

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Bundes-Klimaschutzgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften

A. Problem und Ziel

Angesichts der großen Herausforderung, die der Klimawandel für die heutigen und die künftigen Generationen darstellt, hat sich Deutschland bei den internationalen Klimaverhandlungen in Paris sowie auf europäischer Ebene für ambitionierte Klimaschutzziele eingesetzt. Vor diesem Hintergrund bekräftigt auch der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD die deutschen, europäischen und internationalen Klimaschutzziele und die im Klimaschutzplan 2050 festgelegten Sektorziele für 2030.

Es ist jedoch absehbar, dass Deutschland sein Klimaschutzziel schon für 2020 deutlich verfehlen wird. Erstmals in 2020 wird Deutschland für die Zielverfehlung der Bereiche Verkehr, Gebäude, Industrie und Landwirtschaft Haushaltsmittel aufwenden müssen. Dies wird den Bundeshaushalt schon in dieser Legislaturperiode erheblich belasten.

Auf europäischer Ebene hat Deutschland mit der sogenannten Effort Sharing Decision (Entscheidung Nr. 406/2009/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 über die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen mit Blick auf die Erfüllung der Verpflichtungen der Gemeinschaft zur Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2020) und der Europäischen Klimaschutzverordnung in den Sektoren außerhalb des Europäischen Emissionshandels (Verkehr, Gebäude, Teile der Industrie, Landwirtschaft, Abfallwirtschaft) ein Treibhausgasminderungsziel von 14 % bis 2020 und 38 % bis 2030 (jeweils gegenüber 2005) übernommen. Bis 2017 sind die Emissionen jedoch nur um 3 % gesunken.

Eine Verfehlung der europarechtlich verbindlichen Ziele führt mittelfristig zu erheblichen Zahlungspflichten. Ab 2021 werden die Vorgaben für diese Bereiche nochmals erheblich verschärft. Die Europäische Klimaschutzverordnung legt jährliche Verpflichtungen fest, deren Erfüllung verbindlich und sanktionsbewehrt ist. Die jährlich nötige Minderungsleistung liegt in den von der Europäischen Klimaschutzverordnung erfassten Sektoren, insbesondere Verkehr, Gebäude und Landwirtschaft, dann achtmal höher als die durchschnittliche Emissionsentwicklung seit 2005. Bei einer Budgetüberschreitung muss Deutschland das Defizit ausgleichen, indem Emissionszuweisungen von anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union erworben werden.

Es sind verstärkte Klimaschutzanstrengungen erforderlich, um den Ausstoß von Treibhausgasen im erforderlichen Maße zu mindern und erhebliche Belastungen des Bundeshaushalts abzuwenden. Neben Einzelmaßnahmen in allen Sektoren ist dafür ein übergreifender Rahmen nötig. Durch die gesetzlich normierten Klimaschutzziele und die Emissionsbudgets der einzelnen Sektoren werden die erforderlichen Treibhausgasminderungen vorhersehbar. Diese klare gesetzliche Regelung gewährleistet Planungssicherheit. Dabei wird auf Basis der Sektorziele des Klimaschutzplans auch die Verantwortlichkeit für die Einhaltung in den einzelnen Sektoren klar zugeordnet. Damit wird die Einhaltung der Klimaschutzziele 2030, wie im Koalitionsvertrag vereinbart, gewährleistet und werden die europäischen Anforderungen umgesetzt.

B. Lösung

Mit dem Klimaschutzgesetz werden die Klimaschutzziele gesetzlich normiert. Dabei werden die Sektorziele des Klimaschutzplans in jährliche Emissionsbudgets für jeden Sektor übertragen. Für den Energiesektor sind abweichend davon die Stützjahre 2022 und 2030 entscheidend. Anpassungen der Emissionsbudgets können im Verordnungsweg erfolgen.

Das Gesetz verpflichtet die öffentliche Hand, entfaltet hingegen grundsätzlich keine Rechtswirkung für Private. Die Einhaltung der Emissionsbudgets ist Aufgabe des Bundesministeriums, in dessen Geschäftsbereich der jeweilige Sektor fällt.

Das Umweltbundesamt berichtet jährlich im März eines Jahres die Emissionsdaten des letzten Jahres. Auf Grundlage der Emissionsdaten werden bei Über- oder Unterschreiten der Jahresbudgets die nachfolgenden Emissionsbudgets angepasst und gegebenenfalls erforderliche, zusätzliche Maßnahmen beschlossen. Im Falle der Überschreitung des Emissionsbudgets eines Sektors besteht eine Initiativepflicht der Bundesregierung zum Beschluss von zusätzlichen Maßnahmen. Das für den Sektor verantwortliche Bundesministerium legt diese Maßnahmen vor.

Es wird ein unabhängiger Expertenrat für Klimafragen eingerichtet. Seine Mitglieder werden von der Bundesregierung bestimmt. Der Expertenrat für Klimafragen berichtet der Bundesregierung und dem Bundestag.

Mit dem Klimaschutzgesetz wird die Vorbildfunktion der öffentlichen Hand durch eine allgemeine Pflicht zur Berücksichtigung des Zwecks dieses Gesetzes und der zu seiner Erfüllung gesetzten Ziele konkretisiert. Der Bund setzt sich zudem das Ziel, die Bundesverwaltung klimaneutral zu organisieren. Bei Investitions- und Beschaffungsvorgängen ist das Ziel der Treibhausgasminderung als weiterer Zweck der Beschaffung zu berücksichtigen.

Der Energie- und Klimafonds ist das zentrale Finanzierungsinstrument zur Umsetzung der klimapolitischen Maßnahmen und der Energiewende in Deutschland. Die zur Einhaltung der Klimaschutzziele notwendigen verstärkten Klimaschutzanstrengungen verlangen Anpassungen in den gesetzlichen Rahmenbedingungen des Sondervermögens.

C. Alternativen

Keine. Um die Klima- und Energieziele der Bundesregierung zu erreichen, ist eine sektorübergreifende Regelung erforderlich, die sowohl die Zielerreichungspfade für die einzelnen Sektoren als auch eine zeitnahe Erfassung des jeweils erreichten Standes der Minderung umfasst. Nur so ist ein konsistentes und damit effizientes Vorgehen zur Erreichung der vorgegebenen Ziele gewährleistet.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Für den Bund werden zum einen Kosten aus der Ausweitung der Verwaltungsaufgaben im Bereich der Klimaschutzberichterstattung und -planung entstehen, die als Erfüllungsaufwand der Verwaltung in Kapitel VII Nummer 4 Buchstabe c darstellt werden.

Zum anderen werden zusätzliche Kosten durch die Realisierung des Ziels der klimaneutralen Bundesverwaltung (§ 15) entstehen. Allerdings sieht das Gesetz zur Konkretisierung dieses Ziels zunächst vor, dass die Bundesregierung im Jahr 2023 und danach alle fünf Jahre Maßnahmen verabschiedet, aus denen sich die konkreten Verpflichtungen ergeben. Vor Verabschiedung dieses Maßnahmenprogramms ist es nicht möglich, abzuschätzen, in welchem Umfang der Treibhausgasausstoß durch Reduktionsmaßnahmen vermieden wird und welche Reduktionsmaßnahmen hierfür vorgesehen werden beziehungsweise zu welchem Umfang der Ausstoß von Treibhausgasen kompensiert wird.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

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

Die Regelungen möglicher Maßnahmengesetze in Umsetzung der Maßnahmen nach den §§ 8 und 9 dienen im Wesentlichen der Einhaltung unionsrechtlicher Vorgaben in den von der Europäischen Klimaschutzverordnung erfassten Sektoren. Vor diesem Hintergrund ergeben sich weder für dieses Gesetz noch für spätere Klimaschutzprogramme und -gesetze Folgen für die „One in, one out“-Regelung unter dem Gesichtspunkt des Bürokratieabbaus.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Das Gesetz begründet einen erhöhten Erfüllungsaufwand für die Verwaltung des Bundes. Dies betrifft zum einen die Ausweitung der Erfassung von Emissionsdaten, die Emissionsberichterstattung sowie die Klimaschutzprogramme nach § 8 und § 9. Zum anderen wird ein zusätzlicher Erfüllungsaufwand durch die Einrichtung der Geschäftsstelle des Expertenrats für Klimafragen entstehen. Darüber hinaus wird sich das Expertengremium zur Erfüllung seiner gesetzlichen Pflichten, beispielsweise der Überprüfung der Emissionsdaten, auch Dritter bedienen. Auch hierfür werden voraussichtlich Sachkosten entstehen. Der zusätzliche Erfüllungsaufwand für die Verwaltung beläuft sich auf rund 6,59 Mio. Euro.

Im Übrigen wird an dieser Stelle auf die detaillierte Darstellung des Erfüllungsaufwands für die Verwaltung im Allgemeinen Teil der Begründung verwiesen.

F. Weitere Kosten

Vor dem Hintergrund zusätzlich erforderlicher Durchführungsmaßnahmen sind durch das Klimaschutzgesetz selbst keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Einzelpreise, das allgemeine Preisniveau oder das Verbraucherpreisniveau zu erwarten.

Der bereits europarechtlich induzierte Minderungsaufwand wird durch dieses Gesetz auf die verschiedenen Sektoren verteilt. Ein Teil dieser Minderungen ist auf Grundlage bereits ergriffener Maßnahmen ohnehin zu erwarten.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DIE BUNDESKANZLERIN

Berlin, 8. November 2019

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Dr. Wolfgang Schäuble
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Bundes-Klimaschutzgesetzes
und zur Änderung weiterer Vorschriften

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

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

Die Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gemäß § 6 Absatz 1 NKRG ist als Anlage 2 beigelegt.

Der Bundesrat hat in seiner 982. Sitzung am 8. November 2019 gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus Anlage 3 ersichtlich Stellung zu nehmen.

Die Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates wird nachgereicht.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Angela Merkel

Anlage 1

**Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Bundes-Klimaschutzgesetzes
und zur Änderung weiterer Vorschriften**

Der Text des Gesetzentwurfs und der Begründung ist gleich lautend mit
der Bundestagsdrucksache 19/14337.

Anlage 2

Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Abs. 1 NKRG**Entwurf eines Bundes-Klimaschutzgesetzes (NKR-Nr. 4859, BMU)**

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

I. Zusammenfassung

Bürgerinnen und Bürger	Keine Auswirkungen
Wirtschaft	Keine Auswirkungen
Verwaltung des Bundes Jährlicher Erfüllungsaufwand (gerundet):	6,7 Mio. Euro
Weitere Kosten	Mit dem Regelungsvorhaben werden für die Sektoren Energiewirtschaft, Industrie, Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft und Abfallwirtschaft Jahresemissionsmengen vorgegeben. Ausgehend vom aktuellen Niveau (Stand 2017) sollen die Emissionen linear sinken. Durch die Emissionsminderungspflichten entstehen durch noch festzulegende Maßnahmen Pflichten für die betroffenen Akteure in den jeweiligen Sektoren. Für eine Schätzung der Weiteren Kosten hat sich das Ressort dem rechnerisch genähert. Dabei setzt es für Emissionsminderungen im Bereich des EU-Emissionshandels 30 Euro/t CO ₂ und außerhalb dessen die im Eckpunktetapier Klimaschutzprogramm festgelegten Preise von 10 Euro/t CO ₂ in 2021 und 35 Euro t/CO ₂ in 2025 an. Ab 2026 bis 2030 wird ein linearer Preispfad auf bis zu 60 Euro/t CO ₂ unterstellt. Anhand der Minderungspflichten ergeben sich über die Jahre 2020 bis 2030 kumulierte Minderungskosten von rechnerisch 18.358 Mio. Euro.
Evaluation Ziele des Vorhabens	Das Regelungsvorhaben wird jährlich evaluiert. Ziel der Evaluation ist die Überprüfung, ob und in welchem Umfang sich die Treibhausgasemissionen schrittweise vermindern und bis zum Jahr 2030 eine Verminderung um mindestens 55% gegenüber 1990 erreichen.

Indikatoren/Kriterien	Indikatoren sind dabei die Einhaltung der festgelegten Jahresemissionsmengen für die Sektoren Energiewirtschaft, Industrie, Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft und Abfallwirtschaft.
Daten	Die für die Ermittlung der sektorbezogenen Jahresemissionsmengen erforderlichen Daten erhält das Umweltbundesamt auf Basis bereits etablierter Datenabfragen bzw. Datenübermittlungen, bspw. aus der Wirtschaft.
Der Nationale Normenkontrollrat erhebt im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen in dem vorliegenden Regelungsentwurf.	

II. Im Einzelnen

Mit dem Regelungsvorhaben werden Klimaschutzziele gesetzlich festgelegt. Nationales Ziel ist dabei, die Treibhausgasemissionen schrittweise und im Zieljahr 2030 um mindestens 55 Prozent im Vergleich zum Jahr 1990 zu mindern. Damit sollen auch europäische Klimaschutzzorgaben, z.B. der EU-Klimaschutzverordnung, umgesetzt werden.

Zur Erreichung dieser Ziele werden Jahresemissionsmengen für Sektoren festgelegt. Dabei handelt es sich um sektorbezogene Höchstmengen ab dem Jahr 2020, die bis zum Jahr 2030 stetig sinken. Für die Einhaltung dieser Ziele sind die jeweiligen Bundesministerien zuständig. Diese haben insoweit Maßnahmen durch das Klimaschutzprogramm bzw. bei drohender Zielverfehlung durch Sofortprogramme vorzulegen und umzusetzen.

Für die Ermittlung der jährlichen Emissionsmengen je Sektor ist das Umweltbundesamt (UBA) zuständig. Das UBA ist bereits für die Berichterstattung im Rahmen europäischer Vorgaben zuständig. Ab dem Jahr 2021 werden die Ermittlungspflichten erweitert, damit z.B. die sektorbezogenen Zielerreichungen (Unter-/Überschreitungen) festgestellt werden können. Dabei nutzt das UBA bisher freiwillig übermittelte Daten von Dritten (bspw. Wirtschaftsverbände), wobei diese nunmehr gesetzlich verpflichtet werden. Damit soll vermieden werden, dass die Datenübermittlung der Wirtschaft nicht mehr praktiziert wird.

Zur Erreichung der nationalen Ziele ist ein Klimaschutzprogramm mit Klimaschutzmaßnahmen aufzustellen und anlassbezogen zu aktualisieren. Die Basis bildet der Klimaschutzplan, aktuell liegt der Klimaschutzplan 2050 vor. Das Bundesumweltministerium soll dabei die von den einzelnen Bundesministerien vorgeschlagenen Maßnahmen auf die Gesamtminderungswirkung überprüfen. Die Bundesministerien haben dabei ihre Vorschläge mit Einschätzungen zu ökonomischen, sozialen und weiteren ökologischen Folgewirkungen zu versehen.

Daneben wird eine unabhängige Expertenkommission eingerichtet. Diese prüft und bewertet die vom UBA ermittelten Emissionsdaten. Zudem überprüft sie die Wirksamkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen in Bezug auf die Erreichung der Klimaschutzziele. Insoweit sind sie auch bei Anpassungen der Klimaschutzziele, bei der Fortschreibung des Klimaschutzplans oder des Klimaschutzprogramms einzubeziehen.

Weiteres Ziel ist es, die Bundesverwaltung bis zum Jahr 2030 klimaneutral zu organisieren. Dies soll z.B. durch Energieeinsparung oder die Wahl möglichst klimaschonender Verkehrsmittel erreicht werden. Die dafür notwendigen Daten für die Wahl der Maßnahmen werden bereits jetzt schon erhoben. Sie betreffen z.B. den Energieverbrauch, den Anteil an erneuerbaren Energien oder die CO₂-Emissionen der Bundesliegenschaften. Aufgrund des bereits

bestehenden Monitorings wird das CO₂-Reduktionspotenzial bestimmt, um daraus Maßnahmen abzuleiten. Erstmals werden im Jahr 2023 Maßnahmen vorgelegt.

II.1 Erfüllungsaufwand

Das Ressort hat den Erfüllungsaufwand nachvollziehbar geschätzt.

Bürgerinnen und Bürger

Für Bürgerinnen und Bürger fällt kein Erfüllungsaufwand an.

Wirtschaft

Für die Wirtschaft fällt kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand an. Bereits jetzt übersenden Wirtschaftsverbände die zur Ermittlung der Jahresemissionsmengen notwendigen Daten (bspw. Mengen an verkauften Kraftstoff). Diese Praxis wird jetzt verrechtlicht.

Allerdings wird mittelbarer Aufwand entstehen, der aus den noch festzulegenden Maßnahmen aufgrund der Emissionsminderungspflichten resultiert. Diese sind bei den weiteren Kosten dargestellt.

Verwaltung (Bund)

Für den Bund fällt jährlicher Erfüllungsaufwand von etwa 6,7 Mio. Euro an. Dieser beruht zum einen auf Personalkosten beim UBA. Die im Vergleich zum Status Quo erweiterten Aufgaben ab dem Jahr 2021 führen zu einem Personalmehraufwand. Dieser wird anteilig für etwa 2,8 Stellen im hD und 0,4 Stellen im gD geschätzt (etwa 370.000 Euro p. a.). Aufgrund der Neueinrichtung der Stellen werden auch Sachkosten (Büroausstattung) anfallen (etwa 90.000 Euro).

Auch beim Bundesumweltministerium werden Vollzugsaufgaben wahrgenommen. Dies betrifft zum einen die Ermittlung der Treibhausgasgesamtminderungswirkung der vorgeschlagenen Maßnahmen und zum anderen die Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung für das Klimaschutzprogramm. Insgesamt werden für den Vollzug 4 Stellen im hD geschätzt (etwa 480.000 Euro p. a.).

Die Expertenkommission besteht aus 5 Personen. Hierfür entstehen voraussichtlich jährlich 100.000 Euro an Sachkosten. Zudem wird die Expertenkommission von einer Geschäftsstelle unterstützt. Hierfür werden 11 Stellen im hD (je zwei pro Experte und eine Leitung), 3 Stellen im gD und eine Stelle im mD geschätzt. Insgesamt werden jährliche Personalkosten von etwa 1,7 Mio. Euro anfallen. Darüber hinaus wird sich die Expertenkommission nach Einschätzung des Ressorts auch noch Dritter bedienen, um bestimmte Überprüfungen (bspw. Modellrechnungen) durchführen zu können. Hierfür schätzt das Ressort Sachkosten in Höhe von 4 Millionen p. a.

II.2 Weitere Kosten

Mit dem Regelungsvorhaben werden noch keine konkreten Durchführungsmaßnahmen vorgegeben. Daher folgen daraus noch keine unmittelbaren Auswirkungen. Jedoch werden für die Sektoren Energie, Industrie, Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft und Abfallwirtschaft Jahresemissionsmengen vorgegeben. Ausgehend vom aktuellen Niveau (Stand 2017) sollen die Emissionen linear sinken.

Für die Energiewirtschaft ergibt sich aufgrund der Empfehlungen der Kommission „Wachstum, Struktur und Beschäftigung“ ein leicht abweichender Verlauf und Emissionsmengen für die Jahre 2020, 2021 und 2030.

Jahresemissionsmenge in Mio. Tonnen CO ₂ -Äquivalent	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

Durch die Emissionsminderungspflichten entstehen Pflichten für die betroffenen Akteure in den jeweiligen Sektoren. Ausgehend vom aktuellen Emissionsniveau (Stand der letzten validierten Daten: 2017) bewirkt das für die Sektoren folgende Emissionsentwicklungen. Diese wurden exemplarisch für die Jahre 2020, 2025 und 2030 vom Ressort aufgezeigt:

Emissionsminderungen in Mio. Tonnen CO ₂ -Äquivalent	Bis 2020	Bis 2025	Bis 2030
Energiewirtschaft	27	73	88
Industrie	-6	1	12
Gebäude	8	13	21
Verkehr	21	35	54
Landwirtschaft	2	4	9
Abfallwirtschaft und Sonstiges	0	0	0,5

Nach Angaben des Ressorts ergeben sich sowohl positive Pflichten (also Minderungen) als auch negative Abweichungen (zunächst keine Minderungspflicht).

Für eine Monetarisierung pauschaliert das Ressort Emissionspreise. Dabei wird berücksichtigt, dass die tatsächlichen Minderungskosten abweichen können. Es geht dem Ressort darum, eine rechnerische Annäherung unter Zugrundelegung des CO₂-Bepreisungssystems zu finden. Daher werden entsprechend dem heutigen Preisniveau 30 Euro/t CO₂ angenommen. Außerhalb des Emissionshandels werden die Preise aus dem Eckpunktepapier für ein Klimaschutzprogramm 2030 übernommen. Sie sind mit 10 Euro/t CO₂ in 2021 und für 35 Euro/t CO₂ festgelegt. Für die Jahre 2026 bis 2030 wird ein linearer Preispfad bis auf 60 Euro/t CO₂ in 2030 unterstellt.

Daraus folgt, dass folgende mittelbaren Vermeidungskosten geschätzt werden:

Kumulierte Minderungskosten in <u>Millionen</u> Euro	Für die Jahre von 2020 bis 2030
Industrie	1.242
Gebäude	1.529
Verkehr	13.992
Landwirtschaft	1.561
Abfallwirtschaft und Sonstiges	34

Der Sektor Energiewirtschaft ist nach Angaben des Ressorts außerhalb dieser Betrachtung geblieben, da der Emissionsminderungspfad bis zum Jahr 2030 einschließlich konkreter Minderungsmaßnahmen bereits durch die Beschlüsse zum Ausstieg aus der Kohleverstromung festgelegt wurde.

Das Ressort weist zudem daraufhin, dass Deutschland im Rahmen der EU-Klimaschutzverordnung Pflichten zur Emissionsminderungen übernommen hat. Das sind die Bereiche, die nicht unter den EU-Emissionshandel fallen. Bis zum Jahr 2020 soll Deutschland in den betreffenden Sektoren (bspw. Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft) die Treibhausgasemissionen um 14 Prozent und bis zum Jahr 2030 um 38 Prozent mindern. Werden diese Ziele nicht erreicht, müssen Emissionszuweisungen von anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union erworben werden. Dies Kosten für die Emissionszuweisungen werden seitens des Ressorts deutlich höher als die kumulierten Minderungskoten erwartet.

II.3 Evaluation

Das Regelungsvorhaben wird jährlich evaluiert. Ziel der Evaluation ist die Überprüfung, ob sich die Treibhausgasemissionen schrittweise vermindern und bis zum Jahr 2030 eine Verminderung um mindestens 55% gegenüber 1990 erreichen. Indikatoren sind dabei die Einhaltung der sektorbezogenen Jahresemissionsmengen, die nach § 4 in Verbindung mit Anlage 2 des Vorhabens festgelegt sind. Die dafür erforderlichen Emissionsmengen ermittelt das Umweltbundesamt im Sinne des § 5. Dabei erhält es Daten von natürlichen und juristischen Personen des privaten und öffentlichen Rechts sowie von Personenvereinigungen, anhand derer es die Zielerreichung und die Unter- oder Überschreitungen der Jahresemissionsmengen ermittelt.

Sollten die Ziele verfehlt werden, weil die Jahresemissionsmengen überschritten werden, gibt das Regelungsvorhaben bereits Schlussfolgerungen vor. Die für die betreffenden Sektoren zuständigen Bundesministerien haben Sofortmaßnahmen zur Zielerreichung vorzuschlagen.

III. Ergebnis

Der Nationale Normenkontrollrat erhebt im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen in dem vorliegenden Regelungsentwurf.

Dr. Ludewig
Vorsitzender

Störr-Ritter
Berichterstatlerin

Anlage 3

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 982. Sitzung am 8. November 2019 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat nimmt den Gesetzentwurf für ein Bundes-Klimaschutzgesetz sowie die weiteren bisher vorgelegten Gesetzentwürfe zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 zur Kenntnis. Mit der Regelung zur Bund-Länder-Zusammenarbeit werden die landesgesetzlichen Handlungsspielräume gewahrt.
- b) Es ist unstrittig, dass das Erreichen der Klimaschutzziele Maßnahmen erfordert. Gleichzeitig darf das Bedürfnis nach einer zügigen Umsetzung nicht dazu führen, dass grundlegende Reformen zugunsten zahlreicher Detailregelungen zurückgestellt werden. Effizienter Klimaschutz kann nur dann gelingen, wenn die bestehenden Rahmenbedingungen konsequent an den Anforderungen einer zukunftsfähigen Energieversorgung ausgerichtet werden.
- c) Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher um Prüfung, wie das derzeitige System von Steuern, Gebühren, Umlagen und Abgaben im Energiebereich konsolidiert und reformiert werden kann, um optimal zur Zielerreichung im Klimaschutz beizutragen.

Begründung:

Die Bundesregierung hat im Rahmen des Klimaschutzprogramms 2030 zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050 zahlreiche Maßnahmen vorgesehen. Darunter fallen beispielsweise die Einführung einer CO₂-Bepreisung in den Sektoren Gebäudewärmeversorgung und Verkehr, die Erhöhung der Luftverkehrsteuer sowie einer steuerlichen Förderung der energetischen Wohngebäudesanierung.

Das bisherige System von Steuern und Abgaben im Energiebereich ist äußerst heterogen. Durch die Vielzahl bestehender Fördermechanismen und Regulierungen sind in den verschiedenen Sektoren unterschiedliche, intransparente und sich häufig gegenseitig überlagernde CO₂-Preissignale entstanden. Dieses historisch gewachsene System entspricht nicht mehr den heutigen Anforderungen der Energiewende und des Klimaschutzes. Deshalb bedarf es im Sinne eines zukunftsfähigen und effizienten Systems – und im Zuge der Ergänzung um eine neue Komponente CO₂-Bepreisung – einer Reform des bestehenden Steuern- und Abgabensystems im Energiebereich.

Viele der im Rahmen der Diskussionen um eine CO₂-Bepreisung erstellten Studien haben bereits auf den grundsätzlichen Reformbedarf hingewiesen. Auch die Kommission für Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung empfiehlt in ihrem Abschlussbericht, „das bestehende System der Entgelte, Abgaben und Umlagen im Energiesektor umfassend zu überarbeiten“. Auch aus Wirtschaft und Verbänden war für diese Forderung breite Unterstützung zu vernehmen.

2. Zum Gesetzentwurf allgemein

Darüber hinaus stellt der Bundesrat fest, dass die Erreichung der im Entwurf des Bundes-Klimaschutzgesetzes formulierten Klimaschutzziele vor allem von der konkreten Ausgestaltung der entsprechenden Umsetzungsmaßnahmen abhängt. Deshalb bittet der Bundesrat die Bundesregierung insbesondere um Berücksichtigung folgender Punkte:

- a) Nach Auffassung des Bundesrates muss neben dem Ansatz, eine CO₂-Differenzierung der Lkw-Maut zugunsten klimaschonender Antriebe und die notwendige Novelle der Eurovignetten-Richtlinie voran-

zutreiben, insgesamt zeitnah ein größerer Anteil erneuerbarer Energien im Verkehrssektor erreicht werden. Hierzu muss u. a. die Entwicklung marktreifer Nutzfahrzeuge mit Wasserstoff-Brennstoffzellen-Antrieb weiter forciert sowie der Aufbau einer Wasserstoff-Tankstellen-Infrastruktur in Deutschland durch ein Bundesprogramm gefördert werden.

- b) Der Bundesrat ist der Auffassung, dass als kurzfristige Lösung zur Reduzierung des Treibhausgasausstoßes Biogas eine große Chance zur Erzeugung von Treibstoff bietet. Mit Methangas (CNG, LNG) betriebenen Lkw kommt eine wichtige Stellung im klimafreundlichen Güterverkehr zu, sofern regenerativ hergestellte Biomethankraftstoffe oder synthetisch rein aus erneuerbaren Energien erzeugtes Methan statt fossilem Erdgas verwendet werden.

3. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der vorliegende Gesetzentwurf ist Bestandteil der Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030. Der Bundesrat weist darauf hin, dass über die finanziellen Auswirkungen der Maßnahmen des Klimapaketes keine Verständigung mit den Ländern und Gemeinden erzielt wurde.

In der Betrachtung aller Maßnahmen werden für den Bund erhebliche Mehreinnahmen prognostiziert, während Länder und Gemeinden ausschließlich finanzielle Mehrbelastungen tragen werden.

Für den Bundesrat stellen die Klimaschutzmaßnahmen ein Paket dar, aus dem nicht einzelne Maßnahmen isoliert betrachtet werden können, zumal Mehrsteuern für den Bund mit geringeren Steuereinnahmen von Ländern und Gemeinden korrespondieren können.

Der Bundesrat erwartet, dass die finanziellen Auswirkungen in einem einheitlichen Verfahren zwischen Bund und Ländern geklärt werden, bevor erste Gesetze verabschiedet werden.

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher, zeitnah in Gespräche über eine faire, sachgerechte und verhältnismäßige Verteilung der Mehr- und Mindereinnahmen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, die im Zusammenhang mit dem Klimaschutzprogramm 2030 zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050 stehen, zu treten.

Zu den einzelnen Vorschriften

4. Zu Artikel 1 (§ 4 Absatz 2, Absatz 5 Satz 1, § 5 Absatz 4 KSG)

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

- a) § 4 ist wie folgt zu ändern:

aa) In Absatz 2 sind die Wörter „die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf“ durch die Wörter „die der Zustimmung des Bundesrates bedarf“ zu ersetzen.

bb) In Absatz 5 Satz 1 sind die Wörter „ohne Zustimmung des Bundesrates“ durch die Wörter „, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf“ zu ersetzen.

- b) In § 5 Absatz 4 sind die Wörter „die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf“ durch die Wörter „die der Zustimmung des Bundesrates bedarf“ zu ersetzen.

Begründung:

Zu Buchstabe a:

Durch Änderungen bei der Zuordnung von Emissionsquellen und bei Jahresemissionsmengen der Sektoren werden Länderinteressen berührt. So sind sie zum Beispiel im Rahmen ihrer Zuständigkeit für den Schienenpersonennahverkehr und den allgemeinen Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) direkt betroffen. Es besteht das Risiko, dass die Zielvorgaben innerhalb des Verkehrssektors zu Lasten des ÖPNV und damit der

Länder festgelegt werden, ohne dass die Finanzierung für erforderliche Maßnahmen (zum Beispiel Umstellung der Fahrzeugflotten) sichergestellt ist.

Zudem wird das Ziel der zunehmenden Reduzierung von Treibhausgasen zur Verbesserung des Klimaschutzes im Gebäudebereich zu erhöhten baulichen Standards und damit Folgekosten führen. Dies bedeutet insbesondere im geförderten Wohnungsbau der Länder, dass die Bereitschaft der Investoren, sich weiter zu engagieren, sinken wird, obwohl bezahlbarer Wohnraum zu einem immer drängenderen Problem der Bürger in ganz Deutschland wird.

Ziele und Finanzierung sollten daher unter Beteiligung der Länder vereinbart werden. Dies gilt im Falle der Finanzierungsverantwortung der Länder auch für die Änderung der Jahresemissionswerte nach § 4 Absatz 5.

Wegen der Auswirkungen auf die Aufgaben der Länder bedürfen die Rechtsverordnungen nach § 4 Absatz 2 und Absatz 5 deshalb der Zustimmung des Bundesrates.

Zu Buchstabe b:

Auch bei der Festlegung, wer für die Ermittlung von Emissionsdaten verantwortlich ist, wer die Daten mitzuteilen hat und welche Anforderungen dabei einzuhalten sind, werden Länderinteressen berührt, zum Beispiel beim Sektor Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft. Deshalb bedarf die Rechtsverordnung der Bundesregierung nach § 5 Absatz 4 der Zustimmung des Bundesrates.

5. Zu Artikel 1 (§ 5 Absatz 3 Satz 1 KSG)

In Artikel 1 § 5 Absatz 3 Satz 1 sind die Wörter „diesem Gesetz“ durch die Wörter „Absatz 1 und 2“ zu ersetzen.

Begründung:

§ 5 Absatz 3 gibt dem Umweltbundesamt weitreichende Befugnisse zur Datenerhebung, insbesondere gegenüber Privatpersonen. Diese sind bußgeldbewehrt. Nach dem Grundsatz der informationellen Selbstbestimmung ist der Zweck der Datenerhebung möglichst genau zu bezeichnen. Der Verweis allein auf den Zweck des vorliegenden Gesetzes genügt diesem Bestimmtheitsgebot nicht. Der Zweck der Datenerfassung wird mit der vorgeschlagenen Änderung konkretisiert.

6. Zu Artikel 1 (§ 5 Absatz 3 Satz 5 – neu – KSG)

In Artikel 1 ist dem § 5 Absatz 3 folgender Satz anzufügen:

„Die weitergehende Verarbeitung von Daten natürlicher Personen außerhalb einer gewerblichen Betätigung erfolgt anonymisiert.“

Begründung:

Der Grundsatz der informationellen Selbstbestimmung erfordert eine weitestmögliche Anonymisierung der Verarbeitung von personenbezogenen Daten. Die vorgeschlagene Ergänzung verfolgt dieses verfassungsrechtliche Gebot im Sinne der Datensparsamkeit. Die der Erfassung nachgelagerten Verarbeitungsschritte, wie etwa die vom technischen Zweck der Erhebung nicht mehr gedeckte Speicherung, bedürfen nicht für alle Daten notwendig einer Zuordenbarkeit zu Personen. Entsprechend dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist die Einschränkung der Datenverarbeitung nur auf die nichtgewerbliche Betätigung natürlicher Personen bezogen. Die Tätigkeit juristischer Personen und gewerbliche Betätigung natürlicher Personen wird wegen des immanenten Außenbezugs nicht erfasst.

7. Zu Artikel 1 (§ 11 Absatz 1 Satz 1,
Satz 3 KSG)

In Artikel 1 ist § 11 Absatz 1 wie folgt zu ändern:

a) Satz 1 ist wie folgt zu fassen:

„Es wird ein Expertenrat für Klimafragen aus sieben sachverständigen Personen eingerichtet, die über hervorragende wissenschaftliche Kenntnisse und Erfahrungen aus einem der in § 4 Absatz 1 genannten Sektorbereiche verfügen.“

b) Satz 3 ist zu streichen.

Begründung:

In § 11 Absatz 1 ist vorgesehen, dass ein Expertenrat für Klimafragen aus fünf sachverständigen Personen eingerichtet wird. Davon soll mindestens ein Mitglied den Bereich Klimawissenschaften, Wirtschaftswissenschaften, Umweltwissenschaften oder soziale Fragen abdecken. Somit können die verbleibenden vier Mitglieder des Expertenrates die in § 11 Absatz 1 Satz 3 geforderte übergreifende Expertise zu den Sektoren nach § 4 Absatz 1 nicht vollständig abbilden.

Um die Erarbeitung wissenschaftlich fundierter Sofortprogramme durch den Expertenrat bei drohender Zielverfehlung in den jeweiligen Sektoren nach § 4 Absatz 1 sicherzustellen, sollten die Mitglieder jeweils eine entsprechende fachliche Expertise aus den in § 4 Absatz 1 genannten sechs Sektoren nachweisen. Da darüber hinaus zusätzlich ein Experte aus dem Bereich Klimawissenschaften, Wirtschaftswissenschaften, Umweltwissenschaften oder soziale Fragen vertreten sein soll, muss ein Expertenrat aus mindestens sieben sachverständigen Personen eingerichtet werden.

8. Zu Artikel 1 (§ 11 Absatz 1 Satz 2 KSG)

In Artikel 1 § 11 Absatz 1 Satz 2 sind die Wörter „Klimawissenschaften, Wirtschaftswissenschaften, Umweltwissenschaften sowie soziale Fragen“ durch die Wörter „Klima, Umwelt, Wirtschaft, Verkehr und Soziales“ zu ersetzen.

Begründung:

Der Verkehrssektor ist bislang einer der größten Emittenten von CO₂ und daher kommt ihm eine große Bedeutung bei der Erreichung der Klimaschutzziele zu. Gleichzeitig bildet er eine elementare Grundlage für die Funktionsfähigkeit der Wirtschaft, die Mobilität der Menschen und für die gesellschaftliche Teilhabe. Der Verkehrssektor ist durch die im Gesetz in Anlage 2 spezifizierten Emissionsziele und die daraus folgenden Emissionsreduktionsziele stark betroffen. Um eine effektive CO₂-Reduktion zu erreichen, die allen an den Verkehrssektor gestellten Aufgaben Rechnung trägt, ist es wichtig, dass ein Experte aus diesem Bereich als Teil des Expertenrates die Umsetzung des Gesetzes wissenschaftlich begleitet.

9. Zu Artikel 1 (§ 12 Absatz 4 Satz 2 KSG)

In Artikel 1 § 12 Absatz 4 Satz 2 sind nach dem Wort „Dritter“ die Wörter „sowie personenbezogener Daten“ einzufügen.

Begründung:

Schutzwürdig bei der Weitergabe von Daten sind nicht nur Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse Dritter, sondern in besonderem Maße auch personenbezogene Daten, wie auch bereits die Begründung ausführt. Dies sollte auch in den Gesetzestext einfließen.