



Bundeskanzleramt, 11012 Berlin

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit
Stresemannstraße 128-130
10117 Berlin

HAUSANSCHRIFT Bundeskanzleramt
Willy-Brandt-Straße 1, 10557 Berlin

TEL +49 (030)18 400-1311

FAX +49 (030)18 10400-1848

E-MAIL nkr@bk.bund.de

Berlin, 11.05.2021

Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Abs. 1 NKRG

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes

(NKR-Nr. 5907, BMU)

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

I. Zusammenfassung

Bürgerinnen und Bürger Erfüllungsaufwand	Keine Auswirkungen
Wirtschaft Erfüllungsaufwand	Keine Auswirkungen
Verwaltung Erfüllungsaufwand	Keine Auswirkungen
Weitere Kosten	Mit dem Regelungsvorhaben werden für die Jahre 2030 höhere und für die Jahre 2040 und 2045 quantifizierte Minderungsmengen für Treibhausgase festgelegt. Ab dem Jahr 2050 sollen negative Emissionsmengen erreicht werden. Für die Sektoren Energiewirtschaft, Industrie, Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft und Abfallwirtschaft/ Sonstiges werden bis zum Jahr 2030 die Jahresemissionsmengen angepasst, um dem höheren Minderungsziel für 2030 Rechnung zu tragen. Für die Jahre danach sind noch keine sektorbezogenen Minderungsmengen festgelegt, dies erfolgt per Rechtsverordnung, einmal im Jahr 2024

für die Jahre 2031-2040 und zum zweiten im Jahr 2034 für die Jahre 2041 bis 2045, wobei diese mit den gesetzlich festgelegten Minderungszielen im Einklang stehen müssen.

Für eine Schätzung der Weiteren Kosten hat das Ressort sich dem rechnerisch genähert. Dabei nimmt es für Emissionsminderungen im Bereich des EU-Emissions-handels einen Preis von 30 Euro/ t CO₂ eq und für das Jahre 2035 von 40 Euro/ t CO₂ eq an. Letzterer Werte entspricht der Preisempfehlungen der EU-KOM für Projektionsberichte der Mitgliedstaaten. Außerhalb dessen wird der im BEHG festgelegten obere Preis von 65 Euro/t CO₂ ab 2025 angenommen, weil davon auszugehen ist, dass sich der Handelspreis in dieser Höhe einpendeln wird. Für 2023 beträgt der Festpreis 35 Euro/ t CO₂ eq und im Jahr 2025 55 Euro/ t CO₂ eq. Anhand der Minderungspflichten ergeben sich **bis 2030 Minderungskosten von rechnerisch 6.251 Mio. Euro. Von 2030-2035 kann nur eine sehr grobe Kostenschätzung erfolgen, sie wird mit etwa 6.568 Mio. Euro geschätzt.**

Für den Zeitraum **2035 bis 2045** (bis zur Treibhausgasneutralität) konnte nachvollziehbar noch keine Monetarisierung vorgenommen werden. **Das Ressort schätzt eine Minderungs Menge von 150 Mio. Tonnen CO₂ eq.** Die Monetarisierung erfolgt und wird weitergeführt im Rahmen der Rechtsverordnungen, die in 2024 und 2034 geschaffen werden sowie mit Vorlage eines Gesetzes zur Festlegung der jährlichen Minderungsziele für die Jahre 2041 bis 2045, welches spätestens im Jahr 2032 vorzulegen ist.

Die Weiteren Kosten aus den Beiträgen im Sektor **Land- und Forstwirtschaft sowie Landnutzungsänderung** werden **bis 2030** quantifiziert. Für die **Wiedervernässung von Moorböden** werden Kosten von insgesamt **2.100 Mio. Euro** geschätzt. Damit können bis 2030 Emissionsminderungen von 5 Mio. t CO₂ eq erreicht werden. Für den **Waldumbau** und die Beseitigung von Schäden aus Extremwetterereignissen werden Kosten von **1.440 Mio. Euro** bis 2030 geschätzt. Damit kann die CO₂-Bindungswirkung für den Wald auf 20 Mio. t CO₂ eq stabilisiert werden.

Nutzen des Vorhabens

Das Ressort hat sich mit dem Nutzen des Vorhabens auseinandergesetzt und diesen wie folgt beschrieben:

Die neuen, ambitionierteren nationalen Klimaschutzziele, Jahresemissionsmengen und jährlichen Minderungsziele stellen sicher, dass Deutschland dazu beiträgt, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 °C und möglichst auf 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen. Indem das Gesetzgebungsvorhaben schon kurz- bis mittelfristig zu mehr Klimaschutzmaßnahmen führen wird, verhindert es eine unverhältnismäßige Verlagerung der Treibhausgasreduzierungslasten und damit einhergehenden Freiheitseinbußen in die Zukunft und auf spätere Generationen. Die frühzeitige Festlegung von nationalen Klimaschutzzielen, Jahresemissionsmengen und jährlichen Minderungszielen sorgt zugleich für mehr Klarheit, wie sich die nach Art. 20a des Grundgesetzes notwendige Reduktion von CO₂-Emissionen bis hin zur Klimaneutralität über die Zeit verteilen wird. Damit bietet das Gesetzgebungsvorhaben für Gesellschaft und Wirtschaft mehr Orientierung und Planungssicherheit für die erforderlichen Entwicklungs- und Umsetzungsprozesse.

Der Nationale Normenkontrollrat sieht einen erheblichen Mangel darin, dass das Regelungsvorhaben, welches wichtige Richtungsentscheidungen mit erheblichen Auswirkungen für die Gesellschaft und Wirtschaft trifft, zwar formal eine Anhörung der Länder, Verbände und kommunalen Spitzenverbände vornimmt, bei einer Frist von etwa einem Arbeitstag aber faktisch keine Beteiligung ermöglicht. Dies geschieht trotz der wiederholten Anmahnung des Normenkontrollrates in dieser Legislaturperiode für eine angemessene Beteiligung als wesentlichen Baustein der Besseren Rechtsetzung. Gerade bei so weitreichenden Entscheidungen wäre dies unbedingt erforderlich gewesen.

Trotz der auch für den Normenkontrollrat denkbar kurzen Zeit der Beteiligung konnte die vorliegende Kostenschätzung erreicht werden.

Gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen in dem vorliegenden Regelungsentwurf erhebt der Nationale Normenkontrollrat im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände. Für die aus dem geänderten Klimaschutzgesetz vorgelegten Minderungspflichten erfolgt nachvollziehbar eine Kostenschätzung bis einschließlich 2035. Für die Zielsetzung einer mindestens 88%-igen Minderung bis 2040 (Zeitraum 2035-2040) quantifiziert das Ressort einen Minderungsbedarf von 150 Mio. t CO₂ eq. Eine Kostenschätzung ist noch nicht möglich, da es hierzu einer Festlegung der zulässigen Jahresemissionsmengen und insoweit der sektorbezogenen Verteilung bedarf, was wiederum Auswirkungen auf die Preisannahmen hat. Die Kostenschätzung wird daher aktualisiert und weitergeführt sowohl im Rahmen der Rechtsverordnungen, welche die zulässigen Jahresemissionsmengen für die Jahre 2031-2040 sowie für die Jahre 2041-2045 festlegen als auch im Rahmen des Gesetzgebungsvorschlags zur Festlegung der jährlichen Minderungsziele der Jahre 2041-2045, der spätestens im Jahr 2032 vorzulegen ist.

II. Im Einzelnen

Mit dem Regelungsvorhaben wird anlässlich der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24.3.2021 (1 BvR 2656/18; 1 BvR 78/20; 1 BvR 96/20 und 1 BvR 288/20) das Klimaschutzgesetz aus dem Jahr 2019 (KSG 2019) geändert. Ziel des Vorhabens ist es, das Klimaschutzgesetz in den Einklang mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen zu bringen und insbesondere die Minderungsziele hinreichend fortzuschreiben.

Die wesentlichen Änderungen sind:

- Minderung der Treibhausgasemissionen für das Jahr 2030 um mindestens 65 Prozent (Erhöhung um 10 Prozentpunkte gegenüber KSG 2019),
- Minderung der Treibhausgasemissionen für das Jahr 2040 um mindestens 88 Prozent,
- Erreichen der Treibhausgasneutralität für das Jahr 2045, d.h. es ist ein Gleichgewicht zwischen anthropogen verursachten Treibhausgasemissionen und den Abbau solcher durch Senken herzustellen,
- Erreichen negativer Emissionen ab 2050 als Sollvorgabe, d.h. die Minderungsmaßnahmen einschließlich der Senken sollen höhere Werte als die anthropogen verursachten Emissionen erreichen,
- eine Stärkung von Senken und die Festlegung quantitative Ziele. Im Sektor Landwirtschaft, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft können Wald, Acker, Grünland einschl. Moore, Feuchtgebiete, Siedlungen und Holzprodukte Kohlendioxid

speichern, diese Bindungswirkung soll gesichert werden. Es werden quantitative Ziele zur Verbesserung (Erhalt, Stärkung, Wiederherstellung) vorgegeben, um die CO₂-Bindungswirkung zu verbessern. Die jährlichen Emissionsbilanzen werden im Mittelwert festgelegt: bis 2030 (-25 Mio. t CO_{2 eq}), bis 2040 (-35 Mio. t CO_{2 eq}) und bis 2045 (-40 Mio. t CO_{2 eq}),

- die Verteilung der zulässigen Jahresemissionsmengen auf die Sektoren bis zum Jahr 2030 entsprechend der neuen Minderungspflicht von mind. 65% bis 2030,
- die Verpflichtung zur Vorlage eines Gesetzgebungsvorschlags bis spätestens 2032 für die Festlegung jährlicher Minderungsziele für die Jahre 2041 bis 2045,
- Verordnungsermächtigungen für die über das Jahr 2030 hinaus gehende Verteilung der sektorbezogenen Budgets/zulässigen Jahresemissionsmengen: im Jahr 2024 für die Jahre 2031-2040 und im Jahr 2034 für die Jahre 2041-2045,
- Konkretisierungen und Klarstellungen für einzelne Regelungen des Klimaschutzgesetzes (Klimaschutzprogramm, Klimaschutzrat und Berücksichtigungsgebot).

II.1 Erfüllungsaufwand

Mit dem Regelungsvorhaben werden keine konkreten Durchführungsmaßnahmen vorgegeben. Daher folgen daraus noch keine unmittelbaren Auswirkungen. Es fällt nachvollziehbar kein Erfüllungsaufwand an. Die betrifft auch die o.g. Konkretisierungen und Klarstellungen bestimmter Vorgaben des KSG. Diese wurden bereits im KSG 2019 geschätzt. Insbesondere das bereits im KSG 2019 geregelte Berücksichtigungsgebot erhält durch die geplante Änderung einen konkreten Orientierungsmaßstab für die ohnehin vorzunehmende Wirtschaftlichkeitsprüfung in Form eines definierten CO₂-Preises.

II.2 Weitere Kosten

Für die Sektoren Energie, Industrie, Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft und Abfallwirtschaft werden bis zum Jahr 2030 höhere Minderungspflichten vorgegeben. Damit verändern sich die zulässigen Jahresemissionsmengen, sie sinken bis 2030 stärker als im KSG 2019 ab:

Jahresemissions- menge in Mio. Tonnen CO ₂ - Äquivalent	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Energiewirtschaft	257								108
Industrie	177	172	165	157	149	140	132	125	118
Gebäude	108	102	97	92	87	82	77	72	67
Verkehr	139	134	128	123	117	112	105	96	85
Landwirtschaft	67	66	65	63	62	61	59	57	56
Abfallwirtschaft und Sonstiges	8	8	7	7	6	6	5	5	4

Durch die Emissionsminderungspflichten entstehen Pflichten für die betroffenen Akteure in den jeweiligen Sektoren. Ausgehend vom Emissionsniveau des KSG 2019 bewirkt das für die Sektoren folgende **Emissionsentwicklungen**, die exemplarisch für die Jahre 2020, 2025 und 2030 vom Ressort aufgezeigt wurden:

Emissionsminderungen in Mio. Tonnen CO ₂ -Äquivalent über KSG 2019 hinaus	2023	2025	2030
Energiewirtschaft	0	0	67
Industrie	0	6	22
Gebäude	1	2	3
Verkehr	2	0	10
Landwirtschaft	0	0	2
Abfallwirtschaft und Sonstiges	0	1	1
Treibhausgasreduktionsbedarf (gesamt)	3	9	105

Für eine Monetarisierung dieses auf mehrere Jahre angelegten Prozesses bezieht sich das Ressort nachvollziehbar auf Emissionspreise. Dabei wird darauf hingewiesen, dass die tatsächlichen Minderungskosten davon abweichen können. Es geht dem Ressort darum, bei allen Unsicherheiten eine rechnerische Annäherung unter Zugrundelegung des CO₂-Bepreisungssystems im EU-Emissionshandel bzw. im nationalen Brennstoffpreissystem zu finden. Daher wird entsprechend dem KSG 2019 bis zum Jahr 2030 für den Bereich des EU-Emissionshandels ein Preis von 30 Euro/t CO_{2,eq} angenommen. Für das Jahr 2035 wird ein Preis von 40 Euro/t CO_{2,eq} geschätzt, der einer Preisempfehlungen der EU-KOM für Projektionsberichte der Mitgliedstaaten entspricht.

Außerhalb des EU-Emissionshandels wird der im Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) festgelegte obere Preis von 65 Euro/t CO_{2,eq} ab dem Jahr 2025 angenommen, weil vermutet wird, dass sich der Handelspreis in dieser Höhe einpendeln wird. Für 2023 beträgt der gesetzlich festgelegte Festpreis 35 Euro/ t CO_{2,eq}, für das Jahr 2024 beträgt er 45 Euro/ t CO_{2,eq} und für das Jahr 2025 55 Euro/ t CO_{2,eq}.

Die Verteilung dieser Preise (bzw. Preisannahmen) erfolgt in den Sektoren wie folgt: in der Industrie entfällt 75% auf den EU-Emissionshandel, 25% auf das BEHG, im Gebäudesektor 1% auf den EU-Emissionshandel, zu 99% auf das BEHG und in den übrigen Sektoren vollständig auf die BEHG-Preise. Die Energiewirtschaft hat bereits durch die Vorgaben zum Kohleausstieg einen Minderungspfad bis zum Jahr 2038 vorliegen, nach Einschätzung des Ressorts werden auch in den Jahren danach (zumindest bis 2040) keine weiteren Minderungsmaßnahmen erforderlich werden, die nicht bereits durch den EU-Emissionshandel vorgegeben sind. Daraus folgt, dass folgende mittelbaren Vermeidungskosten nachvollziehbar geschätzt werden:

Kumulierte Minderungskosten in <u>Millionen</u> Euro	Für die Jahre von 2020 bis 2030
Industrie	3.469
Gebäude	1.075

Verkehr	1.040
Landwirtschaft	445
Abfallwirtschaft und Sonstiges	195
Gesamt	6.251

Ab dem Jahr 2030 sind im Vorhaben keine jährlichen Jahresemissionsmengen festgelegt. Dies erfolgt erst per Rechtsverordnung ab dem Jahr 2024, zudem werden die jährlichen Minderungsziele ab 2041 durch ein Gesetz festgelegt, welches bis 2032 vorzulegen ist. Um keine Transparenzlücke bis zur Festlegung der zulässigen Jahresemissionsmengen entstehen zu lassen, geht das Ressort davon aus, dass sich diese Jahresemissionsmengen gleichmäßig reduzieren. Vom Jahr 2030 bis zum Jahr 2035 werden Minderungsmengen von insgesamt etwa 150 Mio. t CO₂eq geschätzt. Hierbei schätzt das Ressort für den Zeitraum **2031-2035 Weitere Kosten von 6.568 Mio. Euro.**

Für den Zeitraum 2035-2040 (Steigerung der jährlichen Mindestziele von 77% auf 88% gemäß Anlage 3 des Vorhabens) werden Minderungsmengen von insgesamt etwa 150 Mio. t CO₂eq geschätzt. Eine Monetarisierung ist für diesen Zeitraum nachvollziehbar noch nicht möglich, denn mangels Festlegung zulässiger Jahresemissionsmengen je Sektor ist es in diesem noch weiter entfernt liegenden Zeitraum nicht abschätzbar, welche Preise (Emissionshandelspreis, Preis nach BEHG) in welchen Anteilen welchen Minderungsmengen zugrunde zu legen ist. Die Kostenschätzung wird daher aktualisiert und weitergeführt sowohl im Rahmen der Rechtsverordnungen, welche die sektorbezogenen Jahresemissionsmengen ab dem Jahr 2031 festlegen als auch im Rahmen des Gesetzgebungsvorschlags zur Festlegung der jährlichen Minderungsmengen ab dem Jahr 2041.

Insgesamt schätzt das Ressort weitere Kosten von etwa **12.819 Mio. Euro bis zum Jahr 2035** im Vergleich zu den Zielen des KSG 2019.

Für die Zielsetzung zur Stärkung der Senken (Beitrag des Sektors Landwirtschaft, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft) orientiert sich das Ressort nachvollziehbar an dem derzeit geschätzten Mittelbedarf für Investitionskosten und Umbaumaßnahmen. Insgesamt werden **bis zum Jahr 2030 etwa 3.540 Mio. Euro** geschätzt. Diese setzen sich aus 2.100 Mio. Euro für die Wiedervernässung von Moorböden und 1.440 Mio. Euro für den Waldumbau zusammen.

Mit der Wiedervernässung von Moorböden wird – basierend auf der noch zu beschließende Moorschutzstrategie der Bundesregierung – angenommen, dass bis zum Jahr 2030 auf Basis freiwilliger Maßnahmen eine jährliche Emissionsreduktion von etwa 5 Mio. t CO₂eq erzielt werden kann. Aufgrund von Planungsvorläufen werden für die Jahre 2021-2023 etwa 50 Mio. Euro, für das Jahr 2024 mit etwa 150 Mio. Euro und ab 2025 jährlich 300 Mio. Euro geschätzt. Für den Waldumbau und die Beseitigung von Schäden aus Extremwetterereignissen schätzt das Ressort, dass bis zum Jahr 2023 ein Finanzierungsbedarf von gesamt 480 Mio. Euro besteht. Bei dieser Kostenschätzung orientiert sich das Ressort an den Schätzungen gemäß

Klimaschutzprogramm 2030. Bis zum Jahr 2030 erwartet das Ressort einen weiteren Finanzierungsbedarf von 960 Mio. Euro. Nach Angaben des Ressorts – basierend auf Untersuchungen des Thünen-Instituts – können durch den Waldumbau Emissionsreduktionen von jährlich etwa 20 Mio t CO₂ eq bis zum Jahr 2030 erreicht und stabilisiert werden. Hierzu bedarf es aber voraussichtlich eines Umbaus von etwa 70 Prozent des derzeitigen Fichtenbestandes und etwa 30 Prozent des derzeitigen Buchenbestandes hin zu – an den Klimawandel angepassten – Mischwäldern.

III. Ergebnis

Der Nationale Normenkontrollrat sieht einen erheblichen Mangel darin, dass das Regelungsvorhaben, welches wichtige Richtungsentscheidungen mit erheblichen Auswirkungen für die Gesellschaft und Wirtschaft trifft, zwar formal eine Anhörung der Länder, Verbände und kommunalen Spitzenverbände vornimmt, bei einer Frist von etwa einem Arbeitstag aber faktisch keine Beteiligung ermöglicht. Dies geschieht trotz der wiederholten Anmahnung des Normenkontrollrates in dieser Legislaturperiode für eine angemessene Beteiligung als wesentlichen Baustein der Besseren Rechtsetzung. Gerade bei so weitreichenden Entscheidungen wäre dies unbedingt erforderlich gewesen.

Trotz der auch für den Normenkontrollrat denkbar kurzen Zeit der Beteiligung konnte die vorliegende Kostenschätzung erreicht werden.

Gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen in dem vorliegenden Regelungsentwurf erhebt der Nationale Normenkontrollrat im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände. Für die aus dem geänderten Klimaschutzgesetz vorgelegten Minderungspflichten erfolgt nachvollziehbar eine Kostenschätzung bis einschließlich 2035. Für die Zielsetzung einer mindestens 88%-igen Minderung bis 2040 (Zeitraum 2035-2040) quantifiziert das Ressort einen Minderungsbedarf von 150 Mio. t CO₂ eq. Eine Kostenschätzung ist noch nicht möglich, da es hierzu einer Festlegung der zulässigen Jahresemissionsmengen und insoweit der sektorbezogenen Verteilung bedarf, was wiederum Auswirkungen auf die Preisannahmen hat. Die Kostenschätzung wird daher aktualisiert und weitergeführt sowohl im Rahmen der Rechtsverordnungen, welche die zulässigen Jahresemissionsmengen für die Jahre 2031-2040 sowie für die Jahre 2041-2045 festlegen als auch im Rahmen des Gesetzgebungsvorschlags zur Festlegung der jährlichen Minderungsziele der Jahre 2041-2045, der spätestens im Jahr 2032 vorzulegen ist.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Dr. Ludewig'.

Dr. Ludewig
Vorsitzender

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Prof. Dr. Versteil'.

Prof. Dr. Versteil
Berichterstatterin

