



## **Stellungnahme des Kommissariats der deutschen Bischöfe – Katholisches Büro in Berlin – zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes**

---

Wir begrüßen, dass das Bundesumweltministerium zur Umsetzung des Klimaschutz-Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021 (1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1BvR 288/20) den Entwurf einer Novelle des Bundes-Klimaschutzgesetzes vorlegt. Die Feststellung des Grundrechtesenats, dass das Grundgesetz den Gesetzgeber zur Sicherung grundrechtsgeschützter Freiheit über die Zeit und zur Verteilung von Freiheitschancen über die Generationen hinweg verpflichtet (Rz. 183), führt so bereits jetzt zu einer Stärkung der legislaturperiodenübergreifenden Perspektive der Klimaschutzgesetzgebung.

Auch danken wir für die Gelegenheit, zum Referentenentwurf einer Novelle des Bundes-Klimaschutzgesetzes [im Folgenden: KSG-NE] Stellung zu nehmen. Wir bedauern allerdings, dass wir uns aufgrund der kurzen Frist von wenig mehr als einem halben Tag auf die Kommentierung nur einiger ausgewählter Aspekte des KSG-NE beschränken müssen. Wir behalten uns vor, uns im weiteren Verfahren insbesondere gegenüber dem Deutschen Bundestag noch einmal ausführlicher zu Wort zu melden.

1. Artikel 1 Nr. 3 KSG-NE ersetzt den bisherigen § 3 Absatz 1 KSG und sieht nun vor, dass die Treibhausgasemissionen in Deutschland im Vergleich zu 1990 bis zum Jahr 2030 um mindestens 65%, bis zum Jahr 2040 um mindestens 85% und bis spätestens zum Jahr 2045 so weit gemindert werden, dass Treibhausgasneutralität erreicht wird. Die zulässigen Jahresemissionsmengen der einzelnen Sektoren bis 2030 werden nach Artikel 1 Nr. 2 KSG-NE über einen Austausch der Anlage 2 des KSG entsprechend dieser neuen Vorgaben verschärft und jährliche Minderungsziele von 2031 bis 2040 nach Artikel 1 Nr. 10 KSG-NE durch eine Anlage 3 neu eingeführt.
  - a. Positiv anzumerken ist hier zunächst, dass in dieser Legislaturperiode überhaupt noch eine Erhöhung des deutschen Klimaschutzziels für 2030, eine Festlegung des deutschen Klimaschutzziels 2040 und einer früheren Netto-Treibhausgasneutralität Deutschlands vorgeschlagen wird. In unseren Stellungnahmen der letzten Jahre, insbesondere in der zum deutschen Klimaschutzpaket 2019<sup>1</sup>, haben wir immer wieder auf die Notwendigkeit der Anpassung der deutschen Klimaschutzziele und -politik an die Temperaturziele des Pariser Klimaschutzabkommens hingewiesen. Die Zeit drängt, diese Anpassungen vorzunehmen und die Klimaschutzpolitik auf sie auszurichten.
  - b. Wir begrüßen sehr, dass die erhöhten Klimaschutzziele 2030 und 2040 im KSG-NE als echte, auf den Treibhausgasausstoß bezogene Minderungsziele festgelegt werden. Erst die Treibhausgasneutralität 2045 enthält als „Netto“-Ziel Spielraum für die Anrechnung negativer Emissionen. Klimaschutzziele, in denen Ausstoß und Abbau von Treibhausgasemissionen direkt und ohne separierte Ausweisung

---

<sup>1</sup> Vgl. II. 1. dieser Stellungnahme, siehe unter <https://cutt.ly/EbSTdcr>.

miteinander verrechnet werden, halten wir für ungeeignet, Wirtschaft und Gesellschaft eine hinreichende Orientierung für die Lenkung ihrer Ressourcen und Entwicklung ihrer Potenziale für ihre Umgestaltung hin zur Nachhaltigkeit zu geben. Sie leisten, um es mit dem Bundesverfassungsgericht in seinem Klimaschutz-Beschluss (Rz. 251) zu sagen, nicht den grundrechtlich gebotenen, entwicklungsfördernden Planungshorizont. Die Konstruktion des EU-Klimaschutzziels 2030 als „Netto“-Ziel haben wir dementsprechend letztes Jahr auch kritisiert<sup>2</sup>.

- c. Die Höhe der nun in Artikel 1 Nr. 3 a) KSG-NE vorgeschlagenen Klimaschutzziele und der dort anvisierte Zeitpunkt der Treibhausgasneutralität Deutschlands reichen aber leider nicht aus. Unseres Erachtens darf der Gesetzgeber sich nicht damit zufriedengeben, durch das Klimaschutzgesetz deutsche Freiheitsgrundrechte immerhin nicht zu verletzen und eine durchschnittliche Umsetzung des jüngst verschärften EU-Klimaschutzziels 2030 zu antizipieren. Er ist vielmehr aufgerufen, einen die ökosystemaren und globalen Interdependenzen unseres Lebens berücksichtigenden, der Einwohnerzahl, globalen Verantwortung und Vorbildfunktion Deutschlands angemessenen CO<sub>2äq</sub>-Reduktionsbeitrag zu den globalen Klimaschutzbemühungen auf den Weg bringen. Das KSG sollte daher darauf ausgerichtet werden, das vom Sachverständigenrat für Umweltfragen [im Folgenden: SRU] für das 1,75°C-Ziel errechnete CO<sub>2</sub>-Restbudget Deutschlands durch die im KSG bis zur Treibhausneutralität vorgesehenen Emissionsmengen möglichst weitgehend zu unterschreiten. Eine solche Unterschreitung ist erforderlich, um eine Chance auf die Begrenzung der Erderwärmung auf durchschnittlich 1,5°C zu bewahren. Papst Franziskus erinnert uns daran, dass schon eine Erderwärmung von über 1,5°C vor allem die Ärmsten und Schwächsten dieser Welt am härtesten trifft. Auch die Schöpfung läuft bei einer über das 1,5°C-Ziel hinausgehenden durchschnittlichen globalen Erwärmung Gefahr, großen und sich über das Auslösen von Kippunkten exponentiell vergrößernden Schaden zu nehmen. Wir sind mit dem Schicksal der Ärmsten und der Schöpfung verbunden, nicht nur moralisch. Ihr Zustand prägt die Voraussetzungen der Ausübung unserer Freiheitsgrundrechte in Deutschland, vermittelt bspw. durch auf Ernteauffälle folgende Flüchtlingsbewegungen oder durch vom Verlust von Rückzugsräumen der Biodiversität mitverursachte Pandemien.
- d. Durch den in Artikel 1 Nr. 9 (Anlage 2) und Nr. 10 (Anlage 3) KSG-NE vorgeschlagenen, neuen Pfad der Treibhausgasreduktionen wird aber die Einhaltung des vom SRU für das 1,75°C-Ziel errechneten CO<sub>2</sub>-Restbudgets Deutschlands nicht gewährleistet. Die Reduktionen bis 2030 in Höhe von 65% und danach jährlich zwei bis drei zusätzlichen Prozent Einsparungen bis 2045 reichen hierfür nicht aus. Auf diesem Reduktionspfad könnte das CO<sub>2</sub>-Restbudget Deutschlands für das 1,75°C-Ziel bis zur Erreichung von Treibhausgasneutralität um bis zu 2 Gt CO<sub>2äq</sub>, das Restbudget Deutschlands für das 1,5°C-Ziel sogar um bis zu 4,5 Gt CO<sub>2äq</sub> überschritten werden.
- e. Anregen möchten wir daher, das neue Klimaschutzziel für 2030 am oberen Ende des von uns in unserer Stellungnahme zum deutschen Klimaschutzpaket 2019<sup>3</sup> vorgeschlagenen Korridors von 67% bis 78% festzusetzen. Nach 2030 könnten die Treibhausgasreduktionen dann zusätzlich um jährlich weitere zwei bis drei

---

<sup>2</sup> Vgl. Nr. 3. und 4. dieser Stellungnahme, siehe unter <https://cutt.ly/GbSTcrZ>.

<sup>3</sup> Vgl. II. 2. dieser Stellungnahme, siehe unter <https://cutt.ly/EbSTdcr>.

Prozentpunkte erhöht werden. Die in der Anlage 2 enthaltenen Jahresemissionsmengen für die einzelnen Sektoren und die jährlichen Minderungsziele für die Jahre 2031 bis 2040 sind dementsprechend anzupassen. Eine solche Festsetzung des Klimaschutzziels 2030 am oberen Ende dieses Korridors würde den in Wirtschaft und Gesellschaft notwendigen Entwicklungen hin zur Treibhausgasneutralität frühzeitig Dynamik verleihen, zu einer faireren Verteilung der Emissionsreduktionserfordernisse zwischen den Generationen beitragen und Staat, Gesetzgeber und Industrie nicht zuletzt aufgrund eingesparter Kosten mittel- und langfristig größere Spielräume verschaffen. Die auch bei einer solchen frühzeitigen, ambitionierten Erhöhung der Klimaschutzziele 2030 noch möglichen Überschreitungen des CO<sub>2</sub>-Restbudgets Deutschlands sollten dann der Atmosphäre über ökosystembasierte CO<sub>2</sub>-Entnahmemethoden wieder entzogen werden.

2. Vor diesem Hintergrund begrüßen wir auch grundsätzlich den in Artikel 1 Nr. 4 KSG-NE enthaltenen Vorschlag der Einfügung eines neuen § 3a, der den Klimaschutzbeitrag des Sektors Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft [im Folgenden: LULUCF] im Bundes-Klimaschutzgesetz stärken soll. Angesichts des zunehmenden Verlustes der Netto-Senkenfunktion der deutschen Wälder und steigender bzw. zu langsam sinkender Emissionen aus Acker- und Grünlandflächen - inklusive wenig ambitionierter Zielsetzungen beim Heben der Potenziale des Moorbodenschutzes<sup>4</sup> - tritt die Notwendigkeit einer Stärkung der Senkenfunktion von LULUCF immer deutlicher vor Augen.

Erforderlich erscheint uns aber die gesetzgeberische Klarstellung, dass eine Verrechnung des im LULUCF-Bereich erreichten Netto-CO<sub>2</sub>-Abbaus erst nach Einhaltung der bis 2040 gesetzten CO<sub>2äq</sub>-Minderungsziele vorgenommen werden darf. Der neu einzufügende § 3a Absatz 3 Nr. 1, nach dem die Bundesregierung zum Erlass einer Rechtsverordnung u.a. zur Regelung der „Anrechnung und Verbuchung gemäß unionsrechtlicher Vorgaben“ ermächtigt werden soll, ist diesbezüglich nicht eindeutig. Der von uns kritisierte<sup>5</sup> Netto-Charakter des EU-Klimaschutzziels 2030 und damit verbundene Verrechnungsmöglichkeiten dürfen nicht dazu führen, dass der Charakter der deutschen Klimaschutzziele 2030 und 2040 als auf den Treibhausgasausstoß bezogene, echte Minderungsziele verfälscht wird. Aus den oben unter 1. b. genannten Gründen ist an dieser Stelle ebenso wie auch bei den anderen Faktoren der Berechnung der Emissionsbilanzen, die die Bundesregierung nach dem neuen § 3a Absatz 3 per Rechtsverordnung regeln will, Eindeutigkeit und Transparenz erforderlich.

3. Nach Artikel 1 Nr. 5 b) KSG-NE soll der bisherige § 4 Absatz 1 Satz 5 KSG durch einen neuen Satz ersetzt werden, nach dem die Bundesregierung die in der 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 erforderlichenfalls spätestens 6 Monate nach ihrem Inkrafttreten einen Gesetzgebungsvorschlag zu ihrer Anpassung vorlegen soll.

Diese Formulierung erscheint uns zu eng. Das neue EU-Klimaschutzziel 2030 wird voraussichtlich nicht allein über Änderungen an der Europäischen Klimaschutzverordnung und der Europäische Emissionshandelsrichtlinie umgesetzt. Vielmehr wird

---

<sup>4</sup> Vgl. Nr. 1 dieser Stellungnahme, siehe unter <https://cutt.ly/lbST7b9>.

<sup>5</sup> Vgl. Nr. 3. und 4. dieser Stellungnahme, siehe unter <https://cutt.ly/GbSTcrZ>.

dieses Ziel in den nächsten Monaten, ggf. auch Jahren, und insbesondere Mitte 2021 durch die im „Fit for 55“-Paket zu erwartenden Richtlinien- und Verordnungsvorschläge eine inkrementelle und kontinuierliche Umsetzung erfahren. Diese Maßnahmen werden voraussichtlich auch spezifische unionsrechtliche Regelungen für einzelne Sektoren wie etwa den Verkehrs- oder den Gebäudesektor enthalten. Dementsprechend möchten wir anregen zu formulieren, dass die in Anlage 2 festgelegten zulässigen Jahresemissionsmengen „regelmäßig im Lichte der Rechtssetzungsakte der Europäischen Union zur Umsetzung des EU-Klimaziels 2030 überprüft“ und, falls erforderlich, „im Rahmen der in diesen vorgeschriebenen Umsetzungsfristen, spätestens aber sechs Monate nach deren Inkrafttreten“ ein Gesetzgebungsvorschlag zu ihrer Erhöhung vorgelegt werden soll.

4. Artikel 1 Nr. 5 b) KSG-NE fügt über einen neuen § 4 Absatz 2 Satz 6 in Verbindung mit einer neuen Anlage 3 nun auch jährliche Gesamtminderungsziele für die Jahre 2031 bis 2040 in das KSG ein.

Diese Erweiterung des Zeithorizonts der Klimaschutzplanung Deutschlands begrüßen wir dem Grundsatz nach. Das Bundesverfassungsgericht hat eine solche Erweiterung in seinem Klimaschutz-Beschluss vom 24. März 2021 auch gefordert (Rz. 251 ff.). Dabei wäre es im Sinne des entwicklungsfördernden Planungshorizonts des Bundesverfassungsgerichts (Rz. 251) allerdings sicherlich zusätzlich hilfreich, die jährlichen Gesamtemissionsmengen bereits jetzt jedenfalls für die Jahre 2035 und 2040 noch einmal auf die einzelnen Sektoren herunter zu brechen.

5. Artikel 1 Nr. 5 d) KSG-NE fügt § 4 KSG einen neuen Absatz 7 an, in dem festgelegt wird, dass die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag im Jahr 2028 einen Bericht vorlegen wird, in dem sie u.a. untersucht, ob angesichts der Entwicklungen von Technik und CO<sub>2</sub>-Bepreisung innerhalb der Europäischen Union auf die Zuweisung von Jahresemissionsmengen für einzelne Sektoren verzichtet werden kann.

Wir befürworten, dass perspektivisch alle Treibhausgasemissionsquellen mit einem weitgehend einheitlichen Preis bezogen auf ihre Klimawirkung belegt werden. Bei einer entsprechenden Überprüfung der Erforderlichkeit von Jahresemissionsmengen für einzelne Sektoren muss aber berücksichtigt werden, dass ein Verzicht auf diese weder zu sozial ungerechten Belastungen noch zu mangelnden Anreizwirkungen in den treibhausgasintensiven Sektoren führen darf. Das Bundesverfassungsgericht gibt in seinem Klimaschutz-Beschluss insoweit auch vor, dass Jahresemissionsmengen und Reduktionsmaßgaben so differenziert festgelegt werden müssen, dass eine hinreichend konkrete Orientierung entsteht (Rz. 254). Es weist dabei darauf hin, dass erst dann, wenn im Einzelnen konkret erkennbar ist, dass, wann und wie die Möglichkeit endet, Treibhausgas zu emittieren, die Wahrscheinlichkeit wächst, dass klimaneutrale Technologien und Verhaltensweisen in diesem Entwicklungspfad entsprechend zügig etabliert werden.

6. Artikel 1 Nr. 7 a) KSG-NE ergänzt im bisherigen § 12 Absatz 3 Nr. 1 die Verpflichtung der Bundesregierung, Stellungnahmen des Expertenrats für Klimafragen nicht nur bei Änderungen, sondern auch bei Festlegungen der Jahresemissionsmengen nach diesem Gesetz einzuholen. Zusätzlich fügt Artikel 1 Nr. 7 b) KSG-NE in § 12 KSG dann einen neuen Absatz 4 ein, nach dem der Expertenrat für Klimafragen dem Deutschen Bundestag erstmals 2022 ein Gutachten zu bisherigen Treibhausgasemissionen, Trends bezüglich der Jahresemissionsmengen und Wirksamkeit von Maßnahmen mit Blick auf die Zielerreichung nach diesem Gesetz vorlegen soll.

Wir begrüßen diese Erweiterung der Kompetenzen des Expertenrats für Klimafragen. Sie kommt jedenfalls in Teilen der bereits in unserer Stellungnahme zum deutschen Klimaschutzpaket 2019<sup>6</sup> geäußerten Forderung einer Anreicherung des Aufgabenkatalogs des Expertenrats nach. Entscheidend erscheint uns aber, dass dem Expertenrat sowohl im Rahmen seiner ab 2022 vorzulegenden Gutachten als auch unabhängig hiervon explizit ein eigenes Vorschlagsrecht für aus seiner Sicht erforderliche Anpassungen der Minderungsziele, für Änderungen der Gesamt- und Sektoren- Jahresemissionsmengen sowie der LULUCF-Ziele des neuen § 3a KSG und für zusätzliche Klimaschutzmaßnahmen eingeräumt wird. Ein solches explizites, selbständiges Vorschlagsrecht fehlt bisher. Es ist aber unseres Erachtens erforderlich, um eine angemessene Beratung bei der Verwirklichung erfolgreicher Klimaschutzpolitik sicherzustellen. Wir bitten daher darum, dem Expertenrat für Klimafragen ein solches Vorschlagsrecht in Artikel 1 Nr. 7 KSG-NE bzw. dem neuen Absatz 4 von Artikel 12 KSG einzuräumen.

7. Schließlich möchten wir anregen, in der Novelle des KSG zusätzlich zu den prozentualen Minderungszielen auch das deutsche Rest-CO<sub>2</sub>-Budgets sowie seine geplante Verteilung über die Jahre hinweg auszuweisen. Die Minderungsziele können über den Budgetansatz - trotz der mit diesem verbundenen Ungewissheiten - auf ihre Plausibilität überprüft, in den Kontext globaler Klimaschutzbemühungen eingeordnet und so Transparenz für die heimische, europäische und internationale politische Debatte geschaffen werden. Auch das Bundesverfassungsgericht hält den Budgetansatz – anders als die alleinige Ausweisung prozentualer Minderungsziele - für ein geeignetes Instrument zur Ausrichtung von Politik an Temperaturzielen (Rz. 217 f.). Die Ausweisung des deutschen Rest-CO<sub>2</sub>-Budgets sowie seiner geplanten Verteilung über die Jahre hinweg im KSG würde zudem zu einer besseren Synchronisierung der deutschen mit der europäischen Klimaschutzpolitik führen. Entsprechend der Einigung von Europäischem Parlament und Rat der Europäischen Union wird nämlich auch die Europäische Kommission zukünftig das EU-Treibhausgasbudget 2030 – 2050 projizieren und so eine transparentere, solide Grundlage für die Ausgestaltung europäischer Klimaschutzpolitik im Rahmen der global erforderlichen Klimaschutzbemühungen schaffen.

Berlin, den 11. Mai 2021

---

<sup>6</sup> Vgl. II. 7. b. dieser Stellungnahme, siehe unter <https://cutt.ly/EbSTdcr>.