



## Stellungnahme des NABU-Bundesverbandes zum Referentenentwurf zur Änderung des Klimaschutzgesetzes (vom 14.06.2023)



*Um die Klimakrise aufzuhalten und das Überleben auf unserem Planeten zu sichern, sind verbindliche Klimaziele, die am Abkommen von Paris orientiert sind, elementar. Das Klimaschutzgesetz regelte dies durch verbindliche Sektorziele, welche allerdings in den Sektoren Gebäude und Verkehr in den letzten Jahren mehrmals verfehlt wurden.*

*Der vorliegende „Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes“ will insbesondere diese verbindlichen Sektorziele sowie die beim Verfehlen vorzulegenden Sofortprogramme abschaffen. Als NABU lehnen wir eine solche Aufweichung dieses elementaren Elements der nationalen Klimagesetzgebung ab und fordern stattdessen eine bessere Umsetzung der bestehenden Regelungen.*

Vorab möchte der NABU betonen und kritisieren, dass zum wiederholten Male eine Verbändebeteiligung innerhalb kürzester Zeitfristen stattfindet. Dadurch drängt sich bei uns der Eindruck auf, dass kaum echtes Interesse an unserer fachlichen Einschätzung von Gesetzesvorhaben besteht, mithin lediglich pro forma eine Einbeziehung suggeriert werden soll.

Zwischen Versand der Einladung und Frist zur Einreichung liegen nur wenige Arbeitsstunden. Es kann nicht im Interesse des demokratischen Verfahrens sein, eine adäquate Beteiligung der Zivilgesellschaft dadurch derart zu erschweren.

Wir möchten daher darauf hinweisen, dass wir uns auch weiterhin in den politischen Prozess einbringen werden und behalten uns vor, beim BMWK auch weiterhin relevante Bewertungen zur Änderung des Klimaschutzgesetzes (KSG) einzureichen.

Auch wenn einige positive Neuerungen im Referentenentwurf enthalten sind, stellt die geplanten Änderung des Klimaschutzgesetzes (KSG) in den Augen des NABUs im Wesentlichen eine **eklatante Abschwächung des zentralen klimapolitischen Instruments der Bundesrepublik Deutschland** dar. Die im KSG enthaltenden Regelungen und Vorschriften geben einen klaren Fahrplan vor, wie jeder Sektor gesichert einen Beitrag leisten kann, um langfristig die klimapolitischen Ziele einzuhalten.

### Kontakt

#### NABU-Bundesgeschäftsstelle

Lisa Storcks  
Referentin für Energiepolitik und Klimaschutz  
Lisa.Storcks@NABU.de

**Lobby-Registernummer:** R001667

Diese Abschwächung des Bundes-Klimaschutzgesetzes stellt einen bedeutenden Rückschritt für den Klimaschutz in Deutschland dar. Einerseits würde dies bedeuten, dass weniger ehrgeizige Ziele und Verpflichtungen festgelegt werden, was die Bemühungen zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen in den jeweiligen Sektoren einschränken würde. Dies wird aller Voraussicht nach dazu führen, dass Deutschland seine internationalen Verpflichtungen im Rahmen des Pariser Abkommens nicht erfüllen und seinen Beitrag zur Begrenzung des globalen Temperaturanstiegs nicht leisten wird. Gleichzeitig würde eine Abschwächung des Klimaschutzgesetzes auch ein falsches Signal an Wirtschaft und Gesellschaft senden, dass der Klimaschutz keine Priorität habe. Dies könnte Investitionen in kohlenstoffarme Technologien und erneuerbare Energien behindern und damit den Übergang zu einer nachhaltigeren Wirtschaftsweise verlangsamen. In Anbetracht der Dringlichkeit der Klimakrise ist es entscheidend, dass Deutschland seine Klimaschutzmaßnahmen verstärkt und nicht abschwächt.

Wie Bundesklimaminister Habeck auf einer Pressekonferenz am Mittwoch, den 14. Juni 2023 verkündete, ergeben die Projektionsdaten des Umweltbundesamtes, dass Deutschland ohnehin seine Ziele nur zu etwa 80 Prozent erreichen wird. Eine Schließung der Klimaschutzlücke um nur 80 Prozent kann und darf nicht der Anspruch einer Fortschritts- und Klimaregierung sein, zumal damit bewusst gegen ein Bundesgesetz verstoßen wird. Mit dem vorgelegten Gesetzesentwurf fällt die Ampel-Regierung zudem hinter die große Koalition zurück, die das KSG auf den Weg brachte.

Im Folgenden nehmen wir zu den zentralen Änderungsvorschlägen detailliert Stellung.

## Wirksame Sektorziele sind unverhandelbar

Aus Sicht des NABU dürfen die verbindlichen Sektorziele des Klimaschutzgesetzes nicht abgeschwächt werden - insbesondere für die Sektoren Verkehr und Gebäude, welche bereits in der Vergangenheit ihre Ziele verfehlt haben. Die Einhaltung der Klimaziele erfordert einen klaren Minderungspfad in allen Sektoren, da Verfehlungen in einem Sektor nicht durch Minderungen in anderen Sektoren ausgeglichen werden können. Dies wurde auch vom Bundesverfassungsgericht in seinem wegweisenden Beschluss im April 2021 betont. Darüber hinaus legt die EU-Klimaschutzverordnung (Effort-Sharing-Regulation) für Deutschland verbindliche Emissionsminderungsziele für bestimmte Sektoren fest, die nur durch das Klimaschutzgesetz sichergestellt werden können, indem es entsprechende jahresscharfe und sektorspezifische Minderungsziele vorsieht. Bereits im Jahr 2022 musste Deutschland über elf Millionen Emissionsberechtigungen von Tschechien, Bulgarien und Ungarn kaufen, um die Überschreitung der Emissionswerte für die Sektoren Gebäude, Verkehr und Landwirtschaft auszugleichen. Geld, das an anderer Stelle für Investitionen in Klimaschutzmaßnahmen fehlt. Ab diesem Jahr wird es voraussichtlich keine Übererfüllung der Ziele in anderen Staaten geben, sodass der Kauf von Emissionsberechtigungen nicht mehr möglich sein wird und Strafzahlungen den Bundeshaushalt in der Zukunft belasten werden.

Eine **Gesamtbetrachtung der Emissionen im Klimaschutzgesetz allein reicht nicht aus**. Klare Sektorziele sind entscheidend, um spezifische Maßnahmen und Strategien zur Emissionsreduzierung in jedem Sektor gezielt umzusetzen. Jeder Sektor hat unterschiedliche Herausforderungen, Potenziale und Technologien, die es zu berücksichtigen gilt. Durch klare Sektorziele wird eine sektorbezogene Verantwortlichkeit festgelegt, die sicherstellt, dass jeder Sektor seinen Beitrag zur Gesamtemissionsreduzierung leistet. Es ermöglicht auch eine gezieltere Überwachung, Bewertung und Anpassung

von Maßnahmen in den einzelnen Sektoren, um die Klimaziele effektiv zu erreichen. Ohne klare Sektorziele besteht die Gefahr, dass einzelne Sektoren nicht adäquat zur Emissionsminderung herangezogen werden. Dies gefährdet die Erreichung der Gesamtziele zusätzlich.

## Die Ressortverantwortlichkeit muss erhalten bleiben

Es ist wichtig, dass die Ressortverantwortlichkeit und die Pflicht zur Vorlage von Sofortprogrammen beibehalten werden, anstatt den Vorschlag aus dem Referentenentwurf anzunehmen, keine Sofortprogramme mehr zu erstellen, wenn ein Sektor seine Klimaschutzziele verfehlt. Gemäß § 8 des bestehenden Klimaschutzgesetzes tragen die entsprechenden Ministerien die Verantwortung für die Einhaltung der Sektorziele in ihrem Zuständigkeitsbereich und die Umsetzung sektorbezogener klimapolitischer Maßnahmen.

Die Ressortverantwortlichkeit wurde vom Expertenrat für Klimafragen wiederholt als **fundamentales Governance-Instrument zur Sicherstellung der Zielerreichung** und klaren Zuordnung von Verantwortlichkeiten bezeichnet.<sup>1</sup> Eine Aufweichung dieses Prinzips würde aus Sicht des NABU eine der bedeutendsten Errungenschaften des Klimaschutzgesetzes zunichtemachen. Eine Aufhebung der Ressortverantwortlichkeit könnte als Vorwand für politische Untätigkeit dienen, insbesondere in den Bereichen mit dringendem Handlungsbedarf. **Wir fordern klare Verantwortlichkeiten als Grundlage für effektives und zielgerichtetes Handeln in allen Sektoren.**

## Vorausschauendes Nachsteuern verfehlter Klimapolitik

Gemäß dem Referentenentwurf soll die Verpflichtung zur Nachsteuerung erst dann wirksam werden, wenn in zwei aufeinanderfolgenden Jahren eine Zielverfehlung für das Gesamtziel bis 2030 projiziert wird. Dies würde jedoch laut dem Expertenrat für Klimafragen dazu führen, dass die Reaktion der Bundesregierung auf das Verfehlen von Klimazielen unnötig verzögert und in die Zukunft verlagert würde. Als NABU sehen wir einen solchen Schritt daher mit Sorge.

Es gibt keine sachlichen Gründe, die dafür sprechen, ein weiteres Jahr untätig zu bleiben, wenn bereits eine wissenschaftlich fundierte Prognose vorliegt, die eine Zielverfehlung ankündigt. Durch diese Prognose werden bereits Sondereffekte, die wie die Corona-Pandemie Einfluss auf den Ausstoß von Treibhausgasen hatten, ausgeklammert. Eine solche Regelung würde vielmehr zu einer weiteren Verschiebung von Treibhausgaseinsparungen in die Zukunft führen und die verfassungsrechtlich geschützten Freiheitsrechte jüngerer Generationen beeinträchtigen. Um die Einhaltung der Klimaziele nicht weiter zu gefährden, muss die Pflicht zur Nachsteuerung unmit-

---

<sup>1</sup> Vgl. Expertenrat für Klimafragen (2023): Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2022; [https://expertenrat-klima.de/content/uploads/2023/05/ERK2023\\_Pruefbericht-Emissionsdaten-des-Jahres-2022.pdf](https://expertenrat-klima.de/content/uploads/2023/05/ERK2023_Pruefbericht-Emissionsdaten-des-Jahres-2022.pdf).

telbar bestehen und der rechtlich verbindliche Nachsteuerungsmechanismus unmittelbar ausgelöst werden, wenn eine prognostizierte Überschreitung der zulässigen Emissionsmengen vorliegt. Neben der Verantwortung der Ministerien in ihren Zuständigkeitsbereichen sieht der NABU die gesamte Bundesregierung für das Erreichen der Gesamtziele in der Verantwortung.

## Gesamtberechnung der Jahresmengen nicht zum Maßstab machen

Es ist derzeit nicht plausibel erkennbar, wie das Gesamtbudget durch die geplanten Änderungen an der Gesetzesnovelle eingehalten werden kann. Ein Beispiel dafür ist das bereits auf Grundlage des bestehenden Klimaschutzgesetzes veröffentlichte Klimaschutzprogramm, das offensichtlich nicht ausreicht, um die Klimaziele zu erreichen. Die vorgeschlagenen umfangreichen Schwächungen im Entwurf werden nicht durch Vorschläge zur Stärkung der Nachsteuerungsmechanismen des Gesetzes kompensiert. Der NABU fordert daher, dass die hier dargestellten Mindestanforderungen an ein effektives Klimaschutzgesetz sowie die genannten Verbesserungsansätze in das Gesetz aufgenommen werden, um die Erreichung der Klimaziele sicherzustellen.

## Möglichkeiten zur Stärkung des Klimaschutzes

Im Folgenden möchten wir als NABU konkrete Verbesserungsvorschläge machen, die die Wirksamkeit des KSG aus unserer Sicht noch deutlich verbessern könnten, anstatt es abzuschwächen.

## Verantwortung verbindlich festhalten

Um sicherzustellen, dass die Klimaziele eingehalten werden, sollten klare Mechanismen für mehr Verbindlichkeit eingeführt werden. Das bestehende Klimaschutzgesetz weist eine entscheidende Schwäche auf: Es fehlt ein Sanktionsmechanismus, wenn ein Ministerium oder die Bundesregierung bei festgestellter Zielverfehlung kein angemessenes und ausreichendes Sektor-Sofortprogramm rechtzeitig vorlegt.

Das gleiche gilt für die Klimaschutzprogramme, die gemäß dem aktuellen Gesetzesentwurf zu Beginn jeder Legislaturperiode beschlossen werden sollen. Ein anschauliches Beispiel dafür ist das bereits veröffentlichte Klimaschutzprogramm 2023, welches das Reduktionsziel für 2030 nicht wie versprochen sicher erreicht. Daher empfehlen wir die Einführung eines Mechanismus mit klaren Vorgaben, der bei (drohender) Zielverfehlung eine effektive Nachsteuerung gewährleistet. In der ersten Stufe sollte das verantwortliche Bundesministerium und in einer zweiten Stufe die **gesamte Bundesregierung in die Verantwortung** genommen werden, um rechtlich bindende Maßnahmen zu ergreifen. Beispielsweise könnte eine Regelung für die zu ergreifenden Maßnahmen im Falle einer Zielverfehlung bereits mit dem Klimaschutzprogramm veröffentlicht werden.

## Klimaprogramm zu Beginn einer Legislatur

Es ist positiv zu bewerten, dass zukünftige Bundesregierungen bei Amtsantritt ein umfassendes Klimaschutzprogramm für die gesamte Legislaturperiode erstellen sollen und dazu eine Stellungnahme des Expertenrats für Klimafragen einholen müssen. Dieses Programm sollte klare Anforderungen für zielgerichtetes Handeln festlegen, basierend auf Kriterien, wie dem Umsetzungsrahmen, der Wirkung zur Emissionsreduktion und der Verantwortlichkeit der zuständigen Ressorts. Um eine ressortübergreifende, kohärente und ganzheitliche Klimaschutzpolitik der Bundesregierung sicherzustellen, sollte die Koordinierung der Klimaschutzprogramme durch eine neu zu schaffende Koordinationsstelle im Bundeskanzleramt unter der Leitung des Bundeskanzlers erfolgen. Des Weiteren befürworten wir eine Wiederaufnahme der Beratungen des Klimakabinetts, in dem das Kanzleramt und das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz regelmäßig zu Klimathemen und insbesondere zur Koordinierung der Klimaschutzprogramme zusammenkommen.

## Jahresmengen zur Emissionsreduktion im Energiesektor festlegen und Jahresbudgets fortschreiben

Gemäß dem derzeit gültigen Klimaschutzgesetz gibt es ab 2023 keine jahresscharfen Reduktionsziele im Energiesektor. Es ist jedoch erforderlich, diese Ziele hinzuzufügen, um ein transparentes Monitoring, den CO<sub>2</sub>-Budgetansatz und eine ex-ante-Betrachtung zu ermöglichen. Ohne Jahresziele für den nach Sektoren größten Emittenten von Treibhausgasemissionen ist es unmöglich, die Einhaltung der Ziele für das Jahr 2030 transparent und rechtlich verbindlich vorherzusagen und zu überprüfen. Um die Gesamtemissionen ausreichend zu reduzieren und einen klaren Pfad zur Emissionsminderung festzulegen, müssen die jährlichen Emissionsmengen im Entwurf kontinuierlich bis zum Jahr 2045 ergänzt werden.

## Technische Senken

Mit der Novelle des KSG finden in §3b auch technische Senken Einzug in das Klimaschutzgesetz. **Der NABU begrüßt, dass die Klimaschutzziele nach §3a unberührt bleiben und eine Möglichkeit zur Verrechnung mit §3a explizit nicht möglich ist.** Die Ziele für technische Senken müssen aber wissenschaftsbasiert festgelegt werden, um im Interesse des Klimaschutzes zu wirken.

## Fazit

Der NABU kritisiert den zur Stellungnahme vorgelegten Referentenentwurf zur Novellierung des Klimaschutzgesetzes scharf. Eine Abschwächung des Klimaschutzgesetzes gefährdet die Glaubwürdigkeit Deutschlands in Bezug auf den Klimaschutz sowohl innerhalb Europas als auch weltweit und lässt schon heute begründet vermuten, dass Deutschland seinen internationalen Zusagen in puncto Klimaschutz nicht nachkommen wird. Die Abschwächung verzögert die dringend notwendige Transformation hin zur Treibhausgasneutralität, die sowohl politisch, wirtschaftlich als auch

verfassungsrechtlich geboten ist. **Dieser Rückschritt muss die Bundesregierung unbedingt korrigieren.** Nur ein starkes Klimaschutzgesetz mit verbindlichen Zielen in den Sektoren und effektiven Nachsteuerungsmechanismen schafft die notwendigen Voraussetzungen für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Transformation Deutschlands hin zu einer lebenswerten Zukunft für alle. Es stellt einen klaren und transparenten Rahmen dar und ermöglicht ein Monitoring der Klimaschutzmaßnahmen, die nicht zuletzt der Wirtschaft die nötige Planungssicherheit für entsprechende Investitionen in Klimaschutz bieten.

Zu unseren Anmerkungen stehen wir selbstverständlich für den weiteren Austausch zur Verfügung.