenrat für Klimafragen geschaffen. Dieser besteht aus fünf Personen, die für fünf Jahre von der Bundesregierung ernannt werden. Seine wesentliche Aufgabe liegt in der Prüfung von Daten und Methodik der Emissionsberichte des Umweltbundesamtes sowie in der Bewertung der Annahmen, die den klimapolitischen Maßnahmen der Bundesregierung zu Grunde liegen. Dazu gehören der Klimaschutzplan, Klimaschutzprogramme (§ 9) und mögliche Sofortprogramme (§ 8). Bundesregierung und Bundestag dürfen den Expertenrat zudem mit Sondergutachten beauftragen.

Vorgeschlagene Änderungen:

- Die Kompetenzen des Expertenrates bei der Bewertung der Berichte und Programme werden erweitert. Künftig soll er nicht nur die Plausibilität von Daten, Erhebungsmethodik und Annahmen bewerten, sondern auch eine qualitative inhaltliche Stellungnahme abgeben, Trends abschätzen und Maßnahmen vorschlagen.
- Der Rat bekommt ein Initiativrecht für eigenständige Aktivitäten, zum Beispiel Sondergutachten. Er darf dem Bundestag Vorschläge für konkrete Klimaschutzmaßnahmen oder für ein

aus seiner Sicht erforderliches Sofortprogramm vorlegen.

- Der Expertenrat gibt ein jährliches Hauptgutachten heraus, in dem Emissionstrends, die Wahrscheinlichkeit der Zielerreichung, Maßnahmen und Programme dargestellt und bewertet werden. Er gibt künftig auch Stellungnahmen zu anderen klimarelevanten Vorlagen und Gesetzentwürfen von Bundesregierung oder Bundestag ab.
- Der Expertenrat schlägt dem Deutschen Bundestag die Jahresemissionsobergrenzen für den Zeitraum nach 2031 vor.

Begründung

Der deutsche Expertenrat für Klimaschutz ist im Vergleich zu anderen Klimaschutz-Gremien in seinen Kompetenzen stark beschnitten. So ist das allgemein anerkannte Vorbild das britische *Climate Change Committee*, die in Großbritannien nicht nur die Regierung in Klimafragen berät und Klimaschutzziele und -maßnahmen vorschlägt, sondern auch in der Öffentlichkeit ein großes Ansehen hat. Auch im neuen EU-Klimaschutzgesetz wird ein neuer Wissenschaftlicher Klimaschutz-Rat geschaffen mit einem weitreichenden Mandat. („*The Scientific Advisory Board on Climate Change shall issue reports on existing and proposed Union measures, climate targets and indicative greenhouse gas budgets, and their coherence with the objectives of this Regulation and the Union’s international commitments under the Paris Agreement.*“) Die Kompetenzen des deutschen Expertenrats müssen daher deutlich ausgeweitet werden – auch und gerade weil das Bundesverfassungsgericht mehrfach auf die noch existierenden wissenschaftlichen Unsicherheiten hingewiesen hat.

3.6 Einführung eines CO₂-Schattenpreises (§ 13)

Das Berücksichtigungsgebot des § 13 Klimaschutzgesetz sieht vor, dass alle staatlichen Planungen und Entscheidungen Ziel und Zweck dieses Gesetzes zu berücksichtigen haben. Investitionsentscheidungen müssen auf ihren Beitrag zur Erfüllung der Ziele geprüft, die klimafreundlichere Variante grundsätzlich vorgezogen werden. Dabei sind die unmittelbaren Kosten, die Wirtschaftlichkeit über die gesamte Nutzungsdauer und die „volkswirtschaftlichen Kosten für den Klimaschutz“ zu berücksichtigen.

Vorgeschlagene Änderungen

- Das Berücksichtigungsgebot wird in eine Berücksichtigungspflicht umgewandelt. Sämtliche Vorhaben der öffentlichen Hand müssen künftig auf ihre Vereinbarkeit mit dem Ziel der Klimaneutralität geprüft werden. Art und Ergebnis dieser Prüfung müssen transparent gemacht werden.
- Bei der Berechnung der Wirtschaftlichkeit und des Kosten-Nutzen-Verhältnisses jeglicher Pläne, Gesetze und öffentlichen Investitionen und Beschaffungen wird das Berücksichtigungsgebot dahin gehend konkretisiert, dass ein CO₂-Schattenpreis in Höhe der CO₂-Schadenskosten anzuwenden ist. Laut aktueller Methodenkonvention des Umweltbundesamtes²⁰ liegt dieser bei 195 Euro je Tonne CO₂-Äq.

Begründung

Das EU-Klimagesetz schreibt vor, dass die EU-Kommission künftig all ihre Folgeabschätzungen für jegliche Regulierung dahingehend ergänzen muss, ob sie mit dem Klimaneutralitätsziel und den

²⁰ Umweltbundesamt: Methodenkonvention 3.1 zur Ermittlung von Umweltkosten. Kostensätze, Stand 12/2020.

Klimaschutzzielen für 2030 und 2040 vereinbar ist. Eine entsprechende Regelung für Deutschland ist ebenso sinnvoll. Für ökonomische Analysen und Berechnungen ist dabei der CO₂-Schadenspreis von 195 Euro je Tonne CO₂-Äq anzuwenden.

4 Die Notwendigkeit eines Klimaschutz-Sofortprogramms mit zusätzlichen Maßnahmen

Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts hat mit seinen wegweisenden Festlegungen zu einem begrenzten CO₂-Budget und dem notwendigen Freiheitsausgleich zwischen den Generationen explizit deutlich gemacht, dass ein Verschieben von Minderungslasten auf spätere Generationen verfassungswidrig ist. Die Konsequenz muss daher sein, viele der aktuellen Klimaschutzpolitiken im Rahmen eines Sofortprogramms zu verstärken, damit zeitnah zusätzliche Emissionsminderungen entstehen. Im Gegenteil ist aktuell jedoch zu befürchten, dass die Treibhausgasemissionen in Deutschland 2021 und 2022 steigen werden – insbesondere als Nachholeffekte im Rahmen der wirtschaftlichen Erholung nach der Corona-Pandemie.

Das Klimaschutzgesetz an sich reduziert keine Tonne CO₂, es schafft hierfür lediglich den Rahmen. Nötig sind daher sehr schnelle substanzielle Klimaschutzmaßnahmen, damit die Emissionen sinken – ein Klimaschutz-Sofortprogramm in allen Sektoren. Dazu gehört unter anderem:

- **CO₂-Bepreisung:** Erhöhung des CO₂-Preises für die Sektoren Verkehr und Gebäude im Rahmen des Brennstoffemissionshandelsgesetzes sowie Einführung eines CO₂-Mindestpreises im Rahmen des EU-Emissionshandels
- **Energiewirtschaft:** Beschleunigung des Ausbaus der Erneuerbaren Energien, insbesondere bei Wind an Land, Wind Offshore und Photovoltaik auf einen Anteil von mindestens 70 Prozent bis

2030 sowie Vorziehen des Kohleausstiegs auf 2030

- **Gebäude:** Steigerung der energetischen Sanierungsrate auf mindestens 1,6 Prozent pro Jahr, Verschärfung der Standards für Neubau und Bestand, Steigerung der Fernwärme-Anschlüsse bei gleichzeitiger Dekarbonisierung der Fernwärme, Ausstieg aus fossilen Heizungssystemen
- **Verkehr:** Beschleunigung der Verkehrswende, insbesondere der Markteinführung der Elektromobilität sowohl bei Pkw als auch bei Lkw, sowie Steigerung des ÖPNV und des Fahrrad-Verkehrs
- **Industrie:** Einstieg in die Wasserstoffwirtschaft, Einführung von *Carbon Contracts for Difference* für klimaneutrale Innovationen, flächendeckender Einsatz von energieeffizienten Querschnittstechnologien
- **Landwirtschaft:** Reduktion des Stickstoffeintrags in die Böden, Reduktion des Tierbestands, Wiedervernässung der Moore.

Auch auf europäischer Ebene liegen in Kürze neue Klimaschutz-Maßnahmen zur Entscheidung vor. So wird die EU-Kommission zur Umsetzung des höheren EU-2030-Klimaziels im Juni 2021 ein erstes Gesetzespaket vorlegen, im Herbst 2021 wird ein zweites Paket folgen. Hier ist die Bundesregierung gefragt, in den europäischen Gesetzgebungsprozessen auf wirksame Maßnahmen zu drängen, auch um so die Umsetzung der nationalen Klimaschutzziele zu unterstützen.

Die zu erwartenden Vorschläge beim EU-Emissionshandel sowie ein möglicher neuer europaweiter Emissionshandel für Verkehr und/oder Gebäude stehen dabei einer zügigen Novelle des Klimaschutzgesetzes nicht entgegen: Da über die EU-Instrumente ohnehin in der Regel zwei Jahre zwischen Europäischem Rat und Europäischem Parlament verhandelt wird und sich anschließend oft ein 12-monatiger Umsetzungszeitraum auf Mitgliedstaatenebene anschließt, greifen die meisten EU-Maßnahmen erst 2024/2025 – und damit deutlich nach der vom

Bundesverfassungsgericht vorgegebenen Änderungsfrist für das Bundes-Klimaschutzgesetz.

5 Fazit

Die Signale aus Brüssel und Karlsruhe sind unmissverständlich: Die Klimapolitik in Deutschland ist derzeit weder kompatibel mit dem Grundgesetz noch mit dem European Green Deal. Es besteht dringender Handlungsbedarf. Die Maßgaben des Bundesverfassungsgerichtes sollten dafür rasch und nicht nur dem Wortlaut (d.h. Einfügung der Klimaneutralität 2050 als Ziel und Etablierung eines neuen 2040-Zwischenziels), sondern auch dem Geist nach (Beachtung des intertemporalen Freiheitsausgleichs durch stärkeres 2030-Ziel, früherer Zeitpunkt der Klimaneutralität, geringeres CO₂-Budget und stärkere Nachsteuerungsmechanismen) erfüllt werden.

Hierfür sollte das Bundesklimaschutzgesetz noch in diesem Sommer reformiert werden. Die vorliegende Publikation legt dazu die zentralen Vorschläge auf den Tisch. Eine Mini-Reform, die etwa lediglich das Ziel der Klimaneutralität 2050 sowie eine Formulierung von Klimaschutzzielen nach 2030 beinhaltet und die anderen hier vorgeschlagenen Änderungen außer Acht lässt, wird unweigerlich eine erneute erfolgreiche Klimaschutzklage auslösen. Denn die Entscheidung des höchsten deutschen Gerichts macht klar, dass es aufgrund des Gebots der intertemporalen Freiheitssicherung verfassungswidrig ist, unverhältnismäßig hohe Minderungslasten in die Zukunft zu verschieben.

Daher muss neben einer Reform des Klimaschutzgesetzes das vollständige klimapolitische Instrumentarium eingesetzt werden, um materielle CO₂-Minderungen erheblich zu beschleunigen. Es gilt, den Ausbau der Erneuerbaren Energien zu entfesseln, den Kohleausstieg vorzuziehen, die Elektrifizierung im Verkehr schneller voranzubringen und den Umweltverbund zu stärken, den klimaneutralen Gebäudebestand zu entwickeln, eine grüne Wasserstoffwirtschaft in der Industrie zu etablieren, sowie die Landwirtschaft auf einen klimaverträglichen Weg zu bringen. Der Übergang zur Klimaneutralität ist – wie das Verfassungsgericht festgestellt hat – „rechtzeitig

einzuleiten“, um die Lasten so fair wie möglich auf die Generationen zu verteilen. Ein „Sofortprogramm Klimaschutz“ zur Beschleunigung der Emissionsreduktionen ist daher auch aus verfassungsrechtlichen Gründen geboten.

Tabelle 1: Bisherige Jahresemissionsmengen nach Klimaschutzgesetz 2019

in Mio. t CO ₂ -Äqu.	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Energiewirtschaft	280		257								175
Industrie	186	182	177	172	168	163	158	154	149	145	140
Gebäude	118	113	108	103	99	94	89	84	80	75	70
Verkehr	150	145	139	134	128	123	117	112	106	101	95
Landwirtschaft	70	68	67	66	65	64	63	61	60	59	58
Abfallwirtschaft und Sonstiges	9	9	8	8	7	7	7	6	6	5	5
Summe	743		756							385	543
Reduktion ggü. 1990											57 %*

Klimaschutzgesetz 2019, *Hinweis: Die Summe der Sektor-Jahresemissionsmengen ergibt mit -57% eine größere Emissionsminderung als eigentlich laut Gesetz für 2030 vorgesehen (-55%).

Tabelle 2: Jahresemissionsmengen nach Vorschlag für Klimaschutzgesetz 2021

in Mio. t CO ₂ -Äqu.	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2035*	2040*	2045*
Energiewirtschaft	237	222	206	191	175	160	144	129	113	98	64	26	-18
Industrie	182	175	169	162	156	149	143	136	130	123	90	19	-30
Gebäude	113	108	102	97	92	86	81	76	70	65	41	19	3
Verkehr	145	139	133	126	120	114	108	102	95	89	40	11	0
Landwirtschaft	68	67	66	65	64	62	61	60	59	58	52	46	41
Abfallwirtschaft und Sonstiges	9	9	8	8	7	7	6	6	5	5	3	3	2
Summe	754	719	684	649	613	578	543	508	473	438	290	124	-2
Reduktion ggü. 1990										65 %	77 %	90 %	100 %

Agora Energiewende (2021), * Sektorziele ab 2035 sind indikativ, werden von Bundestag auf Vorschlag des Expertenrats für Klimafragen rechtzeitig vorher verbindlich festgelegt.

Agora Energiewende

Anna-Louisa-Karsch-Straße 2 | 10178 Berlin

P +49. (0) 30. 7001435-000

F +49. (0) 30. 7001435-129

info@agora-energiewende.de

www.agora-energiewende.de